

DE HANDELSPOLITIEK

3.1 Inleiding

De monetaire politiek wist de noodzakelijke aansluiting bij de omringende landen niet te bewerkstelligen. Hierdoor kwam ons land vanaf 1931 in een uiterst moeilijke positie te verkeren. Een veel te hoog binnenlands prijspeil en een moeizame verrekening met Duitsland kenmerkten de situatie. Allerlei noodmaatregelen, nodig om essentieel geachte bedrijfstakken door de moeilijke periode heen te helpen, belemmerden de prijsaanpassing nog meer. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke handelspolitieke maatregelen Nederland nam om zich in deze moeilijke positie staande te houden en of die maatregelen er inderdaad toe leidden dat die moeilijkheden werden verlicht. Aanvankelijk kende ons land nauwelijks een handelspolitiek. Er bestond zelfs nauwelijks een apparaat om zo'n politiek te kunnen voeren. Nederland werd voor een vrijhandelsland gehouden. De invoerrechten die het kende waren slechts fiscaal. In 1924 had de minister van Financiën, Colijn, deze rechten verhoogd zonder dat, zo was vrij algemeen de mening, daardoor het fiscale karakter werd aangetast. Inderdaad was het niveau van de rechten over het algemeen laag. De tariefwet Colijn bepaalde het maximale tarief behoudens uitzonderingen, op 8%. Dit betrof zogenaamde "toonbankartikelen", waarmee finale produkten direct voor consumptie geschikt bedoeld werden. Voedsel en grondstoffen waren vrij van rechten en halffabrikaten hadden een lager tarief.¹ Zo'n structuur waarbij het tarief afhankelijk is van de mate van bewerking werkt sterk protectionistisch. De econoom Corden introduceerde het begrip "effectieve beschermingsgraad", welke bij zo'n tariefstructuur vele malen hoger kan zijn dan de nominale invoerrechten.² Immers, een fabrikant die zijn grondstoffen vrij van rechten importeert en voor geïmporteerde halffabrikaten een laag recht betaalt, krijgt als het eindprodukt een hogere bescherming kent,

op de toegevoegde waarde een hoog beschermend invoerrecht. De effectieve beschermingsgraad valt slechts per bedrijfstak te berekenen en is daarom in dit kader alleen als gedachtenschema bruikbaar. Duidelijk moge zijn dat zo'n effectieve bescherming bij een nominaal tarief van 8% nog aardig kan oplopen. Behalve de al genoemde, had Nederland enige invoerrechten die protectionistisch bedoeld waren. Dit betrof o.a. sigaren, enige fruitsoorten en auto's.

Een belangrijk onderscheid tussen Nederland en de andere continentale landen in de jaren '20 was dat Nederland zijn tarieven niet ter discussie stelde. De meeste landen hadden in hun tariefwetten een maximum en een minimum vastgelegd. Via onderhandelingen konden de handelspartners trachten het minimale tarief in een handelsverdrag te verkrijgen, dat dan via het systeem van de meestbeguntingsclausule vrij algemeen werd. De meestbeguntingsclausule stond sinds de late 19e eeuw in bijna alle handelsverdragen. Men beloofde de handelspartner door middel van deze clausule dat hij ten aanzien van geen enkel produkt slechter zou worden behandeld dan enige andere handelspartner. Een tariefconcessie ten gunste van één land kwam zo ten goede aan alle andere landen die meestbegunstiging genoten. Discriminatie was principieel uitgesloten. Nederland had weinig om mee te onderhandelen. Op het gebied van de invoerrechten vielen geen concessies te doen. Hooguit zou men kunnen beloven bepaalde tarieven niet te verhogen, maar dat zat er toch al niet in. Den Haag kon slechts proberen mee te profiteren van concessies die anderen verwierven en gaf daarvoor in ruil een gematigd tarief. Ook tijdens de depressie bleven de invoerrechten in het traditioneel vrijhandelsgezinde Nederland een uiterst gevoelig punt in de politieke discussie. In een periode met scherp dalende prijzen zullen invoerrechten bovendien zelden een effectieve bescherming kunnen bieden. Waarschijnlijk zal het slechts leiden tot nog lagere invoerprijzen. Om deze problemen te omzeilen werd voor een ander systeem van protectie gekozen. Voor de landbouw werd een ingewikkeld bouwwerk van invoerheffingen, heffingen op de binnenlandse consumptie, productiebeperkingen en dumping opgezet. De industrie kreeg bescherming door middel van contingentering. Vanaf 1933 zouden de protectionistische maatregelen die na 1931 tot stand gekomen waren zo worden aangepast dat ze als instrument in het handelspolitiek overleg bruikbaar werden. Nederland ging zich er zo voor beijveren de protectie bij de handelspartners in te dammen.

Gedurende de depressie was het protectionisme in de omringende landen – en daar niet alleen – aanzienlijk toegenomen. Al in 1929 was in Duitsland een protectionistische reactie ontstaan die Nederland, dat nauwelijks een handelspolitiek wapen had, voor grote problemen stelde. Allerlei handelspolitieke conflicten tussen de beide buurlanden wa-

ren het gevolg. Steeds opnieuw werd Nederland daarbij geconfronteerd met het feit dat het in handelspolitiek overleg met lege handen stond. Na de wereldhandelsconferentie in Londen van 1933 werd daarom overgegaan tot een meer actieve handelspolitiek. De contingentering werd daartoe tot een onderhandelingswapen omgesmeed. Het ontwikkelen van een handelspolitiek gebeurde door het nieuwe economische departement. In de jaren '20 was dit niet meer dan een aanhangsel van het ministerie van Arbeid. Onderhandelingen met het buitenland over handelspolitieke kwesties kwamen nauwelijks voor. Was dit bij uitzondering wel het geval dan werd zo'n zaak door het ministerie van Buitenlandse Zaken afgehandeld. Het had daartoe een kleine afdeling waar de ambtenaren doordrongen waren van een absoluut geloof in vrijhandel. Steeds werd een meer actieve handelspolitiek op dit departement van de hand gewezen, omdat zo'n politiek enige handelspolitieke wapenen vereiste. Met het ontstaan van het nieuwe departement van Economische Zaken ontstonden er voor het eerst sinds de wereldoorlog nauwere contacten tussen overheid en bedrijfsleven. Ongetwijfeld heeft dit een rol gespeeld bij het ontstaan van de grotere bereidheid om tot protectionistische maatregelen over te gaan. Bovendien zag men op dit departement in dat het nodig was een handelspolitiek wapen ter beschikking te hebben, wilde men de protectionistische golf bij de handelspartners indammen. Steeds meer taken op handelspolitiek gebied zou dit departement naar zich toetrekken.

In de eerste jaren van de depressie was vooral het overleg met Duitsland van belang. Het protectionisme daar bedreigde de Nederlandse landbouwexport, die door de mondiale agrarische crisis toch al flinke klappen had moeten incasseren. Overvloedige oogsten over de hele wereld hadden in 1928 en 1929 tot catastrofale landbouwprijzen geleid.³ De landbouwcrisis stond op zich los van de crisis in de internationale kredietverlening, maar werd er door versterkt. Het werd onmogelijk overbruggingskredieten te krijgen om de koopkrachtverliezen die het gevolg waren van de landbouwcrisis op te vangen. Het aanleggen van voorraden door de overheden van landbouwstaten met het doel de markt af te romen, stuitte onder deze omstandigheden op financiële problemen.⁴ Hierdoor was de prijsval nog scherper dan bij zo'n grote oogst te verwachten viel. Het dalende prijspeil dat zich aanvankelijk vooral in de akkerbouw manifesteerde, riep protectie op. Granen, aardappelen, suiker en ruwe katoen waren de gewassen die het eerst met de depressie te maken kregen. Het lage prijspeil van deze produkten stimuleerde de veeteelt, de voeders werden immers goedkoop.⁵ In de landen waar de akkerbouwers protectie wisten te realiseren, nam ook de roep om bescherming van de veetelers toe, omdat zij hun grondstoffen belast zagen worden. Ook in Nederland nam de roep om beschermende maatregelen voor de landbouw al in een vroeg

stadium zulke vormen aan dat de regering niet passief kon blijven. Aanvankelijk werden links en rechts wat maatregelen genomen, maar toen dit niet afdoende bleek, ging de regering ertoe over de landbouw als geheel te beschermen. Ook voor de industrie werd door middel van contingentering het een en ander gedaan, maar deze politiek ging veel minder ver. Het ontwikkelen van steeds omvangrijkere protectionistische systemen bij de handelspartners dwong bovendien tot het aangaan van onderhandelingen met die landen. Aanvankelijk probeerde Nederland via de Volkenbond de vrijhandel te redden, maar ook toen moest er al bilateraal overleg met Duitsland worden gevoerd.

Het overleg met Duitsland was moeizaam, zoals in het vorige hoofdstuk al gebleken is. Vanaf 1931 en vooral vanaf het totstandkomen van de clearing zou dit handelspolitiek overleg ook steeds minder van belang blijken. De deviezenpolitiek van Duitsland ging de economische relaties tussen de beide landen volledig bepalen. Vandaar dat in dit hoofdstuk een nadere beschrijving van de regelingen rond de clearing aangetroffen wordt, regelingen die meer een handelspolitiek dan een monetair karakter droegen. Na de val van het pond, toen het eigenlijk niet meer nodig was, ging ook Groot-Brittannië tot protectie over. Omdat de bilaterale handelsbalans tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland sterk in het voordeel van ons land was, moest Den Haag uiterst behoedzaam opereren. Londen had een gevaarlijke machtspositie tegenover ons land. In de praktijk kwam hierdoor weinig van onderhandelingen met de Britten terecht. Wel zou de Britse markt van groot belang blijken voor de Nederlandse politiek. Ondanks het protectionisme bleef de Britse markt gemakkelijker toegankelijk dan de markten van vele andere landen, hetgeen deze als dumpmarkt voor overvloedige landbouwprodukten uiterst geschikt maakte. De hoge prijs die voor Nederlandse landbouwprodukten door allerlei heffingen op de binnenlandse markt gemaakt kon worden, werd gebruikt om de overschotten aan landbouwprodukten op de Britse markt te dumpen. Ten dele werden ook de hoge opbrengsten op de slechts beperkt toegankelijke Duitse markt voor deze praktijken gebruikt. Ten slotte België: een land dat net als Nederland een grote mate van vrijhandel kende en daar, eveneens net als Nederland, door zijn economische structuur zelf belang bij had. Nederland en België dreigden door de depressie en het daarmee opkomend protectionisme sterk getroffen te worden. In Den Haag en Brussel zag een aantal hoge ambtenaren in dat de twee landen in hetzelfde schuitje zaten, hetgeen ertoe leidde dat de traditionele fricties werden vergeten en men steun bij elkaar begon te zoeken. Een juichende pers schreef al over tolunies en andere nauwe banden, maar de regeringen hielden het voorlopig op minder vergaande vormen van samenwerking. Al snel bleek dat zelfs zulke samenwerkingsverbanden niet mogelijk waren, omdat elke con-

cessie die men elkaar gaf onder de meestbegunstigingsclausule viel en daarom ook aan alle andere handelspartners gegeven moest worden. Nederland en België kwamen weer als normale partners tegenover elkaar te staan en omdat in beide landen de indruk bestond dat de ander de enige belangrijke economische relatie was die men aankon, ontstonden er allerlei conflicten en conflictjes.

Ook Nederland ging onder invloed van de depressie allerlei protectionistische maatregelen nemen. Nu is het onmogelijk om door protectie alle bedrijven te steunen, tenzij een land in staat is over te gaan tot een volstrekte autarkie. Voor Nederland was dat laatste natuurlijk uitgesloten, zodat slechts een beperkt aantal bedrijven en bedrijfstakken op overheidssteun kon rekenen. Door protectionistische maatregelen krijgt de betrokken bedrijfstak de gelegenheid zijn prijspeil op de binnenlandse markt hoog te houden. Een verhandelbaar produkt gaat zich qua prijsontwikkeling gedragen als een niet-verhandelbaar, wat het in feite ook is doordat een (deel van de) markt ervoor gereserveerd wordt. Zo werkt protectie immer prijsverhogend en daarmee ten nadele van die produkten die geen protectie kunnen krijgen. De vraag welk produkt wel en welk produkt geen bescherming moet krijgen, zou daarom moeten afhangen van de toekomstvisie voor de economie van politici. In een periode van mondiale depressie kan dit echter nauwelijks van invloed zijn. Een grote bedrijfstak die veel werkgelegenheid biedt en een krachtige politieke lobby heeft, staat opeens door beschermende maatregelen bij een grote handelspartner of door een monetaire crisis op instorten en zal bescherming claimen. Omdat protectie slechts voor een beperkt aantal bedrijfstakken mogelijk is, maken de branches die het eerst in de problemen komen de beste kans. Daarbij maken grote bedrijfstakken weer meer kans op overheidssteun dan kleinere. Welke regering kan het zich permitteren om gedurende een periode met grote werkloosheid, met de armen over elkaar toe te zien hoe een wel wat verouderde, maar kolossale bedrijfstak inzakt? De vraag of zo'n bedrijfstak nog toekomst heeft wordt dan puur academisch. Kleinere bedrijfstakken, bijvoorbeeld nog jonge, moderne, zullen behalve de druk van de depressie, ook de druk van de protectie van anderen te dragen krijgen. Omdat protectie slechts beperkt mogelijk is, moeten er keuzes gemaakt worden. De vraag daarbij moet zijn of een bedrijfstak die bescherming claimt voldoende toekomst heeft om door de tijdelijke moeilijkheden heen geholpen te worden ten koste van de rest van de economie. Met andere woorden, wegen de kosten van de protectie op tegen de voordelen op een iets langere termijn. Ook de maatregelen die Nederland in deze periode nam, zullen aan de hand van deze vraag beoordeeld moeten worden.

In dit hoofdstuk worden de handelspolitieke contacten tussen Nederland en zijn drie belangrijkste handelspartners beschreven en met

elkaar in verband gebracht. In de literatuur over deze periode treft men de vraag aan of Nederland zijn landbouw niet te zeer beschermd heeft en of het niet verstandiger geweest zou zijn, als Den Haag zich meer op de arbeidsintensieve industrie geconcentreerd zou hebben.⁶ Deze vraag zal ook hier uitgebreid aan de orde worden gesteld. Daartoe is een vrij uitgebreide beschrijving van de handelspolitieke ontwikkelingen met de drie grootste handelspartners noodzakelijk.

3.2 De ontwikkeling van een handelspolitieke infrastructuur, 1929-1931

In Nederland was in augustus 1929 het derde kabinet Ruijs de Beerenbrouck tot stand gekomen, een extraparlementair kabinet samengesteld uit leden der drie confessionele partijen. Op de in dit kader meest relevante departementen, dat van Buitenlandse Zaken en dat van Arbeid, Handel en Nijverheid – een departement dat zowel het terrein van het huidige ministerie van Sociale als dat van Economische Zaken omvatte – kwamen respectievelijk de partijloze, maar met de CHU sympatiserende Jhr. F. Beelaerts van Blokland en de RKSP-er Mr. T.J. Verschuur terecht. Toen het kabinet aantrad had niemand het idee voor een zware economische depressie te staan. Weliswaar was aan de iets toenemende werkloosheid te zien dat de economie niet optimaal functioneerde, maar niemand vermoedde dat het hier om meer ging dan de gewone rimpeling die het economische leven nu eenmaal eigen is.⁷ Verschuur, de nieuwe minister van Arbeid, Handel en Nijverheid, was dan ook meer als deskundige op het gebied van sociale zaken dan als minister van economische zaken aangetrokken. Vóór zijn ministerschap was hij voorzitter van de Raad van Arbeid in Breda geweest en zijn ministerschap had hij te danken aan Aalberse, dé deskundige op het gebied van sociale zaken van de katholieke partij.⁸

De internationale economische relaties vielen voor zover de overheid zich er überhaupt mee bemoeide, niet onder het ministerie van Verschuur, maar werden afgehandeld door het ministerie van Buitenlandse Zaken dat daar een aparte afdeling, de Directie voor Economische Zaken, voor had. De leiding was daar in handen van Dr. J.A. Nederbragt, een steil gereformeerd man met op handelspolitiek gebied een absoluut geloof in vrijhandel, die in zijn ogen zelfs theologisch gefundeerd was. Zijn ideeën in dezen zette hij in 1921 uiteen in het boek “Proeve eener theorie der economie naar Christelijke belijdenis”, dat volgens een Brits diplomaat nooit door iemand gelezen is.⁹ Nederbragt, die de eerste jaren van de depressie nog veel invloed had en die bekend stond als grenzeloos ambitieus, zag de verschuiving van het gewicht tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en het in de-

ze jaren van de grond komende departement van Economische Zaken met lede ogen aan. Toen het nieuwe departement de handelspolitieke besluitvorming volledig had overgenomen, stapte hij op. Dit was niet alleen omdat zijn positie hierdoor uitgekleeft werd, maar ook omdat het nieuwe departement veel eerder geneigd was om het met de vrijhandelsprincipes op een accoordje te gooien.

De beide bij de economie betrokken departementen hadden nauwelijks kennis van wat er in de Nederlandse economie gaande was. Tekenend is hoe de Nederlandse gezant in Berlijn, tot stomme verbazing van Duitse ambtenaren, in opdracht van het departement in Den Haag onderhandelingen wilde openen over de uitvoer naar Duitsland van een bepaald artikel, terwijl de Duitse fabrikanten al geruime tijd een marktregulerend kartel waren aangegaan waarbij ook de enige Nederlandse fabrikant betrokken was. In Den Haag wist men van niets.¹⁰

Verschuur werd door de toenemende depressie gedwongen zich intensief bezig te gaan houden met economische kwesties en het deel van zijn departement dat zich daarmee bezighield, de afdeling Handel en Nijverheid, flink uit te breiden. Tot dan toe was deze afdeling niet meer dan een haast onbetekenend aanhangsel van het sociale departement. Verschuur noemde het een snoepwinkeltje. Begin 1931 werd met de reorganisatie van het departement begonnen, door de zwakke chef van Handel en Nijverheid op een zijspoor te rangeren en te vervangen door een directeur-generaal. Op advies van Mr. L.J.A. Trip, toen oud-president van de Javaasche Bank (de Indische circulatiebank), werd de nog jonge econoom Dr. H.M. Hirschfeld, werkzaam bij de Javaasche Bank te Batavia, voor deze functie aangetrokken.¹¹ Daarmee werd een bekwaam ambtenaar benoemd die grote invloed zou hebben op de economische politiek van Nederland in de jaren '30 en daarna. Hij wist in enige jaren een groot aantal contacten tussen het ministerie en het bedrijfsleven tot stand te brengen en verwierf zich een ongelofelijke kennis van dit bedrijfsleven en zijn internationale verwevenheid. Voor dit werk is hij vooral van belang als onderhandelaar van Nederland als het om economische kwesties ging. De economische onderhandelingen van Nederland werden vanaf 1933 als het om de belangrijkste handelspartners ging door Hirschfeld geleid. Hij was een flexibel onderhandelaar, die zich ervan bewust was dat er bij onderhandelingen wel eens wat moest worden toegegeven, iets waar hij volgens sommigen zelfs wat te makkelijk mee was.¹² Na de benoeming van Hirschfeld en vooral na de val van het pond drukte Verschuur een krachtige uitbouw van het departement door. De bevoegdheden werden daartoe uitgebreid en in mei 1932 werd het ministerie van Economische Zaken en Arbeid opgericht. Bij het aantreden van het tweede kabinet Colijn, in mei 1933, werd de sociale poot van

dit departement in een apart ministerie van Sociale Zaken ondergebracht.¹³

Nederland ontwikkelde in de eerste jaren van de depressie een volwaardig economisch departement. De buitenlandse economische ontwikkelingen bleven echter voorlopig een zaak van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Eén en ander betrof voornamelijk protectionistische maatregelen bij anderen waarvan Nederland schade kon onderkennen. Nederland had daar nog steeds geen enkel wapen tegen, doch hoopte op een redelijke behandeling. Bovendien streefde Den Haag via de Volkenbond naar een herleving van de vrijhandelsgedachte.

3.3 De handelspolitieke ontwikkelingen tot de val van het pond

3.3.1 *De Volkenbond en de vrijhandel*

In 1927 had een vergadering van economische deskundigen onder auspiciën van de Volkenbond zich uitgesproken voor verlaging van de handelsbarrières en toepassing van de meestbegunstigingsclausule zonder enige beperkingen, wat aanleiding gegeven had tot prachtige redevoeringen en nietszeggende resoluties. Concreet was er een verdrag tot stand gekomen dat kwantitatieve invoerbeperkingen verbood, maar dit was slechts door een beperkt aantal landen getekend en door nog minder landen geratificeerd. Het zou nooit ingevoerd worden.¹⁴ In 1929 waren protectionistische maatregelen in de Verenigde Staten, de grote schuldeiser van Europa, in voorbereiding. Duitse en vooral Franse initiatieven om te komen tot een verlaging van de invoerrechten binnen Europa, dat dan als geheel tegen de buitenwereld moest worden afgeschermd door middel van hoge tariefmuren, waren het gevolg. De Franse minister Briand sprak zelfs van de Verenigde Staten van Europa. In vele landen van Europa bestond de behoefte om een verdere verhoging van de handelstarieven te voorkomen. Vooral het dreigend protectionisme in het Verenigd Koninkrijk veroorzaakte deze houding. Veel Europese landen hadden er best het een en ander voor over, indien dit Britse protectionisme dat dreigde zodra de conservatieven aan de macht zouden komen, kon worden afgewenteld. Zolang de Labour Party de dienst uitmaakte was de Britse vrijhandel onbedreigd, maar slechts weinigen hadden vertrouwen in de overlevingskansen van MacDonald en zijn ploeg, die niet op een meerderheid in het Lagerhuis konden rekenen.¹⁵ De protectionistische tendens in de Verenigde Staten en de agrarische depressie versterkten bovendien de wens bij de dominions, vooral bij Canada, naar een voorkeursbehandeling op de Britse markt. Groot-Brittannië was voor veel voedingswaren de belangrijkste importmarkt ter wereld. Voor vele fabrieken gaven de dominions de Britse industrie de kans tegen een be-

langrijk lager invoerrecht te importeren dan andere landen. Zo'n voorkeursbehandeling eisten de dominions nu ook op de Britse markt, hetgeen de invoering van protectie in Groot-Brittannië zou vereisen.¹⁶ Op de imperiale conferentie van Londen in 1930 wist de regering van het moederland de boot af te houden, maar zij moest wel de toezegging doen dat Londen met concrete toezeggingen zou komen op de in 1931 te Ottawa te houden economische conferentie van de landen van het Britse Rijk.¹⁷

Uit deze situatie valt een Belgisch initiatief te verklaren.¹⁸ Paul Hymans, de Belgische minister van Buitenlandse Zaken, ontvouwde in de Volkenbondassemblée van 1929 het voorstel om een tariefbestand van enige jaren te sluiten. In die periode zou men moeten onderzoeken hoe tot tariefverlagingen te komen. Hymans had eerst de Britse regering over zijn initiatief gepolst en was het met deze eens geworden.¹⁹ Het Britse Labour-kabinet en vooral diens eerste minister MacDonald is menigmaal op de korrel genomen in verband met zijn wat naïeve optimisme over de mogelijkheden om van alles via redelijk overleg tussen de volkeren tot een goed einde te brengen. Dit geloof leidde er toe dat de Britten bereid waren aan de pogingen om een tariefbestand tot stand te brengen mee te werken. Graham, de Britse handelsminister, viel Hymans op de Volkenbondassemblée van harte bij en liet blijken het Belgische initiatief van groot belang te vinden.²⁰

De Belgisch-Britse plannen gaven aanleiding tot een discussie over de interpretatie van de meestbegunstigingsclausule. De vraag was of een land via deze clausule mee mocht profiteren van de voordelen die geboden werden door een internationaal verdrag waartoe ieder land kon toetreden, ook indien dat land zelf niet toetrad. Dit zou betekenen dat men gemakkelijk wel de lusten en niet de lasten van zo'n verdrag zou kunnen verwerven, hetgeen weinigen tot toetreding zou bewegen.²¹ De meeste landen hielden zich op de vlakte over deze kwestie. Het leek veiliger een besluit over deze problematiek uit te stellen tot duidelijk was hoe de eigen belangen lagen. Uiteindelijk zou deze kwestie pas geregeld worden bij de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) in 1947.

De conferentie over tariefvrede had haast. Slechts zolang de regering MacDonald het in Groot-Brittannië zou uithouden, had men enige kans van slagen. Maar in Groot-Brittannië was er sterke oppositie tegen de tariefvredespolitiek. Behalve delen van de conservatieve partij keerden ook de Federation of British Industries en de organisatie van de Britse Kamers van Koophandel zich er tegen.²² Men was bang dat de Britse regering zich zou verplichten geen tarieven in te voeren terwijl de continentale landen slechts zouden beloven de al zeer hoge en recentelijk verhoogde invoerrechten niet nog verder op te voeren. In de meeste landen was men dan ook sceptisch over de kans van slagen van de besprekingen.

In februari 1930 kwam de eerste conferentie over tariefvrede te Genève bijeen. De Britten kwamen met het plan om eerst alle invoerrechten zonder uitzondering te bevriezen, om ze daarna stapsgewijs te verlagen. Dit plan stuitte op een muur van praktische bezwaren en zou niet uitvoerbaar geweest zijn door de regen van uitzonderingsbepalingen die door allerlei landen geëist werden. Nederland kwam ook met een plan, dat bekendheid kreeg als het plan Colijn. Colijn, oud-premier, was toen lid van de Eerste Kamer en werd door de Nederlandse regering vaak naar Volkenbondsvergaderingen uitgezonden. Binnen de Volkenbond en vooral binnen dat deel dat zich met economische en financiële problemen bezig hield, genoot hij een enorm prestige. Het plan dat zijn naam droeg behelsde het volgende: de landen die meededen werden gesplitst in twee groepen. De vrijhandelsgroep waartoe Groot-Brittannië, Nederland, Noorwegen en Denemarken werden gerekend, moest beloven geen protectionistische tarieven in te voeren. De landen die onderhandelingstarieven kenden, alle andere landen, zouden moeten beloven de verdragen waarin tariefconcessies waren vastgelegd niet te zullen opzeggen. Hierdoor hielden die landen de vrijheid hun niet-gebonden tarieven te verhogen of in overleg met hun verdragspartners, wijzigingen in hun handelsverdragen aan te brengen. De vrijhandelslanden zeiden veel meer toe dan de landen met een onderhandelingstarief, in de hoop op vervolgconferenties die ook tot het plan behoorden, concessies binnen te halen. Zo kon het plan Colijn goeddeels overgenomen worden.²³

In Nederland was de handelspolitiek traditioneel gebaseerd op de hoop dat andere landen wel bereid zouden zijn tot handelspolitieke concessies, als men er op wees dat Nederland andere landen al vrije toegang tot zijn markt gaf. Dat dit een wel erg naïef optimisme was had men in 1925 in de onderhandelingen met Duitsland kunnen ervaren. Algemeen vond men in Nederland de resultaten van die onderhandelingen teleurstellend. Weliswaar was er na die tijd enige oppositie tegen deze al te grote passiviteit ontstaan, maar een alternatief had men nog niet.²⁴ Via het plan Colijn probeerde Nederland deze politiek nu op een internationaal niveau te hijsen.

Eind november kwam de conferentie over tariefvrede opnieuw bijeen en toen bleek dat slechts een klein groepje landen de in maart gesloten conventie had geratificeerd. Bovendien werd de conferentie door de zojuist in Londen gehouden conferentie van de landen van het Britse Rijk enigszins onder druk gezet. De regering MacDonald had daar moeten beloven de mogelijkheden om te komen tot een systeem van imperiale voorkeursbehandeling te onderzoeken.²⁵

Op deze Geneefse vervolgconferentie kwam Nederland opnieuw met een voorstel, nu om bilaterale onderhandelingen aan te gaan tussen de diverse vrijhandelslanden enerzijds en de landen met onderhandelings-tarieven anderzijds. De vrijhandelslanden zouden zich moeten ver-

plichten hun vrijhandelspolitiek te handhaven, mits ze voldoende tariefconcessies zouden krijgen van de andere landen.²⁶ Colijn trachtte de indruk te wekken dat in Nederland de protectionistische tendens zo sterk was, dat de vrijhandel gevaar liep. Maar om de landen met onderhandelingsstarieven te bewegen aan de beoogde politiek mee te doen was vooral de dreigende Britse protectie van belang. Vele landen waren bereid met Londen te onderhandelen op basis van het Nederlandse plan.²⁷ Men meende over het algemeen dat Nederland zijn vrijhandelspolitiek wel zou handhaven en er bestond daarom nauwelijks enige bereidheid om voor de handhaving van deze onbedreigde vrijhandel concessies te doen. Alleen Duitsland was bereid met Nederland onderhandelingen aan te gaan, nadat de onderhandelingen met de Britten zouden zijn afgerond en op voorwaarde dat de agrarische kwesties onbesproken zouden blijven.

Maart 1931 kwam de conferentie opnieuw in Genève bijeen. Het bleek dat alle onderhandelingen nog niets hadden opgeleverd. Ook het aantal ratificaties was nog steeds erg laag. De Britten spraken met een aantal landen af de bilaterale onderhandelingen voort te zetten.²⁸ Ook Nederland wist van Duitsland de toezegging los te krijgen dat de onderhandelingsbelofte ongewijzigd zou blijven bestaan. Van verdere Geneefse onderhandelingen zag niemand het nut in en daarom herkreëg elk land volledige vrijheid ten aanzien van zijn handelspolitiek.²⁹ Het enige resultaat van al deze onderhandelingsrondes was dat diverse landen, hangende de onderhandelingen hun handelspolitiek wat hadden gematigd om te voorkomen dat de schuld van de mislukking hen in de schoenen zou worden geschoven.

3.3.2 De Nederlandse landbouw en het opkomend protectionisme in Duitsland, 1929-1931

Tot 1929 was de Duitse betalingsbalans in evenwicht gehouden door een instroom van vreemd kapitaal. In 1929 viel de mogelijkheid om te lenen goeddeels weg, waardoor de overheden die vanaf 1928 een groeiend aandeel in die binnenkomende kredieten hadden gehad scherp moesten bezuinigen en de belastingen moesten verhogen. Onmiddellijk was het effect merkbaar op de lopende rekening.³⁰ De handelsbalans vertoonde in 1929 voor het eerst sinds 1926, toen een nationale staking in Groot-Brittannië de Duitse exporten bevorderde, een bescheiden overschot. Ook de ruilvoetverbetering betekende een keer ten goede, maar dit kan niet de enorme daling van de invoer bij relatief stabiele uitvoer verklaren. Een zware interne depressie, met de daarbij horende inzakkende vraag was hier de oorzaak van.³¹ De bezuinigingen, nodig in verband met de onmogelijkheid krediet te krijgen en versterkt door allerlei multiplier-effecten, hadden een sterk effect op de vraag, ook op die naar geïmporteerde producten.

In maart 1930 viel de regering Müller over een conflict aangaande vergaande bezuinigingen op de werkloosheidsuitkeringen. Een parlementaire regering bleek onmogelijk te formeren. In de Duitse politiek won het extremisme weer aan kracht. Zo kwam het dat de fractievoorzitter van het Zentrum opdracht kreeg een regering te vormen die bij presidentieel decreet zou regeren. Zolang de nieuwe Reichskanzler, Heinrich Brüning, Reichspräsident von Hindenburg vertrouwen in kon boezemen en zolang hij de Reichstag niet echt tegen zich in het harnas joeg, had hij politiek vrij spel. Veel economische speelruimte had zijn regering echter niet.³² Alles dwong tot bezuinigingen. De bezuinigingen die Brüning moest uitvoeren en de daarmee gepaard gaande daling van de importen maakte Duitsland tot een bron van depressie. In 1931 was de invoer in waarde gedaald tot minder dan de helft van de invoer in 1928. Reëel daalde de invoer in deze periode (1928-'31) met een derde.³³ Voor Nederland, dat in 1928 bijna een kwart van zijn exporten naar Duitsland zond, moest dit rampzalige gevolgen hebben.

Al in 1929 kwam de Duitse landbouw door scherpe prijsdalingen in grote problemen. De regering Müller werd hierdoor geconfronteerd met een scherpe agitatie onder de boeren die protectie eisten. Er formeerde zich een groen front dat nauwe contacten onderhield met de door de persmagnaat Hugenberg geleide Deutschnationale Volkspartei (DNVP), één van die rechtse nationalistische organisaties in het Duitsland van die dagen die de republiek in het gunstigste geval als een tijdelijke oplossing zagen.³⁴ De boerenagitatie keerde zich tegen de republiek. Al in de lente van 1929 begon binnen de regering de opvatting te leven dat er iets werkzaams ten behoeve van de boeren moest gebeuren om de politieke rust op het platteland te herstellen.³⁵ Andere ministers wezen op het belang van de export naar landbouwstaten, waardoor voorzichtigheid met agrarisch protectionisme op zijn plaats leek.³⁶ Graan kon men zonder veel gevaar voor de relaties met belangrijke handelspartners effectief beschermen. Dit gebeurde door steeds hogere menggeboden, de verplichting om in meel bestemd voor in Duitsland te verkopen brood, een bepaald percentage Duits graan te verwerken. Voor zuivel lag dit moeilijker. Dat de politieke pressie vanuit de landbouw in zo'n vroeg stadium al zulke vormen aannam, werd niet slechts veroorzaakt door de lage landbouwprijzen. Ook de grote agrarische schulden speelden een rol.³⁷ De modernisering van de Duitse landbouw na de Eerste Wereldoorlog waren gefinancierd met behulp van kredieten opgenomen tegen de hoge Duitse rente. Nu zaten de boeren diep in de schulden, was het verlengen van de leningen op de Duitse geld- of kapitaalmarkt niet of slechts tegen extreem hoge rente mogelijk en daalden de opbrengsten van agrarische producten.

In de regering Brüning trad Martin Schiele op als Reichsminister van Landbouw. Deze deutschnationale politicus was sinds 1928 presi-

dent van de Reichslandbund en een felle verdediger van de agrarische eisen, waardoor hij regelmatig botste met minister van Arbeid Stegerwald en met de minister van Buitenlandse Zaken, Curtius. Behalve dat Stegerwald vreesde voor een kunstmatige opvoering van de prijzen terwijl het zijn taak was op lonen te korten, waren hij en Curtius, bang voor tegenmaatregelen van de kant van de Scandinavische landen en Nederland indien Duitsland zijn agrarische protectie tot de veredelingsprodukten zou uitstrekken. Duitsland had grote actieve saldi op de bilaterale handelsbalansen met die landen, waardoor juist deze landen van groot belang waren voor het in evenwicht houden van de Duitse betalingsbalans. Zo ontstond een moeizaam geschipper binnen het kabinet. Schiele en de landbouworganisaties vonden een luisterend oor bij Von Hindenburg, op wiens autoriteit het kabinet rustte; Stegerwald en Curtius, die de industriële organisaties aan hun kant vonden, konden min of meer op de steun van kanselier Brüning rekenen. De bescherming van de veeteelt of de dreiging daarmee bleek bovendien voldoende om een scherpe anti-Duitse agitatie en een boycot van Duitse produkten in de omringende landen te veroorzaken, maar was onvoldoende om de boeren tot kalmte te bewegen.

Al in april 1929 kwamen de Duitse boeren verenigd in het groene front met protectionistische eisen, onder andere voor boter.³⁸ Boter was voor de hele veeteelt een sleutelprodukt. In Europa bestonden er twee grote exporteurs, Nederland en Denemarken. De Nederlandse boterexport ging vooral naar de Duitse, de Deense vooral naar de Britse markt.³⁹ Op de Britse markt bestond nauwelijks, op de Duitse een aanzienlijke eigen produktie. Wel kregen de Denen steeds meer concurrentie van boter uit de dominions, vooral uit Nieuw-Zeeland. Moderne koelschepen maakten aanvoer van boter uit andere werelddelen mogelijk, wat de Denen dwong voor hun boter een uitweg te zoeken op de Duitse markt.⁴⁰ De extra aanvoer was niet de enige oorzaak van de prijsdaling op die markt. In vele gezinnen was boter een luxe die men zodra het minder ging voor margarine of voor reuzel inruilde. Boter was een conjunctuurgevoelig luxeproduct. In mei 1929 kwam minister Dietrich daarom met een plan om de concurrentiepositie van de Duitse boer ten opzichte van de buitenlandse boterproducenten te versterken. Geheel volgens het boekje wilde hij een hoog opvoedend tarief invoeren dat na enige tijd stapsgewijs zou moeten worden afgebroken. Het toenmalige recht van 30 RM per 100 kg zou moeten worden verhoogd tot 50 RM. Na drie jaar kon dat dan weer stapsgewijs omlaag.⁴¹ Voorlopig bestond er echter nog een verdragstarief van 27,50 RM, dat vastlag in het handelsverdrag met Finland en via meestbegunstiging ook door de andere importeurs genoten werd. Dietrich hoopte via onderhandelingen met Finland dit tarief te kunnen verhogen, omdat boter voor de Finnen nauwelijks van belang was.

In juni 1929 werden de tarieven op aardappelen verhoogd en werden granen door een overheidsmonopolie en menggeboden beschermd.⁴² Deze protectionistische maatregelen waren de regering of via parlementaire en extraparlamentaire druk opgedrongen, of kwamen via initiatiefwetten tot stand. Nederland, dat enigszins getroffen werd door het hogere recht op aardappelen, liet wel wat bezwaren horen, maar kon verder weinig doen.⁴³ Het had geen enkel handelspolitiek wapen waarmee het kon terugslaan. Maar in september 1929, toen de onderhandelingen tussen Duitsland en Finland over boter begonnen, liet de Nederlandse gezant, Graaf J.P. van Limburg Stirum, een krachtig protest horen. Hij wees er de Duitsers op dat de boterplannen in strijd waren met de gesprekken over tariefvrede in Genève.⁴⁴ De Duitsers gaven dit toe, maar wezen de gezant op de noodsituatie waarin zij verkeerden.⁴⁵

Enige tijd later zag de gezant zich opnieuw genoodzaakt tegen enkele tariefverhogingen te protesteren. Al die tariefverhogingen wekten in Nederland de indruk dat de Duitse maatregelen de Nederlandse export dreigden te vernietigen. De boeren zagen hun export naar Duitsland dalen, de prijzen van die export inzakken en tegelijkertijd hoorden ze steeds weer berichten over Duitse tariefverhogingen. Slechts een enkeling zag dat daar tot dan toe maar twee voor Nederland relevante producten het slachtoffer van waren of dreigden te worden, aardappelen en boter.⁴⁶ Duitsland, de belangrijkste handelspartner, werd protectionistisch en zowel regeringskringen als het grote publiek zagen dit als een bedreiging, vooral nu de export ten gevolge van de Duitse depressie toch al daalde.

Ondertussen waren Duitsland en Finland het in november 1929 eens geworden over een aanvullend verdrag, maar dit dreigde in het vroege voorjaar van 1930 in de Rijksdag te stranden.⁴⁷ Eén van de bezwaren die het Duitse parlement tegen het verdrag had, was dat opnieuw het kaastarief erin gebonden werd. De landbouwlobby wilde ook dit vrij hebben om het te kunnen verhogen.⁴⁸ Ook de minister van Landbouw, Schiele, eiste kort na zijn benoeming hogere invoerrechten op allerlei producten, terwijl de boeren hun eisen kracht bijzetten door marsen onder zwarte vaandels en bomaanslagen.⁴⁹ Op 15 april 1930 kwam een nieuwe agrarische protectiewet tot stand waarin een aantal niet in verdragen gebonden tarieven werd verhoogd. Van Limburg Stirum protesteerde. Hij wees de Duitsers erop dat de Nederlandse vrijhandel voor Duitsland belangrijk was en dat er daarom beter met de Nederlandse belangen rekening moest worden gehouden.⁵⁰ Natuurlijk werden deze argumenten beleefd aangehoord, maar Schiele had in de Ministerraad al laten weten dat hij het onnodig achtte zich iets van de formele protesten van Nederland aan te trekken. Ten slotte had Nederland het hogere aardappeltarief ook zonder tegenmaatregelen geaccep-

teerd en kon het niets doen.⁵¹ Schiele raakte hier de kern van de zaak. Behalve dat Den Haag via de gezant wat kon mopperen over de Duitse politiek had het geen enkel wapen.

Nadat de Rijksdag het aanvullende verdrag met Finland had verworpen, overwoog Berlijn het verdrag met de Finnen eenvoudig op te zeggen, maar dan zou Duitsland de schuld op zich laden van het mislukken van de conventie van Genève. Schiele wilde de vrijheid om het botertarief tot 100 RM per 100 kg te verhogen, waartoe men de Finnen nu poogde over te halen. Duitsland was bereid dit land daarvoor een aantal handelspolitieke concessies te geven die slechts voor Finland relevant waren. Het ging hierbij om produkten als rendiervlees en berkenhout. Bovendien was men bereid om Finland voor de tariefverhoging op boter en kaas schadeloos te stellen door een particuliere overeenkomst tussen Duitse afnemers en Finse leveranciers waarin de Duitsers een normale afzet tegen een goede prijs op de Duitse markt van Finse boter en kaas garandeerden.⁵² Omdat bij zo'n overeenkomst de Duitse staat formeel niet betrokken was, zou deze buiten de meestbegunstigingsclausule vallen.

In Nederland was nu de maat vol. De Nederlandse regering liet een krachtig protest horen.⁵³ De Nederlandse boeren beperkten zich niet langer tot protesten. Al diverse malen had de landbouw irriterende speldeprikken van de Duitsers te verduren gekregen. Het aardappeltarief was voor een aantal boeren zelfs vrij hard aangekomen. Bovendien ging de afzet naar Duitsland er al enige tijd belangrijk op achteruit. Nu werd de afzet van één van de belangrijkste agrarische exportprodukten door een discriminerende maatregel van de Duitse overheid bedreigd en de angst voor nog meer van zulke maatregelen als men dit over zijn kant liet gaan, was groot. De Algemeene Nederlandsche Zuivelbond (FNZ) riep op tot een boycot tegen Duitse produkten en deze oproep vond niet alleen weerklank onder de boeren, maar ook onder andere delen van de bevolking.⁵⁴ Zelfs Philips, dat in Duitsland een conflict had over octrooien, boycotte mee. De actie, die in juli 1930 begon en enige maanden duurde, bracht de Duitse industrie in het geweer. Er ontstond een zekere coördinatie en een vrij geregeld overleg tussen de Duitse industrie – Nederland importeerde uit Duitsland vooral industriële produkten – en de Nederlandse landbouw. Doel van dit overleg was wat de Nederlanders betreft de Duitse industrie ertoe te bewegen meer druk op haar regering uit te oefenen. Ook nam de Duitse industrie contact op met de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigers in Duitsland, om de pressie op de Duitse regering beter te coördineren.⁵⁵ De Duitse industrie hoopte door verdere landbouwbescherming te voorkomen, de boycot die ook in Denemarken van de grond begon te komen, te kunnen beëindigen.

Eind augustus kwam er tussen Duitsland en Finland een verdrag tot stand.⁵⁶ Finland mocht volgens dit accoord, net als volgens het vorige,

zijn boter invoeren in Duitsland tegen een invoerrecht van 50 RM per 100 kg, maar dit gold slechts tot een maximum van 5.000 ton per jaar. Voor Finland was 5.000 ton een goede boterexport naar Duitsland, maar voor Nederland en Denemarken, die via meestbegunstiging ook recht op zo'n quotum hadden, was het niets.⁵⁷ Voorlopig was het autonome tarief gelijk aan het nieuwe verdragstarief, maar de roep om een verdubbeling van dit recht liet niet lang op zich wachten.⁵⁸ Dan zouden Nederland en Denemarken voor alles boven de 5.000 ton het dubbele tarief moeten betalen. Duitsland zag dit niet als een ontduiking van de meestbegunstigingsclausule, maar in de meeste landen was men een andere mening toegedaan. Indien een land tot contingentering overging behoorde de methode te zijn dat ieder land een zelfde percentage mocht invoeren van de invoer in een normaal, recent basisjaar, zo was algemeen de opvatting. In Nederland verwachtten en vreesden velen een verhoging van het Duitse invoerrecht op boter en Verschuur was daarom van mening dat Nederland onderhandelingen met de Duitsers moest initiëren. Deze zouden gevoerd moeten worden door een commissie van deskundigen, waarvoor hij de naam van Colijn noemde.⁵⁹ In deze periode wist Nederland in Genève van de Duitse ambtenaar Dr. H. Posse de toezegging los te krijgen dat er onderhandeld zou worden, mits de Nederlanders de landbouwkwesties buiten beschouwing zouden laten en bereid waren geduld te betrachten tot de onderhandelingen tussen Duitsland en Groot-Brittannië zouden zijn afgerond.⁶⁰ In september 1930 hadden Curtius en Beelaerts een gesprek te Genève. Beelaerts bleek daar niet bereid zich openlijk uit te spreken tegen de boycot die volgens hem toch al aan het verlopen was.⁶¹ Alles wijst erop dat men in politiek Den Haag goed in de gaten had dat de Nederlandse onderhandelingspositie door de boycot aanzienlijk versterkt was.⁶² Anders dan Schiele had verwacht, bleek Nederland wel degelijk een wapen te hebben. Inderdaad was de boycot aan het verlopen, maar de actievoerders lieten weten dat de actie zou opleven bij een verhoging van het botertarief.⁶³

In oktober kwamen de Duitse landbouworganisaties met nieuwe tarief-eisen. Deze bevatten opnieuw de verhoging van het invoerrecht op boter tot 100 RM/100 kg. Graaf Kalckreuth, de leider van de boerenorganisaties, zette druk op de ketel door ten overstaan van Von Hindenburg extra bescherming voor de veredelingsprodukten te eisen.⁶⁴ Nog dezelfde dag bracht Schiele deze eisen in het kabinet naar voren, waar Brüning zich tegen de plannen verzette. De lonen in het Roergebied moesten omlaag en dat gaf al allerlei conflicten. Hij kon nu niet accepteren dat er ten behoeve van de landbouw maatregelen genomen werden die de kosten van levensonderhoud zouden verhogen. Tot januari 1931 wilde hij de landbouwtarieven daarom bevriezen.⁶⁵ Voor Brüning was van minstens even groot belang dat hij sinds de septem-

ber-verkiezingen een ten minste passieve steun van de SPD behoefde en deze partij was als representant van de stedelijke kleine man tegen kostenverhogende landbouwprotectie.⁶⁶

In deze periode van opkomend protectionisme in Duitsland en van een dreigende mislukking van het overleg in Genève, vond Den Haag een medestander in zijn strijd tegen het oprukkend protectionisme in Brussel, hetgeen tot een samenwerkingsverband leidde. Ook de Scandinavische landen voelden zich door het Duitse protectionisme en het opkomen van protectionistische ideeën in Groot-Brittannië bedreigd, waardoor ook met die groep landen naar een zekere samenwerking gestreefd ging worden. Na het mislukken van het Geneefse overleg zouden de besprekingen die Nederland enerzijds met België, anderzijds met de Scandinavische landen voerde, leiden tot een poging om gezamenlijk nog iets van de vrijhandelsgedachte te redden door het formeren van het Oslo-blok. Hoewel deze samenwerkingsovereenkomst voor de relaties tussen de direct betrokkenen nauwelijks van belang zou blijken, voelde Berlijn het als een bedreiging. De boycot had in Duitsland grote indruk gemaakt.⁶⁷ Nu sloten de landen wier belangen toen op het spel stonden zich aaneen. In Duitsland waren vooral industriële kringen bang voor scherpe reacties van de kant van de Oslo-groep op verdere verhogingen van de landbouwtarieven. 25% van de Duitse export ging naar dit groepje landen. Thorbecke, de Nederlandse gezantschapsraad in Berlijn, aarzelde in januari 1931 niet, in een gesprek met het Presidium van het Reichsverband der deutschen Industrie, de indruk dat het Oslo-accord tegen Duitsland gericht was nog te versterken. Hij hoopte zo een samenwerkingsverband tussen dit Reichsverband en het gezantschap tot stand te brengen.⁶⁸ Het Reichsverband was daartoe bereid en schreef vele bedrijven aan om deze te bewegen via druk op de regering verdere agrarische protectie te voorkomen.⁶⁹ Ook om tot onderhandelingen met de Duitsers te komen werd enig theater van Nederlandse kant niet geschuwd. De Duitsers lieten merken geen enkele behoefte aan zulke onderhandelingen te hebben. De landbouwlobby zou ongetwijfeld woedend reageren indien men te horen kreeg dat de regering handelspolitiek overleg met Nederland pleegde. De binnenlandse politieke problemen waren al erg genoeg. Curtius, de Duitse minister van Buitenlandse Zaken, hield tegen Van Limburg Stirum zelfs vol dat hij van een toezegging van Posse in dezen niets wist en dat het om een privé-initiatief van deze ambtenaar ging.⁷⁰

De Nederlanders werd het ondertussen duidelijk dat van het Geneefse overleg weinig meer te verwachten viel, hetgeen de onderhandelingen met Duitsland op losse schroeven zette. Colijn liet daarom Curtius in Genève weten dat het tot onderhandelingen tussen de beide landen moest komen, wilde Duitsland het protectionisme dat nu ook in Nederland dreigde, helpen tegenhouden. Desnoods zou dit overleg zich kun-

nen beperken tot één enkel gesprek om de publieke opinie gerust te stellen. Ook Beelaerts van Blokland drukte Curtius op het hart dat zulke onderhandelingen van het grootste belang waren.⁷¹ Het verhaal dat Beelaerts en Colijn Curtius op de mouw speldden was onjuist. Natuurlijk bestonden er ook in Nederland enige protectionistische tendenzen, maar pas de devaluatie van het Britse pond en de invoering van deviezencontrole in Duitsland zouden de vrijhandelspolitiek werkelijk ondermijnen. Voorlopig was de Nederlandse vrijhandelspolitiek, hoewel hier en daar in de loop van 1931 opgelapt met een enkele protectionistische maatregel ten gunste van de landbouw, onbedreigd.⁷² Dit nam niet weg dat Colijn en Beelaerts in staat bleken Curtius ertoe te bewegen om, ondanks protesten van Schiele, het door Colijn voorgestelde éénmalig overleg te aanvaarden.

Wat Colijn en Beelaerts vóór hadden met dit eenmalige gesprek is onduidelijk. Van Limburg Stirum liet de Duitsers duidelijk blijken dat hij de hele poppenkast onzinnig vond. De Nederlandse publieke opinie kon wel eens verkeerd reageren op na korte tijd zonder resultaat afgebroken onderhandelingen.⁷³ De vraag of de graaf het zich kon permitteren om zich als diplomaat ten overstaan van ambtenaren van het land waar hij gedetacheerd was duidelijk te keren tegen de politiek van zijn regering, zullen we hier maar laten rusten. Mochten Colijn en Beelaerts de hoop gekoesterd hebben dat de onderhandelingen, indien eenmaal op gang, wel voortgezet zouden worden dan pakten zij het wel erg onhandig aan. Al in het najaar van 1930 was er een commissie onder leiding van Colijn ingesteld die onderhandelingen moest voorbereiden. Deze commissie werd onvoldoende op de hoogte gehouden van de Duitse bezwaren tegen de onderhandelingen. Evenmin scheen men ervan doordrongen dat de Duitse eis dat er geen landbouwkwesties ter sprake konden komen veel meer was dan een diplomatieke poging om de problemen te omzeilen. Half december meldde Van Limburg Stirum dat de Duitsers de onderhandelingen in het geheel niet wilden, maar op het ministerie van Buitenlandse Zaken vond men het beter de andere departementen van dit schrijven van de gezant niet op de hoogte te stellen. Het zou maar verwarring wekken.⁷⁴ Uit de eisen die de commissie aan de Duitsers stelde bleek dan ook niets van een reële kijk op de zaak.

In januari 1931 begon in Duitsland ook een deel van het Zentrum, de partij van Brüning, agrarische eisen te stellen.⁷⁵ De gezant kreeg daarop van een topbeambte van het Auswärtige Amt te horen dat onmogelijk alle agrarische eisen konden worden afgewezen. Vermindering van agrarische invoer was nodig voor de boeren en zou bovendien de handelsbalans verbeteren, hetgeen in verband met de herstelbetalingen van belang was.⁷⁶ In zijn brief aan Den Haag waarin de gezant, nog onder de indruk van dit gesprek, de situatie uiteen zette, trachtte

hij duidelijk te maken dat een al te scherpe Nederlandse reactie op de verwachte Duitse maatregelen ongewenst was. Hij wees ten minste met nadruk op het gevaar van de val van het kabinet Brüning en was bang dat dit tot een nationaal-socialistische regering zou leiden.⁷⁷

In Den Haag leek dit alles niet door te dringen. Toen de Duitse delegatie in februari 1931 naar de residentie kwam voor het eenmalig gesprek, deed de Nederlandse delegatie weinig anders dan een lijst met agrarische eisen overhandigen. Zo wilden de Nederlanders dat het Nederlands-Duitse handelsverdrag dat eind 1932 zou aflopen en waarin Nederland een aantal belangrijke agrarische tariefconsolidaties had gekregen, voortgezet zou worden tot 1937. Verder moesten vele tarieven die vastlagen in andere handelsverdragen en waarvan Nederland via de meestbegünstiging mee profiteerde, onder andere de rechten op boter, kaas en eieren, ook tot 1937 worden geconsolideerd.⁷⁸ De Nederlandse eisen getuigden niet van enig begrip voor de politieke situatie in Duitsland. Geen Duitse regering zou in staat geweest zijn op deze eisen in te gaan zonder haar continuïteit in gevaar te brengen. Alles wat conservatief, nationalistisch of bij de landbouw betrokken was zou over haar heen gevallen zijn. De Nederlands-Duitse onderhandelingen zouden dan ook bij deze ene bespreking blijven. Geheel nutteloos waren de Nederlands-Duitse gesprekken echter niet. In Den Haag waren de Duitsers er van doordrongen geraakt, dat een verhoging van het bovertarief, wat automatisch tot discriminatie van de grote producenten zou leiden, een "ungeheure Erregung" in Nederland zou geven.⁷⁹ De angst voor een Nederlandse boycot tegen Duitse produkten zat diep, vooral omdat men in Berlijn er van overtuigd was dat zo'n actie naar Denemarken zou overslaan en dat de andere Oslo-staten zich verplicht hadden in zo'n geval soortgelijke acties te ondernemen.⁸⁰ Zo'n geheime overeenkomst tussen de Oslo-staten bestond alleen in de door angst voor een Noordelijk blok gevoede fantasie van Duitse functionarissen.

In februari 1931 dreigden de protectionistische eisen van de landbouw in Duitsland op een kabinetscrisis uit te draaien. Schiele eiste een tariefmachtigingswet. Die had hij nodig, omdat een hoger bovertarief, nu de NSDAP uit de Rijksdag was weggelopen, zonder zo'n wet niet te realiseren viel.⁸¹ Opnieuw verzette Stegerwald, de minister van Arbeid, zich heftig. Hij had de laatste maanden de lonen met 10-12% teruggedrongen en de werkweek tot 40 uur verlaagd, zodat de arbeiders er 16% op achteruit gegaan waren. Hij was bang dat een nieuwe golf van agrarisch protectionisme reacties uit zou lokken in de omringende landen, hetgeen de inspanning die hij de arbeiders had opgelegd om de concurrentiepositie van het Duitse bedrijfsleven te vergroten teniet zou doen.⁸² Opnieuw was het Brüning die de doorslag leek te gaan geven, maar nu ten gunste van de protectionistische koers. Als Duitsland de herstelbetalingen moest betalen uit een exportoverschot, dan zou het

terugdringen van niet strikt noodzakelijke agrarische import een oplossing kunnen zijn. Kortom, zo concludeerde Brüning, de Duitsland opgelegde herstelbetalingen dwongen dit land, hoezeer het hem ook speet, de omringende agrarische landen (waarmee hij Nederland en Denemarken bedoelde) te ruïneren.⁸³ Diverse ministers vielen Brüning bij, maar Stegerwald en Curtius hielden het hoofd koel. Zij wezen erop dat Duitsland voor 2 miljard RM naar Nederland, Denemarken en Zweden exporteerde en dat die handel voor één miljard actief was. Hiermee maakten ze duidelijk dat het idee dat het afsnijden van agrarische invoer Duitsland kon helpen bij het betalen van de herstelbetalingen, op niets gebaseerd was.⁸⁴ Om Schiele in ieder geval voor het kabinet te behouden werd besloten de tariefmachtigingswet wel tot stand te brengen, maar de toepassing van die wet afhankelijk te maken van de stand van de werkloosheid. De crisis werd uitgesteld, zo oordeelde Stegerwald.⁸⁵ Brüning en Stegerwald kwamen in deze tijd tot de conclusie dat landbouwprotectie niet alleen niets oploste wat de herstelbetalingen betreft, maar ook de politieke radicalisering van het platteland niet tot staan kon brengen.⁸⁶ Daarmee was een hoger botertarief voorlopig van de baan.

Nederland probeerde begin 1931 een dam op te werpen tegen het Duitse protectionisme. Van Limburg Stirum deed dit onder andere door op een vergadering van industriëlen in Duisburg, de plaats in het Roergebied waar de handel met Nederland zich concentreerde, op een zodanige wijze stemming te maken tegen agrarische tariefverhogingen dat Curtius zich verplicht zag Schiele te beloven de Nederlandse gezant op zijn vingers te zullen tikken.⁸⁷ Was Van Limburg Stirum al niet al te scrupuleus, Colijn was tot woede van de gezant, nog veel doortastender. Op 25 februari, kort nadat in het Duitse kabinet de besluiten over de tariefmachtigingswet gevallen waren, verscheen hij in Berlijn om de definitieve Nederlandse eisen voor de door Nederland beoogde onderhandelingen aan te bieden. Om die eisen kracht bij te zetten dreigde hij met een boycot tegen Duitse producten die op het punt zou staan uit te breken. Niet alleen waren deze dreigementen op weinig gebaseerd, ook was dit voor de Duitsers vrij gemakkelijk te controleren.⁸⁸ Ritter, de Duitse ambtenaar die Colijn te woord stond, kon hem gerust stellen door te wijzen op het kabinetsbesluit. Hij ging met Colijn zelfs de weddenschap aan dat er het eerste jaar van een verhoging van het botertarief niets zou komen.⁸⁹ Voorlopig was de Nederlandse politiek effectief gebleken, maar dat was meer geluk dan wijsheid. De Oslo-overeenkomst bleek gevolgen te hebben waar in Den Haag niet eens aan gedacht was. De dreiging die de Duitsers achter deze overeenkomst vermoedden was waarschijnlijk het belangrijkste gevolg van dit accord. Duitsland zag als reactie op zijn agrarische politiek een handelspolitiek blok opdoemen dat het in veel sterkere mate tegen zich gericht achtte,

dan het feitelijk was. De boycot van de zomer van 1930 had aangetoond dat de landen van dit blok goed in staat moesten worden geacht tegen Duitsland op te treden. Vooral onder Duitse industriëlen had de boycot diepe indruk gemaakt.⁹⁰

De protectionistische maatregelen die in Duitsland tot stand gekomen waren, troffen Nederland niet al te hard. De enige twee maatregelen die vervelend maar niet onoverkomelijk waren, waren de verhoging van de invoerrechten op aardappelen en boter. Dat de Nederlandse landbouw problemen had met zijn afzet in Duitsland had voornamelijk te maken met de diepte van de depressie in dat land, waardoor er voor de luxe Nederlandse produkten een minder ruime markt overbleef.

3.3.3 Toenadering tot België: een aanzet

In België bleef de reële exportdaling in de eerste jaren van de depressie beperkt, maar de prijsdalingen troffen de industrie van dit land op een gevoelige plek. De arbeidsproductiviteit was in een aantal oude industriële bedrijfstakken niet erg hoog. Slechts door de laag gestabiliseerde munt en lage lonen had deze industrie in de tweede helft van de jaren '20 tot bloei kunnen komen.⁹¹ Nu werden de structurele problemen door de dalende opbrengsten, weer acuut. De voortgaande monetaire expansie werkte remmend op de prijsdaling in het binnenland die nodig was om de internationale prijsontwikkeling te kunnen bijhouden. Ondanks de ook voor België scherpe daling van de exportprijzen duurde het tot 1930 voor de kosten van levensonderhoud gingen dalen.⁹² Tot die tijd was de tendens van die index eerder stijgend. België raakte hierdoor definitief de voorsprong kwijt die het met de lage stabilisatie van de frank had verworven. Een aantal industrieën die alleen door die prijsvoordelen in staat waren het hoofd boven water te houden, kwam in de problemen waaronder de verouderde steenkolenwinning in het Henegouwse bekken. Al vóór de depreciatie van het pond begon de mijnbouw protectionistische eisen te stellen. Ook in België werd het bedrijfsleven financieel uitgehold door het uiteen groeien van internationale en binnenlandse prijzen.⁹³

Tijdens de Geneefse onderhandelingen kwam een toenadering tussen Nederland en België tot stand. In het kader van deze onderhandelingen spraken de economische toponderhandelaars van de beide naties elkaar regelmatig. Kennelijk konden deze heren, de Nederlander Nederbragt en de Belgen Suetens en Van Langenhove, het goed met elkaar vinden. Bovendien viel hun de grote belangenovereenkomst tussen de beide landen op. Kossmann wees er in zijn studie over de geschiedenis der Nederlanden vanaf de Franse tijd op, dat Nederland en België in tijden van ontspanning steeds uiterst terughoudend en koel tegen elkaar deden. Een niet van welwillendheid gespeende minachting van het Noorden tegenover het Zuiden en een gevoel van nationalistische

sche rivaliteit van het Zuiden ten opzichte van het land waarvan het zijn onafhankelijkheid had afgedwongen, speelden daarbij een rol. Voor beide landen gold bovendien dat de ander het enige buurland was dat niet zoveel groter was dat elke rivaliteit daardoor alleen al werd uitgesloten. In tijden van toenemende spanning, zo meent Kossmann, ontdekte men aan beide kanten van de grens de grote overeenkomsten en zocht men steun bij elkaar tegen de bedreigingen van buiten.⁹⁴ Een soortgelijke ontwikkeling als Kossmann voor de politieke relaties beschrijft, bleek ook voor de economische politiek op te gaan.

In januari 1930 bereikten de Nederlandse en Belgische onderhandelaars overeenstemming over de gewenste interpretatie van de meestbegunstigingsclausule. De twee landen, die allebei hun hoop op het Geneefse overleg hadden gevestigd, werden het erover eens dat collectieve verdragen buiten die clausule vielen.⁹⁵ Gedurende de conferenties in Genève begonnen Nederbragt, Suetens en Van Langenhove ook onderhandelingen over een handelsverdrag op moderne principes. Wat daarmee concreet bedoeld werd was niet duidelijk, maar men beoogde iets dat aansloot bij de geest van Genève. Deze wat informele onderhandelingen waren kennelijk het privé-initiatief van de drie ambtenaren, want noch de Belgische, noch de Nederlandse minister was er erg enthousiast over. Beelaerts, die meende dat het hier om een Belgisch initiatief ging, liet weten dat hij wilde dat de gesprekken informeel bleven.⁹⁶ Hymans, die de indruk had dat Nederland toenadering zocht, wilde dat dan meteen de kanalenkwestie zou worden opgelost, waarmee, zo moet hij gedacht hebben, de zaak voorlopig wel van de baan zou zijn.⁹⁷ Sinds de Eerste Wereldoorlog claimde België het recht een kanaal van Antwerpen naar de Rijn te mogen aanleggen. Een overeenkomst met Nederland daarover was in 1925 in de Eerste Kamer verworpen na een door Rotterdam opgezette perscampagne.⁹⁸

Inmiddels was er in Antwerpse kringen een initiatief ontstaan om de oude idee van economische toenadering tussen beide landen weer eens op te rakelen. In april 1930 riep het Antwerpse dagblad "Métropole" op tot zo'n toenadering.⁹⁹ Het idee leek niet onlogisch. Twee landen, allebei vrijhandelsnaties, ongeveer even groot, werden aan alle kanten geconfronteerd met protectionisme. Het ene land had een overvloedige agrarische produktie, het andere een grote industrie. Dat het meest agrarische land nog een aardige industrie had werd voor het gemak even over het hoofd gezien, evenals het feit dat de markt van het industriële land veel te klein was om de agrarische produktie van zijn na buur op te nemen. Mutatis mutandis gold dit laatste ook andersom. Bovendien had het meer industriële België nog een aanzienlijke produktie van de agrarische produkten waar Nederland in gespecialiseerd was. Een volledige tolunie, waar dit soort publikaties steeds vaker ophef over maakte, leek voorlopig niet te realiseren, maar het idee sprak

de publieke opinie aan. Ook op politiek niveau realiseerde men zich steeds meer dat men qua economische politiek erg dicht bij elkaar stond. In april was Hymans, de man die in 1919 stukken Nederlands grondgebied had willen annexeren, nog zeer terughoudend over toenadering tot Nederland, maar begin mei was zijn toon opeens veel positiever. Hij gaf tegenover de Nederlandse gezant hoog op over de goede samenwerking tussen beide landen in Genève en van de sterke overeenkomsten in de Belgische en Nederlandse politiek. Graag zag hij een nieuw handelsverdrag tot stand komen en de kanalenkwestie werd nog slechts tussen neus en lippen genoemd.¹⁰⁰ Een maand later nam Hymans het initiatief tot een poging om de aarzelende toenadering op een meer officiële leest te schoeien. In het kader van de Geneefse onderhandelingen moesten alle deelnemende landen een enquête invullen over het protectionisme bij de buurlanden. Hymans stelde voor de invulling van deze enquête te coördineren en wilde daartoe Suetens naar Den Haag zenden.¹⁰¹ In mei 1930 was Nederland door de Denen benaderd om deze enquête samen met de Scandinavische landen te bespreken. De toenadering tussen deze landen was een reactie op de Duitse landbouwmaatregelen, waardoor Nederland, Denemarken en Zweden sterk bedreigd werden.¹⁰² De Duitse protectie zou dan ook zeker onderdeel uitmaken van de besprekingen, een onderwerp dat voor de Belgen nauwelijks van belang was. De gesprekken, die tussen Nederland en de Scandinaviërs en die tussen Nederland en België, bleven dan ook gescheiden. Beelaerts meende dat dit ook om politieke redenen beter was. Tenslotte lag er tussen Nederland en België een hoop oud zeer waar de Scandinaviërs niets mee te maken hadden.¹⁰³ De contacten tussen Nederland en de Scandinaviërs werden in de loop van 1930 onder invloed van de gebeurtenissen in Duitsland en de besprekingen in Genève, steeds intensiever. In september 1930 besloten deze landen zoveel mogelijk eenparig op te treden op de conferentie over de tariefvrede en het Geneefse verdrag eventueel alleen onderling in te voeren.¹⁰⁴

In België werd in die tijd de propaganda voor een toenadering tot Nederland voortgezet, waarbij de Antwerpse pers zich bijzonder actief toonde.¹⁰⁵ Ook het informele overleg tussen Suetens en Van Langenhove aan de ene en Nederbragt aan de andere kant ging voort. Steeds weer bleek dat in België en Nederland, maar ook in de Scandinavische landen, dezelfde handelspolitieke ideeën leefden. Daarom besloot Nederland ook België voor de in oktober te houden Haagse conferentie van de Noordelijke kleine landen uit te nodigen.¹⁰⁶ De kleine landen met open economieën en een groot belang bij het behoud van vrijhandel hadden elkaar gevonden. Toen in november bleek dat de Geneefse politiek als mislukt moest worden beschouwd gingen deze landen hun contact formaliseren, hetgeen resulteerde in de in decem-

ber op initiatief van Noorwegen gesloten Oslo-conventie.¹⁰⁷ Sommigen hebben achter die conventie veel meer gezocht dan zij feitelijk inhield. In de conventie werd niet meer beloofd dan dat de ondertekenaars in hun handelspolitiek zoveel mogelijk met elkaars belangen rekening zouden houden en eventuele verhogingen van de invoerrechten van te voren aan de verdragspartners mee zouden delen.¹⁰⁸ De conventie hield geen enkele harde afspraak in en was niet meer dan een uiting van goede bedoelingen. Bovendien waren de enige twee economieën binnen het blok die enigszins op elkaar aansloten die van Nederland en België, maar ook hiervoor gold dat de pers er optimistischer over deed dan de feitelijke situatie toeliet. Alle Oslo-staten waren grote agrarische producenten. Slechts Nederland en België konden daar een markt van enig belang tegenover stellen.¹⁰⁹ De Oslo-groep was niet meer dan een overleg tussen een aantal betrekkelijk kleine staatjes met een grote agrarische produktie, die zich bedreigd voelden door het opkomend agrarisch protectionisme in Groot-Brittannië en Duitsland, aangevuld met België dat toenadering zocht tot Nederland.¹¹⁰ De economieën van Nederland en de Scandinaviërs waren voornamelijk concurrerend. Meer dan een pressiegroep tegen het protectionisme in Duitsland kon deze groep niet worden en zo'n pressiegroep wilde men niet zijn.¹¹¹

Opvallend is het grote optimisme dat zelfs bij deskundigen heerste over de toekomst van de Oslo-groep.¹¹² In november 1930 spraken Colijn en Van Langenhove elkaar in Genève. Colijn hoopte in die tijd op een verdere toenadering tussen de landen die een maand later de Oslo-conventie zouden sluiten. Die conventie moest, zo meenden zowel Colijn als Van Langenhove, uitgebouwd worden tot een systeem van wederzijdse preferentie tussen de landen van dit groepje onderling, als het Britse protectionisme werkelijk van de grond zou komen.¹¹³ Twee toponderhandelaars, van wie één bovendien een zeer vooraanstaand politicus, representanten van de twee belangrijkste Oslo-staten, leken hier het belang van het nog te sluiten accord schromelijk te overschatten. Om zo'n Noordelijk blok tot stand te brengen zou men de meestbegunstigingsclausule opzij moeten schuiven ten behoeve van de relatie tot relatief onbelangrijke handelspartners. Protectie in Groot-Brittannië zou de concurrentie tussen de Oslo-landen slechts opvoeren. Het zou bijvoorbeeld de concurrentie tussen Denen en Nederlanders op het gebied van zuivelprodukten vergroten op de markten die over zouden blijven. Van elkaars markten had men nauwelijks iets te verwachten. Ook Beelaerts hechtte grote waarde aan de Oslo-conventie, in verband met de morele uitstraling die dit verdrag zou moeten hebben. De grote landen zouden in moeten zien dat de kleinere landen een eerste stap naar een grotere vrijhandel hadden genomen en daar een voorbeeld aan moeten nemen.¹¹⁴ Zo'n effect is nooit merkbaar geweest. De grote landen zullen zich goed gerealiseerd hebben dat de

kleine landen met het nastreven van vrijhandel slechts hun belangen nastreefden, zoals de grote dat met protectie meenden te doen. Bovendien ontstond ook in de Oslo-staten in deze periode een situatie die bescherming van enige ernstig door de depressie bedreigde bedrijfstakken nodig maakte. Daags vóór het tot stand komen van het Oslo-accord had België zijn bietsuikerproduktie beschermd.¹¹⁵ In Nederland schoot deze Belgische actie enige ambtenaren in het verkeerde keelgat, maar Verschuur meende dat de Belgen zich wel aan de nieuwe politiek van toenadering zouden leren aanpassen.¹¹⁶

De roep om agrarische protectie was in 1931 in België steeds sterker geworden, wat in maart in beschermende maatregelen voor de graanbouw resulteerde.¹¹⁷ In mei riep de landbouwgroep binnen de katholieke partij op tot een verhoging van de specifieke invoerrechten op boter tot het vooroorlogse peil.¹¹⁸ De landbouwtarieven in België waren vaak vooroorlogs en daardoor, ten gevolge van de depreciatie van de frank in de jaren '20, tot 1/7 van hun waarde gedaald.¹¹⁹ Dat de Belgische boeren de invoer van boter aan banden wilden leggen was niet onbegrijpelijk. De invoer was de laatste jaren enorm toegenomen. De extra invoer kwam uit Denemarken, dat op de Britse markt steeds meer te lijden had van overzeese concurrentie. Ook Nederland, dat ten gevolge van de Duitse depressie de afzet op zijn belangrijkste markt zag slinken, droeg bij aan de extra invoer op de Belgische markt. De groeiende export van boter naar België ging gepaard met klachten over dumping.¹²⁰ Toch kwam het vóór de financiële crisis van 1931 niet meer tot een regeling van de landbouwtarieven.

Ook Frankrijk begon in deze periode de depressie te voelen en nam beschermende maatregelen, hetgeen in België enerzijds de neiging versterkte om zich op Nederland te oriënteren, anderzijds ook daar protectie opriep. In juni 1931 dreigden de Fransen over te gaan tot contingentering van de steenkoleninvoer. Op zich was dit al erg genoeg voor de Nederlandse mijnen. De Franse markt was de enige exportmarkt waarop nog een behoorlijke groei mogelijk was. Maar ook de Belgische mijnen riepen nu om contingentering, waarbij ze erop wezen dat niet alleen een deel van de export verloren dreigde te gaan, maar dat bovendien het gevaar bestond dat andere landen die met hetzelfde probleem geconfronteerd werden, compensatie zouden zoeken op de Belgische markt. Zo wisten ze te bereiken dat de Belgische regering in juni 1931 een contingenteringwetje indiende.¹²¹ Tot dan toe had de Belgische handelspolitiek hier en daar een vervelende uitwerking gehad, echt gevaarlijk was zij niet. De in mei 1931 ingevoerde bescherming voor de margarineproduktie had ertoe geleid dat Unilever, die tot dan toe de Belgische markt vanuit Nederland voorzag, in dat land een eigen fabriek opende.¹²² Zo valt er nog wel een maatregel te noemen die voor een enkele Nederlandse exporteur vervelend uitpakte. Contingente-

ring van steenkool was echter van een geheel andere orde. In 1931 bestond zo'n 15% van (de waarde van) de Nederlandse export naar België uit steenkool.¹²³

Volgens het Belgisch-Duitse handelsverdrag was contingentering slechts met wederzijdse toestemming mogelijk. Hierdoor waren er Duits-Belgische onderhandelingen nodig. Begin augustus zou er een gesprek zijn tussen Duitse belanghebbenden bij steenkool (het Rheinisch-Westfälisches Kohlensyndikat) en de Belgische regering.¹²⁴ Om wat druk op de ketel te zetten, zeiden de mijneigenaren per 1 augustus de CAO op en eisten ze een loonsverlaging.¹²⁵ De Duitsers en Belgen kwamen overeen dat België zijn invoer tot 75% van die in 1930 mocht beperken, mits het zelf zijn productie evenredig verminderde. Zo kwam in België en Frankrijk contingentering van steenkool tot stand.¹²⁶ De contingentering van steenkool gold niet als de meeste Belgische handelspolitieke besluiten, voor de gehele Belgisch-Luxemburgse Economische Unie. Luxemburg, dat zelf geen steenkolenproductie had maar wel een op de export gerichte, kolenverslindende staalindustrie, voelde er niets voor aan deze maatregelen mee te doen. Voor de Nederlandse mijnen, die zo gelegen waren dat België en Frankrijk geografisch de meest logische afzetmarkten waren en die bovendien modern genoeg waren om de concurrentie aan te kunnen, was de contingentering van steenkool in die landen een zware tegenslag.

Inmiddels gingen de gesprekken tussen Suetens en Nederbragt (Van Langenhove was er nu minder bij betrokken) gewoon verder. In februari 1931 begonnen serieuze onderhandelingen over een handelsverdrag. Men wilde een verdrag waarbij die tarieven werden verlaagd die geheven werden op goederen waarvan de verdragspartner de belangrijkste importeur was. Zo hoopte men de werking van de meestbegunstigingsclausule te beperken. Met deze onderhandelingen werd geen haast gemaakt. Ze kabbelden in een aangename sfeer voort.¹²⁷ Toen de financiële crisis van 1931 de economische verhoudingen binnen Europa door elkaar schudde waren ze nog volop bezig.

3.3.4 De Britse handel tot de val van het pond

De landbouwcrisis trof vele landen in de beide Amerika's hard. Soortgelijke problemen deden zich in de grondstoffen-producerende landen voor. Grofweg alle koloniën en de landen van Zuid-Amerika werden gedwongen hun importen in verband met de scherpe daling van hun deviezeninkomsten terug te dringen en deden dit door protectie, devaluaties of deviezencontrole. Bij gebrek aan deviezen kon de inheemse industrie die al sinds de Eerste Wereldoorlog een deel van de importen had vervangen, de geïmporteerde industrieproducten in steeds belangrijker mate van de markt drukken. Groot-Brittannië was het Europese land dat het meest te lijden kreeg van de problemen in die overzeese ge-

bieden. Traditioneel exporteerden de Britten voornamelijk naar landen buiten Europa, waardoor de Britse economie meer dan die van enig ander Europees land getroffen werd door het verlies aan koopkracht in de landen daar. Groot-Brittannië importeerde de depressie via zijn exporten van goederen en diensten naar de landen overzee.¹²⁸ Tegelijkertijd kreeg ook de verouderde en al sinds de stabilisatie van het pond in problemen verkerende Britse industrie, met de daling van het internationale prijspeil te maken. Juist in de oude stapelindustriën, de textiel, de steenkool en de staalproductie, waarin Groot-Brittannië al sinds de vroege 19e eeuw gespecialiseerd was, kwam die prijsdaling hard aan. De concurrentie met lage-lonen-landen was niet langer vol te houden bij de hoge Britse kosten en de ook hier starre binnenlandse prijzen.¹²⁹ Groot-Brittannië had deze oude industriën, waar de technische ontwikkeling tot staan gekomen was, al in een eerder stadium aan lage-lonen-landen moeten laten en nieuwe bedrijfstakken moeten ontwikkelen, maar hoewel dat proces op gang gekomen was, kon dit het verlies aan werkgelegenheid in de enorme, verouderde industrie niet zomaar opvangen.¹³⁰ De werkloosheid, in 1929 door de structurele problemen al 11 %, liep in 1930 op tot 15 en in 1931 zelfs tot 22 %.¹³¹ De verminderde koopkracht die hier het gevolg van was, tastte ook de invoer aan. Reëel bedroeg de invoerdaling in 1930 al 9 %. De uitvoer daalde in dat jaar al met 18 %, wat als een bewijs mag gelden voor de stelling dat de Britse economie geen bron van depressie was, maar slechts de depressie van buiten Europa, voor zover uit die landen afkomstig, naar Europa vertaalde.¹³² Niet te ontkennen valt echter dat de structurele veroudering en de eenzijdige oriëntatie van de industrie ook een grote rol speelden en dat het hoge pond de Britten minder weerbaar maakte tegen de problemen. Behalve de Britse export ging de Britse scheepvaart er door de mondiale depressie scherp op achteruit. Ook deze tak van bedrijf was gevoelig voor internationale conjuncturele ontwikkelingen. De Britse scheepvaart was in belangrijke mate afhankelijk van de transporten van granen van Amerika naar Europa, maar in Europa waren in deze jaren de oogsten groot en aan invoer uit Amerika was nauwelijks behoefte. Integendeel, landen als Duitsland en Italië namen er scherpe protectionistische maatregelen tegen. In een later stadium van de depressie nam ook de handel in andere produkten in volume af en ook dit trof de scheepvaart. Vanaf 1929 begonnen hierdoor de opbrengsten op de dienstenbalans te dalen. De toch al kwijnende, structureel zwakke Britse exportsectoren kwamen in grote problemen. Tenslotte daalden ook de opbrengsten van beleggingen in het buitenland.¹³³ Die beleggingen waren voornamelijk verricht in de voedsel- en grondstoffenproducerende landen waarvan de economieën zwaar door de depressie waren aangetast. In 1930 daalden de opbrengsten aan rentes en dividenden uit het buitenland met 12, in 1931

met 23 %.¹³⁴ Alles tezamen had dit tot gevolg dat het structurele overschot dat de Britse lopende rekening behoudens enige uitzonderlijke jaren al meer dan een eeuw kenmerkte, omsloeg in een tekort. In 1931 bedroeg dit 103 miljoen pond. Het tekort op de lopende rekening betekende veel meer dan een incident in een crisisjaar. Het ging om de uitkomst van een lange-termijnontwikkeling en dit tekort zou dan ook vrij hardnekkig blijken en tot 1938 duren.¹³⁵ De problemen gaven aanleiding tot een toenemende roep om protectie. De idee van imperiale voorkeursbehandeling leefde op en werd door de conservatieve partij in het vaandel geschreven.¹³⁶ De verkiezingen van 1929, die vooral tussen Labour en Conservatives zouden gaan, zouden de beslissing kunnen brengen. De arbeiderspartij was tegen protectie, vooral tegen agrarische protectie die de kosten van levensonderhoud zou verhogen.¹³⁷ Imperiale voorkeursbehandeling kon slechts tot stand komen door landbouwtarieven, omdat de dominions vooral agrarische producenten waren. De verkiezingen van mei 1929 resulteerden in een zeer marginale overwinning voor de Labour-partij. De partij was de grootste, maar bezat niet de voor de regeringspartij in Groot-Brittannië gebruikelijke absolute meerderheid. De regering MacDonald die resulteerde werd dan ook door iedereen een vroege dood voorspeld. In Europa, waar bijna elk land een overschot had op zijn bilaterale handelsbalans met Groot-Brittannië,¹³⁸ vreesde men dat mocht de regering MacDonald vallen een conservatieve regering alsnog de beoogde protectie tot stand zou brengen. Deze vrees was een belangrijk motief voor de pogingen om in het kader van de Volkenbond te komen tot een tariefbestand. De regering MacDonald hield het echter langer uit dan op het continent gevreesd werd en de Britse vrijhandel bleef hierdoor tot na de depreciatie van het pond intact. Ten opzichte van Groot-Brittannië was het voor Nederland daarom niet nodig een handelspolitiek te voeren. Beide landen kenden vrijhandel. Nederland deed actief mee aan de onderhandelingen in Genève, die de Britten moesten binden aan hun vrijhandel, maar dit liep op een mislukking uit. Van Brits protectionisme kwam in deze periode niets, maar dat had slechts te maken met de interne Britse politiek.

3.4 Protectie en handelspolitieke maatregelen in Nederland, 1929-1936

In Nederland ontbrak het niet geheel aan handelspolitieke maatregelen. Al in 1929 had het AR-kamerlid Van de Heuvel gepleit voor bescherming van de bietsuikerproductie, maar pas in 1930 werd er een compenserend recht voor suiker ingevoerd. Voor granen werd in 1931 de ongemamoufleerd protectionistische tarwe-wet ingevoerd. De nood

was sterker dan de deugd. De wet voerde net als in de omringende landen menggeboden in, hetgeen tot een vergrote, importvervangende graanbouw zou leiden. Hiermee is de Nederlandse protectie vóór de devaluatie van het pond uiteen gezet.¹³⁹ Het was nauwelijks meer dan een aarzelende, uit de nood geboren correctie op de vrijhandel. Nederland bouwde in deze periode een overheidsapparaat op, dat een economische en handelspolitiek zou kunnen gaan voeren, maar dat nog nauwelijks deed. Dit hing onder andere samen met het feit, dat de Nederlandse export nog nauwelijks door protectionistische maatregelen getroffen werd, ondanks het toenemend protectionisme bij de handelspartners. Toch werd een eerste aanzet tot enkele protectionistische maatregelen al vóór de val van het pond genomen. In september 1931 was er een anti-dumpingwet ingediend, maar dit voorstel zou overbodig worden door de maatregelen benodigd door de val van het pond. Het heeft het Staatsblad nooit gehaald.¹⁴⁰ Bij de indiening van de begroting voor 1932 had de minister van Financiën, Jhr. de Geer, bovendien een verhoging van het tarief van invoerrechten van 8 naar 10% voorgesteld. Hoewel de minister dit nog steeds fiscaal noemde, was deze maatregel niet van protectionistische trekken vrij te pleiten.¹⁴¹ In de Kamer kostte het de minister dan ook grote moeite zijn wetsontwerp veilig te stellen omdat het door velen in strijd, zo niet met de letter, dan toch met de geest van het Oslo-accord werd geacht. Colijn maakte duidelijk dat dit wat hem betreft de laatste tariefverhoging zou zijn die de Kamer als fiscaal kon laten passeren.¹⁴² Aan Verschuurs departement begon men, toen na de val van het pond duidelijk werd dat de Nederlandse kostprijzen zich onmogelijk direct zouden kunnen aanpassen, met het ontwerpen van een wet die zou uitgroeien tot één van de belangrijkste handelspolitieke instrumenten van de Nederlandse regering: de crisisinvoerwet.¹⁴³ Deze wet, een machtigingswet die het de minister mogelijk moest maken overmatige invoer door contingentering aan banden te leggen, was door Verschuur geïnitieerd om zowel handelspolitieke als politiek tactische redenen. Tarifaire protectie leek geen goed middel nu de Kamer bij een simpele, niet om zijn protectionistisch effect geïnitieerde verhoging al zoveel bezwaar maakte. Bovendien werden invoerrechten, als een vorm van belastingheffing, traditioneel tot de competentie van de minister van Financiën gerekend. Verschuur was er op uit de handelspolitiek aan zich te trekken en het leek in dat kader verstandiger tarieven als instrument te vermijden.¹⁴⁴ Bovendien was hij bang dat tarifaire protectie een permanent karakter zou aannemen, terwijl het slechts de bedoeling was bepaalde bedrijfstakken bescherming te bieden zolang de prijsaanpassing niet voltooid was.¹⁴⁵ Ook leken invoerrechten in een periode met snel dalende prijzen geen goed instrument. Het enige effect zou een verdere daling van de invoerprijzen zijn. Tenslotte was er een zeer praktisch bezwaar

tegen protectie door middel van tarieven. Om een goed beschermend tarief op te zetten zou een enorme hoeveelheid werk verzet moeten worden, hetgeen met de toenmalige bemanning van de departementen geruime tijd zou kosten. Contingentering door middel van Koninklijke Besluiten op basis van een machtigingswet zou veel sneller te realiseren zijn.¹⁴⁶

Nog vóór de crisisinvoerwet op 29 oktober 1931 bij het parlement werd ingediend ontstond er een discussie over de vraag of iedere handelspartner op basis van de meestbegunstigingsclausule aanspraak kon maken op een proportioneel contingent, een aandeel in het totale contingent gelijk aan het aandeel in de invoer van die handelspartner in het basisjaar. Verschuur wilde dat er met contingenten als ruilobject afspraken met de handelspartners gemaakt konden worden.¹⁴⁷ Al te veel moest men niet verwachten van zulk handelspolitiek overleg met contingenten als ruilobject zolang Nederland zich gebonden achtte aan het verbod op contingentering dat in 1927 in de Volkenbond overeengekomen was en dat slechts een uitzondering kende in geval er sprake was van "abnormale invoer". In de praktijk zou dit begrip, dat als zodanig in de wet werd opgenomen, nogal rekbaar blijken.¹⁴⁸ Wel betekende het dat contingentering slechts zou kunnen worden toegepast in bedrijfstakken die al in ernstige moeilijkheden verkeerden. Handelspolitiek overleg over de omvang van de contingenten zou daardoor alle kenmerken dragen van gesjacher aan een ziekbed. Een ander bezwaar tegen het standpunt van het ministerie van Arbeid, Handel en Nijverheid was dat het de positie van Nederland ten opzichte van Duitsland in het voorlopig op een laag pitje staande boterconflict zou ondermijnen. Daar had Nederland juist proportionele contingenten geëist.¹⁴⁹

Verschuur moet zich gerealiseerd hebben dat het openbreken van de meestbegunstigingsclausule ook in het parlement op problemen zou stuiten en zo prevaleerde de opvatting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Hoewel er in de Kamer een zeer grote meerderheid te vinden bleek voor contingentering als uiterste noodmaatregel, waren de anti-protectionistische sentimenten nog zo sterk dat een vrije hand voor de minister op dit gebied werd afgewezen. De vrijzinnigdemocraat Mr. P.J. Oud diende een amendement in dat de minister ertoe verplichtte elk KB op basis van de crisisinvoerwet binnen enige maanden door een wet in formele zin te laten bekrachtigen en zo'n KB slechts uit te vaardigen indien een daartoe aan te stellen commissie de minister daar een positief advies toe had gegeven. Verschuur moest zijn bezwaren tegen deze wijzigingen inslikken en bovendien accepteren dat de geldigheid van de wet beperkt werd tot 1 januari 1935.¹⁵⁰ In deze zin bijgesteld verscheen de wet op 23 december 1931 in het Staatsblad. De kort daarop ingestelde commissie toog prompt aan het werk.



De boerenleider Dr. F.E. Posthuma (Spaarnestad Fotoarchief/NFGC)



Mei 1930: boeren protesteren op het Binnenhof tegen de passieve houding van de overheid. (Spaarnestad Fotoarchief/NFGC)

Eind januari kon het eerste KB gebaseerd op deze wet worden uitgevaardigd.

Het eerste produkt dat gecontingenteerd werd was een landbouwprodukt, maar contingentering van agrarische produkten zette zelden zoden aan de dijk. De schaal waarop vele agrarische produkten in Nederland geproduceerd werden betekende dat het reserveren van de eigen markt nooit compensatie kon bieden voor een vermindering van de export. Tot de val van het pond was het slechts de akkerbouw die met zulke problemen kampte dat overheidsmaatregelen, o.a. in de vorm van menggeboden, niet uit konden blijven. Nu de gouden standaard door belangrijke producenten van veeteeltprodukten en bovendien door de belangrijkste importeur van zulke produkten, Groot-Brittannië, verlaten was, kwam praktisch de gehele landbouw in zulke problemen dat haar voortbestaan bedreigd leek.¹⁵¹ In 1930 sprak Geluk, de secretaris van de Algemeene Nederlandsche Zuivelbond (FNZ), van een zorgwekkende prijsdaling van boter, maar van een crisis in de branche zou geen sprake zijn.¹⁵² Na de financiële crisis van 1931 was een winstgevende afzet van zuivel in het buitenland niet meer mogelijk.¹⁵³ De veeteelers hadden tot die crisis slechts voor een propaganda-campagne in het buitenland om steun bij de overheid aangeklopt, een verzoek dat was afgewezen. Nu ontwikkelden de zuivelorganisaties een aantal plannen om met behulp van de overheid de levensbedreigende problemen te boven te komen.¹⁵⁴ Maar minister Ruijs de Beerenbrouck was niet zo voortvarend als Verschuur als het erom ging zich van de instrumenten te voorzien, waarmee hij de problemen die op hem af kwamen te lijf kon. Moest Verschuur zijn plannen wat matigen om de Kamer achter zich te krijgen, Ruijs werd in maart 1932, bijna een half jaar na de Britse depreciatie, in de Kamer fors de mantel uitgeveegd, omdat er aan bescherming voor de landbouw nog nauwelijks iets gedaan was.¹⁵⁵ Op 20 april werd eindelijk een wetsontwerp tot steun aan de melkveehouderij ingediend, de crisiszuivelwet 1932, maar toen was de landbouw inmiddels de facto bij Verschuurs departement ingedeeld.¹⁵⁶

Veeteelt was verreweg de belangrijkste tak van de Nederlandse landbouw. Zo'n 68% van de waarde van de agrarische produktie of 13% van het bruto binnenlands produkt werd geproduceerd in de veeteelt en 72% van het in cultuur gebrachte land was voor veeteelt bestemd. Bijna 45% van de veeteeltproduktie, of 5,5% van het BBP betrof zuivel. Het is duidelijk dat bijzondere maatregelen gerechtvaardigd zijn indien zulke belangen op het spel staan.¹⁵⁷ Bij de methode tot steun die de regering koos, die van een financiële vergoeding aan de boeren per kilogram aan de zuivelfabrieken geleverde melk gefinancierd uit toeslagen op consumptieve vetten, vallen vraagtekens te plaatsen. Zo'n systeem moest in sterke mate prijsverhogend werken en aangezien de

regering er aanvankelijk geen heil in zag de totale produktie te beperken, kon men rekenen op een steeds omvangrijker produktie op kosten van de consument, met als enige uitweg een vergrote buitenlandse afzet.¹⁵⁸ Met de crisiszuivelwet werd een kostenverhogende wet ingevoerd die veel weg had van een permanente subsidieregeling. Een tijdelijke steunwet zou aanpassing in de één of andere vorm moeten afdwingen. Zo'n crisiswet was deze wet niet, het was een subsidieregeling die bovendien dumping met landbouwprodukten – zonder overheidsmaatregelen moeilijk te organiseren door het grote aantal producenten – mogelijk maakte. Een tweede, soortgelijke wet tot steun aan de veeteelt, de crisisvarkenswet, was al ingediend toen de crisiszuivelwet op 21 juli 1932 in het Staatsblad verscheen.¹⁵⁹ Ook hier gold dat de verliezen gemaakt in de export, in het binnenland gecompenseerd zouden worden door prijstoeslagen die via een fonds gelijkelijk verdeeld zouden worden over alle producenten. Bij de crisisvarkenswet werden wel mogelijkheden gecreëerd om de produktie te beperken.¹⁶⁰ Met deze twee wetten was de veeteelt en daarmee zo'n 70% van de agrarische produktie beschermd, hetgeen op het conto van Verschuur geschreven moet worden. Verschuur gaf op economisch gebied steeds meer de leiding. Bij de toepassing van de contingenteringwet werd een duidelijk verschil van inzicht tussen Verschuur en Beelaerts zichtbaar. Stelde Beelaerts van Blokland voorop dat Nederland voorzichtig moest zijn in verband met de relaties tot zijn buurlanden, Verschuur legde het accent op de noodzaak zich te verdedigen.¹⁶¹ Ook bij de topambtenaren van de twee departementen viel zo'n verschil in inzicht te constateren. Nederbragt stond pal voor de zijns inziens door God zelf gewenste vrijhandel; Hirschfeld was (en welke Nederlander was dat niet) in principe ook wel voor vrijhandel, maar zag honderd en één redenen om er vanaf te wijken.¹⁶² Bij de uitvoering van de crisisinvoerwet was het Verschuur die het voor het zeggen had. Zo werden tot maart onder andere dameskleding, manufacturen, porcelein, aardewerk, radio's, vlees en fietsbanden gecontingenteerd.¹⁶³ De forse toepassing van de crisisinvoerwet leidde er samen met de crisiszuivel- en de crisisvarkenswet toe dat de daling van de kosten van levensonderhoud in 1932 minder was dan in enig jaar sinds het begin van de depressie. Juist nu de prijsaanpassing meer dan ooit nodig was bracht protectie deze in gevaar, hetgeen een herstel van de concurrentiepositie van het bedrijfsleven belemmerde en slechts leidden kon tot een roep om nog meer protectie.

Het CBS heeft voor de jaren 1931 en '32 een vrij forse BBP-deflator berekend van respectievelijk 4,1 en 8,4% (tabel 2.2), maar ook die was bij lange niet voldoende om de daling van de internationale prijzen bij te houden. Bovendien valt er zeker bij het cijfer van 1932 een vraagteken te plaatsen. Volgens dezelfde herberekening van de macro-

economische grootheden zou het bruto binnenlands produkt in 1932 nominaal met 9,1% dalen, wat een reële daling van het BBP met 0,7% zou betekenen. Gegeven een stijging van de werkloosheid van 6,6 tot 11,3% van de beroepsbevolking lijkt dit een te rooskleurig beeld.¹⁶⁴ Uitgaande van het kosten van levensonderhoudcijfer dat in 1932 minimaal daalde, lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat een BBP-deflator voor 1932 van 8,4% een te hoge schatting is.

Met dat al kende Nederland nog steeds een passieve handelspolitiek. Wel was er voor verschillende zwaar getroffen bedrijfstakken het één en ander aan protectie en steun gedaan, onderhandelingsobjecten had Nederland nog steeds niet. Daar bleek wel steeds meer behoefte aan en in 1933 kwam het tot wetgeving die tot doel had voor Nederland een onderhandelingswapen te smeden. Maar voor het zover was bleek het om de landbouw te beschermen nodig een groot systeem van protectionistische en steunverlenende maatregelen voor die bedrijfstak op te zetten. Om dit systeem in stand te houden, was een zo groot mogelijke agrarische afzet in de omringende landen nodig. Dat zou een belemmering blijken voor handelspolitieke maatregelen ten gunste van industriële bedrijfstakken, omdat niet het risico genomen kon worden dat zulke maatregelen tot represailles ten koste van de landbouw zouden leiden. Steeds opnieuw bleek dat er problemen ontstonden voor produkten die vielen buiten de bestaande landbouw-crisiswetten, als de crisiszuivelen en de crisisvarkenswet. Verschuur hoopte dit begin 1933 door een nieuwe wet, de landbouwcrisiswet, te ondervangen.¹⁶⁵ Deze wet bevatte elementen die kennelijk ten doel hadden de greep van het ministerie van Economische Zaken op het gehele economische beleid te versterken. Centraal in het ontwerp stond het landbouwcrisisfonds, dat gevuld moest worden door prijstoeslagen bij de verkoop van landbouwcrisisprodukten op de binnenlandse markt, door heffingen bij in- of uitvoer om prijsverschillen te neutraliseren, en door monopolie-winsten gemaakt doordat de overheid de gehele handel voor sommige produkten aan zich trok. De opbrengsten werden door gegarandeerde minimumprijzen of veilingprijzen over de landbouwers verdeeld.¹⁶⁶ Welke produkten voor steun in één of andere vorm in aanmerking kwamen bepaalde de minister door zo'n produkt – dat konden alle produkten van dierlijke of plantaardige oorsprong zijn – aan te wijzen als crisisprodukt, hetgeen daarna door het parlement bekrachtigd moest worden.

Het grote probleem voor de Nederlandse landbouw was de sterk teruggelopen export. Voor de export naar Duitsland was dit in de eerste plaats een gevolg van de algemene verarming in dat land, maar ook protectie en deviezenproblemen speelden een rol.¹⁶⁷ In november 1932 waarschuwde Ries dat 50% van de Nederlandse landbouwexport naar Duitsland als verloren moest worden beschouwd en dat, indien niet

snel alternatieve markten voor de landbouwprodukten gevonden zouden worden, alleen een grote sanering blijvende rijkssteun kon voorkomen.¹⁶⁸ Een alternatief voor de Duitse markt, een markt voor landbouwprodukten van zo'n omvang, kon slechts in Groot-Brittannië gevonden worden. Een echt alternatief was dat echter nauwelijks meer omdat de Britten toen al tot protectie en imperiale voorkeursbehandeling waren overgegaan en het prijspeil er door het lage pond beroerd was. Echt prohibitief was de Britse protectie zelden en als dumpmarkt bleef Groot-Brittannië daarom van belang. Een grote sanering, een andere mogelijkheid die Ries opperde, was voor de regeringspartijen die in agrarische kringen een aanzienlijk deel van hun electoraat vonden weinig aantrekkelijk. Het zou verarming op het platteland brengen, braakliggende grond en een extra toevloed van arbeidskrachten naar de industrie waar geen emplooi voor hen was. Voorlopig leek steun de enige mogelijkheid. Men zou wel zien in hoeverre die steun, zoals Ries voorspelde, blijvend zou zijn.

De landbouwcrisiswet was geen handelspolitieke wet in de strikte zin, maar vele maatregelen die op basis van deze wet tot stand kwamen, moeten wel tot de handelspolitiek gerekend worden. Heffingen bij in- en uitvoer en monopolies konden niet onbelangrijke handelspolitieke gevolgen hebben. Heffingen in het binnenland belemmerden een herstel van monetair evenwicht door prijsaanpassing en zorgden bovendien voor gelden om de export te steunen, of overvloedige productie aan armlastigen te verstrekken: het was een dumpwet.¹⁶⁹ De Nederlandse consument moest voor de landbouwsteun bloeden. Jaarlijks werd zo'n 200 miljoen gulden (zo'n 4% van het BBP) aan steun verstrekt, hetgeen via heffingen op voedsel opgebracht moest worden. 75% van de heffingen zou in 1938 geheven worden op onontbeerlijke voedingswaren als brood en vetten en daardoor voor alle inkomenscategorieën een flinke belasting betekenen. In dat jaar werden de uitgaven voor voeding er zo'n 8-11% (afhankelijk van de inkomenscategorie) door verhoogd, hetgeen voor de lagere en middeninkomens zo'n 3-4% van het jaarinkomen betekende. Behalve door middel van heffingen werkten de landbouwcrisismaatregelen ook door produktiebeperkingen, minimumprijzen en op tal van andere wijzen prijsverhogend. Hoe sterk dit de gezinsuitgaven beïnvloedde, valt eenvoudig niet te berekenen.¹⁷⁰ De hierboven genoemde percentages zijn bovendien aan de lage kant omdat het een berekening betreft over de periode na de depreciatie van de gulden. Vóór die monetaire maatregel was de landbouwsteun hoger, maar over die periode bestaan niet meer dan ruwe schattingen over het prijsverhogend effect die uitkomen op zo'n 8 tot 10%.¹⁷¹ De Britse handelsattaché Laming achtte dit veel te laag en meende in 1935 dat de Nederlandse arbeider 10-20% van zijn loon kwijt was aan maatregelen die de landbouwprijzen hoog hielden.¹⁷²

Ries was zeker niet de enige die zich tegen een voortdurende overheidssteun voor de landbouw verzette. Ook Hirschfeld had in verband met de prijsaanpassing grote bezwaren tegen een voortgaande landbouwcrisispolitiek zonder een daaraan gekoppelde dwang tot aanpassing.¹⁷³ In oktober 1933 maakte bovendien de Thesaurier-Generaal bezwaar tegen bepaalde aspecten van de landbouwcrisiswet, waardoor het ministerie van Economische Zaken het recht kreeg onafhankelijk van Financiën belasting te heffen ten behoeve van het landbouwfonds. Financiën had met dit fonds niets te maken tenzij het tekorten vertoonde. Dan moest het die aanzuiveren. Volgens Thesaurier-Generaal Van Doorninck namen die tekorten veel grotere vormen aan dan geraamd. Ook maakte deze topambtenaar bezwaar tegen het kunstmatig in stand houden van de landbouw, wat de prijzen in een periode van deflatie hoog hield.¹⁷⁴ Opvallend is dat de kritiek op de maatregelen steeds afkomstig was van hoge ambtenaren, ambtenaren naar wier oordeel in andere kwesties goed geluisterd werd. Politici gingen door met de landbouwcrisiswetgeving. Het electorale belang van de boeren was groot en werd in deze periode nog versterkt door de nieuwe politieke boerenbonden, die via hun blad "Landbouw en Maatschappij" voor de verkiezingen van 1933 een duidelijk stemadvies ten gunste van een aantal regeringspartijen, maar tegen vrijzinnig-democraten, SDAP en Communistische Partij gaven. Oud meende na de verkiezingen dat het geringe succes van zijn Vrijzinnig-Democratische Bond mede aan dit stemadvies moest worden geweten. De boeren waren een macht waar politici rekening mee hadden te houden.¹⁷⁵

Het wetsontwerp dat in maart 1933 was ingediend bevatte nog niet alle elementen van de wet zoals hierboven beschreven. In deze vorm was het resultaat van wijzigingen in het ontwerp door Kamer en minister gedurende de parlementaire behandeling. Ten gevolge van de val van het kabinet Ruijs de Beerenbrouck en de daaropvolgende verkiezingen liep die behandeling nogal wat vertraging op en duurde het tot augustus voor de wet in het Staatsblad kwam.¹⁷⁶

Al geruime tijd was het ministerie van Economische Zaken er op uit de mogelijkheid te creëren om de crisisinvoerwet te gebruiken als handelspolitiek wapen. Ten dele zou de toewijzing van contingenten afhankelijk gemaakt moeten worden van concessies die de handelspartners bereid waren te geven voor een contingent van een bepaalde omvang. Voor zo'n vorm van contingentering was een engere interpretatie van de meestbegunstigingsclausule nodig, iets waartegen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Financiën zich steeds hadden verzet.¹⁷⁷ Gedurende de wereldconferentie zag Colijn in dat na het mislukken van de conferentie Nederland niet als enige vast kon houden aan een passieve handelspolitiek. Hij gaf Hirschfeld en Verschuur toestemming om de crisisinvoerwet zo aan te passen dat deze handelspolitiek

bruikbaar werd. Het ministerie van Buitenlandse Zaken werd met deze nieuwe wet handelspolitiek buiten spel gezet. Al in een eerder stadium had Verschuur onderhandelingen over contingenteringskwesties aan zich getrokken.¹⁷⁸ De overdracht van bevoegdheden op handelspolitiek gebied was nu compleet en was een volledige overwinning voor Verschuur en diens hoofdamtenaar Hirschfeld geworden. De nieuwe crisisinvoerwet kwam nog in 1933 tot stand. Elk land kreeg voortaan een basiscontingent (beduidend lager dan het bestaande landencontingent) dat in ruil voor handelspolitieke concessies aangevuld kon worden. Ook in de nieuwe wet bleef contingentering slechts mogelijk indien de invoer van het betrokken produkt een abnormale omvang aangenomen had.¹⁷⁹ De nieuwe crisisinvoerwet, zo zou spoedig blijken, bevatte een aantal hinderlijke fouten. In de eerste plaats kon de wet slechts worden toegepast op produkten die ook in Nederland zelf geproduceerd werden en waarvan de binnenlandse produktie in de problemen kwam door overmatige invoer. Behalve een handelspolitiek strategisch doel bleef de wet een beschermend karakter houden en dit kon gemakkelijk met elkaar in tegenspraak komen.¹⁸⁰ Echt grote concessies konden moeilijk gegeven worden, want dan zou het beschermend karakter van de wet tenietgaan en daarmee de betrokken bedrijfstak in Nederland in gevaar komen. Beter ware het geweest indien ook de invoer van goederen waarvan de binnenlandse produktie onbedreigd was, of die in Nederland in het geheel niet geproduceerd werden, via contingentering als handelspolitiek onderhandelingsobject geïnstrumentaliseerd had kunnen worden.¹⁸¹ Vooral voor luxeprodukten waarvoor niet het gevaar bestond dat de consumenten de Nederlandse regering spoedig tot concessies zouden dwingen, had zo'n regeling tot flinke toezeggingen van de handelspartners kunnen leiden. De liberale handelspolitieke ideeën die sinds mensenheugenis de politiek in Nederland beheersten, waren niet zomaar verdwenen. Een handelspolitiek in bovenbedoelde zin zou in het parlement weinig kans gemaakt hebben. Belangrijker nog was een tweede bezwaar. De Nederlandse regering beoogde een wet waarmee ze elke handelspartner tot onderhandelingen kon dwingen, een voorwaarde waar de crisisinvoerwet aan voldeed. Maar de wet was zodanig dat zij ook de Nederlandse regering dwong, indien zij scherpe handelsconflicten wilde vermijden, om met elke handelspartner van enig belang te onderhandelen.¹⁸² Een echt afdoende manier om dit te ondervangen bestond eigenlijk niet, maar het was wellicht beter geweest indien ook de mogelijkheid had bestaan om een produkt te contingeren zonder indeling van het totale contingent in landencontingenten. Belangrijke exportprodukten van landen waarmee Nederland liever niet onderhandelde, hadden zo bescherming kunnen vinden. Met de wet zoals deze in het Staatsblad verscheen, kon niet slechts een onwillige handelspartner naar de onderhandelingstafel

gedwongen worden. Deze wet zou een tweesnijdend zwaard blijken, waardoor ook Nederland zelf tot onderhandelen gedwongen kon worden.

Zo kwam ook in Nederland een aantal beschermende maatregelen tot stand, maatregelen die vooral consoliderend van karakter waren. Er lag geen economische visie aan ten grondslag. De maatregelen leken er slechts op gericht een aantal belangrijk geachte bedrijfstakken door de depressie te slepen. Met deze wetgeving moest Nederland de handelspolitieke ontwikkelingen bij de omringende landen te lijf en bovendien proberen iets van de ongunstige effecten van zijn monetaire politiek weg te werken.

3.5 Handelspolitieke relaties in de periode van zwevende wisselkoersen, 1931-1936

3.5.1 Britse protectie en de handel met Nederland, 1931-1933

Nadat het nationale kabinet er in Groot-Brittannië niet in geslaagd was de gouden standaard te redden, leek zijn opdracht mislukt. Toch bleef het aan, nu om te proberen de depressie af te wentelen. De conservatieven wilden verkiezingen in de overtuiging die te zullen winnen. De Labour-ministers verloren op 28 september 1931 hun aanhang doordat ze uit hun partij gezet werden. Er zat voor hen weinig anders op dan de conservatieve coalitiepartner zijn zin te geven.¹⁸³ Na de verkiezingen van 27 oktober, die een triomf werden voor de conservatieve partij, werd het kabinet MacDonald gereconstrueerd.¹⁸⁴

Een week vóór die verkiezingen had Colijn Beelaerts vanuit Londen geschreven dat het protectionisme in Groot-Brittannië, voor zover van belang voor Nederland, wel mee zou vallen. De ambtenaren die hij gesproken had – de politici waren in hun kiesdistricten – waren van mening dat protectie nodig zou zijn om de lopende rekening te versterken en zo de stabiliteit van het pond te garanderen, maar “ordinary foodstuffs”, waar volgens Colijn tweederde van de Nederlandse export naar Groot-Brittannië uit bestond, zouden worden ontzien.¹⁸⁵ De overwinning van de conservatieven maakte een meer protectionistische koers en een imperiale preferentie-politiek onafwendbaar. Wilde zo’n imperiale voorkeursbehandeling voor de dominions van belang zijn dan kon protectie juist voor “ordinary foodstuffs” niet vermeden worden. Sentimenten tegen voedseltarieven waren er in Groot-Brittannië ongetwijfeld, maar zulke ideeën vond men vooral in de liberale en de Labour-partij.¹⁸⁶ Colijn had zich zand in de ogen laten strooien, maar veel zal dat niet uitgemaakt hebben, want op zijn advies om maar rustig af te wachten, reageerde Beelaerts met een aantekening in de marge van Colijns brief dat men dat op zijn ministerie steeds deed.¹⁸⁷

Halverwege november, nog geen maand na de verkiezingen, vroeg de Britse regering het parlement machtiging om invoerrechten tot een maximum van 100% van de waarde op fabrikaten te heffen.¹⁸⁸ Beargumenteerd werd dit wetsvoorstel door erop te wijzen dat er in de eerste dagen van november in de haven van Harwich en Londen een zekere overmatige invoer leek te bestaan.¹⁸⁹ Ook voor boeren werd in 1931, in de vorm van een tariefmachtigingswet speciaal voor tuinbouwproducten – een type produkt waarmee o.a. door Nederland gedumpt werd – iets gedaan.¹⁹⁰ Beide noodwetten werden nog vóór het kerstreces door het parlement gejaagd. Na de val van het pond en de daardoor versterkte Britse concurrentiepositie had protectie weliswaar nauwelijks zin, maar de Conservatieve Partij was er nu eenmaal een voorstander van en die had het voor het zeggen.¹⁹¹

Halverwege november begon Ruijs de Beerenbrouck, die toen Landbouw nog in zijn portefeuille had, zich zorgen te maken over de protectionistische ontwikkeling in Groot-Brittannië. Uitspraken van Walter Runciman, de Britse handelsminister, maakten Ruijs zo bezorgd dat hij maatregelen wilde. Hij vond dat de Britten maar eens gewezen moesten worden op de crisisinvoerwet, waar de voorzitter van de Ministerraad kennelijk weinig van begreep.¹⁹² Contingentering in een vorm als Nederland die kende, kon nooit bedreigend zijn voor Groot-Brittannië. Bovendien was de bilaterale handelsbalans zozeer in het voordeel van Nederland, dat ons land onmogelijk al te hoog van de toren kon blazen. Runciman en zijn collega van Landbouw, Gilmour, waren dan ook nauwelijks onder de indruk toen de Nederlandse gezant, Jhr. Mr. R. de Marees van Swinderen, de Nederlandse bezwaren tegen de Britse protectie uiteen kwam zetten. Nederland, zo bevoerden de Britten, stuurde alle agrarische produkten die het ten gevolge van Duits protectionisme niet meer bij zijn oosterburen kwijt kon naar Groot-Brittannië, hetgeen op de Britse markt tot prijsbederf leidde.¹⁹³ Het commentaar van Van Limburg Stirum en Ruijs de Beerenbrouck, dat het Duitse protectionisme voor Nederland wel meeviel, deed weinig ter zake.¹⁹⁴ De Britten werden geconfronteerd met een snel stijgende agrarische invoer uit Nederland ten gevolge van het stagneren van de Nederlandse export naar Duitsland en wilden dat die ontwikkeling tot staan kwam.¹⁹⁵

In 1931 was de tuinbouwexport van Nederland naar Groot-Brittannië nominaal met 3% gedaald, wat bij een daling van de gemiddelde exportprijzen met 18% (de agrarische prijzen daalden over het algemeen méér) een forse reële groei betekende.¹⁹⁶ Nu hoopten de Britten de eigen tuinbouw te versterken, hetgeen behalve werkgelegenheid ook een verbetering van de lopende rekening zou moeten meebrengen. Runciman weigerde in het zelfregulerend karakter van de lage sterlingkoers te geloven. Zijn analyse was gebaseerd op de gedachte dat de

Britse handelsbalans wel erg sterk moest verbeteren, wilde het evenwicht op de lopende rekening zich herstellen. De andere deelbalansen van de Britse lopende rekening waren zo sterk van internationale factoren afhankelijk – de scheepvaart van de omvang van de wereldhandel, de kapitaalopbrengsten van de wereldeconomie als geheel – dat de Britse ontwikkelingen maar van geringe invloed konden zijn.¹⁹⁷ Het zou al snel blijken dat Runciman gelijk had met zijn visie dat de handelsbalans zeer sterk moest verbeteren om de lopende rekening weer actief te maken. De traditioneel positieve saldi op de dienstenbalans en de kapitaalopbrengstenbalans daalden in 1932 verder, waardoor de vermindering van het tekort op de handelsbalans van 407 tot 286 miljoen pond onvoldoende bleek om het tekort op de lopende rekening weg te werken.¹⁹⁸ In een ander opzicht had Runciman ongelijk, namelijk dat voor een krachtige verbetering van de handelsbalans protectie nodig was. Vermoedelijk was de verbetering van deze balans een gevolg van de daling van de sterling-koers.¹⁹⁹

Toen in december 1931 de tariefmachtigingswet voor tuinbouwproducten door het parlement van Westminster werd aanvaard, kwamen ook in Nederland de eerste steunmaatregelen voor de tuinbouw tot stand.²⁰⁰ Deze maatregelen waren niet voldoende. De vooruitzichten werden somberder, de afzetmogelijkheden in het buitenland geringer. F. V. Valstar, de voorzitter van het Centrale Bureau van de Tuinbouwveilingen, die in 1931 nog niet pessimistisch was, zag zich in februari 1932 genoodzaakt de noodklok te luiden.²⁰¹ De tuinbouw had in 1930 voor 203 miljoen gulden geproduceerd (17,5% van de totale agrarische produktie), zorgde voor veel werkgelegenheid vooral in aanverwante bedrijfstakken als veilingen, kisten- en vatenfabrieken en was voor bijna 80% op export aangewezen.²⁰² Het wegvallen van een belangrijk deel van de export naar Duitsland ten gevolge van het koopkrachtverlies daar was opgevangen door op andere markten, vooral op de Britse markt, te dumpen. De Britten reageerden daar nu met protectie op. Gevreesd moest worden dat dit zou uitdraaien op een rampzalig prijspeil op de eigen markt.²⁰³ Berichten als deze bewogen de regering ertoe om in oktober 1932 een wet tot steun aan de tuinbouw in te dienen. De overheid zou volgens deze wet overtollige produktie die op de veiling een bepaalde minimumprijs niet haalde, uit de markt nemen en vernietigen. Door middel van vergunningen zou er tegen worden gewaakt dat deze subsidieregeling, die gefinancierd werd uit de schatkist, zou leiden tot een steeds grotere produktie.²⁰⁴

De activiteit aan Nederlandse kant bleef niet beperkt tot subsidie voor de tuinbouw. Op advies van de vleeswarenfabrikant Van Zwanenberg, die als exporteur van bacon goede contacten in Londen had, overwoog Beelaerts in december 1931 een ambtelijke delegatie naar Londen te sturen om over de tarieven te onderhandelen.²⁰⁵ De ge-

zant te Londen wees dit idee af omdat de Britten niet tot overleg bereid zouden zijn zolang hun tarief zich in een studiestadium bevond.²⁰⁶ De Marees van Swinderen, die al vanaf 1913 gezant te Londen was, stond erom bekend dat hij zich sterk met de Britse belangen had geïdentificeerd. Steeds ging hij zoveel mogelijk elk conflict uit de weg.²⁰⁷ Bovendien was hij op economisch gebied een absolute leek, wat op komieke wijze naar voren kwam toen de Britten de gouden standaard verlieten en de gezant daarop informeerde of dit betekende dat het pond nu een zilveren standaard kende.²⁰⁸ Uit deze combinatie van feiten zou de indruk kunnen ontstaan dat De Marees' advies om af te zien van onderhandelingen wel erg zwaar woog, maar de toekomst zou leren dat de Britten simpelweg weigerden te onderhandelen als hun dat niet uitkwam.²⁰⁹ Voelden de Britten zich sterk genoeg om te onderhandelen, dan pakte dat voor landen als Nederland met een overschot op de bilaterale handelsbalans bovendien zelden gunstig uit.

In Nederland werd na alle problemen met Duitsland en Groot-Brittannië naar mogelijkheden gezocht om met België een handelspolitiek van wederzijdse preferentie op te zetten. Doelend op zo'n toenadering tot België brak Colijn op 1 februari 1932 in een rede voor de Vereeniging voor Actieve Handelspolitiek, een lans voor regionale verdragen. Hij wees daarbij een te enge interpretatie van de meestbegunstigingsclausule af.²¹⁰ Enige dagen later ontving hij een uitnodiging van Runciman om eens in Londen te komen praten over zijn ideeën met betrekking tot regionale accoorden. Colijn trad prompt in overleg met Beelaerts, die op zijn beurt Verschuur om zijn mening vroeg.²¹¹ Deze was zeer positief over het idee, waarbij hij dacht aan het Osloblok aangevuld met Groot-Brittannië. Deze landen zouden elkaar onderlinge preferenties buiten de meestbegunstigingsclausule om moeten geven.²¹² Colijn kreeg in Londen een heel ander idee opgedist. Na een inleiding waarin Runciman beweerde dat de Britse tarieven slechts tijdelijk waren, kwam de aap uit de mouw: Runciman wilde evenwicht op de bilaterale handelsbalans tussen beide landen.²¹³ Expliciet om één of andere vorm van preferentie voor Britse producten vragen deed hij niet, maar hier moet hij aan gedacht hebben. Denemarken gaf Groot-Brittannië zulke preferenties al door middel van gemanipuleer met deviezencontrole en een handelspolitiek gebruik van overheidsorders.²¹⁴ Bovendien is er geen andere methode denkbaar om het doel te bereiken dat Runciman stelde. Nederland, dat anders dan Denemarken twee bijna gelijkwaardige handelspartners had, zat in een heel andere positie dan dit Scandinavische land. Duitsland, in de meeste jaren de belangrijkste markt voor de Nederlandse export, de grootste afnemer van Nederlandse diensten en bovendien een enorme maar dubieuze debiteur, was een partner die gevaarlijke wapens had als het zich door Nederland onrechtvaardig behandeld achtte. Dat zou het zeker doen indien

Groot-Brittannië preferentiële rechten zou krijgen. Het debat met de Britten verder maar vermijden leek daarom de beste oplossing, want ook dat land kon men niet voor het hoofd stoten.

In maart 1932 werd de tijdelijke Britse tariefwet vervangen door een meer definitieve regeling, waarin imperiale preferentie voor het eerst in de Britse geschiedenis op grote schaal werd toegepast. Behoudens voor enige basisprodukten kwam er een algemeen tarief van 10%, waarvan de dominions en koloniën werden vrijgesteld.²¹⁵ Na advies tot zulks door een daartoe aangestelde commissie, het Import Duties Advisory Committee, kon de Chancellor of the Exchequer het tarief verhogen.²¹⁶ De commissie had tot taak te voorkomen dat invoerrechten inzet werden in de politieke strijd en moest er voor zorgen dat alle Britse belangen (buitenlandse belangen werden buiten beschouwing gelaten) in overweging genomen werden.²¹⁷ De commissie adviseerde om te beginnen tot een algemeen invoerrecht van 20% op alle fabrikaten, om in een later stadium van geval tot geval te beoordelen of dit in het onderhavige geval wel redelijk was.²¹⁸

Na de conservatieve verkiezingsoverwinning was de stemming in Londen sterk ten gunste van de dominions. Men was bereid op de komende economische conferentie van de landen van het Britse Rijk, de dominions een flink aantal concessies te doen. De Britten wilden daar wel iets voor terugkrijgen, maar een echte quid-pro-quo-politiek had men niet op 't oog.²¹⁹ De Conferentie van Ottawa die van 21 juli tot 20 augustus 1932 bijeen kwam, werd hierdoor tot op zekere hoogte een succes voor de dominions. De vrijstelling van het basistarief die ze verworven hadden, werd aangevuld met aanzienlijke preferentiële marges in diverse invoerrechten en een zekere voorkeursbehandeling bij de in te voeren vrijwillige invoerbepalingen.²²⁰ Alles bijeen viel het de dominions niet mee wat ze hadden weten te bereiken. De verbeteringen die het voormalige moederland op de markten van zijn dominions kreeg, waren echter nog schaarser. Zo de preferentiële marges al werden vergroot dan gebeurde dat door de tarieven op invoer uit het buitenland te verhogen, niet door die op invoer uit het moederland te verlagen.²²¹ De industrie in de dominions had de invoerrechten ook tegen invoer uit het moederland hard nodig.²²²

De Britse landen op de Ottawa Conferentie waren cynisch genoeg zich uit te spreken tegen regionale verdragen als dit preferentie voor buurlanden buiten de meestbegunstigingsclausule om betekende.²²³ De commissie voor internationale economische politiek van de Economic Advisory Council realiseerde zich ter dege dat ook de Ottawa-accorden een ontduiking van de clausule waren, maar achtte deze en dit soort accorden de enige mogelijkheid om iets aan afbraak van protectie te doen.²²⁴ In 1931 was op de imperiale conferentie te Londen het Statuut van Westminster tot stand gekomen, waarin werd vastgelegd

dat de dominions soevereine staten binnen het Britse Rijk waren, in geen enkel opzicht aan elkaar of aan Groot-Brittannië ondergeschikt. Wel erkenden ze alle de Britse vorst als staatshoofd. Imperiale voorkeursbehandeling was in geen der Britse handelsverdragen als uitzondering op de meestbegunstigingsclausule erkend en deze politiek was dan ook op niets gebaseerd dan op de fictie dat deze groep landen, slechts bijeengehouden door één vorstehuis en een zekere traditie, nog één rijk vormde. Dat geen enkel land een duidelijk protest liet horen, had te maken met het feit dat geen land een handelsoorlog met het Britse Rijk aankon. De Britse politiek was gebaseerd op handelspolitieke macht en een schending van gangbaar internationaal recht.²²⁵

Met de landen buiten het Britse Rijk die door de nieuwe invoerrechten getroffen werden had de Britse regering vóór de Conferentie van Ottawa geweigerd te onderhandelen.²²⁶ Na die conferentie viel er niet zo veel meer te onderhandelen.²²⁷ De Federation of British Industries (FBI) zette bovendien de regering onder druk om onderhandelingen strikt te beperken tot de Scandinavische landen en Argentinië, landen waarvan de produktie complementair aan de Britse werd geacht. Het nog in opbouw zijnde Britse tariefsysteem moest niet meteen weer door allerlei concessies teniet gedaan worden.²²⁸ Voor de onderhandelingen met de Scandinavische landen ontstond nu het puur technische probleem, hoe de meestbegunstigingsclausule te ontduiken indien dat voor Groot-Brittannië gunstig was, zonder het recht op meestbegunstiging te verliezen als dat voor de Britten ongunstig zou uitpakken.²²⁹

Al vóór de Conferentie van Ottawa hadden de Scandinavirs aangedrongen op onderhandelingen. Vooral voor de Denen, wier export voor 60% uit uitvoer van veeteeltprodukten naar Groot-Brittannië bestond, was de handel met de Britten essentieel.²³⁰ Net als voor de meeste continentaal-Europese landen gold voor Denemarken dat het een actieve bilaterale handelsbalans met Groot-Brittannië had, zodat de afhankelijkheidsrelatie erg eenzijdig was.²³¹ Via hun deviezencontrole hadden de Denen daarom Groot-Brittannië aanzienlijk bevoordeeld ten koste van Duitsland.²³² In oktober 1932, bij een bezoek aan Denemarken van de Britse onderminister voor Buitenlandse Handel, J. Colville, kwam de Deense minister van Buitenlandse Zaken met een idee waarmee de meestbegunstigingsclausule ontdoken kon worden zonder dat deze formeel zou worden aangetast: purchase agreements of aankoopovereenkomsten. Deense bedrijven zouden in ruil voor Britse handelspolitieke concessies beloven grote partijen van bepaalde produkten uit Groot-Brittannië te betrekken. Formeel waren de regeringen bij deze overeenkomsten geen partij en daarmee vielen ze buiten de clausule.²³³ Een soortgelijke truc van de Duitsers in het boterconflict was in 1930 aanleiding geweest voor de eerste grote boycot van Duitse produkten in Nederland en Denemarken. De Britten pikten het idee

meteen op en gingen zulke overeenkomsten ook van andere landen eisen waarmee ze een passieve handelsbalans hadden.²³⁴ De concessies die de Britten in ruil voor purchase agreements aan de Denen gaven, stelden weinig voor en waren vooral een beperking van het tempo waarin de Denen ten gunste van de dominions en de Britse boeren hun marktaandeel in Groot-Brittannië moesten opgeven.²³⁵

De imperiale voorkeurspolitiek hield een niet onbelangrijke preferentiële marge in op voor Nederland belangrijke produkten als zuivel, eieren en vlees. Die marge lag voor vijf jaar vast. Onderhandelingen waren voor Den Haag niet erg interessant meer, vooral niet omdat de andere produkten waarvoor Nederland concessies zou willen, groenten, ook niet ter discussie stonden. De invoerrechten op groenten waren bedoeld om de eigen boeren te beschermen. Hierover viel met de Import Duties Advisory Committee geen accoord aan te gaan.²³⁶ Maar de resultaten van Ottawa waren minder ernstig dan men in Den Haag had gevreesd. Weliswaar kreeg Nederland te maken met beduidend hogere invoerrechten op belangrijke produkten, prohibitief waren die tarieven niet.²³⁷ De Nederlandse diplomatieke vertegenwoordigers in Londen waren dan ook van mening dat Den Haag beter niet op onderhandelingen kon aansturen. Er kon toch niets bereikt worden. Bovendien stond Nederland zwak tegenover het argument dat de Nederlandse contingentering een groeiend marktaandeel voor Britse produkten – natuurlijk resultaat van de Britse depreciatie – belemmerde.²³⁸ Hirschfeld had nog een andere reden om onderhandelingen uit de weg te gaan. De relatie met Duitsland, die in deze periode (de herfst van 1932) sterk bekoeld was, achtte hij voor Nederland van groter belang. Hij realiseerde zich dat concessies aan Londen al snel problemen met Berlijn zouden opleveren. Pas als een herstel van de goede relatie met Duitsland niet mocht lukken moest op een nauwere band met Groot-Brittannië worden aangestuurd.²³⁹ Van algemene handelspolitieke onderhandelingen met de Britten werd daarom voorlopig afgezien, iets waar men in Den Haag blij mee was toen eenmaal duidelijk werd waar de Britse onderhandelingen met de Scandinaviërs op uitdraaiden.²⁴⁰ Wel moest Nederland meedoen aan besprekingen betreffende de invoerbeperkingen van bacon die de Britten in Ottawa aan hun dominions hadden beloofd.²⁴¹ De Britten hadden een elk jaar kleinere invoer uit het buitenland en een grotere uit de dominions op het oog. De Britse binnenlandse markt werd gereguleerd en de noodzakelijke invoer in overleg verdeeld tussen de importerende landen.²⁴² De onderhandelingen hierover werden voor Nederland gevoerd door Ir. S.L. Louwes, Regeringscommissaris van de Nederlandsche Varkenscentrale, de uitvoerende instantie van de crisisvarkenswet. Deze was over de resultaten, een vermindering van de invoer uit Nederland met 40%, maar een garantie tegen verder prijsbederf, zodanig tevreden.

den dat hij zulke regelingen ook voor andere markten zou aanbevelen.²⁴³

Met Hirschfelds uitspraak dat Nederland eerst moest zien om met Duitsland tot overeenstemming te komen en pas toenadering tot Groot-Brittannië moest zoeken als dat zou mislukken, werd Groot-Brittannië teruggewezen naar de tweede plaats die het toekwam als economische relatie van ons land.²⁴⁴

3.5.2 Handelspolitieke conflicten met Duitsland, 1931-1933

In de tweede helft van 1931 leek de situatie in Duitsland voor Nederland op het gebied van de deviezentoe wijzing en de handelspolitiek wel mee te vallen. Weliswaar was de export naar Duitsland verre van optimaal, maar dat moest toegeschreven worden aan de diepte van de depressie bij de oosterburen en kon hun moeilijk worden verweten.²⁴⁵ In 1932 werd dit anders en zouden er vooral over landbouwkwesties verschillende handelspolitieke conflicten met Duitsland ontstaan. De depreciatie van de Deense kroon had de prijs van Deense boter scherp doen dalen, terwijl de concurrentie van de dominions op de Britse markt de aanvoer van Deense boter op de Duitse markt deed toenemen. De prijzen waren zodanig dat toen Schiele in januari 1932 de zaak in het kabinet aankaartte, ook het Auswärtige Amt en het ministerie van Economische Zaken van mening waren dat een tariefverhoging niet langer kon uitblijven.²⁴⁶ In 1931 waren de prijzen van geïmporteerde zuivel in Duitsland al met 20% gedaald. In 1932 zou die daling ondanks de bescherming die de Duitse regering de boeren door middel van tarieven probeerde te bieden nog eens 27% bedragen.²⁴⁷ België, Frankrijk en Zwitserland hadden zich door lage prijzen en grote aanvoer al gedwongen gevoeld de invoer te contingenteren. Bovendien begonnen de Britten hun dominions te bevoordelen. Volgens Schiele maakte de zuivelproductie in Duitsland een verlies van 4 miljoen RM per dag.²⁴⁸ Warmbold, de Reichswirtschaftsminister, kwam daarom met het plan om het botertarief in drie categorieën te verdelen: een hoog, prohibitief tarief voor invoer uit landen die geen handelsverdrag met Duitsland en dus geen recht op meestbegünstiging hadden, een toeslag op het normale tarief voor landen die gedeprecieerd hadden en daarom een compenserende heffing zouden moeten betalen (Denemarken) en een normaal tarief dat in verband met de relatie tot Nederland zoveel mogelijk zou moeten worden ontzien. Warmbold was na de boycot-acties nog steeds bang voor vijandige reacties in ons land.²⁴⁹ Toch werd op 19 januari besloten tot een algemeen tarief van 100 RM per 100 kg, een valutatoeslag van 36 RM en een tarief van 170 RM voor landen zonder handelsverdrag met Duitsland.²⁵⁰ Door de tariefverhogingen trad bovendien het verdrag met Finland in werking. Elk land waarmee Duitsland een handelsverdrag had, mocht 5000 ton bo-

ter per jaar tegen 50 RM per 100 kg invoeren. De discriminatie van de grotere producenten die in dit accord besloten lag, was in Nederland en Denemarken steeds als een bedreiging ervaren.²⁵¹

Doordat Verschuur het debat met Beelaerts van Blokland over de vorm van contingentering had verloren en Nederland zijn contingenten proportioneel toewees, kon Den Haag zich over deze discriminatie beklagen. Maar de reactie was aanvankelijk vrij kalm. Zowel Beelaerts als Nederbragt hadden volgens de Duitse gezant in Den Haag, Graf J. Zech von Burkersroda, begrip voor de Duitse situatie en de daaruit voortvloeiende maatregelen. Ook de Nederlandse pers bleef rustig.²⁵² Gegeven de bezwaren bij de landbouw konden de Nederlandse autoriteiten, die moesten vrezen voor felle agitatie in agrarische kring, de Duitse maatregelen niet over hun kant laten gaan.²⁵³ Het Comité van Economisch Verweer wist de Nederlandse regering ertoe te bewegen de fabrikanten Pluyer en Lewenstein naar Berlijn te sturen. In overleg met de gezant zouden die heren daar via hun zakenrelaties proberen het Reichsverband der deutschen Industrie en de Nederlandse regering op één lijn te krijgen, zodat de Duitse regering van twee kanten met dezelfde argumenten bestookt zou worden.²⁵⁴ De reacties van Nederlandse en Deense boeren na de boycot-acties vrezend, was het Reichsverband tot zo'n samenwerking met de Nederlandse autoriteiten bereid. De interventie van Pluyer en Lewenstein leidde ertoe dat de Nederlandse regering en het Reichsverband overeenkwamen te streven naar het afschaffen van de discriminerende boterregeling. Het vaste tariefcontingent van 5000 ton zou moeten worden vervangen door een proportioneel contingent van 75% van de invoer in 1930. Nadat het Reichsverband de Duitse regering in deze zin bewerkt zou hebben, zouden Hirschfeld en Nederbragt naar Berlijn gaan om de kwestie met de Duitse autoriteiten op te nemen.²⁵⁵

De daling van de deviezentoe wijzing in deze periode, gecombineerd met de sterk dalende agrarische export naar Duitsland, gaf de Nederlandse boer de indruk dat de Duitse deviezenreglementering de oorzaak was van de malaise. De activiteit van het Comité van Economisch Verweer richtte zich vooral tegen die reglementering.²⁵⁶ Toch riep ook de boterkwestie aan Nederlandse kant heel wat emoties op en dat maakte de problemen er alleen maar groter op. Ook aan de Duitse kant van de grens waren de boeren namelijk emotioneel bij de problemen betrokken en in verband met de vele verkiezingen die Duitsland in 1932 kende, kon geen Duitse regering aan buitenlandse eisen op dit gebied tegemoet komen.²⁵⁷ In het Duitsland van die dagen met het aanwakkerend politiek extremisme werd de economische politiek minstens zo sterk door politieke als door economische factoren beïnvloed.²⁵⁸ In maart, toen de houding ten opzichte van Duitsland in Nederland steeds scherper werd en de term boycot geregeld in de pers verscheen, kwam

de Nederlandse regering, kennelijk om de gemoederen thuis te kalmeren, met het voorstel om te onderhandelen.²⁵⁹ In Duitsland waren er in die tijd presidentsverkiezingen tussen Hitler en Von Hindenburg over twee ronden en zouden eind april de deelstaatarlamenten opnieuw gekozen worden. Behalve de deviezen- en de boterkwestie, moest in de onderhandelingen ook de verlenging van het eind 1932 verlopende, aanvullende handelsverdrag ter sprake komen. Dit zogenaamde Douane- en Kredietverdrag had Nederland in 1925 weten te krijgen door een verlenging van het Tredefina-krediet tot 1937. Het Tredefina-krediet was een krediet van 120 miljoen gulden dat Nederland Duitsland na de Eerste Wereldoorlog gegeven had om grondstoffen aan te kopen en zo zijn industrie weer op gang te helpen. Door steenkolenleveranties kon Duitsland dit telkens aflossen en daarna opnieuw gebruiken voor de aankoop van grondstoffen. Politiek Den Haag was nooit tevreden geweest over het verdrag van 1925. Door zijn passieve handelspolitiek, zo was de kritiek, had Nederland onvoldoende weten te bereiken.²⁶⁰ Sinds het begin van de depressie was de handelspolitiek minder passief, maar nog steeds gold dat de Nederlandse regering geen instrumenten ter beschikking stonden om een quid-pro-quo-politiek te voeren. Was het in het geval van de boterkwestie gunstig dat de crisisinvoerwet proportionele contingenten voorschreef, in andere gevallen ware het praktisch geweest indien de regering wat ruilobjecten ter beschikking hadden gestaan.²⁶¹ Nu stond de Nederlandse delegatie opnieuw met lege handen in de onderhandelingen en kon zij slechts de boycotdreiging uitspelen of opnieuw het krediet als ruilobject gebruiken. In Duitsland verzette Schiele zich tegen onderhandelingen met Nederland, omdat hij de in het Douane- en Kredietverdrag vastgelegde landbouwtarieven wilde verhogen zodra dit verdrag verliep. Opnieuw waren het het Auswärtige Amt en het Reichswirtschaftsministerium die begrepen dat bij een voortdurend conflict met Nederland de Duitse problemen er niet geringer op zouden worden en die zich daarom tegen de opvatting van Schiele verzetten. Op het Auswärtige Amt begon men onderhandelingen voor te bereiden. Men liet Van Limburg Stirum weten dat een concessie op het gebied van het krediet Duitsland welkom zou zijn. Ook Graf Zech liet blijken dat er onderhandelingen op handen waren door op mogelijke concessies te wijzen.²⁶²

In Nederlandse regeringskringen heerste nog steeds het naïeve optimisme over de komende onderhandelingen dat ook de Nederlandse houding op de tariefvredesconferenties in Genève had gekenmerkt. Jhr. de Geer, de minister van Financiën, dacht zelfs aan een "free trade exception". Hiermee werden concessies bedoeld buiten de meestbegunstiging om, die een land zou kunnen claimen, zo meende destijds in Genève de Britse diplomatie waarvan het idee afkomstig was, op ba-

sis van het feit dat de eigen markt al open was. Ook Verschuur meende dat de passieve handelsbalans met Duitsland dat land ertoe moest bewegen concessies te doen aan zijn belangrijkste handelspartner, Nederland.²⁶³ Aanvankelijk zou Nederland de onderhandelingen dan ook ingaan zonder duidelijke eisen, maar zou de gehele situatie rond de boter- en deviezenkwestie en het verlopen van het handelsverdrag ter sprake gebracht worden. Deze situatie zou men in het licht van de grote passiviteit van de handelsbalans plaatsen. Uiteindelijk werd een goede deviezenregeling toch als eis gesteld.²⁶⁴

De besprekingen die op 18 april in verband met de verkiezingen in Pruisen in het geheim plaatsvonden, kwamen pas tot stand nadat de Duitse industrie, daartoe aangezet door de Nederlandse regering, druk op de autoriteiten in Berlijn had uitgeoefend.²⁶⁵ Enige dagen vóór de besprekingen wees het Reichsverband de Duitse regering op het gevaar van een boycot. Rond die tijd verschenen ook weer berichten over zo'n boycot in de Duitse pers.²⁶⁶ Het geheime karakter van de besprekingen leidde ertoe dat er van de kalmerende invloed die er op de Nederlandse boeren van had moeten uitgaan, niets terecht kwam. Het Comité van Economisch Verweer bleef erop staan dat zijn eisen werden ingewilligd. Anders zou er geboycot worden.²⁶⁷ Hoewel dit zich vlak vóór en gedurende de geheime besprekingen afspeelde was de Duitse regering nauwelijks onder de indruk. De gevaren van toegeven aan de druk en het zich daarmee op de hals halen van de wraakzucht van de Duitse boeren, werden groter geacht dan het gevaar van een boycot of andere Nederlandse tegenmaatregelen. Duitsland wilde Nederland – volgens Ries als doekje voor het bloeden – een verlenging van het verdrag geven, maar daarmee was noch de deviezen-, noch de boterkwestie opgelost. Dat waren nu juist de punten waar Posthuma en zijn comité steeds op hamerden.²⁶⁸ Beelaerts die veel begrip toonde voor de Duitse problemen, vertrouwde Graf Zech toe dat zonder Duitse concessies de publieke opinie in Nederland niet in de hand te houden zou zijn.²⁶⁹ Zowel Nederbragt en Hirschfeld als Van Limburg Stirum spraken de vrees uit dat de Nederlandse regering tegen haar zin door de publieke opinie tot het toepassen van clearing gedwongen zou worden als Duitsland niet met concessies over de brug kwam.²⁷⁰

Gedurende de Conferentie van Lausanne probeerden de daar aanwezige ministers van het kabinet Von Papen een regeling voor de boterkwestie tot stand te brengen die zowel de boeren als de belangrijkste handelspartners zouden kunnen aanvaarden. Overeengekomen werd het tariefcontingent van 5000 ton in een proportioneel contingent van 70% van de invoer in 1931 om te zetten, waardoor de invoermogelijkheden voor Nederland zouden worden verruimd en die voor de andere boterimporteurs zouden verminderen.²⁷¹ Voor het jaar 1932 hoopten de ministers zo het conflict met Nederland bij te kunnen leggen. Op de

dag waarop het kabinet besloot de boterkwestie door spoedige onderhandelingen uit de wereld te helpen, viel ook een besluit dat tot nieuwe conflicten aanleiding zou geven: Duitsland zou overgaan tot het contingenten van de invoer van groenten. Protectionistische maatregelen in Groot-Brittannië en Frankrijk en de geringe vraag leidden ertoe dat de Duitse markt werd overspoeld met Nederlandse en Italiaanse groenten. Een verhoging van de invoerrechten was door diverse handelsverdragen onmogelijk, zodat besloten werd tot het tot dan toe door Duitsland niet gehanteerde middel van contingentering. Duitsland was tot deze maatregel gedwongen, maar van de boterkwestie had het geleerd voorzichtig te zijn als het de Nederlandse landbouwimporten ging aanpakken. Daarom zou men met diverse handelspartners onderhandelen voor de contingentering zou worden ingevoerd.²⁷²

Het Duitse voorstel om de boterkwestie te bespreken werd in Nederland als een stap in de goede richting gezien, maar vóór de conflicten zouden zijn opgelost moest Duitsland óók met een deviezenregeling als het met Italië had, een Sonderkonto, over de brug komen.²⁷³ Zelfs het boterconflict, zo zou spoedig blijken, was nog lang niet van de baan. Vóór de onderhandelingen op 2 augustus in Berlijn begonnen, ontstond er al een conflict tussen Von Braun, de nieuwe landbouwminister, die een minimumtarief van 100 RM per 100 kg eiste, en Warmbold, die niet bereid was verder te gaan dan 80 RM per 100 kg. Dit moest dan gelden voor een proportioneel te verdelen contingent van 80.000 ton, anders zou, zo meende Warmbold, het conflict met Nederland en Denemarken niet opgelost kunnen worden. Dit zou niet alleen nadelig zijn voor de Duitse industrie, maar het zou ook problemen voor de onderhandelingen over de Duitse schulden opleveren.²⁷⁴ Op voorstel van Von Papen besloot de Duitse regering als doelstelling voor de onderhandelingen tot een tarief van 75-100 RM per 100 kg voor 50-80.000 ton, waarbij een zo hoog mogelijk tarief prioriteit had. In de onderhandelingen claimde Nederland een 60.000 tons contingent tegen een tarief van 50 RM en vroegen de Denen 80.000 ton tegen 75 RM.²⁷⁵ Zo werden de onderhandelingen een mislukking en kwam de boterkwestie opnieuw in de Duitse Ministerraad, waar de tegenstelling Von Braun versus Warmbold weer oplaaide. Het Duitse tegenbod van 50.000 ton tegen 70 RM dat op 12 augustus bij een nieuwe serie besprekingen gedaan werd, deed Verschuur af als een bord linzensoep.²⁷⁶ De boterkwestie behield zijn slepend karakter.

Eind augustus kwam voor het eerst de contingentering van groenten in de openbaarheid: Von Papen dreigde ermee en, zo meende Van Limburg Stirum, niet alleen om bij de boeren in de gunst te komen. Het prijsbederf op de Duitse markt achtte de gezant een reëel probleem. De tomatenprijs in Duitsland lag op nog geen 20% van de kostprijs.²⁷⁷ Vóór er tot contingentering zou worden overgegaan, zouden

met zo'n tien landen, waaronder Nederland, onderhandelingen gevoerd worden.²⁷⁸ Ritter zei tegen Jhr. de Vos van Steenwijk, de Nederlandse zaakgelastigde, dat de soep niet zo heet gegeten zou worden, maar dat contingentering wel nodig was, want allerlei verdragsbepalingen maakten het onmogelijk de invoerrechten te verhogen. De zaakgelastigde trok hieruit de conclusie dat een verlenging van het Douane- en Kredietverdrag, waarin vele tarieven op groenten waren vastgelegd nog wel eens op problemen zou kunnen stuiten.²⁷⁹ Het Duitse belang bij dit verdrag bestond erin dat Nederland eenzijdig beloofde steenkool niet te contingeren. Het leek Verschuur daarom goed ervoor te zorgen dat een contingenteringsbesluit voor steenkool klaar zou liggen voor het geval het verdrag zou verlopen. Deze poging om de eerste crisisinvoerwet handelspolitiek en daarmee oneigenlijk te gebruiken, moest Duitsland tot bezinning brengen.²⁸⁰

De Duitse voorstellen voor de groentencontingentering kwamen er in de meeste gevallen op neer dat de invoer tot minder dan de helft werd teruggedrongen. Dit leidde ertoe dat de Duitse commissie die langs de Europese hoofdsteden trok om over contingentering te onderhandelen, de tomatencommissie, in Den Haag na overleg in de Nederlandse Ministerraad, met een botte weigering om op die basis ook maar te praten werd geconfronteerd.²⁸¹ Hirschfeld dreigde met tegenmaatregelen indien Duitsland zijn plannen eenzijdig doordrukte.²⁸² De scherpte van de Nederlandse reactie deed de Duitsers schrikken, hetgeen precies de bedoeling was. Zo kon men de oppositie in Duitsland tegen de plannen een steuntje in de rug geven.²⁸³ Op voorstel van Ries nam een aantal Nederlandse gezanten contact op met de regeringen waar ze gedetacheerd waren om zo een gezamenlijke actie tegen de Duitse groentencontingentering op gang te brengen.²⁸⁴ In hoeverre dit succes had is niet geheel duidelijk, wel is duidelijk dat ook Denemarken en Italië zich tegen de Duitse plannen sterk maakten.²⁸⁵

Hirschfeld had Verschuur in september geadviseerd om op verdere Duitse stappen tegen de Nederlandse landbouw te reageren door het Douane- en Kredietverdrag te laten verlopen en zo de Duitsers met contingentering van steenkool te dreigen.²⁸⁶ De Duitse contingenteringsplannen waren er inderdaad aanleiding toe de verlenging van het verdrag te laten rusten. Ook werd op het Duitse voorstel om een Sonderkonto-regeling aan te gaan niet ingegaan. Besloten werd bovendien dat indien Duitsland eenzijdig tot contingentering van groenten zou overgaan, Nederland clearing zou instellen en steenkool zou contingeren. Ritter liet daarop weten dat Duitsland in dat geval met represailles zou terugslaan.²⁸⁷ Zo leek een complete handelsoorlog op handen. Ondertussen nam ook de boycot weer steeds scherpere vormen aan.

De boycot en de Nederlandse dreigementen versterkten als voorzien de oppositie tegen de contingenteringsplannen in Duitsland. Vele

Duitse bedrijven lieten weten tegen zo'n contingentering te zijn.²⁸⁸ Maar de voornaamste oppositie kwam uit geheel onverwachte hoek, van de Reichsbank. In een brief aan de Kanselier waarin de bank uiteenzette dat de deviezensituatie de laatste tijd iets verbeterd was en dat een versterking van deze tendens eerste prioriteit moest hebben, concludeerde de bank dat onder deze omstandigheden een handelsoorlog met landen waarmee Duitsland een sterk actieve handelsbalans had, vermeden diende te worden. Daarom kon van contingentering geen sprake zijn.²⁸⁹ Deze brief lekte uit en de stellige indruk bestaat – de brief was persoonlijk noch vertrouwelijk – dat dit niet geheel toevallig was. Von Papen was kwaad, Von Braun woedend en Luther deed boetvaardig, maar het kwaad was geschied.²⁹⁰ Eind oktober begon duidelijk te worden dat de interne en externe oppositie tegen Von Brauns plannen deze zouden blokkeren.

Ondertussen was de relatie tussen Den Haag en Berlijn sterk bekoeld. Hirschfeld mocht in september 1932 de verhouding tot Duitsland prioriteit gegeven hebben boven toenadering tot Engeland, hoe men de relatie tot de oosterburen kon verbeteren was niet duidelijk. De aan beide kanten van de grens sterk meelevende publieke opinie dwong beide regeringen steeds tot felle reacties, ook al zagen de regeringen de redelijkheid van de reactie van de ander op de ontstane crisissituatie wel in.

In Duitsland werd, toen de onderhandelingsresultaten van de tomatencommissie op een rijtje werden gezet, duidelijk dat van contingentering van groenten weinig meer zou komen.²⁹¹ Na de verkiezingsnederlaag van Von Papen op 6 november leek het plan zelfs geheel van de baan. Wel adviseerde de geheime handelspolitieke commissie het handelsverdrag met Nederland te laten verlopen, opdat de overtollige groenteninvoer na 1 januari 1933 met behulp van tariefverhogingen gestuit zou kunnen worden.²⁹² Om de stemming wat te verbeteren had Duitsland eind oktober voorstellen gedaan die de boterkwestie uit de wereld hielpen. Op 15 november ging Nederland accoord met een proportioneel aandeel in een contingent van 55.000 ton, 55% van het al rampzalige jaar 1931, tegen 75 RM per 100 kg.²⁹³ Hoewel deze regeling verre van optimaal was, leek het toch een eerste aanzet tot een verbetering van de sfeer. Duidelijke verbetering trad in toen Nederland eind november voldoende vertrouwen in de goede afloop van de groentenkwestie kreeg, om de Sonderkonto-regeling aan te kaarten.²⁹⁴ De groentencontingentering was Duitsland niet langer al de conflicten die het gaf waard. Vele invoerrechten op groenten, maar ook op kaas, spek en eieren, zouden door het verlopen van de verdragen met Nederland en Zweden, het opzeggen van het verdrag met Joegoslavië en het wijzigen van dat met Frankrijk, binnenkort vrij komen.²⁹⁵

Pas toen de contingenteringskwestie van de baan was begon Hirschfeld zich te realiseren dat een consolidatie van de verdragstarie-

ven wel eens op grote problemen zou kunnen stuiten. De politiek van het ministerie van Economische Zaken – mocht Duitsland tot contingentering overgaan dan zou Nederland terugslaan door middel van contingentering van steenkool – had ertoe geleid dat Duitsland nu de handen vrij had om de groenteninvoer met tarieven af te snijden.²⁹⁶ Represailles tegen zo'n politiek waren moeilijk te verkopen. Nederland had de verhoogde tuinbouwtarieven in Groot-Brittannië ook over zijn kant laten gaan.²⁹⁷ Bovendien waren niet in verdragen vastgelegde invoerrechten steeds als een instrument beschouwd dat een land soeverein kon toepassen.

Met alle conflicten was bereikt dat Nederland op 15 november een boterregeling kreeg die nauwelijks beter was dan die Duitsland op 12 augustus al voorstelde, dat eind december een Sonderkonto-regeling tot stand kwam die eind september al voor Nederland klaar lag en dat de groentenexport naar Duitsland weliswaar niet door contingenten maar door tarieven zou worden aangepakt. Nederland kreeg wel de vrijheid steenkool te contingenteren, maar daar bestond in het binnenland nog heel wat oppositie tegen. Bovendien kreeg Nederland de toezegging dat er spoedig onderhandeld zou worden over een nieuw verdrag. Bekend was al dat Duitsland concessies zou eisen ten aanzien van de rente over het Tredefina-krediet. Of dit voldoende zou zijn om de ongetwijfeld grote oppositie onder Duitse boeren tegen concessies aan Nederland te overwinnen, moest men maar afwachten. Het instrument van de boycot, dat in 1930 zo succesvol was gebleken, bleek nu krachteloos. Ook gold dit voor pogingen om via de Duitse industrie de Duitse regering te beïnvloeden. Naarmate de NSDAP politiek van groter belang werd en de opeenvolgende regeringen zich sterker gedwongen zagen pogingen te ondernemen van die partij stemmen onder boeren terug te winnen, werd de oppositie tegen de handelspolitiek van Berlijn voor Den Haag steeds moeilijker.²⁹⁸

3.5.3 Toenadering tot België: een débâcle

De relaties met Duitsland dreigden steeds weer op handelspolitieke conflicten uit te lopen. Groot-Brittannië sloot zich op in zijn rijk. Geen wonder dat de toenadering tussen Nederland en België, een poging van twee kleine vrijhandelsstaten om steun bij elkaar te vinden, onverdroten voortging. Direct na de Britse depreciatie liet minister-president Ruijs de Beerenbrouck zich in een brief aan Beelaerts van Blokland zeer positief uit over de pogingen tot toenadering en de circulerende tolunieplannen.²⁹⁹ Nederbragt en Suetens waren toen al enige tijd bezig met een verdrag met tarieflijsten waarmee, zo wilde het idee van Nederbragt, de beide landen elkaar konden bevoordelen met handhaving van de meestbegunstigingsclausule. Door slechts tariefconcessies te geven voor produkten die voornamelijk door de verdragspartner

geïmporteerd werden, moest dit gerealiseerd worden.³⁰⁰ Nederbragt, zelf enthousiaster over de toenadering dan zijn minister, wilde iets bereiken zonder dat de meestbegunstiging in de knel zou komen, daar die voor Beelaerts sacrosanct was.³⁰¹ Bovendien bestond er bij De Geer al oppositie tegen de toenaderingspolitiek omdat die in strijd zou kunnen komen met de meestbegunstigingsclausule.³⁰²

Kort na de val van het pond werd het de Belgen duidelijk dat deze gebeurtenis hen op hun belangrijkste afzetmarkten grote schade zou berokkenen.³⁰³ Op de Britse markt door een verslechterde concurrentiepositie, op de Franse door de nu krachtig doorgevoerde contingenteringpolitiek.³⁰⁴ De regering begon daarom systematisch toenadering tot Nederland te zoeken wat, gegeven het feit dat Hymans nog steeds minister van Buitenlandse Zaken was, slechts gezien kan worden als een "mariage de raison".³⁰⁵ Hymans was de man van de annexatiepolitiek van 1918. Van sympathie voor Nederland had hij nooit blijk gegeven.³⁰⁶ Nú sprak Hymans zelf met de Nederlandse gezant, Jhr. van Nispen tot Sevenaer, die hij toen de Franse ambassadeur hem eens vroeg of hij de Nederlandse regering niet kon vragen deze saai onbenul te vervangen, slechts verdedigd had door op het gevaar van een intelligenter gezant te wijzen.³⁰⁷ Het kwam nu toch wat onpraktisch uit dat hij te maken kreeg met deze weinig voortvarende gezant. Op Hymans' suggesties over een tolunie reageerde de gezant aanvankelijk met een lang en somber verhaal over de toekomst van Europa, maar daarna zag hij toch wel wat in de suggestie, zo meende de Belgische minister.³⁰⁸ Naar Den Haag schreef Van Nispen, dat hij de tijd voor de tolunieplannen van de Belgen niet rijp achtte.³⁰⁹ Maskens, de Belgische gezant in Den Haag, besprak met enig enthousiasme de tolunieplannen met Beelaerts, maar de Nederlandse minister was wellicht in verband met de bezwaren van zijn collega en geestverwant Jhr. de Geer, uiterst terughoudend.³¹⁰ De toenadering tussen de twee landen kwam van Brussel en was voor de Belgen veel meer dan een gebaar. Het was één van de hoofddoelstellingen van de katholiek-liberale coalitie onder leiding van Renkin, die in de zomer van 1931 het kabinet Jaspar vervangen had, en de centrale doelstelling van haar handelspolitiek.³¹¹ De reactie in Den Haag was zo niet koel dan toch nuchter en wellicht ontnuchterend.

Anders dan de grote omringende landen kon België door de aard van zijn economie op de val van het pond nauwelijks reageren met een protectionistische politiek. Voor een aantal belangrijke branches kon de eigen markt geen uitkomst bieden. Internationale handel was voor België meer dan voor welk land ook noodzaak. Juist die handel kreeg na de val van het pond en het overal opkomend protectionisme klap op klap.³¹² Nederland stond er niet veel beter voor dan België. Ook ons land kreeg door de val van het pond, de Duitse deviezencontrole, de

protectie en de algemene malaise een zware terugslag in de export te verwerken. De handel met de belangrijkste handelspartners ging er scherp op achteruit. Het verbaast dan ook niet dat de sympathie voor de toenadering die de Belgische regering in haar vaandel had geschreven, toenam naarmate de handel met Duitsland en Groot-Brittannië moeilijker werd. Aanvankelijk had Jhr. de Geer grote bezwaren tegen de toenadering, hetgeen er zelfs toe leidde dat Nederbragt zich in dezen moest beperken tot privé-gesprekken met Suetens.³¹³ Langzamerhand begon de minister van Financiën deze weerstand te overwinnen, maar voor hij accoord kon gaan met een verdrag “à tarif annexé” wilde hij nog wel de consequenties voor de schatkist onderzocht hebben. Bovendien kwam De Geer met de opmerking dat het wellicht beter zou zijn om niet de tarieven te verlagen van goederen waarvan het grootste deel van de import bij de verdragspartner vandaan kwam, maar van goederen waarvan dat voor het grootste deel van de binnenlandse consumptie gold. De bescherming die de eigen industrie van de tarieven genoot zou zo beter gewaarborgd zijn.³¹⁴ Heel wat enthousiaster over de toenaderingsidee was Ruijs de Beerenbrouck.³¹⁵ In een aantal bedrijfstakken konden ook in België protectionistische maatregelen een helpende hand bieden. Al vóór de Britse depreciatie hadden de boeren een verhoging van de invoerrechten tot het vooroorlogse peil (een verzevenvoudiging) geëist. Na de depreciatie van het pond werd zo’n tariefverhoging ingevoerd voor een groot aantal produkten o.a. voor vee, vlees en zuivel.³¹⁶ Ruijs zag in deze Belgische tariefverhogingen slechts een argument om des te spoediger een douane-unie tot stand te brengen.³¹⁷ Ook Verschuur vond de ideeën heel mooi, maar deze voorzag al de problemen die de meestbegunstigingsclausule voor zo’n toenadering kon opleveren.³¹⁸ In protestantse kring, waar Nederbragt toe behoorde, leefde de toenadering niet minder. Dit bleek uit de houding van AR-voorman Colijn. Deze zag in vrijhandelsblokken desnoods naar buiten toe afgesloten, de enige mogelijkheid om nog iets te redden van de vrijhandelsidealën waarvoor hij zich in Genève sterk had gemaakt.

Op 4 en 5 december 1931 zouden Suetens en Nederbragt elkaar in Den Haag spreken over een verdrag “à tarif annexé”. Juist in die dagen werd de crisisinvoerwet in de Tweede Kamer besproken, waarbij Verschuur niet zonder bombast afscheid nam van de vrijhandel.³¹⁹ In België verklaarde minister-president Renkin rond dezelfde tijd dat België door de toenemende protectie in de omringende landen tot soortgelijke maatregelen gedwongen zou kunnen worden. De Belgische regering had daartoe alle bevoegdheden inclusief een contingeringsbevoegdheid.³²⁰ In de beide landen leek het er op dat contingering de relatief grote vrijhandel teniet zou doen en dat kwam tussen Suetens en Nederbragt natuurlijk ter sprake. Suetens vroeg Nederbragt of het niet mogelijk zou zijn elkaar bij het toewijzen van contingenten preferentie

te geven, maar dit achtte de Nederlander in strijd met de meestbegunstigingsclausule.³²¹ Hij stelde daarom voor in het kader van de Oslo-groep tot de afspraak te komen dat contingentering steeds voorafgegaan zou worden door consultatie van de leden.³²² Hier kwam niets van, maar zo'n type overeenkomst kwam op 29 december 1931 wel tussen Nederland en België tot stand. Verschuur had hier van tevoren mee ingestemd mits de contingentering, ten minste ten opzichte van België, buiten de meestbegunstigingsclausule zou worden gehouden.³²³ De CHU-ministers De Geer en Beelaerts waren tegen alles wat zweemde naar een aantasting van die clausule. Zo kwam de overeenkomst met België tot stand zonder de door Verschuur bepleite toevoeging.³²⁴ Voor de toepassing die Beelaerts voor de crisisinvoerwet voor ogen stond, een in noodsituaties uiterst voorzichtig te hanteren instrument, was zo'n overeenkomst geen enkel bezwaar. Maar Verschuur wilde contingentering als een slagvaardig wapen hanteren en dan was het verplichte overleg met België een groot obstakel. Hij was dan ook woedend over de eigengereide politiek van Buitenlandse Zaken, maar zonder België voor het hoofd te stoten viel er weinig meer aan te doen. Verschuur had een les geleerd. Voortaan zou hij ervoor zorgen dat het inhoudelijk deel van onderhandelingen over contingentering, door zijn eigen ambtenaren gevoerd zouden worden.³²⁵

Direct nadat de Belgische regering op 28 december besloot schoenen als eerste produkt (behoudens steenkool) te contingenteren, kwam er een stroom van aanvragen voor soortgelijke maatregelen op gang. Ondanks de verhoogde invoerrechten waren de landbouwprijzen in België scherp blijven dalen, waardoor ze in 1932 17% lager uitkwamen dan in 1931.³²⁶ Nogmaals de invoerrechten op landbouwprodukten verhogen, wat in maart 1932 met 15% gebeurde, bleek de prijsval niet te kunnen stuiten. In april werd daarom de invoer van vee, vlees en boter en enige maanden later die van fruit door contingentering beperkt.³²⁷ De in het kader van de Nederlands-Belgische contingenteringsovereenkomst noodzakelijke onderhandelingen trok Verschuur, vóór Nederbragt opnieuw zijn politiek kon ondermijnen, naar zich toe. Hij liet ze voeren door Hirschfeld. Deze sprak eind januari 1932 twee dagen lang met Suetens over de in Nederland in te voeren contingenteringen voor schoenen, confectie, wollen stoffen en tricot, die voor België vrij hard aankwamen. Een compromis bleek mogelijk.³²⁸ Een maand later kwam België met Duitsland een verlaging van de steenkolencontingenten overeen, wat in Nederland stevig aankwam. Van Nispen moest dreigen met Nederlandse tegenmaatregelen, maar ook hier werd een compromis gevonden.³²⁹ De Belgische contingentering van landbouwprodukten vond Nederland geen bezwaar, want door de landencontingenten werd het Nederlandse marktaandeel tegen de Deense concurrentie beschermd.³³⁰

Inmiddels waren Suetens en Nederbragt het raamwerk voor een verdrag "à tarif annexé" overeengekomen, waarin in principe tot een verlaging met 50% was besloten voor invoerrechten op die goederen waarvan de invoer voor ten minste 60% bij de handelspartner vandaan kwam. De vakministeries moesten deze overeenkomst van 16 januari nu verder uitwerken.³³¹ Het ministerie van Financiën trok zijn fiscale bezwaren in en behalve wat bezwaren op mindere punten, leek er geen vuiltje aan de lucht.³³² Pas nu, het was inmiddels maart 1932, kreeg het bedrijfsleven de kans om zich uit te spreken over het verdrag en volkomen onverwachts kwam een vernietigende kritiek los. Zoals De Geer al in november had geschreven, kon invoer van een produkt waarvan 60% of meer uit België geïmporteerd werd een gevaarlijke concurrentie voor een Nederlands bedrijf betekenen. Daar waren diverse voorbeelden van. De Belgische glas-, klompen-, matten-, en fietsbandenindustrie waren voor Nederlandse bedrijven in die branches gevaarlijke concurrenten. Alle vielen ze binnen de 60%-categorie. Een teleurgestelde Verschuur schreef dat het bedrijfsleven in het algemeen van alles wilde maar in concreto niets.³³³ Nog teleurgestelder was Beelaerts van Blokland, die veel verwacht had van het morele effect van een accord tussen Nederland en België, een effect dat zijns inziens ook het voornaamste belang van het Oslo-accord was. Tijdens een maaltijd bij Suetens was het Nederbragt gebleken dat ook in België illusies leefden over zo'n effect. Beelaerts hoopte dan ook dat men op Verschuurs departement het verdrag nog eens kon heroverwegen.³³⁴ De doodsteek kwam een week later toen de Directeur-Generaal van de Arbeid, C.J.Ph. Zaalberg, berekende dat Nederland voor de produkten waarvoor België concessies gaf op de Belgische markt nauwelijks concurrenten had en dat de Belgische invoerrechten voor die produkten geen probleem vormden, terwijl de Belgische invoer die goedkoper binnen zou komen een gevaarlijke concurrentie betekende voor de Nederlandse industrie.³³⁵ Voor Nederland waren de voordelen veel geringer dan de nadelen. Hirschfeld trok dan ook de conclusie dat zo het nieuwe handelsverdrag er moest komen, de tarieflijsten geschrapt moesten worden.³³⁶ Wat er dan overbleef was een gewoon handelsverdrag met een meestbegunstigingsclausule. Zelfs Beelaerts zal zich over het morele effect van zo'n verdrag wel weinig illusies gemaakt hebben.

Hadden de twee landen tot dan toe voornamelijk gesproken over tarieven, steeds meer kwam contingentering op de voorgrond te staan. In april begon België, nadat het in maart in Nederland nieuwe contingenteringsmaatregelen had geregend, bezwaar te maken tegen deze politiek die in strijd met de toenadering werd genoemd. Beelaerts, die vond dat Verschuur de contingenteringpolitiek veel te ver dreef, was het daarmee eens. De minister van Buitenlandse Zaken wilde terugkeren naar het oorspronkelijke uitgangspunt van de contingenteringpolitiek

die hij zo interpreteerde dat de contingenten nooit kleiner dan 100% van de invoer in een basisjaar mochten zijn. In die zin wilde Nederbragt België, dat om een nieuwe contingenteringsovereenkomst had gevraagd, concrete voorstellen doen. Bovendien wilde hij België beloven nooit produkten te contingenteren waarvan dat land de belangrijkste importeur was.³³⁷ Hirschfeld voelde niets voor zo'n toezegging en schreef Nederbragt dat het vastleggen van 100% van een normaal jaar hem te ver ging, maar dat België beloofd kon worden dat de invoer nooit met een hoger percentage zou worden ingekrompen dan de binnenlandse consumptie.³³⁸ Hirschfeld sloot hier aan op de ruime interpretatie die het begrip "abnormale invoer" zoals dat voorkwam in de crisisinvoerwet, binnen het departement van Verschuur gekregen had. Van abnormale invoer was niet alleen sprake indien de invoer groter was dan in een bepaalde basisperiode, maar ook wanneer een groter deel van de binnenlandse consumptie door invoer werd gedekt dan in dat basisjaar.³³⁹ De Commissie Spanjaard, die door de Kamer was ingesteld om de uitvoering van de crisisinvoerwet in de gaten te houden, had met deze interpretatie geen enkele moeite.

Het zou onjuist zijn te denken dat de toenaderingsgedachte op het ministerie van Economische Zaken minder leefde dan op het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar Verschuur en Hirschfeld zagen niets in zulke plannen indien elke concessie onder de meestbegunstigingsclausule zou vallen. Zij wilden die clausule daarom ten dele opzij schuiven, daarmee aansluitend bij de ideeën van Colijn.³⁴⁰ Op het departement van Beelaerts was de meestbegunstigingsclausule sacrosanct, maar ook daar was de interpretatie die men aan de clausule gaf niet geheel orthodox. Al gedurende de tariefvredesbesprekingen in Genève waren Nederland en België het erover eens dat internationale, open verdragen buiten de meestbegunstigingsclausule vielen. In mei 1932 probeerde Nederland de Volkenbond over een soortgelijke uitzondering – landen waarmee een bijzondere band bestond – een uitspraak te ontlokken. Gedacht werd aan groepen landen als de Oslo-staten. België was bereid aan dit voorstel mee te werken, maar eerst zouden de Oslo-partners worden geraadpleegd.³⁴¹ Verschuur voelde weinig voor een voortzetting van de Oslo-samenwerking. Zo'n gelaagde meestbegunstigingsclausule zou, zo meende hij, zin hebben om Europa als geheel af te schermen tegen de concurrentie van de gekleurde volken (waarmee hij Japan bedoeld zal hebben) of tussen Nederland en België, maar niet tussen de landen van de economisch weinig homogene Oslo-groep.³⁴² Suetens en Nederbragt begonnen in het kader van de door Nederland geïnitieerde voorstellen tot interpretatie van de meestbegunstigingsclausule, over een concreet verdrag tussen beide landen te onderhandelen.³⁴³ De beide ministeries van Buitenlandse Zaken wilden nog steeds

en liefst snel iets bereiken dat internationaal indruk zou maken.³⁴⁴ Zo ontstond de idee om een open verdrag te sluiten (een verdrag waaraan ieder land dat er in geïnteresseerd was deel kon nemen) met als doel buiten de meestbegunstigingsclausule om alle invoerrechten stapsgewijs te verlagen tot na vijf jaar een te verwaarlozen niveau bereikt zou zijn. Contingentering zou beperkt worden tot 100%-contingenten.³⁴⁵ De Oslo-partners werd dit verdrag eerst voorgelegd, maar de Scandinavische landen die zich door hun monetaire en hun handelspolitiek steeds meer op Groot-Brittannië oriënteerden, waren niet geïnteresseerd. Hirschfeld trok daarop de conclusie dat de Oslo-gedachte dood was. Het is de vraag of er ooit veel leven in gezeten heeft.³⁴⁶ Op 16 juni 1932 parafeerden vertegenwoordigers van de Belgische, Nederlandse en Luxemburgse regering in Ouchy, nabij Lausanne waar die dag de herstelbetalingconferentie geopend werd, een open verdrag overeenkomstig de boven geschetste principes. Onmiddellijk invoeren dorst men het verdrag niet. Eerst wilde men zien hoe andere landen zouden reageren op de zeker niet onomstreden interpretatie van de meestbegunstigingsclausule waarop het verdrag rustte.³⁴⁷ Dat de verdragsluitende partijen werkelijk een open verdrag voor ogen hadden, moge blijken uit het feit dat de Belgen optimistisch waren over aansluiting van Engeland.³⁴⁸ In feite moet men stellen dat er geen enkele reden voor de grote omringende landen was om zich aan te sluiten bij een blok van kleine landen met een geringe markt maar met een grote productiecapaciteit.

Voor het voortbestaan van de conventie was het wellicht minder risikant geweest indien zij onmiddellijk was ingevoerd. De consultatie van de belanghebbende regeringen zou immers op niets kunnen uitlopen dan dat de één of ander bezwaren zou aantekenen. Het voortzetten van het verdrag tegen zulke op verzoek geuite bezwaren zou al te gemakkelijk op een handelspolitiek conflict uitdraaien.³⁴⁹ Was de conventie onmiddellijk ingevoerd dan waren de landen die er bezwaar tegen hadden, gedwongen een actieve stap te nemen tegen drie kleine, door de depressie zwaar getroffen landen die bij elkaar steun zochten. Alleen de gok dat de grote landen zo'n stap tegen een underdog liever achterwege zouden laten, had Ouchy enige kans gegeven, hoewel die kans niet al te groot moet worden geacht. Nu liet Runciman, aanwezig in Lausanne in verband met de herstelbetalingconferentie, Van Langenhove onmiddellijk weten dat Groot-Brittannië meestbegünstiging zou eisen. Van Langenhovens bewering dat Ouchy gezien moest worden als een regionale uitzondering op de clausule wimpelde de President of the Board of Trade weg met de opmerking dat Groot-Brittannië dat slechts erkende indien er sprake zou zijn van een "community of historical or economic interests."³⁵⁰ Het lijkt niet aannemelijk dat Runciman ervan op de hoogte was dat zo'n community voor de lage landen best aange-

toond zou kunnen worden, maar dat daarvoor de Vlaamse kaart, waar in de verhouding tussen Nederland en België een taboe op rustte, gespeeld moest worden. Ook tegenover Hymans zette Runciman zijn bezwaren uiteen. De Belgische regering moet daar dan ook zeer goed van op de hoogte zijn geweest, maar hoopte kennelijk dat de Britten wel bij zouden draaien omdat die tenslotte zelf in termen van preferenties dachten.³⁵¹ De Nederlandse regering werd in ieder geval niet van de Britse oppositie op de hoogte gesteld, waardoor de euforie die in Nederland over het verdrag bestond nog enige tijd kon voortduren.³⁵² In april 1933 werd door opmerkingen van Runciman in het Lagerhuis de Nederlandse regering duidelijk dat België toen de inkt van de ondertekening nog nauwelijks droog was al op de hoogte was van de Britse bezwaren. Doordat de Belgen dit voor zich hadden gehouden, ontstond de indruk dat dezen andere verdragen hadden willen binnenhalen in de sfeer van goede wil die na Ouchy ontstaan was. Voor Verschuur was deze handelswijze aanleiding om verder af te zien van Ouchy en de Britse claim op onbeperkte meestbegunstiging te erkennen.³⁵³ Dat de Belgische beleidmakers aannamen dat de Britten het Verdrag van Ouchy uiteindelijk wel zouden accepteren verbaast niet, omdat ook Londen dacht in termen van preferenties. Het cynisme van de Britten in dezen is al besproken. Het comité voor internationale economische politiek van de Economic Advisory Council zag in dat de imperiale voorkeursbehandeling een op een juridische fictie gebaseerde ontduiking van de meestbegunstigingsclausule was, maar meende dat zo'n ruime interpretatie van de clausule de enige weg was naar verlaging van handelsbarrières en wilde al dit soort uitzonderingen toestaan.³⁵⁴ De Conferentie van Ottawa verzette zich echter tegen elke uitzondering op de meestbegunstigingsclausule in de zin die Nederland en België voor ogen stond. Groot-Brittannië moest zich daarom wel tegen Ouchy keren.³⁵⁵

Halverwege 1932 isoleerden de twee grootste handelspartners van Nederland zich economisch steeds meer en pogingen tot toenadering tot België hadden tot een door Groot-Brittannië betwist en daardoor moeilijk te realiseren verdrag geleid. Dat de oppositie van Groot-Brittannië kwam, betekende niet dat andere landen geen bezwaren hadden, maar Parijs en Berlijn lieten graag Londen de kastanjes uit het vuur halen.

Door de grote mijnstakingen in de zomer van 1932 zag België zich genooddaakt tot het nemen van protectionistische maatregelen die Nederland niet minder troffen dan andere landen. De contingentering van steenkool werd verscherpt. Aanvankelijk werd zelfs gesproken over contingentering op een niveau van 28% van de invoer in 1931, maar dat bleek een bod in de opnieuw noodzakelijke onderhandelingen met Duitsland. Na die onderhandelingsronde werd het contingent vastgesteld op een niveau van niet meer dan 45%.³⁵⁶ De Belgische zaakge-

lastigde in Den Haag vroeg zich af of die contingentering zo belangrijk was dat daarvoor de toenadering tot Nederland op het spel gezet moest worden.³⁵⁷ Voor het ministerie van Economische Zaken in Den Haag was de verscherpte steenkoolcontingentering aanleiding om Buitenlandse Zaken te bewegen tot een scherp protest. Brussel moest er maar eens op gewezen worden dat Nederland volgens het Duits-Nederlandse verdrag van 1925 de steenkoleninvoer mocht beperken tot het niveau van dat jaar, iets wat Duitsland niet, maar België zwaar zou treffen.³⁵⁸ Bij wijze van antwoord wees Brussel op de voor België schadelijke contingentering van confectie en schoenen in Nederland.³⁵⁹ Uiteindelijk kwam er na uitgebreid overleg eind augustus een compromis voor de steenkoleninvoer tot stand, waarbij België beloofde ook de invoer van steenkool in Nederland tot 45% van het niveau in 1931 terug te zullen brengen, maar de sfeer van toenadering was toen al kapot.³⁶⁰

De voortgaande depressie in beide landen en de sociale onrust waartoe dat in België leidde, dwongen de beide regeringen tot het nemen van protectionistische maatregelen waardoor ook de Ouchy-partners getroffen werden zolang de meestbegunstigingsclausule in onbeperkte vorm gold. De irritaties die hierdoor ontstonden waren slopend voor de toenadering. Ook de pers in beide landen werd minder welwillend. Met het zich verdiepen van de depressie ebde het enthousiasme voor de toenaderingsgedachte in beide landen weg. In augustus 1932 werd in de Belgische pers steeds meer gewag gemaakt van Nederlandse dumping. De Oranje-Nassau-mijnen, de Hoogovens, de Nederlandse landbouw werden alle van dumping beschuldigd.³⁶¹ Vooral de boerenagitatie tegen dumping met zuivel en varkensvlees en de eis tot het nemen van tegenmaatregelen waren voor Nederland gevaarlijk.³⁶² De boeren in België die de politiek van hun regering tegenover Nederland aanvankelijk hadden aangezien, kwamen nu het eerste enthousiasme wat begon te tanen in het geweer tegen Ouchy en andere toenaderingspogingen.³⁶³ Elkaar van de noodzakelijke protectionistische maatregelen uitsluiten bleek door allerlei verdragen onmogelijk. Niet langer was het in Nederland vooral de export naar Duitsland en Groot-Brittannië die door protectie getroffen werd, ook die naar België leed er steeds meer onder. De toenadering had tot dan toe niet meer opgeleverd dan een verdrag waarvan de invoering steeds twijfelachtiger werd. Wel waren de onderhandelingen over het handelsverdrag nog gaande, maar de tarieflijsten bleven op zulke bezwaren bij het bedrijfsleven stuiten dat er in december uiteindelijk een verdrag tot stand kwam zonder zulke tarieflijsten.³⁶⁴ Gegeven de zeer langdurige onderhandelingen was dit resultaat wel erg mager, hetgeen tekenend moge zijn voor het vervlakken van het aanvankelijk enthousiasme.

Tussen Groot-Brittannië en Nederland ontstond naar aanleiding van het Verdrag van Ouchy een discussie over het handelsverdrag van

1837, dat een voorloper van de meestbegunstigingsclausule bevatte. Hoewel die clausule conditioneel was, hadden beide partijen deze steeds als een volwaardige clausule geïnterpreteerd. Nu claimde Nederland dat contingentering en het Verdrag van Ouchy er niet onder vielen.³⁶⁵ Na Runcimans uitspraken in het Lagerhuis over het vroege tijdstip waarop hij de Belgen van zijn bezwaren op de hoogte had gebracht maar ook en vooral na het tot stand komen van het Brits-Deense accord, besloot Nederland in april 1933 op aandringen van Verschuur de Britse interpretatie van het verdrag te accepteren. In het Deens-Britse verdrag was de Denen een minimum botercontingent toegezegd, en aangezien er steeds sterkere geruchten gingen dat in Groot-Brittannië boter binnen afzienbare tijd gecontingenteerd ging worden, leek het Den Haag beter te zorgen dat aan zijn recht op meestbegunstiging geen enkele twijfel bestond. Ouchy werd daarbij opgeofferd, iets waar Suetens 22 jaar later nog bitter over was.³⁶⁶ Het standpunt van Verschuur was ook weinig heldhaftig, vooral als men bedenkt dat Nederland nog een onuitgespeelde troefkaart had in de vorm van het Sumatra-Verdrag, waarin ons land de belofte kreeg in een aantal Britse koloniën niet slechter te zullen worden behandeld dan de Britten.³⁶⁷ Die kaart zou nooit gespeeld worden. Den Haag dorst het niet aan. Londen was zich er van bewust dat het niet eenvoudig zou zijn om de Nederlandse claim, de enige die de imperiale voorkeurspolitiek gedeeltelijk kon ondermijnen, weg te redeneren.³⁶⁸ Ook het plan van het ministerie van Buitenlandse Zaken om op grond van de nu door beide partijen geaccepteerde interpretatie van de meestbegunstigingsclausule de voordelen van de Ottawa-Accoorden te claimen, wees Economische Zaken af. Als de grote landen die als onrechtvaardig ervaren behandeling over hun kant lieten gaan, had het voor een klein land weinig zin zich er tegen te verzetten, zo redeneerde Verschuur.³⁶⁹ De meestbegunstigingsclausule, die in een tijd van toenemende vrijhandel een ideaal instrument is om een snelle verspreiding daarvan te bewerkstelligen, bleek in een tijd van toenemend protectionisme een belemmering voor elke poging om op handelspolitiek gebied iets tot stand te brengen.³⁷⁰

In België kwam op 22 oktober 1932 onder leiding van de oude Graaf de Broqueville een Rooms-liberale coalitie tot stand die qua samenstelling minder op de immer machtige landbouwgroep binnen de katholieke partij leek te steunen.³⁷¹ Enige weken na de verkiezingen van 27 november liet de met de katholieke partij verbonden Boerenbond de minister-president weten dat het kabinet ten minste één vertrouwensman van de landbouw moest bevatten, indien hij verdere steun op prijs stelde.³⁷² Dit werd de christen-democraat Sap, die voortvarend genoeg bleek om de landbouwcontingenteringspolitiek in 1933 vaster vorm te geven.³⁷³



Mr. J.P. Graaf van Limburg Stirum, de Nederlandse gezant te Berlijn, ondertekent voor Nederland het Hugenberg-verdrag, 27 april 1933. (Spaarnestad Fotoarchief/NFGC)

Ook in Nederland zou in 1933 de handelspolitiek dynamischer worden. Binnen het kabinet Ruijs de Beerenbrouck was het streven naar een meer actieve handelspolitiek steeds een monopolie van Verschuur gebleven. Zijn partijgenoot Ruijs had van economie geen verstand en was ook binnen de RKSP wegens gebrek aan visie en voortvarendheid scherp bekritiseerd.³⁷⁴ Jhr. de Geer, de CH-minister van Financiën, had wel degelijk een economische visie, die van een zo veel mogelijk ongeschonden laissez-faire. Zijn geestverwant Beelaerts van Blokland achtte het als minister van Buitenlandse Zaken zo leek het, zijn eerste taak alles in eigen land te vermijden, wat in het buitenland wrevel zou kunnen opwekken. Alleen Verschuur had bewust de keus gemaakt voor een meer actieve handelspolitiek, een politiek waarbij de Nederlandse regering het initiatief in handen kon nemen. Steun voor deze politiek vond hij in zijn eigen partij, de RKSP, en bij haar nieuwe leider P.J.M. Aalberse. In de RKSP werd het beleid van het kabinet Ruijs de Beerenbrouck algemeen als te passief beoordeeld, maar men was niet bereid het kabinet te laten vallen.³⁷⁵ Na de verkiezingen van 1933 kwam het tweede kabinet Colijn tot stand, dat na de mislukte wereldhandelsconferentie een minder passieve politiek ging voeren.

3.5.4 Het Hugenberg-verdrag, 1933

De nog immer volstrekt passieve handelspolitiek van ons land leek vooral ten opzichte van Duitsland problemen op te gaan leveren. Met het tot stand komen van het Sonderkonto op 31 december 1932 waren de handelspolitieke problemen tussen Duitsland en Nederland immers nog lang niet opgelost. Op dezelfde datum verliep het aanvullend handelsverdrag van 1925. Nieuwe onderhandelingen waren ten gevolge van de conflicten rond de groentencontingentering nog maar nauwelijks op gang gekomen. Afsproken was slechts dat er zo spoedig mogelijk onderhandeld zou worden. Op zich was deze afspraak al voldoende om in Duitsland het sluimerende conflict tussen het ministerie van Landbouw en de ministeries van Economische en van Buitenlandse Zaken weer aan te wakkeren.³⁷⁶ Om onderhandelingen mogelijk te maken was het oude verdrag tot 15 februari verlengd.

Op 30 januari 1933 kwam het kabinet Hitler aan de macht, een kabinet waarin de ministeries van Economische Zaken en van Landbouw onder de leider van de Duits-nationalen, Hugenberg, verenigd werden. Hugenberg, die op de boeren steunde, zag vóór de komende verkiezingen liever af van onderhandelingen met Nederland, maar al op 1 februari besloot Hitler anders. Hugenberg kreeg vier à vijf dagen om de problemen tussen zijn beide departementen te regelen, daarna moest er onderhandeld worden.³⁷⁷ Hitler was er niet van gediend de macht te delen en zag in de onderhandelingen met Nederland een geschikte mogelijkheid om zijn coalitiepartner politiek de nek om te

draaien. Goed doen kon Hugenberg het nooit, zeker niet omdat hij van handelspolitiek geen kaas gegeten had.³⁷⁸ Toch was de zaak niet hopeeloos. Al vóór de machtsovername in Duitsland had Den Haag Ir. S.L. Louwes bij de onderhandelingen betrokken. Deze landbouwspecialist was nog steeds enthousiast over wat hij in Groot-Brittannië voor bacon had weten te bereiken. Iets soortgelijks, vrijwillige invoerbepeningen voor de belangrijkste landbouwprodukten, prijsoverleg en draaglijke tarieven, hoopte hij ook in Berlijn te kunnen bereiken en het idee sprak Hugenberg aan.³⁷⁹ Voorlopig deed deze echter weinig anders dan de gesprekken met de Nederlanders vertragen tot na de verkiezingen van 5 maart. Informele besprekingen die inmiddels in Den Haag op gang gekomen waren, werden daarom op 15 februari, de dag waarop de Nederlandse landbouw met het verlopen van het verdrag door vele tariefverhogingen getroffen werd, door Nederland afgebroken.³⁸⁰ Ook de onderhandelingen in Berlijn tussen ambtenaren van de beide landen werden door Nederland verboden. De standpunten lagen daar zo onmogelijk ver uiteen, dat verder onderhandelen zinloos leek. Voor eieren wilde Duitsland bijvoorbeeld een tarief van 70 RM per 100 kg. Indien aan bepaalde kwaliteitseisen voldaan werd, was men bereid dit tot 60 RM te verlagen. Nederland achtte 15 RM per 100 kg het maximum. Soortgelijke verschillen van mening bestonden er over kaas en spek.³⁸¹

Na het afbreken van de besprekingen waren het Auswärtige Amt en het Reichswirtschaftsministerium bang dat in Nederland de boycotbeweging op zou leven. Het leek Hirschfeld daarom verstandig dat de Nederlandse regering haar ontstemming duidelijk en en public zou laten blijken.³⁸² De nieuwe rechterhand van Hirschfeld, A.Th. Lamping, liet Graf Zech informeel weten dat uitlekken van het verloop der besprekingen wel eens tot acties van het bedrijfsleven tegen Duitsland kon leiden.³⁸³ Enige dagen later liet de Duitse regering weten dat dit land de onderhandelingen wilde hervatten. Inderdaad begon in Nederland, zoals inmiddels gebruikelijk bij een handelspolitiek conflict met Duitsland, de boycotbeweging weer op te leven, maar veel indruk zou het deze keer niet maken.³⁸⁴

Hugenberg bleef vertragen. Voor hij serieus met Nederland kon onderhandelen moesten de verkiezingen achter de rug zijn en moest hij iets voor de boeren bereikt hebben waardoor zijn positie verzekerd zou zijn.³⁸⁵ Om dat laatste te bereiken kwam hij met het plan de margarineprijs drastisch te verhogen, maar daar verzette Hitler zich tegen. Het zou de armen te zeer treffen en daarom in strijd zijn met het streven van de Nazi's de zojuist veroverde macht te consolideren en te versterken. Een nieuw plan van Hugenberg om de margarineproductie te contingeren werd op 20 maart in het kabinet aanvaard. Nu voelde hij zich sterk genoeg om van onderhandelingen met Nederland serieus

werk te maken.³⁸⁶ In feite was Hugenberg's positie inmiddels verzwakt. Niet alleen waren de nationaal-socialisten versterkt uit de verkiezingen tevoorschijn gekomen terwijl zijn positie nauwelijks geconsolideerd was, ook was er naast hem, in de persoon van Schacht, een nieuwe leider voor de economische politiek benoemd.³⁸⁷ Voor Duitsland was het in deze periode van groot belang de rente die het over zijn buitenlandse schulden moest betalen te verlagen. Het idee van Hugenberg dat het voordelig zou zijn voor de Duitse deviezenpositie als een land vrijwillig de rente over een belangrijk krediet zou verlagen, was dan ook juist. Minder juist was het te denken dat hij zijn politieke positie zou versterken indien hij dat wist te bereiken.³⁸⁸ Wel ontstond door deze gedachtingang voor Nederland een onderhandelingsobject in de vorm van de rente over het Tredefina-krediet dat in de besprekingen, waarvoor op 30 maart een delegatie naar Berlijn toog, bruikbaar zou blijken. Nederlands onderhandelingspositie werd verder versterkt door het nationaal-socialistische principe van het "Primat der Politik". Hitler liet in een zitting van zijn kabinet op 7 april weten geen conflict over tuinbouwprodukten te willen, omdat dat problemen zou geven met zijn collegadictator Mussolini: "Deutschland müsse wirtschaftlich entgegenkommen wenn politischen Interessen hierfür maßgebend seien".³⁸⁹ Zo kwam op 27 april een verdrag tot stand dat gegeven de zwakke onderhandelingspositie niet ongunstig was. Op het gebied van de rente van het Tredefina-krediet had Den Haag meer moeten toegeven dan het aanvankelijk wilde, maar een aantal tarieven op tuinbouwprodukten was opnieuw vastgelegd. Duitsland beloofde bovendien geen verdere invoerbepalingen door te voeren. Ten slotte werden er voor boter, kaas en eieren vrijwillige invoerbepalingen ingevoerd overeenkomstig het plan Louwes.³⁹⁰ Net als in 1925 deed ook dit keer het krediet uitstekend dienst maar voor een renteverlaging van 5,5 naar 4%, wat Duitsland maximaal 1,8 miljoen gulden opleverde, was niet alles te koop. De landbouwtarieven kwamen dan ook lang niet allemaal terug op het niveau van vóór de jaarwisseling. In agrarische kringen viel het verdrag daardoor helemaal verkeerd.³⁹¹ Gebleken was dat boycotdreiging als enig handelspolitiek wapen onvoldoende was om in onderhandelingen de Nederlandse zin door te kunnen zetten.

Iets geheel anders was ook opnieuw gebleken: de verhouding tussen Nederland en Duitsland was uiterst labiel en er konden elk moment conflicten ontstaan. In Nederland was de publieke opinie sterk anti-Duits en op elke gebeurtenis in Duitsland die in Nederland slecht viel – en dat waren er in deze periode van het beginnend Hitler-regime vele – werd wel door één of andere groepering met boycot-acties gereageerd. Ook in Londen was deze anti-Duitse stemming in Nederland opgevallen.



De boeren blijven dreigen met boycotacties om zo druk op de ketel te houden. De eiermarkt in Barneveld, 23 maart 1933. (Spaarnestad Fotoarchief/NFGC)



Minister Steenberghe pleegt overleg met zijn staf. V.l.n.r. minister Steenberghe, Mr. Dr. A.A. van Rhijn, secretaris-generaal van het departement van Economische Zaken en Dr. H.M. Hirschfeld, directeur-generaal van Handel en Nijverheid. (Spaarnestad Fotoarchief/NFGC)

3.5.5 *Purchase agreements en dumping*

Laming, de Britse handelsattaché in Den Haag, volgde de ontwikkeling van anti-Duitse gevoelens in Nederland met veel belangstelling. In maart 1933 schreef hij zijn regering dat niet alleen de handelspolitiek, maar ook het door de Duitse regering gestimuleerd antisemitisme in Nederland veel weerstanden opwekte. Purchase agreements zouden in een land als Nederland wel niet lukken, maar in de textiel, waar joodse en katholieke handelaren de markt beheersten, moest iets te bereiken zijn mits de Nederlandse regering te bewegen was de contingentering te versoepelen.³⁹² Een maand later schreef Laming dat wat concessies aan Nederland op het gebied van groenten en bacon veel goed zouden kunnen doen. In gesprekken met vertegenwoordigers van de Bijenkorf, Gerzon, Lampe en Vroom en Dreesmann was hem gebleken dat die bedrijven hun handel maar wat graag naar Groot-Brittannië zouden verleggen, maar dat de contingentering met zijn strikt ingedeelde landencontingenten zo'n verschuiving in de weg stond.³⁹³

Met Denemarken had Groot-Brittannië een handelsverdrag gesloten, waarin de Denen in ruil voor purchase agreements voor een aantal produkten grote contingenten toegezegd kregen.³⁹⁴ Om de meestbegunstigingsvoordelen die Nederland aan dit verdrag hoopte over te houden niet in gevaar te brengen, had Verschuur toegegeven ten aanzien van het Ouchy-verdrag. De Denen hadden zeer ruime contingenten weten te krijgen, hetgeen er op wees dat de Britten of zeer ruim zouden contingenteneren of de meestbegunstigingsclausule zouden loslaten. Weliswaar wees niets op het laatste, toch vroeg Den Haag om onderhandelingen over de contingentering.³⁹⁵ In Groot-Brittannië gingen in deze periode allerlei geruchten dat het per 1 juli tot contingentering van zuivel zou komen. Voor Nederland was dat bedreigend, want alleen in Groot-Brittannië, waar slechts een tarief geheven werd, was de botermarkt nog redelijk vrij. Bij de contingentering van bacon hadden de Britten de laatste maanden vóór er tot contingentering was overgegaan als basis genomen. In de verwachting dat het bij boter net zo zou gaan besloot de botercommissie van de crisiszuivelcentrale in maart 1933 de komende maanden ongeacht de prijs, zoveel mogelijk boter op de Britse markt te dumpen.³⁹⁶ Bij deze operatie werd er vanuit gegaan dat dumping op zo'n schaal in 1934 door Britse contingentering onmogelijk zou zijn. Nederland zou dan met een overschot van 19 duizend ton boter komen te zitten. Er werd daarom besloten tot een sanering van de veestapel.³⁹⁷

Sinds het begin van de depressie was de melkveestapel met 12% toegenomen. De lage vleesprijzen maakten het onaantrekkelijk dieren voor de slacht te verkopen.³⁹⁸ Het in juli 1933 genomen besluit om 210.000 melkkoeien, ruim 7% van de rundveestapel, op te ruimen, was dan ook niet meer dan een rem op de groei. Van een aanpassen aan de verminderde afzetmogelijkheden voor zuivel was geen sprake. Toch bestond de

hoop dat dit de produktie wat zou verminderen en er minder invoer van voederprodukten nodig zou zijn. Een grotere slacht was niet te organiseren want wat moest men met al het vlees? Nu was het al noodzakelijk een groot deel onder armlastigen – van hen waren er voldoende – te verdeelen.³⁹⁹ De veeslachting was nog geen echte aanpassing. Toch besloot men er in mei 1934 mee op te houden in verband met betere vooruitzichten voor de zuivel. In zoverre was daar sprake van dat nu duidelijk was dat contingentering in Groot-Brittannië niet doorging. Dumping met boter op de Britse markt bleef mogelijk.⁴⁰⁰ De exportprijs van Nederlandse boter naar Groot-Brittannië was hierdoor in sommige perioden minder dan de helft van de binnenlandse margarineprijs.⁴⁰¹ Britse boeren voelden zich door die Nederlandse boterprijzen bedreigd en drongen op protectie aan, maar de Treasury vond de jaarlijkse opbrengst van 3 miljoen pond aan invoerrechten te interessant om op die eisen in te gaan. Bovendien hadden de dominions bezwaren tegen protectie op de Britse markt. Zonder medewerking van die landen was een verdere bescherming van de botermarkt volgens de Accorden van Ottawa onmogelijk.⁴⁰²

Zo bleef de Britse markt voor de Nederlandse boter gemakkelijk toegankelijk en steeg de boterexport uit Nederland naar de Britse eilanden vanaf 1933 elk jaar fors. In de tweede helft van de jaren '20 nam Duitsland gemiddeld zo'n 35.000 ton boter per jaar af, waarmee het de grootste klant voor Nederlandse boter was. Na 1929 zakte die export, tot nog geen 10.000 ton in 1932. De verbetering van die export in 1933 en '34 ten gevolge van de handelsaccorden en het Sonderkonto, was slechts marginaal. Al vanaf het begin van de depressie was wat compensatie voor het wegvallen van de export naar Duitsland op de Belgische en Britse markt gezocht. De Belgische markt werd steeds meer beschermd, zodat slechts de Britse overbleef. Vanaf 1933 werd op die markt zo gedumpt dat de boterexport naar Groot-Brittannië alle records brak, ondanks de depressie en de preferentiële rechten voor de dominions. In 1936 zou de totale Nederlandse boterexport ruim 25% groter zijn dan in het vorige topjaar. De export naar Groot-Brittannië was bijna vijfmaal groter dan in dat vorige topjaar (1927). De export van boter naar de Britse eilanden bedroeg toen ruim 40.000 ton, meer dan er ooit naar Duitsland geëxporteerd was.⁴⁰³ De kosten van die dumping moesten worden opgebracht door het Nederlandse publiek. Door sanering van de veestapel of ten minste een belemmering van verdere groei had de Nederlandse overheid kunnen voorkomen eindeloos door prijsverhogende heffingen opgebrachte gelden te moeten steken in een bedrijfstak waarvan de traditionele markt, Duitsland, voor een niet te overziene periode gesloten was en de enige alternatieve markt, Groot-Brittannië, slechts toegankelijk was tegen een verliesgevend prijspeil. Ook had Nederland indien het de zuivel grondig gesaneerd had, sterker gestaan in

het handelspolitiek overleg met deze twee landen. Nu moest het steeds rekening houden met deze enorme en uiterst labiele bedrijfstak die voor protectie uiterst gevoelig was. Steenberghe schreef in 1935 dat hij een inkrimping van de landbouw in verband met een gedaalde export verwachtte. Hij achtte een “reconstructie van ons economisch apparaat in de richting van verdere industrialisatie onvermijdelijk” mede in verband met de bevolkingsgroei⁴⁰⁴, maar concrete stappen in die richting werden niet genomen. Men beseftte dat de landbouwprotectie ten koste van andere bedrijfstakken ging. Men beseftte ook dat nieuwe werkgelegenheid gezocht moest worden in de industrie. Maar tot een grondige sanering van de landbouw kwam het slechts indien er echt geen andere mogelijkheid bestond. Zolang de Britten bereid waren zuivelprodukten tegen bodemprijzen te ontvangen ging de dumping voort. In de varkensteelt kwam het wel tot sanering. De contingentering in Groot-Brittannië, ook voor de Crisisvarkenscentrale een dumpmarkt, werd in 1933 flink verscherpt en een andere uitweg dan het beperken van de eigen produktie bestond er voor de Nederlanders toen niet meer.⁴⁰⁵

De landbouwers werden het eerst getroffen door de depressie en kregen daardoor het eerst bescherming. Bovendien waren boeren en tuinders een belangrijk verkiezingspotentieel voor de regeringspartijen en bezaten ze in hun organisaties effectieve belangenbehartigers. Zo kwam het dat geen politicus het waagde een grondige sanering van de landbouw door te voeren en er slechts in bepaalde sectoren tot zo'n sanering werd overgegaan, als men echt geen kant meer opkon. Voor de zuivel, de belangrijkste sector van de Nederlandse landbouw, zou de Britse markt een zodanige uitlaatklep bieden dat een sanering eigenlijk wel nodig, maar nooit op een bepaald moment strikt noodzakelijk was. Deze bleef daarom achterwege. Een forse sanering van de veeteelt waarbij de produktie aangepast werd aan de reële afzetmogelijkheden zou de belastingdruk verlaagd hebben, de prijsaanpassing verbeterd, de binnenlandse voederproduktie per koe verhoogd, de graneninvoer verminderd en wellicht wat meer ruimte hebben gelaten om ook voor de industrie een beleid te voeren. Bescherming van de industrie door middel van contingentering moest in verband met de landbouwpolitiek steeds beperkt blijven. Slechts die delen van de eigen markt werden door contingentering beschermd die ook voorheen door eigen producenten bevoorrad werden. De crisisinvoerwet, dé wet om de industrie te beschermen, werd nooit zo toegepast dat enigszins systematisch, arbeidsintensieve industrieën werden bevorderd. Wel werd de regel dat slechts overmatige invoer tot contingentering kon leiden steeds ruimer geïnterpreteerd; het van de grond helpen van geheel nieuwe industrieën bleef achterwege. Een uitzondering was de contingentering van stofzuigers, die een geheel nieuwe en gezonde bedrijfstak creëerde.⁴⁰⁶ Hieruit moge blijken dat de contingentering als vorm van “infant industry”-protectie goed

had kunnen voldoen om de industrie verder te ontwikkelen. Dit vereiste een industrialisatiepolitiek en deze is nooit van de grond gekomen. Niet alleen stuitte zo'n protectionistische koers op de traditie van vrijhandel, die naar de mening van velen zo veel mogelijk gehandhaafd diende te worden, ook bestond de angst dat de landen die het meest getroffen zouden worden door industriële protectie, Duitsland, Groot-Brittannië en België, uit revanche de landbouwexport uit Nederland zouden aanpakken. De Nederlandse regering had er ook financieel het grootste belang bij dat die export in stand bleef. Voor alle landbouwcrisisproducten was de regering in laatste instantie verantwoordelijk voor afzet en prijspeil. Hoe slechter het daarmee stond, hoe dieper de regering in de buidel moest tasten om via het landbouwcrisisfonds de nodige steun te verlenen. Van een meer gestructureerde industriële protectie kon zo niets komen en daardoor evenmin van een industrialisatiepolitiek. Zoals Blaisse al in 1948 concludeerde, vormden de contingenteringsmaatregelen in het algemeen "een bont geheel van op zichzelf staande interventies, zonder logische samenhang".⁴⁰⁷

Volgens P.W. Klein nam de waarde van de landbouwproductie in 1933 toe van 294 tot 349 miljoen gulden, terwijl ook in '32 die productie al iets was gegroeid.⁴⁰⁸ Het valt zeer te betwijfelen of de productie in die jaren ook reëel zo sterk toenam. Niets wijst daarop.⁴⁰⁹ Voornamelijk werd de groei van de landbouwproductie met in totaal 22 % in twee jaar veroorzaakt door prijsstijgingen die een gevolg waren van de landbouwcrisiswetgeving. Een groeiend deel van het nationaal inkomen werd in de landbouw verdiend zo suggereren de cijfers, maar in feite kwam dit door een grote financiële injectie ten gunste van de landbouw die opgebracht moest worden door de rest van de economie.⁴¹⁰ Er stond geen reële productie tegenover en het ging ten koste van andere bedrijfstakken. De coulance van de Britten als het ging om Nederlandse dumping maakte een voortgaande landbouwproductie op onrendabele schaal mogelijk.

In juni 1933, toen de Nederlanders om onderhandelingen vroegen over de verwachte Britse contingentering, antwoordde Londen dat dit geen zin zou hebben omdat er nog niets concreet besloten was. Indien er tot contingentering overgegaan zou worden, zou dat net als bij de baconcontingentering in de vorm van vrijwillige invoerbeperving gebeuren. Dat zou in ieder geval betekenen dat er onderhandeld moest worden.⁴¹¹ Toch hadden Lamings opmerkingen over de anti-Duitse sentimenten in Nederland op de Board of Trade indruk gemaakt, vooral omdat dit een bevestiging was van de binnen dat ministerie levende opvattingen. Een Britse staalmagnaat die in maart Nederland bezocht, meende net als Laming dat de anti-Duitse gevoelens in Nederland ten gunste van de Britse afzet geëxploiteerd moesten worden. Er moest maar eens met

Den Haag onderhandeld worden, zo concludeerde ook hij.⁴¹² Op de Board of Trade vond men dat ook, maar men wist niet zo snel waarover. Laming had al in maart geconcludeerd dat purchase agreements niet mogelijk zouden zijn. Inderdaad, bij de eerste de beste gelegenheid had de secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken zulke overeenkomsten met klem van de hand gewezen.⁴¹³ De Britten waren verder geïnteresseerd in meer ruimte op de Nederlandse markt voor textielprodukten maar dat betekende opheffing van Nederlandse contingenteringen, wat wel eens moeilijk kon zijn, gegeven de problemen van de Twentse textiel. Anderzijds wist Londen dat Den Haag in de eerste plaats geïnteresseerd was in lagere Britse invoerrechten op tuinbouwprodukten, maar ook dat lag moeilijk. De Britse tuinders hadden op basis van de belofte dat de tarieven enige jaren in stand zouden blijven, grote investeringen gedaan om hun produktie uit te breiden.⁴¹⁴ De regering kon op die beloften nu niet zomaar terugkomen. Omdat men toch het idee had dat er uit onderhandelingen iets positiefs kon groeien, zonder dat men concreet wist wat, besloot men tot een eerste informele gespreksronde.⁴¹⁵

Gedurende die besprekingen, die in de tweede week van juni in Den Haag gehouden werden, probeerden de Britten de Nederlanders af te tasten over purchase agreements, terwijl de Nederlanders probeerden of er toch niet een mogelijkheid voor concessies op het gebied van de landbouw bestond. Beide partijen stonden zeer gereserveerd tegenover de concrete eisen van de ander, maar het viel de Britten op dat de Nederlanders ondanks dat die harder dan enig ander land getroffen waren door Britse protectie, zeer welwillend waren. Na alle ruzies met Duitsland die in deze periode, net nadat alles geregeld leek, weer dreigden op te laaien over de transferkwestie, was Den Haag graag bereid eens te kijken wat de Britten te bieden hadden. De conclusie van die laatste luidde dan ook: "Our advantage lies in the other power's political sins".⁴¹⁶

Tijdens de wereldconferentie sprak Colijn zijn oude vriend Runciman waarbij in de eerste plaats de verdeling van de Indische markt voor katoenen stoffen op de agenda stond. Naast de moeilijkheden die steeds weer met Duitsland ontstonden, heeft het feit dat de anglofiel Colijn minister-president werd er zeker toe bijgedragen dat er een poging gedaan werd toenadering tot de Britten te zoeken.⁴¹⁷ Colijn deed Runciman het voorstel een grote partij constructiestaal – die de Nederlandse regering nodig had in verband met een bruggenbouwprogramma – in Groot-Brittannië te bestellen, in ruil voor verlaging van enige landbouwtarieven. Colijn noemde dit een purchase agreement, maar in feite was het een normale vorm van handelspolitiek met overheidsorders als onderhandelingsobject. Om de juiste stemming in Londen te creëren werd alvast een kleine order geplaatst, ondanks een lagere Duitse offerte.⁴¹⁸

Hirschfeld voelde weinig voor een heroriëntatie op Groot-Brittannië. Tegenover Sir Alfred Faulkner van het mines-department zei hij dat duidelijk: ... "if we forced him to express an opinion, he would have to say that the United Kingdom market was secondary in value to the German market in the eyes of the Dutch Government," zo beschreef Faulkner na dit gesprek een opmerking van Hirschfeld.⁴¹⁹ De Britten waren inmiddels eisen gaan stellen, daarbij wijzend op de actieve bilaterale handelsbalans van Nederland. Den Haag moest er zo toe bewogen worden concessies te doen. Hirschfeld concludeerde hieruit dat er weinig te bereiken zou zijn, hoe vriendelijk de besprekingen ook verliepen. Slechts in ruil voor concessies op het gebied van steenkool en staal waren de Britten tot tegenconcessies bereid en op dat gebied kon Nederland in verband met zijn verhouding tot Duitsland niets doen.⁴²⁰ Ook het plan van Colijn om de staalorders voor het bruggenbouwprogramma aan de Britten te gunnen in ruil voor concessies op het gebied van de tuinbouw-tarieven, liep op niets uit. De Britse minister van Landbouw, Major W. Elliot, was van mening dat het onjuist zou zijn zulke concessies te geven voor een order. Hoe correct Nederland Groot-Brittannië ook behandelde en hoe zeer ook in Londen werd ingezien dat ons land wel erg hard door de Britse protectie getroffen werd, concessies op het gebied van de landbouw bleven onmogelijk.⁴²¹

Inmiddels liep 1933 naar zijn eind en was er met Groot-Brittannië nog nauwelijks onderhandeld. De Britten onderhandelden liefst met kleine landen, waarvan de produktie in sterke mate complementair was aan de Britse en die goeddeels van Groot-Brittannië afhankelijk waren. Eigenlijk paste de rijk geschakeerde Nederlandse economie, met haar havens, haar handel, haar koloniale contacten en haar niet onbelangrijke industrie, niet in het beeld dat Groot-Brittannië van zijn handelspartners had.⁴²² Nederland was te groot en te zeer op Duitsland georiënteerd. Het type accoorden dat Groot-Brittannië wilde sluiten was met Nederland niet aan te gaan. Het zou ons land teveel gekost hebben. Nederland was, anders dan Denemarken, niet bereid concessies te geven zonder enige reële tegenconcessies, alleen omdat de Britten wezen op de activiteit van de bilaterale handelsbalans. Londen moest tegenover Nederland met reële toezeggingen over de brug komen, maar daarvoor had het zich te zeer vastgelegd in de Accoorden van Ottawa en in beloften aan de eigen boeren. In Nederland stond inmiddels de nieuwe crisisinvoerwet op stapel en de interpretatie van de meestbegunstigingsclausule waarop die wet gebaseerd was zou tot conflicten met de Britten aanleiding geven. De wet zou tevens nopen tot de eerste serieuze onderhandelingen tussen beide landen.⁴²³

3.5.6 België: Vrijhandel en protectie

Na de sociale onrust in de Borinage had België de invoer van steenkool

gecontingenteerd. Inmiddels was ook de positie van de veeteelt beschermd.⁴²⁴ De groenteninvoer was echter vrij gebleven en ook de meeste industriële produkten waren nog relatief onbeschermd. Uit de economische structuur van België, met zijn grote invoer van grondstoffen en zijn grote uitvoer van halffabrikaten en finale produkten was naast de relatief grote vrijhandel, een streven naar economische blokvorming voortgekomen. Maar de belangrijkste uiting daarvan, het Verdrag van Ouchy, was zeker na de mislukte wereldconferentie van de baan. De boeren in België hadden die poging tot toenadering met lede ogen aangezien en waren zich er vanaf eind 1932, toen het enthousiasme ervoor wegebde, tegen gaan verzetten. Nu kwam de nog onbeschermd groententeelt door de groeiende invoer uit Nederland steeds meer in de problemen.⁴²⁵ In het kabinet de Broqueville was minister Sap van Landbouw er dan ook een voorstander van de landbouw door verdere protectie tegemoet te komen, terwijl de minister van Nijverheid en Sociale Voorzorg een soortgelijke politiek voor steenkool voorstond. Hun grote tegenspeler was de liberale minister van Buitenlandse Zaken, Paul Hymans, die geheel van de steenkolenprotectie afwilde. Het prijsverhogende effect tastte België's concurrentiepositie te zeer aan. De landbouwcontingentering wilde hij vervangen door een invoerbelasting afhankelijk van het prijsverschil tussen België en de wereldmarkt. Ook de economen Baudhuin en de Leener voerden een campagne voor vrijhandel.⁴²⁶

België en Nederland waren voor vele produkten zo langzamerhand de enige landen waar de invoer relatief vrij was en dat gaf aanleiding tot dumping met sommige van die produkten. België en Duitsland dumpden beide staal in Nederland tegen prijzen die de Britten elke kans op de Nederlandse markt ontnamen. Voor zover dumping op de Nederlandse markt gevaarlijk werd voor Nederlandse producenten, werden links en rechts contingentieringsmaatregelen genomen. Nederland en België dumpden ook op elkaars markten, maar de Belgen voornamelijk met produkten die in Nederland toch niet geproduceerd werden. De Nederlanders dumpden in België met agrarische produkten en steenkool. De dumping van veeteeltprodukten was in 1932 al beperkt en in mei 1933 wist Sap er bijna volledig een eind aan te maken. Hoe Sap het precies heeft aangelegd is onduidelijk, maar hij kreeg volgens de Nederlandse gezant Hymans zover enige besluiten ongelezen te tekenen, die toen ze in de "Moniteur", het Belgische staatsblad, verschenen contingentieringsbesluiten bleken.⁴²⁷ Zuivelprodukten kon Nederland nu in België nog slechts beperkt kwijt maar daarvoor bood Groot-Brittannië een goede uitlaatklep. Voor de tuinbouw lag dit precies andersom: de Britten beschermden hun markt, de Belgen lieten hun markt open. Zo werd België de dumpmarkt voor de Nederlandse tuinbouw.

Al in februari 1933 had Maskens, de Belgische gezant in Den Haag, gewaarschuwd dat de gesubsidieerde groententeelt de Belgische markt zou kunnen gaan bederven, vooral nu de Duitse en Britse markten steeds verder afgesloten raakten.⁴²⁸ In juni bleek overleg tussen de beide landen noodzakelijk in verband met de enorme stijging van de Nederlandse groentenexport naar België, die Brussel ertoe dwong met invoerbeperkingen te dreigen.⁴²⁹ De invoer van tomaten uit Nederland was bijvoorbeeld in de maanden mei en juni van 1930 niet meer dan 6 ton. In 1932 bedroeg dezelfde invoer in dezelfde maanden 159 ton. Voor andere produkten als wortelen en aardbeien was de toeneming van dezelfde orde van grootte.⁴³⁰ De Nederlandse tuinbouw kampte met grote problemen. In 1929 was er 731 duizend ton aan groenten, ter waarde van 89 miljoen gulden, geëxporteerd. In 1932 was dit nog slechts 534 duizend ton, ter waarde van 49 miljoen.⁴³¹ Bonthuis, de tuinbouwspecialist die de gesprekken met de Belgen leidde, beloofde dat Nederland zijn produktie zou inkrimpen, hetgeen in 1934 inderdaad gebeurde.⁴³² Op grond daarvan vroeg hij de Belgen hun maatregelen op te schorten. Daar waren dezen over het algemeen toe bereid, maar voor een aantal produkten, o. a. tomaten, nam Brussel dit risico niet. De invoer van deze produkten werd gecontingenteerd op een niveau van 50 % van de invoer in 1931.⁴³³ Zo werd de laatste min of meer vrije markt voor tuinbouwprodukten in belangrijke mate beperkt, waardoor Nederland gedwongen werd zijn produktie aan de reële afzetmogelijkheden aan te passen. Het aantal hectare tuinbouwgrond daalde in 1934 en '35 met enige procenten.⁴³⁴

Dumping ten koste van de eigen produktie werd algemeen gezien als een legitieme reden om tot protectionistische maatregelen over te gaan. Maar dumping was moeilijk aan te tonen. Bovendien werd er in de goudbloklanden al van dumping gesproken, valutadumping, indien de invoer uit een land met een gedevalueerde munt toenam omdat de producenten in dat land door hun scherpere prijspeil beter konden concurreren. Dumping inclusief valutadumping werd ook in België als een reden beschouwd om tot protectie over te gaan. Tot halverwege 1933 was er in België sprake van een vrij liberale handelspolitiek, maar na de mislukte wereldconferentie achtte men het, net als in Nederland, tijd die politiek te herformuleren. Er werd daartoe een commissie ingesteld onder leiding van oud-minister-president Theunis.⁴³⁵ Veel meer dan in Nederland zou de handelspolitiek in België door continuïteit gekenmerkt worden. In ons land werd de gehele economische politiek inclusief de handelspolitiek een zaak van het ministerie van Economische Zaken. De initiatieven van het ministerie van Buitenlandse Zaken kwamen op de achtergrond. In België bleven de Oslo-gedachte en Ouchy erg belangrijk. De commissie Theunis zou steeds weer Ouchy-achtige

constructies aanbevelen. Voor België geloofde deze commissie niet in protectie.⁴³⁶ Steeds bleef België een grotere handelsvrijheid nastreven, om de eenvoudige reden dat alleen meer export de Belgische industrie weer tot bloei kon brengen, wat niet weg nam dat er steeds meer protectionistische maatregelen genomen werden, vooral om werkelijke of vermeende dumping aan te pakken.⁴³⁷ Ook Nederland werd regelmatig vrij gevoelig door beschermende maatregelen van Brussel getroffen.

Van het streven naar blokvorming was het goudblok, door Brussel gezien als een stap naar een uitgebreid Ouchy, een duidelijk voorbeeld.⁴³⁸ De houding van Nederland tegenover dit blok was soms wat onduidelijk. Begin 1934 beweerde Hirschfeld tegen Duitse diplomaten dat Colijn tegen de Volkenbondsecretaris Stoppani, die een verdere uitbouw van het goudblok onderzocht, beweerd had niets te voelen voor zo'n uitbouw zonder Duitsland.⁴³⁹ Waarschijnlijk was dit een poging van Hirschfeld om de Duitsers, die in deze periode serieus de mogelijkheden onderzochten om Nederland in hun Wirtschaftsraum te trekken, zand in de ogen te strooien. Colijn schreef tenminste aan zijn minister van Buitenlandse Zaken, De Graeff, dat het initiatief tot dit onderzoek van hem afkomstig was, maar dat hij vreesde dat het op niets zou uitdraaien.⁴⁴⁰ Onmogelijk is het zeker niet dat Colijn de initiator was. Steeds weer zou blijken dat hij zich illusies maakte over dit soort verdragen, dat hij bereid was er zijn nek voor uit te steken en dat hij niet aarzelde om dit te doen zonder medeweten van de betrokken ministers, zelfs niet indien dit hun beleid doorkruiste. De betrokkenen spraken dan vergoelijkend van de spontaniteit van de heer Colijn. Hoe het zij, het initiatief, waar het ministerie van Economische Zaken weinig voor gevoeld zal hebben, liep op niets uit.

In Nederland was inmiddels de nieuwe crisisinvoerwet tot stand gekomen. Het handelsverdrag met België dat nog niet geratificeerd was en waarin meestbegünstiging ook voor de contingentering was opgenomen, was daarmee van de baan.⁴⁴¹ In België had de commissie Theunis geadviseerd tot het handhaven van vrijhandel als basis van de Belgische handelspolitiek, maar eind '33 werd onder druk van de mijneigenaren de steenkolenprotectie verscherpt door de invoering van licentierechten. Ook de landbouwprotectie bleef verder toenemen.⁴⁴² De toenaderingsgedachte leek definitief dood. In Brussel was men daar toch niet gerust op. Van Iseghem, de zaakgelastigde in Den Haag, had een lang gesprek op het ministerie van Economische Zaken over de bekoeling van de relaties, waarop de Nederlanders en de Belg tot de conclusie kwamen dat dit door wederzijdse concessies moest worden verbeterd.⁴⁴³ Toenadering door wederzijdse concessies is niets dan een omslachtige formulering voor een quid-pro-quo-politiek zoals dit paste in de nieuwe Nederlandse handelspolitiek.

Den Haag streefde naar een zo groot mogelijke afzet in Duitsland, waar de exporteurs winst konden maken, en dumpte wat het over had aan agrarische produkten, voor zover het zuivel betrof in Groot-Brittannië, voor zover het groenten betrof vooral in België. De industrie beschermde het als een bedrijfstak anders ten onder zou gaan door contingentering. Deze contingentering creëerde tegelijkertijd het handelspolitieke wapen waarmee Nederland de handelspartners tot concessies hoopte te dwingen, vooral met betrekking tot de landbouwexport. Voor de toenaderingsgedachte was in de Nederlandse handelspolitiek geen plaats meer.

3.5.7 Duitse toenadering en clearing, 1934-1936

In verband met de nieuwe crisisinvoerwet, zo werd Berlijn eind 1933 duidelijk, moest er met Nederland op basis van wederkerigheid onderhandeld worden. Geheel zonder moeilijkheden waren deze onderhandelingen niet, maar in december 1933 kwam met Duitsland het eerste handelsverdrag dat op deze wet gebaseerd was, tot stand. Duitsland moest accepteren dat zijn contingenten voor invoer in Nederland iets werden verlaagd, maar zijn aandeel in de totale contingenten steeg iets. Hirschfeld, die de onderhandelingen leidde, probeerde de Duitsers ervan te overtuigen dat er na alle conflicten die er de laatste jaren geweest waren, in Nederland een stroming bestond die toenadering tot Engeland zocht.⁴⁴⁴ Colijn voelde inderdaad voor zo'n toenadering, maar binnen het ministerie van Economische Zaken is een verplaatsing van de handel van Duitsland naar Groot-Brittannië nooit serieus overwogen, omdat het Britse prijspeil voor de Nederlandse exportprodukten beïnvloed was. Om de Duitsers onder druk te zetten wees Hirschfeld echter op de aan de Britten gegunde staalorder voor het bruggenbouwproject.⁴⁴⁵ Om deze dreiging af te wentelen was Duitsland bereid tot een aantal concessies op landbouwgebied, waardoor Nederland de handelspolitieke positie terugkreeg die het in 1933 verloren had. Hirschfeld schreef dit toe aan de nieuwe handelspolitieke kracht van ons land die door de verbeterde crisisinvoerwet was ontstaan.⁴⁴⁶

Darré, de nieuwe nationaal-socialistische minister van Landbouw, kreeg in landbouwkringen scherpe kritiek te verduren naar aanleiding van het verdrag, maar hij verdedigde zich door erop te wijzen dat het gevaar van een toenadering tussen Groot-Brittannië en Nederland nu was afgewend. Zulke verdragen als de Britten met de Scandinaviërs gesloten hadden, zouden ze met de Nederlanders niet tot stand kunnen brengen.⁴⁴⁷ De purchase agreements tussen de Britten en de Scandinaviërs had de Duitse export naar die landen geen goed gedaan en kennelijk had Berlijn niet begrepen dat zulke verdragen voor Den Haag onaanvaardbaar waren. De Duitsers waren nog niet tevreden met de afwenteling van het vermeende gevaar dat Nederland in de Britse invloedssfeer ge-

trokken zou worden en deden zelf een poging om ons land in de Duitse invloedssfeer te trekken. Al in oktober 1933 had Dr. H. Posse van het Reichswirtschaftsministerium een plan opgesteld om te komen tot een meer actieve handelspolitiek, waarbij vooral aandacht moest worden besteed aan landen die Duitsland economisch zou kunnen beheersen, de landen van Zuidoost-Europa en Scandinavië. Nadat deze plannen met Schacht besproken waren, werden ze in het kabinet goedgekeurd.⁴⁴⁸ Op 2 maart 1934 bezocht Posse Colijn, die hij uit de Volkenbond goed kende, om te vragen of de Ouchy-gedachte nog leefde en of aansluiting van Duitsland bij dit accord dit wellicht tot leven kon wekken.⁴⁴⁹ Een "Erweiterung des Wirtschaftsraumes" was gegeven de in deze periode zeer krappe deviezensituatie voor Duitsland dringend gewenst. In maart 1934 was de deviezentoe wijzing voor het eerst sinds 1932 verlaagd en het zag er naar uit dat dit in april opnieuw nodig zou zijn. Colijn was bereid de ideeën van Posse te overwegen, mits ook België mee zou doen. Alleen zou Nederland niet met Duitsland in zee gaan zo besloot ook de Ministerraad enige dagen later.⁴⁵⁰ België zou Frankrijk erbij willen betrekken en als er eenmaal een handelsblok van zo'n omvang bereikt zou zijn, zo had Colijn al bedacht, zou Groot-Brittannië niet buiten spel kunnen blijven staan. Via een achterdeur zouden zo alsnog de doelstellingen van de Geneefse conferenties verwezenlijkt kunnen worden. De Nederlandse minister-president was ervan overtuigd dat, als de Europese industrielanden er niet van terugkwamen elkaar door protectie steeds krachtiger te bestrijden, de Japanse industrie de Europese geheel van de internationale markten zou dringen. In vijf jaar moest dit tot een ramp leiden.⁴⁵¹ Een algemene handelspolitieke ontwapening was daarom dringende noodzaak. Colijn had steeds een open oog voor het grote belang dat de Nederlandse economie bij Duitsland had, maar alleen met dat land een blok vormen ging hem te ver. In hoeverre hij dit afwees omdat zo'n blok in zijn visie geen oplossing was – het zou de handelsvrijheid in zijn algemeenheid nauwelijks vergroten – of in hoeverre hij bang was voor een afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van het veel sterkere Duitsland, is onduidelijk. In een brief aan Posse bevestigde Colijn dat het wat hem betreft kon komen tot besprekingen over een uitgebreid Ouchy, mits ook België meedeed. Nadat deze brief aan Hitler voorgelegd was, kreeg Posse opdracht de kwestie met de Belgische topambtenaar Van Langenhove op te nemen.⁴⁵² In Duitsland kwam in deze periode de deviezenproblematiek steeds meer in het middelpunt van de belangstelling te staan en het werd daardoor juli vóór Van Langenhove en Posse elkaar over de Duitse plannen spraken. De Belg stond er niet negatief tegenover, maar inmiddels was voor Duitsland de tijd voor zulke initiatieven voorbij.⁴⁵³ De deviezenproblematiek ging de handel steeds meer beheersen en landen met een convertibele munt werden niet langer gezien als mogelijke partners in een Duits Wirtschaftsraum. In het

kader van het in deze periode uitgewerkte “neue Plan”, was dat ook onmogelijk. Het toenaderingsplan bleef daardoor verder rusten.

Deviezencontrole gaat de economische contacten met het buitenland steeds meer bepalen. Om te beginnen moet de invoer worden aangepast aan de hoeveelheid te besteden deviezen. Al snel zal men ertoe overgaan aan luxe of als luxe beschouwde invoer geen deviezen meer te verspillen en die te reserveren voor produkten die noodzakelijk zijn of dat door het regime geacht worden. Menige handelspartner, importeur van luxe-produkten, zal bezwaren maken en die bezwaren indien hij een passieve handelsbalans met het land met de inconvertibele munt heeft kracht bijzetten door daar op te wijzen. Zo wordt de handel meer en meer bilateraal. Zolang een importeur zijn deviezentoewijzingen vrij besteden kan, kan hij er veel aan verdienen. Een inconvertibele munt is een overgewaardeerde munt, waardoor het binnenlands prijspeil te hoog is. Arbitrage wordt door de deviezenreglementering onmogelijk gemaakt en de toegestane invoer kan hoge winsten opleveren die de overheid echter veelal zal wegbelasten. Om de export enigszins op peil te houden zijn grote exportsubsidies nodig en daar kan de importwinst goed voor gebruikt worden. Een inconvertibele munt kan in verband met het afsnijden van importen, in verband met achterstallige rentebetalingen of in verband met achterstallige handelsvorderingen, tot conflicten met het buitenland, bilateralisering en uiteindelijk tot clearing leiden. Door clearing krijgt de overheid van het exporterende land een stem in de verdeling van de deviezenruimte, waardoor een deel van de winst die ontstaat door export naar het deviezenzwakke land zal toevallen aan de exporteur, zeker indien de overheid van het deviezensterke land de export monopoliseert of toewijst aan bepaalde exporteurs. Het deviezenzwakke land moet importeren tegen hogere dan de wereldmarktprijzen. De keus om te importeren uit het land waar dat het goedkoopst is bestaat niet meer. Er moet geïmporteerd worden uit het land waar nog ruimte bestaat in de deviezenrekening.

Vanaf eind 1934 werd de Nederlandse export naar Duitsland via de clearing in belangrijke mate gemonopoliseerd door de landbouwcrisiscentrales of door één of andere regeling in het kader van de crisisuitvoerwet. Er werden forse winsten gemaakt.⁴⁵⁴ Voor zover dit de export van landbouwprodukten betrof werden deze winsten voor het leeuwedeel opgeslokt door het landbouwcrisisfonds. Hierdoor konden de binnenlandse heffingen enigszins binnen de perken blijven. Het ministerie van Economische Zaken hechtte er dan ook aan de landbouwexport naar Duitsland zoveel mogelijk op peil te houden, maar dan wel tegen het hoge Duitse prijspeil. Bij de onderhandelingen over het handelsverdrag voor 1936 wilden de Duitsers de invoer van boter uit Nederland beduidend laten toenemen, omdat er problemen waren met de verzorging van

de Duitse bevolking met vetten. In ruil voor die grotere export van boter moest Nederland accoord gaan met een prijs gelijk aan die op de wereldmarkt.⁴⁵⁵ Met hand en tand heeft Nederland zich hiertegen verzet, omdat dit een bedreiging zou zijn voor de hele landbouwcrisispolitiek. Het uiteindelijk bereikte compromis liet Nederland 60% van het verschil tussen de prijzen op de wereldmarkt en de prijzen die Duitsland moest betalen.⁴⁵⁶ Nederland bleef dit prijsverschil gebruiken om het landbouwcrisisfonds te steunen, door de exporteurs te laten betalen voor hun exportvergunningen. Het Crisis Uitvoer Bureau moest die vergunningen verstrekken om te voorkomen dat de exporten de clearingruimte zouden overtreffen. Duitsland ging het deel van het prijsverschil dat het toeviel gebruiken voor exportsubsidie. In april 1936 zou Schacht een poging ondernemen om de prijsverschillen volledig in handen te krijgen, maar ook deze keer zou hem dat niet lukken.⁴⁵⁷ Export naar Duitsland werd door de clearingruimte strikt beperkt, maar was daardoor zeer lucratief, terwijl export naar Groot-Brittannië in principe onbeperkt was, maar het prijspeil was navenant rampzalig.

Met het instellen van clearing tussen Nederland en Duitsland werd de handel gebilateraliseerd. Wilde de Duitse overheid de invoer uit Nederland op peil houden, dan moest zij er voor zorgen dat de export naar Nederland intact bleef door toepassing van het *Zusatzausfuhrverfahren*. Maar juist die Duitse exportsubsidies hadden in Nederland veel weerstand opgewekt, wat geleid had tot een beperking van de toepassing van het *Zusatzausfuhrverfahren* na het tot stand komen van het handelsverdrag voor 1934. Begin 1935 wees Klaasse er in "ESB" op dat er een verband bestond tussen de geringere export van Duitsland naar Nederland vanaf de tweede helft van 1934 en het op een geringere schaal toepassen van exportbevorderende maatregelen in Duitsland. Inderdaad zakte de invoer uit Duitsland scherp, scherper dan de totale Nederlandse invoer of de Duitse uitvoer.⁴⁵⁸ In deze periode begon het pond weer te zakken en zonder vrije hand ten aanzien van de exportsubsidie was Duitsland niet in staat de concurrentie op de Nederlandse markt het hoofd te bieden. Het beperken van de toepassing van het *Zusatzausfuhrverfahren* door Nederland was een grote handelspolitieke fout. Nederland had er belang bij de stortingen bij het Nederlandsch Clearinginstituut (NCI), betalingen voor invoer uit Duitsland waaruit de Nederlandse export naar Duitsland betaald werd, te maximaliseren. Behalve dat de beperking van de toepassing van het *Zusatzausfuhrverfahren* hier belemmerend werkte, gaf ook de transferregeling problemen.

Op de Algemene Clearingrekening van het NCI werd slechts een deel van de totale betalingen voor invoer uit Duitsland gestort. Een beperkt aantal compensatie-transacties en enige "Ausländeronderkonten für Inlandzahlungen" (ASKI's), een soort per bedrijf georganiseerde clea-

ringrekeningen waarvan Philips er één had, waren daar verantwoordelijk voor. Daarnaast bestond de zogenaamde rekening 6.000, waarop betalingen gestort werden voor invoer uit Duitsland bestemd voor Nederlandse overheidsinstanties. Om de transfer van allerlei rentes, winsten, huren en pachten te realiseren was men in 1933 overeengekomen de overheid deviezen die Duitsland aan Nederlandse overheidsorders overhield, voor dat doel te bestemmen (§ 2.5.3). Bij de verlenging van de overeenkomst in 1934 werd de rente van een maximum van 4,5% voorzien. Gegeven de situatie op de kapitaalmarkt een zeer goede rente.⁴⁵⁹ Andere schulden als huren en pachten werden nog volledig getransfereerd. Vanaf het ontstaan van de clearing gebeurde dit via rekening 6.000. Een in feite willekeurig deel van de clearing werd afgeschoten behoeve van de beleggers. Veel minder dan andere crediteuren van Duitsland hadden deze te maken met de fluctuaties in de clearing. Voor de exporteurs betekende de dalende tendens die de invoer uit Duitsland bleef kenmerken, steeds krappere betalingscontingenten en daardoor een steeds geringere afzet. Het valt dan ook te begrijpen dat naarmate de tekorten in de clearing toenamen, meer personen bezwaar gingen maken tegen de transferregeling, die een gunstige uitzonderingspositie creëerde voor die categorie crediteuren, die het minst direct voor werkgelegenheid zorgde.⁴⁶⁰

Omdat de ongunstige stand van de clearingrekening een inkrimping van de exporten nodig maakte, ontwierp Ries een regeling die de transfer verder terug zou dringen. Zijn voorstel behelsde beperking van de transfer tot 3,5% rente en beperking van de transfer ten gunste van andersoortige schuldeisers tot 80% van de normale betalingen, beide aangevuld door zogenaamde "Hollandmarken", geblokkeerde saldi die men voor privé-gebruik in Duitsland kon aanwenden.⁴⁶¹ Medio 1935 werd een regeling conform dit plan met Duitsland overeengekomen. Klaasse beweerde dat de offers die de kapitaalbeleggers en de exporteurs sinds het begin van de Duitse betalingsmoeilijkheden hadden moeten brengen nu ongeveer gelijk waren.⁴⁶² Of dat juist is valt moeilijk te berekenen maar opgemerkt dient te worden dat de betalingscontingenten voor nieuwe export naar Duitsland voorlopig bleven dalen, terwijl de transferregeling medio 1936, toen de daling van de betalingscontingenten nog onstuitbaar leek, zonder meer werd verlengd.⁴⁶³ Nu viel er iets te zeggen voor een zekere bescherming van de kapitaalbeleggers, omdat een eenmaal doorgevoerde verlaging van het transfereerbare percentage niet meer terug te draaien zou zijn, terwijl de betalingscontingenten ook zouden kunnen stijgen. De Zwitsers waren met Duitsland een regeling overeengekomen waarbij de transfer afhankelijk werd van de totale stortingen. Een kunstmatig schot in de clearing, als rekening 6.000, ontbrak en de transfer schommelde in dezelfde mate als de goederenhandel, afhankelijk van de stortingen niet alleen naar beneden maar ook naar

Tabel 3.1: *Importen uit Duitsland in Nederland en stortingen daarvoor op de Algemene Clearingrekening en op rekening 6.000 in miljoenen guldens*

Periode	a. Stortingen rek. 6.000 in mln. gld.	b. Stortingen NCI in mln	c. $\frac{a}{a + b}$ in %
1935			
1e kwartaal	4,8	52,2	8,4
2e kwartaal	6,0	55,6	9,7
3e kwartaal	5,0	56,0	8,2
4e kwartaal	5,5	59,3	8,5
<u>1935 totaal</u>	<u>21,3</u>	<u>223,1</u>	<u>8,7</u>
1936			
1e kwartaal	5,2	51,3	9,2
2e kwartaal	5,1	55,2	8,5
3e kwartaal	5,5	52,1	9,5
4e kwartaal	6,1	62,6	8,9
<u>1936 totaal</u>	<u>21,9</u>	<u>221,2</u>	<u>9,0</u>

Bronnen: Archief Hirschfeld, map 84/8-1939¹: Bureau Duitschland. Rapport over de maanden November/December 1938 no 23. Bijlage; Archief NCI doos H1 en H2: Kwartaal- en Jaarverslagen 1935 en 1936; Eigen berekeningen.

boven. Een krampachtig vasthouden aan een relatief hoge transfer was niet nodig, want men hoefde niet de vrees te koesteren dat een verlaging van de transfer met enige procenten een blijvende verlaging van de kapitaalopbrengsten zou betekenen.⁴⁶⁴ Op eenzelfde wijze had men de rentetransfer voor de Stillhalte-, Dawes- en Young-leningen kunnen regelen. Nu drukte deze transfer die uit de Algemene Clearingrekening betaald werd, als een vaste last op de krimpende clearing. Uit de algemene clearingrekening bij het NCI moest de uitvoer naar Duitsland betaald worden, maar eerst moesten er rentes over Dawes-, Young- en Stillhalte-kredieten betaald worden, moest een deel gereserveerd worden voor de oude handelsvorderingen die samenhangen met het Sonderkonto, en moest een percentage als vrije deviezen aan de Reichsbank worden afgestaan. Pas als dit alles verrekend was bleef er een restpost over bestemd voor nieuwe, onder de clearing vallende vorderingen. Daaruit moest de uitvoer naar Duitsland van goederen én diensten van Nederland én zijn koloniën betaald worden (tabel 3.2).

Uit de cijfers in tabel 3.2 blijkt dat de beide regeringen in het driemaandelijks overleg over de omvang van de betalingscontingenten in 1935 niet bereid waren de exporten naar Duitsland zodanig in te krim-

pen dat nieuwe achterstanden voorkomen werden. Pas in 1936 trad een stabilisatie van die achterstanden in. De fluctuaties na die datum moeten worden toegeschreven aan seizoensinvloeden.⁴⁶⁵ Om deze stabilisatie te bereiken was een aantal maatregelen nodig geweest. Ten eerste moest natuurlijk gestreefd worden naar maximalisatie van de stortingen in Nederland. Gezien het feit dat Nederland een vrij betalingsverkeer had, was dit slechts beperkt mogelijk. Zo werden betalingen ten behoeve van Duitse beleggers in Nederland in vrije deviezen voldaan, evenals de gelden die de uit het werk van Vestdijk nog bekende Duitse dienstbodes naar Duitsland overmaakten. Het is overigens de vraag of de beleggers dit soort gelden niet illegaal in Nederland aanhielden. Toch kon er in dit kader nog wel een en ander bereikt worden, zonder dat men overging tot een complete deviezencontrole. Per 1 september 1935 werd bijvoorbeeld een menggebod voor reismarken ingevoerd. Was het vóór die datum mogelijk reischeques volledig in "gesperte" marken te voldoen, daarna moest 20%, later 25%, van de aankoopssom van die cheques in de clearing gestort worden. Een tweede streven was erop gericht al die lasten te verkleinen die op de clearing drukten en nieuwe export in de weg stonden. Daartoe werd het percentage bedoeld om de oude handelsvorderingen af te lossen per 1 april 1935 verlaagd van 18 naar 14%.⁴⁶⁶ Maar de vervelendste posten, de rente over Dawes-, Young- en Stillhalte-schulden, bleven onverminderd drukken op de clearing, om nog maar te zwijgen van rekening 6.000. Toch steeg het percentage dat er van de totale stortingen overbleef voor nieuwe onder clearing vallende vorderingen (tabel 3.2 kolom 6).

De Nederlandse clearingachterstanden waren in feite in Duitsland te besteden markensaldi. Soortgelijke achterstanden in andere clearingen van Duitsland, met name die met Zuidamerikaanse en Z.O.-Europese landen, werden vrij verkocht zodat een fors disagio ontstond voor de clearingmark.⁴⁶⁷ Zo'n partiële depreciatie van de mark maakte export naar de betrokken handelspartner er voor Duitsland gemakkelijker op. Ten opzichte van landen met een convertibele munt paste Duitsland dit systeem, valutadumping genaamd, niet toe. De goudwaarde van de Reichsmark zou dan geheel illusoir geworden zijn. Ook van Nederlandse kant is nooit het initiatief genomen om tot vrije verkoop van markensaldi te komen, hoewel het de eenvoudigste methode zou zijn geweest om van de clearingachterstanden af te komen. De export van Duitsland naar Nederland zou dan beter hebben kunnen concurreren en zou daardoor beter in stand gebleven zijn. Het prijspeil in Duitsland zou echter ten gevolge van de de facto depreciatie van de mark voor de Nederlandse exporteurs veel minder interessant geworden zijn. Hierboven is al geconstateerd dat Nederland zo'n groot belang had bij de Duitse markt, juist in verband met het hoge prijspeil in dat land. De winsten gemaakt in de export naar Duitsland konden de productie in

Tabel 3.2: *Het ontstaan van de clearingachterstand (in miljoenen guldens en procenten)*⁴⁶⁸

Periode	1. Stortingen NCI plus plus rek. 6.000	2. Nieuwe onder de clearing vallende vorde- ringen	3. Stortingen in Duits- land	4. Clearing- achter- stand per ultimo	5. Toe- of afneming van 4. (3-2)	6. Kolom 2/1 in
1935						
1e kwrt	57,0	33,5	46,2	24,2	12,7	58,5
2e kwrt	61,1	39,7	46,9	31,4	7,2	64,4
3e kwrt	61,0	40,7	47,0	37,7	6,3	66,7
4e kwrt	64,8	45,2	43,1	35,6	-2,1	69,8
<u>1935 tot.</u>	<u>244,4</u>	<u>159,1</u>	<u>183,2</u>	<u>--</u>	<u>24,1</u>	<u>65,1</u>
1936						
1e kwrt	56,5	38,6	44,0	41,0	5,4	68,3
2e kwrt	60,3	43,5	42,0	39,5	-1,5	72,1
3e kwrt	57,6	40,7	41,7	40,5	1,0	70,7
4e kwrt	68,7	48,7	43,0	34,8	-5,7	70,9
<u>1936 tot.</u>	<u>243,1</u>	<u>171,5</u>	<u>170,7</u>	<u>--</u>	<u>-0,8</u>	<u>70,5</u>

Bronnen: Archief NCI doos H1 en H2: Kwartaal- en Jaarverslagen 1934, 1935 en 1936; Archief Hirschfeld, map 84/8-1939¹: Bureau Deutschland. Rapport over de maanden November/December 1938 no 23 Bijlage; Eigen berekeningen.

Nederland op peil houden en maakten dumping elders mogelijk. Voor wat de landbouw betreft ging dit proces via het landbouwcrisisfonds⁴⁶⁹, maar ook de industrie kreeg via de clearing een beperkte maar zeer winstgevende markt. Door middel van nationale en internationale kartelvorming, iets wat de grootschaliger industrie veelal zelf organiseerde, kon ook de industrie winsten verdiend op de Duitse en soms ook op de door contingentering beschermde Nederlandse markt, gebruiken om haar marktaandelen elders door prijsaanpassing in stand te houden.⁴⁷⁰ Behalve door contingentering bood de overheid, door middel van de wet op het verbindend en onverbindend verklaren van ondernemersovereenkomsten van 1935, een helpende hand indien enige buitenstaanders zulke kartelafspraken trachtten te ondermijnen.⁴⁷¹ Om zijn marktaandelen elders te kunnen verdedigen, moest het Nederlandse bedrijfsleven enkele markten overhouden waar het winst kon maken. Door protectie was dat soms mogelijk op de eigen markt, door de clearing was dat mogelijk op de Duitse. Een depreciatie van de clearingmarkt had aan die mogelijkheid een einde gemaakt. Om dezelfde reden als Nederland een hogere afzet tegen lagere prijzen in de onder-

handelingen over het handelsverdrag van 1936 afwees, moest ons land ook een depreciatie van de clearingmark afwijzen. Op de Duitse markt had het Nederlandse bedrijfsleven niet in de eerste plaats behoefte aan een zo groot mogelijke afzet, maar aan winst.

Om de clearingachterstand binnen de perken te houden, bleek een pijnlijk proces noodzakelijk. Elke drie maanden werden de betalingscontingenten die de omvang van de export van Nederland en zijn koloniën naar Duitsland bepaalden, verkleind (tabel 3.3). Al vrij snel bleek dat het beperken van die export niet gereguleerd kon worden via Duitse invoervergunningen. De grote behoefte aan grondstoffen bij de Duitse industrie en de herstelde koopkracht bij de arbeiders, leidde in Duitsland tot een enorme vraag naar geïmporteerde goederen. De Duitse overheid gaf daar zolang het haar geen vrije deviezen kostte gewillig aan toe door een ruime afgifte van invoervergunningen.⁴⁷² Nederland werd hierdoor gedwongen zijn uitvoer zelf te beperken, waartoe het Crisis Uitvoer Bureau (CUB) werd opgezet, dat de betaling van bepaalde goederen over de clearing zodanig kon inkrimpen dat het in overleg met Duitsland vastgestelde driemaandelijksse betalingscontingent niet overschreden werd. Vanaf juli 1935 gold deze exportcontrole die stapsgewijs werd ingevoerd voor alle handel met Duitsland.⁴⁷³ Duitsland had de vrijheid om zoveel het wilde diensten uit Nederland over de clearing te betrekken. Hierdoor ontstond een stijgende tendens voor die leveranties. Voordat de betalingscontingenten voor het volgende kwartaal konden worden vastgesteld aan de hand van de stortingen in Nederland, moesten behalve het verschil tussen die stortingen en de restpost voor nieuwe onder de clearing vallende vorderingen, ook de verwachte stortingen voor diensten worden geschat.

De groei van de clearingachterstand (tabel 3.2) kwam tot staan doordat de betalingscontingenten in 1936 beduidend lager werden vastgesteld dan in 1935 (tabel 3.3), terwijl de ruimte voor nieuwe onder de clearing vallende vorderingen (tabel 3.2, kolom 2) met 12 miljoen gulden toenam. Het eerste kwartaal van 1936 bedroeg de clearingachterstand ruim 40 miljoen. Een verdere groei was onverantwoord omdat dan de in Nederland nog te storten bedragen de clearingachterstand niet langer hadden overtroffen, zodat de Nederlandse exporteurs een reëel risico zouden lopen. Dit nog in de clearing te storten bedrag werd veroorzaakt door leverancierskrediet van Duitse exporteurs aan Nederlandse importeurs. In Duitsland bestond zo'n boven de clearing hangend bedrag niet, omdat Nederlandse exporteurs hun Duitse klanten geen leverancierskrediet meer gaven, maar integendeel storting voorafgaande aan levering eisten.⁴⁷⁴ Door de grote clearingachterstanden meenden vele exporteurs dat er wel degelijk een risico kleefde aan leveren aan Duitsland. Zij zagen de Duitse markt, de enige markt waar volop vraag was naar Nederlandse produkten, van kwartaal tot kwar-

Tabel 3.3: *Betalingscontingenten op jaarbasis en per kwartaal en de geschatte stortingen in Duitsland voor goederenleveranties in miljoenen guldens*⁴⁷⁵

Periode	betalingscontingenten					Tot. landbouw industrie
	in mln glds per jaar	mln glds per kwrt	koloniën	land- bouw	industrie	
1935						
1e kwrt	168,4	42,1	15,1	16,7	8,9	25,6
2e kwrt	161,3	40,3	15,6	17,3	7,5	24,8
3e kwrt	150,2	37,6	15,3	17,7	7,1	24,8
4e kwrt	139,0	34,8	16,4	14,4	6,7	21,1
<u>1935</u>	<u>--</u>	<u>--</u>	<u>62,4</u>	<u>66,1</u>	<u>30,2</u>	<u>96,3</u>
1936						
1e kwrt	136,3	34,1	15,2	13,3	7,6	20,9
2e kwrt	130,0	32,5	13,5	14,8	6,0	20,8
3e kwrt	129,9	32,5	13,3	14,3	6,6	20,9
4e kwrt	133,5	33,4	14,6	13,1	6,0	19,1
<u>1936</u>	<u>--</u>	<u>--</u>	<u>56,6</u>	<u>55,5</u>	<u>26,6</u>	<u>81,7</u>

Bronnen: Archief Hirschfeld, map 84/5-1937: Nota van 19 oktober 1937 van de Directeur-Generaal van H en N aan de Minister; Archief NCI, doos H1 en H2: Kwartaal- en Jaarverslagen 1934, 1935 en 1936; Eigen berekeningen.

taal in overleg met de eigen overheid verder aan toegankelijkheid inboeten en ondanks dat een achterstand in de clearing van astronomische omvang ontstaan. Voeg daarbij de nog vers in het geheugen liggende, traumatische ervaringen met het Sonderkonto. Het verbaast dan niet dat men zich ging indekken door een risicopremie op de prijs te zetten. De prijzen van aan Duitsland geleverde produkten lagen hierdoor zo'n 4 à 5% boven normaal, zo schatte Hirschfeld.⁴⁷⁶ Wat Hirschfeld in dezen "normaal" achtte is onduidelijk, wel is zeker dat hij daarbij niet doelde op de prijzen die de Nederlandse export opbracht op andere exportmarkten, waar de prijzen vaak bepaald werden door devaluaties en dumping.

De export van Nederlandse landbouwprodukten werd door de verkleining van de betalingscontingenten fors teruggedrongen. In 1934, toen het Sonderkonto de export naar Duitsland sterk vergemakkelijkte, ging 31,2% van de agrarische export naar Duitsland. In 1935 was dat nog slechts 24,2, in 1936 nog maar 19,4%. Vanaf 1935 was niet langer Duitsland, maar Groot-Brittannië de grootste afnemer van Nederlandse landbouwprodukten.⁴⁷⁷ Terwijl de totale waarde van de agrarische

export naar Duitsland daalde, steeg het prijspeil voor een aantal van die produkten, zodat het exportvolume nog meer daalde.⁴⁷⁸ Voor boter en eieren, produkten waarvoor de prijzen gemakkelijk vergelijkbaar zijn, was de prijs van het Nederlandse produkt op de Duitse markt beduidend hoger dan die van de concurrentie.⁴⁷⁹ Hierdoor kon Nederland winst maken, maar het verloor zijn aandeel op de Duitse markt in een snel tempo. Voor groenten en fruit werd Italië een gevaarlijke concurrent. Op de markt voor zuivel en eieren werden enkele Oosteuropese landen en Denemarken de grote concurrenten. De Denen vroegen beduidend lagere prijzen voor hun produkten en de Oosteuropese gebieden, gebieden die net als Duitsland deviezencontrole kenden, werden door Duitsland als zijn natuurlijke leveranciers beschouwd en in zijn Wirtschaftsraum getrokken.⁴⁸⁰ Het gevolg van deze ontwikkeling was dat het Nederlandse aandeel in de Duitse agrarische importen (een aandeel dat in 1934 nog gestegen was van 8,0 naar 9,3%) daalde naar 7,0% in 1935 en 6,0% in 1936.⁴⁸¹ Wat Nederland in Duitsland niet meer kwijt kon moest het elders dumpen. Voor grote Nederlandse bedrijfstakken als de landbouw, maar ook voor sommige delen van de industrie gold dat de eigen markt onvoldoende winst kon genereren om de elders opgelopen verliezen te compenseren. De export naar Duitsland ging er scherp op achteruit, maar ondanks deze dalende tendens bleef de Duitse markt als één van de weinige winstgevendende markten van het grootste belang. De prijsaanpassing was zonder die markt nog slechter geweest en of Nederland in dat geval in staat geweest zou zijn zo lang aan de gouden standaard vast te houden is zeer de vraag.

3.5.8 Brits bilateralisme en de nieuwe crisisinvoerwet, 1933-1936

De tegenhanger van de Duitse markt was de Britse. Het prijspeil was er sinds de val van het pond slecht, maar men kon er zijn overschotten kwijt. Met de Britten, met wie tot dan toe nauwelijks onderhandeld was, zou het in de jaren 1934 en 1935 bijna tot conflicten komen naar aanleiding van de meestbegunstigingsclausule en de interpretatie daarvan door Nederland. Opnieuw zou Londen, dat de clausule door zijn imperiale preferentie-politiek op grove wijze overtrad, Nederland de meest enge interpretatie van die clausule opleggen.

Den Haag was pas in 1933 voorzichtig enige inleidende besprekingen met Londen aangegaan. In het besef dat de sterk actieve handelsbalans slechts tot concessies kon dwingen, had 's Jacob, de Nederlandse handelsattaché in Londen, steeds geadviseerd onderhandelingen te vermijden en pas onder Colijn werden deze bezwaren opzij geschoven. De activiteit van de handelsbalans was door Britse protectie en de gedaalde sterling-koers sterk verminderd. In december 1933 importeerde Nederland zelfs meer uit Groot-Brittannië dan het naar dat land exporteerde.⁴⁸² Door de Britse protectie en de val van het pond was de Ne-

derlandse export naar Groot-Brittannië sinds het begin van de depressie meer gedaald dan die naar enig ander land.⁴⁸³ Opnieuw werd er een versterking van dit protectionisme verwacht, hetgeen reden was om op onderhandelingen aan te sturen. Bovendien kon een goede handelspartner als Groot-Brittannië niet worden afgescheept met de minimumcontingenten volgens de nieuwe crisisinvoerwet, zodat er in ieder geval onderhandeld moest worden.⁴⁸⁴ Groot-Brittannië voelde na de gesprekken van het voorafgaande jaar weinig voor onderhandelingen. Tot voor Nederland interessante concessies was Londen niet in staat en dat gold ook andersom. Bovendien was Londen niet bereid de legitimiteit van de nieuwe crisisinvoerwet te erkennen.

Op het met Duitsland op basis van de nieuwe crisisinvoerwet tot stand gekomen handelsverdrag reageerde Laming door van discriminatie te spreken. Hirschfeld probeerde dit te sussen door onderhandelingen en een voortzetting van de status quo gedurende die onderhandelingen te beloven. Toch leek een conflict onvermijdelijk.⁴⁸⁵ In verband met een hooglopend conflict met Frankrijk over de vraag of contingenten onder de meestbegunstigingsclausule vielen, konden de Britten niet zomaar toegeven aan het Nederlandse standpunt dat contingenten er buiten vielen. Om Frankrijk te waarschuwen had Runciman in januari 1934 in het Lagerhuis verklaard dat Londen niet zou onderhandelen op basis van onderhandelingscontingenten.⁴⁸⁶ In Den Haag ontving men een scherpe protestnota van de Britse gezant tegen de nieuwe crisisinvoerwet. Hij aarzelde daarbij niet de actieve handelsbalans uit te spelen.⁴⁸⁷ Zonder ook tegenover Parijs door de knieën te moeten, kon Londen aan Den Haag geen concessies doen.

De situatie werd gered door de goede persoonlijke relatie tussen Colijn en Runciman. Op de Board of Trade was men zich gaan realiseren dat een conflict als met Frankrijk tot niets kon leiden en in een gesprek daarover tussen Runciman en Colijn kwamen de beide heren overeen dat de bestaande contingenten bevroren zouden worden voor de duur van de onderhandelingen.⁴⁸⁸ In de onderhandelingen die in de derde week van maart in Londen werden gehouden, bleek al meteen dat de Britse bereidheid om met Nederland te praten niet gezien moest worden als een accepteren van de Nederlandse interpretatie van de meestbegunstigingsclausule.⁴⁸⁹ Behalve dat de Britten van Nederland eisten dat het zijn handelspolitiek opgaf, wilden zij ook zodanige extracontingenten dat de bilaterale handelsbalans in evenwicht zou komen.⁴⁹⁰ Voor de Nederlandse industrie, in de eerste plaats de textiel, zou dit fnuikend zijn. De Nederlandse eisen waren zoals 's Jacob terecht opmerkte, nauwelijks realistischer. Indien het deze had ingewilligd, had Groot-Brittannië zo ongeveer zijn hele landbouwpolitiek op de helling moeten zetten.⁴⁹¹ Geen van beide partijen had ruimte voor concessies en toch moest er onderhandeld worden om te voorkomen dat

de Nederlandse reciprociteitspolitiek zoals die in de crisisinvoerwet geformuleerd was, tot een scherp conflict zou leiden, of op Groot-Brittannië zou stuklopen. Hirschfeld was bang voor dit laatste.⁴⁹²

Nadat beide partijen hun standpunten in een volgende onderhandelingsronde, het was inmiddels juli, nog eens hadden toegelicht, kwam Hirschfeld tot de conclusie dat verder onderhandelen zinloos was. Hij formuleerde daarop aan de hand van de overeenkomst die de Britten inmiddels met de Fransen waren aangegaan, een voorstel om tot een voorlopige schikking te komen.⁴⁹³ Groot-Brittannië zou een vast percentage in het totale Nederlandse invoercontingent krijgen, waardoor de Britse uitvoer naar Nederland afhankelijk werd van de onderhandelingsresultaten van ons land met andere handelspartners, in de eerste plaats met België en Duitsland. Met deze full-share-overeenkomst gaf Nederland met betrekking tot de principiële kant van de zaak toe, maar kregen de Britten minder gunstige contingenten dan ze hadden kunnen krijgen indien ze bereid waren geweest op basis van de crisisinvoerwet te onderhandelen. Of zoals Hirschfeld het formuleerde: "De Britten wonnen het spel, maar de knikkers waren voor ons."⁴⁹⁴

Voor Nederland werd het zaak de ruimte die een handelspartner in een hem toegewezen contingent niet wist uit te putten in overleg met die partner te schrappen, zodat ook het Britse contingent krappere werd. Duitsland bleek bereid Nederland in deze politiek te steunen.⁴⁹⁵ Ook België was stilzwijgend tot medewerking bereid. Het resultaat was dat de Britse ambtenaar Browett van de Board of Trade zich in april 1935 tegenover Hirschfeld beklagde dat ... "your agreements with Germany and Belgium result in discrimination against the United Kingdom".⁴⁹⁶ De Britse export naar Nederland daalde flink en de Britten schreven die daling toe aan de Nederlandse handelspolitiek. In feite hing die dalende invoer in Nederland samen met de voortdurende depressie in ons land.⁴⁹⁷ Doordat verdere protectionistische maatregelen in Groot-Brittannië achterwege bleven, de Treasury het pond stabiel hield en de economie in dat land aantrok, nam de Nederlandse export naar dit land toe. De dumping met boter begon bovendien in de cijfers zichtbaar te worden, maar de belangrijkste oorzaak van de stijging van de Nederlandse export naar Groot-Brittannië was de in 1933 in het kader van het internationale tinkartel gesloten overeenkomst, om in Londen een tin-pool te vormen. 40% van de stijging die de statistieken aangaven, hing hiermee samen.⁴⁹⁸ Met normale Nederlands-Britse handel had deze handelsstroom weinig uit te staan. Tin was geen Nederlands, maar een Indisch produkt en Groot-Brittannië was geen eindmarkt, maar fungeerde als doorvoerland. De Britten zagen dit in 1935 heel anders. De invoer uit Nederland nam fors toe door de Britse handelspolitieke coulance, terwijl de uitvoer naar Nederland daalde ten gevolge van gekonkel met de contingenten. De handelsbalans werd zo steeds

ongunstiger, reden genoeg om eisen te stellen. Het leek hen het beste om door stevig te overvragen wat concessies los te weken.

In een gesprek met Hirschfeld deed Browett alsof het erg soepel van hem was geen evenwicht op de bilaterale handelsbalans te eisen, maar slechts een groei van de Nederlandse invoer uit Groot-Brittannië, te verwezenlijken door een ruimere contingentering, met £ 3 miljoen of zo'n 22 miljoen gulden.⁴⁹⁹ Hirschfeld beloofde concrete klachten te zullen onderzoeken, maar zei niets toe. Toch leidde dit ertoe dat hij twee weken later een lange lijst met Britse eisen op zijn bureau vond. Voor steenkool vroeg Londen niet minder dan een extra-contingent van één miljoen ton. Inwilliging van deze eisen zou neerkomen op het opheffen van de Nederlandse contingenteringpolitiek en zou bovendien tot conflicten met de andere handelspartners leiden.⁵⁰⁰ Hirschfeld moest bekennen dat de full-share-overeenkomst voor Groot-Brittannië ongunstiger was uitgekapt dan verwacht, maar de Britse eisen waren onzinnig.⁵⁰¹ 's Jacob adviseerde om de Britten vooral niet tegemoet te komen want ... "dan denken ze dat we bang zijn en krijgen we alleen maar meer eisen."⁵⁰² Colijn achtte daarentegen een tegemoetkomende houding op zijn plaats, waarop Hirschfeld voorstelde de contingenten te herstellen op het niveau dat ze hadden toen de full-share-overeenkomst gesloten werd.⁵⁰³ Wat 's Jacob voorspeld had kwam uit. De Britten reageerden opnieuw met onmogelijk hoge eisen en Nederland deed minuscule concessies. Zo sleepte de zaak een jaar. Hirschfeld wilde er toen wel eens van af en maakte Laming duidelijk dat hij bereid bleef de contingenten op hun oude niveau te herstellen, maar pas als verdere Britse eisen van tafel zouden zijn.⁵⁰⁴ Colijn en Runciman correspondeerden nog eens over de kwestie, maar uiteindelijk werd besloten conform de adviezen van 's Jacob niet op de Britse eisen in te gaan. De Britse dreigementen met represailles werden als holle frasen genegeerd. Colijn schreef Runciman daarop een briefje dat Nederland bereid was voor f800.000,- wapens in Groot-Brittannië te bestellen en dat hij maar een delegatie naar Den Haag moest sturen, indien hij verder nog over iets wilde onderhandelen.⁵⁰⁵ Kennelijk was het Londen daarmee duidelijk dat noch intimidatie, noch gevlei hielp. Er is ten minste nooit meer op de zaak teruggekomen.⁵⁰⁶

De crisisinvoerwet 1933 was in de onderhandelingen met Groot-Brittannië een gevaarlijk wapen gebleken. Nederland had onderhandelingen met de Britten steeds vermeden, maar de nieuwe crisisinvoerwet maakte dat onmogelijk. Het bleek toen dat onderhandelingen terecht vermeden waren. Ten opzichte van Duitsland was de crisisinvoerwet nauwelijks van belang – de clearing was daar alles bepalend – maar in de onderhandelingen met Groot-Brittannië kon Nederland slechts met moeite voorkomen dat het zelf de klappen kreeg. Zo was, zo conclu-

deerde ook Hirschfeld, België de belangrijkste handelspartner waarmee echt op basis van de crisisinvoerwet onderhandeld kon worden.⁵⁰⁷

3.5.9 *De contingenteringsovereenkomsten met België, 1934-1936*

Typerend voor de Belgische handelspolitiek was de voortdurende aarzeling tussen protectionisme en vrijhandel. In de praktijk leidde dat nogal eens tot gezwabber. De mijnbouw en de landbouw, bedrijfstakken die minder produceerden dan op de binnenlandse markt geconsumeerd werd, eisten in steeds krachtiger bewoordingen protectie. Het overgrote deel van de industrie had niets aan protectie en wilde vooral voorkomen dat protectionistische maatregelen ten gunste van de landbouw belemmerend werkten op de prijsaanpassing en bovendien de handelspartners tegen België in het harnas zouden jagen.⁵⁰⁸ Ten slotte had ook Luxemburg zo zijn eisen. Het groothertogdom wilde een zo vrij mogelijke steenkoleninvoer in verband met zijn staalindustrie maar eiste protectie ten gunste van de landbouw.

De agrarische protectie had de Nederlandse export naar België vrij zwaar getroffen maar die Nederlandse export had dit door dumping zelf over zich afgeroepen. Met de nieuwe crisisinvoerwet in de hand hoopte Nederland de steun van de Belgische industrie te verwerven bij het terugdringen van de agrarische protectie in België, maar gedurende de onderhandelingen over de contingenten bleek dat de druk van de agrarische lobby op Brussel vrij sterk was.⁵⁰⁹ In een gesprek tussen de Belgische minister van Nijverheid, F. van Cauwelaert, en de Nederlandse gezant, Jhr. A.W.L. Tjarda van Starckenborgh Stachouwer, gaf de Belg uiting aan zijn zorg over de toenemende roep om agrarische protectie in zijn land die de industriële export slechts kon schaden.⁵¹⁰ Ook de Luxemburgse regering eiste agrarische protectie en liet doorschemeren dat een voor de landbouw ongunstig accoord met Nederland ertoe zou kunnen leiden dat het landje zijn eigen markt zou gaan beschermen. De douane-unie werd op het spel gezet.⁵¹¹ De Boerenbond waarschuwde dat de regering, indien ze te zeer toegaf aan de Nederlandse eisen, rekening moest houden met onrust onder de boeren. De Nederlandse landbouwsteun zou de Belgische boer ruïneren.⁵¹² Ondanks deze tegengestelde druk op de Belgische regering kwam er op 17 februari 1934 een eerste contingenteringsaccoord tussen de beide landen tot stand. Overigens werd daarmee weinig verandering aangebracht in de status quo. In een aantal gevallen kreeg de Nederlandse landbouw iets meer ruimte. De Belgische industrie herkreeg de positie op de Nederlandse markt die zij vóór de invoering van de tweede crisisinvoerwet innam.⁵¹³ Enige dagen nadat het accoord gesloten was bezocht Verschuur Brussel, waar hij met Sap een aanvullend accoord overeenkwam. Daarin werden minimumprijzen voor Nederlandse landbouwprodukten in België vastgelegd. Door het exportvergunning-

genbeleid, dat nodig was om de contingenten eerlijk over de exporteurs te verdelen, zouden de Nederlanders deze prijsregeling controleren.⁵¹⁴

De sfeer tussen beide landen, die de laatste tijd nogal wat te wensen overgelaten had, leek na het vrij vlot en in redelijke harmonie tot stand gekomen accoord weer wat te verbeteren. Maar vrij snel na dit accoord zagen de regeringen van de beide landen zich door de voortgaande depressie gedwongen tot nieuwe protectionistische maatregelen die dit weer teniet deden. Daags vóór het accoord in werking trad verhoogde België zijn invoerrechten op radioartikelen zodanig dat Philips zich genoopt zag een fabriek in Leuven te openen.⁵¹⁵ Nederland zocht door een steeds strengere contingentering van de textielimport tezelfder tijd compensatie voor de aan Japan verloren gegane markten in Oost-Indië, hetgeen diverse Belgische bedrijfjes ertoe dwong hun productie vlak over de grens in Nederland voort te zetten.⁵¹⁶ Opnieuw bleek dat de twee landen niet in staat waren elkaar te ontzien indien ze zich genoodzaakt achtten tot het nemen van protectionistische maatregelen.

De invoerbepalingen waren lang niet de belangrijkste oorzaak van het tanen van de bilaterale handel. De depressie die in beide landen voortduurde en de verscherpte concurrentie uit de sterlinggebieden speelden een veel grotere rol. In 1934 zou België net zo min als Duitsland in staat zijn, zijn invoercontingenten uit te putten.⁵¹⁷ Toch kon België de concurrentie met Groot-Brittannië op de Nederlandse markt beter aan dan Duitsland. Het wist in tegenstelling tot dat laatste land zijn aandeel in de totale Nederlandse invoer (10%) te handhaven.⁵¹⁸ Voor de Belgische handel was dit in 1934 een typerend resultaat: overal wist het zijn marktaandelen te handhaven, maar daarvoor moesten steeds grotere verliezen geaccepteerd worden.⁵¹⁹

De gedachte aan economische blokvorming bleef in België leven en toen Jaspar de oudgediende Hymans als minister van Buitenlandse Zaken opvolgde, begon dit weer een belangrijke rol te spelen. In september 1934 benaderde Jaspar zijn Nederlandse collega De Graeff in Genève, om opnieuw een nauwere economische samenwerking te bespreken.⁵²⁰ Nieuwe, scherpe protectionistische maatregelen voor steenkool, de Belgische regering opgedrongen door de mijneigenaren, doorkruisten deze politiek en deden Steenberghe zelfs twifelen aan de goede trouw van Brussel.⁵²¹ Terecht was dit niet. De beide landen waren er niet op uit elkaar het vel over de oren te halen, maar de binnenlandse economische en politieke situatie dwong vaak tot maatregelen die bij de ander hard aankwamen. Het was ook zeker niet zo dat het vooral België was dat Nederland door zulke maatregelen schade toebracht. Andersom gebeurde dat ook. Dupriez was zelfs van mening dat Nederland België in 1934 sterker met onaangename contingenteringsmaatregelen trof dan enig ander land.⁵²²

De katholiek Jaspar was meer dan de liberaal Hymans voorstander van economische blokvorming. In het goudblok had Hymans nooit iets gezien. De landbouw, in bijna alle landen van het blok van primair belang, achtte hij een te groot struikelblok. Jaspar dacht daar anders over.⁵²³ De Belgische minister moet zich gerealiseerd hebben dat de andere landen van het blok, dat als los zand aan elkaar hing, weinig voelden voor een nauwere band. België, het enige land van het goudblok dat goeddeels ingeklemd lag tussen landen die de goudwaarde van hun munt op peil gehouden hadden, zag in zo'n toenadering een mogelijkheid om zijn export te vergroten en daarmee de goudwaarde van de frank te redden.⁵²⁴ In september 1934 bracht Jaspar een bezoek aan Parijs. Daar richtte hij aan de andere landen van het blok een oproep om de handelsbelemmeringen onderling opzij te schuiven.⁵²⁵ De andere landen van het goudblok werden door deze oproep en de bijhorende uitnodiging voor een conferentie met een probleem opgezadeld. Alle wilden ze de goudwaarde van hun munt handhaven, iets wat gegeven het wegzakken van het pond in die periode moeilijk genoeg was. Nu moesten ze het op de conferentie van het blok die op 16 en 17 oktober in Brussel gehouden zou worden, ook nog eens zien te worden over hun handelspolitiek. De presidenten van de centrale banken waarschuwden dat een mislukking van de conferentie voor de goudwaarde van de valuta noodlottig kon zijn. België had de andere landen van het blok in een positie gemanoeuvreerd waarin zij ervoor moesten zorgen dat de conferentie ten minste het aanschijn van een succes zou hebben zonder dat het hen veel kostte. De presidenten van de centrale banken dachten aan iets Ouchy-achtigs maar de regeringen voelden daar niets voor.⁵²⁶ Ook in Nederland werd weinig gevoeld voor toenadering tot het goudblok, een blok waar de belangrijkste twee handelspartners buiten vielen.⁵²⁷

De landen van het goudblok losten het probleem op door elkaar een wederzijdse groei van de handel met 10% te beloven, maar een concretisering van dit plan naar bilaterale besprekingen tussen de leden van het blok te verwijzen.⁵²⁸ Na dit papieren succes voor de conferentie konden de bilaterale gesprekken rustig laten doodbloeden. Tot opluchting van Steenberghe zorgde Frankrijk daar al meteen in de eerste gesprekken met België voor.⁵²⁹ Voor Den Haag was de tijd van blokvorming nadat Londen duidelijk had laten weten discriminatie in welke vorm ook niet te accepteren, definitief voorbij. Voortaan was de bilaterale contingeringspolitiek de belangrijkste manier om handelspolitiek te bedrijven.

In december 1934 werden er met België besprekingen gevoerd over een verlenging van het contingeringsaccord. Het verloop van die besprekingen werd vooral gekenmerkt door de persoonlijke antipathie die er tussen de beide hoofdonderhandelaars, Suetens en Lamping, be-

stond. Suetens probeerde via allerlei trucjes de Nederlander erin te laten lopen. Hij ging daarbij zover dat hij enige malen door Maskens, de Belgische gezant in Den Haag, op de vingers werd getikt. Lamping voelde zich door dit soort chicanes persoonlijk gekwetst en vond Suetens maar een onbetrouwbare, gladde jongen.⁵³⁰

De praktische problemen bleven de landbouw en steenkool en daar werd uitgebreid over gedelibereerd, maar toen op 7 maart 1935 het accord getekend werd veranderde er niet zo veel. Wel werd de Belgische vrijheid om de steenkoleninvoer te beperken, waar het afgelopen jaar wel erg vrij mee omgegaan was, ingeperkt. Zag België zich gedwongen de steenkoleninvoer verder te beperken, dan kon Nederland op de steenkoleninvoer uit België in dezelfde mate korten. Nu was die Belgische invoer in Nederland van ondergeschikt belang. Het accord was dan ook verre van ideaal, maar het was het hoogst bereikbare. Ook werden de Belgische contingenten voor diverse produkten aangepast aan de feitelijke invoer in Nederland in 1934, wat een forse verlaging betekende en mede aanleiding zou geven tot het slepende conflict met Engeland.⁵³¹

Kort nadat het verdrag tot stand kwam devalueerde België. Het doel van de devaluatie was een forse stijging van de exportprijzen. Dit lukte wonderwel, maar toch niet zodanig dat de invoer uit België in guldens niet goedkoper werd.⁵³² Met de concurrentie op de Nederlandse markt hadden de Belgen geen enkele moeite meer en hoewel de Nederlandse regering niet de indruk wilde wekken misbruik van de situatie te maken, zag zij geen andere oplossing dan een groot aantal specifiek tegen België gerichte contingenteringen in te voeren. In België nam de onvrede over de Nederlandse contingenteringpolitiek hierdoor toe. Maskens meende dat België zonder contingentering in vele gevallen 100% tot 200% meer naar Nederland kon exporteren.⁵³³ Voor Nederland betekende de val van de frank een ernstige verzwakking van zijn positie op de Belgische markt. Vele contingenten, waaronder het duur bevochten steenkolencontingent konden niet worden uitgeput. Bovendien daalde het prijspeil op de Belgische markt in guldens gerekend aanzienlijk. De verruiming van 20 van de 60 industriële contingenten in België in december 1935, een verruiming die feitelijk een opheffing inhield, was hierdoor voor Nederland nauwelijks interessant.⁵³⁴

De Belgisch-Nederlandse onderhandelingen over een contingenteringverdrag voor 1936 moesten gevoerd worden in een erg onevenwichtige situatie. In België was een krachtig economisch herstel begonnen, in Nederland ging de malaise onverminderd voort. De boeren hadden het ook in België nog erg moeilijk en eisten extra protectie, een eis die de katholieke minister van Landbouw in het kabinet Van Zeeland, A. de Schrijver, volledig onderschreef. In Nederland had de zuidelijke industrie zwaar te lijden onder de devaluatie in België en de-

ze eiste bescherming. Een conflict leek dan ook nauwelijks te vermijden. De Schrijver wilde de Nederlandse groenteninvoer verder beperken, een betere minimumprijsregeling en een vorm van contingentering die hem meer armslag zou geven.⁵³⁵ In Nederland wilde men een aantal industriële contingenten verlagen. Aan beide kanten van de grens werd een ongewijzigde verlenging als een mogelijkheid geopperd om conflicten te omzeilen. Ideaal vond niemand het, maar praktisch was het wel. Eind april kwam er inderdaad een verdrag tot stand zonder noemenswaardige wijzigingen.⁵³⁶ De woede van De Schrijver – die niet ingelicht was – en zijn poging wraak te nemen, haalden niets uit, iets wat ook gold voor de ontevredenheid van de Nederlandse industrie die scherpe protectie geëist had.⁵³⁷ De Belgen waren ervan uitgegaan dat Nederland met eisen ten gunste van de industrie zou komen, maar als steeds gaf Den Haag prioriteit aan het handhaven van de agrarische export.⁵³⁸

3.6 De Nederlandse handelspolitiek, 1929-1936

Overzicht en conclusies

Was de Nederlandse handelspolitiek, gegeven de zwakke positie waarin Nederland zich door zijn monetaire politiek gedrongen had, effectief en kon de handelspolitiek die zwakke uitgangspositie, al was het maar ten dele, ongedaan maken? Om die vraag te beantwoorden moet na de gedetailleerde behandeling van de handelspolitieke ontwikkeling in de voorafgaande paragrafen, nu een overzicht volgen.

Handelspolitiek heeft steeds twee doelstellingen: ten eerste poogt men er de eigen markt mee af te schermen om zo bedrijfstakken die de concurrentie niet, niet meer of nog niet aankunnen, de gelegenheid te geven hun produktie kwijt te raken. Ten tweede hoopt men door de handelspolitieke wapens op de juiste manier te hanteren de markten van de handelspartners voor het binnenlands bedrijfsleven zo toegankelijk mogelijk te maken. Uit tabel 3.4 lijkt de indruk te ontstaan dat Nederland in de eerste doelstelling goed geslaagd is. Het aandeel van het Nederlandse bedrijfsleven op de binnenlandse markt steeg van 53 % in 1929 tot 76 % in 1934 en '35. Tegelijkertijd daalde echter de export. Bedroeg de export in 1929 nog 43 % van het BBP, in 1933 was dit nog slechts 20 % (tabel 3.4). Pas na de Britse depreciatie begon de handelspolitiek in Nederland een belangrijke rol te spelen en dat gold ook voor de Nederlandse handelspartners. Vóór september 1931 waren het vooral de prijsdaling en de dalende invoer bij de handelspartners ten gevolge van de malaise in die landen die problemen opleverden. Alleen de Duitse tariefverhogingen op aardappelen en boter waren voor de Nederlandse export vervelend, maar van gevaarlijke protectie was

Tabel 3.4: De afzet van Nederlandse produkten in binnen- en buitenland en de vraag naar buitenlandse produkten in Nederland.
In miljoenen guldens en procenten. Reële reeksen: prijs 1929 = 100

Jaar	Binnenlandse afzet (nominaal)			Markttaandeel op de binnenlandse markt		Binnenlandse vraag (reël 1929 = 100)*		Exporten van goederen en diensten	
	Van binnenlandse produkten	Van buitenlandse produkten (importen)	Totaal	Binnenland %	Buitenland %	Van binnenlandse produkten	Van buitenlandse produkten	Nominaal	Reël
1929	3707	3240	6947	53	47	3707	3240	2775	2775
1930	3926	2795	6721	58	42	4027	3082	2322	2560
1931	3962	2154	6116	65	35	4237	2927	1755	2385
1932	4043	1486	5529	73	27	4629	2519	1151	1951
1933	3997	1399	5396	74	26	4857	2655	1011	1918
1934	3897	1255	5152	76	24	4764	2546	1023	2075
1935	3832	1181	5013	76	24	4882	2466	1017	2123
1936	3795	1266	5061	75	25	5026	2517	1118	2223
1937	3678	1846	5524	67	33	4728	2858	1678	2598

* Omdat de afzet van binnenlandse produkten gecorrigeerd is aan de hand van de BBP-deflator en de afzet van buitenlandse goederen en diensten aan de hand van de import-inflator, is het totaal niet te berekenen door de reeksen op te tellen.

Bronnen: CBS: *Macro-economische ontwikkelingen, 1921-1939 en 1969-1985. Een vergelijking op basis van herziene gegevens voor het interbellum*, 's-Gravenhage, 1987; Eigen berekeningen.

geen sprake. Ook Nederland trof zijn handelspartners niet door scherpe protectionistische maatregelen. Toch daalde het aandeel van de importen op de binnenlandse markt aanzienlijk. Natuurlijk nam Den Haag enige maatregelen om de invoer van akkerbouwprodukten te beperken, maar dat kan deze ontwikkeling niet verklaren. Evenmin kan het verschil in prijsontwikkeling tussen importen en binnenlandse vraag als verklaring gelden. Het Nederlandse bedrijfsleven kwam in problemen door een scherpe prijsval op zijn internationale markten en een reële daling van de afzet daar. Dat uitte zich in een scherpe reële daling van de exporten, maar de groei van de binnenlandse afzet ging tot 1933 voort. Het Nederlandse bedrijfsleven verdedigde de eigen markt met hand en tand, waardoor het zijn aandeel op die markt aanzienlijk wist uit te breiden en er zelfs enige reële groei wist te realiseren. Ook na de depreciatie van het pond zette deze tendens zich voort, maar nu had de Nederlandse industrie enige steun van de overheid nodig om dit te bereiken. Zij kreeg die in de vorm van contingentering. Verscherpte concurrentie op buitenlandse markten, beroerde prijzen, protectionisme en internationale kartelafspraken waren hier de aanleiding toe. De groei op de eigen markt was niet meer dan een uitweg zoeken uit de malaise ten gevolge van het verloren gaan van buitenlandse markten en valt nauwelijks positief te waarderen. Groei van de binnenlandse afzet bij dalende exporten was voor een relatief klein land als Nederland niet positief. Voor bedrijfstakken waarin Nederland gespecialiseerd was, de zuivel, de tuinbouw, de havens, de scheepvaart kon de eigen markt geen alternatief zijn voor export. De schaal waarop geproduceerd werd, maakte exporteren noodzakelijk. Bescherming van de eigen markt had slechts zin voor kleinere bedrijfstakken. Tot de val van het pond had het Nederlandse bedrijfsleven de verliezen elders enigszins kunnen compenseren door zijn positie op de eigen markt te verbeteren. Na september 1931 lukte het niet meer daarmee de val van de export goed te maken. Wel was het bedrijfsleven in staat, hoewel niet zonder overheidssteun in de vorm van subsidies en protectionistische maatregelen, om zijn positie op de eigen markt verder te versterken. Voor de prijsaanpassing waren de overheidsmaatregelen over het algemeen belemmerend, waardoor de aanpassingspolitiek al vrij kort nadat men ermee begonnen was, eind 1932 zeker, als mislukt moest worden beschouwd. Nederland had toen nog steeds een passieve handelspolitiek en pogingen van minister Verschuur om daar iets aan te doen stuitten steeds op bezwaren bij de CHU-ministers die maar niet van de vrijhandelsgedachte konden loskomen. Op handelspolitiek gebied viel mede daardoor weinig te bereiken.

In de eerste jaren van de depressie probeerde Den Haag zijn traditionele vrijhandelpolitiek voort te zetten. Wijzend op het feit dat de eigen markt al open was, claimde ons land van de handelspartners conces-

sies. Al in de jaren '20 was die politiek weinig succesvol gebleken. Toch probeerde Den Haag op de Geneefse conferenties die lijn aan te houden. De conferenties liepen op niets uit, omdat allerlei landen zich steeds weer genoodzaakt achtten hun markten te beschermen. Alleen een groep kleine landen probeerde de vrijhandel zoveel mogelijk te redden. Het leek de beste weg om het eigen belang te dienen. Nadat deze landen, België, Nederland, Luxemburg en de Scandinavische landen, elkaar in Genève gevonden hadden, kwamen de accoorden van Oslo en later, alleen tussen de drie eerste, van Ouchy tot stand. De aandacht die deze verdragen kregen zou omgekeerd evenredig blijken aan hun belang. Het Oslo-verdrag was niets dan een verklaring van goede wil. Het verdrag van Ouchy was een poging om handelsbeperkingen af te breken buiten de meestbegunstiging om. Dat laatste zou fataal blijken. Groot-Brittannië doorzag de fictie dat het hier om een open verdrag ging dat niet onder de meestbegunstigingsclausule viel en eiste wat het toekwam. Weliswaar ontdeed Londen zelf ook de meestbegunstigingsclausule via de imperiale preferentiepolitiek, maar dit land had dan ook de macht om dit te doen. Ook Ouchy liep op niets uit. Van de morele uitstraling die deze poging van de kleine landen zou moeten hebben op de grotere landen bleek niets. Morele effecten spelen in de handelspolitiek nu eenmaal een ondergeschikte rol. Bovendien was het iedereen duidelijk dat de kleine landen met hun streven naar vrijhandel in de eerste plaats hun eigen belang najoegen en het nastreven van eigen belang, hoe mooi ook in morele principes verpakt, heeft zelden een grote morele uitstraling. Het enige feitelijke belang van de episode was dat in Duitsland enkele groepen zich zorgen gingen maken over de samenwerking tussen de kleine landen die uit het Oslo-verdrag bleek. Duitsland werd in de eerste jaren van de depressie als het protectionistische maatregelen nam ten gunste van de boeren, steeds geconfronteerd met boycot-acties in Nederland en Denemarken. De Nederlandse regering stond zonder handelspolitieke wapens machteloos tegen Duits protectionisme, maar de Nederlandse boer kon als belangrijke afnemer van Duitse industrieproducten terugslaan. Op de Duitse industrie maakten deze acties indruk en ook binnen de Duitse regering versterkten de boerenprotesten in Nederland de positie van de Duitse tegenstanders van landbouwprotectie. De Oslo-samenwerking verdubbelde de inspanning van de Duitse tegenstanders van protectie. Zij waren bang dat deze samenwerking in het geheim tegen Duitsland gericht was. De agrarische landen van Noordwest-Europa sloten zich aaneen om terug te slaan indien Duitsland de invoer uit die landen zou treffen. De Duitse industrie, de Duitse minister van Economische Zaken en diens ambtgenoot van Binnenlandse Zaken begonnen een front te vormen tegen de landbouwlobby. De protectie ten koste van de Nederlandse landbouw bleef zo beperkt. Dit was geen verdienste van de Ne-

derlandse handelspolitiek, maar een gevolg van de acties van de Nederlandse boeren en de reacties die deze opriepen bij de Duitse industrie. Naarmate de crisissfeer in Duitsland toenam en er steeds meer verkiezingszeges voor de NSDAP te melden waren, werden de acties van de Nederlandse boeren minder effectief. De Duitse autoriteiten moesten proberen kiezers van de Nazi's terug te winnen en dat vereiste een politiek die de Duitse boeren gunstig zou stemmen. Het binnenlandse politieke gevaar ging steeds meer tellen, waardoor Nederland opnieuw machteloos stond.

Na de kabinetswisseling en de mislukte Londense conferentie, werd een meer actieve handelspolitiek gevoerd. Nederland kon gaan proberen niet alleen de eigen markt af te schermen, maar ook die van de handelspartners open te houden. Vóór 1933 had Den Haag dit ook wel geprobeerd, maar zonder enig instrument. Het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat vóór 1933 nog grote invloed uitoefende op de handelspolitiek, stond een onversneden laissez-faire voor. Vanaf 1933 ging er een andere wind waaien. Het ministerie van Economische Zaken, dat nu de handelspolitiek ging voeren, ondernam pogingen om door een quid-pro-quo-politiek, met contingenten als instrument handelspolitiek te bedrijven. Belangrijker nog dan de contingenteringpolitiek zou echter de landbouwcrisispolitiek blijken. Ook de handelspolitiek werd er in belangrijke mate door bepaald. Met de landbouwcrisiswet werd de keus gemaakt alles te doen om de landbouw overeind te houden. Den Haag was onder druk van de boeren, via de bescherming van de akkerbouw en iets later van de veeteelt, de weg opgedreven van bescherming van een bedrijfstak die zo omvangrijk was dat de eigen markt nooit een uitkomst kon bieden en waarvan de belangrijkste exportmarkt, Duitsland, voor onbepaalde tijd goeddeels als verloren moest worden beschouwd. Eenmaal op dit pad dwong alles de Nederlandse regering, niet in de laatste plaats haar eigen financiën, tot het volledig oriënteren van de handelspolitiek op het streven de landbouw overeind te houden. Heffingen op de meest elementaire levensbehoeften, prijsregulatie, handelsmonopolies, importbeperkingen en produktieregulering leidden ertoe dat door de landbouwcrisispolitiek in 1933 de prijsaanpassing geheel tot stilstand kwam. De kosten van levensonderhoud (tabel 2.1) stegen zelfs iets. In de inleiding tot dit hoofdstuk is geconstateerd dat bescherming van een produkt immer tot prijsverhoging aanleiding zal geven en dat, omdat het onmogelijk is alle bedrijfstakken te beschermen, dit steeds ten koste zal gaan van andere delen van de economie. Het is daarom zaak indien een regering tot protectie overgaat, zorgvuldig te bepalen welke bedrijfstak een belangrijke bijdrage kan leveren aan de toekomst van de nationale economie. In Nederland was men het er in de jaren '30 over eens dat de toekomst niet in de landbouw, maar in de industrie gezocht moest worden. De snelle

groei van de bevolking vereiste een snelle groei van de werkgelegenheid. Een toeneming van het aantal arbeidsplaatsen van voldoende omvang kon slechts in de industrie gevonden worden. De landbouw zou in de toekomst alleen maar arbeid uitstoten.

In de jaren '30 was er geen enkele reden om optimistisch te zijn over de toekomst van de landbouw. De Duitse markt was winstgevend, maar sterk ingekrompen en voor een onbepaalde tijd moeilijk toegankelijk ten gevolge van de deviezen grens. Een alternatief kon slechts in Groot-Brittannië gevonden worden, maar die markt werd vanaf 1932 door protectionistische maatregelen en imperiale voorkeursbehandeling steeds moeilijker toegankelijk. De depreciatie van het pond maakte een winstgevende afzet op de Britse markt onmogelijk, de protectie zorgde ervoor dat die markt nog slechts geschikt was om er tegen grote verliezen te dumpen. De Britse handelspolitiek was met de crisisinvoerwet niet te doorbreken. Groot-Brittannië voerde een politiek waar Nederland geen vat op kon krijgen. De voor Nederland actieve bilaterale handelsbalans betekende bovendien dat Nederland in onderhandelingen uiterst zwak stond. Britse handelspolitieke eisen kon Den Haag maar moeilijk van de hand wijzen. Toen het dit uiteindelijk toch deed, bleek dat de Britten zolang ze vasthielden aan de meestbegunstigingsclausule geen enkel dreigement konden waarmaken. Er bestond in Den Haag terecht bezorgdheid over de Britse houding, maar echt gevaarlijk was de Britse protectie niet. Ook de imperiale preferentie-politiek maakte de Britse markt niet ontoegankelijk. Dumping met landbouwproducten bleef er mogelijk. De export van landbouwproducten naar Duitsland was strikt beperkt, maar zeer winstgevend, die naar Groot-Brittannië was in principe onbeperkt, maar genereerde verlies.

Het lijkt in zulke omstandigheden een logische keus om de landbouw grondig te saneren en de industrialisatie, die in de jaren '20 al flink was voortgeschreden, door overheidssteun verder op weg te helpen. Ook voor de werkgelegenheid zou dit een goede weg geweest zijn. Protectie ten behoeve van bepaalde industriële groeisectoren gecombineerd met gerichte overheidsimpulsen had zelfs een stimuleringsbeleid op gang kunnen helpen, maar dat vereiste wel een verandering in de monetaire politiek.⁵³⁹ Zo'n weg werd niet gekozen. De landbouw werd aan alle kanten beschermd en de prijsverhogende effecten die hier het gevolg van waren, moesten door de andere sectoren, de industrie en de dienstensector, gedragen worden. De handelspolitiek was een moeizaam schipperen tussen de Duitse en de Britse markt. Op de Duitse markt kon winst gemaakt worden en het was daarom zaak de export van agrarische producten naar dit land zoveel mogelijk intact te laten. Die winst en de heffingen in het binnenland, vulden het landbouwcrisisfonds waarmee dumping met landbouwoverschotten mogelijk werd. De industrie kreeg in beperkte mate ook de kans via de clearing van de

hoge Duitse prijzen te profiteren. Erg consequent was Den Haag niet als het erom ging de export naar Duitsland zoveel mogelijk te verdedigen. Daartoe had ons land de ruimte in de clearing zoveel mogelijk voor de goederenhandel moeten reserveren. Den Haag hield echter vast aan de rentebetalingen uit Duitsland die ook via de clearing moesten worden afgewikkeld. Leek juist Nederland aanvankelijk vrij soepel te zullen reageren op beperking van de transfer ten behoeve van beleggers, vanaf 1933 liet het duidelijker dan andere landen horen dat het stond op betaling. Al vóór er van clearing sprake was, moest de Nederlandse economie hier voor opdraaien. Een klein deel van de rentes werd uit het landbouwcrisisfonds en daarmee door de Nederlandse belastingbetaler voldaan. Natuurlijk gebeurde dit niet direct, maar het effect was hetzelfde. Ook bleef Nederland toen er eenmaal van clearing sprake was, staan op een hoge rentetransfer. Hierdoor drukte een vaste last op een immer dalende clearingrekening. Voor de afwikkeling van het Sonderkonto moest 18%, iets later 14% van de stortingen bij het Nederlandsch Clearinginstituut gereserveerd worden, voor de vrije deviezen ten behoeve van de Reichsbank 4%. Aan de hand van tabel 3.2 valt met deze percentages te berekenen dat de rentebetalingen in 1935 Nederland 26%, in 1936 16% van de ruimte bestemd voor nieuwe onder de clearing vallende vorderingen, de restpost bestemd voor goederen en diensten, kostte. Natuurlijk kon de rentebetaling niet geheel geschrapt worden, maar een grotere en vooral vroegere beperking van deze betalingen, had belangrijke clearingruimte voor exporten vrijgemaakt. Dat dit niet gebeurde, is vermoedelijk aan Colijn te wijten, die veel waarde hechtte aan het voortgaan van de rentebetalingen.

Een enkele industriële bedrijfstak kreeg steun op de eigen markt door middel van contingentering. Vooral de textiel heeft hier in ruime mate van geprofiteerd, maar omdat Japanse concurrentie op de Indische markt ook voor deze produkten de traditionele markt verloren deed gaan en een alternatieve markt nauwelijks voorhanden was, gold ook hier dat consolidatie van het bestaande de politiek typeerde.⁵⁴⁰ De ontwikkeling van de boterproductie lijkt typerend voor de Nederlandse handelspolitiek. De export naar Duitsland tegen zeer winstgevende prijzen en de heffingen in eigen land maakten dumping met boter op de Britse markt in ongelimiteerde kwantiteit mogelijk. Pogingen om de productie of zelfs de groei van de productie te remmen zijn nauwelijks ondernomen. De Britse coulantheid als het ging om dumping met landbouwartikelen, heeft de landbouwcrisispolitiek mogelijk gemaakt. De noodzaak tot een grondige sanering van de landbouw, die politiek erg moeilijk lag, werd er door versluierd. Deze kon voorlopig uitgesteld worden. In principe had de Britse handelsattaché Laming gelijk, toen hij schreef:

“The present method of maintaining export at the expence of the nation cannot continue indefinitely...”⁵⁴¹

maar het bleek best enige jaren vol te houden. Niet alleen de prijsaanpassing werd door de landbouwpolitiek belemmerd, ook in andere opzichten stond deze een economisch herstel in de weg. Indien Nederland in de positie was concessies te vragen, werden agrarische concessies gevraagd. Zou een protectionistische maatregel represailles kunnen oproepen van een land dat als afzetmarkt voor de landbouw van belang was, dan zag men er liever van af.

Van de industrie moest de nieuwe werkgelegenheid komen, maar hoewel zowel Steenberghe als Gelissen geïnteresseerd waren in het opzetten van een industrialisatie-politiek, kwam deze niet van de grond.⁵⁴² Er had op het gebied van de bestrijding van de werkloosheid door een grondige sanering van de landbouw veel meer bereikt kunnen worden. Door zo'n politiek had de prijsaanpassing veel verder kunnen gaan en had de overheid handelspolitiek meer armslag gekregen. Een gerichte bescherming van en impulsen aan die bedrijfstakken die door nieuwe produktie of uitbreiding van bestaande, importen hadden kunnen vervangen of zich zelfs tot exportgerichte bedrijven hadden kunnen ontwikkelen, zou meer opgeleverd hebben dan de politiek van zoveel mogelijk intact laten van wat er was, zelfs indien het produktie betrof die voor zover dat toen te overzien viel nooit meer zonder enorme overheidssteun kon floreren. De bedrijven die ondanks de te hoge guldenkoers nog voldoende vitaliteit in huis hadden om zich staande te houden ook op de internationale markten, kregen de lasten van deze politiek te dragen. In 1935 deed het aandeel van de industrie in de export, ondanks een al jaren durende systematische bevoordeling van de landbouw en ondanks de met grote subsidies gesteunde agrarische exportpolitiek, niet onder voor het aandeel van de industrie in de export in 1929. Hieruit moge blijken dat de industrie, in geval zij meer ruimte had gekregen, nog in staat moest worden geacht tegen de verdrukking in te groeien. Al in 1948 concludeerde Blaisse:

“Van enige systematiek in de richting van aanmoediging b.v. van arbeidsintensieve industrieën, van industrieën, welke zich op nieuwe produkten toeleggen, van industrieën, welke in de toekomst exportkansen krijgen, was geen sprake. In het algemeen vormden de contingenteringsmaatregelen een bont geheel van op zichzelf staande interventies, zonder logische samenhang”.⁵⁴³

De crisisinvoerwet, bedoeld om de industrie te beschermen en tegelijkertijd een onderhandelingswapen te smeden, heeft slechts incidenteel als zodanig gefunctioneerd. In onderhandelingen functioneerde die wet slechts ten opzichte van enige kleinere handelspartners. Voor de

relaties met Duitsland was de wet slechts in zoverre van belang, dat door de contingenteringsmaatregelen bepaald werd in welk geval de Duitsers de toepassing van exportsubsidie geheel achterwege moesten laten. Daarmee was ook het onderhandelen met deze wet in de hand onmogelijk. Ten opzichte van Groot-Brittannië functioneerde de wet in het geheel niet en lukte het Nederland ternauwernood zonder al te grote schade het zelf gekozen strijdperk te verlaten. De Britten voerden een geheel zelfstandige politiek, waar niemand greep op kreeg. Den Haag moest maar afwachten wat Londen bereid was toe te laten. Zolang de Nederlandse invoer niet in strijd geacht werd met het Britse belang werd deze toegelaten. Was dit niet langer het geval dan werd hij afgesneden. De landbouwcrisispolitiek, de hoeksteen van de hele economische politiek van Nederland, was daardoor afhankelijk van wat Groot-Brittannië goedachtte. Een flinke concessie van de dominions in ruil voor verbetering van de imperiale preferentie voor zuivel op de Britse markt zou het hele gebouw in elkaar hebben doen storten. Ten opzichte van België werd wel hier en daar een succesje geboekt, maar de toeneming van landbouwprotectie kon door de Nederlandse handelspolitiek niet gekeerd worden. Of een volslagen passieve houding van Den Haag een beduidend verschil in de handelsstromen te zien gegeven zou hebben, valt sterk te betwijfelen.

De Nederlandse overheid slaagde er niet in een beleid te voeren dat de concurrentiepositie van het bedrijfsleven intact hield. In de eerste plaats is de monetaire politiek hier verantwoordelijk voor. De aansluiting bij de economische opleving die vanaf 1933 in het buitenland manifest werd, werd hierdoor gemist. Het falen van de monetaire politiek kon door de handelspolitiek niet verzacht worden. Oorzaak daarvan was het feit dat het overeind houden van de landbouw, koste wat het kost, centraal stond in het beleid. Al met al moet geconstateerd worden, dat de handelspolitiek weinig effectief was, maar de malaise in Nederland werd daardoor niet veroorzaakt. De handelspolitiek had wellicht de gevolgen van de monetaire politiek kunnen verlichten, opheffen kon zij deze niet. Zonder fundamentele koerswijzigingen op monetair gebied was een volledig of bijna volledig economisch herstel onmogelijk. Wel had een sanering van bedrijfstakken die geen toekomst meer leken te hebben, de landbouw en in mindere mate de textiel, een betere prijsaanpassing mogelijk gemaakt. Tevens was het zo mogelijk geworden een aanzet te geven tot een industrialisatie-beleid. Protectionistische maatregelen ten gunste van industriële bedrijven met toekomst hadden niet steeds af hoeven te stuiten. Ook had men wellicht wat ruimte gekregen om hier en daar een financiële impuls te geven. Nu moest men steeds bang zijn voor de gevolgen voor de landbouw. De actieverende handelspolitiek van het ministerie van Economische Zaken deed veel sympatieker aan dan de gelaten wijze waarop het ministerie

van Buitenlandse Zaken de maatregelen van anderen over zich liet komen. Of de politiek van Economische Zaken ook effectiever was, valt te betwijfelen.