



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*.

General rights

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

Disclaimer/Complaints regulations

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

Nederlandstalige samenvatting

Dit boek gaat over de Nederlandsche Overzee Trustmaatschappij, die een zeer belangrijke politieke en economische rol speelde in neutraal Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog. Zij onderhield zelfstandig diplomatieke contacten met de belangrijkste oorlogvoerende landen en dwong grote gedeelten van het Nederlandse bedrijfsleven naar haar pijpen te dansen. In dit boek staat vooral de besluitvorming binnen deze machtige, maar ook controversiële organisatie centraal. Wie trok(ken) er aan de touwtjes, en met welke doeleinden? Daarbij richt dit boek zich op de vraag in hoeverre de NOT de ruimte had haar eigen beleid uit te voeren: kon zij zelfstandig optreden, of werd haar speelruimte beperkt door andere partijen, zoals bijvoorbeeld de Nederlandse regering? Tenslotte gaat dit boek dieper in op de verhouding tussen de NOT en andere "Crisisinstellingen", de overheids- of private instellingen die waren opgericht om economische moeilijkheden die het gevolg waren van de economische oorlogvoering het hoofd te bieden.

De oprichting van de NOT hangt nauw samen met de Nederlandse afhankelijkheid van buitenlandse, primair overzeese handel, zoals ik in hoofdstuk 1 laat zien. In de decennia voor de Eerste Wereldoorlog specialiseerde de Nederlandse agrarische sector zich vooral in de productie van luxegoederen voor de exportmarkt, waarbij Groot-Brittannië de voornaamste koper werd nadat Berlijn haar eigen boeren met wetgevende maatregelen had beschermd tegen Nederlandse import. Deze agrarische sector was echter ook sterk afhankelijk van de import van landbouwhulpgoederen, met name veevoer en kunstmest uit Amerika. Ook de handel had zich in de jaren voor 1914 sterk ontwikkeld. Het steeds drukker wordende scheepvaartverkeer over de Rijn, die het Ruhrgebied met de Noordzee verbindt, zorgde er voor dat Nederland een belangrijk handelscentrum en Rotterdam één van de grootste overslaghavens van Europa werd. De symbiotische relatie tussen Rotterdam en Ruhr werd bestendigd in 1868 toen Nederland met de Duitse staten de Akte van Mannheim sloot, die het transitverkeer vrijwaarde van elke kunstmatige beperking van overheidswege. Het gemak waarmee goederen in Nederland werden doorgevoerd was ook terug te vinden in de handelsstatistieken die van overheidswege werden bijgehouden: daarin werd nauwelijks onderscheid gemaakt tussen in- en doorvoer, en deze waren dan ook uiterst onbetrouwbaar. Naast Duitsland en Groot-Brittannië was ook Nederlands-Indië een belangrijke handelspartner. De prijzen van Indische goederen op de wereldmarkt waren sinds 1904 aan een opmars bezig, waardoor de productie sterk werd uitgebreid en er grote winsten gemaakt werden. Amsterdam kreeg zodoende opnieuw een stapelmarktfunctie voor Indische grondstoffen als suiker en tabak, die via Nederland vaak weer – eventueel na herverpakking of bewerking – werden doorgevoerd naar andere landen. De Nederlandse industrie, tenslotte, had zich gedurende de negentiende eeuw relatief traag en laat ontwikkeld, maar in de eerste jaren van de twintigste eeuw was ook daar een groeispurt te constateren. Ook de industrie was sterk afhankelijk van het buitenland, vooral van de invoer van grondstoffen die in Nederland zelf niet voorhanden waren. De meeste industrieën produceerden primair voor de thuismarkt, maar de industrieel verwerkte agrarische of koloniale producten werden ook in het buitenland, primair, in Duitsland en Groot-Brittannië, verkocht.

De afhankelijkheid van diverse buitenlandse landen, op zowel handels- als machtspolitiek vlak, noopte de Nederlandse regeringen om voor de Eerste Wereldoorlog een strikt neutraliteitsbeleid te voeren. Uit alle macht probeerden zij bovendien om die neutraliteit te

versterken door haar steviger in internationaal recht in te bedden, zodat ook in tijden van oorlog de Nederlandse handelscontacten gewaarborgd waren. Zo waren Nederlandse afgevaardigden actieve deelnemers aan de Conferentie van Londen (1908-1909), waar een internationaal prijsrecht werd opgesteld. Deze Declaratie van Londen beschermde de meeste vormen van neutrale handel in oorlogstijd, behalve die waarvan belligerenten konden aantonen dat de goederen in kwestie bestemd waren voor eindverbruik door een vijandige regering of strijdkracht. De Declaratie werd door de deelnemende landen in 1909 getekend, maar moest bekrachtigd worden door de verschillende nationale parlementen voordat zij in werking kon treden. Hoewel het Britse Hogerhuis de ratificatie in 1911 blokkeerde, werd dit zowel in Nederland als in Groot-Brittannië beschouwd als uitstel, geen afstel. Een herstemming, gepland voor juli 1914, werd echter vanwege het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog op de lange baan geschoven.

Al snel zou blijken dat de onzekere status van de Declaratie grote gevolgen zou hebben voor de Eerste Wereldoorlog en de rol van Nederland daarin. Want al snel nadat de vijandelijkheden tussen Groot-Brittannië, Frankrijk en Rusland (de Geallieerden) aan de ene, en Duitsland en Oostenrijk-Hongarije (de Centralen) waren begonnen, werd de Britse regering er op attent gemaakt dat Duitsland goederen aanvoerde via de haven van Rotterdam. Contrabande-goederen (die gebruikt konden worden voor de oorlogvoering) werden daar uit- en vervolgens overgeladen op kleinere schepen richting Duitsland. Volgens de regels van de Declaratie was het vrijwel onmogelijk om hier iets aan te doen, maar de Britse regering besloot de niet-geratificeerde tekst "aan te passen" aan de ontstane oorlogssituatie. Op 20 augustus 1914 publiceerde Londen de nieuwe rechtsregels, en kondigde aan dat als Den Haag niet zou garanderen dat dat contrabandegoederen van overzee aangevoerd alleen voor Nederland, en niet voor doorvoer naar Duitsland bestemd waren, zij al het scheepvaartverkeer van en naar Nederland plat zou leggen.

De Nederlandse regering van premier P.W.A. Cort van der Linden moest wel weigeren: moedwillig inbreuk maken op de Akte van Mannheim op bevel van de Britten zou immers door Berlijn worden opgevat als een schending van de neutraliteit. Desondanks wilden de invloedrijke ministers van Buitenlandse Zaken J. Loudon en van Landbouw, Nijverheid en Handel M.W.F. Treub geen ruzie met Groot-Brittannië riskeren om het contrabande-dilemma. Beiden waren het met de Britten eens dat dat Duitsland "onneutrale" voordelen had van van de bijzondere positie van Nederland, en wilden de goede banden met de Geallieerden niet in de waagschaal leggen om deze te beschermen. Loudon suggereerde daarom tegenover de Britse Legatie in Den Haag dat het wellicht mogelijk zou zijn een geheim akkoord te sluiten over contrabande. Treub ging een stap verder. Hij zette een commissie op bestaande uit vijf machtige zakenmannen, onder aanvoering van zijn zakenvriend de bankier C.J.K. van Aalst, die als opdracht had de Britten op de hoogte te houden van handelsbewegingen binnen Nederland, zodat zij daaruit konden opmaken welke voor Nederland bestemde import voor eigen consumptie, en welke voor doorvoer naar Duitsland bestemd was. De Britse handelsattaché in Nederland, Sir Francis Oppenheimer, stelde vervolgens voor deze commissie verantwoordelijk te maken voor het geven van de garanties tegen doorvoer van contrabande die zij van de regering eiste, maar niet konden krijgen. De Nederlandse regering zou wel de goede werking van de regeling moeten garanderen – in het geheim, precies zoals Loudon zelf had voorgesteld – maar zou er verder officieel niet bij betrokken worden, zodat de neutraliteit gewaarborgd zou blijven. Treubs commissie richtte, om deze overeenkomst uit te voeren, op 24 november 1914 de

Nederlandsche Overzee Trustmaatschappij (NOT) op. Deze werd gefinancierd en bestuurd door enkele Nederlandse bankiers en reders, om de illusie van particulier initiatief overeind te houden.

De NOT fungeerde als doorvoerhuis voor contrabande-import van overzee. Handelaren of industriëlen die contrabande wilden importeren, moesten daarvoor bij de NOT een contract ondertekenen waarin zij beloofden de goederen niet naar Duitsland door te voeren. Daarbij moesten zij een (flink) onderpand in geld inleveren, vaak gelijk aan de marktwaarde van het te importeren goed, dat zou worden geconfisqueerd in geval van contractbreuk. Goederen vergezeld van een NOT-contract werden door de Geallieerden door de blokkade gelaten. In ruil voor hun medewerking eisten de NOT-bestuurders wel een geallieerde concessie: enkele Indische goederen werden van de contrabandelijsten gelaten, zodat deze via Nederland aan Duitsland konden worden verkocht, vaak tegen hoge winsten. Deze concessie paste precies in het straatje van een deel van de NOT-bestuurders, die grote belangen hadden in de overzeese en dan vooral de Indische handel. Deze "Amsterdamse" bedrijven hadden, zoals ik in hoofdstuk 3 heb laten zien, een meerderheid in het NOT-bestuur, hun "Rotterdamse" tegenhanger, die primair belang hadden bij handel met en doorvoer naar Duitsland, een minderheid.

In maart 1915 kwam de NOT, net vier maanden oud, al in zwaar weer terecht, omdat de Geallieerden in reactie op torpederingen door Duitse onderzeeboten hun economische oorlogvoering intensifieerden. De Britse regering verklaarde voortaan alle Duitse handel, niet alleen de import van contrabande, onmogelijk te willen maken. Deze verklaring was niet in overeenstemming met de afspraken die met de NOT gemaakt waren, maar zowel NOT-president Van Aalst als haar anglofiele onderhandelaar Joost van Vollenhoven verklaarden al snel dat zij bereid waren een nieuwe deal te sluiten. Uiteindelijk werd overeengekomen dat de NOT voortaan elke doorvoer, zowel van als naar Duitsland, voor vijandige rekening onmogelijk zou maken. Wel wisten zij de Britten zover te krijgen dat zij uitzonderingen maakten voor de doorvoer van Indische koffie, thee en kina, en de uitvoer van producten met maximaal 25% Duitse arbeid of materiaal.

Deze nieuwe overeenkomst bleek al snel te veel voor de NOT. Hoewel de Trustmaatschappij snel veel nieuwe controleurs aannam, bleek zij niet in staat om al het Nederlandse handelsverkeer adequaat te controleren en fraude tegen te gaan. Daarom moest de Uitvoerende Commissie, het dagelijks bestuur van de NOT, improviseren. Toen zij er bijvoorbeeld achter kwam dat margarine-industrieën vier tot vijf keer zoveel grondstoffen via de NOT importeerden dan voor de oorlog Nederland bereikte in de hoop het restant naar Duitsland te importeren, trad zij op: zij weigerde nieuwe grondstoffen (zoals oliën, vetten en kopra) aan te voeren tenzij de margarinefabrieken beloofden niet meer aan te vragen dan nodig was om hun vooroorlogse productie op pijl te houden, en zich aan grondige inspecties door NOT-personeel te laten onderwerpen. Dankzij deze "rantsoenering" werd de kans dat er een groot surplus werd geproduceerd dat aan Duitsland kon worden verkocht, sterk verminderd. De Britse regering was erg tevreden over deze innovatie, maar eiste inspraak in het vaststellen van de hoogte van de rantsoenen. Dit werd vastgelegd in het derde en definitieve Anglo-NOT-akkoord (het Agreement), waarin ook werd opgenomen dat goederen geproduceerd van overzeese importen aan dezelfde NOT-regels gebonden zouden zijn als hun grondstoffen: voorheen gold dat alleen voor zaken die door de Britten tot contrabande verklaard waren.

Het Agreement beperkte de Nederlandse handelaar zeer in zijn doen of laten. De NOT is daarom vaak nagedragen de Nederlandse vrijheid in te hebben geruild voor enkele koloniale concessies die haar bestuursleden toevalligerwijs erg goed uitkwamen, of ervan beschuldigd zich al te snel voor Britse eisen te hebben neergelegd. Maar de reden dat alle bestuursleden zich uiteindelijk akkoord verklaarden met het Agreement was, zoals ik in hoofdstuk 4 heb laten zien, de angst dat zonder strakkere regels de NOT onwerkbaar zou worden: zelfs de “Rotterdamse” bestuursleden zagen in dat Nederland zonder NOT oneindig veel slechter af was dan met. Bovendien wilden de NOT-leden niet persoonlijk verantwoordelijk gehouden worden voor het mislukken van hun Trustmaatschappij-experiment: liever een akkoord tekenen dan imago-schade oplopen.

De NOT hielp met het Agreement de Britse regering mee in haar blokkadebeleid. Indirect werd zo ook de Nederlandse regering medeplichtig, want zij hielp de Trustmaatschappij een handje om haar gestaag uitbreidend takenpakket te kunnen blijven uitvoeren. Zo liet de minister van Verkeer en Waterstaat NOT-inspecteurs toe in vrachttreinen op weg naar Duitsland, en faciliteerde Treub, die in november van het ministerie van Handel naar dat van Financiën verhuist was, een nauwe samenwerking tussen douaneambtenaren en de controle-afdeling van de Trustmaatschappij. Zonder deze maatregelen was het de NOT hoogstwaarschijnlijk niet gelukt de fraude, die dankzij de hoge prijzen die in Duitsland voor overzeese goederen gerekend werd, welig tierde, zodanig te beperken dat zij voor de Geallieerden aanvaardbaar was.

Op andere vlakken werkten de Nederlandse regering en de NOT zelfs zo nauw samen dat de grenzen tussen hen beiden begonnen te vervagen. Dat blijkt uit hoofdstuk 5, waarin de institutionele inrichting van de Nederlands-Duitse handel aan bod komt. Deze kwam tot stand in 1915, als reactie op het feit dat Duitse en Oostenrijkse opkopers, nu overzeese markten voor hen vrijwel onbereikbaar waren, in het neutrale buurland alles opkochten wat er te krijgen viel en daarvoor hoge prijzen betaalden. Vooral levensmiddelen waren in trek, en Nederlandse boeren lieten daarom zowel de thuis- als de Britse markt schieten en richtten zich vrijwel exclusief op Duitsland, dat haar tariefmuren omver had getrokken en bovendien gemakkelijker bereikbaar was dan het door een in oorlogstijd gevaarlijke zee omgeven Groot-Brittannië. Bovendien was men bang dat Berlijn het feit dat Nederland afhankelijk was van enkele grondstoffen die alleen Duitsland kon leveren (waaronder staal, steenkool en verfstoffen) zou gebruiken om Nederland te dwingen goederen te exporteren die zij eigenlijk kon of wilde missen, bijvoorbeeld omdat deze onder NOT-contract waren ingevoerd. Minister Loudon stelde daarom voor om een Commissie voor de Commissie voor het Handelsverkeer met het Buitenland (CHB) op te richten, waarin vertegenwoordigers van diverse regeringsdepartementen, boeren- en nijverheidsorganisaties en de NOT vertegenwoordigd waren. Zij zouden samen beslissen wat en hoeveel er naar Duitsland kon worden uitgevoerd, en welke goederen zij daarvoor in ruil wilden. De CHB was een nauw samenwerkingsverband tussen overheid en bedrijfsleven, maar de leidende figuren behoorden tot de laatste groep: NOT-bestuursleden A.G. Kröller en W. Westerman, en boerenvoorman J.Th. Linthorst Homan.

Maar het CHB-systeem functioneerde niet lang. Dat lag allereerst aan het feit dat de NOT-bestuursleden Kröller en Westerman beiden tot de “Rotterdamse” groep binnen de Trustmaatschappij behoorden: Kröllers bedrijvenconglomeraat had grote belangen in de Centrale Landen, welke voor een belangrijk deel door Westermans Rotterdamsche Bankvereniging werden gefinancierd. Kröller en Van Aalst waren daarbij zowel op het

persoonlijke als op het professionele vlak bittere rivalen, en de eerste moest door minister Treub (die graag zag dat “Amsterdam” en “Rotterdam” vrede sloten) worden overgehaald om zich überhaupt met de NOT in te laten. Daarnaast was de Duitse publieke opinie bepaald niet op de hand van de NOT, waardoor Kröller en Westerman hun kans schoon zagen zich zo ver mogelijk van de Uitvoerende Commissie te houden. Zodoende verzwakte de coördinerende functie van de CHB.

Erger nog was het feit dat de nieuwe minister van LNH, F.E. Posthuma, wijzigingen doorvoerde in het systeem dat door zijn voorganger was ontworpen om te voorkomen dat boeren alles naar Duitsland zouden uitvoeren. Treub had de praktische uitvoering van dit systeem zoveel mogelijk in handen van boeren zelf gelaten, maar had hen wel verplicht om met ambtenaren te overleggen over hoeveel er mocht worden uitgevoerd, en hoeveel er in Nederland zelf moest blijven om prijsstijgingen te voorkomen. Posthuma was er echter van overtuigd dat belanghebbenden zelf veel in staat om hun productie- en exportmogelijkheden in te schatten: de regering had daartoe immers alleen de foutieve vooroorlogse statistiek tot haar beschikking. Bovendien achtte hij de boeren zelf beter in staat om misbruik op te sporen en frauders te straffen. Tenslotte was zijn relatief kleine ambtenarencorps al zwaar overbelast, en paste minder overheidsingrijpen beter bij zowel het neutraliteitsbeleid als de laissez faire-filosofie van de links-liberale regering-Cort van der Linden. Posthuma's Vereenigingen kenden echter twee fatale tekortkomingen. Allereerst waren consumenten niet in het besluitvormingsproces betrokken en werden hun belangen dus ook niet behartigd. En daarnaast waren de Vereenigingen volledig zelfstandig: ze werden dus niet geïncorporeerd in het CHB-overlegsysteem (vergelijk figuren 5.1 en 5.2).

In hoofdstuk 6 wordt besproken hoe dit voor grote problemen zorgde toen de economische oorlog tussen Geallieerden en Centralen verder escaleerde. Vanaf de zomer van 1915 zette de Britse regering de Uitvoerende Commissie onder druk om de landbouwexporten naar Duitsland te verminderden. Londen redeneerde namelijk dat die exporten “geproduceerd” werden dankzij de import van landbouwhulpstoffen van overzee, en daarmee een schending van het Agreement vormden. De NOT was het weliswaar niet met deze redenatie, maar vond desondanks dat het van belang was om de landbouwuitvoer naar het oosten te verminderen. De Uitvoerende Commissie was namelijk bang dat na de oorlog de verlaten Britse markt aan anderen vergeven zou worden, terwijl Duitsland, evenals het voor 1914 had gedaan, opnieuw hoge tariefmuren zou optrekken om de eigen landbouwers te beschermen. Maar Posthuma zag de zaken anders. Volgens hem zou het Britse Empire na de oorlog een gesloten economisch blok vormen en zouden de Britten hun landbouwproducten uit Australië en Canada betrekken. Duitsland was volgens hem juist het natuurlijk afzetgebied voor de Nederlandse landbouwers.

Om Posthuma voor het blok te zetten kondigde de UC geen landbouwhulpstoffen meer te importeren totdat haar wensen werden ingewilligd. De landbouwminister besloot daarop – zonder met zijn collega van Buitenlandse Zaken te overleggen – dat de regering zelf landbouwhulpstoffen zou vervoeren en distribueren, zonder tussenkomst van de NOT. Maar omdat de regering gebonden bleef aan de voorwaarden van de Akte van Mannheim, kon zij geen effectieve garanties tegen doorvoer naar Duitsland bieden. Dat viel de Geallieerden ook op toen door de regering geïmporteerd maïs in bezet België belandde. De Britse regering reageerde als gestoken, en hield alle schepen met regeringslading tegen totdat alle import weer aan de NOT werd geconsigneerd en de landbouwexport naar het oosten sterk werd teruggebracht. Loudon, tot wie de Britten zich hadden gewend, kon echter niets doen:

ingrijpen in het vrije-marktproces ten gunste van één van de oorlogvoerende partijen vormde immers een ernstige neutraliteitsschending. Het drievoudig conflict tussen de NOT, Posthuma en de Geallieerden kreeg nog een extra dimensie doordat de Landbouwminister werd aangemoedigd het spel zo hard mogelijk te spelen door Kröller, die vreesde dat zijn bedrijfsbelangen in Chileense nitraten en Argentijns maïs ernstig geschaad zouden worden als de NOT, in overeenstemming met de Britse wensen, de import zou terugschroeven en zo de Nederlandse uitvoercapaciteit naar Duitsland zou verminderen.

Om de patstelling te doorbreken onderhandelde de NOT met de Britten over een compromisvoorstel, waarbij de Nederlandse import van landbouwhulpstoffen en dus ook de export gehandhaafd zouden blijven, maar de Britten de helft van het daarvan geproduceerde landbouwsurplus zou worden aangeboden. Daarvoor zouden zij de hoge “Duitse” prijzen moeten betalen, maar om te voorkomen dat deze al te zeer op de Britse begroting zouden drukken zorgde Van Aalst ervoor dat zijn collega-bankiers Londen een grote lening aanboden. De Britten en ook de Nederlandse boeren, die vreesden zonder Anglo-Nederlandse overeenkomst voortaan verstoken te blijven van de aanvoer van veevoer en kunstmest, gingen akkoord. Om het Agricultural Agreement uit te voeren, richtten enkele landbouworganisaties op 29 juni 1916 het Landbouw Export Bureau op. Vervolgens zorgde Kröller, die inzag dat het gesloten akkoord ook zijn bedrijven weer de mogelijkheid bood om nitraten en maïs te importeren, er voor dat Posthuma zijn verlies erkende en een wapenstilstand met de NOT sloot.

Het LEB bleek echter al snel niet in staat om het Agricultural Agreement met betrekking op export naar Groot-Brittannië uit te voeren. Dat lag vooral aan het feit dat het LEB formeel de Vereenigingen, die liever naar Duitsland bleven exporteren, niet kon dwingen hun beleid aan te passen. Daarom werd besloten tot de oprichting van de Bijstandsc commissie, die van Posthuma brede bevoegdheden op het gebied van landbouwproductie en -distributie kreeg. Deze Bijstandsc commissie werd geleid door Kröller, de voornaamste vertrouweling van Posthuma. Dit was waarschijnlijk het gevolg van een onderlinge afspraak tussen Posthuma, die zo een doekje voor het bloeden kreeg, en Loudon, die in ruil het LEB net zo stilzwijgend mocht steunen als de NOT. Loudon vond echter wel dat er ook met Duitsland een landbouwakkoord gesloten moest worden.

Deze wens kwam voort uit het feit dat Duitsland bij machte was het Agricultural Agreement te torpederen door duikboten in te zetten tegen de landbouwtransporten tussen Nederland en Groot-Brittannië. De Duitse regering was echter, gelukkig voor NOT, LEB en Loudon, bereid onder bepaalde voorwaarden te praten over een vermindering van de landbouwimport, die namelijk flink begonnen te drukken op de Duitse financiële middelen hetgeen zich onder andere uitte in een sterk gedaalde waarde van de Reichsmarkt en opzichte van de gulden. Duitse bankiers onderhandelden daarom met Van Aalst en andere bankiers over een lening, die zij bereid waren te verlenen (tegen een aardig rentepercentage, uiteraard) in ruil voor erkenning van het Agricultural Agreement. Uiteindelijk kon er een regeling worden gemaakt waarbij de andere helft van het Nederlandse landbouwsurplus aan de Duitsers werd beloofd in combinatie met lagere prijzen en een forse lening, in ruil voor de facto Duitse erkenning van het LEB-landbouwakkoord en leveranties industriële grond- en hulpstoffen.

In hoofdstuk 7 staan de betrekking tussen de NOT en zowel de Nederlandse als de Britse regering centraal. De verhouding tussen NOT en Londen waren gedurende 1915 zeer goed te nemen, en ook inzake het Agricultural Agreement werkten de twee nauw samen.

Maar gedurende 1916 waren de onderlinge verhoudingen flink bekoeld. Dat lag eraan dat de belangen van beide partners in het Agreement steeds verder uit elkaar gingen lopen. De Britse regering, die flink onder druk stond van pers, leger en vloot om Duitslands duimschroeven zo ver mogelijk aan te draaien, hield steeds minder rekening met de wensen en verlangens van de NOT. Enkele van de concessies aan de Trustmaatschappij gedaan werden zelfs unilateraal ingekort of –getrokken. De Uitvoerende Commissie was hier zeer ontdaan over, niet alleen omdat er grote economische belangen aan die concessies verbonden waren maar ook omdat ze symbool stonden voor het feit dat de stem van de Nederlandse handel gehoord werd in Londen. Bovendien probeerde de Britse regering haar blokkade in te zetten om haar eigen economische belangen te dienen, hetgeen niet zelfden botste met Nederlandse, of zelfs specifiek “Amsterdamse” belangen. Tenslotte werden gedurende 1916 ook de persoonlijke banden tussen NOT en de Britse regering, vooral die tussen de nauw samenwerkende Francis Oppenheimer en Joost van Vollenhoven, lossen, overigens buiten hun eigen schuld. Van Vollenhovens nieuwe baan bij De Nederlandsche Bank hield in dat hij het opperbevel over de NOT exclusief aan de weerbarstiger Van Aalst moest overlaten, terwijl de vrijheid van handelen van de in Duitsland geboren jood Oppenheimer door zijn steeds wantrouwiger superieuren op het Foreign Office danig werd ingeperkt. Desondanks kwam het Agreement niet in gevaar. Zowel de NOT als de Britse regering wilde niet tot het uiterste gaan om hun zin door te drijven uit angst voor een breuk in de onderlinge verhoudingen die voor beide partijen verstrekkende economische, politieke, humanitaire en zelfs militaire gevolgen zou kunnen hebben.

De verhouding tussen NOT en de Nederlandse regering kende een sterk schizofreen element. Want terwijl de Uitvoerende Commissie met de regering ruziede over landbouwexporten, werd zij door diezelfde regering in andere gevallen stevig ondersteund. Zo stelde Loudon zijn ambtenaren ter beschikking van de NOT om persberichten te verspreiden en zelfs op te stellen waarin de Trustmaatschappij tegen aanvallen door Duitse kranten werd verdedigd! In hoofdstuk 7 staan ook enkele voorbeelden van de steeds toenemende institutionele complexiteit die in Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog plaatsvond. Steeds toenemende economische druk van zowel de Geallieerden als de Centralen leidde tot allerlei ingewikkelde deals, waarin naast de NOT en de regering vaak ook één of meerdere Crisisinstellingen bij betrokken waren. Dit zorgde er voor dat de uitvoering van deze overeenkomsten veel foutgevoeliger, en het bereiken van consensus over de uit te zetten koers steeds moeilijker werd.

De moeizame verhoudingen tussen NOT en de Nederlandse en Britse regeringen en het steeds ingewikkelder wordende institutionele raamwerk speelden tijdens de laatste twee oorlogsjaren – in dit boek geanalyseerd in hoofdstukken 8 en 9 – een allesoverheersende rol. Dat bleek toen voor de laatste keer de economische oorlog een dramatische wending nam. Want in februari 1917 besloot de Duitse regering haar onderzeebootcampagne op te voeren met als doel alle handel op of met de westerse Geallieerden, die sterk afhankelijk waren van overzeese aanvoer, onmogelijk te maken. In feite verbood de Duitse regering alle schepen, ook neutrale, de toegang tot de Britse en Franse kust. Om te voorkomen dat neutralen zouden toegeven aan de Duitse druk, verbood de Britse Admiraliteit alle neutrale schepen die begin februari 1917 in havens binnen het Empire lagen uit te varen, tenzij een gelijkwaardig schip terug zou komen. De Britten oefenden extra druk uit door het verstrekken van bunkerolen afhankelijk te maken van wederdiensten in de vorm van scheepsruimte: omdat het Britse rijk bijna alle kolenstations

op de routes naar Indië en Amerika beheerste, had zij hiermee een troefkaart in handen. Dat werd een des te groter probleem omdat het weer in Europa gedurende de laatste twee oorlogsjaren heel slecht was. De agrarische productie zakte daardoor in, waardoor Nederland steeds afhankelijker werd van leveranties uit de VS, dat nog wel een surplus aan onder andere graan produceerde. De VS hadden echter in april 1917 Duitsland de oorlog verklaard, en uitvoer naar neutralen aan banden gelegd totdat zij alle handelscontacten met Duitsland verbraken.

De geallieerde en Amerikaanse reacties op Duitslands onderzeebootoorlog, die in feite al het Nederlandse scheepvaartverkeer afhankelijk maakten van hun goedkeuring, troffen niet alleen de NOT maar ook de Nederlandse regering. Dat had te maken met het feit dat in januari 1917 het parlement de door Posthuma ingediende Schepenvorderingswet had goedgekeurd, die zijn departement in staat stelde scheepsruimte op te eisen om zo tegen lage prijzen levensmiddelen aan te kunnen voeren. Kröller werd door Posthuma opgedragen om deze nieuwe wet uit te voeren en werd zo, in combinatie met zijn rol in de Bijstandsc commissie, één van de machtigste mannen van Nederland.

Toen de NOT daarom onderhandelingen opende met de Britten over een ruil van door de Geallieerden te gebruiken Nederlandse scheepsruimte voor uitvaartpermissies en bunkercolen, was ook de Nederlandse regering partij bij de gesprekken. Om de Geallieerde tegenvoorstellen te bespreken, vormde de NOT bovendien een Commissie voor de Scheepvaart, waarin ook afgevaardigden van de grote Nederlandse scheepvaartmaatschappijen aanzaten. Deze nieuwe Commissie bood bovendien tegenwicht aan Kröllers toenemende controle over de Nederlandse scheepvaart. Maar al snel vlogen de verschillende Nederlandse belanghebbenden en Crisisinstellingen elkaar in de haren omdat zij het niet eens konden worden over de ter beschikking te stellen hoeveelheid tonnage. Bovendien wilde de NOT zo snel mogelijk een regeling treffen met de Britten, terwijl zowel Posthuma als Loudon garanties van de Geallieerden en de Amerikanen wilden afwachten over de beschikbaarstelling van bunkercolen én de opheffing van het embargo.

Gefrustreerd over de tegenwerking van de regering, kwaad over het feit dat de Britten het Agreement schonden – de UC verkeerde in de veronderstelling dat de Britten daartoe de Amerikanen hadden overgehaald hun handelsembargo in te stellen – en in een poging om de onderhandelingen een nieuwe impuls te geven, besloot Van Aalst dat de NOT zou gaan staken. Al het contact met de Geallieerden werd verbroken totdat het Agreement – waarin was vastgesteld dat aan de NOT geconsigneerde goederen de blokkade mochten passeren – in ere zou worden hersteld. Hoewel de Britse regering bereid was tot enige concessies aan de Trustmaatschappij en met de Amerikanen wilde onderhandelen over het embargo, zorgden Van Vollenhoven en Oppenheimer er samen voor dat het zo ver niet hoefde te komen. Zij waren namelijk bang dat Van Aalst niet bereid zou zijn enige vorm van gezichtsverlies te leiden en manoeuvreerden hem daarom in een positie waarin het opblazen van de NOT hem persoonlijk schade zou doen.

Daarmee woei de NOT-staking schijnbaar zonder resultaat over. Achter de schermen veranderde er wel degelijk één en ander. Zo bleek Loudon bereid om zijn aarzeling te onderhandelen te laten varen, en werd binnen de Britse regering besloten er alles aan te doen de NOT te behouden: zij was en bleef niet alleen economisch van groot belang, maar ook op politiek terrein was zij onmisbaar als tegenwicht tegen de “Duitsgezinde” Kröller en Posthuma. Dit zorgde er mede voor dat, na een aarzelend begin, de verschillende Nederlandse onderhandelaars tot een overeenstemming kwamen die het mogelijk maakte

om onderhandelingen te beginnen met zowel de Geallieerden als de Amerikanen, die daartoe in december 1917 in Londen bijeen waren gekomen. Na besprekingen over alle aspecten van de handel en scheepvaart brachten de onderhandelaars een voorstel mee terug naar Den Haag voor overleg met de NOT, de regering en alle andere betrokken Crisiscommissies, daartoe verenigd in een door Loudon speciaal opgezette Commissie Ad-Hoc. De voorstellen voor een algemeen economisch akkoord tussen Nederland, de Geallieerden en de VS hielden in dat een deel van de Nederlandse vloot zou worden verhuurd in ruil voor brandstof en lading ten bate van het resterende deel. Het ladingaanbod in de VS hing af van de mate waarin Nederland de handel met Duitsland zou beperken. Maar, besloot de Commissie Ad-Hoc, omdat Duitsland alleen in staat was om belangrijke industriële grondstoffen te leveren, was een complete exportstop geen optie. Terwijl de Commissie worstelde met het opstellen van een antwoord aan de VS en de Geallieerden, lekte Loudon de conceptvoorstellen naar Berlijn met de goede bedoeling hen volledig op de hoogte te houden. Dit creëerde bij de Duitse regering echter de indruk dat Nederland al een principeakkoord met de Geallieerden en de VS getekend had, waarna zij de hakken in het zand zette. De Commissie Ad-Hoc kwam er daarna helemaal niet meer uit. Op 20 maart 1918 hadden de Geallieerden en de VS genoeg van het wachten en besloten het recht in eigen hand nemen en alle Nederlandse schepen die sinds begin 1917 in hun havens lagen brutaalweg in beslag te nemen.

Op dat moment lag de overzeese handel van Nederland al meer dan een jaar bijna helemaal stil. In combinatie met de mislukte oogsten zorgde dit er voor dat de Nederlandse landbouwexport naar Duitsland en Oostenrijk-Hongarije flink was gedaald. In een poging om zoveel mogelijk druk te zeggen, centraliseerde de Duitse regering begin 1917 alle im- en export, waarbij de vrije markt geheel werd uitgeschakeld en elke handel die niet in het belang was van de Duitse oorlogseconomie geblokkeerd. De Duitse inkooporganisatie slaagde er vervolgens in om de verschillende Vereenigingen tegen elkaar uit te spelen door de één te dreigen producten van de ander te kopen als de prijzen niet drastisch werden verlaagd. Daarbij zorgden ze er wel voor om niet onder de Nederlandse marktprijs te gaan zitten, waardoor de Vereenigingen hemel en aarde bleven bewegen om maar zoveel mogelijk uit te voeren en de thuismarkt verwaarloosden.

Treub haalde Posthuma daarom over dat het uitvoersysteem, dat sinds 1915 had gewerkt maar continu van binnenuit was verzwakt, te vervangen door een nieuwe centrale organisatie, die als tegenhanger voor de Duitse inkoopcentrale kon dienen. De twee ministers stuurden daarop een voorstel naar alle Crisisinstellingen om een nieuw privaat bedrijf op te richten dat de verantwoordelijkheid zou krijgen over alle Nederlandse (primair agrarische) export, evenals de financiële component daarvan (het verlenen van kredieten). Dit nieuwe bedrijf – de Nederlandsche Uitvoer Maatschappij – zou evenals de NOT door mensen uit het bedrijfsleven worden bestuurd, maar er zou nauwere samenwerking zijn met de betrokken departementen. Van Aalst ontdekte echter een samenzwering van Posthuma en Kröller om de NUM te “kapen” en de rol van de NOT daarin te minimaliseren door de Bijstandscmissie tot NUM-bestuur om te vormen.

Om de samenzwering aan het licht te brengen, publiceerde Van Aalst de, in het diepste geheim door Kröller en Posthuma gewijzigde, statuten van de NUM. De controversie die dit veroorzaakte bereikte ook het parlement, wiens leden begonnen te twijfelen of de bedrijfsvorm wel de goede was voor de nieuwe “Exportcentrale”, zeker als zo’n bedrijf zou leiden onder de conflicten die de “Crisisinstellingen” nu ook al teisterden, zoals dat tussen

Kröller en Van Aalst. Sommige parlementsleden stelden zelfs dat de regering de taken van bijvoorbeeld de Vereenigingen maar ook de NOT moest overnemen, omdat door belanghebbenden bestuurde ondernemingen uiteindelijk alleen het eigenbelang van hun bestuurders na zouden jagen. De regering stelde echter dat zij geen reden zag haar tot nu toe gevolgde beleidslijn zou wijzigen, waarbij de ministers dezelfde argumenten herhaalden die ze al vanaf het begin van de oorlog hadden gebezigd: belanghebbenden werkten efficiënter, goedkoper en “neutraler” dan nieuw te creëren regeringsinstellingen. Uiteindelijk werd besloten dat de nieuwe maatschappij onder controle van zowel Treub als Posthuma zou worden geplaatst, waarmee het parlement zich voorlopig tevreden toonde. Uiteindelijk werd de NUM op 15 oktober 1917 opgericht.

Kröller en Posthuma hadden echter achter de schermen een nieuw plan opgezet om de controle stevig in eigen handen en uit die van de NOT en haar bondgenoot Treub te houden. Kröller werd door “zijn” minister aan het hoofd gesteld van een nieuw onderministerie van Crisiszaken, en kreeg zodoende nog meer zeggenschap over productie, export, distributie en scheepvaart dan hij al had. Posthuma’s plan was om het Crisisministerie in te zetten als een alternatief voor de NUM en de NOT, omdat hij Treub en Van Aalst – en hun plannen voor de Nederlandse economie – zeer wantrouwde. Al snel leek zijn idee vruchten af te werpen: Kröller wist in de herfst van 1917 dankzij zijn nieuwe positie de onderhandelingen met de Duitse regering naar zich toe te trekken en een handelsakkoord te sluiten waarbij vastgestelde hoeveelheden Nederlandse voedingsmiddelen en nieuwe kredieten werden geruild tegen Duitse kolen en staal. Treub en de NOT verzetten zich tegen de nieuwe overeenkomst omdat Duitsland minder bood maar meer kreeg; de NOT probeerde zelfs de hulp van de Britten in te roepen om de overeenkomst te saboteren, maar hun hulp kwam te laat. Uiteindelijk hadden zij geen keus dan het resultaat van de onderhandelingen te accepteren, omdat voor het Duitse steenkool voor verwarmings- en industriële doeleinden onmisbaar was.

Een gevolg van de mislukte onderhandelingen was wel dat de sluimerende ruzie tussen Treub en Posthuma nu in de volle openbaarheid kwam. Voor pers en parlement werd het daarna glashelder dat zowel de ministers als de Crisisinstellingen diep verdeeld waren over het te volgen beleid. De Tweede Kamer eiste eenheid, maar volgens Cort van der Linden was dat onmogelijk: hij had de mogelijkheden noch de wens om de verschillende leden van zijn extra-parlementaire kabinet te dwingen één door hem uit te zetten politieke lijn te volgen. Het parlement ging vervolgens op zoek naar een ander slachtoffer en vond die in de Crisisinstellingen. Kröller werd, op uitdrukkelijk verzoek van de Kamer, op 1 april 1918 naar huis gestuurd en de “Vereenigingen” – die de schuld kregen voor het steeds nijpender voedselgebrek – omgevormd tot Rijksbureaus onder directe verantwoordelijkheid van Posthuma’s ministerie.

De NOT was aanvankelijk zeer tevreden over deze hervormingen, maar al snel bleek dat Kröllers vervanger op Crisiszaken, M.M. Schim van der Loeff, nog minder bereid was met de NOT samen te werken dan zijn voorganger: Posthuma leek erop gebrand de Trustmaatschappij weg te krijgen en Schim van der Loeff was daarbij graag bereid te helpen. Ook de Duitsers zetten min of meer tegelijkertijd de aanval in: nu een overeenkomst tussen de Nederlanders en de Geallieerden verder weg leek dan ook, eisten zij als sine qua non voor verdere onderhandelingen dat de NOT haar activiteiten tijdens de oorlog zou inperken en erna per direct zou staken. De dagen van de NOT leken geteld, zelfs Loudon stelde voorzichtig voor dat de tijd wellicht gekomen was haar te vervangen door een “neutraler”

regeringsinstituut dat ook de goedkeuring van de Duitsers kon wegdragen. De regering en de NOT kregen het daarna uit de stok, en ook de Geallieerden en de Amerikanen leken niet meer te weten wat ze met de Nederlanders aan moesten. De Duitsers bleven ondertussen, aangemoedigd door het (schijnbare) succes van hun Lenteoffensief in 1918, steeds hogere eisen stellen. Dit alles resulteerde in een totale patstelling, die Nederland zowel politiek als economisch de das om dreigde te doen.

Daar kwam pas verandering in toen in september 1918 het tij keerde en de oorlog binnen afzienbare tijd in het voordeel van de Geallieerden en de VS leek te zullen worden. Bovendien was in september in Nederland een nieuw (parlementair) kabinet geïnstalleerd. De nieuwe ministers van LNH en Buitenlandse Zaken besloten vrijwel onmiddellijk institutionele hervormingen door te voeren in het systeem van Crisisinstellingen en Rijksbureaus. De meest invloedrijke hervorming was de oprichting van de zogenaamde Raad van Bijstand, waarin de kopstukken van alle Crisisinstellingen figureerden en welke dienst deed als adviserend en uitvoerend orgaan voor het ministerie van Buitenlandse Zaken. Nu alle neuzen dezelfde kant op gezet waren, kon eindelijk – en met succes – worden onderhandeld over een General Agreement met de Geallieerden en de VS. De NOT werd, mede op instigatie van de Britse regering, verantwoordelijk gemaakt voor de uitvoering van grote delen van het nieuwe economische akkoord, dat de Nederlandse overzeese handel en scheepvaart na anderhalf jaar stilstand opnieuw mogelijk maakte. Maar tegelijkertijd had de NOT haar onafhankelijkheid vrijwel geheel verloren: zowel de nieuwe Nederlandse regering als de zegevierende Geallieerden hadden haar bewegingsvrijheid danig ingeperkt. Omdat de NOT, evenals de andere Crisisinstellingen, in het parlement en bij het grote publiek danig impopulair was geworden, kon de UC niet wachten om de stekker er uit te trekken. Dat moment brak aan toen de Geallieerden met Duitsland het Verdrag van Versailles sloten, dat de (economische) oorlog tussen beide kampen formeel beëindigde.

Op basis van de informatie uit deze hoofdstukken heb ik enkele conclusies getrokken over het besluitvormingsproces binnen de NOT en haar verhouding tot de eigen en de twee belangrijkste oorlogvoerende regeringen en de andere Crisisinstellingen. Allereerst blijkt uit mijn boek dat de NOT in feite bestuurd werd door UC-leden Van Aalst en Van Vollenhoven, die een “Amsterdamse” agenda nastreefden. De andere NOT-bestuursleden maakten geen gebruik van hun vetorechten, zelfs al waren ze het niet altijd eens met de gang van zaken. Want zelfs de “Rotterdamse” NOT-bestuursleden moesten erkennen dat de inherente voordelen die de NOT de deelnemende bedrijven (banken die profiteerden van het NOT-contractstelsel en scheepvaartmaatschappijen die zonder NOT niet zouden kunnen uitvaren) zo groot waren dat het onverantwoord zou zijn de stekker er uit te trekken. Ten tweede heb ik laten zien dat de verhouding tussen de Nederlandse regering en de NOT veel complexer was dan tot nu toe werd aangenomen. De NOT werd deels opgericht door kabinetsleden Loudon en Treub, die haar ook tijdens de oorlog bleven steunen. Maar tegelijkertijd werkten elementen binnen datzelfde kabinet de NOT actief tegen. Dit is indicatief voor het zwalkende beleid dat de regering-Cort van der Linden op handelspolitiek en economisch terrein tijdens de Eerste Wereldoorlog voerde, en welke ook terugsliep op het hele apparaat aan Crisisinstellingen. Ten derde heb ik aangetoond dat de verstandhouding tussen de NOT enerzijds en de Britse én Duitse regeringen niet primair bepaald werd door sym- of antipathiën, maar door realisme. Uiteraard was men in Duitsland niet dol op de NOT – pers en publiek noemden haar pro-Brits – maar Berlijn realiseerde dat zij de NOT nodig hadden: zonder de Trustmaatschappij kon Nederland immers geen

landbouwsurplus produceren en zonder haar bestuurders kon Duitsland geen kredieten krijgen of na de oorlog goederen van en naar Indië vervoeren. Pas toen die voordelen leken weg te vallen, ondernam Duitsland een aanval op de NOT. De doelstellingen van de Britse regering en de NOT waren aanvankelijk goed verenigbaar, maar zelfs toen de belangen uit elkaar gingen lopen bleven beide partijen zich bewust van de noodzaak de onderlinge betrekkingen geen gevaar te laten lopen. In 1917 en 1918 waren het vanuit Londen vooral politieke, geen economische overwegingen die daarbij de doorslag gaven. Tenslotte heb ik in dit boek willen laten zien dat de NOT een belangrijke rol speelde in het bewerkstelligen van een grote mate van continuïteit tussen de “gouden jaren” van voor 1913 en de economische boom van de jaren twintig. De NOT zorgde er middels haar rantsoeneringen en distributies voor dat bestaande verhoudingen bewaard bleven, voorkwam zij dat opportunistische start ups de markt konden verpesten en garandeerde zij maximale werkgelegenheid. De NOT zorgde er ook indirect voor dat economische politiek een belangrijk politiek strijdpunt werd, en als waardevol experiment voor de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven, waar in later jaren nog veel profijt van zou worden geplukt.