



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

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

Kruizinga, S.F.

Publication date
2011

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Kruizinga, S. F. (2011). *Economische politiek: de Nederlandsche Overzee Trustmaatschappij (1914-1919) en de Eerste Wereldoorlog*. [Thesis, fully internal, Universiteit van Amsterdam].

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, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Hoofdstuk 8: Scheepvaart gestremd

8.1 – Van hoofd- naar bijrol?

De NOT was opgericht om er voor te zorgen dat goederen vanuit overzeese landen Nederland ook tijdens de oorlog konden blijven bereiken.¹ Maar vanaf 1916 zou haar aandacht steeds meer verschuiven naar het transportmiddel dat die goederen vervoerde: het schip.² Dat had alles te maken met een, naarmate de oorlog langer en langer duurde, wereldwijd steeds voelbaarder gebrek aan scheepsruimte. Dat werd veroorzaakt door het feit dat handelsschepen van de Centralen, die voor de oorlog een niet onbelangrijk deel van de lading bestemd voor Nederland richting Amsterdam en (vooral) Rotterdam vervoerden, sinds het begin van de oorlog niet meer beschikbaar waren. Daarbij eisten ook mijnen en duikboten hun tol. Tegelijkertijd deden de Entente-landen een steeds groter beroep op de overblijvende wereldtonnage voor het transport van legeronderdelen, grondstoffen en munitie.³ De tonnage die beschikbaar was werd bovendien uitgedund omdat er langere reizen gemaakt moesten worden, bijvoorbeeld om goederen in de VS te halen die in Europa niet meer te krijgen waren.⁴ Bovendien werd vanaf september 1916 het weer in heel Europa slechter en slechter: de gure, natte herfst, in het nieuwe jaar gevolgd door een koude, lange winter, had desastreuze gevolgen voor de Europese oogstbrenst. Ook de traditionele landbouwexport-gebieden in Noord- en Zuid-Amerika werden zwaar getroffen, maar wisten desondanks nog een kleine meeropbrengst te leveren. De toenemende afhankelijkheid van Amerikaanse productiegebieden zorgde er voor dat de aanvoer van belangrijke voedingsmiddelen als graan en tarwe een steeds groter beslag legde op de almaar schaarser wordende tonnage.⁵ Tenslotte deed de Nederlandse regering een steeds groter beroep op scheepvaartmaatschappijen om een deel van hun tonnage ter beschikking van de staat te stellen. Al in oktober 1914 was de regering met de HAL overeengekomen dat deze graan en enkele andere goederen namens de regering zou aanvoeren. In 1915 werden ook met andere maatschappijen overeenkomsten gesloten voor de huur van scheepsruimte voor de aanvoer van bijvoorbeeld kunstmest, munitie en andere benodigdheden voor het gemobiliseerde leger.⁶

In maart 1916 had de regering, op uitdrukkelijk verzoek van Posthuma, zichzelf via de Schepenwet de mogelijkheid gegeven om scheepsruimte op te eisen; de regering ging namelijk steeds meer goederen zelf aanvoeren en distribueren.⁷ Na oprichting van de LEB

¹ *Acte Constitutif*, 3.

² Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog* III, 39.

³ Zie bijvoorbeeld Schol, *KNSM*, 32-33; Mulder *et al.*, *De eeuw van de 'Nederland'*, 18-20.

⁴ Tussen 1914 en 1918 gingen in totaal 124 handelsschepen verloren met een totale scheepsinhoud van 314.463 ton, evenals 96 vissersschepen. Van Dorp, 'Handel en Nijverheid', 211. Cf. Colenbrander, *Studiën en Aanteekeningen*, 156-157; Halpern, *Naval History*, 298-307

⁵ Offer, *Agrarian Interpretation*, 48-50.

⁶ NA 2.02.05.02/135: Notulen ministerraad no. 27, 21 mei 1915. Cf. Hoyncck van Papendrecht, *Rotterdamsche Lloyd*, 100; *Nota Rijksbureau distributie graan en meel*, 97-98.

⁷ 18 maart 1916, *Staatsblad* no. 139. De Schepenwet verbood daarnaast de export van schepen naar het buitenland. Dat was gezien de wereldwijde tonnagecrisis een behoorlijk lucratieve bezigheid, maar zorgde ook voor een "vlucht" van tonnage naar het buitenland. De Monchy, 'Commerce and Navigation', 126-127;

voerde de regering bovendien, als gevolg van het compromis tussen Kröller en de UC, bovendien de helft van het NOT-rantsoen maïs, lijnkoeken, haver en gerst. Zodoende bleef er steeds minder scheepsruimte over voor de vrije handel, des te meer omdat Nederlandse im- en exporteurs in hun strijd om tonnage geduchte concurrentie hadden in de vorm van de Commission for the Relief of Belgium, die in de eerste helft van 1915 een overslagkantoor in Rotterdam had geopend. Deze vooral op Amerikaans geld drijvende hulporganisatie moest constant overleggen met beide partijen over welke hulp allemaal geoorloofd was, en had daarom meer geld in kas dan het aan voedsel kon uitgeven. Om er voor te zorgen dat de noodhulp waarover beide strijdende partijen het wél eens zou worden zo snel mogelijk de Belgische bevolking zou bereiken, gaf de “Relief” goud geld uit aan het huren van schepen.⁸ De scheepsruimte die er nog wél beschikbaar bleef, werd bovendien steeds duurder: niet alleen door de wetten van vraag en aanbod, maar ook door de sinds het begin van de oorlog door de gevaren inherent aan koopvaart in oorlogstijd sterk gestegen verzekeringspremies en de – wegens door oorlogsomstandigheden bemoeilijkte productie – steeds duurder wordende steenkool.⁹

De scheepvaartmaatschappijen profiteerden natuurlijk van deze ontwikkelingen. De extra kosten werden doorberekend aan de consument, terwijl de steeds toenemende schaarste de vrachtprijs tot astronomische hoogten deed stijgen. Van juli 1915 tot mei 1916 waren ze gemiddeld met een factor tien gestegen. De brutowinsten van de zeven grootste Nederlandse lijnreders, in 1914 samen 21 miljoen gulden, steeg in 1915 tot 66 miljoen. De aandeelhouders pikten hiervan ook een graantje mee: in 1914 was het laagste uitgekeerde dividend van een scheepvaarttaandeel 3%, en het hoogste 13%. In 1915 was het laagste 10%, en het hoogste maar liefst 30%. Enkele reders maakten zelfs zoveel winst dat zij in 1915 100% dividend uitkeerden.¹⁰

Tabel 8.1 – Aandelenkoersen van enkele rederijen op de Amsterdamse beurs, 1914-1916

Rederij	Juli 1914	Dec. 1915	Dec. 1916
Holland-Amerika Lijn	188	356	415
Java-China-Japanlijn	111	125	151
Koninklijke Holl. Lloyd	83	175	188
Koninklijke Ned. Scheepvaart Mij.	117	188	228
Koninklijke Paketvaart Mij.	149	141	165
Müller & Co.	112	95	230
Nederlandsche Scheepvaart Unie	148	144	170
Stoomvaart Mij. “Nederland”	149	88	177

Flierman, *'Het centrale punt'*, 45-47; Ritter, *De donkere poort I*, 212-213; Siney, *Allied Blockade*, 163; Van Manen, *NOT III*, 30-31.

⁸ NA 2.06.079/1242: UC 1 februari 1916, 158-159. Cf. Van Manen, *NOT III*, 28. Voor meer informatie over de Commission for Relief in Belgium, zie De Schaepdrijver, *De Grootte Oorlog*, 108, 110-115; Nash, *Hoover*, 27-248; Benvido en Majerus, 'Belgien', 139-140.

⁹ Ritter, *De donkere poort I*, 419; Hoyneck van Papendrecht, *Rotterdamsche Lloyd*, 99; De Jong, 'Nederlandse neutraliteit', 144.

¹⁰ Brautigam, *Langs de havens*, 237; Moeyes, *Buiten schot*, 196; Wiersma, 'Oorlog op de beurs', 179-180; 187-188.

Bron: KvK Amsterdam, *Verslag 1916*, 364-365.

In 1917 en 1918 kreeg het gebrek aan scheepsruimte een nieuwe dimensie, veroorzaakt door een laatste en meest destructieve fase in de economische oorlogvoering. Duitsland hoopte zo veel mogelijk vijandige en neutrale scheepsruimte te vernietigen om zo te voorkomen dat Groot-Brittannië over zee kon worden bevoorraad, terwijl de Entente juist probeerde om zoveel mogelijk neutrale schepen te dwingen om lading voor haar te vervoeren. De Nederlandse handelsvloot werd zodoende inzet van een gevaarlijk diplomatiek steekspel.

De NOT voelde zich uiteraard geroepen om de hoofdrol te spelen in de scheepvaartproblematiek, die zo nauw verband hield met de handel. Maar zij kreeg, zoals ik in dit hoofdstuk zal laten zien, bij dat streven concurrentie. In tegenstelling tot eerdere handelspolitieke kwesties besloot de Nederlandse regering namelijk prominent op de voorgrond te treden en zich direct met zaken in te laten die zij eerder, met een beroep op vooroorlogse praktijk, liberale ideologie of neutraliteit, aan het zakenleven had overgelaten. Ook de Nederlandse reders, om wier schepen het allemaal te doen was, besloten een actieve en zelfstandige rol te spelen. NOT, regering en reders werden gedwongen tot samenwerking en moesten dus de hoofdrol delen, maar dat zou, zoals uit dit hoofdstuk zal blijken, op een faliekante mislukking uitlopen. De veranderende rol van de NOT heeft ook gevolgen voor haar verhouding tot de Britse regering. Ik zal in dit hoofdstuk aantonen dat, waar de Trustmaatschappij voor 1917 voor de Britten primair een economisch doel diende, zij daarna primair een politiek instrument werd, een tegenwicht tegen de steeds groter groeiende invloed van Kröller en Posthuma. Voor een goed begrip van al deze ontwikkelingen is het echter eerst nodig om een stap terug te doen in de tijd.

8.2 – De White List

De Nederlandse overzeese scheepvaart was, vanaf het begin van de oorlog, bijzonder afhankelijk geworden van de goedertierenheid van de Britse regering. De meeste kolenstations, waar Nederlandse schepen op hun trans-Atlantische en Aziatische reizen konden bunkeren (scheepsbrandstof laden), lagen namelijk in het Britse Empire. De eerste anderhalf oorlogsjaar werden steenkolen à volonté aan Nederlandse schepen verstrekt, maar vanaf 1916 besloot de Britse regering tegenprestaties te gaan eisen voor het verstrekken van scheepsbrandstof.

In april van dat jaar kreeg Joost van Vollenhoven, tijdens één van zijn bezoeken aan Londen, een door de Britse regering uitgewerkt plan voorgelegd. Daarin was bepaald dat neutrale landen pas Britse bunkerkolen zouden krijgen als zij in ruil scheepsruimte ter beschikking zouden stellen aan de Entente. Hiermee sloeg de Britse regering twee vliegen in één klap: niet alleen zouden zij hun eigen scheepsruimtetekort ten koste van de neutralen oplossen, maar bovendien zou een verder tekort aan tonnage de neutralen dwingen om

minder in en dús minder naar Duitsland uit te voeren.¹¹ Het plan verordonneerde dat neutrale scheepvaartmaatschappijen voortaan pas zouden mogen bunkeren in Britse havens als zij 30% van hun scheepsruimte zouden reserveren voor ladingen van of voor Ententelanden.¹² Om te voorkomen dat Nederlandse schepen simpelweg zouden overschakelen op varen met Duitse bunkerkolen verspreidde Londen een Reuters-persbericht, op 18 april 1916 in alle grote Nederlandse kranten opgenomen, waarin zij aankondigde dat de Britse marine alle schepen die voeren met uit Centrale landen afkomstige brandstof zou aanhouden.¹³

De UC was woest over deze Britse chantage, en gaf na overleg met haar redersaandeelhouders Van Vollenhoven opdracht om in Londen te protesteren tegen het plan.¹⁴ In Londen probeerde Van Vollenhoven, die gezelschap had gekregen van de directeur van het "Kodibu" (het regeringsdistributiebureau voor kolen¹⁵) W.F.J. Frowein en de Londense agenten van enkele grote Nederlandse scheepvaartmaatschappijen, de Britse regering er vooral van te overtuigen dat de dertig procent-eis te generiek was voor de Nederlandse situatie. Niet elk schip en niet elke maatschappij waren immers even afhankelijk van Britse kolen. Zo zouden HAL-schepen eventueel met Amerikaanse bunkerkolen worden gestookt en hadden de Indische lijnen en de KPM eind 1915 een contract gesloten met de Ombilinstaatsmijnen op West-Sumatra die voor de periode in 1916-1918 (een deel van) hun steenkoolbehoeften zou voorzien. Bovendien was het op sommige lijnen, zoals tussen Indië en de VS, onpraktisch of zelfs domweg onmogelijk om in Entente-belang te varen. Maar daartegenover stond dat sommige scheepvaartmaatschappijen nu al deels in Entente-belang voeren; de KNSM vervoerde op haar Zuid-Amerikaanse lijnen bijvoorbeeld ook lading van en naar Groot-Brittannië.¹⁶

De Britse regering besloot daarom om met alle reders onafhankelijk van elkaar overeenkomsten te sluiten over een ruil van scheepsruimte tegen bunkerkolen. Bij sommigen kwam dat percentage wat hoger uit dan bij anderen, afhankelijk van al eerder bewezen diensten, de te varen routes en de benodigde hoeveelheid kolen. In ruil voor het ondertekenen van deze overeenkomsten zette de Britse regering de rederijen op een zogenaamde White List, die aan elk Brits bunkerstation verstrekt werd. Voortaan zouden zij weer zonder problemen kolen kunnen opnemen. Van de grote maatschappijen tekenden alleen de HAL (die met Amerikaanse steenkolen ging varen) en de Rotterdamsche Lloyd (wier schepen al voor een belangrijk deel in Entente-belang voeren) niet. In ruil vroeg de Britse regering wél dat de in Nederland geïmporteerde Entente-kolen niet gebruikt zouden worden door bedrijven op de Statutory Black List, waarvoor NOT en Kodibu samen de

¹¹ Een eerste voorproefje van wat er te gebeuren stond was al gegeven in januari 1916, toen het KNSM-schip "Iris" bij het bunkeren in de Britse haven Swansea werd aangehouden, en pas losgelaten zou worden 'op voorwaarde van bevrachting voor de terugreis met Engelsche lading'. NA 2.06.079/1242: UC 21 januari 1916, 99.

¹² BNA FO 382/724, 80433/16: telegram Grey aan Johnstone, 29 april 1916 no. 846.

¹³ Zie voor dit Reutersbericht en de reacties in Nederlandse kranten daarop Colenbrander, *Studiën en Aanteekeningen*, 210-211.

¹⁴ idem, 78-80. Cf. Dagboek Van Aalst, 18 april 1916, 255-256.

¹⁵ Zie hoofdstuk 6, paragraaf 9.

¹⁶ NA 2.06.079/1244: Stoomvaart Maatschappij Nederland en Rotterdamsche Lloyd aan Messrs. Keller Bryant & Co en Excombe Macgrath & Co [agenten van deze maatschappijen in Londen], 26 april 1916, bijgevoegd bij UC 2 mei 1916; UC 15 mei 1916, 248-249.

verantwoordelijkheid namen. Net als bij de Glycerinecommissie werd er dus een strikt onderscheid aangebracht tussen industrieën die Britse en Duitse grondstoffen (in dit geval steenkolen) gebruikten: de eersten mochten wél uitvoeren naar Entente-landen, de tweede uiteraard niet.¹⁷ Hoewel reders, NOT en Kodibu er al vrij snel met de Britten tot een akkoord kwamen, dreigde er op het allerlaatste moment een kink in de kabel te komen in de vorm van – hoe kan het ook anders – minister Posthuma. Hij dreigde namelijk om, gebruikmakend van de Schepenwet, elk schip dat in Britse dienst zou gaan varen te vorderen. De Britse regering liet de NOT weten dat als zij Posthuma niet op andere gedachten kon brengen, het *White List*-plan de prullenbak in ging.¹⁸

Maar Posthuma was, zoals wel vaker, niet bereid het spelletje mee te spelen.¹⁹ Op 24 juni 1916 diende hij namelijk een aangescherpte versie van de Schepenwet bij de Tweede Kamer in. Hij legde daarbij uit dat genoemde wet niet helemaal aan zijn wensen had voldaan omdat het de reders te veel vrijheid bood om – naar des ministers zin - te hoge vrachten te vragen of te weinig ruimte ter beschikking te stellen. De aangescherpte versie stelde zijn departement, in casu het aan het Graanbureau opgerichte 'Bureau Uitvaren van Schepen' dat toezag op naleving van de originele Schepenwet, in staat om eigenmachtig aan reders door te geven hoeveel tonnage het wilde hebben en hoeveel zij daarvoor wenste te betalen.²⁰ De NOT zag dit alles met lede ogen aan: de nieuwe Schepenwet zou er namelijk voor zorgen, noteerde Van Aalst in zijn dagboek, dat zij zich expliciet zou gaan bemoeien met zaken die zij tot nu toe, uit praktische en neutraliteitsoverwegingen, aan particuliere maatschappijen als de Trustmaatschappij had overgelaten:

[W]aar door deze wet de Regeering feitelijk in plaats treedt van de reeders, [zal] zij thans die aanrakingen met de Buitenlandsche Regeeringen zal verkrijgen, die tot nu toe bestond met de Stoomvaartmaatschappijen, particulieren [...], die zich onaangenaamheden, eischen, ja zelfs beledigingen kunnen laten welgevalen, doch onze Regeering kan zulks niet. [...] de Regeering in de plaats van die maatschappijen treedt, is het de vraag of en hoe aan pressie van de Duitse Regeering op de onze om die contracten te doen vervallen, weerstand kan worden geboden. Aan den anderen kant zal de Engelsche Regeering wenschen, dat die contracten in stand blijven. Kan onze Regeering dit met hare neutraliteitsprincipes overeenbrengen? Zo neen, dan zal zij ze afschaffen, maar zal zij dan tevens het gevolg, het stopzetten van de scheepvaart en van de industrie door gebrek aan Engelsche kolen durven aanvaarden?²¹

Van Aalst stelde dan ook voor dat de regering beide Kamers in het diepste geheim zou inlichten over de *White List*-contracten en hen vervolgens in het geheim, maar op basis van

¹⁷ OP I, map 'Diary January 1917': 'Memorandum for Coal Telegram' door Oppenheimer, 19 januari 1917.

¹⁸ NA 2.06.079/1244: Botterell aan Van Vollenhoven, 13 mei 1916 (II), bijgevoegd bij UC 15 mei 1916.

¹⁹ OP I, map 'Diary January 1917': 'Memorandum for Coal Telegram' door Oppenheimer, 19 januari 1917;

²⁰ Handelingen TK 1915/1916, kamerstuknummer 412 ondernummer 3: Memorie van Toelichting, 24 juni 1916. Zie ook Flierman, 'Het centrale punt', 46-47. Posthuma reageerde overigens op de kritiek van de Kamer door de reders iets meer zeggenschap te geven over de te vorderen schepen, maar (zoals ook uit de hoofdtekst zal blijken): de regering bleef de touwtjes strak in handen houden. Handelingen TK 1916-1917, kamerstuknummer 88 ondernummer 1: Memorie van Antwoord 13 december 1916.

²¹ Dagboek Van Aalst, 27 december 1916, 356-357.

alle beschikbare informatie, te laten stemmen. Loudon zag daar wel wat in, maar Posthuma was bang dat de Kamerleden “zijn” wet dan zouden afstemmen. 'Ik heb [daaraan] zooveel werk gehad en zooveel avonden besteed', verklaarde de minister, 'dat ik geen trek heb deze wet te laten schieten [...].'²² De UC stuurde daarom eind december 1916 een door Hintzen opgestelde, acht kantjes tellende brief naar alle ministers waarin de argumenten tegen de wet nog eens worden samengevat.²³ Bovendien mobiliseerde Joost van Vollenhoven zijn liberale geestverwanten in de Kamer ter ondersteuning van de brief.²⁴

Deze dubbelslag bleek echter niet genoeg, want Posthuma kreeg steun uit onverwachte hoek: in januari 1917 brak namelijk een grote machinistenstaking uit, die een groot deel van het Nederlandse scheepvaartverkeer stillegde. De vakbond had aangekondigd pas weer aan het werk te gaan als haar plechtig beloofd werd dat haar leden alleen lijf en goed hoefden te wagen 'op die schepen, welke in zee gingen voor 's lands belang en welker voordeelen in 's lands kas kwamen, doch niet in de zakken der reeders'.²⁵ Posthuma maakte in de Kamer uiteraard dankbaar gebruik van deze formulering en creëerde daardoor voldoende draagvlak voor zijn aangescherpte Schepenwet, inmiddels getooid met de veelzeggende naam “Schepenvorderingswet”: deze werd aangenomen en kon op 11 februari 1917 in het Staatsblad worden opgetekend.²⁶ De moeilijkheden die Van Aalst en Loudon voorspeld hadden met de Britse regering bleven uit, al was het maar omdat enkele dagen voor het definitief aannemen van de wet de economische oorlog tussen Entente en Centralen een nieuwe wending nam. De Schepenvorderingswet zorgde er echter voor dat bij het bestrijden van de komende crises de NOT te maken zou krijgen met een Nederlandse regering die zich, zoals de UC al had voorspeld, niet meer op de achtergrond ophield, maar actief zou optreden.²⁷

8.3 – Patstelling

Op 31 januari 1917 kreeg Loudon van de Duitse regering officieel het bericht binnen dat per 2 februari a.s. haar duikboten binnen een zogeheten *Sperrgebiet* op elk passerend schip, ongeacht de nationaliteit, het vuur zouden openen. Dat *Sperrgebiet* omsloot niet alleen heel Groot-Brittannië, maar ook de Atlantische en Middellandse Zeekusten van Frankrijk en Italië en hun Afrikaanse koloniale bezittingen. Het doel van deze actie was om de Britse overzeese aanvoerlijnen, die door het gebrek aan scheepsruimte onder spanning stonden, geheel door te snijden. De Duitse admiraliteit had berekend dat Groot-Brittannië, dat zelf niet voldoende

²² Dagboek Van Aalst, 27 december 1916, 357.

²³ NA 2.06.079/1250: UC 2 januari 1917, 202-203; UC aan Ministers van Buitenlandse Zaken, Justitie, Binnenlandse Zaken, Marine, Financiën, Oorlog, Waterstaat en Landbouw, Nijverheid en Handel, 3 januari 1917, bijgevoegd bij UC 2 januari 1917.

²⁴ NA 2.06.079/1250: UC 5 januari 1917, 230-231; De Valk en Van Faassen (red.), *Dagboek De Beaufort II*, 9 januari 1917, 862.

²⁵ Ritter, *De donkere poort II*, 118-119. Cf. Brautigam, *Langs de havens*, 235-238.

²⁶ Handelingen TK 1916-1917: 12 januari 1917 (48^e vergadering), 1069-1070; NA 2.06.079/1251: UC 9 januari 1917, 16; UC 12 januari 1917, 61. De wet werd gepubliceerd in Staatsblad no. 211, 10 februari 1917. Zie Abbenhuis, *Art of staying neutral*, 127; De Monchy, 'Commerce and Navigation', 127-128; Posthuma, 'Food Supply', 287; Flierman, 'Het centrale punt', 47-48.

²⁷ NA 2.06.079/1257: Gecombineerde RvB en jaarlijkse vergadering van aandeelhouders, 17 juli 1917, 156.

voedsel kon produceren om haar bevolking te voeden, binnen vijf maanden aan de rand van de hongersnood zou staan en de strijd zou moeten staken, waarna Frankrijk, Italië en Rusland vanzelf zouden volgen.²⁸

Berlijn wilde echter niet dat de neutralen, Nederland voorop, de uiterste consequentie uit de moedwillige torpedering van handelsschepen zouden trekken en de Centralen de oorlog zouden verklaren. Daarom werden de Duitse kolenleveranties aan Nederland per februari 1917 aanmerkelijk verhoogd (om de stilvallende import vanuit Groot-Brittannië te compenseren), en werd er tussen de uiterste grens van het operatiegebied van de duikboten in de Noordzee en het Britse mijnenveld rondom Duitsland een corridor voor Nederlandse schepen op weg naar de Atlantische Oceaan en de Middellandse Zee opengehouden.²⁹ Daarnaast beloofde Berlijn dat compensatie betaald zou worden voor schepen die buiten het *Sperrgebiet* zouden worden getorpedeerd.³⁰ Verder werd afgesproken één keer per dag een schip van Kröllers Batavier-lijn tussen Vlissingen en Southwold te laten varen om passagiers en post – geen goederen – tussen Groot-Brittannië en Nederland te vervoeren.³¹ Tenslotte werd aan neutrale schepen die zich op 31 januari in het toekomstige *Sperrgebiet* bevonden nog tot 5 februari de tijd gegeven om als de wiedeweerga richting veiliger wateren te vluchten.³²

Op 1 februari werd naar aanleiding van de Duitse officiële aankondiging op het ministerie van Marine een vergadering gehouden, waarin vertegenwoordigers van alle partijen die primair belang hadden bij scheepvaart op of door de Noordzee aanwezig waren: de departementen van Buitenlandse Zaken, Marine en Koloniën, de chef marinestaf, de grootste reders en de Nederlandsche Reedersvereeniging³³, NOT, Kodibu en het Graanbureau, alle partijen die primair belang hadden bij de scheepvaart door of over de Noordzee, aanwezig waren.³⁴ Tijdens deze vergadering werd besloten om voorlopig alle schepen in de havens te houden, niet alleen om verlies aan materieel en mensenlevens te voorkomen, maar ook om te zorgen dat de Nederlandse regering niet in de positie gebracht zou worden om op hoge poten genoegdoening te moeten eisen van Berlijn: dat zou op dit moment alleen maar de neutraliteit in gevaar brengen. Tweede punt van gesprek waren de

²⁸ Halpern, *Naval History*, 337-338; Steffen, 'Holtzendorff Memorandum', 215-218; Birnbaum, *Peace Moves and U-Boat Warfare*, 218-247; Schröder, *Die U-Boote des Kaisers*, 282-291; Foley, *Path to Verdun*, 181-236.

Overigens had de Duitse legerleiding "voor het geval dat" enkele divisies, ongeveer 40.000 man in totaal, uit Roemenië teruggetrokken en aan de Nederlandse grens samengebracht. Abbenhuis, *Art of staying neutral*, 130.

²⁹ Dagboek Van Aalst, 1 februari 1917, 367-368.

³⁰ Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog III*, 31; Frey, *Der Erste Weltkrieg*, 90; Gijswijt, 'Neutraliteit en afhankelijkheid', 29; Den Hertog, *Cort van der Linden*, 572-578.

³¹ Het was ook in Duits belang om minstens één verbinding tussen Groot-Brittannië en het Europese vasteland in stand te houden, om zo bijvoorbeeld contact te blijven houden met door de Britten geïnterneerde Duitse krijgsgevangenen. De Batavier-schepen waren overigens passagiersschepen en hadden nauwelijks laadruimtes, dus de Duitsers hoefden niet bang te zijn dat er veel Nederlandse goederen naar Groot-Brittannië vervoerd zouden worden. Hoover, *American Epic I*, 287. Voor Kröllers Batavier-lijn was het grote voordeel dat zij nu het virtuele monopolie op de passagiers- en postverbinding overnam van de Stoomvaartmaatschappij "Zeeland".

Zie *Gedenkschrift Stoomvaart-Maatschappij "Zeeland"*, 41-42.

³² Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog III*, 1-3; Baer, *The Anglo-German antagonism*, 226-227.

³³ Zie hoofdstuk 3, paragrafen 3 en 4.

³⁴ Dagboek Van Aalst, 1 februari 1917, 367-368.

gevolgen van de Duitse aankondiging voor de vele regelingen die Nederlandse Crisisinstellingen hadden afgesloten met Groot-Brittannië. Niet alleen de NOT, maar ook de reders op de White List en de LEB hadden zich verplicht regelmatig een haven op de Britse eilanden, dat wil zeggen in het *Sperrgebiet*, aan te doen: iets wat nu praktisch onmogelijk was geworden. Maar, zo opperden de aanwezigen optimistisch, daar zou wel een mouw aan te passen zijn. Zo zou de NOT bij afvaart en thuiskomst van elk schip de manifesten kunnen opsturen naar de Britse Legatie in Den Haag, in plaats van een vertegenwoordiger van de *Admiralty* in een Britse havenstad. Totdat de Britten deze alternatieven hadden aanvaard, zouden Nederlandse schepen in hun havens blijven en de Entente dus niet van Nederlandse exportproducten kunnen voorzien.³⁵

De Uitvoerende Commissie, waar Van Aalst de volgende dag uitgebreid verslag uitbracht, was even optimistisch gestemd over de mogelijkheid het *Agreement* aan de omstandigheden aan te passen. Maar Alan Johnstone, die op 2 februari, zijn laatste werkdag in Nederland, persoonlijk afscheid kwam nemen, waarschuwde dat de Britse regering 'niet zoo gemakkelijk op het voorstel der U.C. zoude willen ingaan, daar men niet gaarne bewijs zoude willen geven dadelijk onder den indruk te zijn gekomen van de Duitse maatregelen'.³⁶ Londen wilde bovendien tot elke prijs voorkomen dat neutrale schepen voortaan de kusten van Groot-Brittannië links zouden laten liggen, waardoor de Britten zowel belangrijke importgoederen (zoals Nederlandse margarine, glycerine en landbouwproducten) als baten uit handelstransacties zou mislopen.³⁷ Daarom vaardigde de Britse regering op 16 februari 1917 een Order in Council uit waarin zij alle neutrale schepen, die zonder een Britse inspectiehaven te passeren over de Noordzee voeren, expliciet dreigde met aanhouding.³⁸ Om te voorkomen dat neutrale kapiteins de Order in Council simpelweg zouden negeren, in paniek naar hun thuishaven zouden vluchten en daar zouden blijven, had de Admiralty bovendien alle neutrale schepen die zich op 1 februari 1917 in een Britse haven bevonden, verboden uit te varen. Het ging in totaal om ongeveer zeshonderd, schepen, waarvan er zo'n vijftig uit Nederland kwamen.³⁹ Londen verordonneerde dat deze schepen alleen weg mochten als er gelijkwaardige vervangers geladen met zogenaamde 'approved commodities' (voedingsmiddelen, ijzererts, ijzer en staal, nitraten, pyriet, grondstoffen voor de munitiefabrieken en timmerhout) voor terug zouden komen. Daarnaast weigerde de

³⁵ NA 2.06.079/1251: UC 2 februari 1917, 225-230. Toen in december 1916 voor het eerst geruchten rondgingen over de duikbootoorlog, had de UC overigens al haar gedachten laten gaan over de mogelijkheid de gevaarlijke overtocht ter inspectie naar Groot-Brittannië te vervangen door een veiliger alternatief. Dagboek Van Aalst, 15 december 1916, 350-351; 19 december 1916, 352-353; 27 december 1916, 359.

³⁶ NA 2.06.079/1251: UC 2 februari 1917, 209-210, 232.

³⁷ BNA CAB 21/6: Memorandum van de Admiraliteit voor het kabinet, 'The German blockade and Neutral shipping, 2 februari 1917; BNA CAB 23/1: Notulen *War Cabinet*, 1 februari 1917. Cf. Baer, *The Anglo-German antagonism*, 149; Osborne, *Britain's Economic Blockade*, 155.

³⁸ BNA FO 551/7, 109939: Balfour aan Bertie, 5 februari 1917. Cf. Ørvik, *The Decline of Neutrality*, 44-45; Osborne, *Britain's Economic Blockade*, 155; Baer, *The Anglo-German antagonism*, 148.

³⁹ De zeshonderd schepen worden genoemd in BNA CAB 23/1: Notulen *War Cabinet*, 3 februari 1917, de vijftig in NA 2.06.079/1252: UC 16 februari 1917, 73-74, 90. Alleen al in de inspectiehaven Falmouth lag begin februari zo'n 200.000 ton aan Nederlandse scheepsruimte. NA 2.06.001/4225: CHB 9 februari 1917, 1. Cf. Watson, *Britain's Dutch Policy*, 154-155; Baer, *The Anglo-German antagonism*, 147; Sanders, *British Strategic Planning*, 139.

Britse regering pertinent om ladingen landbouwhulpstoffen en oliën en vetten voor de margarine-industrie door te laten, zolang de levering van Nederlandse landbouwproducten en margarine aan Groot-Brittannië niet volledig hervat zou worden.⁴⁰

Daarmee ontstond een gevaarlijke patstelling, die het hele Nederlandse scheepvaartverkeer lamlegde. De Britten wilden de NOT verplichten door het *Sperrgebiet* te varen, terwijl de Trustmaatschappij dat nou juist weigerde. Om de Britten extra onder druk te zetten, liet Van Aalst, met goedkeuring van Loudon, de Britten weten dat het buigen of barsten was.⁴¹

Should unexpectedly the British Government not be found ready to comply with our proposal, so that our whole navigation should come to a standstill, I fear that this would very unfavourably affect the public opinion here [...]. No doubt people here would attribute this deplorable state of affairs to Great Britain, [...] and in some way they would feel themselves victims of the British Blockade of Germany which unvoluntarily [sic] would direct Dutch sympathies towards Germany. [...] Finally I beg to observe that if imports from overseas were completely stopped, the N.O.T. would very soon have lost its authority as nobody would any longer be in want of its services, and it would be very difficult to maintain the rigidity of their control in goods arrived before through their intermediary. I need not explain to you the serious consequences of such state of affairs [sic].⁴²

8.4 – Inspectie buiten het *Sperrgebiet*

De Britse regering nam de waarschuwing van Van Aalst uiterst serieus. Dat bleek toen op 9 februari 1917 Oppenheimer verheugd aan de UC liet weten dat Londen hem een ‘zeer goed’ voorstel gestuurd had, dat Nederlandse schepen in staat zou stellen om graan en andere levensmiddelen te halen in de Verenigde Staten. Die schepen zouden op de heen- en terugreis een Britse haven buiten het Verenigd Koninkrijk – en dus het *Sperrgebiet* – aan moeten doen ter controle. Voorwaarde was wel dat de ladingen die schepen uit de VS zouden meenemen van te voren door de Britse autoriteiten moesten worden goedgekeurd, om te voorkomen dat er goederen naar Nederland werden gehaald die op één of andere manier de Duitsers ten goede zou komen. Zo kon de Britse regering haar controles, waaraan zij zeer veel belang hechtte, handhaven en zelfs uitbreiden. De UC reageerde, gezien de hoge nood, direct enthousiast, en na verdere onderhandelingen werd Halifax op het Canadese schiereiland Nova Scotia aangewezen als inspectiehaven. Ook de Nederlandse regering, al

⁴⁰ BPNL V-I, doc. nr. 14, 24: Balfour aan De Marees van Swinderen, 13 februari 1917; NA 2.06.079/1254: UC 20 april 1917, 103-104; BNA CAB 21/6: Memorandum van de *Bunker Committee*, 1 februari 1917, bijgevoegd bij het memorandum “German Blockade and Neutral Shipping,” van “D.P.H.H.” 26 maart 1917. De *Bunker Committee* coördineerde de afgifte van de schaarse hoeveelheid steenkool aan Britse schepen en bunkerstations overall ter wereld. Cf. Watson, *Britain’s Dutch Policy*, 155-156; Riste, *Neutral ally*, 174.

⁴¹ Dagboek Van Aalst, 2 februari 1917, 368.

⁴² NA 2.06.079/1251: Van Aalst aan Johnstone, 2 februari 1917, en een voorlopige en definitieve versie van de brief van de NOT aan de Britse Legatie van dezelfde datum, allen bijgevoegd bij UC 2 februari 1917. Het citaat komt uit het eerstgenoemde document. Zie ook BNA FO 383/1321, 27668: Johnstone aan het Foreign Office, 4 februari 1917. Cf. Van Manen, *NOT IV*, 5.

snel op de hoogte gesteld, trof haar voorbereidingen. Zo eiste Posthuma onmiddellijk, gebruik makend van de Schepenvorderingswet, alle geschikte tonnage op om die zo snel en goedkoop mogelijk naar de VS te sturen om graan te halen.⁴³ Regering en UC besloten bovendien dat die schepen in ballast (zonder lading) zouden uitvaren.⁴⁴ Schepen in ballast gebruikten minder steenkool voor de heenreis, en konden in hun laadruimte zelfs nog een extra voorraadje voor de terugreis meenemen. Zo kon mogelijke onenigheid over de mogelijkheid dat de Britten compensaties zouden eisen voor het ter beschikking stellen van bunkerolen vermeden kunnen worden.⁴⁵

De UC was buitengewoon positief over deze ontwikkelingen. Belinfante plaatste op 13 februari zelfs een communiqué in de kranten waarin de UC triomfantelijk aankondigde dat – dankzij haar – de scheepvaartstremming maar van korte duur zou zijn.⁴⁶ De definitieve Britse toestemming om via Halifax naar de VS te varen liet echter op zich wachten, en werd eind februari slechts ‘voorlopig’ verstrekt.⁴⁷ De oorzaak van deze vertraging lag in een diplomatieke rel tussen de Britse en de Nederlandse regering over het Britse handelsschip “Princess Melita”. Dit schip had het *Sperrgebiet* getrotseerd en was vanuit een Engelse haven op 5 maart bij Hoek van Holland aangelopen. De “Princess Melita” was een bewapend handelsschip, en had een kanon aan boord om zich eventuele U-boten mee van het lijf te kunnen houden. Maar volgens Nederlandse neutraliteitsproclamatie van eind juli 1914 mochten bewapende handelsschepen varende onder de vlag van een oorlogvoerend land Nederlandse havens niet binnen varen.⁴⁸ Londen beweerde dat Nederland hiermee Duitsland in de kaart speelde: niet bewapende handelsschepen waren namelijk een gemakkelijke prooi voor Duitse duikboten.⁴⁹ Om de druk op Loudon nog wat te verhogen, kreeg Townley – die inmiddels Johnstone had opgevolgd – opdracht hem en de NOT mee te delen dat, tenzij Nederland bereid was bewapende handelsschepen toe te staan, alle ‘facilities’ voor de overzeese vaart definitief zouden worden ingetrokken. Dit hield in, legde Townley op 13 maart 1917 aan Van Aalst uit, dat schepen weer hun oude vertrouwde hoofdinspectiehaven Kirkwall (op de Orkney-eilanden boven Schotland) moesten aandoen, en dus door het *Sperrgebiet* moesten varen.⁵⁰

⁴³ NA 2.06.079/1252: UC 9 februari 1917, 26-27, en Van Aalst aan Oppenheimer, 9 februari 1917 no. 363, bijgevoegd bij UC 9 februari 1917.

⁴⁴ Dagboek Van Aalst, 8 februari 1917, 376; 9 februari 1917, 377-379; 10 februari 1917, 379-390; 11 februari 1917, 380. Overigens werd op 23 mei 1917 een amendement aan de Schepenvorderingswet toegevoegd, dat de regering de mogelijkheid gaf om scheepsruimte te vorderen voor het vervoer van alle soorten goederen; daarvoor mocht de regering in principe alleen scheepsruimte vorderen voor het transport van levensmiddelen. De Monchy, 'Commerce and Navigation', 128.

⁴⁵ NA 2.06.079/1252: UC 9 februari 1917, 21-22.

⁴⁶ NA 2.06.079/1252: UC 13 februari 1917, 53-54

⁴⁷ Dagboek Van Aalst, 20 februari 1917, 384-385; 21 februari 1918, 385; NA 2.06.079/1252: UC 23 februari 1917, 139.

⁴⁸ Zie Moeyes, *Buiten schot*, 260-261; Ritter, *De donkere poort II*, 131-135; Watson, *Britain's Dutch Policy*, 98-100; Vandenbosch, *The Neutrality of the Netherlands*, 87, 114-119.

⁴⁹ BNA FO 800/195, 127-131: Robert Cecil aan Townley, 4 april 1917, 'Private & Confidential'. Zie ook Den Hertog, 'Legal Argumentation', 23-28.

⁵⁰ Dagboek Van Aalst, 13 maart 1917, 402.

De UC-leden lazen de volgende dag echter tot hun stomme verbazing in de krant dat de regering desondanks had besloten dat de ballastschepen op 15 maart naar de VS zouden vertrekken.⁵¹ Van Aalst spoedde zich daarop naar Loudon om er zeker van te zijn dat hij de boodschap van Townley goed begrepen had en de regering beleefd doch beslist aan te raden de toestemming om de ballastschepen uit te laten varen weer in te trekken. Loudon was echter de hele dag in Utrecht voor de feestelijke opening van de Jaarbeurs en liet pas laat die avond wat van zich horen. Hij bleek het volstrekt niet eens te zijn met Van Aalsts interpretatie van Townleys mededeling, want hij kon niet geloven dat de Britse regering de kwestie-“Princess Melita” verbond met het uitvaren via Halifax. De eerste ging namelijk alleen de regering, de tweede de NOT wat aan en die twee instanties hadden uit de aard der zaak niets met elkaar te maken, doceerde Loudon. Van Aalst vroeg daarop toestemming om in ieder geval de reders op de hoogte te brengen van zijn bedenkingen, maar Loudon weigerde dat: hij wilde namelijk voorkomen dat via de reders de pers lucht zou krijgen van de “Princess Melita”-ruzie en het hem moeilijk zou maken om de boel achter de schermen en in der minne met de Britten te schikken. Gelukkig voor de reders was Loudon er, nadat Van Aalst teleurgesteld was afgedropen, kennelijk toch niet helemaal gerust op en had daarom Kröller – wiens Commissie van Bijstand een grote invloed op Posthuma en dus op het gebruik van door de regering gerekwireerde scheepsruimte had – opgebeld.⁵² Die vertelde hem, tot niet geringe verbazing van de minister, dat de toestemming om uit te varen weer door Posthuma was ingetrokken. Kröller had namelijk van Townley exact dezelfde waarschuwing als Van Aalst gekregen en daarom Posthuma geadviseerd niet uit te varen. Loudon was woedend dat hij hiervan niet direct op de hoogte gebracht was, en belde Posthuma op om tekst en uitleg te eisen. Posthuma wist hem er echter van te overtuigen dat het écht geen zin had om uit te varen. Om half één 's nachts kwamen beide ministers bij elkaar en verstuurden ze een door hen beiden getekende order naar de betrokken rederijen om alle voorbereidingen om de volgende morgen in alle vroegte richting de VS te varen, te staken.⁵³ Maar op 16 maart, een dag na de geplande uitvaardatum, kreeg de NOT van Oppenheimer te horen dat de Britse regering besloten de beloofde ‘facilities’ voor de ballastschepen toch te handhaven, hoewel – hij vermeldde het uitdrukkelijk – daarin niet moest worden gelezen dat de dat de Britse regering overstag ging inzake de “Princess

⁵¹ *NRC*, 14 maart 1917 ochtendblad.

⁵² De administratie van de Schepenvorderingswet was formeel in handen gelegd van het 'Bureau Uitvaren van Schepen', dat de vrachtprijs zou beide betaald zou worden voor door de regering in beslag genomen scheepsruimte en de lading die daarin vervoerd zou worden. In feite had vooral de Commissie van Bijstand (lees: Kröller) een grote rol in het toekennen van scheepsruimte. (BNA FO 551/1, 50590: Townley aan Balfour, 14 februari 1917 no. 1040 Commercial, met bijgevoegd 'A Summary of the War Aspect - past, present, and future, of the Economic Relations between the United Kingdom and Holland' door Oppenheimer, n.d. [begin 1917], 8-9).

⁵³ Dagboek Van Aalst, 14 maart 1917, 403-406; 15 maart 1917, 407-408; NA 2.06.079/1253: UC 16 maart 1917, 59, 62-63, 67-68; Bijlage bij de Notulen van de Vergadering der Uitvoerende Commissie d.d. 16 maart 1917. Beschrijving der bijeenkomst gehouden op 15 Maart 1917 des namiddags ten half twee ure in de vergaderzaal Paleisstraat 2 met de aandeelhouders-reeders der Nederlandsche Overzee Trustmaatschappij en den President en Secretaris der Nederlandsche Reedersvereniging, 86-93.

Melita".⁵⁴ Uiteindelijk konden op 29 maart 1917 eindelijk de 29 ballastschepen vertrekken om de in VS graan, veevoer en andere hoogstnoodzakelijkheden te halen.⁵⁵

Maar zodra de schepen in Amerika waren aangekomen en volgeladen, ontstonden er nieuwe mogelijkheden. Enkele schepen werden namelijk bij hun tweede en laatste controle in de haven van Halifax tegengehouden en kregen van de Britse autoriteiten geen toestemming de oceaan op te stomen. Deze schepen hadden namelijk kunstmest aan boord geladen en, zo legde Townley uit, de Britse regering wilde niet dat dit Nederland bereikte als dit zou worden gebruikt voor het bemesten van bietsuikergronden. Over bietsuiker waren namelijk in het kader van het *Agricultural Agreement* (nog) geen afspraken gemaakt en deze suikers mochten dus op de vrije markt – vooral aan Duitsland – worden verkocht.⁵⁶ Townley deelde de NOT mee dat de regering al mondeling had toegezegd dat de aangevoerde kunstmest niet voor de teelt van suikerbieten zou worden gebruikt, en zodra hij daarvan ook schriftelijk bewijs had mochten de schepen de haven van Halifax verlaten. Toen die schriftelijke bevestiging maar op zich liet wachten, ging Van Aalst eens informeren, maar zowel Posthuma en Loudon bleken niets van enige mondelinge afspraak af te weten. Al snel bleek dat de vork iets ingewikkelder in de steek zat. Linthorst Homan (LEB) had aan de British and General Trading Association de bedoelde mondelinge toezegging gedaan, omdat hij daar op zijn beurt van D. van Rijn (Kunstmestcommissie) toestemming voor had gekregen. Van Rijn had niet aan Loudon doorgegeven wat hij gezegd had omdat hij vond dat deze er niets mee te maken had, en Linthorst Homan vond dat zijn uitspraak zo in de lijn van het *Agricultural Agreement* lag dat verdere uitleg aan Posthuma overbodig was.⁵⁷ Daarop werd, op advies van Kröller, besloten dat Van Rijn eerst Loudon formeel op de hoogte zou brengen van zijn besluit, waarop de minister van Buitenlandse Zaken zijn collega op Landbouw zou vragen dit besluit schriftelijk goed te keuren. Loudon zou tenslotte dit laatste briefje weer doorsturen aan Townley. Loudon vergat die laatste stap echter, waardoor het uitvaren van de schepen nóg enkele dagen vertraging opliep.⁵⁸ Pas op 18 mei 1917 kwamen de eerste schepen met graan en kunstmest in Nederland aan.⁵⁹

8.5 – De “grote” en de “kleine” vaart

⁵⁴ NA 2.06.079/1253: UC 20 maart 1917, 101; Oppenheimer aan Van Aalst, 16 maart 1917 no. 1390, bijgevoegd bij UC 20 maart 1917; NA 2.06.079/1254: UC 13 april 1917, 41-42.

⁵⁵ De schepen vertrokken op 29 maart 1917. De Valk en Van Faassen (red.), *Dagboek De Beaufort II*, 29 maart 1917, 895.

⁵⁶ NA 2.06.079/1253: UC 13 maart 1917, 49-50; UC 27 maart 1917, 169; NA 2.06.079/1254: UC 10 april 1917, 21-22.

⁵⁷ Dit is overigens des te merkwaardiger omdat Van Rijn formeel werkzaam was bij Buitenlandse Zaken, maar was “uitgeleend” aan de Kunstmestcommissie.

⁵⁸ NA 2.06.079/1253: UC 27 maart 1917, 170-171; UC 30 maart 1917, 208-209; UC 3 april 1917, 236-237; *Dagboek Van Aalst*, 27 maart 1917, 419-420; 28 maart 1917, 420; 30 maart 1917, 421-422; 2 april 1917, 425-426; NA 2.06.079/1254: UC 24 april 1917, 142; UC 4 mei 1917, 221-222.

⁵⁹ *Dagboek Van Aalst*, 5 april 1917, 429; NA 2.06.079/1254: Van Aalst aan Oppenheimer, 13 april 1917 no. II 2085, bijgevoegd bij UC 17 april 1917; UC 4 mei 1917, 224; NA 2.06.079/1255: UC 8 mei 1917, 28; UC 18 mei 1917, 106-107.

Parallel aan het éénmalige Britse aanbod om Nederlandse schepen in de VS het allernoodzakelijkste te laten halen zonder ter controle het *Sperrgebiet* aan te moeten doen, deed Londen de UC half februari 1917 ook een voorstel om de Nederlandse scheepvaart op andere belangrijke handelsroutes naar Amerika, het Middellandse Zeegebied en Zuidoost-Azië weer te hervatten. Ook hier was de idee dat de Britse regering de eis om een haven in het Verenigd Koninkrijk aan zou doen zou opgeven, in ruil voor een grotere invloed op wat er precies aan boord van de Nederlandse schepen zou worden geladen. Zij eiste dat de ladingsmanifesten van te voren zouden worden doorgegeven aan het Foreign Office, die daarin naar hartelust zou mogen schrappen. De NOT zou vervolgens de, eventueel aangepaste, manifesten weer terugkrijgen en plechtig moeten beloven dat de schepen niet meer of andere goederen zouden laden dan door de Britten was goedgekeurd. Uiteraard werd vervolgens in de inspectiehavens, die overal in het Britse Empire zouden worden ingericht, gecontroleerd of deze belofte wel was nagekomen.⁶⁰

De UC was niet heel erg gecharmeerd van dit voorstel, omdat zij vond dat het de rol van de Trustmaatschappij beperkte tot verstrekker van contracten en leverancier van NOT-kegels aan reders die van de Britten een zogeheten *navicert* - een bewijs dat het ladingmanifest was goedgekeurd en gecontroleerd – gekregen hadden.⁶¹ Zij besloot echter akkoord te gaan, mits bij de beoordeling van de manifesten rekening gehouden zou worden met het *Agreement*, in het bijzonder de rantsoenen. De afgesproken rantsoenhoeveelheden, redeneerde de UC, waren namelijk de minimale hoeveelheden die Nederland nodig had, en zij zou niet accepteren dat Britse consuls of het *Foreign Office* aanvoer zouden weigeren van goederen waarvan het vastgelegde invoerplafond nog niet bereikt was.⁶² Een reactie van de Britse regering op dit voorstel liet echter, tot grote ergernis van Van Aalst c.s, op zich wachten.⁶³ Wel liet op 2 april 1917 Londen, via Oppenheimer, de NOT weten intussen inspectiehavens te hebben ingericht te Gibraltar, Alexandrië, Freetown (in Sierra Leone aan de westkust van Afrika) en Kingston (op Jamaica).⁶⁴ Neutrale schepen mochten daarvan gebruik maken, maar :

⁶⁰ NA 2.06.079/1252: UC 13 februari 1917, 46-47, 51-52.

⁶¹ OP II, map 'Diary May 1917': dagboekaantekening Oppenheimer 11 mei 1917. Cf. NA 2.06.079/1255: UC 11 mei 1917, 55-56; NA 2.06.079/1256: Oppenheimer aan Van Aalst, 9 juni 1917 no. 2715, bijgevoegd bij UC 12 juni 1917; UC 19 juni 1917, 135; UC 22 juni 1917, 175; 7. Zie ook NA 2.06.079/1656: Commissie voor de Scheepvaart 16 juli 1916, 109, waarin Valstar opmerkt dat door het Navicert-systeem 'Engeland eene absolute macht verkreeg buiten de N.O.T. om' verkreeg. Deze Commissie voor de Scheepvaart zal in het vervolg van dit hoofdstuk nog uitgebreid ter sprake komen. Overigens had de NOT in december 1916 een dergelijk Brits voorstel nog resoluut afgewezen (NA 2.06.079/1605, XLId, 19 december 1916, 22-23), hetgeen aangeeft tot welke concessies de Trustmaatschappij bereid was om de schepen weer te laten varen. Zie voor verdere uitleg over het *navicert*-systeem Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog* III, 41; Frey, *Der Erste Weltkrieg*, 235; Siney, *Allied Blockade*, 140-142; Cecil, *All the way*, 134.

⁶² NA 2.06.079/1252: UC 16 februari 1917, 69-73; UC 20 februari 1917, 106.

⁶³ NA 2.06.079/1252: Van Aalst aan Oppenheimer, 15 februari 1917 no. 407 en 16 februari 1917 no. 425, bijgevoegd bij UC 16 februari 1917; Van Aalst aan Oppenheimer, 21 februari 1917, no. 1122 II: 'Scheme to be adopted for ships sailing to and from North America, South America, the Mediterranean, the Peninsular, the Far East and West India', bijgevoegd bij RvB 23 februari 1917.

⁶⁴ Zie BNA CAB 21/6: Memorandum voor het Britse kabinet door 'D.P.H.H.', 'German Blockade and Neutral Shipping', 26 maart 1917; BNA CAB 24/9: War Trade Intelligence Department, 'Summary of Blockade Information, 30 March – 5 April', 6 April 1917. Cf. Salter, *Allied Shipping Control*, 99.

His Majesty's Government expressly reserve their belligerent rights of visit, search and capture, and the above facilities are liable to be withdrawn at any time in the event of abuse, or if His Majesty's Government considering it necessary in their belligerent interest to do so.

Bovendien gold het aanbod alleen voor schepen wier eigenaar op de *White List* stond, en was dus afhankelijk van te verrichten tegenprestaties in de vorm van scheepsruimte.⁶⁵ Wat de Britten daarmee bedoelden was op 21 februari 1917 al duidelijk geworden. Op die datum had de UC namelijk een kopie gekregen van een brief van Townley aan Loudon, waarin de Britse gezant meedeelde dat de Britse regering alleen bereid was Nederlandse reders een inspectiehaven buiten het Verenigd Koninkrijk aan te laten doen als zij in ruil tonnage beschikbaar stelden om kolen te vervoeren tussen het VK en Frankrijk.⁶⁶ Op 17 april 1917 werd Van Aalst bovendien bij Townley ontboden en kreeg daar te horen dat de Britse regering nóg meer eisen stelde. Als nieuwe voorwaarde voor het hervatten van de grote vaart via inspectiehavens buiten het *Kriegsgebiet*, deelde Townley mee, moest de Nederlandse scheepvaart op Groot-Brittannië op het niveau van voor februari 1917 worden hervat, duikboten of niet.⁶⁷

Hoewel de UC weinig gelukkig was met dit forse Britse eisenpakket, werd besloten de onderhandelingen niet af te breken: daarvoor waren de belangen die op het spel stonden simpelweg te groot.⁶⁸ Maar om verder te gaan, moest worden geïnventariseerd tot welke offers de individuele scheepvaartmaatschappijen eventueel bereid waren. Dat was gemakkelijker gezegd dan gedaan; elke reder, behalve de HAL en de RL, had immers aparte afspraken gemaakt met de Britten over bunkercolen. Ook was overleg met de regering, in casu Loudon en Posthuma, nodig om te voorkomen dat zij de Schepenvorderingswet zouden gebruiken om een door de NOT gesloten regeling te blokkeren.⁶⁹ Op verzoek van Van Aalst stelde NOT-bestuurslid Wilmink daarom op 15 maart 1917 aan de leden van de Reedersvereniging voor om een nieuwe NOT-afdeling op te zetten, die voor zowel de regering als de scheepvaartmaatschappijen als vast aanspreekpunt zou dienen voor alle aan de duikbootoorlog en zijn verstrekkende gevolgen gerelateerde problemen, in de hoop zo meer duidelijkheid te scheppen. Zo'n NOT-commissie had nog een voordeel: zij zou een tegenwicht kunnen bieden aan het duo Kröller/Posthuma, wier invloed in scheepvaartzaken sterk gegroeid was door de Schepenvorderingswet.⁷⁰ Dat werd ook door de Britten meer

⁶⁵ NA 2.06.079/1253: Citaat uit Oppenheimer aan Van Aalst, 2 april 1917 no. 1686 met bijgevoegd memorandum 'Neutral vessels calling for examination at ports outside the United Kingdom', n.d., bijgevoegd bij UC 3 april 1917. Zie ook UC 3 april 1917, 238-243;

⁶⁶ NA 2.06.079/1252: Botterell aan Van Aalst 21 februari 1917 no. 1009, 'very urgent', bijgevoegd bij UC 23 februari 1917.

⁶⁷ Dagboek Van Aalst, 17 april 1917, 432-433; NA 2.06.079/1254: UC 17 april 1917, 86-88; UC 20 april 1917, 113-115; BNA FO 800/195, 132-135: Townley aan Robert Cecil, 23 april 1917

⁶⁸ NA 2.06.079/1253: UC 3 april 1917, 243-247; NA 2.06.079/1254: UC 13 april 1917, 50-52; UC 17 april 1917, 68-69. Citaat uit UC 20 april 1917, 108.

⁶⁹ NA 2.06.079/1254: UC 10 april 1917, 24-25; UC 13 april 1917, 40-42; UC 20 april 1917, 111-113; UC 24 april 1917, 132-133; UC 27 april 1917, 163-165.

⁷⁰ OP I, map 'Diary March 1917', dagboek aantekening Oppenheimer 17 maart 1917.

dan van harte toegejuicht: Townley verdacht het duo er van om de tot nu toe gevoerde onderhandelingen bewust te hebben tegengewerkt, om zo de Nederlandse publieke opinie steeds verder tegen de Britten op te jagen en de Entente tot concessies te dwingen.⁷¹ Ook Loudon vond de oprichting van zo'n nieuwe commissie een prima idee, omdat daarmee de regering zich tactisch uit allerlei mogelijkerwijs compromitterende zaken kon terugtrekken, verder conflict met Posthuma vermeden kon worden en er zo minder ruimte was voor onenigheid aan Nederlandse zijde, bijvoorbeeld tussen reders onderling.⁷²

In afwachting van de definitieve oprichting van de nieuwe NOT-scheepvaartafdeling werd besloten dat Snouck Hurgronje een rondje zou maken langs de betrokken reders met de vraag of, en zo ja, tot welke prijs, zij bereid waren de vaart op Groot-Brittannië te hervatten. Dat waren zij vrijwel allemaal – de kosten van het doelloos stilliggen van de schepen begon namelijk de pan uit te rijzen⁷³ – mits de Britse regering, die immers zo veel belang had bij het hervatten van de Nederlands-Britse scheepvaart, hen enige garanties zou bieden, bijvoorbeeld door regelmatig een militair konvooi over de Noordzee te laten varen waarbij Nederlandse vrachtafdelingen konden aanhaken.⁷⁴ Bovendien hadden zij grote problemen met de Britse eisen inzake 'approved commodities'⁷⁵: als elk Nederlands schip zou moeten wachten voordat het met de juiste lading zou zijn volgeladen, zou dat lange wachttijden tot gevolg hebben, met financiële verliezen voor de reders en verloren tonnage voor de Britten als belangrijkste nadelen. Tenslotte eisten de Nederlandse reders dat de Britse regering glashard zou garanderen dat voor elk schip dat naar Groot-Brittannië voer er ook weer één zou terugkomen.⁷⁶

Vervolgens spraken alle Nederlandse betrokkenen (NOT, Reedersvereniging en de verschillende scheepvaartmaatschappijen en ministeries) af dat Snouck Hurgronje af zou reizen naar Groot-Brittannië 'om aldaar eens poolshoogte te nemen omtrent hetgeen men daar eigenlijk wil'.⁷⁷ Het plan was dat Snouck Hurgronje de eisen van de Nederlandse reders zou presenteren aan de Britse regering, in de hoop dat Londen deze zou willen meenemen in een definitieve oplossing voor zowel de "kleine vaart" (tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk) als de "grote vaart" (tussen Nederland en mediterrane, Aziatische, Amerikaanse havens). Die Britse oplossing zou Snouck vervolgens weer mee terugnemen naar Nederland, waar de de nieuw op te richten onderafdeling van de NOT, de Commissie voor de

⁷¹ BNA FO 800/195, 119-122: Townley aan Robert Cecil, 17 maart 1917.

⁷² Dagboek Van Aalst, 15 maart 1917, 408; 27 april 1917, 442; 28 april 1917, 442; NA 2.06.079/1253: UC 16 maart 1917, 68-69; NA 2.06.079/1254: UC 1 mei 1917, 196-197, 204, 207.

⁷³ De Rotterdamsche Lloyd becijferde bijvoorbeeld dat zij in de periode van 8 februari tot en met 8 maart ongeveer Fl. 24.000 aan liggeld, plus Fl. 2.000 per dag aan gages, liggeld en steenkool om de scheepsmachines draaiende te houden, kwijt was aan één enkel schip. NA 2.06.079/1253: UC 13 maart 1917, 36.

⁷⁴ Een Nederlands konvooi was geen optie, omdat dit tot grote, waarschijnlijk onoverkomelijke problemen met Duitsland zou kunnen leiden. Zie ook hoofdstuk 4, paragraaf 5.

⁷⁵ Zie paragraaf 4 van dit hoofdstuk.

⁷⁶ Dagboek Van Aalst, 24 april 1917, 439.

⁷⁷ Dagboek Van Aalst, 25 april 1917, 440-441. De missie van Snouck wordt ook genoemd in onder andere Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog III*; Baer, *The Anglo-German antagonism*, 150-151 en Porter, *Dutch neutrality*, 145-146, maar deze historici overschatten de reikwijdte van zijn missie nogal: Snouck ging naar Groot-Brittannië om informatie te verzamelen, informatie door te geven en om de Britten te verzoeken een definitief voorstel te doen voor het hervatten van de Nederlandse scheepvaart.

Scheepvaart, zich er over zou buigen en uiteindelijk zou beslissen of de deze aanvaardbaar was voor alle partijen.⁷⁸

In Londen werd de diplomaat, geheel volgens het recept dat ook bij de eenzame overtochten van Van Vollenhoven zo goed had gewerkt, met alle egards ontvangen in de hoop hem zo gunstig te kunnen stemmen.⁷⁹ Na een goede week onderhandelen met vertegenwoordigers van diverse regeringsdepartementen, waaronder het Blokkadeministerie van Cecil en het nieuwe Ministry of Shipping – speciaal opgezet om de, dankzij de duikboten steeds schaarser wordende, scheepsruimte zo optimaal mogelijk te verdelen – presenteerden de Britten Snouck begin mei 1917 een voorstel voor een definitief Anglo-Nederlands scheepvaartakkoord.⁸⁰ In ruil voor bunkerolen en de mogelijkheid om op de “grote vaart” inspectiehavens buiten het Verenigd Koninkrijk aan te doen volgens de eerder met de NOT besproken voorwaarden aangaande goedkeuring van het scheepsmanifest, zouden Nederlandse reders alle scheepsruimte die niet nodig was om goederen voor Nederlands gebruik aan te voeren aan de Entente aanbieden, waar zij zouden worden ingezet ‘in Allied trades in waters where they are less vulnerable to German attack’. Wat de “kleine vaart” betrof werd de suggesties van de Nederlandse reders dat hun handelsschepen mee zouden mogen varen in Britse konvooien door de Britse marine verworpen, niet in de laatste plaats uit angst dat via Nederland de vertrektijden en routes van die konvooien in Duitse handen zou vallen.⁸¹ In plaats daarvan bood de Britse regering Snouck Hurgronje twee alternatieven aan. Optie A hield in dat alle Nederlandse schepen in de “kleine vaart” vervangen zouden worden door Britse, die bewaakt door een *destroyer*-eskader heen en weer zouden varen. Maar in ruil zou voor elk Brits schip in de “kleine vaart” een Nederlands schip kolen moeten transporteren tussen Groot-Brittannië en Frankrijk. Optie B hield in dat Nederlandse koopvaardijsschepen in de “kleine vaart” zouden gaan

⁷⁸ Dagboek Van Aalst, 25 april 1917, 440-441; NA 2.06.079/1254: ‘Schema betreffende hervatting onzer Scheepvaart’, n.d., ‘streng vertrouwelijk’, bijgevoegd bij UC 17 april 1917; UC 20 april 1917, 116-117; NA 2.06.079/1254: UC 24 april 1917, 132-136, 141; ‘Extract from Correspondence between the British Legation and the N.O.T. regarding Dutch Navigation’, ‘strictly confidential’. [n.d., half april 1917], bijgevoegd bij UC 24 april 1917. Deze gegevens waren overigens door Townley ook naar Londen opgestuurd: NA 2.06.079/1254: UC 1 mei 1917, 187; NA 2.06.079/1255: Van Aalst aan Oppenheimer, 13 mei 1917 no. II 2557, bijgevoegd bij UC 18 mei 1917.

⁷⁹ BNA FO 800/195, 136-141: Townley aan Robert Cecil, 30 mei 1917.

⁸⁰ BNA FO 382/1713, 90300: Sir Hughe Knatchbull-Hugessen (Contraband Department), Aantekingen van gesprek met Snouck Hurgronje en William Wordsworth Fisher (Admiralty), 3 mei 1917; NA 2.06.079/1255: Uittreksel van telegram van Snouck Hurgronje uit Londen, n.d., bijgevoegd bij UC 11 mei 1917; Loudon aan Van Aalst, 22 mei 1917 ‘Afdeeling II’, no. 22172, bijgevoegd bij UC 22 mei 1917. Zie over het Scheepvaartministerie Dewey, *British agriculture*, 220.

⁸¹ BPNL 8/1, no. 238: Eyre Crowe aan Sir William Graham Greene (permanent secretaris van de Admiraliteit), 7 mei 1918; idem, no. 239: Greene aan Eyre Crowe, 8 mei 1917. Baer, *The Anglo-German antagonism*, 151-152 stelt dat de afwijzing van de Admiraliteit de plannen bemoeilijkte, maar ik denk dat deze ze eerder bevorderde: doordat Nederlandse schepen niet in Brits konvooi hoefde te varen, werden volkenrechtelijke moeilijkheden vermeden. Aangaande het gevaar dat de Duitse marine via Nederland achter de vertrektijden van eventuele konvooien zou kunnen komen meldde de Reedersvereniging op 13 april dat Duitse agenten de vertrektijden van Nederlandse schepen via telefoon of telegraaf aan Duitsland doorgaven. Daar werd deze informatie via het draadloze telegrafiestation in Nauen doorgegeven aan de duikboten, die de schepen vervolgens konden opwachten. NA 2.06.079/1253: UC 27 maart 1917, 189; NA 2.06.079/1254: UC 13 april 1917, 42-43; NA 2.06.079/1256: UC 5 juni 1917, 18-19.

varen. Voor elk schip dat in ballast of met andere dan ‘approved commodities’ in Groot-Brittannië zou aankomen, zouden Nederlandse reders de helft van de tonnage van dat schip inzetten in de Brits-Franse kolenvaart.⁸²

De Britse regering was er erg op gebrand dat de Commissie voor de Scheepvaart snel akkoord zou gaan met het voorstel. Men was namelijk zéér bezorgd dat, indachtig de eerdere waarschuwing van de NOT, de Nederlanders zich gedwongen zouden zien om al hun overeenkomsten met de Britten op te zeggen als de scheepvaartstremming nog langer duurde.⁸³ Bovendien had Townley zijn superieuren gewaarschuwd voor de ondoorzichtige en stroperige manier waarop de Nederlandse besluitvorming inzake scheepvaartzaken zich tot nu toe had voltrokken, en daarom werd Snouck Hurgronje een bonus in het vooruitzicht gesteld als de onderhandelingen uiterlijk op 9 juni 1917 zouden zijn afgerond.⁸⁴ Mocht er voor die datum positief zijn beslist zou er een *modus vivendi*, een tussentijdse oplossing, in werking treden totdat het definitieve vaarsysteem was geïmplementeerd. Die *modus vivendi* hield in dat de Nederlandse reders vijf schepen zouden leveren voor de Brits-Franse kolenvaart, waarna alle schepen op de “grote vaart” alvast zouden kunnen uitvaren en op hun weg richting Amerika of Azië een inspectiehaven buiten het *Sperrgebiet* aandoen. Maar reageerde de Commissie voor de Scheepvaart pas na 9 juni, verviel deze *modus vivendi* en zouden alle uitvarende schepen zich weer gewoon in een haven in het VK moeten melden, totdat het Britse voorstel was aangenomen en de tonnage verdeeld.⁸⁵

8.6 – De Commissie voor de Scheepvaart

Na zijn terugkomst in Nederland bracht Snouck Hurgronje op 29 mei 1917 officieel verslag uit bij de nieuwe Commissie voor de Scheepvaart, die op 27 april 1917 officieel was ingesteld.⁸⁶ Bij haar oprichting had Van Aalst uitgelegd dat de bedoeling was om van de nieuwe NOT-afdeling ‘een geheim bureau zonder ondergeschikten’ te maken, een plaats waar vertegenwoordigers van de UC, van de reders, de Reedersvereniging en de verschillende departementen in afzondering konden onderhandelen over de Britse voorstellen. De commissie was samengesteld door de UC, die er voor had gezorgd dat er een stevig NOT- (en “Amsterdams”) element in deze zogenaamd onpartijdige club aanwezig

⁸² BNA FO 382/1713, 98131: 'Memorandum commd. to Mr. Snouck May 12', 11 mei 1917 en 'Summary of Proposals in regard to Dutch Shipping', 14 mei 1917, met aantekening van Knatchbull-Hugessen, 15 mei 1917; idem, 105151: 'A Summary of points for discussion at meeting in regard to Dutch Shipping', n.d. [rond 22 mei 1917]; idem, 105151: Notulen van een vergadering met Admiralty, Restriction of Enemy Supplies Department, Board of Trade, Ministry of Shipping, Ministry of Blockade en FO over 'Dutch Shipping', 24 mei 1917. Cf. Baer, *The Anglo-German antagonism*, 152-153; Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog III*, 42.

⁸³ BNA FO 382/1713, 108990: Aantekeningen '[r]elative to the question of tonnage and commercial convoys from the Netherlands to the United Kingdom' van Knatchbul Hugeson en Akers Douglas, 5-7 juni 1917. Eerder waarschuwde Townley daar ook al voor: BNA FO 800/195, 123-126: Townley aan Robert Cecil, 24 maart 1917.

⁸⁴ BNA FO 800/195, 136-141: Townley aan Robert Cecil, 30 mei 1917.

⁸⁵ BNA FO 382/1713, 105151: 'Memorandum for Contraband committee and Enemy Exports Committee', 29 mei 1917. Cf. NA 2.06.079/1656: Commissie voor de Scheepvaart 24 mei 1917, 36-40.

⁸⁶ De Commissie werd op 4 mei 1917 officieel bij Townley en Oppenheimer geïntroduceerd. OP II, map 'Diary May 1917': dagboekantekening Oppenheimer 4 mei 1917; Dagboek Van Aalst, 4 mei 1917, 445; NA 2.06.079/1254: UC 4 mei 1917, 227.

was.⁸⁷ Zij werd geleid door J. Visser Jacz., de voorzitter van de Reedersvereniging, aangevuld met NOT-bestuursleden Wilmink (Koninklijke Hollandsche Lloyd) en J.B.A. Jonckheer (Stoomvaartmaatschappij “Nederland”), het NOT-secretarisduo Valstar en Van der Goes, en de Rotterdamse scheepsmagnaat Ph. van Ommeren.⁸⁸ Tenslotte was afgesproken dat, waar nodig of nuttig, zou worden overlegd met vertegenwoordigers van de ministeries van Buitenlandse Zaken (Snouck Hurgronje), LNH (Everwijn) en Marine (kapitein ter zee W.J.G. Umbgrove, Chef van de Marinestaf).⁸⁹

Na Snouck Hurgronjes verslag te hebben aangehoord boog de Commissie zich allereerst over het probleem van de “kleine vaart”. Op 4 juni 1917 belegde zij een aparte vergadering met alle reders die voor februari 1917 op Groot-Brittannië hadden gevaren, en vroeg hen welke van de twee door de Britse regering voorgestelde opties voor de hervatting ervan zij het meest aantrekkelijk vonden. De keuze ging vrijwel unaniem uit naar optie B, vermoedelijk omdat daarbij minder tonnage voor de gevaarlijke Brits-Franse kolenvaart ter beschikking hoefde worden gesteld en men hoopte dat Duitsland wellicht bereid zou zijn om Nederlandse schepen op de Noordzee met rust te laten – zeker als zij in ballast zouden varen.⁹⁰ Visser berekende dat van de 135.000 ton aan Nederlandse scheepsruimte die normaliter de overtocht over het Kanaal maakten, er zo’n 45.000 zou moeten worden afgestaan voor de Entente-kolenvaart: de rest kon steenkolen en stukgoederen naar Nederland, en landbouwproducten en margarine naar Groot-Brittannië transporteren. De hamvraag was echter welke maatschappij bereid zou zijn om de benodigde schepen voor de kolenvaart te leveren. De Commissie wilde als absoluut minimum vijf schepen kunnen aanbieden, omdat daarmee meteen aan de voorwaarden inzake de *modus vivendi* was voldaan.⁹¹ Maar omdat Berlijn, ondanks smeekbedes van zowel Loudon als Wilmink, niet bereid bleek om Nederlandsche schepen die kolen vervoerden van Groot-Brittannië naar Frankrijk een vrijgeleide door het *Sperrgebiet* te geven, stonden de vrijwilligers bepaald niet in de rij. Uiteindelijk, na weken steggelen, smeken, zeuren en dreigen, kon de Commissie begin augustus 1917 aan de UC melden dat er vier schepen gevonden waren.⁹²

Zodoende was de door de Britten gestelde deadline (9 juni) ruimschoots overschreden. Maar dat was, aldus Snouck Hurgronje niet zo’n probleem: die datum was

⁸⁷ NA 2.06.079/1254: UC 1 mei 1917, 196-197.

⁸⁸ Van Ommeren had een vloot tankschepen om benzine, petroleum en olie aan te voeren, zowel voor de grote als de binnenvaart. Dijkstra, *Van Ommeren*, 3-4.

⁸⁹ NA 2.06.079/1254: UC 1 mei 1917, 206-208; NA 2.06.079/1656: Commissie voor de Scheepvaart 29 mei 1917, 43. Haagens’ oude betrekking wordt genoemd in Van Manen, *NOT II*, 140. De oprichting van de Commissie voor de Scheepvaart en haar bezetting wordt ook genoemd in Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog III*, 39; Van Manen, *NOT IV*, 45-46; Flierman, *‘Het centrale punt’*, 48.

⁹⁰ Waarschijnlijk was deze mogelijkheid dan ook de reden waarom Oppenheimer in zijn dagboek kon noteren dat de plannen die Snouck uit Londen meebracht op het ministerie van Buitenlandse Zaken zeer positief werden ontvangen. OP II, map ‘Diary May 1917’: dagboekantekening Oppenheimer 10 mei 1917 [private].

⁹¹ NA 2.06.079/1656: Commissie voor de Scheepvaart 29 mei 1917, 57-58; Commissie voor de Scheepvaart, 31 mei 1917, 69; ‘Vergadering der Commissie voor de Scheepvaart met belanghebbende reeders bij de “Short North Sea Trade” ten kantore der Nederlandsche Reedersvereniging, Stationsweg 135, te Den Haag, op 4 juni 1917, des voormiddags ten 10 ure’, 79-86; Commissie voor de Scheepvaart, 14 juli 1917, 103-104; Commissie voor de Scheepvaart, 16 juli 1917, 110-114; Commissie voor de Scheepvaart, 23 juli 1917, 115-117.

⁹² NA 2.06.079/1656: Commissie voor de Scheepvaart 16 juli 1917, 114 en 9 augustus 1917, 133.

alleen genoemd om te laten zien dat haast nodig was, en betekende *an sich* niet zo veel. Dat was, zoals zou blijken, absoluut niet waar. Snouck verkeerde bovendien, opnieuw volstrekt ten onrechte, in de veronderstelling dat Londen met de Commissie voor de Scheepvaart de “grote” en de “kleine” vaart onafhankelijk van elkaar wilde regelen. Het is volstrekt onduidelijk waarop hij dit baseerde: de Britse voorstellen over “kleine” en “grote” vaart waren vervat in één document, en Townley had hem nog voor zijn vertrek naar Groot-Brittannië duidelijk gemaakt dat voor de vaart op Groot-Brittannië geregeld was er van een definitieve oplossing voor de trans-Atlantische, mediterrane en Indische handelsroutes geen sprake kon zijn. Wellicht hoopte Snouck dat, aansluitend op zijn veronderstelling dat 9 juni eigenlijk geen echte deadline was, het ook geen probleem zou zijn om eerst de “grote”, en pas later de “kleine vaart” te regelen.⁹³

Overigens had de Commissie voor de Scheepvaart ook wat betreft de “grote vaart” de Britse deadline gemist. Zij wilde namelijk, aan de hand van de met de NOT afgesproken rantsoenen en de gemiddelde aanvoer over 1913-1916 van die goederen waarvoor geen importplafond was afgesproken, berekenen hoeveel scheepsruimte er nodig was om alles wat Nederland nodig had te vervoeren. Pas eind juni 1917 was die inventarisatie afgerond. Daaruit bleek dat alleen al de aanvoer uit Noord- en Zuid-Amerika jaarlijks 3.029.000 ton scheepsruimte zou vergen, terwijl er maar 2.421.000 ton beschikbaar was. Posthuma, wiens formele toestemming nodig was omdat hij anders met de Schepenvorderingswet de verhuur van schepen aan de Entente zou kunnen dwarsbomen, wilde daarom eigenlijk niet aan de regeling werken.⁹⁴ Uiteindelijk was hij, vermoedelijk na stevig aandringen van de Scheepvaartcommissie, toch bereid een concessie te doen die uiteindelijk, na goedkeuring van Loudon, naar de Britse Legatie werd gezonden. Die bestond er uit dat de tonnage die normaliter al in Entente-belang voer dat zou kunnen blijven doen, en dat daarnaast 80.000 ton extra zou worden vercharterd. Maar, redeneerde de minister van Landbouw, gezien de opoffering die dat van Nederland vergde mocht die extra scheepsruimte alleen gebruikt worden voor de “Relief”: dat zou sowieso ten opzichte van Duitsland beter uit te leggen zijn. Bovendien eiste Posthuma glasharde garanties dat de schepen die uit Nederland naar de inspectiehavens zouden vertrekken ook inderdaad met een minimum aan wachttijd geïnspecteerd en van bunkerkolen voorzien zouden worden, en hij wilde er zeker van zijn dat de ladingen die de schepen voor gebruik in Nederland zouden komen ophalen ook daadwerkelijk beschikbaar waren.⁹⁵

⁹³ NA 2.06.079/1656: Commissie voor de Scheepvaart 14 juli 1917, 106-107. Bizar genoeg waarschuwde Oppenheimer al op 9 juni voor het loskoppelen van *short* en *long trade*, maar aan Nederlandse zijde werd zijn waarschuwing beschouwd als een poging om achteraf de voorwaarden van het in Londen opgestelde voorstel aan te passen (een ‘advocatenstreek’, aldus Snouck Hurgronje). NA 2.06.079/1256: Oppenheimer aan Van Aalst, 7 juni 1917 no. 2696, bijgevoegd bij UC 8 juni 1917; UC 8 juni 1917, 53-54. Cf. OP II, map ‘Diary June 1917’: dagboekantekening Oppenheimer 30 juni 1917;

⁹⁴ NA 2.06.079/1656: Commissie voor de Scheepvaart 29 mei 1917, 47-54.

⁹⁵ NA 2.05.23/84, 29673: Posthuma aan Loudon, 27 juni 1917 no. 3338/37 afd. Rijksbureau voor het Uitvaren van Schepen, met bijgevoegd Commissie van Bijstand inzake de Uitvoering der Distributiewet 1916 aan Posthuma, 22 juni 1917; idem, 30375: Posthuma aan Loudon, 30 juni 1917 no. 3491/37 afd. Rijksbureau voor het Uitvaren van Schepen; idem, 31150: Loudon aan Posthuma, 5 juli 1917, ‘spoed’; NA 2.06.079/1656: Commissie voor de Scheepvaart 18 augustus 1917, 28 juni 1918, 98-101; Commissie voor de Scheepvaart aan Townley, 28 juni 1917 no. N.C. 71 en ‘Memorandum re: Transatlantic Dutch tonnage belonging to the letter of

De ontvangst van het voorstel, dat op 28 juni 1917 aan de Britse gezant Townley persoonlijk werd afgegeven, was, op zijn zachtst gezegd, koeltjes. Oppenheimer liet de UC weten zeer verbaasd te zijn dat 'the arrangement now submitted and which covers the transatlantic traffic is only part of the general arrangements which *must also include* the short journey traffic'. Bovendien klaagde hij dat, hoewel hem officieus was meegedeeld dat de reders voor "optie B" zouden gaan, er nog altijd geen voortgang was geboekt inzake de *modus vivendi*.⁹⁶ Ook de UC was teleurgesteld: Op ten Noort klaagde luidkeels over het gebrek aan samenwerking, vaderlandsliefde en opofferingsgezindheid onder de reders, en Hintzen merkte aangaande de Commissie van de Scheepvaart cynisch op dat 'aan de hand van de notulen harer vergaderingen blijkt [...] dat deze allerminst tot eenig resultaat komt'.⁹⁷ In Londen, waarnaar het voorstel van de Commissie volgens afspraak was doorgestuurd, was men al niet veel vrolijker. Eyre Crowe liet zich tegenover gezant De Marees van Swinderen ontvallen dat 'the proposals are totally unacceptable'. Dat lag niet alleen aan het niet noemen van de 'short trade', maar ook aan het uitgebreide memorandum dat de brief begeleidde, waarin tot in de ton nauwkeurig de binnen de Nederlandse handelsvloot beschikbare scheepsruimte werd berekend. Dat memorandum was namelijk gespeend van enig bewijsmateriaal, zodat de Britse regering – aldus een boze Eyre Crowe – maar gewoon moesten aannemen dat het door de Nederlandse reders aangeboden materiaal écht alles was dat ze konden missen.⁹⁸

Daarmee leken de onderhandelingen over een aanpassing van het *Agreement* definitief te zijn mislukt. De doodsteek kwam echter niet uit Londen, maar uit Washington. Op 4 april 1917 had de Amerikaanse regering, die in tegenstelling tot de Nederlandse wel de uiterste consequenties had getrokken uit de Duitse duikbotenoorlog, de Duitse keizer de oorlog verklaard.⁹⁹ Aanvankelijk hoopte de UC dat de Amerikanen, die zich altijd – zij het meer in woord dan in daad – verzet hadden tegen de economische blokkade van Duitsland, een matigende invloed op Groot-Brittannië zouden uitoefenen. In mei 1917 werd die hoop de grond ingeslagen, toen Nederlandse kranten berichtten dat de Amerikaanse regering het plan had opgezet om de export naar landen die handel dreven met Duitsland aan banden te leggen.¹⁰⁰ De UC verklaarde deze berichten door het feit dat uitgerekend Lord Northcliffe, de

the Committee for Navigation No. N.C. 71 dated June 28, '17.', bijgevoegd bij Commissie voor de Scheepvaart, 18 juni 1917.

⁹⁶ NA 2.06.079/1257: Oppenheimer aan Visser, 11 juli 1917 no. 3166, bijgevoegd bij UC 13 juli 1917. Nadruk van de auteur.

⁹⁷ NA 2.06.079/1258: UC 3 augustus 1917, 36.

⁹⁸ NA 2.05.23/841: 34980: De Marees van Swinderen aan Loudon, 14 juli 1917 no. 2952/874. Cf. Porter, *Dutch neutrality*, 145-146.

⁹⁹ Halpern, *Naval History*, 340-341; Stevenson, *1914-1918*, 297, 310-319; Keegan, *First World War*, 377-378, 402.

¹⁰⁰ NA 2.06.079/1255: UC 11 mei 1917, 38. Cf. NRC 20 mei 1917 Ochtendblad; *New York Times*, 6 mei 1917.

'Rigid Embargo Law Sought to Bar Neutral Countries' Aid to Germany; Senate Asked to Change Espionage Bill So That Even Those Countries Sending Their Home Products to the Enemy May Forfeit Our Exports', kopte laatstgenoemde krant in chocoladeletters. Cf. Burk, *Britain, America and the Sinews of War*, 109; *War Trade Board*, 17-18.

jingoïstische, anti-neutrale persbaron, aan het hoofd was geplaatst van de Britse missie in de VS bedoeld om de economische oorlogvoering tegen Duitsland te coördineren.¹⁰¹

Dit bezoek, zo leek het in Nederland, resulteerde er in dat Wilson op 9 juli 1917 besloot dat belangrijke goederen als kolen, veevoer, kunstmest, staal, graan en andere voedingsmiddelen voortaan alleen geëxporteerd mochten worden als de importeur een door zijn regering getekende machtiging kon tonen.¹⁰² En op 24 juli deelde de Amerikaanse regering mee export van deze goederen naar neutralen alleen goed te keuren als deze konden aantonen alleen het minimaal noodzakelijke uit de VS te bestellen, en onder voorwaarde dat zij alle handelscontacten met Duitsland zouden verbreken.¹⁰³ Wilson verklaarde dat de, mede dankzij het weer, steeds schaarser wordende hulpbronnen van de VS zo economisch mogelijk moesten worden verdeeld. Dat daarbij de voorkeur uitging naar het helpen van de mede-tegenstanders van Duitsland boven de neutralen, die de Centrale rijken van allerlei landbouwproducten en andere goederen van eigen bodem voorzagen, was daarbij niet alleen uitermate logisch maar ook goed verdedigbaar: de VS mocht immers met haar eigen producten doen wat het wilde.¹⁰⁴ Wilson maakte zo bovendien een scherp onderscheid tussen de Amerikaanse economische maatregelen, die gebaseerd waren op het recht van zijn land om uit te voeren wat en naar wie het wilde, en de Entente-blokkade die was geënt op een nogal partijdige interpretatie van het internationale recht. Maar volgens de UC was dit alles maar schijn. Achter Wilsons retoriek schulde, oordeelde zij, de boze invloed van de extremere facties binnen de Britse regering, het Blokkadeministerie en de Marine voorop.¹⁰⁵ Zij gebruikten Washington als een marionet, die voor hen de ijzers uit het vuur moest halen terwijl zij buiten schot zouden blijven.¹⁰⁶ Het “bewijs” hiervoor leek geleverd toen de Britse regering de afgifte van enkele *navicerts* voor uitgaande ballastschepen weigerde, ongeveer tegelijkertijd met Wilsons export-proclamatie. Vlak daarna kregen de scheepvaartmaatschappijen het bericht dat deze schepen, evenals enkele anderen die geen toestemming hadden gekregen uit te varen (in totaal rond de vijftig

¹⁰¹ NA 2.06.079/1256: UC 8 juni 1917, 55-56; UC 22 juni 1917, 200-201. Ook Snouck Hurgronje zag in deze en dergelijke mededelingen ‘niet anders [...] dan den invloed van Lord Northcliffe: [...] de verdere uitwerking van theorien van Daily Mail, Times enz.’ Zie over de missie van Northcliffe o.a. Burk, *Britain, America and the Sins of War*, 100-107; Chambers, *War behind the War*, 442; Fowler, *British-American Relations*, 25-35; Baily, *Policy of the United States*, 34-38, 68-69.

¹⁰² Farrar, *French Blockade*, 170-171; Frey, *Der Erste Weltkrieg*, 240. Ironisch genoeg vonden de Entente-landen dat deze mededeling lang niet ver genoeg ging, omdat belangrijke grondstoffen als rubber, chemicaliën en ertsen konden voorlopig nog zonder speciale machtiging worden uitgevoerd. Safford, *Wilsonian Maritime Diplomacy*, 119-120. De Order is afgedrukt in *War Trade Board*, 2-3.

¹⁰³ BPNL VIII-2, doc. nr. 613, 693-696: Herbert Hoover aan Van Rappard, 24 juli 1917, met bijgevoegd ‘Memorandum’, n.d. Cf. Frey, ‘Trade, Ships’, 553; *War Trade Board*, 16-17.

¹⁰⁴ Baily, *Policy of the United States*, 88-89, 93-94; Savage, *Maritime Commerce II*, 612, 640; Farrar, *French Blockade*, 170-173; Safford, *Wilsonian Maritime Diplomacy*, 119-120; Abbenhuis, *Art of staying neutral*, 132. De proclamatie van 27 augustus 1917 is afgedrukt in *War Trade Board*, 3-4.

¹⁰⁵ NA 2.06.079/1258: UC 31 juli 1917, 7-8.

¹⁰⁶ NA 2.06.079/1257: UC 10 juli 1917, 98, 106, 112; BNA FO 800/195, 146-150: Townley aan Robert Cecil, 18 juli 1917.

schepen), bovendien geen exportmachtiging zouden krijgen en daarom de ingeladen goederen weer moesten lossen.¹⁰⁷

8.7 – De familie Paling

De scheepvaartstremming, veroorzaakt door Duitse duikbootoorlog, de Britse tegenmaatregelen en de Amerikaanse oorlogsverklaring, had een verwoestende uitwerking op de Nederlandse import van overzee. In 1915 werden via de NOT maandelijks zo'n 1 miljoen ton goederen aangevoerd, ongeveer 90 procent van de totale import van Nederland. Het jaar daarop daalde dat gemiddelde, onder andere door de rantsoeneringen en het groeiend gebrek aan scheepsruimte, tot zo'n 600.000 ton. In januari 1917 nam, door de machinistenstaking, het maandgemiddelde af tot 500.000 ton. De in februari 1917 begonnen duikbootoorlog zorgde er echter voor dat in de maanden daarop volgende maar ongeveer 100.000 ton aan goederen via de NOT binnenkwam, wier aandeel in de totale import bovendien was gedaald tot 25%.¹⁰⁸

Tabel 8.2 – Invoer via de NOT in het eerste halfjaar 1916 en 1917 vergeleken (kg.)

	Eerste helft 1916	Eerste helft 1917
Dieren en dierlijke producten	33.999.128	4.218.865
	64 levende dieren	8 levende dieren
Plantaardige voortbrengselen	1.502.865.633	638.567.875
Meel, meelfabricaten, veevoer	1.511.850.752	35.795.291
Overige voedings- en genotmiddelen	218.688.971	35.795.291
Mineralen, metalen	832.769.828	275.340.916
Chemische producten	122.397.297	113.948.635
Oliën, vetten, was, teer	188.943.970	112.474.521
Hout, papier, rubber enz.	190.597.431	133.783.365
Glas, steen, aardewerk	14.236.095	913.133
Textielwaren	63.502.555	28.028.606
Voertuigen, werktuigen, etc.	130.003.920	4.458.468
Overige goederen	12.625.867	6.692.593

Bron: NA 2.06.079/1260: UC 13 oktober 1916, 233-234; Afd. 'Algemeene Statistiek' [van de NOT] aan UC, n.d., bijgevoegd bij UC 16 oktober 1917. Nota bene: de cijfers over 1916 bevatten ook die goederen die onder NOT-contract waren aangevoerd voor de "Relief" en voor de Nederlandse regering. Bij de cijfers over 1917 zijn de aanvoeren voor de "Relief" niet, maar die voor de regering wél opgenomen.

¹⁰⁷ NA 2.06.079/1257: UC 10 juli 1917, 98, 106, 112; *New York Times*, 27 juli 1917. Cf. Baily, *Policy of the United States*, 72-73.

¹⁰⁸ Van Manen, *NOT IV*, 105; Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog III*, 48; Porter, *Dutch neutrality*, 143, 145; De Vries, 'Schipperen om te leven', 761. Alleen in de maand juni 1917 steeg het gemiddelde weer tot 300.000 ton, omdat in die maand de tweede golf ballastscheepen binnenkwam.

Uiteraard werden de UC-leden bepaald niet vrolijk van cijfers als verzameld in tabel 8.2. Zij gaven vooral de Britten de schuld van de scherpe terugval. In 1916 was er al flinke onvrede ontstaan over de wijze waarop de Britten de afspraken met de Trustmaatschappij vervat in het *Agreement* wensten te interpreteren, maar sinds februari 1917, zo leek het, lapte Londen ze simpelweg aan haar laars. Vooral het feit dat de importen van alle gerantsoeneerde goederen (vaak *vér*) onder de vastgestelde minimumhoeveelheden was gevallen, stak de UC zeer.¹⁰⁹ Bovendien bleef de Britse Legatie, tot grote woede van de UC, haar met allerlei kleinigheidjes als fraude- en boetezaken bestoken terwijl een oplossing voor het k rnprobleem – de hervatting van de scheepvaart – maar achterwege bleef.¹¹⁰ De grootste ergernis was wellicht nog dat de Britten eisten dat er nieuwe rantsoenafspraken werden gemaakt of dat – zoals bijvoorbeeld in het geval van oliën, vetten, glycerine en zeep – bestaande afspraken aangescherpt moesten worden terwijl die bewuste goederen gezien de scheepvaartproblematiek helemaal niet aankwamen.¹¹¹

Ook op het binnenlandspolitieke vlak had het feit dat de NOT kennelijk het respect van de Britten had verloren grote gevolgen. Posthuma, met achter hem de alomtegenwoordige Kröller en zijn Commissie van Bijstand, zag bijvoorbeeld zijn kans schoon om op allerlei vlakken de invloed van de NOT in het algemeen, en van Van Aalst in het bijzonder, terug te dringen. De UC werd steeds minder geconsulteerd in exportzaken, zelfs als die direct raakten aan het NOT-beleid. Zo besloot Posthuma eind april 1917 plotseling om een uitvoerverbod voor tabak in te voeren zonder daarover met de Uitvoerende Commissie te overleggen (waarop de Britten direct reageerden door te stellen dat het uitvoerverbod betekende dat ook de vrije invoer van tabak verleden tijd zou moeten zijn!): later verklaarde hij dat “vergeten” te zijn.¹¹² Erger nog was dat hij enkele door of via de NOT gemaakte afspraken met de Entente aan zijn laars lapte: zo had hij, ondanks de afspraken daarover gemaakt met de Glycerinecommissie, toegestaan dat grote hoeveelheden met Britse grondstoffen gemaakte zeep naar Duitsland was uitgevoerd en de afgesproken export van glycerine naar Groot-Brittannië tegengehouden.¹¹³

Bovendien begon ook de Nederlandse handel en industrie zich te roeren. In de afgelopen twee en een half jaar had zij soms geklaagd over het soms dictatoriale optreden van de Trust maar toch vooral geprofiteerd van de mogelijkheden die deze bood. Maar nu er nauwelijks schepen en dito import onder NOT-contract binnen kwamen, zagen steeds meer

¹⁰⁹ NA 2.06.079/1254: UC 27 april 1917, 161; NA 2.06.079/1257: Gecombineerde RvB en jaarlijkse vergadering van aandeelhouders, 17 juli 1917, 155-156; UC 20 juli 1917, 186-187; NA 2.06.079/1258: UC 31 juli 1917, 8. Cf. BNA 382/1379, 151735: Townley aan Balfour, 31 juli 1917 no. 4027, Commercial, Confidential.

¹¹⁰ Zie bijvoorbeeld NA 2.06.079/1253: UC 19 maart 1918, 161-162.

¹¹¹ NA 2.06.079/1253: UC 30 maart 1917, 201.

¹¹² Dagboek Van Aalst, 26 april 1917, 441. Letterlijk zegt Posthuma (volgens Van Aalsts aantekeningen): ‘Ik had het op mijn lijstje staan om U te raadplegen, doch het is mij door het hoofd gegaan.’ Zie ook BNA FO 382/1379, 154579: Townley aan Cecil, 3 augustus 1917.

¹¹³ BNA FO 382/1379, 151735: Townley aan Balfour, 7 augustus 1917 no. 4027 Commercial, Confidential. Posthuma was er bovendien voor verantwoordelijk dat de LEB bepaalde afspraken gemaakt in het kader van het *Agricultural Agreement* niet kon uitvoeren. Deze problematiek zal in het volgende hoofdstuk worden behandeld.

zakenlieden het nut er niet meer van in om zich aan de vele Trust-regeltjes te houden.¹¹⁴ Sterker nog, men begon zich af te vragen of de leden van de UC wellicht gefaald hadden in hun zelfopgelegde missie om de Nederlandse overzeese handel gaande te houden. Zelfs in de Kamer, waar men zich tot dan toe niet of nauwelijks had bemoeid met de werking van de NOT, begon het te rommelen.¹¹⁵ En tot overmaat van ramp werd ook de kritiek op de NOT in de pers steeds feller: was aan het feit dat de NOT zich braaf bleef schikken naar het Britse machtswoord niet overduidelijk af te lezen dat zij niets meer dan een Entente-‘Nebenregierung’ was?¹¹⁶

Van Aalst, die als president en meest zichtbare element van de UC vaak bij name genoemd werd bij aanvallen op “zijn” Trustmaatschappij, was zich eind juli 1917 acut bewust geworden van de lastige positie waarin de NOT zich bevond. Hij liet Belinfante een uitgebreid persbericht opstellen waarin deze namens de NOT fel van zich afbeet en de schuld van de ontstane situatie bij de Britten neerlegde. Het was Van Aalsts bedoeling om het stuk, na goedkeuring van minister Loudon, bij de Britse Legatie af te geven en te dreigen dat, als er niet heel snel verandering in de situatie kwam, het persbericht in de kranten zou worden gepubliceerd met als resultaat dat de publieke opinie zich nóg verder tegen de Britten zou keren.¹¹⁷ Als de Britse regering eieren voor haar geld zou kiezen, redeneerde Van Aalst, zou er verbetering in de situatie komen en kon de NOT daar munt uit slaan. En zelfs als de Britten zijn ultimatum afwezen kon de NOT alsnog goede sier maken met het feit dat ze, zoals zou blijken uit het persbericht, zich zo kranig verzet hadden en in niets leken op de slaafse ‘Nebenregierung’ waar ze wel eens voor werd uitgemaakt. Het zou echter net iets anders lopen.¹¹⁸

Op 31 juli 1917 meldde Van Aalst in de UC-vergadering dat wat hem betreft de situatie ‘onhoudbaar’ geworden was, en dat het hoog tijd was om actie te ondernemen. Hij werd onmiddellijk gesteund door Hintzen, Op ten Noort maar vooral door Adam Roelvink, die sinds 23 februari 1917 de ernstig zieke Van Haren Noman had opgevolgd als UC-lid. Roelvink, de sterk met Amsterdam verbonden directeur van de Twentsche Bankvereniging – inmiddels omgevormd tot De Twentsche Bank N.V. – was daarmee de junior van het stel, en hij had weinig anders meegemaakt dan de elkaar opvolgende scheepvaartcrises van het eerste halfjaar van 1917. Hij liet daarop weten zich al meerdere malen te hebben afgevraagd waar hij in Godsnaam aan begonnen was. Van Aalst legde hem daarom, ietwat overtrokken,

¹¹⁴ KvK Amsterdam, *Verslag 1917*, 27.

¹¹⁵ Hierop zal ik in het volgende hoofdstuk terugkomen.

¹¹⁶ BNA FO 382/1379, 168593: Townley aan Balfour, 24 augustus 1917; BNA FO 800/195, 153-156: Townley aan Robert Cecil, 17 augustus 1917; OP IV, map 'Diary August 1917': dagboekantekening 6 augustus 1917. De frustratie bij de NOT wordt ook kort genoemd in Sanders, *British Strategic Planning*, 132-133. Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog* III, 50, noemt het weigeren van de *Letters of Assurance* als voornaamste reden voor het stilleggen van de NOT, terwijl volgens Oppenheimers autobiografie (Oppenheimer, *Stranger Within*, 295) '[t]he dilatory tactics of our home authorities and the more frequent interference by the Netherlands authorities with our contracts combined to play havoc with the prestige of the Trust.' Van Manen, *NOT* IV, 103-104 (cf. Porter, *Dutch neutrality*, 145-146) stelt het geheel uiteraard voor als een laatste redmiddel om het Nederlandse volk te voorzien van waar zij recht op had. Uit bovenstaande blijkt echter dat het juist een combinatie van factoren (maar vooral persoonlijke) de doorslag gaf.

¹¹⁷ NA 2.06.079/1258: UC 31 juli 1917, 7-8; UC 3 augustus 1917, 37-38.

¹¹⁸ BNA FO 382/1379, 157833: Oppenheimer aan Eyre Crowe, 9 augustus 1917.

uit dat de rest, die al wat langer bij de UC zit, gewend is zich te voelen als de 'familie paling', 'die nu eenmaal gewend is om gevild te worden en dit den natuurlijke gang van zaken vindt'. De opmerking van Roelvink en de repliek van Van Aalst deden de toch al opgewonden sfeer tot een kookpunt stijgen: 'het blijkt dat men zich is gaan voelen als een werktuig in dienst van Engeland en als niets meer', notuleerde Maclaine Point. Daarop liet Van Aalst zijn oorspronkelijke plan varen en stelde een opportunistischer en radicaler optie voor: 'Geen verdere correspondentie en geen persoonlijke bezoeken aan de Legatie totdat een betere toestand is ingetreden en zulks omdat de U.C. zich "humiliated" gevoelt door de houding door Engeland aangenomen.' Alle aanwezigen gingen akkoord, maar het wachten was op Van Vollenhoven die wegens dringende bezigheden bij DNB pas later ter vergadering kon komen. Nadat hij was aangeschoven en op de hoogte gebracht, liet hij weten niet zo enthousiast over Van Aalsts plannetje te zijn als zijn collegae. Hij stelde daarom voor om, voordat de UC dingen zou doen waar ze wellicht later spijt van zou krijgen, te overleggen met Loudon: 'in belangrijke zaken is die gedragslijn steeds gevolgd en [hij] wil daarvan thans niet afwijken'. De rest vond dat niet nodig: de NOT was immers een particuliere organisatie die zelf mocht weten of zij brieven opende of bezoek ontving. Van Vollenhoven stemde daarna maar in, onder uitdrukkelijke voorwaarde dat de UC 'niet beoogt een definitief afbreken der relatie met de Legatie'. Daarop kreeg Van Aalst toestemming om de Britse Legatie te melden dat de NOT formeel het contact met haar verbrak, totdat de houding van de Britse regering substantieel ten goede zou keren.¹¹⁹

De UC-vergadering liep dus niet geheel zoals Van Aalst het bedoeld had, maar hij maakte er maar het beste en *en passant* een aardig toneelstukje van. Hij liet zich, na de korte wandeling naar de Britse Legatie, aandienen bij de Gezant, maar kreeg te horen dat deze op weg was naar een lunchafspraak met zijn Franse collega Allizé. Van Aalst nam daar geen genoegen mee en eiste op hoge poten toegang. Toen hij eindelijk binnen werd gelaten vatte hij post bij het kantoor van Townley en begon, na zijn terugkomst, aan een lange, geëmotioneerde verhandeling. In 'a voice broken with sobs' – aldus het verslag dat Townley later aan Cecil stuurde – kondigde hij aan het contact te willen verbreken, maar het *waarom* werd de gezant niet helemaal duidelijk: 'Van Aalst was in such a state of mental excitement that it was impossible to discuss matters with him, or to clearly understand what he was driving at. [...] He also stuttered out something about being made a laughing-stock of among his associates.'¹²⁰ Het kennelijk voor de Gezant onverstanebare gesnik, zo legde een nog steeds hevig geëmotioneerde Van Aalst bij terugkomst aan de UC-vergadering uit, was een filippica tegen het Britse beleid, dat er wel toe moest leiden dat Nederland economisch steeds meer aan Duitsland overgeleverd werd: Berlijn was namelijk wel bereid om belangrijke grondstoffen te blijven leveren – zij het niet zonder mitsen en maren, zoals uit het volgende hoofdstuk zal blijken.¹²¹

¹¹⁹ NA 2.06.079/1258: UC 31 juli 1917, 10-13.

¹²⁰ BNA FO 382/1379, 154579: Townley aan Cecil, 3 augustus 1917. Ook Oppenheimer vermeldt in zijn dagboek dat Van Aalst 'in a terrible state' was. OP IV, map 'Diary July 1917', dagboekantekening 31 juli 1917.

¹²¹ Dagboek Van Aalst, 31 juli 1917, 488; NA 2.06.079/1258: UC 31 juli 1917, 15-16; UC 3 augustus 1917, 25-26; UC 10 augustus 1917, 77-78. Ook de Commissie van de Scheepvaart, op dat moment nog in gesprek met de Britse Legatie over een oplossing voor de 'short trade' en het ter beschikking stellen van een aantal schepen

Townley's verslag van wat in Londen al snel de NOT-“opstand” ging heten, bracht in de Britse hoofdstad een discussie op gang aan de hand van de vraag of men Van Aalst c.s. niet gewoon in hun sop moest laten gaarkoken. Onder andere Leverton Harris en Robert Cecil vonden dat, nu de Amerikanen meededen in de strijd tegen Duitsland, de NOT haar tijd gehad had. Als Nederland immers niet alle handel met de Centralen staakte, zou ze geen broodnodige Amerikaanse levensmiddelen kunnen importeren: de Trustmaatschappij was daarmee simpelweg overbodig geworden.¹²² Oppenheimer was het daar niet mee eens. Hij vond Van Aalsts melodramatiek behoorlijk (in zijn dagboek omschreef hij hem na zijn dramatische entree in de Britse Legatie als ‘a great bluffer’ en ‘a physical and moral coward’, wiens tranen vooral voor de bühne, in het bijzonder voor zijn grote opponent Kröller, bestemd waren¹²³) en predikte voorzichtigheid, omdat hij er van overtuigd was dat als Londen Van Aalst een vinger aanbood, hij er met minimaal de hele hand van door zou gaan. Maar desondanks pleitte hij, met Townley, hartstochtelijk voor het behoud van de NOT. Zij wezen er op dat de vele handelsakkoorden die met of via de NOT gesloten waren er voor zorgden dat veel nuttige Nederlandse goederen (glycerine, landbouwgoederen en margarine) naar Groot-Brittannië werden uitgevoerd. Bovendien was de Trustmaatschappij een waardevolle politieke bondgenoot.¹²⁴ Zonder de NOT, betoogde Townley, zou de Nederlandse regering geheel onder de invloed raken van Posthuma en Kröller (volgens Townley ‘a strong Hun agent’). De Legatie zou dan moeten onderhandelen met Loudon, die niet tegen Posthuma of de eveneens van pro-Duitse sympathieën verdachte premier Cort van der Linden op zou kunnen, of overgeleverd zijn aan BuZa-topambtenaar Snouck Hurgronje, die inzake de scheepvaartonderhandelingen geen al te beste beurt in Londen gemaakt had.¹²⁵

Dit argument gaf uiteindelijk de doorslag.¹²⁶ Er werd dan ook besloten te kijken of een manier gevonden kon worden ‘to rehabilitate the Trust and bind it for the future to our chariot wheels [...] by letting them score some great victory off ourselves’.¹²⁷ Deze ‘great

voor de Frans-Britse kolenvaart, kreeg het bevel voorlopig de correspondentie te staken. NA 2.06.079/1656: Commissie voor de Scheepvaart 31 juli 1917, 121-122, 124.

¹²² BNA FO 800/195, 151-152: Aantekening van Leverton Harris, 22 augustus 1917; BNA FO 800/195, 157-159: Robert Cecil aan Townley, 23 augustus 1917.

¹²³ OP IV, map 'Diary July 1917', dagboekantekening 31 juli 1917.

¹²⁴ BNA FO 551/1, 50590: Townley aan Balfour, 14 februari 1917 no. 1040 Commercial, met bijgevoegd 'A Summary of the War Aspect - past, present, and future, of the Economic Relations between the United Kingdom and Holland' door Francis Oppenheimer, n.d. [begin 1917], 21-22; OP IV, map 'Diary August 1917': Oppenheimer, 'Memorandum' over de Trust-‘rebellion’, 13 augustus 1917. Cf. BNA FO 382/1379, 157833: Oppenheimer aan Eyre Crowe, 9 augustus 1917; BNA FO 800/195, 153-156: Townley aan Robert Cecil, 17 augustus 1917; OP IV, map 'Diary August 1917': dagboekantekening 6 augustus 1917.

¹²⁵ BNA FO 382/1379, 154579: Townley aan Cecil, 3 augustus 1917. Cf. BNA FO 800/195, 146-150: Townley aan Robert Cecil, 18 juli 1917; idem, 153-156: Townley aan Robert Cecil, 17 augustus 1917; BNA FO 382/1379, 153860: telegram Townley aan Balfour, 5 augustus 1917 no. 2386; idem, 163047: Townley aan Balfour, 15 augustus 1917 no. 4151 Commercial.

¹²⁶ Volgens Sanders, *British Strategic Planning*, 133-134 besloten de Britten te wachten totdat de Amerikaanse economische druk de Nederlandse regering tot concessies zou hebben gedwongen, waarna de NOT geen bestaansrecht meer zou hebben. Uit het bovenstaande blijkt dat deze interpretatie niet klopt.

¹²⁷ BNA FO 382/1379, 154579: Townley aan Cecil, 3 augustus 1917; idem, 154579,17: telegram Balfour aan Townley, 11 augustus 1916 no. 2186.

victory' moest wel aanvaardbaar zijn voor de Amerikanen en voor Posthuma, en daarom stelde Townley een plannetje op. Nederland zou scheepsruimte en twee-derde van de ladingen van de in Amerika aangehouden schepen beschikbaar stellen aan de "Relief", waarna de rest van de schepen plus één-derde van de aangehouden lading naar Nederland zouden mogen stomen. Deze lading zou worden geconsigneerd aan de Trustmaatschappij, die in ruil voortaan borg zou moeten staan voor alle tussen tussen de Britse regering en Nederlandse crisiscommissies of regeringsdepartementen gemaakte afspraken. Zo zou de Britse regering twee vliegen in één klap slaan: de NOT werd gerust- en Posthuma *kaltgestellt*.¹²⁸

8.8 – Oppenheimer in de leeuwenkuil

Terwijl de Britten hun voorstellen naar Amerika overseinden en wachtten op antwoord¹²⁹, zat in Nederland Oppenheimer niet stil. Op 31 juli wachtte hij, even nadat Van Aalst in tranen Townleys vertrek was uitgestormd, de UC-president buiten het ministerie van Buitenlandse Zaken op. Van Aalst, inmiddels weer wat rustiger geworden, legde hem uit dat het Nederlandse volk er op vertrouwen moest dat dankzij de Trust en het door haar gesloten *Agreement* er invoer mogelijk zou zijn, en dat de huidige situatie een *de facto* schending van die overeenkomst en dus ook van het vertrouwen van Nederland in de Trust betekende. Oppenheimer riposteerde dat de Nederlandse regering Londen geen keus had gelaten. De "Princess Melita"-kwesitie en Snouck Hurgronjes ongelukkige onderhandelingspoging hadden de zaak verpest, en 'although the Trust was in no way to blame for these delinquencies, it could not be avoided that [your] institution should suffer for the sins of the government'.¹³⁰ Beiden legden hun standpunt uit in een tweetal brieven, maar ze kwamen niet dichter bij een vergelijk, ondanks het feit dat Van Vollenhoven Oppenheimer regelmatig tips en adviezen gaf welke fraseringen het ego van Van Aalst het meeste zouden strelen in de hoop de NOT-"opstand" snel tot een einde te kunnen brengen.¹³¹ Voor Op ten Noort, Hintzen en Roelvink waren Oppenheimers brieven echter te vaag en zijn toezeggingen te mager: zonder glasharde garanties dat de scheepvaartstremming opgelost zou worden en (dus) het *Agreement* weer in ere zou worden hersteld, weigerden zij het contact met de Britse Legatie officieel te heropenen.¹³²

¹²⁸ BNA FO 382/1379, 154579: aantekening van Hughe Knatchbull-Hugessen, 7 augustus 1917; idem, 151735: telegram Townley aan Balfour, 9 augustus 1917 no. 2445, 'Very Urgent'; idem, 157833: Oppenheimer aan Eyre Crowe, 9 augustus 1917. Cf. BNA FO 800/195, 157-159: Robert Cecil aan Townley, 23 augustus 1917.

¹²⁹ BNA FO 382/1379, 153860/17: telegram Balfour aan Townley, 7 augustus 1917 no. 2131; BNA FO 382/1379, 156333/17: telegram Balfour aan Spring-Rice, 11 Aug. 1917 no. 3152

¹³⁰ NA 2.06.079/1258: UC 3 augustus 1917, 32-34; UC 10 augustus 1917, 79. Cf. Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog III*, 43-44; Oppenheimer, *Stranger Within*, 295.

¹³¹ NA 2.06.079/1258: Oppenheimer aan Van Aalst, 2 augustus 1917 'private', en Van Aalst aan Oppenheimer, 3 augustus 1917 'private', bijgevoegd bij UC 3 augustus 1917; bijgevoegd bij UC 3 augustus 1917. Citaat uit Oppenheimer aan Van Aalst, 6 augustus 1917, 'private', bijgevoegd bij UC 7 augustus 1917. Van Vollenhovens steun aan Oppenheimer blijkt uit OP IV, map 'Diary August 1917': dagboekantekeningen 1 en 4 augustus 1917 en 'Memorandum' over de Trust-'rebellion', 13 augustus 1917; BNA FO 382/1379, 154579: Townley aan Cecil, 3 augustus 1917.

¹³² NA 2.06.079/1258: UC 7 augustus 1917, 65-65; UC 14 augustus 1917, 110.

Van Vollenhoven en Oppenheimer kregen echter steun van de Nederlandse pers, die lucht had gekregen van de ruzie tussen UC en de Britse Legatie. Via Belinfante bereikten de UC zelfs berichten dat op de beurs en op verschillende krantenredacties het gerucht rondging dat de Nederlandse regering met de NOT was meegegaan en officieel de diplomatieke betrekkingen met het Britse Rijk had opgeschort.¹³³ Van Aalst werd door dit alles in een bijzonder moeilijke positie gemanoeuvreed. Als hij zich aansloot bij de meerderheid in de UC en Oppenheimers uitgestoken hand zou negeren, zou de Britse Legatie de schuld van een eventueel opheffen van de NOT op zijn vermeende halsstarrigheid schuiven. Bovendien waren via de krant de leden van de Raad van Bestuur, door de UC niet op de hoogte gebracht van de ontstane ruzie, ingelicht over de situatie; zij waren hoogst gepikeerd dat een zo belangrijk besluit als het opschorten van de communicatie met de Legatie zonder hen was genomen. Door dit alles zag Van Aalst, die vermoedelijk pas de pers had willen inschakelen op het moment dat er positief resultaat geboekt zou zijn, zich gedwongen zelf een bericht in het *Algemeen Handelsblad* te plaatsen, waarin hij net deed alsof het hele incident eigenlijk nog niet zo veel voorstelde.¹³⁴

Oppenheimer, die mogelijkerwijs zelf verantwoordelijk was voor het lek naar de pers¹³⁵, had bovendien nog een derde ijzer in het vuur, in de vorm van C.E. ter Meulen, de directeur van Hope & Co. Deze uitgesproken Anglofiele bankier was door Oppenheimer op de hoogte gebracht van de situatie en had zich vervolgens bij Van Aalst gemeld met de waarschuwing dat hij de Amsterdamse bankwereld tegen hem zou opzetten als hij door zou gaan op de ingeslagen weg. En hoewel Van Aalst zelf bepaald niet de eerste de beste bankier was, droeg de stem van de directeur van het oude en alomtgewaardeerde bankiershuis Hope & Co. dermate ver dat ook de NHM-president daar terdege rekening mee te houden had.¹³⁶

Het perslek en de stevige kritiek van Ter Meulen deden Van Aalst beseffen dat de hele zaak wel eens lelijk uit de hand zou kunnen lopen. Om te proberen te redden wat er te redden viel, haalde hij zijn UC-collegae, nog altijd ziedend van woede, over Oppenheimer uit te nodigen om in de aanstaande UC-vergadering zowel zijn kritiek als zijn aan de NOT gedane beloften toe te lichten en van wat meer substantie te voorzien.¹³⁷ Dit was Van Aalsts *exit-strategy*: in een onder zijn voorzitterschap, en dus enigszins door hem te regisseren, vergadering nog één keer Oppenheimer het vuur na aan de schenen leggen en zo het

¹³³ NA 2.06.079/1258: UC 7 augustus 1917, 68; UC 14 augustus 1917, 106-109, 111.

¹³⁴ *Algemeen Handelsblad*, 15 augustus 1917. De ontevredenheid van de UC, en de mogelijkheid om de "portefeuillekwesitie" tegenover de Britse Legatie te stellen, was door Van Aalst en Op ten Noort wel geopperd in de jaarlijkse aandeelhoudersvergadering, maar er was nog geen besluit over genomen. NA 2.06.079/1257: Gecombineerde RvB en jaarlijkse vergadering van aandeelhouders, 17 juli 1917, 156-158.

¹³⁵ Oppenheimer onderhield namelijk zeer nauwe contacten met de parlementair redacteur van de NRC, ene Piek. Deze gaf hem regelmatig nieuwtjes door en plaatste, op zijn verzoek, pro-Britse stukken. Zie BNA FO 382/1714, 185115: Townley aan Balfour, 18 september 1917 no. 4717 Commercial.

¹³⁶ BNA FO 382/1379, 157833: Oppenheimer aan Eyre Crowe, 9 augustus 1917; BNA FO 800/195, 153-156: Townley aan Robert Cecil, 17 augustus 1917; OP IV, map 'Diary August 1917': dagboekantekeningen 19 en 23 augustus 1917; OP VII: map 'Draft Chapter XVII - 1917 (II)', 4.

¹³⁷ NA 2.06.079/1258: UC 7 augustus 1917, 66-68, 72-73; Van Aalst aan Oppenheimer, 7 augustus 1917, private, bijgevoegd bij UC 7 augustus 1917; Oppenheimer aan Van Aalst, 9 augustus 1917 en Van Aalst aan 10 augustus 1917, beiden 'private', bijgevoegd bij UC 10 augustus 1917; UC 17 augustus 1917, 134.

initiatief weer naar zichzelf toe trekken in de hoop met één of twee stevige concessies alsnog publicitaire winst te kunnen boeken.¹³⁸

Op vrijdag 17 augustus 1917, ruim twee weken nadat de officiële betrekkingen tussen Legatie en Trust werden opgezegd, meldde Oppenheimer zich aan de Parkstraat in Den Haag. Eenmaal binnengelaten en van koffie voorzien, richtte hij zich in een vlamme toespraak tot de leden van de UC. De koele ontvangst zorgde ervoor, aldus Oppenheimer, dat hij zich voelde als ‘Daniel in de leeuwenkuil’, en dat was onterecht. Want de Britse Legatie had volgens hem voor Nederland in het algemeen en de NOT in het bijzonder geregeld haar nek uitgestoken en zelfs – ‘state secret’, snoefde Oppenheimer – geweigerd bepaalde opdrachten uit Londen uit te voeren die zij oneerlijk vond ten opzichte van de Trustmaatschappij. Ook nu liet de Legatie de NOT niet in de steek, aldus Oppenheimer, want hij bracht nieuws van ‘very valuable’ en ‘extraordinary concessions’ die zij, aldus Oppenheimer, met de grootste moeite uit Londen had weten los te peuteren.¹³⁹ Hiermee doelde hij op het Britse plan om Nederlandse schepen en ladingen uit te laten varen in ruil voor vaarbeurten ten bate van de “Relief” en een dekkende garantie van de Trustmaatschappij over alle particuliere Anglo-Nederlandse overeenkomsten, met daarbij de aantekening dat de Britse regering ‘most anxious’ is dat deze overeenkomst met de NOT, en niet met enig ander lichaam, gesloten wordt. De NOT zou de hervatting van de vaart op de VS dus op haar conto kunnen schrijven!¹⁴⁰

Na de door Oppenheimer achtergelaten bescheiden – waarin het plan van de Britse regering was samengevat – te hebben bestudeerd, overlegde de UC achter de schermen met onder andere het LEB, de Commissie van Bijstand en het Ministerie van Buitenlandse Zaken over de voorstellen, in het bijzonder waar het de dekkende garantie door de NOT betrof.¹⁴¹ Minister Loudon wilde hier niet van weten; doordat de Britten de hervatting van de transatlantische vaart afhankelijk wilden maken van de NOT, die op haar beurt er weer voor zou moeten zorgen dat alle Crisisinstellingen zich aan hun afspraken met de Britten hielden, zou Londen via de Trustmaatschappij grote druk kunnen uitoefenen op allerlei andere Crisisinstellingen (bijvoorbeeld het LEB). De UC liet op 21 augustus aan Oppenheimer weten het geheel met Loudon eens te zijn: de Britten hadden zich gewoon aan het *Agreement* te houden, dat zij met de NOT had gesloten en niet met enige andere Crisisinstelling: de hervatting van de scheepvaart kon dus niet afhankelijk worden gemaakt van niet door de Trustmaatschappij gesloten overeenkomsten.¹⁴²

Daarmee leek het lot van de NOT bezegeld: ondanks herhaaldelijk aandringen had de UC niet gekregen waar ze recht op meende te hebben – de belofte dat de Britten zich onvoorwaardelijk aan het *Agreement* zouden houden – en daarmee leek het verhaal uit. Desondanks werd nog dezelfde dag dat de brief naar Oppenheimer werd verstuurd de correspondentie met de Britse Legatie hervat, zonder dat daar in de UC-vergadering

¹³⁸ NA 2.06.079/1258: UC 14 augustus 1917, 124.

¹³⁹ NA 2.06.079/1258: UC 17 augustus 1917, 134-151.

¹⁴⁰ Oppenheimer liet twee verschillende memoranda achter, beide gedateerd 14 augustus 1917. Deze zijn te vinden in NA 2.06.079/1258, als bijlage bij UC 17 augustus 1917.

¹⁴¹ NA 2.06.079/1258: UC 17 augustus 1917, 151-157; UC 21 augustus 1917, 166-173.

¹⁴² NA 2.06.079/1258: Van Aalst aan Oppenheimer, 21 augustus 1917 no. 1699, bijgevoegd bij UC 21 augustus 1917. De brief van Loudon wordt geciteerd in UC 21 augustus 1917, 175, 183.

overigens een woord aan werd vuilgemaakt!¹⁴³ De UC, Van Aalst in het bijzonder, had, zoals Oppenheimer al verwachtte, zich neergelegd bij de situatie: elke kans om een slaatje te slaan uit verder verzet was, ook dankzij de tegenwerping van Loudon, verkeken. Er waren echter nóg twee belangrijke redenen waarom de UC er uiteindelijk toch niet voor koos de handdoek in de ring te gooien.

De eerste had te maken met de Verenigde Staten. In zijn brieven, maar vooral ook tijdens zijn UC-toespraak had Oppenheimer continu benadrukt dat de VS zichzelf onafhankelijk opstelde en dat de Britse regering weinig invloed kon uitoefenen op haar economisch beleid.¹⁴⁴ Mededelingen van dezelfde strekking, gedaan door de Britse regering, hadden via De Marees van Swinderen inmiddels ook Loudon bereikt.¹⁴⁵ Deze stelde daarom voor een 'Amerikaansche Commissie' te vormen: een diplomatieke missie die aan de overzijde van de oceaan persoonlijk de statistische gegevens over import en verbruik – waarop de Amerikanen blijkens Wilsons proclamaties hun exportbeleid wilden baseren – te overhandigen en mondeling toe te lichten, allemaal in de hoop dat de Amerikanen scheutig zouden zijn met hun exportlicenties en de vastgehouden schepen zouden loslaten. Verschillende andere Europese neutralen (waaronder Zweden en Spanje) hadden al eerder zo'n missie naar de VS gestuurd, en Loudon hoopte dat Nederland ook zou kunnen profiteren van de publiciteit en de directe contacten met Amerikaanse hoogwaardigheidsbekleders die deze neutrale missies ten deel waren gevallen.¹⁴⁶ In deze commissie was de NOT, in de persoon van Van Vollenhoven en zijn persoonlijk secretaris Heldring, vertegenwoordigd.¹⁴⁷ Om Van Vollenhovens Amerika-missie, die op 18 augustus 1917 met de s.s. "Hollandia" vertrok niet in gevaar te brengen, leek het niet opportuun om de Trustmaatschappij op te blazen zolang de mogelijkheid nog bestond dat er in de VS iets te halen viel.¹⁴⁸

Maar er was nóg een reden waarom de UC er toch voor koos om voorlopig gewoon in functie te blijven. Tijdens de crisis had de UC veelvuldig contact gezocht met Loudon.¹⁴⁹ Gezamenlijk hadden zij onder andere de Britse klachten jegens de regering en enkele andere Crisisinstellingen (bijv. de Glycerinecommissie, maar ook – zoals uit het volgende hoofdstuk

¹⁴³ NA 2.06.079/1258: UC 21 augustus 1917, 183. Ook de besprekingen met de Franse Legatie, die eveneens afgebroken waren, werden weer hervat. NA 2.06.079/1258: UC 31 juli 1917, 17; UC 3 augustus 1917, 39-40; OP IV, map 'Diary August 1917': dagboekantekening 3 augustus 1917. De meeste historici gaan er van uit dat met het einde van de NOT-'revolt' ook een einde kwam aan de frustraties die leefden tussen de NOT en de Britse regering (bijv. Sanders, *British Strategic Planning*, 132-133; Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog* III, 50; Baer, *The Anglo-German antagonism*, 185-186). Dat is niet het geval, bevestigt ook Ernst Heldring (De Vries (red.), *Herinneringen en dagboek van Ernst Heldring*, I, 27 augustus 1917, 213-214): '[D]e betrekkingen [zijn] weliswaar weer aangeknoopt, doch overeenstemming is [...] niet bereikt.'

¹⁴⁴ BNA FO 382/1379, 157833: Oppenheimer aan Eyre Crowe, 9 augustus 1917.

¹⁴⁵ NA 2.06.79/1258: UC 24 augustus 1917, 228; Hannema (BuZa) aan NOT, 23 augustus 1917 afd. II no. 39846, bijgevoegd bij UC 24 augustus 1917.

¹⁴⁶ Baily, *Policy of the United States*, 201.

¹⁴⁷ NA 2.06.79/1257: UC 24 juli 1917, 214-216, citaat op 215. Cf. NA 2.06.79/1257: UC 27 juli 1917, 243-245; NA 2.06.79/1258: UC 14 augustus 1917, 121-124.

¹⁴⁸ NA 2.06.79/1258: UC 3 augustus 1917, 28-29. Cf. UC 17 augustus 1917, 151.

¹⁴⁹ BNA FO 382/1379, 153860: telegram Townley aan Balfour, 5 augustus 1917 no. 2386. Toen Van Aalst Loudon vertelde van de breuk met de Legatie, nam deze daar 'met bijzonder veel genoegen' kennis van. NA 2.06.79/1258: UC 31 juli 1917, 16-18 (citaat op pagina 16).

zal blijken, het LEB) besproken, waarbij overduidelijk was gebleken dat de effecten van beslissingen door één ministerie of commissie genomen, in de permanente crisissfeer ontstaan na februari 1917 verstrekkende gevolgen konden hebben. De ruzie tussen NOT en Londen was immers deels ontstaan door conflicten tussen Posthuma en de Glycerinecommissie aan de ene, en de Britten aan de andere kant.¹⁵⁰ Om dit in de toekomst te voorkomen, stelde Van Aalst op 15 augustus voor om voortaan elke week een informele vergadering te houden waarin de kopstukken van alle crisiscommissies en regeringsdepartementen elkaar op de hoogte konden houden en adviseren betreffende hun onderhandelingen met het buitenland.¹⁵¹ Loudon ging hier maar wat graag op in, en nodigde genoemde kopstukken (van zijn eigen ministerie en dat van collega Posthuma, van de Nijverheidscommissie, de Commissie van Bijstand, het LEB, het Kodibu en De Nederlandsche Bank) samen met vertegenwoordigers van de Trustmaatschappij uit om op 18 september 1917 de eerste vergadering van deze naamloze commissie, die wekelijks bijeen zou komen, bij te wonen.¹⁵² Van Aalst scoorde met deze actie nogal wat punten. Niet alleen beloofde deze commissie eindelijk meer eenheid te brengen in het Nederlandse buitenlandse, economische en handelsbeleid – hij presenteerde haar als de ware opvolger van de Commissie voor het Handelsverkeer met het Buitenland, die immers ook tot doel had gehad om een centraal overlegorgaan tussen regering en Crisisinstellingen te vormen. Maar bovendien was de NOT-afvaardiging in de naamloze commissie op zijn minst stevig te noemen. Waar andere commissies één, maximaal twee afgevaardigden mochten sturen, was het de NOT vergund met drie man (naast Van Aalst zelf ook Valstar en Hintzen) aan te zitten.¹⁵³

8.9 – Tussen Britse blokkade en Amerikaans embargo

Terwijl de UC net al haar hoop op de missie-Van Vollenhoven had gevestigd, meldde begin september 1917 de Britse Legatie plotseling dat Londen van plan was de NOT een nieuw voorstel te doen om het scheepvaartverkeer te herstellen.¹⁵⁴ Dat aanbod was vooral

¹⁵⁰ NA 2.06.79/1258: UC 7 augustus 1917, 59-60, 72-73; UC 10 augustus 1917, 89-91; Loudon aan Van Aalst, 10 augustus 1917, 'persoonlijk', bijgevoegd bij UC 21 augustus 1917; UC 14 augustus 1917, 110-111; UC 14 augustus 1917, 116-117; UC 21 augustus 1917, 165, 168.

¹⁵¹ NA 2.05.23/841, 40004: Van Aalst aan Loudon, 15 augustus 1917; BPNL V-1, doc. nr 201, 222: Loudon aan Van Aalst, 21 augustus 1917. Cf. De Vries, 'De Generale Thesaurie', 344. Volgens de notulen van de eerste vergadering was het doel van de Commissie om 'nuttige samenwerking tusschen commissie en instellingen, die in direct contact komen met buitenlandsche regeeringen en hunne vertegenwoordigers' te bevorderen, om zo 'eenheid van gedraglijn tegenover het buitenland te verkrijgen'. NA 2.06.079/1437: Notulen 'Vergadering Buitenlandsche Zaken', 18 september 1917, 1.

¹⁵² NA 2.05.23/841: 40657: Loudon aan genoemde crisiscommissie en DNB, 13 september 1917. Tussen de eerste twee vergaderingen zat een maand, maar daarna besloot men om wekelijks bijeen te komen. NA 2.06.79/1260: UC 9 oktober 1917, 70. Cf. De Vries, *Nederlandsche Bank*, 104-105.

¹⁵³ NA 2.06.79/1258: UC 17 augustus 1917, 152; UC 24 augustus 1917, 202. Alleen bij de eerste vergadering van de nieuwe commissie stuurt ook BuZa drie afgezanten, daarna beperkt zij zich tot twee. De UC daarentegen stuurt consequent drie leden naar elke vergadering. NA 2.06.079/1437: Notulen 'Vergadering Buitenlandsche Zaken', 18 september 1917 en 16 oktober 1917. Door een tikfout zijn beide vergaderingen gedateerd op 16 oktober.

¹⁵⁴ NA 2.06.79/1259: UC 4 september 1917, 27-28; UC 7 september 1917, 47, 55-56.

gemotiveerd door het feit dat de Britse regering zich zorgen begon te maken over de bedrijven die, bijvoorbeeld dankzij de glycerine-overeenkomst, in Nederland voor 'Allied interests' werkten. Zij hadden namelijk te lijden onder een gebrek aan steenkolen – Duitse mochten ze niet, Britse kwamen niet aan – en hun productie liep dus ernstig terug.¹⁵⁵ Bovendien had de Britse regering haar intentie de NOT te steunen en zo haar (politieke) invloed te vergroten niet opgegeven. Dit alles resulteerde er in, liet Oppenheimer weten, dat het nieuwe Britse voorstel voor Nederland nog een stuk gunstiger was dan hetgeen met Snouck Hurgronje in Londen was uitonderhandeld.¹⁵⁶ De Britse regering beloofde namelijk om per maand minstens 100.000 en maximaal 200.000 ton steenkool aan Nederland te leveren, als de Nederlandse reders in ruil daarvoor minimaal evenveel ton scheepsruimte leveren ten bate van de "Relief". Die kolen moesten wel worden gehaald door Nederlandse schepen, maar die mochten in ballast uitvaren. Ze hoefden dus geen lading naar Groot-Brittannië te brengen, waardoor ze strikt in Nederlands belang voeren: Duitsland zou ze, zo hoopte men, daardoor met rust laten.¹⁵⁷ De rest van de Nederlandse vloot – waaronder de schepen in Britse havens die wachten op kolen en uitvaarvergunningen – werd opgedeeld in twee delen. Het eerste zou voldoende tonnage hebben om in de behoeften van Nederland te voorzien, zou bunkerkolen mogen krijgen en de vaart mogen hervatten – waarbij ze, indien gewenst, tegen de bekende voorwaarden inspectiehavens buiten het VK mogen aandoen. De overige scheepsruimte zou worden ingezet in 'general trades [...] outside Europe, which are of interest to His Majesty's Government': buiten het *Sperrgebiet* dus!¹⁵⁸

Dit voorstel bevatte veel moois, erkende de UC, maar was goeddeels waardeloos als Washington niet toestond dat lading uit de VS naar Nederland zou mogen vertrekken.¹⁵⁹ Desondanks ging de UC gretig met het voorstel van de Britten aan de slag. Zij wilde namelijk proberen om het "scheepvaart"-probleem los te koppelen van het "lading"-probleem: de eerste zou de NOT met de Britten behandelen, met het tweede zouden Van Vollenhoven c.s. zich in Washington bezig moeten houden.¹⁶⁰ De UC gaf daarom de Commissie voor de Scheepvaart opdracht te onderzoeken of er voldoende scheepsruimte beschikbaar was om aan de ene kant voor de "Relief" én de Geallieerden te varen, maar aan de andere kant ook in de tonnagebehoeften van Nederland én de koloniën te voorzien.¹⁶¹ Daarbij liet zij, voor het eerst, het idee dat alle goederen tot hun gerantsoeneerde maximum moesten worden aangevoerd, los. Dat was gebeurd op het advies van Van der Goes, die een mogelijkheid zag om zo meer scheepsruimte ter beschikking te krijgen om aan de Britse eisen én de Nederlandse behoeften te kunnen voldoen. De rantsoenen waren immers berekend aan de hand van cijfers voor binnenlands gebruik én door de Entente toegestane export, en vooral

¹⁵⁵ BNA FO 382/1623, 173060: Cecil aan Munitie-ministerie, 30 augustus 1917, met diverse aantekeningen; NA 2.06.79/1258: UC 24 augustus 1917, 211-212.

¹⁵⁶ OP III, map 'Diary October 1917', dagboekantekening Oppenheimer 17 oktober 1917; Dagboek Van Aalst, 19 oktober 1917, 525;

¹⁵⁷ NA 2.06.79/1258: UC 24 augustus 1917, 222.

¹⁵⁸ NA 2.06.79/1259: Oppenheimer aan Van Aalst, 8 september 1917 no. 3808, en 'Memorandum on Dutch Shipping', n.d., bijgevoegd bij UC 11 september 1917.

¹⁵⁹ NA 2.06.079/1259: UC 11 september 1917, 82-90; UC 14 september 1917, 129-130.

¹⁶⁰ NA 2.06.079/1260: UC 30 oktober 1917, 258.

¹⁶¹ NA 2.06.079/1656: Commissie voor de Scheepvaart 12 september 1917, 176-182.

op dat laatste viel wel wat te beknibbelen, zeker nu door gebrek aan import Nederlandse fabrieken in het binnenland een grotere markt hadden dan voor de oorlog.¹⁶²

De Commissie voor de Scheepvaart ging, na overleg met de reders, het Graanbureau, het Rijksbureau voor het Uitvaren van Schepen, Loudon en Posthuma, aan het puzzelen om te kijken hoeveel scheepsruimte er aan de Britten gecharterd kon worden.¹⁶³ Zij kwam al snel tot de conclusie dat er genoeg scheepsruimte voorhanden was om de Britten om 100.000 ton steenkool per maand te vragen: net voldoende om, in combinatie met de snel stijgende Limburgse kolenproductie, Nederland grotendeels onafhankelijk van Duitsland te maken.¹⁶⁴ Maar het Rijksbureau voor het Uitvaren van Schepen en de reders kregen al snel onenigheid over de vraag wie welke schepen zou moeten leveren.¹⁶⁵ Bovendien eiste Posthuma dat Nederland 'zekerheid zou moeten hebben, dat men graan zal krijgen' in de VS en dat Washington de volgeladen Nederlandse schepen van voldoende bunkerkolen en uitvaartpermissie zou voorzien – waarmee hij, geheel tegen de opzet van de UC in, de losgekoppelde kwesties “varen” en “lading” weer expliciet aan elkaar verbond.¹⁶⁶ Voor Londen was dat echter niet genoeg; zij wilde er zeker van zijn dat de overeenkomst niet door de Nederlanders gelezen zou kunnen worden als een verplichting om met de Amerikanen te onderhandelen exportlicenties vrij te geven.¹⁶⁷ Na anderhalve maand onderhandelen konden Londen, de NOT en Posthuma het eindelijk eens worden over een formulering die voor alle drie de partijen aanvaardbaar was, en tegelijkertijd met een compleet én gemotiveerd overzicht van de Nederlandse tonnage bij de Britse legatie werd ingeleverd:

[W]e must insist upon the British Government doing everything in their power in order to have this matter settled, because the agreement under review will be of no value whatsoever to Dutch shipping if the United States' Government do not allow bunkering facilities to Dutch steamers in American ports. [...] From the above you will see that now particularly all obstacles preventing the coming into force of the scheme as finally proposed by the British Government are removed but for a satisfactory solution of the questions of supply of American bunkercoal [sic] and foodstuffs and fodder.¹⁶⁸

Dat Londen zo terughoudend was over het doen van beloften over de levering van goederen was gebaseerd op het feit dat de Amerikanen, ook nu zij zich met de Groot-Brittannië “geassocieerd” hadden, hun medestrijder vooralsnog geen enkele inspraak gunden in de

¹⁶² NA 2.06.079/1255: UC 1 juni 1917, 218-219.

¹⁶³ NA 2.05.23/841, 44227: Commissie voor de Scheepvaart aan Loudon, 12 september 1917.

¹⁶⁴ NA 2.06.079/1656: Commissie voor de Scheepvaart 17 september 1917, 184-186; UC 21 september 1917, 174; NA 2.06.79/1259: 'Vergadering Buitenlandsche Zaken', 18 september 1917, 2-3, bijgevoegd bij UC 28 september 1917; NA 2.05.23/841: 'Nota voor zijne excellentie', n.n., n.d.; NA 2.06.079/1260: Resumé van de besprekingen op het Departement van Buitenlandsche Zaken, gehouden den 10 October 1917 des namiddags te half drie', 199, bijgevoegd bij UC 12 oktober 1917.; Dagboek Van Aalst, 30 oktober 1917, 531-532.

¹⁶⁵ NA 2.06.079/1261: UC 23 november 1917, 195-200, 202-204.

¹⁶⁶ NA 2.06.079/1656: Notulen Commissie voor de Scheepvaart, 17 september 1917, 185.

¹⁶⁷ NA 2.06.079/1260: UC 19 oktober 1917, 162-163; Dagboek Van Aalst, 26 oktober 1917, 531-532; NA 2.06.079/1262: UC 4 december 1917, 54; Van Aalst aan Oppenheimer, 4 december 1917 no. 2310, bijgevoegd bij UC 7 december 1917; UC 11 december 1917, 105.

¹⁶⁸ NA 2.06.079/1261: Van Aalst aan Oppenheimer, 1 november 1917 no. N.C. 106, bijgevoegd bij UC 2 november 1917; NA 2.06.079/1259: Van Aalst aan Oppenheimer, 21 september 1917, no. N.C. 101 A.

economische oorlogsmaatregelen die zij namen.¹⁶⁹ De Amerikaanse maatregelen, zo liet Wilson niet na te benadrukken, waren immers gebaseerd op erkende soevereine rechten en niet, zoals de Britse economische oorlogvoering, op kwestieuze interpretaties van niet-geratificeerde verdragen. Dat was een belangrijke reden geweest waarom hij zijn aanbod aan de Nederlandse regering, en niet aan de NOT had gedaan; de Trustmaatschappij werd in Washington namelijk beschouwd als een verlengstuk van de illegale Britse economische praktijken en van slinkse Entente-pogingen, geopenbaard in de voor Amerikanen nog altijd totaal onacceptabele Parijse resoluties van 1916 – de wereld permanent in twee economische kampen te verdelen.¹⁷⁰

De Britten slaagden er dus niet in de beleidsmakers in Washington te beïnvloeden: sterker nog, Londen leek juist steeds meer de oren te laten hangen naar de Amerikanen, ook op economisch terrein. Zo had, op uitdrukkelijk verzoek van de War Trade Board – het door Wilson opgezette economische commandocentrum van de VS – de Britse regering, net als de Amerikaanse, begin oktober een handelsembargo tegen de neutralen uitgeroepen, om te voorkomen dat neutralen goederen die niet meer in de VS te krijgen waren in Groot-Brittannië zouden kunnen halen.¹⁷¹ Dat deden de Britten overigens met frisse tegenzin want, meldden onder andere Emmott en Balfour, een exportstop zou de handelsbalans met de neutralen ver in hun voordeel doen overslaan, waardoor de waarde van het pond ten opzichte van neutrale muntenheden zou kelderen en de aankoop van levensmiddelen – waaronder Nederlandse landbouwproducten – een stuk duurder zou uitvallen. Bovendien zou nu de Britse concurrentie voor bepaalde Duitse producten op neutrale markten wegvallen, waardoor Berlijn meer producten zou kunnen afzetten, haar muntenheid stabiliseren en een gunstige uitgangspositie verkrijgen voor de economische “oorlog-na-de-oorlog”.¹⁷²

Ondanks verscheidene pogingen van de Britse regering in de nazomer en herfst van 1917 om de Amerikanen over te halen de economische oorlogsinspanningen beter te coördineren (lees: zichzelf onder het Londens opperbevel te plaatsen) bleef Washington, tot groeiende frustratie van haar Britse co-belligerent, bovendien haar eigen plan trekken.¹⁷³ Dat bleek al toen eind augustus het Britse voorstel om de NOT gunstig te stemmen door in ruil

¹⁶⁹ Dit blijkt uit BNA FO 382/1753, 222028: Aantekening van Knatchbull-Hugessen, n.d. [eind november 1917].

¹⁷⁰ NA 2.06.079/1263: UC 29 januari 1918, 149-150. Cf. Frey, *Der Erste Weltkrieg*, 208-209; Smith, *Strategy of the Economic Weapon*, 198-203; Vandenbosch, *The Neutrality of the Netherlands*, 211, aldaar voetnoot 52.

¹⁷¹ BNA FO 382/1623, 177316: 'Extract from minute by Sir E. Crowe on paper 168578/649 (Danish Rubber negotiations)', n.d. [begin september 1917]. Cf. Safford, *Wilsonian Maritime Diplomacy*, 121-122; Baily, *Policy of the United States*, 91-92. De WTB werd opgericht per *executive order* van 12 oktober 1917. Zie *War Trade Board*, 5-6.

¹⁷² BNA FO 382/1400, 195132/X: Foreign Office 'Memorandum' voor de Franse ambassade in Londen, 16 oktober 1917 en telegram Balfour aan Spring Rice, 16 oktober 1917; BNA FO 382/1623, 175459: Treasury aan Balfour, 7 september 1917 no. 29259; OP III, map 'Diary October 1917', dagboekantekening Oppenheimer 11 oktober 1917; idem: Emmott aan Oppenheimer, 14 november 1917 en Oppenheimer aan Emmott, 22 november 1917; BNA 382/1999, 174124: notulen van een vergadering op het Blokkadeministerie, 4 september 1917. Cf. Frey, *Der Erste Weltkrieg*, 209, 250; Frey, 'Trade, Ships', 555.

¹⁷³ BNA FO 382/1624, 195030: Spring-Rice aan Balfour, 21 september 1917 no. 547, met bijgevoegd 'Memorandum' van Percy, 21 september 1917 en aantekening van Eyre Crowe, 12 oktober 1917. De Fransen waren het overigens grotendeels met de Amerikanen, en niet met de Britten eens. Farrar, *French Blockade*, 158, 161.

voor vaarbeurten ten bate van en de overdracht van een deel van de lading aan de “Relief” Nederlandse schepen van lading en permissie om uit te varen te voorzien, naar Washington werd getelegrafeerd. De Amerikaanse regering had, zoals de Britten al verwachtten, wel oren naar het plan. Maar, geheel tegen de wens van Londen in, deden zij hun aanbod niet aan de NOT, maar aan de Nederlandse regering.¹⁷⁴ Maar toen de Nederlandse regering daarvoor een aantal in de VS liggende schepen geladen met kunstmest aanwees – een lading waar de “Relief” niets aan had en bovendien gebruikt kon worden om vee te voeden dat deels naar Duitsland werd uitgevoerd – trok Washington het voorstel boos weer in.¹⁷⁵ Maar op 25 september 1917 ontving de NOT een eerste levensteken van de commissie-Van Vollenhoven, die liet weten dat Washington het nog een keer wilde proberen. De Amerikaanse regering wilde bij wijze van ‘incidenteële schikking’ ongeveer 100.000 ton door de regering en door particuliere graanhandelaren gekochte tarwe, maïs en gerst, die in Nederlandse schepen in de VS te lagen wachten op uitvaarpermissie, naar Nederland laten uitvaren. In Rotterdam aangekomen zou tweederde van de lading aan de “Relief” worden overgedragen en de rest mocht in Nederland gebruikt worden. De andere Nederlandse schepen in de VS zouden hun lading moeten lossen en via het Panamakanaal naar Australië varen; daar zouden ze graan mogen laden en via een bunkerstop in Zuid-Afrika naar Nederland terug mogen keren, waar de lading in een nog vast te stellen verhouding tussen Den Haag en “Relief” zou worden verdeeld.¹⁷⁶ De Amerikanen hadden hun voorstel aan de Nederlandse regering echter niet met de Britten besproken, en deze waren bepaald niet van plan om bunkerkolen of graan in de *Dominions* Zuid-Afrika en Australië ter beschikking van de Nederlanders te stellen zonder dat daar een overeenkomst betreffende tonnage, waarover primair met de NOT onderhandeld was, tegenover stond.¹⁷⁷ De Britten blokkeerden dus de Amerikaanse onderhandelingen met de Nederlandse regering, die door de VS werden beschouwd als een ultieme poging om met Den Haag tot een vergelijk te komen.

Want op 5 oktober 1917 kondigde Washington af dat zij geen bunkerkolen meer naar schepen van of naar Nederland zou verstrekken, tenzij de Nederlandse regering alle handelscontacten met de Centralen zou verbreken. Daarmee was de kans dat de in de VS liggende Nederlandse schepen en hun met Nederlands geld gekochte lading naar Nederland zouden kunnen wegvaren definitief verkeken. Bovendien werd hiermee alle scheepvaart naar Indië, nu zowel Amerikanen als Britten geen bunkerkolen meer wilden verstrekken, zo goed als onmogelijk gemaakt. Tenslotte maakte de Amerikanen zo elk gesprek met de Britten over een hervatting van de “grote vaart” overbodig.¹⁷⁸ De UC was woedend. ‘[E]en oorlogsdaad, oordeelde een boze Op ten Noort, en Hintzen vond dat zowel de NOT als de Nederlandse

¹⁷⁴ NA 2.06.79/1259: UC 7 september 1917, 50-51.

¹⁷⁵ FRUS 1917, Suppl. 2-II, 1129-32: Memorandum Nederlandse Legatie in Washington voor het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken, 4 september 1917; idem, 1133: Van Rappard aan Lansing, 10 september 1917. Zie ook NA 2.06.79/1259: UC 7 september 1917, 51-52; Baily, *Policy of the United States*, 200-201.

¹⁷⁶ NA 2.06.79/1259: Loudon aan NOT, 25 september 1917 Afd. II No. 45932, bijgevoegd bij UC 28 september 1917; UC 28 september 1917, 245-248.

¹⁷⁷ NA 2.06.79/1260: Loudon aan NOT, 28 september 1917 Afd. II No. 45622, bijgevoegd bij UC 2 oktober 1917.

¹⁷⁸ FRUS 1917 Suppl 2-II, 1135: Garrett aan Lansing, 9 oktober 1917. Zie ook Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog* III, 58-59; Smit, ‘V.S. van Amerika’, 110-111; Veuger, *Nederlands-Indische scheepvaartverbindingen*, 30-31.

regering voortaan een ‘vijandelijke houding’ jegens de VS zouden moeten aannemen.¹⁷⁹ Ook Van Aalst was er nu van overtuigd dat niet de Britten, maar de Amerikanen de grote boosdoeners waren. Hij deed daarom een ultieme poging om Washington van gedachten te doen veranderen, en tegelijkertijd zijn eigen *image* nog wat verder op te vijzelen.¹⁸⁰ Op 17 oktober 1917 publiceerde hij namelijk een open brief aan president Wilson in alle grote Nederlandse kranten, die vervolgens in pamfletvorm werd uitgegeven in het Duits, Engels en Frans. In deze open brief wees Van Aalst de Amerikanen er op dat zij de afspraken die de NOT met hun geallieerde medestrijders (lees: het *Agreement*) gemaakt hadden, niet zomaar kon negeren.¹⁸¹ Hoewel Van Aalsts brief in de Nederlandse pers (met uitzondering van de pro-geallieerde *Telegraaf*) zeer positief werd ontvangen, hulde de geadresseerde zelf zich in stilzwijgen.¹⁸² Ook de zeer spaarzame berichten die binnenkomen van de commissie-Van Vollenhoven stemden weinig hoopvol: zij beweerden dat de VS vastberaden was geen uitvoerlicenties of bunkerkolen te verstrekken voordat Nederland alle handel met Duitsland had gestaakt.¹⁸³

Eind november 1917 kreeg de NOT echter even plotseling als goed nieuws van de Britse Legatie: een omvangrijke delegatie Amerikanen, inclusief de leden van de invloedrijke *War Trade Board*, was in Londen aangekomen voor overleg met de Britten.¹⁸⁴ Dit schiep de gelegenheid om tegelijkertijd met de Amerikanen én de Britten, in plaats van apart en door elkaar, te kunnen praten over een definitieve oplossing voor het Nederlandse scheepvaartprobleem. Loudon beseftte dat ook en stelde in het wekelijks overleg op zijn ministerie dan ook voor om een brede commissie naar Londen te sturen. Daarop werd besloten om Broekema (LEB), Snouck Hurgronje (namens de regering) en Valstar (NOT) af te vaardigen: de eerste kon onderhandelen over de invoer van landbouwproducten en – grondstoffen, de laatste over NOT-zaken als invoer, navicerts en het *Agreement*, en Snouck Hurgronje moest mee omdat de regering nu eenmaal – gezien de Schepenvorderingswet – met eventuele plannen omtrent de verhuur van de Nederlandse vloot aan de Geassocieerden akkoord moest gaan.¹⁸⁵ Zij zouden daar gezelschap krijgen van Joost van Vollenhoven, die

¹⁷⁹ NA 2.06.079/1260: UC 12 oktober 1917, 87-88, 91-92, citaat op 87.

¹⁸⁰ Zie Dagboek Van Aalst, 15 oktober 1917, 518-519; 18 oktober 1917, 524, 526-527; 19 oktober 1917, 524, 526-528; 26 oktober 1917, 529-530.

¹⁸¹ Van Aalst, *Open Letter*. Nota bene: de pagina's in dit boekje zijn niet genummerd. Zie ook Japikse, *Die Stellung Hollands*, 142; Houwink ten Cate, *Mannen van de Daad*, 29-30. Overigens had S.F. van Oss, hoofdredacteur van de *Haagsche Post*, eerder al een open brief aan Wilson geschreven naar aanleiding van het embargo, maar '[h]et scherp requisitoir [...] van den heer Van Oss [...] liet deze blijkbaar ijskoud', aldus Ritter, *De donkere poort* II, 244.

¹⁸² *De Telegraaf*, 23 oktober 1917 avondblad. Positieve recensies zijn onder andere te lezen in *De Amsterdammer*, 20 oktober 1917 en *De Standaard*, 24 oktober 1917. Jaren later omschreef Van Aalst zelf overigens de Open Brief als één van de aspecten van zijn loopbaan waar hij met de meeste voldoening op terugkeek. Zie Brugmans en Japikse, *Persoonlijkheden*, 22-24.

¹⁸³ NA 2.06.079/143: Vergadering Buitenlandsche Zaken, 16 oktober 1917, 7-8; idem, 'Vergadering Buitenlandsche Zaken', 23 oktober 1917, 1-2. Cf. NA 2.06.079/1259: UC 21 september 1917, 173.

¹⁸⁴ NA 2.06.079/1261: UC 23 november 1917, 205; OP III, map 'Diary November 1917', dagboek aantekening Oppenheimer 20 november 1917.

¹⁸⁵ NA 2.06.079/1437: notulen 'Vergadering Buitenlandsche Zaken', 13 november 1917, 9; UC 20 november 1917, 164-165. Cf. De Vries (red.), *Herinneringen en dagboek van Ernst Heldring*, I, 26 november 1917, 224.

eind november eigenlijk voor nieuwe instructies was teruggevaren naar Nederland en van daar meteen inscheepte naar Londen, en van Francis Oppenheimer.¹⁸⁶

Oppenheimer was vanuit Londen nauwkeurig op de hoogte gehouden van de vele ruzietjes tussen zijn regering en Washington over economische oorlogvoering, en hij was bang dat zijn Britse bazen uiteindelijk, om de lieve vrede te bewaren, de Amerikaanse aanpak zouden overnemen. Daarmee zou ook de NOT moeten verdwijnen, hetgeen hij bepaald niet in het Brits of in zijn eigen belang achtte.¹⁸⁷ Townley was het geheel met hem eens, ook al omdat hij bang was dat de compromisloze Amerikaanse opstelling Nederland in de armen van Duitsland zou drijven. Hij had Oppenheimer daarom gevraagd met Van Vollenhoven mee te reizen om in Londen luid en duidelijk te verkondigen dat de Amerikanen het bij het verkeerde eind hadden.¹⁸⁸ Oppenheimer nam deze opdracht met graagte aan; niet alleen hoopte hij, net als in 1915 en 1916, weer samen met Van Vollenhoven de lijnen uit te kunnen zetten, maar bovendien zag hij zijn reis als de laatste kans om te voorkomen dat de Britten, onder Amerikaanse druk, “zijn” NOT zouden opdoeken.¹⁸⁹

8.10 – Het Basis of Agreement

De Amerikanen waren naar Europa gekomen om met hun geallieerde strijdmakkers te overleggen over militaire strategie en economische politiek. De *Geassocieerden* (de term die was verzonnen om het Entente-bondgenootschap en haar medestrijder de VS mee aan te duiden) hadden in 1917 namelijk forse nederlagen te verwerken gekregen, zowel in het westen, het oosten als aan het Italiaanse front. In Rusland hadden bovendien de communisten de macht overgenomen en onderhandelingen met de Centralen geopend voor een wapenstilstand. Om het tij te keren was het van het grootste belang zoveel mogelijk mensen (vooral Amerikaanse soldaten) en materiaal naar het front te kunnen sturen. Het kritieke punt, besloten de Geassocieerden, was scheepsruimte: door de Duitse duikbootoorlog waren er simpelweg niet genoeg schepen beschikbaar om de Entente-landen te bevoorraden, Amerikaanse troepen naar het front te verscheppen en “Relief”-hulpgoederen naar België en Noord-Frankrijk te sturen.¹⁹⁰

Het was dus van het grootste belang om snel aan meer scheepsruimte te komen, en Washington had daarom haar blik laten vallen op de zestig Nederlandse schepen die in de haven van New York lagen.¹⁹¹ Er waren zelfs al stemmen opgegaan om deze en andere

¹⁸⁶ NA 2.06.079/1437, notulen 'Vergadering Buitenlandsche Zaken', 13 november 1917, 9 en 4 december 1917, 7-15, 17. Het bezoek van Van Vollenhoven aan de Ministerraad wordt genoemd in NA 2.02.05.02/137, no. 58: notulen Ministerraad 3 december 1917, maar enig detail over wat hij daar precies heeft gezegd ontbreekt. Voor verdere details over de missie-Van Vollenhoven, gebaseerd op Amerikaans archiefmateriaal, zie Frey, 'Trade, Ships', 554-555; Frey, *Der Erste Weltkrieg*, 247-250.

¹⁸⁷ OP III, map 'Diary December 1917': Dagboekantekening Oppenheimer 21 en 29 december 1917.

¹⁸⁸ OP III, map 'Diary December 1917': Dagboekantekening Oppenheimer 5 en 13 december 1917.

¹⁸⁹ OP III, map 'Diary November 1917': Dagboekantekening Oppenheimer 15 november 1917; idem, map 'Diary December 1917': Dagboekantekening Oppenheimer 20 december 1917.

¹⁹⁰ Halpern, *Naval History*, 351; Voyer, *Victory must be ours*, 189-190; Farrar, *French Blockade*, 176; Fowler, *British-American Relations*, 96-107; Chambers, *War behind the War*, 435-436; Salter, *Allied Shipping Control*, 158, 171-173, 294-295.

¹⁹¹ Russell Smith, *Shipping*, 45-46.

neutrale schepen op basis van het zogeheten *ius angariae*, een internationaal rechtsstuk dat oorlogvoerenden de mogelijkheid gaf om in geval van duidelijke noodzaak neutraal eigendom te onteigenen, tegen de wil van bemanning en eigenaars in te zetten om de druk op de scheepvaart te verlichten.¹⁹² De Britse regering had zich echter fel tegen deze Amerikaanse plannen gekeerd. Zij zag meer in het heropenen van onderhandelingen met de NOT en de Nederlandse regering over het beschikbaar stellen van tonnage die niet strikt nodig was voor eigen gebruik: dat zou veel meer scheepsruimte opleveren dan inbeslagname van de schepen die in Amerikaanse en Britse havens lagen.¹⁹³ De Amerikanen zagen de logica hier wel van in, en vaardigden twee leden van de War Trade Board, Vance C. McCormick en Alonzo E. Taylor, af om met de Britten af te stemmen welk standpunt de Geassocieerden zouden innemen bij de te voeren onderhandelingen over Nederlandse scheepsruimte.¹⁹⁴

Bij die besprekingen, die op 6 en 8 december 1917 plaatsvonden, behaalde de Britse regering drie belangrijke overwinningen. Allereerst werd afgesproken dat, als er een akkoord zou worden gesloten over scheepsruimte, de Amerikaanse regering haar embargo zou opheffen en exportlicenties zou verstrekken tot bepaalde maxima, die samen met haar Entente-partners zouden worden bepaald: voor het eerst kreeg de Britse regering inspraak in de wijze waarop de VS haar economische oorlog vormgaf. Als uitvloeisel van dit besluit werd er een Allied Blockade Council opgezet, dat zou toezien op de correcte uitvoering van het te sluiten akkoord. In deze ABC, die tot grote tevredenheid van de Britten in Londen gevestigd zou zijn, zou ook de War Trade Board vertegenwoordigd zijn.¹⁹⁵ Bovendien wisten de Britten hun Amerikaanse gesprekspartners er van te overtuigen om hun eis dat Nederland alleen het absolute minimum zou krijgen, te laten vallen. Veel van de overeenkomsten die de Britten met Nederlandse organisaties als de NOT en het LEB gesloten hadden, waren namelijk gebaseerd op het principe dat, in ruil voor invoer van een bepaalde grondstof er uitvoer van een eindproduct naar Groot-Brittannië zou plaatsvinden. Van deze regelingen, betoogde de door Cecil geleide Britse delegatie, hadden de Geallieerden veel voordeel gehad in de vorm van bijvoorbeeld Nederlandse margarine, landbouwproducten en glycerine. De Amerikanen beschouwden deze akkoorden als uitvloeiels van de illegale Britse blokkade, maar gingen toch met de Britse lijn akkoord, omdat het wegvallen van de Nederlandse import zou betekenen dat Groot-Brittannië nog afhankelijker zou worden van verafgelegen productiegebieden en dus een nog groter beroep op scheepsruimte zou moeten doen.¹⁹⁶

¹⁹² Volgens Abbenhuis, *Art of staying neutral*, 132-133 was de *ius angariae* een 'virtually obsolete rule of law'. Dat klopt niet, bewijst Vandenbosch, *The Neutrality of the Netherlands*, 303-306. Het was namelijk eerder al toegepast door Italië (in november 1915), Portugal (februari 1916) en Brazilië (mei 1917). Cf. Baer, *The Anglo-German antagonism*, 238.

¹⁹³ BNA CAB 21/6: 'Neutral Shipping. Memorandum of 1st Conference, November 9th, 1917'; 'Memorandum Neutral Shipping. Memorandum of 2nd Conference, November 10th 1917'; Notulen derde en vierde vergadering 'Neutral Tonnage', 13 november 1917.

¹⁹⁴ NA 2.06.079/1262: UC 21 december 1917, 186.

¹⁹⁵ BNA FO 382/1855, 3230: Memorandum van Leverton Harris, 3 januari 1918, met aantekeningen van Percy en Akers-Douglas, 8 januari 1917. Cf. Chambers, *War behind the War*, 436-437; Baily, *Policy of the United States*, 390

¹⁹⁶ BNA FO 382/1855, 4143: 'Note of a Conference held at the W.T.S.D. on the 6th December, 1917' en notulen van een vergadering op 8 december 1917 gehouden 'with a view to arriving at a common policy as to the attitude to be adopted in the forthcoming negotiations with the Dutch'; OP III, map 'Diary December 1917':

Nu de Geassocieerden er onderling uit waren, konden op 10 december 1917 de onderhandelingen met de Nederlandse delegatie (Valstar, Snouck Hurgronje en Broekema) worden geopend. Zij kwamen overeen dat onderhandelingen over een 'general agreement' over de aan elkaar gerelateerde kwesties van import en scheepsruimte zouden worden behandeld met de NOT en zaken die raakten aan landbouwproductie en export met het LEB, maar dat de onderhandelingsresultaten de 'covering assent' van de Nederlandse regering zouden krijgen. Alle Nederlandse bewindslieden zouden dus expliciet hun goedkeuring over de te sluiten akkoorden moeten uitspreken, om te voorkomen dat Posthuma of Kröller een eenmaal gesloten overeenkomst alsnog zouden kunnen saboteren.¹⁹⁷ Het in Londen uitonderhandelde resultaat (dat, net als het voorlopige landbouwakkoord uit 1916, de naam *Basis of Agreement* kreeg), zou echter nog wel door zowel de Amerikaanse als de Nederlandse regering moeten worden geratificeerd, voordat het in werking zou treden.

Bij het eerste, en wellicht zelfs het belangrijkste, onderhandelpunt dreigde het echter meteen mis te gaan. De Nederlandse agrarische productie was vrijwel geheel afhankelijk van de aanvoer van veevoer en kunstmest, waarvan een zeer belangrijk deel uit de VS zou moeten komen. In ruil eisten de Amerikanen dat de landbouwexport naar Duitsland zou worden stopgezet, maar Broekema legde uit dat dat simpelweg niet mogelijk was: er moesten immers agrarische producten geruild worden met de Centralen om aan ijzer, staal en steenkool te komen: grondstoffen die de Geassocieerden niet of slechts met de grootste moeite zouden kunnen leveren.¹⁹⁸ De Britten gingen wél akkoord met, zij het fors verlaagde, landbouwexport naar Duitsland, al was het maar omdat Broekema dreigde anders het *Agricultural Agreement* op te zeggen. Dat zou voor de Britten een flinke aderlating betekenen, al was het maar omdat zij hun voedsel in dat geval ergens anders vandaan zouden moeten halen, hetgeen hoogstwaarschijnlijk flink wat scheepsruimte zou kosten.¹⁹⁹ De Amerikanen werden overgehaald door de belofte van Leverton Harris, die namens de Geassocieerden met Broekema onderhandelde, dat hij zou 'try and screw them [de Nederlanders, SK] down to the very minimum we can': maximale import van veevoer en kunstmest in ruil voor grote exporten naar Groot-Brittannië en zo min mogelijk uitvoer naar Duitsland.²⁰⁰ Daar slaagde hij aardig in. Na overleg met Broekema werd in het definitieve voorstel voor een nieuw algemeen handels- en scheepvaartakkoord tussen Nederland en de Geassocieerden opgenomen dat de landbouwexport naar Duitsland beperkt zou worden tot maximaal 2500 ton vroege aardappelen, 8200 ton boter, 15.000 ton kaas en evenveel

Dagboekaantekening Oppenheimer 28 december 1917. Cf. Safford, *Wilsonian Maritime Diplomacy*, 123; Bell, *A history of the blockade*, 648-649, aldaar voetnoot 1.

¹⁹⁷ BNA FO 382/1855, 4143: 'The Dutch Negotiations. First Plenary Meeting of the Allied Delegates with the Dutch Delegates', 10 december 1917; NA 2.06.079/1262: UC 18 december 1917, 143-145.

¹⁹⁸ BNA FO 382/1855, 4142: 'Memorandum on Fodder and Fertilizer Requirements of Holland', door de Nederlandse delegatie in Londen, 12 december 1917; Idem, 4143: 'Minute of Proceedings. Allied Dutch Negotiations', 12 december 1917; NA 2.06.079/1262: Loudon aan NOT, 3 december 1917 afd. II no. 58762, bijgevoegd bij UC 7 december 1917.

¹⁹⁹ BNA CAB 27/11: Notulen 'Dutch Agricultural Agreement Committee' van het War Cabinet, 6 en 8 november 1917; BNA FO 382/1346, 221205: memorandum 'Purchases by His Majesty's Government in Holland and Norway', door Cecil voor het War Cabinet, 1 november 1917.

²⁰⁰ BNA FO 382/1855, 4143: 'Report of Meeting of Sub Commissions I and II. 18th December, 1917'. Cf. idem, 4143: 'No. 3. Report of Meeting of Sub Commissions I and II. 20th December 1917. Allied Dutch Negotiations'.

groente en fruit als in 1917 was uitgevoerd. De rest zou of in Nederland zelf moeten worden geconsumeerd, of naar de Entente-landen en de “Relief” worden uitgevoerd.²⁰¹

Daarna werd met Valstar onderhandeld over rantsoenen en scheepsruimte. Het feit dat Britten en Amerikanen hierover met de NOT-afgezant spraken, betekende *an sich* al een flinke overwinning voor de Trustmaatschappij: tot nu toe hadden de Amerikanen stelselmatig geweigerd om zich direct met de NOT in te laten, maar hun houding was – onder (tijds)druk van de omstandigheden – veranderd.²⁰² De Geassocieerden legden, nog voor de onderhandelingen met Valstar begonnen, wel uit dat het niet mogelijk zou zijn om aan de hele vooroorlogse behoefte van Nederland – minus doorvoer naar de Centralen – te voldoen: door de wereldschaarste, zowel op productie- als op transportgebied, was dat geen reële mogelijkheid meer.²⁰³ Dat snapte Valstar, en met hem de NOT, wel. Het was voor de Trustmaatschappij vooral zaak om redelijke rantsoenen af te spreken voor die goederen en grondstoffen waaraan dringend behoefte was, zodat fabrieken door konden blijven werken en gedwongen ontslagen voorkomen konden worden. En zoals altijd vormde Indië een speciaal aandachtspunt.²⁰⁴ Gelukkig voor Valstar hadden de Britten geen zin in ellenlange deliberaties: het was immers van groot belang zo snel mogelijk de beschikking te krijgen over de Nederlandse schepen.²⁰⁵ Hoewel de afgesproken rantsoenen dan ook fors lager waren dan degenen die zij vervingen, was de Trustmaatschappij dan ook bepaald niet ontevreden, te meer omdat haar de hervatting van de “vrije” invoer van koffie, tabak en kina in het vooruitzicht was gesteld. De Geassocieerde onderhandelaars hoopten dan ook door hun soepele opstelling de Trustmaatschappij te kunnen verleiden tot ‘valuable concessions’ inzake enkele andere punten die hoog op de Britse en Amerikaanse verlanglijstjes stonden: de beschikbaarstelling van Indische grondstoffen tegen redelijke prijzen, en het verzorgen van een nieuwe lening ten bate van Britse aankopen in Nederland.²⁰⁶

Voor de aanvoer van de in Londen afgesproken rantsoenen had Nederland jaarlijks ongeveer 450.000 ton scheepsruimte nodig, plus 350.000 voor de uitvoer vanuit Nederlands-Indië naar Geassocieerde landen en 100.000 voor de nog toegestane handel met Frankrijk, Scandinavië en Groot-Brittannië, waar de 100.000 ton steenkool per maand die de Britten hadden beloofd als tegenprestatie voor het ter beschikking stellen van scheepsruimte lagen te wachten. Dat liet 500.000 ton onbenut, welke ter beschikking van de Geassocieerden zou worden gesteld. Die zouden over het algemeen buiten het *Sperrgebiet*

²⁰¹ BNA T1/12168, 1371: Balfour aan Spring Rice, 1 januari 1918 no. 25; BNA FO 382/1855, 4142: 'Dutch negotiations. Tentative Suggestions' door Restriction of Enemy Supplies Dept., 15 december 1917.

²⁰² NA 2.06.079/1262: UC 11 december 1917, 102-103; NA 2.06.079/1263: UC 15 januari 1918, 39

²⁰³ BNA FO 382/1855, 4065: 'Memorandum of Points not yet Settled regarding Importation of Goods into Holland', n.d. [circa 7 januari 1918].

²⁰⁴ Zie NA 2.06.079/1469: telegrammen NOT aan Valstar, 11 december 1917 tot en met 3 januari 1918, nos. 1-79.

²⁰⁵ BNA FO 382-1855, 4143: 'Memorandum of Informal Discussion between Mr. Valstar and Mr. Broekema, the Dutch Representatives, and Mr. Infeld and Mr. Edgcumbe, of the War Trade Statistical Department on the Morning of the 20th December [1917]'.

²⁰⁶ BNA T1/12168, 1371: Balfour aan Townley, 1 januari 1918 nos. 8, 9 en 12, en Balfour aan Spring-Rice, 1 januari 1918 no. 23.

varen: alleen schepen die voor de “Relief” zouden worden ingezet, zouden gevaar lopen, maar juist deze schepen waren in principe door de Duitsers gevrijwaard van torpedering.²⁰⁷

Om de periode tot het definitief tekenen van het *Agreement* te overbruggen, zou bovendien (opnieuw) een *modus vivendi* worden gesloten. Volgens dat voorstel zouden alle Nederlandse schepen in Amerikaanse havens hun lading lossen en in bewaring geven, en vervolgens een 'round trip as designated by US authorities' maken buiten Europa, behalve 150.000 ton aan scheepsruimte die namens de “Relief” voedsel naar België zouden brengen, deels via Nederland. In ruil daarvoor zouden acht schepen inclusief lading (maar geen graan (op 10.000 ton rijst na), veevoer of kunstmest) naar Nederland mogen. Wanneer deze schepen hun ‘final clearance’ zouden krijgen uit Amerikaanse havens, zou een equivalent aan scheepsruimte uit Nederland vertrekken richting de VS. Tenslotte zouden de ss. “Zeelandia” en “Samarinda”, die op weg naar Indië via de VS waren overvallen door het bunkerembargo, hun reis naar Java mogen hervatten en met lading en al weer terugkeren naar Nederland, als in ruil twee schepen vanuit Nederland naar de VS zouden reizen.²⁰⁸

Op de laatste dag van het jaar waren de onderhandelingen afgerond en vertrokken de Nederlanders weer met het Britse konvooi naar huis.²⁰⁹ De Britten en de Amerikanen toonden zich zeer tevreden met wat er was afgesproken, en ook Van Vollenhoven was ‘convinced that we had made the best possible proposals to meet the difficulties of both sides’. Broekema en Snouck Hurgronje hadden aanvankelijk hun bedenkingen: zij waren bang dat Duitsland het *Basis of Agreement* niet zou accepteren omdat er afspraken in stonden over het verder beperken van de landbouwexport naar de Centralen. Van Vollenhoven en Oppenheimer – die op 15 december voet aan Britse wal hadden gezet en tijdens de vergaderingen verder geen grote rol hadden gespeeld – hadden daar echter een oplossing voor bedacht. Zij hadden de Geassocieerde delegatie verteld dat Nederland, in het allerergste geval, ook wel zonder overzeese aanvoer van veevoer en kunstmest zou kunnen overleven.²¹⁰ Deze opmerking had de Britten en Amerikanen de schrik om het hart doen slaan. Zij wilden tot elke prijs voorkomen dat de Nederlandse regering, de NOT of het LEB, terend op voorraden die kennelijk groter waren dan gedacht, het argument dat Duitsland wellicht wraak zou nemen als Nederland het *Basis of Agreement* ratificeerde zou gebruiken

²⁰⁷ NA 2.06.079/1262: UC 11 december 1917, 109-111; NA 2.06.079/1263: UC 15 januari 1918, 41-45; UC 5 februari 1918, 164.

²⁰⁸ BNA FO 382/2045, 790: Aantekening van Knatchbull-Hugessen, 3 januari 1918. Cf. BNA FO 382/2045, 790: telegram War Trade Board aan Sheldon, 29 december 1917 no. 6142; BNA FO 382/1753, 232543: telegram Spring-Rice aan Balfour, 5 december 1917 no. 3754 met aantekening van Knatchbull-Hugessen, 8 december 1917; idem, 235763: Aantekening van Akers Douglas, 12 december 1917; idem: 235763: Memorandum 'Sub-Commission 3. Dutch Tonnage Negotiations', door Knatchbull-Hugesson, 12 december 1917.

²⁰⁹ BNA FO 382/1855, 4143: Memorandum 'Allied-Dutch negotiations' van Akers Douglas, 7 januari 1918. Het *Basis of Agreement* is, deels in Nederlandse vertaling, is te vinden in NA 2.06.079/1263 als bijvoegsel bij UC 15 januari 1918, en bevat de besproken concept-akkoorden over scheepvaart en rantsoenen, voorstellen voor nóg meer rantsoenen, gegevens betreffende de aanpassing van de voorwaarden van het *Agricultural Agreement* en de visovereenkomsten, en aantekeningen naar aanleiding van de in Londen gevoerde voorgesprekken voor de verstrekking van kredieten door Nederlandse banken.

²¹⁰ BNA FO 382/1855, 4143: 'Report of Meeting of Sub Commissions I and II. 18th December, 1917' en 'Allied Dutch Negotiations. Minutes of the 1st Meeting of Sub-Commission I held at the War Trade Statistical Department on the 11th December 1917, at 4 p.m.' Cf. Dagboek Van Aalst, 13 december 1917, 539; OP III, map 'Diary December 1917': Dagboek aantekening Oppenheimer 15 december 1917.

om aanpassingen te eisen. Daarom was de Nederlandse onderhandelaars te elfder ure en in het diepste geheim te verstaan gegeven dat zij, mocht Duitsland met zware economische tegenmaatregelen dreigen, het *Basis of Agreement* ook konden ratificeren zonder de clausules over landbouwexport. Er zou dan geen aanvoer voor veevoer en kunstmest worden toegestaan, maar Nederland zou zich tegenover Duitsland gedekt weten. De Britten waren hier uiteraard hoogst ongelukkig mee, maar het gebrek aan scheepsruimte was in de winter van 1917-18 zo hoog dat bijna elk ander belang, hoe groot ook, daarvoor moest wijken.²¹¹

8.11 – ‘Een pagina uit onze geschiedenis’

Ondanks deze veelbelovende start zou het *Basis of Agreement* uiteindelijk niet geratificeerd worden, met een diepe crisis in de verhoudingen tussen NOT, Nederlandse en Geassocieerde regeringen als gevolg. De meeste Eerste Wereldoorlog-historici hebben een even simpele als aantrekkelijke verklaring voor deze mislukking: het met de Britten en de Amerikanen onderhandelde *Basis of Agreement* was niet aanvaardbaar voor Berlijn, dat dreigde met (gewelddadige) tegenmaatregelen als Nederland toch zou tekenen. De regering schrok daarvoor terug, en tekende niet.²¹² Een bijzonder – en tot nu toe onontdekt – document uit de Britse archieven werpt echter nieuw licht op deze materie.

Het document in kwestie is een pamflet, getiteld "Een pagina uit onze geschiedenis". De onbekende auteur, vermoedde de Britse gezant Townley, was een Nederlandse *insider*, waarschijnlijk zelfs iemand die nauw verbonden was aan de het ministerie van Buitenlandse Zaken en die de onderhandelingen over het *Agreement* dus van dichtbij had meegemaakt. Townley, die het pamflet via 'a very confidential source' in handen had gekregen, wist bovendien te melden dat de onbekende auteur hoogstwaarschijnlijk door Kröller op de hoogte gebracht was van details die alleen één van de Nederlandse onderhandelaars had kunnen weten. Kröller was namelijk, zoals later zal blijken, in de nasleep van de onderhandelingen nogal gebrouilleerd geraakt met Loudon en had dus alle reden om uit de school te klappen.²¹³ In het pamflet beweert de anonieme auteur dat tijdens de onderhandelingen met Duitsland en de Geassocieerden over het *Basis of Agreement* er door vertegenwoordigers van de Nederlandse regering grove fouten zijn gemaakt, die er mede

²¹¹ BNA T1/12168, 1371: Balfour aan Townley en Spring-Rice, 1 januari 1918 no. 8 en no. 23; OP3, map 'Diary December 1917: Dagboekaantekening Oppenheimer 25, 27 en 31 december 1917; OP5, map 'Diary January 1918': Dagboekaantekening Oppenheimer 7 januari 1918. Cf. Salter, *Allied Shipping Control*, 157.

²¹² Frey, 'Trade, Ships', 556-559; Frey, *Der Erste Weltkrieg*, 260-272; Farrar, *French Blockade*, 181; Sanders, *British Strategic Planning*, 140-145; Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog III*, 63-73; Smit, 'V.S. van Amerika', 112-115; Watson, *Britain's Dutch Policy*, 160-166; Baily, *Policy of the United States*, 205-207.

²¹³ *Een pagina uit onze geschiedenis* is in Nederland in de vergetelheid geraakt. Ik heb in Nederlandse bibliotheken of in de door mij bezochte archieven geen enkel exemplaar van, of verwijzing naar, dit document kunnen aantreffen. In het archief van Francis Oppenheimer (OP V) ligt echter een compleet Nederlandstalig exemplaar en in het Britse Nationaal Archief in Kew een door het *Foreign Office* in het Engels vertaalde versie. Deze gaat begeleid van een brief van Townley, waarin hij tekst en uitleg geeft over het document. BNA FO 382/1855, 135784: Townley aan Balfour, 2 augustus 1918 no. 2004 Commercial, met bijgevoegd 'A Page from our History', n.d. Zie voor meer door de geheim agent in kwestie naar buiten gesmokkelde informatie: BNA FO 382/1845, 88558: Rapport van 'agent 31' inzake zand en grint, 25 april 1918.

toe hebben geleid dat deze uiteindelijk mislukten.²¹⁴ Daarin heeft de anonus wat mij betreft groot gelijk.

Om dit te onderbouwen moeten we eerst terug naar waar de vorige paragraaf eindigde: bij de thuisvaart van de Nederlandse delegatie uit Londen, met in hun koffers het *Basis of Agreement* dat ter ratificatie aan de betrokken partijen zou worden voorgelegd. LEB en NOT gingen zonder morren akkoord, maar de Commissie van Bijstand raadde Loudon aan om, voordat hij zou tekenen, de Duitse regering te polsen of zij akkoord zou kunnen gaan met het te sluiten akkoord. Dat was van des te groter belang omdat Berlijn als tegenmaatregel de grens van het operatiegebied van haar duikboten zou kunnen oprekken en zo de vrije vaargeul tussen *Sperrgebiet* en het Britse mijnenveld sluiten: daarmee zou het scheepvaartverkeer, ondanks het met de Geassocieerden te sluiten akkoord, definitief onmogelijk worden gemaakt.²¹⁵ De ministerraad ging akkoord met de suggestie van de Commissie van Bijstand en verzocht Kröller in Berlijn poolshoogte te gaan nemen.²¹⁶ Loudon waarschuwde Kröller wel dat hij zich vaak 'veel te Duitschgezind' opstelde en daarmee de Nederlandse positie schaadde. Kröller vond deze opmerking bijzonder onheus, en weigerde de opdracht. De minister wist hem uiteindelijk over te halen toch te gaan, maar van harte ging het allemaal niet, zeker omdat Kröller het idee had dat hij zichzelf extra voorzichtig moest opstellen om niet nogmaals op een uitbrander van de minister getrakteerd te worden.²¹⁷

In Berlijn kreeg Kröller te horen dat de Duitse regering twee problemen had met het *Basis of Agreement*.²¹⁸ Allereerst verzette zij zich tegen de inzet van Nederlandse schepen voor de "Relief", omdat daarmee Geassocieerde schepen vrij werden gemaakt voor vaarbeurten in het *Sperrgebiet*. Principiële bezwaren tegen vaarbeurten buiten het *Sperrgebiet* had de Duitse regering echter niet, ook omdat zij de Nederlandse schepen die in Britse en Amerikaanse havens lagen toch al als verloren beschouwde. Kröller kreeg daardoor het idee 'dat er over de schepen wel te spreken zou zijn'. Het terugschroeven van de landbouwexport naar Duitsland was echter principieel niet bespreekbaar, liet Kröller bij terugkomst weten. De Duitse machthebbers waren namelijk bang dat als Nederland toe zou geven om de uitvoer tot bepaalde vastgestelde hoeveelheden te beperken (iets wat tot nu toe nog nooit gebeurd was), de Geassocieerden later verdere druk konden uitoefenen om deze hoeveelheden nog verder terug te schroeven.²¹⁹

Min of meer parallel aan Kröllers bezoek aan Duitsland was de nieuwe Duitse gezant Friedrich Rosen, die Von Kühlmann in oktober 1916 had vervangen, bij Snouck Hurgronje

²¹⁴ BNA FO 382/1855, 135784: Townley aan Balfour, 2 augustus 1918 no. 2004 Commercial, met bijgevoegd 'A Page from our History', n.d.

²¹⁵ NA 2.06.079/1263: UC 8 februari 1918, 207-208.

²¹⁶ NA 2.06.079/1263: UC 11 januari 1918, 1; UC 15 januari 1918, 27, 39-40; UC 18 januari 1918, 70-71; UC 22 januari 1918, 99-100.

²¹⁷ Dagboek Van Aalst, 30 januari 1918, 540.

²¹⁸ NA 2.06.079/1263: UC 29 januari 1918, 171. Cf. Politisches Archiv, Auswärtiges Amt, Bonn [PAAA], 21915: 'Bemerkungen des Handels/Attachés der Kais. Ges. zu dem Exposé über die Wirtschaftsverhandlungen zwischen Holland, England und Amerika.'

²¹⁹ NA 2.06.079/1438: Notulen Commissie Ad Hoc, 5 februari 1918, 1. Cf. Bundesarchiv Berlin [BB] R901/86972: Gneist aan kanselier Georg van Hertling, 24 december 1917 [SH].

verhaal gaan halen over het *Basis of Agreement*.²²⁰ Rosen had namelijk in de krant kunnen lezen dat er een Nederlandse delegatie – onder wie regeringsfunctionaris Snouck Hurgronje en NOT-er Valstar – in Londen geweest was voor ‘onderhandelingen’.²²¹ De Duitse gezant wilde uiteraard graag weten wat het onderwerp van die onderhandelingen geweest was, maar kreeg van het ministerie van Buitenlandse Zaken aanvankelijk een zeer ontwijkend antwoord in de vorm van een wel heel algemene samenvatting van het *Basis of Agreement*. Toen Rosen protesteerde, werd de zaak door Loudon gesust met de mededeling dat de Nederlandse regering Duitsland nooit voor een ‘fait accompli’ zou stellen door ingrijpende economische regelingen te treffen met de Geassocieerden zonder de Duitsers hiervan op de hoogte te brengen.²²² Loudons leugentjes en de gekuiste versie van het *Basis of Agreement*, wellicht gecombineerd met Kröllers al te diplomatieke optreden in Berlijn, zorgden er voor dat de Duitsers het gevoel kregen dat hen niet alles werd verteld. Deze vermoedens leken bevestigd te worden door het feit dat verschillende Nederlandse kranten, op basis van Entente-berichten, het (foutieve) bericht verspreidden dat de Nederlandse delegatie in een officiële capaciteit had onderhandeld over een verdrag dat inmiddels al gesloten was, maar nog niet in werking getreden.²²³

Om de regering te adviseren over het al dan niet ratificeren van het *Basis of Agreement* en daarover te voeren onderhandelingen met de Centralen en Geassocieerden was ondertussen besloten deze voor te leggen aan de voornaamste Crisisinstellingen. De wekelijkse bijeenkomst op Buitenlandse Zaken leek daarvoor een ideaal forum, maar omdat men de boel toch enigszins onder de pet wilde houden werd gekozen een aparte (en kleinere) ‘Commissie Ad Hoc ter Beschouwing van het Basis of Agreement met de Geassocieerde Regeeringen’ op te zetten, met als vaste leden het onderhandelaarstrio Snouck, Valstar en Broekema aangevuld met Van Aalst (NOT), Kröller (Bijstandscommissie), J.L. la Gro (namens de Nederlandsche Uitvoer Maatschappij, wier geschiedenis in het volgende hoofdstuk behandeld zal worden), A.J.M. Goudriaan en Van Hasselt (beiden namens de reders).²²⁴ Kröller stelde daarin voor, op basis van zijn gesprekken met Duitse regeringsvertegenwoordigers, dat het *Basis of Agreement* voor Duitsland aannemelijk was, behalve de landbouwclausules: eventuele nieuwe aanvoer van kunstmest uit de VS zou waarschijnlijk toch te laat komen voor de komende oogst. Nadeel was echter dat met grote

²²⁰ Zie over Friedrich Rosen Frey, *Der Erste Weltkrieg*, 87-88; Rosen, *Diplomatischen Wanderleben*, 60-96.

²²¹ NRC 15 januari 1918, Avondblad

²²² BNA FO 382/1855, 135784: Townley aan Balfour, 2 augustus 1918 no. 2004 Commercial, met bijgevoegd ‘A Page from our History’, n.d. Cf. NA 2.05.23/841: Loudon aan Rosen, 1 februari 1918 met bijgevoegd ‘Aide-mémoire’, n.d.; NA 2.06.079/1438: Notulen Commissie Ad Hoc, 5 februari 1918, 1. Dit verhaal wordt overigens later ook door Rosen aan Van Aalst meegedeeld. Dagboek Van Aalst, 6 mei 1918, 570.

²²³ PAAA/21915: Rosen aan Rijkskanselier Georg von Hertling, 2 februari 1918 [HAS]. Cf. BNA FO 382/1845, 100823: telegram Townley aan Balfour, 6 juni 1918 no. 2056; Dagboek Van Aalst, 6 mei 1918, 569-570.

²²⁴ Zie NA 2.06.079/1438: Notulen Commissie Ad Hoc, 15 februari 1918, 1-3 voor details over de samenstelling en de noodzaak een aparte commissie samen te stellen. Vanaf 26 februari 1918 werd de Commissie Ad Hoc overigens aangeduid als ‘Vergadering Commissie van Advies inzake regelingen met de Geassocieerde regeeringen’, terwijl de UC er naar verwijst als de Commissie van Zeven (UC 25 januari 1918, 134); ik houd de originele naam aan. Goudriaan zat aan in zijn functie als secretaris van de Reedersvereniging, Van Hasselt was vermoedelijk de verbinding naar de Commissie voor de Scheepvaart. Cf. De Vries, *Nederlandsche Bank*, 105; Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog III*, 87.

moeite en steun van de Britten de Amerikanen eindelijk zo ver waren om veevoer en kunstmest toe te staan zonder een complete exportstop te eisen: een concessie zó waardevol dat het eigenlijk zonde was om haar zomaar overboord te gooien. Mocht Duitsland inzake de “Relief”-vaart echter roet in het eten willen gooien door de vaargeul te sluiten, dan had Van Aalst – uiteraard! - nog een plannetje in petto om extra druk op Berlijn uit te oefenen. Hij stelde voor de Britten te vragen om, als voorschot op het *Basis of Agreement*, alvast enkele Nederlandse schepen in Geassocieerde dienst te laten varen en in ruil daarvoor per direct 100.000 ton graan te leveren. Het graan in Nederland begon namelijk al weer aardig op te raken – de hoeveelheid aangevoerd in de ballastschepen was inmiddels volledig opgebruikt – en Duitsland zou daarom in de pers direct verantwoordelijk worden gehouden voor dreigende hongersnood (met alle politieke gevolgen van dien) als zij de vaargeul zou sluiten.²²⁵

Ondertussen werd er overleg gepleegd met Rosen en de *Deutsche Handelsstelle im Haag* over het *modus vivendi*. Deze afspraak werd door de Commissie Ad-Hoc gepresenteerd als bewijs dat een scheepvaartovereenkomst tussen de Geassocieerden en Nederland niet automatisch hoefde te betekenen dat er nog meer scheepsruimte in handen van Duitslands vijanden zou komen: in dit geval ging het om een eerlijke ruil waarbij de “Zeelandia” en de “Samarinda” werden verwisseld voor twee Nederlandse schepen.²²⁶ De twee schepen zouden echter hun onvrijwillige standplaats New York nooit verlaten, omdat de Amerikanen weigerden de schepen uit te laten varen zolang *de rest* van het *modus vivendi* – de ‘round trip’ door schepen in Amerikaanse havens te maken – niet naar behoren werd uitgevoerd.²²⁷ En dat was, zo vernam de Commissie Ad-Hoc op 1 maart, bepaald niet het geval, omdat de reders onderling met elkaar overhoop lagen over welke schepen daarvoor zouden moeten worden ingezet.²²⁸ In de tussentijd was al wel vast een Nederlands schip naar de VS vertrokken in afwachting van het vertrek van de “Zeelandia” en de “Samarinda”. Voor de Duitse delegatie leek het er dus op, dat de Commissie Ad-Hoc nóg meer scheepsruimte aan de Geassocieerden had geschonken zonder dat daar wat tegenover stond. Rosen eiste daarom dat er geen Nederlandse schepen meer zouden uitvaren totdat een corresponderend schip uit een geassocieerde haven was vertrokken en in Nederlandse territoriale wateren was aangekomen. Deze *Pendelfahrt* was voor de VS en Groot-Brittannië niet verteerbaar, omdat zij Duitsland er van verdachten de vrije vaargeul te willen sluiten op het moment dat de Nederlandse schepen binnen waren, zodat de Nederlandse tonnage in Geassocieerde handen zou verminderen.²²⁹

²²⁵ NA 2.06.079/1438: Notulen Commissie Ad Hoc, 5 februari 1918, 2-6; 8 februari 1918, 1 en 15 februari 1918, 5; 26 februari 1918, 1. Cf. NA 2.21.205.37/31: Van Aalst aan Loudon, 13 februari 1918.

²²⁶ NA 2.06.079/1438: Notulen Commissie Ad Hoc, 15 februari 1918, 3, 8.

²²⁷ NA 2.06.079/1264: UC 26 februari 1918, 10-11; UC 5 maart 1918, 61-62.

²²⁸ NA 2.06.079/1656: Commissie voor de Scheepvaart 21 januari 1918, 245; Commissie voor de Scheepvaart 25 februari 1918, 250; NA 2.06.079/1438: Notulen Commissie Ad Hoc, 8 februari 1918, 2-9; 15 februari 1918, 4; 26 februari 1918, 2-6; 1 maart 1918, 1-2; 6 maart 1918-1-2. Cf. NA 2.06.079/1263: UC 22 januari 1918, 98-99; NA 2.06.079/1264: UC 5 maart 1918, 62-63.

²²⁹ NA 2.06.079/1438: Notulen Commissie Ad Hoc, 1 maart 1918, 3; 5 maart 1918, 1-2; 7 maart 1918, 1; 8 maart 1918, 2-3; 12 maart 1918, 1-2; NA 2.06.079/1264: UC 5 maart 1918, 57-59; UC 8 maart 1918, 76-77.

Terwijl de onderhandelingen tussen Commissie Ad-Hoc en de Duitse delegatie en tussen reders onderling zich voorsleepten, had Van Vollenhoven - die weer naar Engeland was teruggekeerd om de vinger aan de geassocieerde pols te houden – op 18 februari 1918 aan de *Allied Blockade Council* meegedeeld dat wegens ‘strong objections [...] from the side of the Central Powers’ het absoluut noodzakelijk was dat de Geassocieerden onmiddellijk 100.000 ton extra graan leverden.²³⁰ De ABC besloot na lang nadenken akkoord te gaan, maar daar moest wel wat tegenover staan. In ruil voor deze concessie, deelde Robert Cecil op 4 maart mee, moest de in het *Basis of Agreement* ter beschikking gestelde tonnage varen ‘with no reservations as to employment’, hetgeen wil zeggen: ook in het *Sperrgebiet*. Erger nog: de Geallieerden willen deze verzekering vóór 18 maart 1918 hebben.²³¹ Deze nieuwe eis en de strakke deadline hadden alles te maken met de snel veranderende oorlogsomstandigheden. Op 3 maart hadden de Centralen namelijk een vredesakkoord gesloten met de communistische machthebbers in Rusland, waardoor Duitsland haar troepen uit het oosten kon terugtrekken en naar het Westfront verplaatsen.²³² Dit alles zorgde er voor dat de scheepvaartkwestie nóg meer urgentie kreeg dan hij al had: Amerikaanse soldaten moesten zo snel mogelijk naar Europa om de verwachte Duitse *push* op het Westfront tegen te houden en hopelijk het tij te keren voordat de Centralen zich al te vast in hun nieuwe oostelijke gebiedsdelen konden vastbijten. Cecil becijferde dat het gebruik van de ongeveer 6 à 700.000 ton aan Nederlandse scheepsruimte die de Geassocieerden voor het grijpen hadden ongeveer één derde van de totale ‘outstanding deficit’ aan geassocieerd tonnage zou kunnen inlossen. Door deze in te zetten in het *Sperrgebiet* zou bovendien het tijdverlies dat gepaard zou gaan met het vervangen van geassocieerde schepen buiten Europa door Nederlandse minimaliseren. Daarom besloten de Amerikaanse en de Britse regeringen om de Nederlandse schepen binnen hun handbereik met de *ius angariae* te rekwireren als hun ultimatum werd afgewezen. Gezien de ‘vital need for additional tonnage’ was langer afwachten tot de Nederlanders er eindelijk onderling en met Berlijn uit zouden komen, geen optie.²³³

Daarmee waren de onderhandelingen over een *Basis of Agreement* afgelopen, besepte ook de Commissie Ad-Hoc. Zomaar toegeven aan het Geassocieerde ultimatum was onmogelijk tegenover Duitsland, maar ze botweg afwijzen zou wellicht de deur naar Amerika en Groot-Brittannië definitief doen dichtslaan. Daarom beval de Commissie Ad-Hoc, op aanraden van Van Aalst, de regering aan te bevelen ‘in godsnaam’ maar toe te geven aan de rekwisitie, maar daar bepaalde voorwaarden aan te verbinden. Van Aalst koesterde geen enkele hoop dat de Britten en de Amerikanen met deze eisen akkoord zouden gaan, maar

²³⁰ BNA FO 382/1855, 32130, ‘Memorandum’ van Joost van Vollenhoven, n.d., bijgevoegd bij Joost van Vollenhoven aan Leverton Harris, 18 februari 1918. Cf. idem, 32130/X/1129: Eyre Crowe aan Joost van Vollenhoven, 26 februari 1918.

²³¹ BNA FO 382/2045, 41306: Robert Cecil aan Van Vollenhoven, n.d. [4 maart 1918]; idem, 42764: Aantekening van Knatchbull-Hugessen, 9 maart 1918.

²³² BNA CAB 23/5: Notulen War Cabinet 7 februari 1918, 2-3; 8 februari 1918, 3; 5 maart 1918, 2. Cf. Chambers, *War behind the War*, 460; Voyer, *Victory must be ours*, 230, 258-259.

²³³ Eerste citaat uit BNA FO 382/2045, 42472: Cecil aan Joseph Maclay (Minister of Shipping), 7 maart 1918, tweede citaat uit idem: Maclay aan Cecil, 4 maart 1918. Cf. BNA CAB 23/5: notulen War Cabinet 7 maart 1918, 2.

dat was ook niet de bedoeling: '[W]aarschijnlijk nemen de Geassocieerden onze bij-conditions toch niet aan en als ze dan requireeren, zijn wij tot het uiterste gegaan [...].'²³⁴ De geassocieerde regeringen verwierpen, geheel volgens plan, de Nederlandse voorwaarden (die o.a. inhielden dat Nederlandse schepen zonder bewapening door het *Sperrgebiet* moesten varen). Daarna stond niets rekvisitie meer in de weg, en werden, in de vroege ochtend van woensdag 20 maart 1918, 54 Nederlandse schepen in Britse en 78 in Amerikaanse havens (met een totale ladingruimte van 527.746 ton) door de Geassocieerden onteigend: in totaal ongeveer één derde van de totale Nederlandse scheepsruimte.²³⁵

De inbeslagname veroorzaakte her en der wat rumoer. Zo weigerde de kapitein van de "Nieuw Amsterdam" om zonder slag of stoot de Nederlandse vlag te laten strijken:

*Het scheepsvolk had de vlag boven in den mast vastgespijkerd en dezen met vet ingesmeerd, zoodat de Yankees, den een na den ander, omlaag tuimelden. Temidden van zóó tragische omstandigheden genoot de bemanning van een onvervalscht, echt Hollandsch kermisplezier, de langtanden hun vergeefsche klauterpartijen te zien verrichten [...].*²³⁶

Daarnaast kreeg het Amerikaanse Gezantschap nachtelijk bezoek van een groep, hoogstwaarschijnlijk dronken, studenten die de afgevaardigden trakteerden op luid boegeroep en enkele 'unflattering songs'. Maar verdere gevolgen had de rekvisitie eigenlijk niet. Sterker nog, er werd in Londen gespeculeerd dat de Nederlanders stiekem wel blij waren dat de scheepvaartkwestie was opgelost door het machtswoord van de Geassocieerden, omdat zij zich zo definitief gedekt zouden weten tegenover Duitsland.²³⁷ Daarnaast betaalden de Geassocieerden voor de inbeslagname meer dan schappelijke vrachten en beloofden ze de schepen na de oorlog weer terug te geven, waarbij zij beloofden elke schade door oorlogsgeweld ontstaan volledig te vergoeden. Na de rekvisitie, die een belangrijk deel van hun vloten na driekwart jaar stilstand weer in betaalde beweging zette, schoten de aandelenkoersen van de betrokken rederijen dan ook omhoog.²³⁸

De Amerikaanse president Wilson verdedigde het mislukken van de onderhandelingen en de daarop volgende Geassocieerde inbeslagname als volgt:

²³⁴ Dagboek Van Aalst, 14 maart 1918, 542-543; NA 2.06.079/1438: Notulen Commissie Ad Hoc, 14 maart 1918, 1-2; 15 maart 1918. 1-3.

²³⁵ Japikse, *Die Stellung Hollands*, 159; Baer, *The Anglo-German antagonism*, 240; Frey, 'Anglo-Dutch relations', 71; Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog III*, 73.

²³⁶ Ritter, *De donkere poort II*, 327. Volgens Ritter ging het niet om de "Nieuw Amsterdam" maar om de "Samarinda". NRC 12 april 1918 Ochtendblad, die het voorval oorspronkelijk rapporteerde, vermeldt echter dat het plaatsvond op het eerstgenoemde schip. Cf. NA 2.06.079/1265: UC 16 april 1918, 5-7.

²³⁷ Baily, *Policy of the United States*, 214-216, citaat op 214; Frey, 'Anglo-Dutch relations', 71-72; Frey, 'Trade, Ships', 559; Japikse, *Die Stellung Hollands*, 157; Ritter, *De donkere poort II*, 322-325.

²³⁸ Dit was één van de gevolgen van het feit dat de Geassocieerden met elkaar besloten hadden om, waar mogelijk, het ongemak voor Nederland zoveel mogelijk weg te nemen en de Nederlandse regering geen gelegenheid te geven de schuld van de rekvisitie alleen op het bord van de Britten en de Amerikanen te schuiven. BNA FO 382/2045, 42472: Townley aan Balfour, 6 maart 1918 no. 958; OP V, map 'Diary March 1918': 'Memorandum' van Oppenheimer, 12 maart 1918. Zie voor de hoge kosten verbonden aan het stilliggen van de schepen Greffelman, 'Herinneringen', 329-330; Glastra, "'Zeelandia'", 297. Cf. Baily, *Policy of the United States*, 218; Smit, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog III*, 73; Smit, 'V.S. van Amerika', 116.

[W]e have been attempting to negotiate where the essential basis for an agreement, namely, the meeting of free wills, is absent. Even were an agreement concluded, there is lacking that power of independent action which alone can assure performance.²³⁹

Volgens Wilson waren de onderhandelingen zinloos geweest, omdat de Centralen Nederland nooit hadden toegestaan akkoord te gaan met het *Basis of Agreement*. De Duitse legerleider en quasi-dictator Ludendorff lijkt Wilson hierin gelijk te geven. Hij meende dat Duitsland er maar het beste aan deed de onderhandelingen die verscheidene neutralen voerde met de Verenigde Staten en Groot-Brittannië over ruiling van scheepsruimte tegen import zolang mogelijk te traineren, omdat in de zomer de Duitsers dankzij hun steenkolen-monopolie en de aanvoer van graan uit de zojuist veroverde Oekraïne Nederland en de Scandinavische landen van alles zou kunnen voorzien waarvoor de Geassocieerden nu scheepsruimte in ruil eisten. Dit alles betekende echter niet dat de Centralen onder alle omstandigheden een akkoord tussen de Geassocieerden en Nederland zouden tegenhouden: dat blijkt alleen wel uit het feit dat Noorwegen en Zwitserland er wel in slaagden een *Basis of Agreement*-achtig akkoord te sluiten. De Duitse onderhandelaars in Nederland hadden bovendien duidelijk gemaakt dat zij tóch niet zouden kunnen voorkomen dat de scheepsruimte in Geassocieerde havens uiteindelijk in handen van hun vijanden zou vallen, maar zij wilden simpelweg voorkomen dat er nog méér tonnage hun kant uit zou gaan.²⁴⁰

Een ander potentieel struikelblok, de aanpassing van het *Agricultural Agreement*, was in feite al uit de weg gewerkt. Sterker nog: de Duitsers zouden, zeker op korte termijn, flink kunnen profiteren van een *General Agreement* zonder aanvoer van veevoer en kunstmest. De inbeslagname had zodoende wellicht voorkomen kunnen worden als de Nederlandse onderhandelaars zich transparanter op hadden gesteld. Berlijn dacht dat Loudon en Snouck Hurgronje ze niet precies wilden vertellen wat de regering en de NOT nu precies in Londen hadden afgesproken, hetgeen onderhandelingen erg lastig maakte.²⁴¹ Pas half maart konden voorzichtige gesprekken worden gevoerd, die alleen maar gingen over de vraag waar de uitruil van schepen zou moeten plaatsvinden: deze werden echter ingehaald door de gebeurtenissen aan het Oostfront. Datzelfde gebrek aan transparantie speelde de Nederlanders ook tegenover de Geassocieerden parten. Na het opstellen van het *Basis of Agreement* kregen de in Londen verzamelde vertegenwoordigers van de Entente-landen en de VS vanuit Nederland alleen maar te horen hoe tevreden men wel niet met de voorwaarden was en hoe graag de regering wel niet wilde ratificeren, maar dat zulks niet lukte door Duitse tegenstand. Op geen enkel moment dachten de onderhandelaars er aan om open kaart te spelen en in Londen mee te delen dat bepaalde aspecten van het *Basis of*

²³⁹ FRUS 1918, Suppl. 1-II, 1417-1420: 'Public Statement by President Wilson Regarding the Taking Over of Dutch Ships by the United States', 21 maart 1918. Citaat op 1419.

²⁴⁰ PAAA/R22226: Von Hertling aan Ludendorff, 28 februari 1918; BAP RWA/8020, 195-197: 'Militär-Bericht Nr. 20. Wirtschaftsverhandlungen zwischen Holland und Amerika-England', 31 januari 1918 [HAS]; NA 2.06.079/1262: UC 18 december 1917, 157-158; NA 2.06.079/1264: UC 12 maart 1918, 103-104; UC 22 maart 1918, 201. Cf. Den Hertog, *Cort van der Linden*, 631-632.

²⁴¹ Rosen vertelde later aan Van Aalst dat hij continu het idee had gehad Loudon c.s. 'hem toch volgens zijne meening om den tuin geleid had'. Dagboek Van Aalst, 6 mei 1918, 570.

Agreement simpelweg niet tot de reële mogelijkheden behoorden, maar anderen wel. Daardoor vatte, naarmate de Nederlandse regering langer en langer niets van zich horen, het idee post dat de Duitsers helemaal geen akkoord wilden accepteren en de Nederlandse regering daar niets aan kon of wilde doen, ondanks de economische problemen die het Geassocieerde embargo in Nederland veroorzaakte. Toen de tonnagecrisis, dankzij het verdrag van Brest-Litovsk, de aanhoudende economische problemen in Frankrijk en Italië en de niet aflatende geruchtenstroom over een op handen zijnde Duitse aanval op het Westfront acuut werd, en de “tussenoplossing” van het *modus vivendi* door onwil bij de Nederlandse reders getorpedeerd was, bleef daardoor inbeslagname van de vloot als enige optie over.

8.12 - Conclusie

De gebeurtenissen van begin februari 1917 – toen Duitsland haar allesverwoestende duikbootoorlog tegen het scheepvaartverkeer ontketende – en maart 1918 – wanneer een groot deel van de Nederlandse handelsvloot door de Britten en de Amerikanen werd gevorderd – vormden, volgens historici als Cornelis Smit en Hermann von der Dunk, het begin van het einde van de NOT. Zij moest op kritieke momenten dulden dat anderen, bijvoorbeeld Snouck Hurgronje, het voortouw namen. De NOT-“opstand” vormt in deze interpretatie de doodstreep van de Trustmaatschappij, daarna was ‘haar rol [...] uitgespeeld’, concludeert Smit.²⁴²

Er valt, zeker op het eerste gezicht, wel iets voor deze interpretatie te zeggen. Het is inderdaad opvallend hoe de Nederlandse regering zich open en bloot met allerlei zaken gaat bemoeien die zij eerder – uit praktische en/of neutraliteitsoverwegingen – aan particuliere krachten, met name aan de Trustmaatschappij overliet. Met name de Schepenvorderingswet is daarin een belangrijke ontwikkeling en biedt tevens een aantrekkelijke dubbele verklaring voor deze dadendrang van de regering: aan de ene kant vereiste de voedselvoorziening dat vrachtprijzen laag werden gehouden en er zoveel mogelijk voedsel aan boord werd vervoerd, en aan de andere kant wilde Posthuma zijn invloed op het scheepvaartbeleid vergroten. Deze twee zaken sloten in de nasleep van de grote staking van januari 1917 mooi op elkaar aan. Maar aan de andere kant zijn er ook belangrijke continuïteiten in het regeringsbeleid te zien: via het Graanbureau had de regering zich al in 1914 uitgebreid bemoeid met de de aanvoer van graan, en deze verantwoordelijkheid was in 1916 uitgebreid met veevoer en kunstmest. Een grotere controle over de schepen die deze producten moesten aansturen lijkt een logische stap.

Dit betekende inderdaad dat de Trustmaatschappij inzake de oplossing van één van de dringendste problemen van deze laatste fase van de economische oorlog - de hervatting van het overzeese scheepvaartverkeer - wel met de Nederlandse regering om de tafel moest. Ook met de reders moest overlegd worden: elke regeling ging namelijk uit van het principe dat hún schepen in dienst van de Entente - later de Geassocieerden - moesten

²⁴² Dit citaat staat zowel vermeld in Smit, 'De staat en de N.O.T.' 95 als in Smit, 'V.S. van Amerika', 111. Zie ook Von der Dunk, 'Nederland ten tijde van de eerste wereldoorlog', 50; Porter, *Dutch neutrality*, 145; Parmalee, *Blockade and Sea Power*, 155; Flierman, 'Het centrale punt', 50.

worden ingezet. Dat laatste zorgde voor de nodige vertragingen: reders waren namelijk niet altijd bereid om samen op te trekken, waardoor onderhandelingen over het beschikbaarstellen van scheepsruimte vaak heel lang duurden.²⁴³ Met de regering was het zo mogelijk nog kwader kersen eten. Ministers bleken nog altijd niet bereid of in staat om hun economisch beleid op elkaar af te stemmen, hetgeen op zijn best grote vertragingen veroorzaakte. De NOT raakte hierdoor in toenemende mate gefrustreerd, maar de Uitvoerende Commissie zag terdege in dat de economische problemen van Nederland dermate ingewikkeld waren geworden - en zoveel verschillende betrokkenen kende - dat regelmatig overleg met alle betrokken partijen de enige manier was om snel tot beslissingen te komen. Van Aalst zette daarom ook fors in op de oprichting van zowel de Commissie voor de Scheepvaart (die overigens na de rekwisitie van de Nederlandse handelsvloot op 2 april 1918 werd opgeheven²⁴⁴), de wekelijks bijeenkomsten op het ministerie van Buitenlandse Zaken, en de oprichting van de 'Amerikaansche Commissie'-Van Vollenhoven, zeker omdat de UC in al deze lichamen een behoorlijk aandeel had. De rol van de UC was dus bepaald niet 'uitgespeeld', maar het is ontegenzeggelijk waar dat op sommige terreinen andere beleidsmakers, met name de regering, een grotere rol gingen vervullen. Posthuma hield bijvoorbeeld steeds minder rekening met de NOT bij het bepalen van zijn exportbeleid, dat zodoende dwars tegen enkele van de belangrijkste afspraken die met de Entente gemaakt waren inging. Ook het geklungel van Snouck Hurgronje en de voor de Britten moeilijk verteerbare houding van Loudon inzake de "Princess Melita" droegen er zeker aan bij dat de Britse regering de Nederlandse steeds minder als een betrouwbare onderhandelingspartner zag.²⁴⁵

Juist daardoor bleef de Britse regering, ook na haar "associatie" met Amerika, de Trustmaatschappij beschouwen als haar voornaamste en stabiele Nederlandse bondgenoot te midden van ruziënde regeringsbeambten en over elkaar heen buitende Crisisinstellingen. Zij vormde, zelfs nu haar economisch belang in verband met de scheepvaartstremming was afgenomen, een politiek tegenwicht tegen onbetrouwbare of als pro-Duits beschouwde krachten binnen en rondom de Nederlandse regering. Daarom probeerde Oppenheimer ook, tevergeefs, om de NOT zover te krijgen dat zij alle particuliere overeenkomsten met de Britten zou garanderen; dat zou, hoopte hij, de Trustmaatschappij in een positie plaatsen om andere Crisisinstellingen – en zelfs de Nederlandse regering – de wet voor te schrijven. Omgekeerd was ook de NOT zich zeer bewust van het belang van haar band met de Britten, hoewel van sympathie voor de Britse wijze van economisch oorlogvoeren binnen de UC – behalve bij Van Vollenhoven – weinig meer over was. Dat belang, redeneerden de NOT-ers, lag vooral in het feit dat in het *Agreement* en de daaraan verwante rantsoenovereenkomsten de Britten hadden gegarandeerd dat de afgesproken

²⁴³ Zie bijvoorbeeld BNA FO 800/195, 132-135: Townley aan Robert Cecil, 23 april 1917 en NA 2.06.079/1258: UC 21 augustus 1917, 169-170. Cf. Watson, *Britain's Dutch Policy*, 157.

²⁴⁴ NA 2.06.079/1263: UC 22 februari 1918, 307-308; NA 2.06.079/1264: UC 2 april 1918, 251; NA 2.06.079/1656: Commissie voor de Scheepvaart 25 februari, 250. Cf. Flierman, *'Het centrale punt'*, 50.

²⁴⁵ BNA FO 800/195, 123-126: Townley aan Robert Cecil, 24 maart 1917; idem, 146-150: Townley aan Robert Cecil, 18 juli 1917. Cf. Smit, *'Leidende personen in Nederland'*, 32.

minimum-hoeveelheden ook daadwerkelijk Nederland zouden bereiken.²⁴⁶ Deze creatieve duiding van de in juli 1915 gesloten overeenkomsten (door Krölller terecht als 'prijzenswaardig, maar juridisch niet sterk' betiteld²⁴⁷) werd voor de Trustmaatschappij de leidraad in haar onderhandelingen met de Britten: Londen moest op de één of andere manier garanderen dat er lading klaar stond om ingevoerd te worden, anders zou er niet te praten zijn over een ruil van scheepsruimte tegen inspectie-faciliteiten buiten het Verenigd Koninkrijk.

Het *Agreement* was ook de inzet van de NOT-"opstand". Die ontstond niet uit ressentiment of wanhoop, zoals bijvoorbeeld Smit beweert, maar uit een vrij geraffineerd plannetje van Van Aalst om zijn positie tegenover zowel de Nederlandse als de Britse regering te verstevigen en zijn eigen, geschonden, imago op te vijzelen. Dat die opzet grotendeels mislukte was vooral op het conto van Francis Oppenheimer te schrijven.²⁴⁸ Oppenheimer – geholpen door Van Vollenhoven²⁴⁹ – toonde zich opnieuw een meester in het diplomatieke spel en wist zich zo opnieuw in het centrum van de Nederlands-Britse onderhandelingen te plaatsen: mede daardoor kon hij in december met Van Vollenhoven afreizen naar Londen. Oppenheimer was er overigens totaal niet op uit om de NOT in het algemeen of Van Aalst in het bijzonder te vernederen, maar vond dat de NOT-president tegen zichzelf in bescherming moest worden genomen. Het gevaar bestond namelijk, vond Oppenheimer, dat de Trustmaatschappij zou bezwijken onder het gewicht van het ego van Van Aalst. Als zijn krokodillentranen immers door de Britten straal zouden worden genegeerd, zou dat het einde van de Trustmaatschappij betekenen, maar als omgekeerd Van Aalst de Britse regering zou verleiden al te grote concessies te doen, zou dat voor grote problemen met de Amerikanen kunnen zorgen.²⁵⁰ Na de NOT-"revolt" zou de NOT haar curieuze interpretatie van het *Agreement* deels loslaten, maar er op blijven staan dat de Britten zich jegens de NOT moreel hadden verplicht om bijvoorbeeld de VS te dwingen lading gereed te hebben wanneer Nederlandse schepen die kwamen halen.

Dat de Amerikanen weigerden om hun embargo op te heffen, zelfs wanneer met de Britten een akkoord over scheepsruimte was gesloten, werd daarom ook aanvankelijk gezien als het resultaat van de grote invloed van Britse *hardliners* als Lord Northcliffe op Washington.²⁵¹ Pas diep in de tweede helft van 1917 werd definitief duidelijk hoe de vork in de steel zat: de Amerikanen zagen de economische strijd tegen Duitsland fundamenteel

²⁴⁶ NA 2.06.079/1254: UC 17 april 1917, 81-82. Loudon dacht er overigens precies zo over: NA 2.06.079/1259: UC 11 september 1917, 96; NA 2.06.079/1260: UC 30 oktober 1917, 259.

²⁴⁷ NA 2.06.079/1258: UC 28 augustus 1917, 244. Cf. NA 2.06.079/1656: Commissie voor de Scheepvaart 28 augustus 1917, 139-140.

²⁴⁸ Zie bijv. BNA FO 800/195, 153-156: Townley aan Robert Cecil, 17 augustus 1917: 'Oppenheimer scored a distinct personal victory today.'

²⁴⁹ BNA FO 382/1379, 163047: Townley aan Balfour, 15 augustus 1917 no. 4151 Commercial: 'The Commercial Attaché has every reason to believe that Mr. van Vollenhoven worked hard [...] in the interests of the Legation [...].'

²⁵⁰ BNA FO 800/195, 151-152: Aantekening van Leverton Harris, 22 augustus 1917. Cf. OP II, map 'Diary April 1917': dagboekantekening Oppenheimer 22, 26, 27, 30 april 1917; idem: Francis Oppenheimer aan Eyre Crowe, 28 april 1917, private.

²⁵¹ Ook Frey, 'Anglo-Dutch relations', 67 schrijft dat de NOT de Amerikaanse rol in de economische oorlogvoering niet op waarde schatte, maar vermeldt niet waarom dat zo was.

anders dan de Britten, en wantrouwden de NOT omdat zij deze zagen als een verlengstuk van de illegale Britse blokkade. Ironisch genoeg deelden zij dus aanvankelijk de mening van veel Duitsers over de NOT. Pas toen de Amerikanen concessies deden jegens de Britten en daarmee ook de NOT in een ander licht gingen zien, kon er onderhandeld worden over een algemeen economisch akkoord over zowel lading als scheepsruimte. In maart 1918 mislukte de *Basis of Agreement*-onderhandelingen echter definitief; een combinatie van timing, groeiend ongeduld aan de zijde van de Geassocieerden, Duits wantrouwen en tijdrekkerij was daar debet aan. Maar er was ook een belangrijke vierde factor, die tot nu toe in de historische literatuur vrijwel is genegeerd: diplomatiek falen van de zijde van de Nederlandse onderhandelaars, niet in het minste van Loudon.²⁵²

Na de rekwisitie van de Nederlandse vloot, door koningin Wilhelmina treffend (zij het niet helemaal terecht) gekenschetst als de “Schepenroof”, onderging de Nederlandse regering voor het oog van parlement, pers en publiek een vernederend demasqué, waarmee zij bijna al haar krediet verspeelde. Erger nog was het feit dat nieuwe onderhandelingen over de aanvoer van graan en andere overzeese goederen voor de Nederlandse regering voorlopig niet tot de mogelijkheden behoorde: gezien de interne verdeeldheid, de houding van de koningin, de pers en de bevolking zou dat politieke zelfmoord betekenen.²⁵³ De regering verbood bovendien het uitvaren van alle schepen die nog in Nederland lagen uit angst dat die ook gerekwireerd zouden worden, en de schepen die zich op de fatale dag in andere neutrale havens liggen bleven daar, uit angst op volle zee alsnog door Britten of Amerikanen te grazen genomen te worden. Bovendien werden zowel in Indië als in Nederland maatregelen genomen om de uitvoer van goederen naar de Geassocieerden te beperken.²⁵⁴

Oppenheimer hoopte dat na de “Schepenroof” de regering weer terug in haar schulp zou kruipen en handelspolitieke zaken weer, zoals vanouds, aan de NOT zou overlaten. Dat was echter een gepasseerd station. Naarmate de scheepvaartstremming langer duurde en zodoende een steeds groter negatief effect had op de Nederlandse economie, werd de roep om overheidsingrijpen steeds groter; de regering kon het daarom niet maken om zich afzijdig te houden, zoals zij in tijden van overvloed wel had kunnen doen. Daarnaast waren er gedurende de eerste drie oorlogsjaren steeds meer Crisisinstellingen actief geworden, wier handelspolitieke jurisdicties elkaar vaak overlaptten: vaak moesten verschillende Crisisinstellingen en regeringsdepartementen het eerst onderling eens worden voordat een besluit genomen kon worden.²⁵⁵ Het laatste hoofdstuk van dit boek is gewijd aan pogingen van de NOT om in de laatste, cruciale fase van de economische oorlog te proberen alle neuzen dezelfde (lees: haar) kant op te krijgen.

²⁵² Zie bijvoorbeeld Frey, 'Anglo-Dutch relations', 74.

²⁵³ Dat vond zelfs Krölller. NA 2.06.079/1264: UC 12 maart 1918, 105; UC 15 maart 1918, 147-149; NA 2.06.079/1438: Notulen Commissie Ad Hoc, 14 maart 1918, 2; 15 maart 1918, 1-2.

²⁵⁴ Sanders, *British Strategic Planning*, 145-146.

²⁵⁵ NA 2.06.079/1437: Vergadering Buitenlandsche Zaken, 23 oktober 1917 (uitgewerkte notulen), 11.