

Zelfstandigheidspolitiek

De achtergrond van een cruciale term in het buitenlands beleid van Nederland 1900-1940

JOHAN DEN HERTOEG

The Policy of Independence. The Background of a Crucial Phrase in Dutch Foreign Policy 1900-1940

The phrase 'policy of independence' was coined by the Dutch Minister of Foreign Affairs Van Karnebeek after the First World War. It has aroused a lot of discussion ever since. The phrase is often portrayed as sign of a change from a passive policy of neutrality to a much more active foreign policy. In this article the use of the phrase and the question of continuity or discontinuity are raised. This is done first of all on the basis of some crucial episodes from the First World War and subsequently the Dutch policy towards the German emperor and crown prince, Belgium and the League of Nations. This contribution argues that throughout those years the Dutch government pursued a policy characterized by activity and adopted an attitude that adhered to international law. Even before 1914 this approach was referred to as 'independent'. Thereafter, Van Karnebeek coined the phrase 'policy of independence' to give expression to this prevailing attitude.

Jonkheer Herman Adriaan van Karnebeek, minister van Buitenlandse Zaken van 1918 tot 1927, had een duidelijke visie op het buitenlands beleid van zijn kleine land, gelegen te midden van grote mogendheden. De Nederlandse regering moest de omringende landen er ook na de Eerste Wereldoorlog permanent van overtuigen dat zij geen ander verlangen had dan het handhaven van de nationale soevereiniteit. Nederland wilde niet actief de internationale machtsverhoudingen beïnvloeden. Het had slechts de wens 'zichzelf te zijn'. Zolang alle landen maar overtuigd waren dat Nederland zich nooit zou inzetten voor de belangen van een ander, had ook geen enkel land een reden om het Nederlandse onafhankelijke bestaan te verstoren. De Rijndelta was dan toch van niemand anders dan het zelfbewuste Nederland.

Juist omdat die Rijndelta geen perifeer gelegen eiland was, maar een strategisch gelegen gebied, kon Nederland zich niet zomaar van de wereld afkeren. Nederland moest wel actief bij de ontwikkelingen om het land heen betrokken zijn, want alleen dan waren de andere landen te overtuigen dat het land werd gedreven door de wens 'zichzelf te zijn'. Daar kwam sinds 1920 nog het lidmaatschap van de Volkenbond bij. Nederland ging door dit lidmaatschap nog explicieter deel uitmaken van een 'wereldgemeenschap'. Dit inspireerde Van Karnebeek bij de behandeling van zijn begroting van 1923 tot de volgende woorden, die sindsdien een ijkpunt zijn geweest in het debat over de Nederlandse buitenlandse politiek:

[de minister] zou intusschen de te voeren politiek niet zozeer als een neutraliteitspolitiek dan wel als een politiek van zelfstandigheid willen kenschetsen, omdat de neutraliteit aan eene negatieve en passieve houding doet denken, terwijl het begrip der zelfstandigheid meer ruimte biedt voor het actief element, dat bij het voeren van het buitenlandsch beleid onder de tegenwoordige omstandigheden onmisbaar is om de belangen van ons land bij den wederopbouw van Europa en de zetting der nieuwe verhoudingen, zoowel op politiek als op economisch gebied, naar behooren te behartigen en te verzekeren.¹

Over de invulling en betekenis van dat begrip ‘zelfstandigheidspolitiek’ discussieerden politici en opiniemakers over buitenlandse politiek nog gedurende het hele interbellum. Vervolgens hebben historici op basis van deze terminologie verondersteld dat Van Karnebeek een omslag in de buitenlandse politiek heeft bewerkstelligd, en wel één van de passieve neutraliteitspolitiek van voor die tijd naar een veel actievere zelfstandigheidspolitiek. ‘Samengevat komt het erop neer dat in het voorjaar van 1919 het volledig passieve in juridisch denken verstand beleid van Nederland geconfronteerd werd met een op drift geraakte wereld’, zo beschrijft C.B. Wels de situatie tot die tijd. Van Karnebeek zou volgens Wels met een nieuw beleid verandering hebben gebracht in de wereldvreemde Nederlandse houding.² Met dit idee van een omslag vindt Wels feitelijk aansluiting bij de rij van critici van Van Karnebeek die juist het beleid van voor 1919 bleven prijzen. In dit artikel wordt de kwestie van omslag of continuïteit in de neutraliteitspolitiek aan de orde gesteld en meer precies de vraag beantwoord of het begrip ‘zelfstandigheidspolitiek’ in de eerste plaats een semantische kunstgreep ter verdediging van voortzetting van de vertrouwde onzijdigheid inhield, dan wel een typering omvatte van een nieuwe praktijk in de internationale politiek.

In het hierboven aangehaalde debat draaide het primair om de vraag hoe de door Van Karnebeek geadverteerde zelfstandigheidspolitiek in het naoorlogse internationale bestel vorm zou krijgen. Kritische Kamerleden vroegen zich bezorgd af of de minister wel strikt neutraal kon blijven bij conflicten tussen andere landen. Tijdens de Eerste Wereldoorlog was die neutraliteit altijd het richtsnoer geweest, maar nu leek het of ‘werd gehandeld in den geest van de thans in Europa machthebbenden en de met hen verbondenen’.³ Van Karnebeek bestreed dit door te zeggen dat zijn uitgangspunt was dat er ‘ondanks het gewicht, dat de machtsfactor in de internationale politiek als realiteit in de schaal legt, een beleid werd gevoerd, dat niet vroeg naar macht, maar naar recht, zonder partijdigheid’.⁴

¹ Memorie van antwoord staatsbegroting voor 1923, *Handelingen Tweede Kamer (HTK)* 1923, bijlage A 2.III.7-79.

² C.B. Wels, ‘De Belgisch-Nederlandse confrontatie op de conferentie van Parijs (1919) en de continuïteit in de Nederlandse buitenlandse politiek’, in: *Acta. Colloquium over de geschiedenis van de Belgisch-Nederlandse betrekkingen tussen 1815 en 1945* (Gent 1982) 397-414, aldaar 407.

³ Voorlopig verslag staatsbegroting voor 1923, *HTK* 1923, bijlage A 2.III.5-69.

⁴ Memorie van antwoord staatsbegroting voor 1923, *HTK* 1923, bijlage A 2.III.7-79.

De minister kreeg al snel steun voor zijn visie van de rechtsgeleerde A.A.H. Struycken, die zich als adviseur van de regering met het standpunt van de minister van Buitenlandse Zaken identificeerde. Ook Struycken betoogde dat Nederland op grond van zijn geografische positie genoodzaakt was actief een onafhankelijk beleid te voeren. Het ging hier echter om een actieve politiek, gericht op het behouden van het evenwicht in Europa, niet op het realiseren van nieuwe verlangens. Het nadeel van de term zelfstandigheidspolitiek was volgens Struycken dat deze ontstentenis van politieke aspiraties gemakkelijk uit het zicht verdween.⁵ Dat was inderdaad wat er na Van Karnebeeks introductie van de term eind 1922 in de Kamer was gebeurd. De liberale leider H.C. Dresselhuys vroeg zich tijdens het Kamerdebat af of alle nadruk op de actieve kant van de zelfstandigheidspolitiek duidde op een omslag in het beleid, waarbij de neutraliteit verlaten zou worden. Hij vreesde dat de invulling van het Nederlandse lidmaatschap van de Volkenbond zou worden ingegeven door de daar dominante winnaars van de oorlog, en dat dit ten koste zou gaan van het door Nederland na te streven ideaal van een Volkenbond voor vrede en wereldgemeenschap.⁶

Al in het Kamerdebat ontkende de minister zelf dat zo'n omslag aan de orde was. Uit dit artikel blijkt dat die ontkenning meer was dan een lege stelling omwille der politieke wenselijkheid, iets wat deze diplomatieke minister ook in het geheel niet nodig had. Van Karnebeek was een man met heldere opvattingen over de internationale politiek waarmee hij zijn beleid wilde verdedigen. De kern daarvan was dat Nederland zich niet afzijdig kon houden, omdat het nu eenmaal geen perifeer gebied was. De ligging maakte van zelfstandigheid juist een 'roeping voor Nederland' omdat het land zo bijdroeg aan internationale stabiliteit, wat uiteraard ook voor het eigen land de beste gang van zaken was. Zulke ideeën waren dan ook niet nieuw, Struycken zelf had ze al in de oorlog verwoord.⁷

De terminologie zelfstandigheidspolitiek was evenmin nieuw. In het voorgaande kabinet van minister-president P.W.A. Cort van der Linden en minister jhr. J. Loudon van Buitenlandse Zaken had de minister-president al gesteld dat de Nederlandse neutraliteit alleen behouden kon blijven als de regering haar politiek 'zelfstandig' bepaalde.⁸ Dit vereiste dat de regering zelf een eigen koers uitzette om de oorlogvoerende partijen te overtuigen van het nut van de Nederlandse onafhankelijkheid. Het enige verschil is dat die term zelfstandig bij hem nooit zo duidelijk is opgevat als een aanduiding van een beleidsrichting, hoewel hij zelfstandigheid wel altijd het kernpunt van zijn

⁵ A.A.H. Struycken, *De hoofdtrekken van Nederlands buitenlandsch beleid* (Arnhem 1923) 17-20.

⁶ Dresselhuys, *HTK*, 12 december 1922, 967.

⁷ Struycken stelde al in de oorlog dat Nederland zich moest afgrenzen van de opvattingen in het buitenland en een eigen koers moest kiezen. Ismee Tames, *Oorlog voor onze gedachten. Oorlog, neutraliteit en identiteit in het Nederlandse publieke debat 1914-1918* (Hilversum 2006) 164. Vergelijk 37: 'Het recht zette Struycken daarbij dus niet opzij. Hij hield er altijd aan vast op grond van "een gevoel van noodzaak". Recht ging dus samen met belang'.

⁸ Cort van der Linden, *HTK*, 9 februari 1917, 1467.

politiek noemde. Op diezelfde manier kwam het woord ‘zelfstandig’ ook voor de Eerste Wereldoorlog al voor als aanduiding voor de gewenste invulling van het buitenlands beleid.⁹

Waarom riep het door Van Karnebeek gehanteerde begrip ‘zelfstandigheids-politiek’ zulke uitgesproken reacties op? Was er sprake van een breuk in het buitenlands beleid? Om deze vragen te kunnen beantwoorden is het niet voldoende het gebruik van het begrip door de loop van de tijd te volgen. Over het gebruik van dat woord valt namelijk pas wat te zeggen op basis van de toepassing in de dagelijkse politiek. Dat vereist dus inzicht in de praktische invulling van het beleid. Alleen dan is aan te geven hoe actief of passief het beleid was waarnaar zelfstandigheidspolitiek verwees en of met dit begrip veranderingen in het beleid werden aangeduid.

Om dit inzichtelijk te maken, komt in dit artikel eerst de neutraliteits-politiek uit de jaren 1914-1918 aan de orde. Dit gebeurt aan de hand van enkele cruciale gebeurtenissen, waarin de grenzen van de traditionele neutraliteitspolitiek principieel zichtbaar werden. Vervolgens worden definiërende kwesties uit de naoorlogse buitenlandse politiek behandeld, waarin Nederland zijn positie tegenover de overwinnaars actief moest bepalen om zijn belangen te kunnen handhaven. Hierbij gaat het om de geallieerde eis tot uitlevering van ex-keizer Wilhelm II, de terugkeer van zijn door Nederland geïnterneerde zoon kroonprins Wilhelm naar Duitsland en om de Belgische kwestie. Tenslotte komt de vraag aan de orde hoe Nederland het Volkenbondsideaal wilde invullen: als organisatie ter bestendiging van een nieuwe, door de overwinnaars gevestigde internationale orde, of als een expressie van de idealen van internationaal recht en wereldregering. In al deze kwesties moesten Nederlandse ministers en diplomaten op internationale fora als de Volkenbond en soms ook in bilateraal verband onderhandelingen aanknopen, standpunten bepalen en resultaten boeken. Ze moesten kortom actief vorm en inhoud geven aan een buitenlands beleid dat zich hoe dan ook open moest stellen voor de wereld en zich er bepaald niet van af kon keren.

De Eerste Wereldoorlog

De Nederlandse neutraliteitspolitiek volgde uit een heldere keuze. Neutraliteit gold als het beste middel om het uiteindelijke doel te bereiken van de Nederlandse buitenlandse politiek: handhaving van het bestaan van Nederland als soevereine natie. Voor het kleine Nederland met zijn bijzondere ligging tussen de grote mogendheden, handelscontacten met al die staten en niet te vergeten het waardevolle koloniale bezit, lag deze keuze voor de hand, maar vanzelfsprekend was zij toch niet. Aan het begin van de twintigste eeuw is wel degelijk gedebatteerd over de vraag of deze politiek plaats moest maken voor het aangaan van bondgenootschappen gericht op het verwezenlijken van het nationaal belang.

Ten tijde van het kabinet van Abraham Kuyper (1901-1905) hielden de minister-president en zelfs de koningin zich met deze kwestie bezig. Kuyper

⁹ Van Tets van Goudriaan, *HTK*, 5 december 1906, 657.

overwoog in 1905 meer of minder losse samenwerking met Duitsland, maar niemand kon ontkennen dat daarmee de belangen van Indië in de knel kwamen. De in de praktijk vrijwel onverdedigde kolonie was geheel afhankelijk van de Britse bereidheid de bestaande verhoudingen in Azië te handhaven. Zou Nederland samenwerken met Duitsland, dan was het maar de vraag of de Britten Indië met rust zouden laten.¹⁰ De staatsraad luitenant-generaal jhr. J.C.C. den Beer Poortugael had een creatieve oplossing voor dit probleem. Deze vertrouweling van koningin Wilhelmina stelde voor om Borneo aan Duitsland te geven in ruil voor een lening om de Nederlandse verdediging te versterken. De overeenkomst moest in een geheim traktaat worden vastgelegd dat pas bekend mocht worden als de verdediging op orde was. Zo gauw Nederland militair gezien in staat was Groot-Brittannië en Japan te weerstaan, kon Borneo worden overgedragen. ‘Waar het gevaar dreigt alles te verliezen, schijnt het geraden iets op te offeren om het voornaamste te kunnen redden’, zo meende Den Beer Poortugael.¹¹

De koningin verzette zich uiteindelijk tegen de verschillende bondgenootschappelijke ideeën. Ze begreep maar al te goed dat Nederland zich afhankelijk zou maken van de grillen van één van de grote mogendheden. Sommige politici konden een bondgenootschap in 1905 misschien wenselijk vinden, maar die keuze was niet eenvoudig ongedaan te maken als de instabiele internationale machtsbalans zich wijzigde. Nederland zat dan vast aan zijn keuze, met misschien zeer schadelijke gevolgen.¹² Precies dezelfde internationale onzekerheden maakten het echter net zo goed onwenselijk om neutraliteit als een onder alle omstandigheden onwrikbaar gegeven te zien. Jhr. D.A.W. van Tets van Goudriaan, de minister van Buitenlandse Zaken in het kabinet dat Kuypers regering in 1905 opvolgde, was daar duidelijk over. Hij wenste zich niet permanent vast te leggen op die neutraliteit, die dan het ultieme doel van de Nederlandse politiek zou lijken. In Noorwegen was een discussie aan de gang over zo’n neutralisering die, zoals in het geval van Zwitserland, door alle landen zou moeten worden gegarandeerd.¹³ Volgens Van Tets was zo’n neutralisering voor Nederland onwenselijk, want net als bij een bondgenootschap zou Nederland zich dan afhankelijk maken van de grote mogendheden. Neutraliteit moest een eigen politieke keuze blijven. ‘Een neutralisering verdraagt zich mijns inziens niet met een politiek, die behalve bescheiden, ook zelfstandig moet zijn’.¹⁴

¹⁰ W. Klinkert, *Het vaderland verdedigd. Plannen en opvattingen over de verdediging van Nederland 1874-1914* (’s-Gravenhage 1992) 428-431; André Beening, *Onder de vleugels van de adelaar. De Duitse buitenlandse politiek ten aanzien van Nederland in de periode 1890-1914* (Amsterdam 1994) 245-247.

¹¹ Den Beer Poortugael aan Wilhelmina, 27 maart 1905, Koninklijk Huisarchief A50-XVI-54 nr. 10.

¹² C. Fasseur, *Wilhelmina. De jonge koningin* (Amsterdam 1998) 424-426; E. van Raalte, *Staatshoofd en ministers. Nederlands constitutionele monarchie historisch-staatsrechtelijk belicht* (Zwolle 1971) 210-211.

¹³ Olav Riste, *The Neutral Ally. Norway's Relations with Belligerent Powers in the First World War* (Oslo 1965) 29, 30.

Ook in 1906 werd dus al de nadruk gelegd op de Nederlandse wens zelfstandig op te treden. Het land wilde altijd zelf zijn koers uitzetten. Volgens veel Nederlanders waren de mogelijkheden daartoe het grootst als zich een internationale rechtsgemeenschap ontwikkelde. Zolang het Nederlandse buitenlandse beleid te verantwoorden was op basis van het recht, zou het land er nooit van beschuldigd kunnen worden de belangen van het ene of het andere land als richtsnoer te nemen, wat natuurlijk cruciaal was om bij de grote mogendheden de overtuiging te kunnen vestigen dat Nederland zijn neutrale positie wenste te handhaven. Zelfstandigheid werd daarom vaak in één adem genoemd met de wens het volkenrecht verder te ontwikkelen. De belangrijke Nederlandse volkenrechtelijke traditie was daarom zeker niet alleen een kwestie van idealisten die meenden dat de ontwikkeling van het volkenrecht de wereldvrede kon bevorderen. De ontwikkeling van het volkenrecht werd bovenal gezien als een Nederlands belang.

Het lag dan ook voor de hand dat in Nederland een internationaal vermaarde groep rechtsgeleerden sinds het eind van de negentiende eeuw alle kansen kreeg haar ideeën te ontwikkelen.¹⁵ Ook de regering droeg in deze tijd bij aan de ontwikkeling van het volkenrecht, bijvoorbeeld met een staatscommissie onder leiding van T.M.C. Asser, die voorstellen moest doen voor de codificatie van het internationaal privaatrecht, waarin ook de latere minister-president P.W.A. Cort van der Linden zitting had.¹⁶ Asser was bovendien voorzitter van meerdere internationale conferenties over dit thema. In 1899 en 1907 werden de twee Haagse vredesconferenties gehouden. Van de in 1899 gehoorde twijfels over de rol van gastheer was in 1907 niets meer te bespeuren. Het besluit tot vestiging in Den Haag van het Permanente Hof van Arbitrage en het Vredespaleis zorgde voor groot enthousiasme. Vol energie nam Nederland daarop de voorbereidingen voor de derde conferentie van 1915 ter hand, al zou deze als gevolg van de Eerste Wereldoorlog nooit plaatsvinden. Dit laat zien dat de ontwikkeling van de internationale rechtsorde voor Nederland een kernpunt van het buitenlands beleid werd.

Pas toen de Eerste Wereldoorlog de verhoudingen in Europa op scherp stelde, werd goed duidelijk wat de voor- en nadelen waren van een op het volkenrecht gebaseerde zelfstandigheid. Deze keuze kon betekenen dat Nederland uiteindelijk bij toeval aan een van beide zijden in de oorlog zou worden mee gesleurd. Het was totaal onduidelijk welke partij als eerste de aanval op

¹⁴ Van Tets van Goudriaan, *HTK*, 5 december 1906, 657 (vergelijk ook 667); Paul Moeyes, *De sterke arm. De zachte hand. Het Nederlandse leger en de neutraliteitspolitiek* (Amsterdam 2006) 67.

¹⁵ C.B. Wels, 'Aloofness and Neutrality as Topical Subjects', in: idem, *Aloofness and Neutrality. Studies on Dutch Foreign Relations and Policy-making Institutions* (Utrecht 1982) 15-28, aldaar 18; A.M. Stuyt, 'The Science of Public International Law in the First Century of the Kingdom of the Netherlands, 1814-1914', in: H.F. van Panhuys en W.P. Heere e.a. (eds.), *International Law in the Netherlands I* (Alphen aan den Rijn 1978) 167-212 geeft een overzicht van de vele Nederlandse publicaties op dit gebied.

¹⁶ Johan den Hertog, *Cort van der Linden. Minister-president in oorlogstijd. Een politieke biografie* (Amsterdam 2007) 146.

Nederland zou verkiezen boven het respecteren van de Nederlandse neutraliteit. Bij zo'n aanval zou Nederland zich noodgedwongen wel aan de kant van de tegenstander moeten scharen. Het lot zou feitelijk beslissen tegen wie Nederland zou strijden. Het hele idee van een eigen keuze voor neutraliteit zou dus kunnen omslaan in het tegendeel. In de woorden van minister Bosboom van Oorlog was Nederland in dat geval 'als een schip, dat zonder stuur ronddobbert, prijsgegeven aan het spel van wind en golven'.¹⁷

Al te strikt vasthouden aan het volkenrecht maakte dit probleem alleen maar nijpender. Volkenrechtsgeleerden hadden met hun pogingen nauwgezet de rechten en plichten van neutralen te definiëren duidelijk proberen te maken wat zij van de oorlogvoerenden moesten verwachten. In neutraliteitsproclamaties moesten neutrale landen hun opvattingen daarover nader vastleggen. Nederland had dat in 1914 gedetailleerd gedaan met als gevolg dat de regering ook gedwongen was de toen vastgelegde gedragslijn te handhaven.¹⁸ De beperkingen die aan de oorlogvoerenden werden opgelegd, konden echter wel eens zodanig zijn dat deze maatregelen een einde zouden maken aan de overtuiging van de strijdende partijen dat een neutraal Nederland van waarde was. Een belangrijk voorbeeld uit de oorlogstijd is de manier waarop Nederland zou omgaan met gewapende handelsschepen. Die mochten van de Nederlanders niet langer de haven in. Als Britse handelaren hun schepen wilden beschermen tegen de Duitse duikboten, konden ze daarom niet meer naar Nederland varen. Deden ze dat toch, dan zou Nederland volgens zijn neutraliteitsproclamatie verplicht zijn de schepen vast te houden en in het uiterste geval zelfs de oorlog te verklaren, ook al hadden die schepen zich op geen enkele manier tegen Nederland gekeerd.

Deze bezwaren waren tijdens de oorlog door verschillende critici geuit. Jonkheer René de Marees van Swinderen, de Nederlandse gezant in Londen, maakte in 1917 in een lange brief aan H. Colijn geen geheim van zijn afkeuring:

Wij betalen onze neutraliteitspolitiek met hard geld. Ik blijf er bij dat de Regeering die politiek veel te lichtvaardig als de eenig mogelijke heeft gedeclareerd; Zij heeft zich nimmer eenige moeite gegeven om het "er buiten blijven" van alle kanten en in al zijn consequenties onder de oogen te zien.

Volgens Van Swinderen zou de Nederlandse regering met haar beleid het belang van de internationale politiek negeren en zich vastklampen aan het volkenrecht. 'Buitenlandsche Zaken is een rechtsgeleerd college geworden, aan politiek geheel gespeend'.¹⁹

¹⁷ 'Notulen van de ministerraad van 1 en 3 oktober 1914', in: C. Smit (ed.), *Bescheiden betreffende de buitenlandse politiek van Nederland 1899-1919 (BBBP)* IV (Den Haag 1962) 145-159, aldaar 150.

¹⁸ Moeyes, *De sterke arm. De zachte hand*, 68, 152-153.

¹⁹ De Marees van Swinderen aan Colijn, 17 oktober 1917, Historisch Documentatiecentrum voor het Nederlands Protestantisme, Archief Colijn, nr. 592 doos 3 omslag 9.

De regering trok zich echter niets van zulke opvattingen aan. Zelfs toen eind 1917 duidelijk was geworden dat de belligerenten geen enkele waarde meer hechtten aan welke volkenrechtelijke regel dan ook, stelde Cort van der Linden in de Kamer nog dat Nederland zich moest laten leiden door het recht, want ‘wie zich beroept op het recht, laat zich niet leiden door eenige partijdigheid, en bovendien, indien men vasthoudt aan het recht, waar het recht van alle zijden wankelt, staat men niettemin sterk’.²⁰ In de politiek bleef die opvatting tot het einde toe dominant, ondanks de kritiek van Van Swinderen. Van Swinderen, aanvankelijk zelf minister, kreeg om zijn wens de neutraliteitspolitiek te verlaten grote onenigheid met de regering-Cort van der Linden. Hij werd in feite onder curatele gesteld en mocht zijn mening niet meer uitdragen.²¹ Vandaar dat het niet zo gek is dat hij naderhand nog zeer kritisch was over Cort van der Linden. In die rancune presenteerde hij diens volkenrechtelijke beleid graag als volledige afzijdigheid, juridisch professoren-idealisme en op de vrede gerichte betweterij. Pas toen Van Karnebeek in 1918 minister was geworden, was dat volgens Van Swinderen veranderd. Hij prees Van Karnebeeks handige optreden, waarmee hij voorkwam dat de Belgische regering na de overwinning Zeeuws-Vlaanderen en delen van Limburg zou annexeren. Van Swinderen zei te sidderen bij de gedachte hoe deze kwestie zou zijn afgelopen ‘onder het régime Loudon-Cort v.d. Linden, toen ons buitenlandsch beleid door professoren en niet door diplomaten werd gestuurd’.²²

Wie de inhoud en toepassing van het begrip zelfstandige politiek bestudeert, ziet dat Van Swinderens retorisch getoonzette visie niet strookt met de feitelijke invulling van de buitenlandse politiek tijdens de oorlog. De op het volkenrecht gebaseerde zelfstandige politiek werd niet gekenmerkt door afzijdigheid en juridische naïviteit, maar door een politieke werkwijze gericht op het Nederlandse eigenbelang. Dat geldt voor de hele oorlog. Recht, belang en politiek ingrijpen gingen dus gedurende de hele oorlog samen.²³

Al in de eerste oorlogsmaanden was dit te zien in de Nederlandse reactie op de geallieerde handelsblokkade. Engeland dreigde alle aanvoer naar Nederland stop te zetten als importgoederen naar Duitsland konden worden doorgevoerd. De Nederlandse regering kon het zich echter niet permitteren alle export over de oostgrens te verbieden. De uitweg was dat handelaren onderling afspraken maakten over beperking van doorvoer van goederen naar Duitsland. Dit was de grondgedachte achter de particuliere Nederlandsche Overzee Trustmaatschappij, de NOT. Geheel in overeenstemming met het

²⁰ Cort van der Linden, *HTK*, 28 november 1917, 511.

²¹ Michael Riemens, ‘Een frisse wind door een stoffig departement. Reneke de Marees van Swinderen (1908-1913)’, in: Duco Hellema, Bert Zeeman, Bert van der Zwan (eds.), *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw* (Den Haag 1999) 54-67, aldaar 64.

²² De Marees van Swinderen aan Van Karnebeek, z.d. [ca. 23 juni 1919] in: Smit, *BBBP* V, 1093-1094.

²³ Zie voor een gedetailleerde uiteenzetting van dit onderwerp Den Hertog, *Cort van der Linden*, 405-690.

volkenrecht, stond de regering hier formeel buiten.²⁴ Dit was echter niet de hele oplossing. De Britten wilden zelf wel zuivelproducten en vis hebben. Om levering daarvan af te dwingen, werd de Nederlandse vissersvloot opgebracht en eisten de Britten dat zij tegen lage prijzen een groot deel van de Nederlandse landbouwproductie zouden krijgen. De Franse regering, die veel minder belang had bij de Nederlandse landbouw, vond dat niet nodig. De Fransen wilden liever zogeheten contingenten. Nederland mocht alleen bepaalde hoeveelheden invoeren, die net genoeg waren voor eigen gebruik. Zo zou Nederland dus niets kunnen exporteren. De Franse gezant Allizé heeft altijd zijn best gedaan om de NOT een rol te geven bij de uitvoering van dit systeem. Daarbij kon hij de harde houding van de Britten niet gebruiken. Het gevolg was dat Loudon en Allizé samen privé de Nederlands-Franse belangen bespraken. Vervolgens keerde Allizé zich direct tegen de eisen van zijn Britse collega.²⁵

Deze gang van zaken laat in de eerste plaats zien hoezeer Loudon zich op een volkenrechtelijk onderbouwde neutraliteit richtte. De NOT en de vrije Nederlandse handel bleven zijn uitgangspunt. Wel intervenieerde hij persoonlijk en vaak in stilte, gebruikmakend van de gespannen Frans-Britse verhoudingen en de juiste tussenpersonen. Zo wist de minister op basis van het volkenrecht de eigen Nederlandse belangen te dienen. Deze tactiek hield hij de hele oorlog vol. Terwijl de druk van de geallieerden steeds groter werd, reageerde Loudon met lange formele protesten tegen alle schendingen van de neutraliteitsrechten. Daarachter lag niet primair de overtuiging dat de oorlogvoerenden het volkenrecht daardoor alsnog zouden respecteren. Wel werkten de protesten als een ideale vorm van tijddrekken, die de volgende nog hardere maatregelen steeds weer wat vertraagden.²⁶ Nog belangrijker was dat Nederland zo vasthield aan een eigen zelfstandige opstelling, in plaats van steeds openlijk een beetje toe te geven aan de geallieerden.

Hoe Loudon te werk ging bleek goed bij de kwestie over de gewapende handelsschepen die de Nederlandse havens niet mochten binnenvaren. In het voorjaar van 1917 probeerden de Britten dit toch. Pas na veel strubbelingen kreeg een gewapend schip daar toestemming voor nadat de kanonnen overboord waren gegooid. Loudon meende zo vast te houden aan de regels. De Britse *Minister of Blockade* Lord Robert Cecil toonde zich zo verbolgen dat hij overwoog de hele Nederlandse handelsvloot in beslag te nemen en Nederland op te nemen in de blokkade van Duitsland. 'I want to say you this, if you go on playing the game of the Germans, you will be starved', zo stelde

²⁴ Samuël Kruizinga, 'Neutrality in the Balance. The Origin of the *Nederlandsche Overzee Trustmaatschappij* (N.O.T.)', *Leidschrift* 20 (2005) 57-82.

²⁵ Allizé aan Delcassé, 7 januari 1915 en 21 februari 1915, Archives Nationales Parijs, Ministère de commerce et de l'industrie, F12-7951; Den Hertog, *Cort van der Linden*, 442, 443, 451, 452.

²⁶ Loudon is daarom wel een 'master of delaying tactics' genoemd, waarmee hij 'the perfect foreign minister for the World War I era' zou zijn geweest. Hubert P. van Tuyll van Serooskerken, *The Netherlands and World War I. Espionage, Diplomacy and Survival* (Leiden 2001) 354.

hij tegenover Van Swinderen.²⁷ Dat nam de gezant serieus op. Cecil was tenslotte lid van het *War Cabinet*, de kleine groep ministers die in Londen de hoofdlijnen van het beleid uitzette.

Het ligt dan ook voor de hand dat juist Van Swinderen zich afvroeg of het niet beter was aan Cecil toe te geven. De regering meende daarentegen dat zulk toegeven Nederland tegenover Duitsland in een onmogelijke positie zou brengen. Alleen zelfstandig optreden kon de Nederlandse positie tegenover Duitsland redden. Daarom stelde Van der Linden tegenover Allizé alleen een oplossing te willen die voor de Duitsers juridisch niet aanvechtbaar was, in de hoop dat Allizé dit standpunt in Londen kon ondersteunen.²⁸ Vervolgens wist Loudon de Britse gezant Townley van de gevaren te overtuigen. Diens berichtgeving werd tot op het hoogste Britse niveau besproken.²⁹ Zo verwaterde de kwestie over de gewapende handelsschepen en kon de discussie over het geallieerde gebruik van de Nederlandse handelsvloot nog weer vele maanden vooruit worden geschoven.

De stille voorkeur van Van Swinderen, toegeven aan de Britten omdat daar de Nederlandse belangen zouden liggen, zou daarentegen onvermijdelijk tot enorme problemen met Duitsland hebben geleid, en daarmee tot oorlog. Nederland moest gelijktijdig met de centrale machten onderhandelen om te voorkomen dat men daar aanstoot nam aan tegemoetkomingen in de richting van de Entente.³⁰ Bij de contacten met de centrale machten was Cort van der Linden de belangrijkste persoon. Net zoals Loudon vooral de Engels-Franse tegenstelling in het oog hield, was voor Cort van der Linden de tegenstelling tussen het Duitse leger en de politici in Berlijn van belang. Meerdere malen heeft Ludendorff overwogen Nederland aan te vallen, terwijl de politieke leiding in Berlijn daar niet voor voelde. Het gevolg was een vrijwel onwerkbare onderlinge verhouding. In die situatie was het voor de Nederlandse regering van groot belang de Duitse politiek te ondersteunen tegenover Ludendorff. Ook de politieke constellatie in Oostenrijk-Hongarije was van belang. De Nederlandse regering zocht bij de Oostenrijkers steun in de hoop dat zij de Duitse vredespartij konden versterken.

Ludendorff trok echter steeds meer macht naar zich toe en zo werden de risico's voor Nederland zeer groot. Met het afkondigen door Berlijn van de onbeperkte duikbootoorlog in februari 1917 werd het gevaar nijpend. Ludendorff wilde nu alle scheepvaart op Engeland stopzetten, wat voor Nederland natuurlijk onacceptabel was. Het toeval wilde dat in maart tevens twee Duitse duikboten op de Nederlandse kust strandden. Deze oorlogsschepen werden geïnterneerd, juist op het moment dat de kwestie van het gewapende Britse handelsschip zich voordeed. Ludendorff speelde op: Nederland interneerde Duitse schepen terwijl de Britten in en uit mochten varen als

²⁷ Van Swinderen aan Loudon, 31 maart 1917, BBBP V (eerste stuk), 87, 88.

²⁸ Allizé aan Ministère des Affaires Etrangères, 15 maart 1917, Ministère des Affaires Etrangères (MAE), Parijs, A-guerre 1914-1918, inv. nr. 1072.

²⁹ Townley aan Hardinge, 29 maart 1917, Cambridge University, Hardinge papers, inv. nr. 30.

³⁰ Deze onderhandelingen zijn uitgebreid beschreven in Den Hertog, *Cort van der Linden*, 569-602.

ze hun kanonnen maar overboord gooiden. Door de Britse blokkade raakte het Duitse belang bij een neutraal Nederland ook nog in het gedrang. Nu de gewenste goederen Duitsland niet meer konden bereiken, werd een bezetting van Nederland een aantrekkelijker optie. De Nederlandse havens waren dan te gebruiken voor duikboten en de Nederlandse voedselproductie kwam dan voor Duitsland ter beschikking.

Cort van der Linden zag dat hij actief in Duitsland het Nederlandse belang moest gaan behartigen om een aanval te voorkomen. Alleen door Ludendorff ervan te overtuigen dat een neutraal Nederland nog van waarde was, kon hij een aanval afwenden. De minister-president zocht daartoe contact met Johannes Kriege, het hoofd van de juridische afdeling op het Auswärtige Amt. Kriege's rol was cruciaal, juist omdat hij een buitenstaander was. Hij hoorde als ambtenaar niet bij de politici en diplomaten, wat hem in staat stelde goede contacten met Ludendorff te onderhouden. Tegelijkertijd handhaafde hij goede betrekkingen met de politiek verantwoordelijken. Ludendorff stuurde Kriege in maart 1917 persoonlijk naar Cort van der Linden om mede te delen dat hij een deel van Zeeland wilde bezetten. Kriege begreep dat alleen een oplossing van de slepende kwesties over scheepvaart en de geïnterneerde duikboten dit kon afwenden.

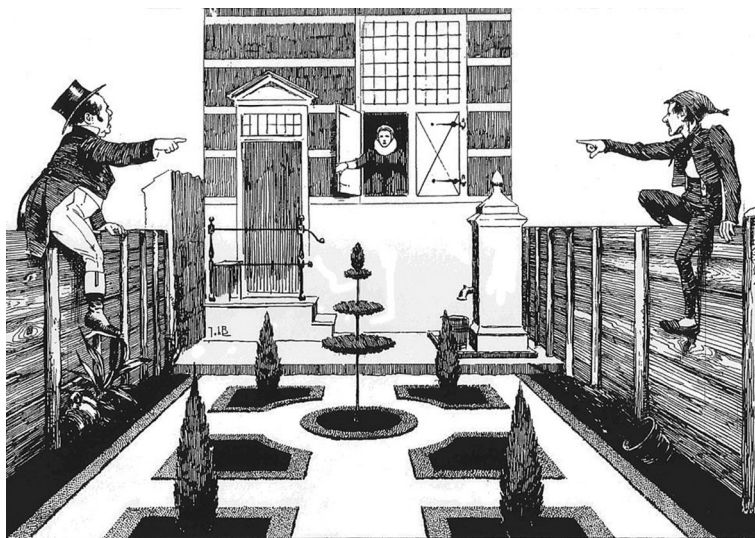
Van der Linden en Kriege, beiden juristen, baseerden de oplossing weer op het internationaal recht. Ze legden het conflict over de geïnterneerde duikboten voor aan een internationaal scheidsgerecht. Dit stelde de grootste van beide boten in vrijheid. Zo kwam er een oplossing tot stand op basis van de voor het Nederlandse belang onontbeerlijke volkenrechtelijke onpartijdigheid. Dit hield de zelfstandige positie van Nederland intact en ook de overtuigingskracht achter de Nederlandse neutraliteit. Zonder die zelfstandige positie zou ook Cecil zijn overtuiging dat een neutraal Nederland waardevol was wel eens kunnen verliezen. Kortom, het pleidooi van Van Swinderen voor samenwerking met de Britten zou succesvolle onderhandelingen met Duitsland onmogelijk hebben gemaakt.

Uit het verloop van deze diplomatieke onderhandelingen blijkt hoe de regering de neutraliteitspolitiek vorm gaf. De regering moest bovenal zorgen dat de oorlogvoerende staten overtuigd bleven van de waarde van de Nederlandse neutraliteit. Zo gauw die overtuiging verdween, was de kans groot dat een van de partijen zou aanvallen, al was het maar om Nederlandse samenwerking met de ander voor te zijn. Deze overtuiging was alleen te handhaven met behulp van eigen initiatief en uitgebreide onderhandelingen. Uitgangspunt daarbij was altijd Nederlands zelfstandige positie, want elke stap die het beeld van partijdigheid kon oproepen, kon tot oorlog leiden. Zo gebruikte de Nederlandse regering het volkenrecht als politiek instrument van een actieve politiek om de zelfstandigheid te handhaven, ook in een tijd waarin de oorlogvoerenden zich inhoudelijk niets meer aan dat recht gelegen lieten liggen.

C.B. Wels heeft derhalve ongelijk met zijn stelling dat Nederland met zijn aandacht voor het internationaal recht sterk zou zijn doorgeslagen, met alle gevolgen van dien voor de neutraliteitspolitiek tijdens de Eerste Wereldoorlog: 'De passiviteit en de fixatie op het recht tasten de realiteitszin aan [...]

Nederland verdedigde meer zijn juridische status als neutraal land dan zijn onafhankelijkheid.³¹ Alle diplomatieke stappen van de regering en de voordelen van het volkenrechtelijk beleid wijzen naar het tegendeel.

De oorlogvoerende partijen vrezen de intenties van de tegenstander ten aanzien van het neutrale Nederland. Prent van Johan Braakensiek in De Amsterdammer, 28 juli 1917 (Bron: Pictoright)



Duo: „Pas op, juffrouw! Hij komt in Uw tuinjet“

Zelfstandigheid tijdens het naoorlogse geallieerde machtsoverwicht

Het einde van de Eerste Wereldoorlog in november 1918 verloor de Nederlandse regering van het moeizame balanceren tussen twee strijdende blokken. Dat betekende echter niet dat haar internationale positie veel eenvoudiger werd. Vanaf eind 1918 werd Europa gedomineerd door de machtige geallieerde overwinnaars en die waren de Nederlandse regering zeker niet bij voorbaat goed gezind. Het bekendste twistpunt was de vlucht van de Duitse keizer Wilhelm II naar Nederland. Bovendien kwam een paar dagen na de keizer ook zijn zoon kroonprins Wilhelm naar Nederland. Hij werd geïnterneerd op Wieringen, destijds nog een afgelegen en moeilijk bereikbaar eilandje. Toen alle politieke problemen rond de keizer in de loop van 1920 tot rust waren gekomen, nam de ophef over de kroonprinskwestie juist toe. Terwijl de keizer verhuisde naar zijn eigen kasteel te Doorn, moest de kroonprins het nog steeds doen met een verlaten pastorie op Wieringen. Daar wilde hij zeer graag weg, maar het zou nog tot 1923 duren voor de Duitse regering hem de kans gaf naar huis te komen.³² De ingewikkelde politieke

³¹ Wels, 'De Belgisch-Nederlandse confrontatie op de conferentie van Parijs', 406.

verhoudingen rond deze terugkeer brachten Nederland onvermijdelijk weer opnieuw in botsing met de geallieerde overwinnaars. Bij al deze moeilijkheden met de Duitse keizerlijke familie waren weinig voorstanders te vinden van de eenvoudige oplossing van samenwerking met de zegevierende geallieerden. Ook in deze naoorlogse tijd vond de regering een eigen koers te verkiezen.

Al meteen na de oorlog stond de keizerkwestie internationaal hoog op de agenda. De Britse premier David Lloyd George maakte met zijn leus 'hang the kaiser' zelfs een verkiezingsthema van de uitlevering en berechting van de keizer. Hoewel diens aanwezigheid bij de Nederlandse regering aanvankelijk tot ongerustheid leidde, wees zij directe uitlevering toch af als een vorm van onverstandig toegeven aan onrechtmatige eisen van de overwinnaars. De kwestie sleepte daarom voort.³³ De Franse premier Georges Clemenceau hield zich persoonlijk bezig met de Nederlandse omgang met zowel de keizer als de kroonprins. Hij vond dat de regering niet genoeg deed om ongewenste contacten en een mogelijke vlucht te voorkomen. Clemenceau greep geruchten over een vlucht van de kroonprins aan om in een officieel protest bij de Nederlandse regering te eisen dat de keizerlijke familie beter bewaakt zou worden. De toon van zijn brief stak de Nederlandse regering zeer. 'Wij zullen er op antwoorden met een kort en waardig antwoord, zeer uit de hoogte, dat wij zelf zullen beoordelen welke plichten wij als soevereine staat te vervullen hebben', zo beschreef minister Aalberse de reactie van de ministerraad.³⁴

Toen het Verdrag van Versailles (waarin de uitlevering van Wilhelm was opgenomen) begin 1920 in werking trad, kwamen de problemen met de Duitse keizerlijke familie weer op de voorgrond. Het werd de geallieerden snel duidelijk dat de Nederlandse regering moeilijk was af te brengen van het standpunt dat zij, als neutrale regering die niets met de Vrede van Versailles te maken had, een vreemdeling niet zomaar kon uitleveren.³⁵ Datzelfde gold voor de kroonprins, wiens naam door de geallieerden was geplaatst op een bij de inwerkingtreding van het Verdrag van Versailles verschenen lijst met te berechten oorlogsmisdadigers.³⁶ Johannes Kriege, inmiddels niet meer in dienst van het Auswärtige Amt, maar nog wel actief als juridisch adviseur van de keizerlijke familie, maakte zich weinig zorgen over de haalbaarheid van zo'n

³² Klaus W. Jonas, *Der Kronprinz Wilhelm* (Frankfurt am Main 1962) 167-197; Paul Herre, *Kronprinz Wilhelm. Seine Rolle in der deutschen Politik* (München 1954) 174-186.

³³ Nigel J. Ashton en Duco Hellema, 'Hanging the Kaiser. Anglo-Dutch Relations and the Fate of Wilhelm II, 1918-20', *Diplomacy and Statecraft* 11:2 (2000) 53-78, aldaar 58-64; Rolf ter Sluis, *De 'Keizer-quaestie'. Nederland en de vlucht van Wilhelm I, november 1918-maart 1920* (Doorn 1996) 115-130.

³⁴ 'Dagboek Aalberse 30 juni 1919', in: J.P. de Valk en A.C.M. Kappelhof (eds.), *Dagboeken van P.J.M. Aalberse 1902-1947* (Den Haag 2006) 250, 251.

³⁵ Ashton en Hellema, 'Hanging the Kaiser', 67-72; Ter Sluis, *De 'Keizer-quaestie'*, 191-199.

³⁶ Uittreksel betreffende kroonprins Wilhelm uit 'Liste des personnes désignées par les Puissances Alliées pour être livrées par l'Allemagne en exécution des articles 228 à 230 du Traité de Versailles et du protocole du 28 juin 1919'. Politisches Archiv Auswärtiges Amt Berlin (PA). R48436b.

uitlevering.

Daß aber die Niederlande ihre Rechtsordnung nicht antasten lassen, am wenigsten durch auswärtige Einflüsse – das hat ihre ganze Geschichte gezeigt und auch neuerdings ihre Haltung in der Kaiserfrage unzweideutig erwiesen.³⁷

In de herfst van 1923 keerde kroonprins Wilhelm uiteindelijk met toestemming van de Duitse regering naar zijn vaderland terug. Daarmee gingen de moeilijkheden met de Hohenzollern hun laatste fase in. Nederland moest nu in een steeds veranderende internationale constellatie zijn koers uitzetten en hield daarbij vast aan het richtsnoer van zelfstandigheid. Frankrijk zocht de confrontatie met Duitsland omdat het zijn verplichtingen uit het Verdrag van Versailles niet zou nakomen. Samen met België had premier Raymond Poincaré daarom het Ruhrgebied bezet. De Britten vreesden dat deze actie de stabiliteit in Europa zou schaden. De terugkeer van de kroonprins betekende echter een tegenslag voor de meer gematigde Britse opstelling: de Fransen konden volhouden dat de Duitsers met de terugkeer opnieuw het Verdrag van Versailles hadden geschonden.

De Britse minister van Buitenlandse Zaken Lord George Curzon had dit zien aankomen. Hij had Van Karnebeek daarom onder druk gezet om de kroonprins niet te laten gaan. Curzon riep Van Swinderen, nog altijd de gezant in Londen, ter verantwoording. Van Swinderen, die toch nooit zo heel veel had opgehad met overmatig legalistische argumentaties, benadrukte namens zijn regering dat Nederland het recht niet had gehad Wilhelms vertrek te voorkomen. Wie kon een vreemdeling verbieden naar huis te gaan? Curzon noemde zulke argumenten een juridische façade voor een beleid dat van elke internationaal-politieke verantwoordelijkheid gespeend leek. Naar zijn mening waren de gevolgen van Wilhelms terugkeer zo groot ‘that it nearly broke the entente’. Daar had Nederland aan moeten denken, niet aan wetten. ‘Wetsinterpretatie past zich betrekkelijk gemakkelijk aan politieke eischen aan’, zo had Curzon volgens het verslag van Van Swinderen gesteld. Het kon volgens Curzon toch niet zo zijn dat ‘a question of European importance ought to be decided upon the narrowest interpretation of the municipal law of Holland’?³⁸

Van Swinderen hield staande dat hier geen sprake was van ‘municipal law’. Hier was sprake van een eigen Nederlandse politiek, die volgde uit de bekende opstelling uit de oorlogsjaren. Daar hield het land ook nu nog aan vast.

Gedurende den oorlog neutraal gebleven zijnde, was het ook na de beëindiging daarvan aan zijn oude buitenlandsche staatkunde getrouw gebleven om zich zoo weinig mogelijk met de politiek der groote mogendheden in te laten. Voor zulk een staatkunde stond het

³⁷ ‘Denkschrift über die Zulässigkeit einer Auslieferung des Deutschen Kronprinzen aus den Niederlanden’, 14 April 1920, Geheimes Staatsarchiv Preußischer Kulturbesitz (GStAPK) BPH Rep 54 E II, inv. nr. 2. Tevens PA, Nachlass Kriege, inv. nr. 4.

³⁸ De Marees van Swinderen aan Van Karnebeek, 20 november 1923, J. Woltring (ed.), *Documenten betreffende de buitenlandse politiek van Nederland (DBPNL), Periode A, 1919-1930*. V (Den Haag 1985) 122, 123 (nr. 67).

toekennen van een onevenredig zwaar gewicht aan overwegingen van zuiver internationaal-politieke aard gelijk met het binnenloodsen van een element waarvan de gevaren niet te overzien waren.³⁹

Zo bleef het principe van zelfstandigheid ten opzichte van de grote mogendheden altijd het uitgangspunt. De noodzaak een internationaal actieve politiek te voeren werd erkend, maar daaruit volgde nog niet een keuze voor de belangen van het grootste machtsblok.

De Belgische kwestie

In de naoorlogse internationale verhoudingen koos Van Karnebeek ervoor om het Nederlands belang te zoeken in een opstelling onafhankelijk van de grote mogendheden. Hij hechtte veel belang aan het in stand houden van een zeker machtsevenwicht omdat Nederland net zo goed belangen had in Duitsland als bij de geallieerden. Van Karnebeek moest echter ook zijn positie bepalen ten aanzien van andere kwesties: de relatie met België en de houding ten opzichte van de pas opgerichte Volkenbond. Hij was voorstander van toetreding tot de Volkenbond en deed pogingen samenwerking met België te bevorderen. De gedachte zou kunnen ontstaan dat hij Nederland hierdoor juist beroofde van de kans om zelfstandig zijn koers uit te stippelen. Een omslag in het buitenlands beleid zou vanuit dat perspectief niet te lokaliseren zijn in de houding tegenover de oppermachtige geallieerden, maar in het beleid tegenover België en de Volkenbond. Het lag echter anders.

Inderdaad stonden de betrekkingen met België in de eerste jaren van het interbellum danig onder druk. Meteen na de oorlog hoopten veel Belgen met steun van de grote mogendheden op annexatie van Zeeuws-Vlaanderen en een deel van Limburg. België zou dan zelf zeggenschap krijgen over de Schelde, de grote toegangsweg tot de haven van Antwerpen en zelf een langere grens met Duitsland beheren. Uiteindelijk wilden de geallieerden zover niet gaan met hun steun aan de kleine bondgenoot. Er kwam alleen overleg in een internationaal verband over herziening van het verdrag van 1839 van de grond. Omdat de internationale belangstelling snel tanende was, was er feitelijk sprake van Belgisch-Nederlandse onderhandelingen. In 1920 was er een conceptakkoord gereed met afspraken over het beheer van de Schelde en de aanleg van enkele kanalen waarmee de positie van Antwerpen sterk zou verbeteren. Onenigheid omtrent de soevereiniteit over de Wielingen (de toegang tot de Schelde), zorgde voor enige jaren vertraging. Uiteindelijk werd besloten de Wielingenkwestie voorlopig in de ijskast te zetten. Toen was voor Van Karnebeek het moment gekomen om op basis van het oude conceptakkoord een verdrag met de Belgen te sluiten.⁴⁰

³⁹ Van Swinderen aan Van Karnebeek, 13 december 1923. *DBPNL*. Periode A. V, 179-181 (nr. 101); Curzon aan Marling, 13 december 1923, E.L. Woodward en Rohan Butler (eds.), *Documents on British Foreign Policy 1919-1939, 1st Series 1919-1925*. XXI (Londen [1978]) 953, 954 (nr. 683).

In dit verdrag van 3 april 1925 deed Nederland grote concessies. Velen verklaarden deze slechts uit de spanningen van 1919. In politiek en samenleving ontstond zoals bekend heftige beroering. De voormalig opperbevelhebber der strijdkrachten, generaal C.J. Snijders, zette de toon. Hij betoogde dat Nederland zich door het verdrag voor jaren zou binden aan Belgische belangen, die ook Frankrijk ten goede kwamen. Hij deed aan de vooravond van de behandeling van het verdrag in de Tweede Kamer een frontale aanval op Van Karnebeeks invulling van de 'zelfstandigheidspolitiek'. Van Karnebeeks concessies tastten volgens Snijders Nederlands onafhankelijkheid aan, legden tot in verre jaren verplichtingen op en beperkten de zeggenschap over de Schelde in crisistijd. 'Deze soort van zelfstandigheidspolitiek' had niets meer van doen met Van Karnebeeks woorden van 1922 en moest dus worden afgewezen.⁴¹

Ondanks alle kritiek deed de Tweede Kamer dat niet. De tegenstanders roken echter hun kansen in de Eerste Kamer, waar het verdrag uiteindelijk alsnog werd verworpen. Een kardinaal bezwaar bleven de politieke gevolgen. Alle concessies zouden Nederland binden aan het Belgisch-Franse blok, waarmee van een zelfstandigheidspolitiek geen sprake meer kon zijn. Volgens het liberale *Handelsblad*, dat zo nauw verbonden was met de grote handelsbelangen in de havensteden Rotterdam en Amsterdam, moest de Eerste Kamer daarom

de hoofdzaak in het oog houden, die beslissend is voor de vraag, of onze zelfstandigheidspolitiek dien naam nog verdient, dan wel de huid van den Leeuw, die eenmaal symbool was van onzen volkswil, een voetmatje zal worden in de Kamer, waar beraadslaagd wordt over de middelen, waarmede Frankrijk zijn hegemonie in Europa wil bevestigen.⁴²

Van Karnebeek verdedigde de bredere visie. Zowel in de Eerste als in de Tweede Kamer bleef hij benadrukken dat een akkoord met België zorgde voor onderling vertrouwen. Dat zou waardevol zijn voor de politieke stabiliteit in Europa.⁴³ Dat was bij uitstek een gegeven waar de Nederlandse zelfstandigheidspolitiek bij gebaat was. De minister kon dan ook niet begrijpen hoe Kamerleden 'in de gevolgde politiek een aansluiting [...] aan een der groote mogendheden' konden zien. Het verdrag zou Nederland niet aan een Frans-Belgische as koppelen, maar België juist de kans geven 'den weg naar het Noorden te effenen'. Zo'n politiek gericht op een 'welvarend en Nederland

⁴⁰ R.L. Schuurmsma, *Het onaannemelijk tractaat. Het verdrag met België van 3 april 1925 in de Nederlandse publieke opinie* (Groningen 1975) 25-55.

⁴¹ *Het Vaderland*, 20 oktober 1926 ochtendblad. Het is opvallend dat het goede en nauwkeurig gedocumenteerde boek van Schuurmsma, *Het onaannemelijk tractaat* dat juist uitgaat van personderzoek dit thema van de zelfstandigheidspolitiek niet bespreekt.

⁴² *Het Handelsblad*, 12 november 1926 avondblad.

⁴³ Van Karnebeek, *Handelingen Eerste Kamer (HEK)*, 28 maart 1927, 494-497; Van Karnebeek, *HTK*, 4 november 1926, 369; C.B. Wels, 'Van Karnebeeks breuk met de traditie', in: W.W. Mijnhardt e.a. (eds.), *Figuren en figuraties. Acht opstellen aangeboden aan J.C. Boogman* (Groningen 1979) 193-221, aldaar 210-211.

welgezind België' lag juist 'in de lijn der Nederlandsche zelfstandigheidspolitiek, waarmede een verbreding van de basis niet slechts van onze staatkundige maar ook van onze commercieele mogelijkheden gepaard kan gaan'.⁴⁴

De Eerste Kamerleden waren echter hard in hun oordeel. Van Karnebeeks hele beleid sinds 1919 kreeg ervan langs alsof hij al die jaren de Nederlandse belangen verkwanselde. Alle mooie woorden over internationaal vertrouwen en evenwicht die de zelfstandigheidspolitiek zouden brengen, deden W.L. baron de Vos van Steenwijk niets. In plaats daarvan zou er sprake zijn van een verdrag waarmee 'onze eer wordt aangerand, onze welvaart bedreigd, en dat, bij een toekomstig Europeesch conflict, Nederland automatisch in internationale verwickelingen kan betrekken, in den oorlog kan slapen'.⁴⁵

In het licht van de discussies over de zelfstandigheidspolitiek uit 1922 zijn bovenstaande citaten uit de discussie over het verdrag natuurlijk opvallend. In 1922 was er de vrees dat de zogenaamde zelfstandigheidspolitiek te veel onafhankelijkheid prijs gaf, nu bedienden de tegenstanders zich van dit begrip als de gewenste gedragslijn waar de minister van afweek. Het geeft maar weer eens aan hoe rekbaar zo'n term gebruikt kon worden. Veel belangrijker is het oordeel over het buitenlands beleid dat hieruit sprak. Elk beleid dat afweek van volledige afzijdigheid kon dus inderdaad steeds op kritiek rekenen als zou het ook de Nederlandse onafhankelijkheid in gevaar brengen. Betekende dit in de praktijk dat Van Karnebeek nu de Nederlandse neutraliteitspolitiek onderuit haalde? Dat was niet zo. Zijn Belgische politiek was nog steeds gebaseerd op de al veel langer dominante gedachte dat neutraliteit het beste instrument was om de Nederlandse belangen te dienen, maar dat dit alleen werkbaar was in een Europese omgeving waarin de andere landen vertrouwen hadden in het Nederlandse beleid. Om zulk vertrouwen tot stand te brengen was actief optreden nodig, in dit geval het sluiten van een verdrag met België dat onderlinge spanningen en gevoelens van wantrouwen kon wegnemen en zodoende een regionale stabiliteit tot stand bracht.

Volkenbond en zelfstandigheid

De begrippen vertrouwen, geloofwaardigheid en stabiliteit die Van Karnebeeks visie van een zelfstandige buitenlandse politiek in de Belgische kwestie domineerden, bepaalden ook zijn houding tegenover de Volkenbond. De keuze voor deelname aan deze organisatie zorgde eveneens voor de bekende kritiek dat de Nederlandse neutraliteitspolitiek onder druk kwam te staan. De Volkenbond kreeg vorm op een manier waarin het traditionele Nederlandse ideaal van een internationale rechtsgemeenschap nauwelijks terug was te vinden. Zij bleek vooral een politieke organisatie van overwinnaars waarmee zij de internationale gemeenschap wilden dwingen tot behoud van de status quo. De bond droeg daarom nauwelijks bij aan de door Nederland zo gewaardeerde internationaalrechtelijke afspraken waar de Haagse vredescongressen een aanzet toe hadden gegeven. Volgens Nederlandse critici van de

⁴⁴ Memorie van antwoord Eerste Kamer, *HEK* 1926-1927, eindverslag wetsontwerp n° 53, 164.

⁴⁵ Briët, *HEK*, 11 maart 1927, 311; De Vos van Steenwijk, *HEK*, 23 maart 1927, 475.

Volkenbond – en van Van Karnebeek – kon het ‘Haagse systeem’ zich pas ontwikkelen tot een collectieve statenorganisatie als er sprake was van een internationale rechtsbond. In de praktijk was de Volkenbond veeleer een politieke organisatie die stevige druk op Nederland kon uitoefenen om met economische sancties of zelfs militaire middelen een land aan te pakken dat de status quo schond. Artikel 16 van het Volkenbondsverdrag regelde die optie. In Nederland was er veel zorg over het al dan niet bindende karakter van deelname aan sancties, waardoor de neutraliteit in het geding kon komen. De regering hoedde zich ervoor zo’n plicht onomwonden te bevestigen.⁴⁶

Ook voor Van Karnebeek was de inrichting van de Volkenbond een teleurstelling. Hij erkende net als zijn voorgangers de waarde van het internationaal recht als middel dat bijdroeg aan de onafhankelijkheid en veiligheid van het kleine Nederland. Toen de Volkenbond eenmaal bestond, deed hij dan ook zijn best het daaraan gelieerde Internationaal Gerechtshof in Den Haag te vestigen. Hij beseftte evenwel de Volkenbond in de eerste plaats als politieke organisatie te moeten beoordelen.⁴⁷ In zijn opvattingen over toetreding klonk opnieuw zijn inmiddels bekende visie op de Nederlandse buitenlandse politiek door. Deelname aan de Volkenbond bevorderde bovenal de internationale geloofwaardigheid en het vertrouwen in Nederland als land dat de internationale gemeenschap niet voor verrassingen stelde. Totale afzijdigheid zou Nederland daarentegen tot een internationale paria maken. Bij afwijzing van de Volkenbond zou Nederland ‘buiten het internationale leven staan’ met alle gevolgen voor ‘het odium dat op Nederland zou komen te rusten’. Van Karnebeek wilde geen gevaarlijke isolatie, maar veiligheid gebaseerd op een krachtige onafhankelijke politiek. Daarom was toetreding tot de Volkenbond, hoeveel daar ook tegenin was te brengen, niet in strijd met de doelstellingen van de zelfstandigheidspolitiek.⁴⁸

Dit hield niet in dat Van Karnebeek van zins was de bond voor de kar van de Franse belangen te laten spannen. Zo zag hij althans het Verdrag van wederzijdse bijstand en het Protocol van Genève. Dit waren ontwerpverdragen uit 1924 om tot bindende afspraken te komen over militaire steun in geval van een aanval. Van Karnebeek zag de bui al hangen: als een Frans-Duitse botsing over bijvoorbeeld het Rijnland of herziening van het Verdrag van Versailles uit de hand zou lopen, was Nederland verplicht Frankrijk militair te steunen. Van Karnebeek bevond zich met deze reserves niet in een geïsoleerde positie, want de Britten en de Scandinavische landen deelden zijn mening en hielpen de plannen al van tafel voordat de Nederlandse regering zich definitief hoefde uit te spreken.⁴⁹

⁴⁶ Remco van Diepen, *Voor Volkenbond en vrede. Nederland en het streven naar een nieuwe wereldorde 1919-1946* (Amsterdam 1999) 40-55.

⁴⁷ Wels, ‘Van Karnebeeks breuk met de traditie’, 204.

⁴⁸ Citaat Van Karnebeek, *HTK*, 19 februari 1920, 1381, 1382; Rolf Schuurmsma, ‘De beste van het interbellum. Herman Adriaan van Karnebeek (1918-1927)’, in: Hellema, *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw*, 82-97, aldaar 86, 87; Van Diepen, *Voor Volkenbond en vrede*, 54; Moeyes, *De sterke arm. De zachte hand*, 341-344.

De Nederlandse regering had haar afwijzende houding niet verborgen. Deze opstelling geeft helder weer wat in de jaren twintig net als in de jaren daarvoor neutraliteit en zelfstandigheid voor de regering inhielden. Er werd niet gestreefd naar totale afzijdigheid; neutraliteit en zelfstandigheid vormden een middel om te komen tot evenwichtige internationale relaties die de onafhankelijkheid en veiligheid van Nederland bevorderden. Voor dit beleid waren onderling overleg en samenwerking in de Volkenbond van belang om het vertrouwen bij de omliggende landen te handhaven. Tegelijkertijd moest een eenzijdige politiek die Nederland in de armen van een groter internationaal machtsblok kon duwen, worden voorkomen. Ook bij deelname aan de Volkenbond bleef de keuzevrijheid voor een eigen beleid dus essentieel. Zo werd de lijn van voor en tijdens de oorlog doorgetrokken. Nederland zocht de bevordering van zijn eigen belang niet in afgedwongen allianties, maar in een op volkenrechtelijke leest geschoeide zelfstandigheidspolitiek.

Opvallend is dat het begrip zelfstandigheidspolitiek – bij de behandeling van Van Karnebeeks begroting voor 1923 zo prominent naar voren gebracht – al snel wortel schoot. De Eerste Kamerleden grepen de behandeling van de begroting voor 1925 aan om over een eventuele toetreding tot het Protocol van Genève te debatteren. Ze vroegen de minister of hij het protocol verenigbaar achtte met de tot dan gevoerde zelfstandigheidspolitiek.⁵⁰ Van Karnebeek bracht daarop zijn oude betogen over zijn keuze voor het begrip zelfstandigheidspolitiek nog eens voor het voetlicht. Hij herhaalde dat de ligging van Nederland vereiste dat het land zich niet vooraf in allianties zou vastleggen. Zelfstandigheid heette in het belang van ‘Nederland zelf, maar ook van den wereldvrede’. De Volkenbond vroeg niet dat Nederland allianties zou aangaan, zelfs niet nu de bond een politiek karakter had dan gewenst. Met het Protocol van Genève veranderde dat en kwam het militaire aspect op de voorgrond. Bij toetreding zou Nederland ‘met het oog op onze geographische ligging’ volgens de minister zijn zelfstandigheidspolitiek door niet te voorziene alliantievorming in gevaar brengen. Zo benutte Van Karnebeek de kritiek juist om zijn visie op de invulling van de zelfstandigheidspolitiek te onderstrepen en bevestigde hij aan deze term vast te willen houden als het ijkpunt van zijn beleid.⁵¹

Gedurende de rest van het interbellum zou de term zelfstandigheidspolitiek niet meer uit het politieke vocabulaire verdwijnen. Toen de Volkenbond in de jaren dertig onder steeds grotere druk kwam te staan, waren steeds meer politici van mening dat de steun voor de organisatie een uiting was van een naïef geloof in de ontwikkeling van de Volkenbond tot een internationale rechtsbond. De opvatting won terrein dat dit in de praktijk een politiek inhield die Nederland slechts kon dwingen tot maatregelen die gevaarlijk waren voor

⁴⁹ Van Diepen, *Voor Volkenbond en vrede*, 63-74; Moeyes, *De sterke arm. De zachte hand*, 378-381.

⁵⁰ Voorlopig verslag staatsbegroting voor 1925, *HEK* 1924-1925, 230.

⁵¹ Memorie van antwoord staatsbegroting voor 1925, *HEK* 1924-1925, 449-450. Bij de mondelinge behandeling van de begroting was inmiddels duidelijk dat het Protocol van Genève niet door alle leden van de Volkenbond zou worden ondertekend.

zijn neutraliteit. Deze critici van de als te idealistisch gepresenteerde ondersteuning van de Volkenbond grepen de term zelfstandigheidspolitiek aan om te waarschuwen tegen omvangrijke deelname aan Volkenbondsacties. Katalysator in de discussie was het falen van de Volkenbondspolitiek ten aanzien van Italië, dat Ethiopië had bezet. De organisatie had economische sancties afgekondigd, maar het ontbrak haar aan krachtadigheid om Italië echt aan te pakken. De Britten en de Fransen kozen liever voor een meer toegevend opstelling. Nederland stond voor de keuze of het onder die omstandigheden moest vasthouden aan een Volkenbondspolitiek gericht op economische en misschien zelfs militaire actie tegen vermeende agressors. Daardoor kon het land in conflicten terecht komen die geheel ingingen tegen de eigen geografisch bepaalde belangen. In de Eerste Kamer klonk daarom al de stelling dat Struyckens brochure uit 1923 over de zelfstandigheidspolitiek eigenlijk een grote waarschuwing was tegen al te idealistische actie in Volkenbondsverband.⁵²

De toenmalige minister jhr. A.C.D. de Graeff vond echter niet dat Nederland met deelname aan de sancties tegen Italië verandering in de traditionele zelfstandigheidspolitiek had gebracht. Hij wilde die politiek voortzetten, maar benadrukte dat achter die politiek iets anders schuilging dan totale afzijdigheid. Dat was nu juist niet in overeenstemming met Nederlands positie en belangen.⁵³ Het waren woorden die Van Karnebeek ook altijd gebruikt had. De Graeff erkende tegelijkertijd dat ook het kritiekloos volgen van elke internationale sanctiemaatregel de traditionele politiek in gevaar kon brengen. Zo kwam de discussie uit 1920 weer ter tafel over de vraag hoe ver de verplichtingen van Nederland eigenlijk gingen om op basis van artikel 16 van het Volkenbondsverdrag altijd aan sancties mee te doen.

Vergelijkbare overwegingen golden ook voor de andere neutrale landen. Na het échec met Ethiopië verklaarden deze staten collectief zich altijd hun vrijheid voor te behouden bij toepassing van eventuele sancties. Minister De Graeff stelde dat hij hieraan alleen meewerkte om grote tegenstanders van sancties voor de Volkenbond te behouden en zo in de toekomst alsnog het ideaal van een universele Volkenbond te kunnen bereiken.⁵⁴ Ook België sloot zich aan het eind van het jaar bij die opvatting aan en verbrak daarmee dus de bestaande Frans-Belgische as. De koning lichtte de beleidswijziging hoogstpersoonlijk toe en introduceerde daarbij ook voor België de term zelfstandigheidspolitiek. Er werd in België geen geheim van gemaakt dat de term van Nederland was overgenomen.⁵⁵ Zelfstandigheidspolitiek was nu het kernwoord geworden dat de buitenlandse politiek van beide landen aanduidde. Voor de liberale hoogleraar volkenrecht B.M. Telders was het reden de uitgangspunten

⁵² Van Diepen, *Voor Volkenbond en vrede*, 224; Pollema, *HEK*, 18 februari 1936, 321.

⁵³ De Graeff, *HEK*, 19 februari 1936, 346-347.

⁵⁴ Memorie van antwoord staatsbegroting voor 1937, *HTK*, 1926-1937, bijlage A 2.III.8-46; R.L. Schuurmsma, *Vergeefs onzijdig. Nederlands neutraliteit 1919-1940* (Utrecht 2005) 47-49; Ger van Roon, *Kleine landen in crisistijd. Van Ooslostaten tot Benelux 1920-1940* (Amsterdam en Brussel 1985) 186-192.

⁵⁵ Rik Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek 1830-1990* (Leuven 1998) 285-287.

van de politiek waar België zich nu bij aansloot ook internationaal nog eens onder de aandacht te brengen en te benadrukken dat Nederland niets anders deed dan het traditionele beleid voortzetten.⁵⁶ Een jaar later onderstreepte ook de historicus N. Japikse in een Duitse lezing hoezeer de Nederlandse ligging zijn regering verplichtte met een zelfstandigheidspolitiek bij te dragen aan het machtsevenwicht in Europa. Nederland diende daartoe, ‘aktiv aufzutreten, sobald unsere Aufgabe dies verlangt. Unsere Politik muß eine Politik aktiver Selbständigkeit sein’, zo citeerde hij hoogstwaarschijnlijk Van Karnebeek zelf.⁵⁷

Jhr. H.A. van Karnebeek (1874-1942) in zijn werkkamer (Bron: Collectie Spaarnestad Photo/Het Leven/Fotograaf onbekend)



Van Karnebeek moet deze ontwikkeling met waardering hebben aangezien. Nadat de kleine Europese landen in de zomer van 1938 het inmiddels beruchte artikel 16 formeel terzijde hadden geschoven, herhaalde hij in een lezing zijn bekende opvattingen. Uit de Nederlandse ligging volgde de noodzaak van een zelfstandige politiek die door een actieve opstelling eraan moest bijdragen het Europese machtsevenwicht in balans te houden. Die politiek vereiste dat Nederland zelf bepaalde of in een specifieke toestand internationale sancties nodig waren. Deelname aan sancties paste dus wel bij het Nederlandse beleid, mits daartoe alleen werd overgegaan als sancties de zelfstandige houding ten behoeve van het Europese evenwicht bevorderden. Van een van buiten

⁵⁶ B.M. Telders, ‘Die niederländische internationale Politik’, *Völkerbund und Völkerrecht* 3 (1936-1937) 588-594.

⁵⁷ N. Japikse, ‘Die niederländische Neutralitätspolitik in ihrer historischen Entwicklung’, *Zeitschrift für Politik* 28 (1938) 298; Vergelijk *Het Vaderland*, 21 juni 1938 avondblad B waarin wordt gesuggereerd dat Japikse met dit citaat, dat hij aan ‘een bekend Nederlandsch staatsman’ ontleende, een woord van Van Karnebeek weergaf.

opgelegde verplichting kon in deze visie geen sprake zijn.⁵⁸

Van Karnebeek onderstreepte opnieuw dat de Nederlandse regering al sinds het begin van de eeuw ervan overtuigd was geweest dat het Nederlands belang alleen gediend kon zijn door een actieve eigen opstelling ten behoeve van 's lands internationale positie. Alternatieven, zoals totale afzijdigheid of de alliantiepolitiek die Bosboom of Van Swinderen hadden voorgesteld, konden Nederland alleen schaden. Opnieuw liet de oud-minister zo weten dat zelfstandigheidspolitiek qua inhoud niets nieuws was. Hij had tijdens zijn ministerschap alleen de drang gevoeld de visie daarachter in een term te vatten en die ingang te doen vinden.⁵⁹ De zittende minister van Buitenlandse Zaken J.A.N. Patijn nam goede nota van de opvattingen van zijn voorganger. In de Tweede Kamer zei hij dat het Nederlandse beleid, dat nog altijd gebaseerd was op de Volkenbond, niets aan de traditionele politiek veranderde.

Vóór 1914 en vroeger is er nooit een Nederlandsche neutraliteitspolitiek geweest. Ik geloof, dat de heer Van Karnebeek terecht opgemerkt heeft, dat Nederland altijd heeft gehad een zelfstandigheidspolitiek. Daaronder is dan te verstaan een politiek, die zich voorbehoudt al naar gelang van de omstandigheden van het oogenblik haar houding te bepalen.⁶⁰

Door te ontkennen dat Nederland ooit een neutraliteitspolitiek had gevoerd, gaf Patijn een uitdagend tintje aan zijn rede en droeg hij ook bij aan alle terminologische verwarring. Wat hij deed was neutraliteitspolitiek gelijkstellen met totale afzijdigheid of een neutralisering naar Zwitsers voorbeeld zoals ruim dertig jaar tevoren al door minister Van Tets van Goudriaan was afgewezen. Zo onderstreepte Patijn de continuïteit in het buitenlands beleid van voor de Eerste Wereldoorlog tot zijn tijd. Volledige afzijdigheid of alliantiepolitiek waren nooit serieus overwogen.

De feitelijke invulling van de zelfstandigheidspolitiek versterkt dit beeld. Het actieve optreden van de Nederlandse regering en diplomatie was al voor en tijdens de Eerste Wereldoorlog te constateren en kenmerkte vervolgens het beleid ten aanzien van de geallieerde overwinnaars en de Volkenbond. Ook de erkenning dat het volkenrecht van groot belang was voor een kleine natie als Nederland was niet alleen eind negentiende eeuw dominant, maar tevens tijdens en na de Eerste Wereldoorlog. Al die tijd gold het volkenrecht niet alleen als uiting van idealen over een internationale rechtsorde die de vrede zou bevorderen, maar ook als een Nederlands politiek belang. Het volkenrecht was kortom een instrument van buitenlandse politiek. Met de internationale constellatie veranderde wel de manier waarop dat instrument werd aangewend. Het ideaal van een internationale rechtsorde zoals de Haagse vredesconferenties

⁵⁸ *Veertig jaren (1898-1939). Vier redevoeringen uitgesproken voor de volksuniversiteit van 's-Gravenhage op 1 en 2 september 1938 ter gelegenheid van de Regeerings-herdenking van H.M. Koningin Wilhelmina* (Den Haag 1938). I.H.A. van Karnebeek, 'De internationale positie van Nederland in de laatste veertig jaren', in: *ibidem*, 4-5, 12.

⁵⁹ *Ibidem*, 10-11, 14.

⁶⁰ Patijn, *HTK*, 25 november 1938, 540.

dat naderbij moest brengen, bleef bestaan, maar in de praktijk was het volkenrecht vooral een instrument in bilaterale politieke onderhandelingen. De Nederlandse diplomatie heeft hiervan in tijden van crisis bekwaam gebruik gemaakt.

Inhoudelijk gezien veranderde dus de manier waarop de middelen werden aangewend, maar de opkomst van het begrip zelfstandigheidspolitiek is daar geen uiting van. Voor de oorlog werd al gesteld dat de Nederlandse politiek neutraal en ‘zelfstandig’ moest zijn, waarna Van Karnebeek de term zelfstandigheidspolitiek heeft gemunt. Daarmee heeft hij geen inhoudelijke politieke omslag tot stand gebracht, noch willen brengen. Ondanks verwarring over de inhoud en betekenis van de term was de praktijk van de buitenlandse politiek gebaseerd op een duidelijke en permanente keuze, die zelfs tot de volgende wereldoorlog actueel bleef.

Johan den Hertog (1977) is met een NWO-Rubiconbeurs verbonden aan de Freie Universität in Berlijn. In 2007 publiceerde hij zijn proefschrift *Cort van der Linden (1846-1935). Minister-president in oorlogstijd*. Hij werkt aan een onderzoeksproject over de invloed van politici en diplomaten op het verloop van de Eerste Wereldoorlog en houdt zich tevens bezig met de neutraliteitspolitiek van kleine staten in Noord- en West-Europa in dezelfde tijd.

Democratie onder druk

De reglementering van politieke manifestaties in Amsterdam tijdens het interbellum

HARM KAAL

Democracy under Pressure. The Regulation of Public Politics in Amsterdam during the Interwar Years

This article explores the regulation of public politics in the Netherlands during the interwar years. It investigates how this policy was established, which public authorities were responsible for it, and how they accounted for the rather strict regulations. Particular attention is paid to developments in Amsterdam. The article shows that the regulation of political manifestations was not necessarily carried out as a response to actual political unrest, but was increasingly imposed on Amsterdam by the national government. Consequently, the opportunity to organize political manifestations was slowly but surely curbed. Moreover, the centralization and bureaucratization of public order policy amounted to the withdrawal of public order policy from democratic control. During the interwar years the Dutch democracy was therefore challenged by both the strict regulation of public politics, as well as the way in which this policy was established.

Halverwege de jaren zestig van de twintigste eeuw barstte in Amsterdam een discussie los over het openbare ordebeleid. De aanleiding hiervoor werd gevormd door hardhandig politieoptreden tegen even geweldloze als provocatieve demonstraties en manifestaties in de stad. Op basis van geldende wet- en regelgeving had de politie het recht spontane demonstraties en samenscholingen in de stad ‘met de kracht der wapenen’ te onderdrukken.¹ Deze en soortgelijke wetten en verordeningen die in deze jaren ter discussie kwamen te staan en uiteindelijk zouden worden opgeheven of afgezwakt, stamden voor een belangrijk deel uit de jaren vóór de Tweede Wereldoorlog. Tijdens het interbellum werd de gelegenheid die binnen de kaders van wet- en regelgeving bestond om in het openbaar uiting te geven aan politieke opvattingen door landelijke en lokale maatregelen tot een absoluut minimum teruggedrongen.

In dit artikel wordt onderzocht hoe, door wie en waarom deze speelruimte voor politieke uitingen in de publieke ruimte in deze periode steeds enger werd gedefinieerd. Met publieke ruimte wordt de ruimte bedoeld die burgers niet tot hun privésfeer rekenen, waarin zij met andere burgers worden geconfronteerd en over de inrichting waarvan de overheid gezag uitoefent. Als zodanig valt publieke ruimte hier samen met het Engelse begrip ‘public space’, dat in tegenstelling tot ‘public sphere’ letterlijk een ruimtelijke betekenis heeft en verwijst naar het openbare leven op straat, in parken en op pleinen.²

¹ G. Meershoek, *Geschiedenis van de Nederlandse politie. De Gemeentepolitie in een veranderende samenleving* (Amsterdam 2006) 383-385.