

Neutraliteit verloren, ver

Van neutraliteitspolitiek naar atlanticisme

Rozemarijn Smink doet historisch onderzoek.

Het beginpunt van de Nederlandse neutraliteitspolitiek lag in de grondwetswijziging van 1839. Na een geldverslindende en slepende kwestie omtrent de afscheiding van België werd koning Willem I ontdaan van de onbeperkte macht om aan gebiedsuitbreiding te doen. Hetzelfde gold voor het behoud van bepaalde gebieden. De aanloop naar deze grondwetswijziging was de Tiendaagse Veldtocht in augustus 1831, waarbij het leger van koning Willem I de Belgische Opstand neersloeg. Hoewel het Nederlandse leger het Belgische de baas was, kon het niet op tegen het grotere Franse leger dat de Belgen te hulp schoot.

Uiteindelijk bevestigden de 'XXVI artikelen', waarin de afscheiding van België werd geregeld, de wapenstilstand. Koning Willem I weigerde akkoord te gaan en werd in deze 'volhardingspolitiek' – vanwege de vrijwel onbeperkte macht die hij had als het aankwam op militaire acties – niet gehinderd door de Staten-Generaal. Gedurende de jaren tussen 1831 en 1838 bleven Nederlandse soldaten gelegerd aan de zuidgrens. Een behoorlijke geldverkwisting, aangezien Willem I in april 1839 het scheidingsverdrag toch tekende. De grondwetswijziging die hierop volgde, regelde niet alleen de afscheiding, maar perkte ook de macht van de vorst in enige mate in. Vanaf 1840 werd ingevoerd dat ministers de besluiten van de koning moesten medeondertekenen (het ministeriële contraseign). Hierdoor kon de vorst niet langer op eigen houtje koninklijke besluiten uitvaardigen. Niet lang na de aankondiging van de grondwetswijziging droeg Willem I de troon over aan zijn zoon Willem II.

Neutraliteitspolitiek

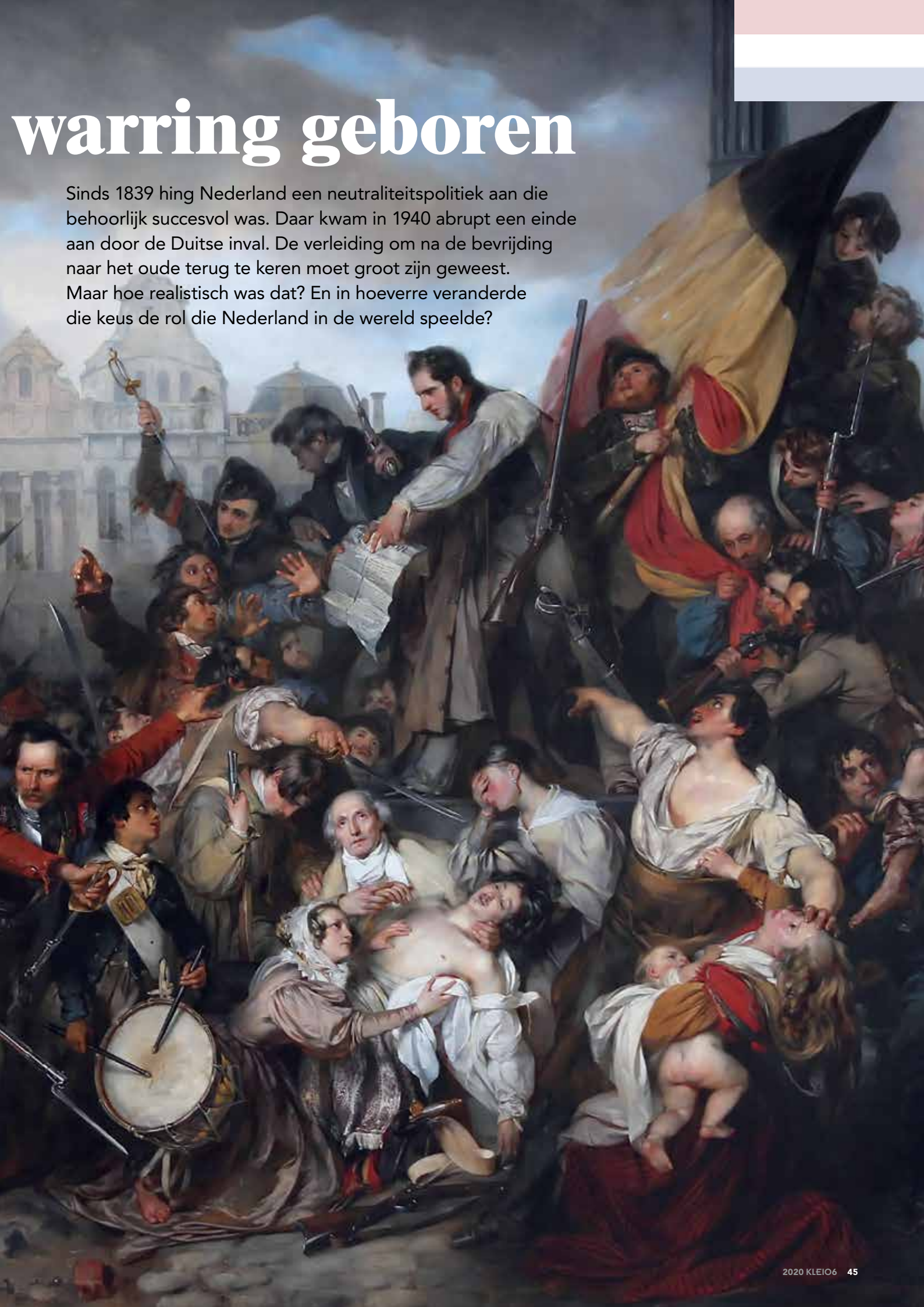
Gedurende de eeuw die volgde hield Nederland zich afzijdig van allianties en conflicten die zich (vooral) op het Europese continent voordeden. Er zijn twee redenen die ervoor zorgden dat deze opstelling bestendig bleek. Enerzijds was Nederland als kleine Europese speler feitelijk al niet in staat om zich tegen een grootmacht te kunnen verdedigen. Het Nederlandse leger kon België dan misschien nog wel aan, maar zodra Frankrijk, Groot-Brittannië of Pruisen zich in de strijd mengden, was het lot voor Nederland snel beslist. Neutraliteit was voor Nederland dus een veilige keuze. Maar neutraliteit is niet eenzijdig, die moet gerespecteerd worden door de overige spelers op het toneel. Gelukkig kwam het eerderegenoemde ►

De Belgische Opstand. De Grote Markt in Brussel, 1830. Geschilderd door Gustaaf Wappers in 1835.



warring geboren

Sinds 1839 hing Nederland een neutraliteitspolitiek aan die behoorlijk succesvol was. Daar kwam in 1940 abrupt een einde aan door de Duitse inval. De verleiding om na de bevrijding naar het oude terug te keren moet groot zijn geweest. Maar hoe realistisch was dat? En in hoeverre veranderde die keus de rol die Nederland in de wereld speelde?



Besprekingen en ondertekening wapenstilstandsovereenkomst tijdens de conferentie in Linggadjati. Van links naar rechts: Schermerhorn, Lord Killearn en Sutan Sjahrir. Batavia, 14 oktober 1946. Bron: Nationaal Archief.



landen uitstekend uit dat juist het strategisch gelegen Nederland zich voortaan van strijd onthield. Geen van de drie mogendheden wilde het risico lopen dat het onzekere evenwicht tussen de driehoek die grootmachten Frankrijk, Groot-Brittannië en Pruisen vormden, verstoord zou worden. Met het respecteren van de Nederlandse neutraliteit beschermden zij niet alleen zichzelf, maar ook de Nederlandse positie. Een absolute win-winsituatie.

De periode van neutraliteit die vervolgens aanbrak voor Nederland verliep niet vlekkeloos. Want waar precies de grens lag waarop 'neutraliteit' in 'partijdigheid' veranderde en daarmee inmenging werd, wist niemand precies. De meest in het oog springende voorbeelden hiervan deden zich voor tijdens de Eerste Wereldoorlog.¹ Maar ook tijdens de Frans-Duitse Oorlog, ruim veertig jaar daarvoor, zijn voorbeelden aan te wijzen waaruit blijkt dat die neutraliteit nog niet zo eenvoudig was.² Feit blijft dat die onbekende grens in de jaren 1839-1940 niet overschreden zou worden, ofwel dat de Europese grootmachten een eventuele overschrijding niet interessant genoeg vonden om partijkeuze van Nederland te riskeren. Een situatie waaraan in mei 1940 een einde kwam met de inval van de nazi's.

Nederland op een tweekop

Na de Tweede Wereldoorlog keerde in Nederland de politieke rust relatief snel terug. Hoewel er, ongetwijfeld aangewakkerd door de 'wederopbouwmentaliteit', hooggespannen verwachtingen waren met betrekking tot de toekomst en de ruimte die daarin zou zijn voor vernieuwing van de politieke

verhoudingen, bleek dat bij de eerste naoorlogse verkiezingen niet zo'n vaart te lopen. Het eerste kabinet-Beel legde de basis voor een gematigd progressief beleid, waarbij de wederopbouw en de opbouw van de Nederlandse verzorgingsstaat centraal stond.³ Op het gebied van de binnenlandse politiek hoefde men dus geen al te grote veranderingen te verwachten. Het tegendeel gold voor de buitenlandse politiek.

Op 17 augustus 1945, twee dagen na de Japanse overgave, riepen Sukarno en Mohammed Hatta de onafhankelijkheid van Indonesië uit. Dit zou het startsein vormen voor een langlopende strijd. Nederland wilde koste wat kost Nederlands-Indië behouden, overtuigd van de opvatting dat een terugkeer naar de vooroorlogse verhoudingen mogelijk zou zijn. In deze houding herkennen we de wil oude tijden te doen herleven, met een terugval op de vooroorlogse zelfstandigheidspolitiek. Anderzijds geeft het ook blijk van een enigszins bovenmatige kijk op de rol van Nederland in de wereld.⁴

Het uitroepen van de Republiek Indonesië ging gepaard met flinke geweldsuitbarstingen. Met behulp van het Britse leger keerde de rust relatief snel terug, en viel het oostelijk deel van Indonesië weer onder Nederlands gezag. Op Java en Sumatra lukte dat niet. Bij de Japanse capitulatie waren vele wapens in handen van de nationalistische achtergeblevenen, wat het herstellen van het Nederlandse koloniale gezag bemoeilijkte. Dit tot grote frustratie van de Nederlandse regering, het gevolg was een nog sterkere vastberadenheid om de strijd te winnen. Dit ondanks Britse pogingen te bemiddelen in de kwestie.

¹ Denk bijvoorbeeld aan de hoofdredacteur van *De Telegraaf*, J.C. Schröder, die werd vervolgd (maar uiteindelijk vrijgesproken) voor het opzettelijk in gevaar brengen van de Nederlandse neutraliteit door de Duitsers in een artikel 'misdadigers' en 'gewetenloze schurken' te noemen.

² Bijvoorbeeld toen op 18 juli 1870 het Franse oorlogsschip *L'Hirondelle* bij Terschelling aan de grond vastliep en een Nederlandse loodskotter het schip vlot probeerde te trekken nadat de inhoud van het schip aan land was gebracht. Toen rezen er (vooral aan Pruisische kant) twijfels over een eventuele schending van de Nederlandse neutraliteit.

³ Geraadpleegd via www.parlement.com/id/vh8lnhronvkw/kabinet_bee_i_1946_1948.

⁴ Duco Hellema, *Nederland in de wereld. De buitenlandse politiek van Nederland* (Houten 2016), 141-142.

Internationale inmenging

Even leken beide partijen dichterbij elkaar te komen met de Linggadjati-overeenkomst. Maar in juli 1947 werd toch overgegaan op wat de Nederlandse regering de 'eerste politieke actie' noemde. Deze actie werd ingegeven door de slechte financiële situatie in Nederland, die door het heroveren van economisch belangrijke delen moest verbeteren. Het overgaan tot militair ingrijpen werd nog eens gesteund door het feit dat Nederland intussen een flinke legermacht had opgebouwd in Indonesië.

Ondanks dat Nederland aanvankelijk bleef volhouden dat het hier een binnenlandse aangelegenheid betrof, liet de oproep tot een staakt-het-vuren van de Veiligheidsraad niet lang op zich wachten. Kort daarop accepteerde de regering VN-bemiddeling en werd in januari 1948 een laatste poging ondernomen om tot een compromis te komen dat voor Nederland niet ongunstig was.

'Nederland was overtuigd van de opvatting dat een terugkeer naar de vooroorlogse verhoudingen mogelijk zou zijn'

Aanvankelijk ondervond Nederland in de onderhandelingen over Indonesië steun van de Amerikaanse regering. Zo was de inmiddels in het leven geroepen Marshallhulp ook bestemd voor Nederlands-Indië en zag men het economisch belang in dat Indonesië speelde bij de wederopbouw van Nederland. Maar toen in september 1948 bleek dat de Republiek Indonesië ook een belangrijke rol kon spelen in het terugdringen van het communisme, maakte de Amerikaanse opvatting in deze kwestie een draai van 180 graden. Met de groeiende tweedeling tussen het kapitalisme en communisme, groeide ook het besef bij de Ame-

rikaanse regering dat een snelle onafhankelijkheid van Indonesië weleens heel voordelig zou kunnen zijn, ongeacht de Nederlandse standpunten. Vanaf dat moment staat Nederland er op het gebied van de Indonesische kwestie vrijwel alleen voor. De Amerikanen dreigden de Marshallhulp te stoppen als de Nederlandse regering de oproep van de VN niet accepteerde.

Atlantische overwegingen

Een tweede militaire ingreep eind 1948 besmette de Nederlandse reputatie binnen de internationale politiek nog verder. Opnieuw bogen de Veiligheidsraad en de VN, onder stevige Amerikaanse bemoeienis, zich over de kwestie. De Nederlandse regering zag in dat haar niets restte dan toe te geven. Na vier jaar van verzet vond de soevereiniteitsoverdracht plaats.

Wat hiermee ook (voor velen pijnlijk) duidelijk was geworden, was dat het de hoogste tijd was voor een Nederlandse koerswijziging. Vasthouden aan de vooroorlogse zelfstandigheidspolitiek was in de nieuwe internationale verhoudingen niet langer mogelijk gebleken. Het was tijd om de Nederlandse positie op het internationaal-politieke toneel te herzien.

Maar ook op internationaal niveau veranderde er veel. Al vanaf 1947 zette de tweedeling tussen Amerika en de Sovjet-Unie in en in 1948 stonden de twee mogendheden onverbiddelijk tegenover elkaar. Tekenend voor de verhoudingen was de Russische weigering van de Marshallhulp. Waar in West-Europa onder leiding van Amerika de eerste stappen richting Europese integratie werden gezet, trok de Sovjet-Unie in Oost-Europa de teugels steeds verder aan, met alle gevolgen van dien. In de maanden daarna kreeg de kwestie tussen Amerika en de Sovjet-Unie ook een militair karakter. Eerst door de spanningen tijdens de Berlijnscrisis, vervolgens door het uitbreken van de Koreaanse Oorlog. ▶



Soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië in het Koninklijk Paleis op de Dam. Links naast koningin Juliana zit Mohammed Hatta, rechts premier Willem Drees, 27 december 1949. Bron: Nationaal Archief.

5 De kwestie rondom Nieuw-Guinea en de soevereiniteitsoverdracht daarvan in januari 1963 kan worden gezien als het definitieve verlies van 'de laatste illusies over een wereldomspannend koloniaal bezit' (uit: Hellema, *Nederland in de wereld*, 211).

Blik op Amerika

Gedreven door zowel de ontwikkelingen op het internationale toneel, als door het besef dat in de jaren 1948-1949 definitief een einde was gekomen aan het Nederlandse koloniale rijk (met een uitzondering voor de kwestie rondom het westelijk deel van Nieuw-Guinea), richtte Nederland de blik vanaf 1948 steeds meer op Amerika. Beginnend met de toetreding van Nederland tot het Verdrag van Brussel in 1948 en een jaar later tot de NAVO.

Deze toetreding was vooral een heel pragmatische keuze en niet ingegeven door een diep vertrouwen in de Amerikaanse leiding. Immers, juist de Amerikaanse inmenging had ervoor gezorgd dat men Nederlands-Indië verloor en dat besef bleef nog lang etteren. Vooral conservatieve en confessionele politici waren aanvankelijk zeer sceptisch over de samenwerking met Amerika.⁵

Anderzijds begreep de Nederlandse regering, op dat moment onder leiding van minister van Buitenlandse Zaken Stikker in het kabinet-Drees I, dat de prioriteiten verschoven moesten worden. Deze konden niet langer liggen bij de koloniale kwestie, maar moesten bezien worden in de veel bredere problematiek die zich op dat moment in de buitenlandse politiek voordeed. Minister Stikker besloot dat het daarbij het verstandigste was om het Amerikaanse beleid te volgen.

Twee redenen waren daarbij doorslaggevend. Enerzijds was de Marshallhulp een aantrekkelijke factor om bij het Amerikaanse kamp aan te

sluiten. Niet alleen leidde het verlies van Indonesië tot een economische terugval, ook het wegvalen van Duitsland als economisch achterland had voor Nederland nadelige economische gevolgen. Financiële steun was dan ook hard nodig. Anderzijds bracht de aansluiting bij Amerika militaire bescherming. Gezien de oplopende spanningen tussen Amerika en de Sovjet-Unie was aansluiting bij een militaire grootmacht een verstandige keuze. Ook een nog altijd sudderend wantrouwen jegens Duitsland speelde daarbij een rol. De Nederlandse economie was gebaat bij een snelle opname van West-Duitsland in het westerse blok, maar tegelijkertijd bood dat kansen voor hernieuwde Duitse agressie. Met Amerika als bondgenoot zou die kans echter aanzienlijk kleiner worden, voor Nederland des te meer reden om mee te gaan in de samenwerking.

Einde van de zelfstandigheidspolitiek?

Nu de Nederlandse blik zich op een West-Europese samenwerking onder leiding van Amerika had gericht, werd een begin gemaakt met het afscheid nemen van de neutraliteitspolitiek. Dat afscheid ging niet over één nacht ijs. De sceptische houding tegenover Amerika, de toch steeds terugkerende wens om te behouden wat ooit van Nederland was (Nieuw-Guinea) en het niet altijd onder de indruk zijn van de dreiging die uitging van de Sovjet-Unie, waren sentimenten die gedurende de jaren na 1949 de kop op bleven steken. Toch was het volgen van Amerika in vele opzichten de verstandigste keuze gebleken en dat zou ook in de jaren vijftig en zestig zo blijven. In dat opzicht kan 1949 wellicht beter worden gezien als een beginpunt van een hernieuwde visie op de buitenlandse politiek, dan als een eindpunt van de Nederlandse neutraliteitspolitiek.

Uit het voorgaande blijkt wel dat het vasthouden aan een koers lang niet altijd werd ingegeven door rationele beleidskeuzes. Vaak was het vooral een kwestie van eer en prestige. Maar langzaam brokkelde het vertrouwen in deze aanpak af. Indonesië legde zich niet langer bij de Nederlandse overheersing neer, de Amerikaanse steun in de vorm van Marshallhulp dwong Nederland terughoudend te reageren, en de eerste stappen richting Europees bondgenootschap en uiteindelijk het tot volle wasdom komen van de ideologische verschillen tussen Oost en West maakten dat Nederland stapje voor stapje verder weg schoof van de zelfstandigheidspolitiek die het ruim een eeuw had aangehangen.

Met het definitieve afscheid van de neutraliteit werd ruimte gecreëerd voor de totstandkoming in de jaren zestig van een Nederlandse buitenlandse politiek die door D. Hellema wordt getypeerd als 'de bloeitijd van het Nederlandse atlanticisme'. Na een lange zoektocht had Nederland zijn nieuwe positie op het buitenlandse toneel gevonden. ■

Pim van Boetzelaer van Oosterhout, minister van Buitenlandse Zaken in kabinet-Beel I, ondertekent het Verdrag van Brussel, 17 maart 1948. Foto: J.D. Noske/Anefo, Nationaal Archief.



Literatuur

Aerts, R., De Liagre Böhl, H., De Rooy, P. en Te Velde, H., *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-2012* (Amsterdam 2013).

Hellema, D., *Nederland in de wereld. De buitenlandse politiek van Nederland* (Houten 2016).

Kossmann, E.H., *De Lage landen 1780-1980. Twee eeuwen Nederland en België. Deel II: 1914-1980* (Amsterdam 2007).

Moeyes, P., *De sterke arm, de zachte hand. Het Nederlandse leger en de neutraliteitspolitiek* (Amsterdam 2006).