IV. De binnenlandse politiek, 1918-1923

Emancipatie en angst

De invoering van het algemeen kiesrecht en van de evenredige vertegenwoordiging in 1917 bleek een triomf voor het confessionalisme en tegelijkertijd een zware slag voor het politieke liberalisme. De theorie van Cort van der Linden dat na de fase van de 'staatslieden' en de 'gesloten politieke partijen' nu de fase was aangebroken waarin de kiezers rechtstreeks invloed zouden kunnen uitoefenen op een 'ministerie van de volkswil' bleek faliekant verkeerd.(1) Mede door deze onderschatting van de doorwerking in de politiek van de diepgewortelde levensbeschouwelijke bindingen van de verschillende bevolkingsgroepen, leverde het algemeen kiesrecht voor de liberalen slechts verlies en machteloosheid op. Men had vergeten het 'gewone volk' te winnen, zo oordeelde het vrijzinnige weekblad De Amsterdammer na de verkiezingsnederlaag in juli 1918.(2) De evenredige vertegenwoordiging, voor Cort van der Linden een nationalistisch concept om de partijen overbodig te maken, bleek tot teleurstelling van de liberalen niet zo'n succes als in België. Het partijensysteem werd er juist door versterkt.(3)

Na het bereiken van de doelstelling van het algemeen kiesrecht, begon een periode waarin het liberalisme niets wezenlijks meer te bieden had. Men ging 'verzwakt, maar wel deftig!' verder en legde in reactie op de radicale plannen voor nationalisatie en bedrijfsorganisatie alle accent op het belang van de vrijheid. Deze vrijheid bleek zich al spoedig te beperken tot vrijhandel en staatsonthouding op sociaal en economisch terrein. De in 1921 opgerichte Vrijheidsbond, fusie van voornamelijk unieliberalen en vrijliberalen, verwierp zelfs de naam liberaal. Dit was een van de redenen dat in 1922 nog al wat liberalen besloten dat ze dan net zo goed hun stem konden geven aan de CHU die ook inzake revolutie en defensie een wat standvastiger standpunt leek in te nemen.(4)

Afgezien nog van de wrok over de politieke triomf der katholieken, jegens wie het antipapisme in het interbellum zeer levendig bleef, belemmerde naast de afkeer van de sociale wetgeving en het protectionisme ook de nagestreefde zuinigheid ten aanzien van de defensie een toenadering tot de nieuwe regeringspartijen. De confessionelen, en in mindere mate ook de sociaal-democraten, bleken echter na hun emancipatie langzaam maar zeker een aantal liberale, burgerlijke waarden over te nemen en toen de liberalen dit rond 1930 gingen beseffen kon de liberaal-confessionele toenadering beginnen.(5)

Bij de verkiezingen van 1918 behaalden de confessionele partijen behalve op de liberalen ook de overwinning op de socialisten. Maar

terwijl de afstand tussen confessionelen en liberalen langzaam maar zeker kleiner werd, zou na Troelstra's revolutiepoging de kloof tussen confessionelen en sociaal-democraten voor lange jaren onoverbrugbaar blijven. In 1913 had de voorgestelde regeringsdeelname van de SDAP opmerkelijk weinig openlijke opwinding veroorzaakt. Na november 1918 daarentegen werd de partij door de hele niet-socialistische pers afgeschilderd als een, in de woorden van Troelstra, revolutionaire 'bende bloeddorstige woestelingen', die uit was op vernietiging van de burgerlijke samenleving.(6)

Vooral de confessionelen zagen de sociaal-democraten, die ook nog anti-religieus en anti-monarchaal waren, als hun grootste vijand. Omdat de drie confessionele partijen - RKSP, ARP en CHU - maar de helft van de kiezers achter zich hadden gekregen en bovendien onderling steeds meer verdeeld raakten, slaagden ze er slechts in de verdere integratie van deze heidense arbeidersbeweging in het politiek-maatschappelijke bestel te blokkeren. Zo werden de sociaal-democraten in een isolement gedrongen, waarin ze zich overigens een tijd lang zeer wel thuis voelden.(7)

Het algemeen kiesrecht had geen enkele maatschappelijke groepering de absolute politieke macht gegeven en daarom trokken de protestanten, katholieken en socialisten zich nog meer dan voorheen op eigen terrrein terug om hun veroverde positie te consolideren. Zo ontstonden er in de jaren '20 en '30 hele of halve subculturen - zuilen genoemd - waarvoor 'staten in de staat' en 'apartheid' geen overdreven bewoordingen zijn. De Pacificatie, met zijn financiële gelijkstelling van het bijzonder onderwijs, was weliswaar een gevolg van de gegroeide subculturen, maar versterkte deze 'verzuiling' toch ook aanzienlijk. Hoewel de politieke emancipatie was bereikt, zagen de socialisten zich in hun streven naar dominantie gefrustreerd en bleef bij de katholieken en protestanten de vrees voor verdere afvalligeheid van het geloof sterk aanwezig. Daarom was het zaak door een strakkere interne organisatie in elk geval de eigen zuil onaantastbaar te maken.(8)

Zuilvorming vereiste, althans in het openbaar en op ideologisch terrein, overaccentuering van de geschilpunten. De naar synthese strevende groepen als de vrijzinnig-democraten faalden daarom jammerlijk bij hun 'doorbraak'-pogingen. Omdat de Pacificatie impliceerde dat de zuilen intern zo autonoom mogelijk werden, was het resultaat een weliswaar immobiele en latent zeer 'oorlogszuchtige' maar toch stabiele democratie die alleen dan uit de rails dreigde te raken als er politieke kwesties rezen die óf de machtsverhoudingen tussen de regerende confessionele partijen raakten, óf juist helemaal buiten het verzuilde kader vielen. De Vlootwet zou een goed voorbeeld uit beide categorieën worden.

Bij de antirevolutionairen was er weliswaar tevredenheid over het bereikte, maar toch was de partij na het kabinet-Heemskerk over haar hoogtepunt heen en was ze zelfs in een periode van malaise en interne strijd terecht gekomen. Dat een katholiek premier was geworden betekende een grote teleurstelling. Al snel na 1918 deed zich bovendien het gemis voelen van een nieuw strijddoel en na de

dood van Kuyper in 1920 trad een uitgesproken lusteloze toestand in. De nieuwe leider Colijn, die vanwege zijn 'bondgenootschap met Mammon' door de kleine luyden aanvankelijk slechts aarzelend werd geaccepteerd, kon hierin nauwelijks verandering brengen. Zoals een leger na de slag niet veel anders overblijft dan knopen te poetsen, zo werd de hoofdzorg van de anti's het zuiver houden van de leer. Een intens pessimisme over de verwording van de wereld en een benauwend puritanisme waren het gevolg. Zo bestreed de ARP in de jaren twintig moderniteiten als de lijkverbranding, de staatsloterij, de vaccinatie, de ontheiliging van de zondagsrust en de verslapping van de tucht en moraal in het algemeen. Op zoek naar een nieuw élan, en uit een psychologische afweerreactie tegen de oprukkende katholieken, neigde de leiding er toe het nationale verleden naar voren te halen en de grootse rol die de protestanten daarin hadden gespeeld zoveel mogelijk te beklemtonen. Daarbij werd ook 'Ons Indië' nadrukkelijk gepresenteerd als een domein dat door de protestanten tot bloei was gebracht.(9) Zo lag het eigenlijk voor de hand dat ook de defensie van Indië voor de ARP en CHU meer betekende dan een militaire kwestie; men voelde dat slapheid in dezen ook de interne groepsbinding zou verzwakken. Een sterke defensie was een van de weinige zekerheden die waren overgebleven.

Terwijl in het verzet tegen de Vlootwet de sociaal-democraten de hoofdrol zouden spelen, zouden de katholieken toch de sleutelpositie in het parlement gaan innemen. De eeuwenlange onderdrukking van het 'niet-volk' der katholieken door de protestanten was in 1918 weliswaar voorbij, maar desondanks voelden zij zich nog steeds maatschappelijk achtergesteld en innerlijk onzeker. De katholieke partijleider mgr.dr. W.H. Nolens voelde in juli '18 bijvoorbeeld dat hij vanwege zijn priesterschap geen premier kon worden terwijl het predikantschap van Kuyper in 1901 geen enkel beletsel was geweest. Toch was de politieke triomf, tot uiting gekomen in de verkiezingswinst en de benoeming van Ruys de Beerenbrouck tot eerste katholieke minister-president reden voor intense voldoening. In de jaren '20 zou de trots op het bereikte zelfs uitgroeien tot het superioriteitsgevoel van het 'Rijke Roomsche Leven'.(10) In november '18 bleek hoezeer de katholieken hun verworven positie in gevaar zagen komen: men schaarde zich resoluut rond de troon als het symbool van anti-socialisme. De menigte op de Maliebaan zag zelfs een katholiek geestelijke op de treeplank staan van het rijtuig van de toch weinig papistische koningin Wilhelmina. 'In die dagen redde ons Katholieke volk Nederland en Oranje', claimde de katholieke mr. J.B. Bomans naderhand en RKSP-voorzitter mr. A.I.M.J. baron van Wijnbergen, verklaarde in mei 1922 dat de grootste prestatie van het eerste kabinet-Ruys was geweest dat men het revolutiegevaar had gekeerd.(11)

In het verre verleden had de frontmentaliteit ten opzichte van de protestanten garant gestaan voor de eenheid in het katholieke volksdeel, dat zich altijd vóór alles als een religieuze groepering had beschouwd. Daarom was men altijd wars geweest van organisatie: de kerk zelf was de organisatie. Maar sinds de opkomst

van de moderne, geïndustrialiseerde maatschappij - met zijn urbanisatie en socialisme - was de wereld steeds meer 'verheidenst' en waren er meer fronten ontstaan. Vanaf dat moment was er geen sprake meer van een vanzelfsprekende saamhorigheid.

Tegen 1900 verloor het katholieke volksdeel niet alleen steeds meer gelovigen aan de goddeloze steden maar liepen ook de achterblijvers - vooral in Limburg en rond Eindhoven - steeds meer gevaar door de komst van niet-katholieke en soms zelfs uitgesproken socialistische arbeiders uit het noorden en uit Duitsland. Pas nu werden, ter afweer van het zich verbreidende socialisme en atheïsme, door intelligente geestelijken als H.A. Poels pogingen ondernomen om tot een katholieke vakorganisatie te komen. Zonder veel succes overigens. Op nationaal niveau brachten de spoorwegstakingen van 1903 pas een stroomversnelling in de organisatievorming teweeg.(12)

Het hele eerste kwart van de 20e eeuw heeft er binnen de katholieke elite een hevige strijd gewoed over de vraag wat de beste organisatievorm was om weerstand te kunnen bieden tegen het socialisme. In Limburg en Twente, waar het socialisme al zo sterk was dat een afzonderlijke katholieke vakorganisatie geen kans meer had, koos men noodgedwongen en onder invloed van de situatie in Duitsland voor interconfessionele bonden. De meeste christelijke arbeiders hadden hier, vanwege de overheersende socialistenvrees, ook weinig bezwaar tegen. Het episcopaat en de opgerichte RK Vakorganisatie wensten echter een puur katholieke vakbeweging en slaagden erin het interconfessionalisme te verbieden. Terwijl de integralisten en modernisten op de achtergrond hun theologische strijd uitvochten, vloeide dit conflict over in de strijd tussen de opkomende vakorganisatie en de oude standsorganisaties die in de eerste plaats gericht waren op het bevorderen van het 'godsdienstig en zedelijk welzijn' van de katholieke arbeider.(13) Pas in 1925 zou met de oprichting van het RK Werkliedenverbond een einde komen aan de onderlinge strijd.

Naarmate tegen het einde van de oorlog de interne verdeeldheid en de maatschappelijke onvrede in het algemeen toenamen en de socialistische propaganda heviger werd, voelden de katholieke leiders zich meer gedwongen te leunen op kerkelijke sancties om verdere afvalligheid te voorkomen. Bovendien vertrouwde men er niet te zeer op dat alle katholieke arbeiders, die in juli 1918 stemrecht zouden krijgen, ook op de RKSP zouden stemmen. Riepen de socialisten niet dat ze bij de verkiezingen heel Limburg zouden veroveren?(14) En als de katholieke arbeiders wel op de RKSP zouden stemmen was het nog maar de vraag of ze het geloof wel het belangrijkste zouden blijven vinden en niet 'beginselloos' hun eigenbelang zouden gaan verdedigen. In februari 1918 verbood het episcopaat daarom de leden van de sociale organisaties zich met politiek in te laten en zich kandidaat te stellen voor wetgevende lichamen.(15) Hierin slaagde men niet. Er verschenen na de verkiezingen toch tal van 'vertrouwensmannen' van de vakbeweging in de Tweede Kamer; enkelen van hen zouden de 'dissidenten' worden tijdens de Vlootwetcrisis.

Eind 1918 lieten de bisschoppen nog eens voor alle zekerheid weten dat aan hen die lid waren van socialistische of anarchistische verenigingen of deze steunden de sacramenten zouden worden onthouden. Het feit dat dit paardemiddel werd gehanteerd toont aan hoe groot de angst was dat de socialisten in hun opzet zouden slagen. Het episcopaat verbood in 1921 de fractie met de SDAP samen te werken, daarin in mei 1922 bijgevallen door het bondsbestuur. De kerk moest de interne politieke eenheid afdwingen. Over afsplitsingen als de conservatieve Nieuwe Katholieke Partij en de in reactie daarop opgerichte progressieve RK Volkspartij en St. Michaëlbeweging (respectievelijk in 1922 en 1923) werd, evenals over het optreden van de protofascist dr. E.G.H. Verviers, de banvloek uitgesproken.(16) Zat in 1923 de katholieke zuil aan de top dankzij veel kunst- en vliegwerk redelijk stevig in elkaar, aan de kracht van de bindingsmechanismen naar de massa toe werd ernstig getwijfeld. Bij sommige katholieke tegenstanders van de Vlootwet zou, zoals we nog zullen zien, deze twijfel van doorslaggevende betekenis zijn bij hun standpuntbepaling.

Hiermee komen we op de discussie over de vraag of de verzuiling als een vorm van opgelegde sociale controle is te beschouwen of als een door de bevolkingsgroepen zelf nagestreefde toestand van apartheid, waarbij het juist aan de partijleiders, die als een soort ministers van buitenlandse zaken van de zuilen met elkaar confereerden en compromissen sloten, te danken is geweest dat er überhaupt nog politiek kon worden gevoerd.(17) Hier is sprake van een valse tegenstelling daar in deze periode beide elementen bijna even sterk meespeelden. Terwijl de acties van de katholieke elite en het episcopaat de theorie van sociale controle bevestigen, geeft het oprechte antisocialisme van de confessionele arbeiders en burgerij aan, dat sommige scheidingen in elk geval vanzelf onstonden, als logisch gevolg van het geloof en de maatschappelijke positie. Ook de figuur van Colijn, die van meet af aan consequent streefde naar doorbreking van de antithese, ontkracht de theorie van de sociale controle enigszins. En in de sociaal-democratische zuil waren eveneens verschillende ontwikkelingen gaande die zowel in de ene als in de andere theorie passen. De leiders van de SDAP hadden in 1913 nog van regeringsdeelname afgezien omdat de partij daar nog niet sterk en eensgezind genoeg voor zou zijn. Na 1918 streefden ze met groot verlangen naar het doorbreken van het zuilensysteem en naar opname in een regeringscoalitie terwijl de aanhang meer vreugde beleefde aan het isolement, de vorming van de 'rode familie' en het ontwikkelen van een socialistisch alternatief.

De economische crisis

Het verzet tegen de Vlootwet zou voor een belangrijk deel voortkomen uit frustratie over de economische crisis die na 1920 zo plotseling over Nederland was gekomen. In de periode tussen de wapenstilstand en het herstel van de gouden standaard in 1925 doorliep de Nederlandse economie een volledige conjunctuurbeweging:

opgang, hausse, malaise, depressie en tenslotte weer opgang. Of dit zevenjarige tijdvak de eerste van twee conjunctuurcycli in het interbellum besloeg, zoals F.A.G. Keesing meent, of dat de crisis van 1920 samen met die na 1929 behoort tot dezelfde structurele terugslag op de prijsstijging in de periode voor 1920, zoals W.J. van de Woestijne betoogt, is in dit verband niet zo belangrijk. Van belang is, en daar is iedereen het over eens, dat er in 1920 grote economische voorspoed heerste in Nederland en dat er in 1923 sprake was van een ongekende depressie.(18)

De industrie had zich al voor 1915 hersteld van de paniek en onzekerheid van augustus '14, en in 1915 en 1916 versterkten en vernieuwden de economische grondslagen zich zelfs. In deze jaren werd algemeen verwacht dat het einde van de oorlog een periode van grote economische bloei zou inluiden, mede omdat de belligerenten nog geruime tijd weinig of niets met elkaar te maken zouden willen hebben. De kansen die de neutralen hierdoor zouden krijgen zouden nog worden vergroot doordat van een afzetprobleem geen sprake zou zijn vanwege de gedeeltelijke verwoesting van het produktie-apparaat in de oorlogvoerende landen. Men geloofde rotsvast dat er gouden jaren in het verschiet lagen voor degenen die het kruit droog hielden en bij de wapenstilstand startklaar stonden.(19)

De economische en politieke situatie in Nederland kon deze hoopvolle verwachting alleen maar versterken. Er was geen oorlogsindustrie waarvan moeizaam zou moeten worden overgeschakeld, van industriële roofbouw was geen sprake, de handelsvloot was zelfs gegroeid, in Indië lagen grote voorraden voor verscheping gereed en tenslotte was de monetaire toestand door de gegroeide goudvoorraad eveneens zeer gezond. Eind 1918 was hierdoor het psychologische klimaat uiterst gunstig en inderdaad kwam de economische opbloei ook onmiddellijk. De invoer vervijfvoudigde binnen een jaar en al het opgepotte geld kwam in roulatie. Na de beklemmende oorlogsjaren wilde men inhalen wat men tekort was gekomen.(20)

Maar de interne situatie was in 1919 in feite al niet zo gunstig meer als werd gedacht: loonsverhoging en daling van de arbeidsproduktiviteit als gevolg van de arbeidstijdverkorting verhoogden het prijspeil, terwijl in het buitenland, waar de omschakeling naar de vredesindustrie zeer haperend verliep, de toestand steeds abnormaler werd. De buitenlandse valuta werden snel minder waard. Eind 1918 kreeg een Nederlander voor 32 cent één rijksmark, eind 1920 meer dan zes en in 1923 anderhalf biljoen.(21) Nederland bleek vanwege zijn afhankelijkheid van de wereldeconomie onmogelijk te midden van economische en politieke ontreddering een eigen hoogconjunctuur in stand te kunnen houden. Eind 1920 werd duidelijk dat Nederland niet tegen de stroom kon oproeien; in handelskringen sprak men reeds van een 'onrustbarende inzinking'.(22) De wel bijzonder korte hausse was zonder grote schok overgegaan in een malaise en in 1921 maakte het onbezonnen optimisme plaats voor een diep pessimisme. Weliswaar is de crisis die volgde minder ernstig geweest dan die welke zich tien jaar later aandiende, maar de schok was niet minder groot en misschien zelfs wel groter

omdat de verwachtingen veel hoger gespannen waren. Men had zich op de drempel van een nieuwe tijd gewaand. Niet de oorlog, niet de tijdelijke crisissituatie van 1918, maar deze economische depressie deed de bestaande zekerheden wankelen. Het was de eerste echte depressie sinds het begin van het economische springtij in 1895.(23)

Gedurende drie jaar na de omslag vond de conjunctuurdaling vrijwel ononderbroken en over de gehele linie plaats. De baisse viel in de zomer van 1923, aan het begin van de strijd tegen de Vlootwet. Terwijl het gemiddelde reële inkomen per jaar wat steeg, van zo'n 273 gulden in 1920/21 tot 298 in 1923/24, nam het nominale jaarlijkse inkomen af van 622 gulden in 1921/22 tot 542 gulden in 1923/24. Dat de loonsverlaging gepaard ging met een reële inkomensstijging was niet onmiddellijk duidelijk, en bovendien betreft het hier vertekenende gemiddelden. Goed zichtbaar echter was de groei van het aantal faillissementen en werklozen, en de laatsten gingen wel degelijk snel in inkomen achteruit. Toen de werkloosheid in 1923 haar hoogtepunt bereikte, bedroeg ze zes procent van de 2,7 miljoen mensen tellende beroepsbevolking: dat was bijna het dubbele van 1920. Het aantal faillissementen steeg van 952 in 1918 tot bijna 4.000 in 1923.(24)

De economische crisis had een scherpe daling van het nationaal inkomen en dus van de staatsinkomsten tot gevolg. De enorme uitgaven tijdens de oorlog voor de voedselvoorziening, de distributie en de mobilisatie, gevoegd bij de kosten van de na 1918 ingevoerde sociale voorzieningen bij teruglopende inkomsten hadden de totale staatsschuld doen toenemen van ruim 1 miljard gulden begin 1914 tot bijna drie miljard in 1923. De staatsinkomsten liepen terug van 811 miljoen in 1920 tot 659 miljoen in 1923. In 1920 gaf de staat 100 miljoen meer uit dan er binnen kwam, in 1921 281 miljoen, in 1922 zelfs 422 miljoen, in 1923 112 miljoen en in 1924 58 miljoen. Pas in 1925 was het budget weer in evenwicht.(25)

Na de oorlog waren de crisisinstellingen in snel tempo geliquideerd omdat men wilde terugkeren tot de 'gezonde economische verhoudingen' van voor 1914 en omdat het confessionele kabinet-Ruys de Beerenbrouck het noodzakelijk en ook mogelijk achtte een constructief sociaal beleid te voeren zonder het liberale economische systeem aan te tasten. Onder minister P.J.M. Aalberse van Arbeid kwam in 1919 de achturige werkdag tot stand, werd de invaliditeitswet verbeterd, de pensioenbijdrage vergroot en werd een Hoge Raad van Arbeid, een semi-onafhankelijk adviescollege, ingesteld. De depressie die in 1920 inzette verhinderde verdere uitbouw van deze sociale wetgeving.

Om in de hectischer geworden wereld, waarin vele landen zich tot protectionistische maatregelen lieten verleiden, op de been te blijven, kon de regering weinig anders doen dan een 'eerste hulp bij ongelukken-politiek' voeren. Het economische overheidsbeleid liet hierdoor een opportunistische zigzaglijn zien. Een enkele maal gaf men toe aan beschermende maatregelen (bijvoorbeeld het Sigarenwetje in 1921 en het Schoenenwetje in 1923). In 1924 verhoogde Colijn de invoerrechten van vijf tot acht procent. Verder bepaalde de regering

zich tot verhoging van de inkomsten door het heffen van indirecte belastingen op onder andere bier en tabak, het aangaan van leningen en vooral tot het snoeien op de staatsuitgaven.(26)

Zo werden de openbare financiën een politieke kwestie van de eerste orde. De criteria voor wat bij het opstellen van de staatsbegroting toelaatbaar is, hebben zich altijd aangepast bij de politieke en economische omstandigheden.(27) Na de chaos en het dreigende staatsbankroet onder Willem I werd de sluitende totale begroting het ideaal. Naarmate de conjunctuur tegen 1880 verslechterde en de Indische baten afnamen werd het steeds meer toelaatbaar geacht leningen aan te gaan voor de 'buitengewone uitgaven', een begrip dat zozeer werd uitgerekt dat bijna alle kapitaaluitgaven - voor spoorwegen, waterwegen, Vestingwet en dergelijke - er onder vielen. Er bleef echter een grote afkeer tegen deze leningfinanciering bestaan vanwege de vrees dat dit in de toekomst zou leiden tot stijgende belastingdruk of zelfs tot een staatsbankroet.

Toen na 1890 de economische situatie gestaag verbeterde kwam het ideaal van de sluitende totale begroting - de gewone en buitengewone 'dienst' - weer in zicht, maar bereikt werd het nooit. Rond 1907 werd de officiële norm, dat geleend mocht worden wanneer er direct rendement uit voortvloeide. De kabinetten-Heemskerk en -Cort van der Linden zetten deze norm opzij en vonden leningen al aanvaardbaar als er indirect nut of rendement uit voortvloeide. Zo werden de uitgaven voor de stelling Amsterdam, de kustverdediging, de vlootbouw en de Zuiderzeewerken met leningen gefinancierd, waarbij de ware gang van zaken werd gecamoufleerd door de oprichting van fondsen, waaraan rentedragende voorschotten werden verstrekt. Rente en aflossing werden echter geheel of gedeeltelijk uit de gewone dienst betaald. Zo kon men de last van ieder soort uitgave budgettair naar de toekomst verschuiven.

In de oorlog moest de regering er toe overgaan zelfs voor de lopende uitgaven leningen af te sluiten en naast de gewone en buitengewone dienst ook een 'crisisdienst' in te stellen. Om nog zoveel mogelijk de schijn op te houden dat er een sluitende begroting was, werd in deze moeilijke tijden flink gemanipuleerd met de begrippen 'gewoon' en 'buitengewoon' en werden er allerlei onderverdelingen op deze posten aangebracht waardoor het zicht op de ware financiële situatie verloren ging. Hoewel deze gang van zaken veel weg had van 'volksverlakkerij', was het de enige oplossing, aangezien de andere oplossing - drastisch bezuinigen - op nog meer bezwaren en weerstanden zou hebben gestuit.(28)

Vanwege de economische crisis na 1920, de torenhoog gestegen uitgaven en de navenant gegroeide staatsschuld, meende minister jhr.mr. D.J. de Geer vanaf 1921 niet meer te kunnen volstaan met het hanteren van dubbelzinnig woordgebruik in de miljoenennota. Vooral de scherpe stijging van de belastingdruk als gevolg van het enorme begrotingstekort vormde de stimulans tot bezuinigen. De enige oplossing was volgens hem een drastische, reële bezuiniging. In 1922 voerde De Geer daarom een pondspondsgewijze besnoeiing van

zeventien procent op ieder departement door. Zijn opvolger Colijn kondigde een jaar later nog eens tien procent bezuiniging aan, terwijl hij de ambtenarensalarissen twee keer met tien procent wilde verlagen. Daarnaast zou hij in 1924 de uitkeringen aan de ouderdoms- en invaliditeitsfondsen beperken, waardoor de tekorten van de rijksbegroting naar de sociale verzekeringen werden verplaatst.

Toen in 1925 als gevolg van deze strenge bezuinigingen opnieuw een sluitende begroting werd bereikt, zou men terugkeren tot de norm uit 1907: slechts lenen voor direct renderende projecten. Na de oorlog had men 'een geheel verkeerde politiek' gevoerd, aldus Colijn in 1926.(29) Daarmee veroordeelde hij achteraf ook de leningfinanciering van het ontwerp-Vlootwet van 1923. De doorsnee-Nederlander zou de Vlootwet al in 1923, deels om financiële redenen, verwerpen. Voor hem zou het onverteerbaar zijn dat hij door alle bezuinigingen financieel in de knel raakte, terwijl er blijkbaar wel geld was om een peperdure vloot te bouwen.

Het volk en het buitenland

Hoewel het debâcle van Duitsland voor velen een bittere teleurstelling was, keerde het gros van de bevolking eind '18 opgelucht terug tot het leven van alledag.(30) Men had ruim vier jaar geleefd in een situatie van bedreiging, vernedering, machtsvertoon en onrecht, waaraan nu, zo hoopte men, een einde zou komen. Maar de zenuwen, die bij politici als De Geer, Troelstra en Idenburg overspannen waren geraakt, kregen geen tijd zich te ontspannen.(31) Want op de vrede volgde een periode waarin chaos en revolutie Nederland leken te overspoelen en waarin België zelfs een stuk Nederlands grondgebied dreigde te annexeren. In juli 1919 achtte de regering de kans nog zeer groot dat hongerige, revolutionaire bendes uit Duitsland de grens over zouden trekken.(32) Deze chaotische toestand bleef tot na 1923 bestaan, terwijl Europa zijn ziekelijk bestaan van conferentie tot conferentie voortsleepte. In de zomer van '22 constateerden verscheidene commentatoren een toenemende spanning in Europa en de berichten uit Duitsland, waar nog steeds hongersnood heerste en inmiddels het gras op de straten scheen te groeien, werden steeds somberder.(33)

De Roerbezetting waartoe Franse en Belgische soldaten in januari '23 overgingen om de herstelbetalingen zelf te komen innen, deed pessimisten als Heldring vrezen dat het onbezette deel van Duitsland tot een wanhoopsoorlog zou overgaan, waarvan alleen de Sovjets zouden profiteren.(34) 'Ach, ach, wat blijft alles somber en grauw in de wereldgeschiedenis dezer dagen', klaagde ook de croniqueur van Onze Eeuw, prof.mr. J.C. van Oven in juli 1923.(35) En journalist C. Easton waarschuwde in zijn boek met de kenmerkende titel **Jaren van crisis** de lezer zich het gemoed niet te laten sussen met de gedachte dat een nieuwe, nog verschrikkelijker oorlog niet mogelijk zou zijn; de militairen spraken immers reeds openlijk over het voeren van een gifgasoorlog.(36)

In deze periode was er voor de meeste mensen in de directe omgeving echter al genoeg om zich over druk te maken en was 'het buitenland' weer een verre en onduidelijke massa geworden. In het algemeen krijgt dit amorfe gebeuren voor het grote publiek pas structuur in een periode van snelle veranderingen, die bovendien gerelateerd zijn of lijken aan de eigen welvaart of veiligheid. Op zo'n moment kunnen er onder de burgers zeer intense gevoelens losbreken. Omdat regeerders zich permanent bezig dienen te houden met de buitenlandse politiek hebben zij veel 'evenwichtiger' gevoelens en hebben zij voor deze 'volkse' emoties meestal (te) weinig oog.(37) Alle illusies en enthousiasme van voor de oorlog waren langzaam maar zeker overgegaan in een massale desillusie, en de reactie van het volk was in eerste instantie er dan ook een van apathie. Maar Marchant vreesde eind '23 voor een omslag: 'Wij leven in een tijd van revolutie. Zien wij in Nederland de daden niet, de beweging in de geesten is er niettemin. In vele hoofden is het een draaimolen geworden, in plaats van een gedisciplineerd gedachtenleven. In vele harten is bitterheid en wrok in plaats van vertrouwen'.(38)

Het jaar 1923 is een goed voorbeeld van zo'n snelle omslag in de betrokkenheid bij de buitenlandse politiek die een plotselinge 'binnenlandisering' van de buitenlandse politiek tot gevolg had. Aan deze omslag was een langzaam proces, waarin de apathie had plaats gemaakt voor een nieuw soort pacifisme waarin angst en onvrede de boventoon voerden, voorafgegaan. Tot 1918 had er een diepe kloof bestaan tussen de liberale pacifisten en de socialistische en anarchistische anti-militaristen. Het pacifisme had als belangrijkste doelstelling de burgerlijke maatschappelijke orde - vrede, vrijheid en vrijhandel - te handhaven, terwijl het antimilitarisme juist onderdeel was van de antikapitalistische en revolutionaire strijd om de bestaande maatschappijstructuur omver te werpen. Het confessionele pacifisme had voor en tijdens de oorlog nauwelijks enige betekenis. Zo volgden liberalen als Dresselhuys en socialisten als Troelstra tijdens de oorlog hun eigen weg om de vrede dichterbij te brengen; beiden overigens met even weinig resultaat. Nederland gonsde tussen 1914 en 1918 weliswaar van allerlei vredesactiviteiten, maar dit kwam behalve door de grote onderlinge verdeeldheid waardoor veel verschillende initiatieven ontstonden ook, doordat vele buitenlandse pacifisten en antimilitaristen het neutrale Nederland opzochten voor hun propaganda en hun congressen.

Over het algemeen overheerste in Nederland angst en berusting. Terwijl in Duitsland alleen al in de augustusmaand van 1914 zo'n anderhalf miljoen oorlogsgedichten verschenen, bestaat de Nederlandse 'oorlogsliteratuur' van de Eerste Wereldoorlog uit enkele satirische werkjes van (ex-)dienstplichtigen als 'Melis Stoke' en J. Erkens, waarin vooral de onbenulligheid en saaiheid van de mobilisatie en de misplaatst geachte discipline tot uiting komen. De 'vredesliteratuur' bestond uit een enkele liederenbundel voor zangstem en piano of orgel en een paar toneelstukken.(39) In de

Kamer overheerste de bezorgdheid over de zedeloosheid in het leger, het gebrek aan veldpredikers, de verderfelijke inhoud van de soldatenliedjes, het vloeken en een scabreuze theatervoorstelling voor soldaten waarin nota bene een zoen te zien zou zijn geweest.(40) Ook al gebeurden er in Nederland zelf weinig schokkende dingen, de berichten over wat zich op de slagvelden afspeelde, kwamen wel duidelijk binnen. Juist in het neutrale Nederland konden antimilitaristische en emotionele werkjes als **Briefe eines Einärmigen** van de Duitse frontsoldaat E. Stilgebauer vertaald en uitgegeven worden.(41)

Er was in Nederland na de oorlog nog een veertigtal nationale antimilitaristische en pacifistische organisaties over, maar deze bestonden voornamelijk op papier.(42) Men had zich, walgend van de oorlog en de machtspolitiek, in zijn dagelijkse arbeid teruggetrokken. De nieuwe Vereniging voor Volkenbond en Vrede kwam dan ook nauwelijks van de grond. In haar eerste jaarverslag, drie velletjes lang, sprak het hoofdbestuur in 1919 van een 'troostelooze stemming' in het land zodat een 'geforceerde propaganda' averechts zou werken. Men besloot te wachten op betere tijden. In 1921 waren de pacifistische organisaties uit de oorlog min of meer ontbonden.(43) Tussen 1918 en 1925 is in Nederland, voor zover bekend, geen roman of toneelstuk over oorlog of vrede geschreven.

Een belangrijke oorzaak van de impasse was de crisis waarin het antimilitarisme terecht was gekomen als gevolg van de oorlog, de Russische revolutie en de Volkenbond. Men moest nu kiezen tussen totale verwerping van het antimilitarisme en het pacifisme of totale verwerping van het geweld en het aanvaarden van het standpunt 'vrede tot iedere prijs'. Men koos, zij het zonder veel enthousiasme, voor het laatste standpunt, en men werd hierin bevestigd doordat ook socialistische beroemdheden als Henriëtte Roland Holst zich in de richting van het radicaal-pacifisme bewogen.(44) Zo versmalde zich de kloof tussen antimilitaristen en pacifisten terwijl door de verburgerlijking van de socialistische partijen het onderscheid verder werd verkleind. Door het verwerpen van geweld als politiek middel door de socialisten kon het tot dat moment slechts door liberalen, vrijzinnigen en sommige confessionelen beleden idee dat oorlog behalve uit politiek en economisch, ook uit religieus en ethisch oogpunt veroordeeld moest worden, bijna gemeengoed worden. Alleen de communisten, de militairen en politieke 'die-hards' bleven geloven in geweld.(45)

Het was een natuurlijke reactie dat men, naarmate meer bekend werd over de ware aard van de strijd zoals die zich in België en Frankrijk had afgespeeld, een grotere afschuw kreeg van de oorlog. Vier decennia eerder was Alfred Nobel zo verontrust geworden over zijn eigen uitvinding van het dynamiet, dat hij eens verzuchtte een substantie of machine te willen uitvinden die zo effectief zou zijn wat betreft grootscheepse vernietiging, dat oorlog onmogelijk zou worden.(46) De effectieve vernietigingswapens kwamen er, maar ze hielden de oorlog niet tegen. De verbeterde vuurwapentechniek leidde er slechts toe dat veldslagen als die aan de Somme uitliepen op

zinloze slachtpartijen waarbij honderdduizenden soldaten in golven naar de Duitse mitrailleurs werden gejaagd zonder dat meer dan een paar kilometer terreinwinst werd geboekt.

Ondanks de gruwelen in de Napoleontische tijd en in de Frans-Duitse oorlog had het doden voor velen het imago van 'een zaak voor heren' behouden. Maar nu bleek de oorlog niets menselijks, laat staan heldhaftigs, meer te hebben. Net als na 1871 was het weldenkende deel der natie vooral geschokt over het mechanische en onpersoonlijke karakter van deze 'moderne' oorlog: in plaats van helden waren er alleen slachtoffers. De soldaten waren alle gereduceerd tot radertjes in een grote machine, die soms voorwaarts rolde zonder dat iemand wist waarheen, en soms terug rolde zonder dat iemand wist waarom. De dood zelf had voor 1914 weinig mensen kunnen afschrikken, maar de manier waarop het sterven in deze oorlog geschiedde, maakte zelfs van de grootste helden lafaards; ook zij die van oorlog voeren hielden, walgden van deze modderige loopgravenoorlog. Alleen de vliegtuigpiloten, de 'ridders van de lucht', hadden iets heldhaftigs gehad.(47)

Terwijl het geweld in de vorm van lijf- en doodstraffen langzaam maar zeker uit de maatschappij werd verbannen, had de oorlog een ongekend wreed karakter gekregen. Voor 1900 waren wapens bedoeld geweest om te doden, niet om de pijn te maximaliseren; in deze oorlog leek men met het gifgas het omgekeerde na te streven. Het was deze ontwikkeling die een belangrijke drijfveer werd achter het nieuwe pacifisme. In hun beginselverklaring zouden de oprichters van Kerk en Vrede in 1924 schrijven dat niet alleen de oorlog zelf in tegenspraak was met alle recht, maar dat ook het karakter van de moderne oorlogsvoering het godsdienstig-zedelijk bewustzijn op een 'niet meer te verdragen wijze' krenkte.(48)

De oorlog was zo gruwelijk geweest dat velen na de wapenstilstand niet konden geloven dat deze oorlog geen geheime bedoeling had gehad. Gelukkig gaf Wilson er alsnog een betekenis aan. Maar ook de door hem geschapen illusie, dat deze oorlog een einde zou maken aan alle oorlogen en een betere wereld zou scheppen, liep na enkele jaren op een teleurstelling uit. In de economische en politieke reactie na 1920 werden voor velen de deuren naar de toekomst opnieuw en op hardhandige wijze dichtgeslagen. Zo leidde de oorlog ook in de overwinnende landen tot de wanhopige vraag naar het waarom van de boosaardige onzin dat bijna tien miljoen mensenlevens waren vernietigd omdat ergens op de Balkan twee mensen waren doodgeschoten. De zinloosheid van de oorlog werd na 1918 overal in West-Europa gevoeld. Succesvolle aanvallen waren net zo ruïneus gebleken als nederlagen; alleen de oorlog zelf had gewonnen. Had tot 1914 de oorlog als onvermijdelijk gegolden, nu had men geleerd dat de oorlog niet beperkt maar afgeschaft moest worden. Het diepe wantrouwen na 1918 jegens elk voorstel voor nieuwe bewapening kwam voort uit dit verbitterde gevoel van 'nooit meer die naiviteit!'.(49)

Nederland was weliswaar buiten de oorlog gebleven en daardoor waren de schokkendste gevolgen van de strijd - de miljoenen doden en

oorlogsinvaliden - ons land bespaard gebleven, maar toch hadden ook de Nederlanders aan den lijve gevoeld wat een 'wereldoorlog' betekende. Ook zij hadden de vernedering en de machteloosheid gevoeld en tegen het einde van de oorlog de honger en ontreddering gekend. Maar allesoverheersend was toch de indruk die de oorlog zelf maakte. Er waren meer slachtoffers gevallen dan er Nederlanders waren en de in een maanlandschap veranderde 'zône des batailles' in België en Frankrijk was groter dan heel Nederland.(50) Was het vreemd dat de overtuiging groeide dat het ergste wat Nederland kon overkomen oorlog op Nederlands grondgebied was?

Terwijl in vooral Amerika en Engeland het pacifisme al direct na 1918 een politieke kracht van betekenis werd, laaide in Nederland de door de oorlog nog intenser geworden angst van de kleine staat voor het verlies van zijn bestaan pas weer op toen de Roerbezetting een nieuwe oorlog opnieuw naderbij leek te brengen. In zo'n periode van angst kan een bewapeningsplan dat de bedoeling heeft de veiligheid te vergroten een averechts effect hebben en juist het gevoel van onveiligheid versterken. Zo kon het gebeuren dat de Vlootwet, die ongelukkigerwijs werd ingediend in een periode van grote spanning dicht bij huis en ontspanning in het gebied waar die vloot in de eerste plaats voor was bedoeld, in de ogen van de publieke opinie alle verschrikkingen van de moderne tijd in zich verenigde: geldverspilling, militarisme, imperialisme, vernietigingskracht en oorlog. Met de Vlootwet liet de regering openlijk weten zich alsnog over te geven aan de 'goden der tijd' waartegen zovele Nederlanders zich altijd met kracht hadden verzet.

Het imago van Indië en Japan

Dat de Vlootwet voor een belangrijk deel voor de defensie van Indië was bestemd, versterkte de afwijzende houding van grote delen van het volk. Want leek verdediging van het grondgebied in Europa gezien de oorlogservaring al weinig zinvol meer, voor de verdediging van het verre Indië was helemaal weinig enthousiasme op te brengen; velen voelden nauwelijks binding met dat rijk overzee. De koloniale expansie was door het gros van de bevolking met een welwillende onverschilligheid gadegeslagen. Soms was er een collectief maar kortstondig enthousiasme geweest over een spectaculaire zege, maar dit was meestal snel omgeslagen in ergernis over de lasten en verliezen die met die verre operaties gepaard gingen.(51) De interesse die er was, richtte zich meer op Zuid-Afrika dan op Indië. In 1920 woonden nog slechts 170.000 Nederlanders, voornamelijk representanten van de burgerij, in Indië. Voor het grote publiek was en bleef Indië het land van rijke planters, weinig achtbare kolonialen en dertig miljoen 'inboorlingen'. Indië werd nog steeds als wingewest gezien: iets waarvan men rijk kon worden als men het klimaat en de tropische ziekten op de koop toe wilde nemen.(52) Dit 'Indiëbeeld' kon vanzelfsprekend de bezorgdheid over de veiligheid van Indië niet erg vergroten.

De belangstelling voor Indië bleef tot ver in de jaren dertig

minimaal. Vóór 1925 had slechts een enkele vooraanstaande journalist een reis door Indië gemaakt. Het in 1926 in Amsterdam geopende Koloniaal Instituut (het latere Tropenmuseum) was weliswaar een symbool van koloniale rijkdom, maar het idee dat Indië's schatten onontbeerlijk waren voor de Nederlandse welvaart won buiten protestants-christelijke kring pas veld in de crisisjaren '30 en eigenlijk pas echt na de Tweede Wereldoorlog. Ook het merendeel van de kamerleden stelde weinig belang in Indië en stemde zoals de specialist in hun fractie adviseerde.(53) De Vlootwet werd daarom, behalve binnen de marine, slechts in protestantse kring en bij enkele conservatieven en behoudende katholieken met instemming ontvangen.

Een belangrijke reden voor de desinteresse voor de Indische defensie was tenslotte het veranderde imago van Japan in Nederland. Ook voor de oorlog was niet iedereen overtuigd geweest van de agressieve bedoelingen van Japan, maar toen Japan in de oorlog Indië tegen de verwachting in met rust liet, was er langzaam maar zeker een omslag in de publieke opinie ten gunste van dat verre, vreemde land opgetreden. Deze ontwikkeling werd ten zeerste gestimuleerd door de grote kenner en bewonderaar van Japan, Van Kol, die een aantal populaire boeken schreef over de Japanse cultuur. In een uitvoerig rapport voor de regering-Cort van der Linden had hij zich zeer lovend uitgelaten over Japan en had hij de Japanse industrialisatie ten voorbeeld gesteld aan Java.(54) In zijn proefschrift over de Japanse economie meende P.A.R. Bosch in 1920 dat Japan met dezelfde politieke en economische problemen te maken had gekregen als het Westen, en dat daardoor het gevaar van een agressieve politiek was verminderd.(55) In april 1920 schreef de Nederlandse gezant in Tokio F.M. baron Van Asbeck dat Nederland natuurlijk met Japan slechts een waakzame vriendschap kon onderhouden, maar dat de relatie steeds beter werd.(56) En op de Conferentie van Washington was het delegatielid en de latere minister van Buitenlandse Zaken jhr.mr. F. Beelaerts van Blokland zelfs vol lof over de Japanners.(57)

De nieuwe vriendschap openbaarde zich toen op 15 juni 1921 de Japanse kroonprins Hirohito een bezoek bracht aan Nederland. Het Nederlandse volk voelde zich hierdoor zeer gevleid en de pers was van mening dat de spanning nu definitief was weggenomen en dat de weg vrij was voor samenwerking.(58) Nu Japan zich tot een democratische, liberale staat leek te ontwikkelen, had de angst voor Japan in Nederland in de jaren twintig plaats gemaakt voor oprechte interesse in die exotische en prikkelende cultuur.

De aardbeving die Japan op 1 september 1923 trof, wekte in Nederland dan ook groot medelijden. De aardschok was de grootste die Japan in eeuwen had getroffen. Yokohama, grote delen van Tokio en de vlootbasis bij Yokosuka veranderden van het ene op het andere moment in puin en talloze stadjes en dorpen werden ernstig beschadigd. In de hoofdstad alleen al vielen meer dan 100.000 doden, terwijl het totale aantal slachtoffers ruim 150.000 zou gaan bedragen.(59) Wekenlang was Japan voorpaginanieuws bij de meeste kranten, waarvan

de meeste van harte meewerkten aan financiële inzamelacties om de nood te lenigen. Deze gebeurtenis viel midden in de Vlootwetstrijd en zou de verdedigers van het vlootplan nog verder in het defensief drijven.

De aardbeving die de potentiële agressor Japan op 1 september 1923 trof, betekende tevens een tegenslag voor de propagandisten van de Vlootwet.

Twee cartoons over chemische oorlogvoering.