

De heropbouw van de Koninklijke Marine, 1945-1951 Verklaringen voor het succes van de Nederlandse marine

EINDVERSIE

Auteur: Sam Torres

Studentnummer: 10768998

Telefoonnummer: +31683347373

E-mailadres: samtorres93@gmail.com

Datum: 26-6-2016

MA Geschiedenis van de Internationale
Betrekkingen

Universiteit van Amsterdam

Docent-begeleider: dr. Ruud van Dijk

Tweede lezer: prof. dr. Wim Klinkert

Aantal woorden: 19704

Inhoudsopgave

Inleiding	3
Status Quaestionis	5
Hoofdstuk 1: Het ontstaan van nieuwe bondgenootschappen en de ontwikkeling van militaire hulp, 1945-1951	11
1.1 De Verenigde Staten tegenover de Verenigde Naties, 1945-1948	11
1.2 De Westerse Unie, 1948	13
1.3 Het Noord-Atlantisch Verdrag en militaire hulp binnen de NAVO, 1948-1950	15
1.4 De organisatie van het Noord-Atlantisch bondgenootschap	18
1.5 Terugblik	21
Hoofdstuk 2: Het zeker stellen van de toekomst van de Koninklijke Marine, 1945-1951	23
2.1 Onzekere plannen voor de opbouw van de Koninklijke Marine, 1945-1951	23
2.2 De institutionele structuur van het ministerie van Marine, 1945-1951	26
2.3 Brouwer en Megens: De Koninklijke Marine overtuigt het kabinet (1949-50), waarna Nederland de NAVO overtuigt (1950-51)	29
2.4 Honig: De Koninklijke Marine overtuigt de NAVO (1949-50), waarna het kabinet toegeeft aan nationale en internationale druk (1951)	31
2.5 Terugblik	34
Hoofdstuk 3: Onderzoek naar de verklaringen voor het succes van de marine	36
3.1 Verantwoording van de gebruikte archieven	36
3.2 Het succesverhaal van de Koninklijke Marine	39
3.3 De Nederlandse regering onder druk	41
3.4 Atlantische ambities	43
Conclusie en suggestie voor verder onderzoek	47
Bronnen en literatuur	49

Inleiding

Na de Tweede Wereldoorlog werd de internationale politiek gedomineerd door twee ontwikkelingen: dekolonisatie en het begin van de Koude Oorlog. Naast deze twee ontwikkelingen beïnvloedden de opkomst van nieuwe internationale en multilaterale organisaties het karakter van diplomatiek en internationaal beleid voor verschillende landen.¹ Voor Nederland betekenden deze ontwikkelingen het einde van de neutraliteitspolitiek. Zij koos de kant van het Westen tijdens de opkomst van de Koude Oorlog. In 1948 trad Nederland toe tot de Westerse Unie en in 1949 werd zij lid van het Noord-Atlantisch bondgenootschap de NAVO. Door onderlinge samenwerking moest de veiligheid van niet-communistische landen in Europa gewaarborgd worden tegen agressie vanuit de Sovjet-Unie. De Verenigde Staten beloofden hun NAVO-bondgenoten te voorzien van militair materieel onder voorwaarde dat zij zouden instemmen met een gemeenschappelijk defensiebeleid. Dit resulteerde in het Mutual Defense Assistance Programme. Voor een succesvol gemeenschappelijk defensiebeleid was het de bedoeling dat elk land op de meest efficiënte wijze bij zou dragen aan gemeenschappelijke acties en plannen. Het was hiervoor noodzakelijk dat elk land een taak op zich zou nemen waarvoor zij het meest geschikt was.

Nederland kreeg zowel binnen de Westerse Unie als binnen de NAVO de primaire taak om land en lucht te verdedigen tegen een mogelijke Sovjet aanval. Samen met haar Europese bondgenoten zou zij verantwoordelijk zijn voor de verdediging van Europa, terwijl de Verenigde Staten, Canada en het Verenigd Koninkrijk daarnaast ook de communicatielijnen op de Atlantische Oceaan zouden beschermen. Dit betekende voor Nederland dat de opbouw van de land- en luchtmacht prioriteit moest krijgen. De Nederlandse land- en luchtmacht bevonden zich echter in een deplorabele toestand. Voor het herbouwen van de Nederlandse krijgsmacht zou veel geld en militair materieel nodig zijn. De Koninklijke Marine was daarentegen goed georganiseerd en had zelf de opbouw van een uitgebreide vloot voor ogen. Met de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië had de Koninklijke Marine haar voornaamste werkterrein verloren en de nationaal gerichte oriëntatie werd verruild voor internationale samenwerkingsverbanden.² Vanaf 1949 richtte zij zich dus op het Atlantisch gebied.³ De marine werd hierin echter tegengewerkt door verschillende partijen. De Westerse Unie, de NAVO en de Amerikanen geloofden dat Nederland beter op haar marine kon bezuinigen en de opbouw van de land- en luchtmacht prioriteit moest geven. Binnen de NAVO had de Nederlandse marine daarom ook geen taak op de Atlantische Oceaan gekregen, maar was zij verantwoordelijk voor verdediging op de Noordzee. Hiervoor was maar een bescheiden vloot nodig. Ook binnen het Nederlandse kabinet was men van mening dat er bezuinigd moest worden op de marine. Desondanks keurde het kabinet in 1950 de uitgebreide vlootplannen van de marine toch goed, nadat

¹ Duco Hellema, 'The Politics of Asymmetry: The Netherlands and the United States since 1945', in: *Four Centuries of Dutch-American Relations* (Amsterdam 2009) 579-596, aldaar 580.

² D.C.L. Schoonoord, *Pugno Pro Patria* (NIMH 2001) 57.

³ C.M. Megens, 'Bilateral Defense Cooperation in an Atlantic Perspective', in: *Four Centuries of Dutch-American Relations* (Amsterdam 2009) 621-631, aldaar 621.

Nederland in de herfst van 1949 ook al een NAVO-taak op de Atlantische Oceaan had verworven voor de marine.

Aangezien de marine in eerste instantie op internationaal en nationaal vlak werd tegengewerkt, is het opmerkelijk dat zij vanaf 1950 aan de opbouw van een uitgebreide vloot kon beginnen en daarnaast een NAVO-taak op de Atlantische Oceaan had ontvangen. Daarnaast kon de opbouw van de vloot plaatsvinden dankzij de hulp van de Amerikanen met het Mutual Defense Assistance Programme, terwijl het opbouwen van de vloot in eerste instantie niet onder de voorwaarden van dit programma viel. Voor deze ontwikkelingen worden in de geschiedschrijving verschillende verklaringen gegeven. De historici C.M. Megens en J.W.L. Brouwer zijn bijzonder actief geweest in het publiceren over dit onderwerp en hebben een gevestigd beeld gecreëerd waarin naar voren komt dat de Nederlandse marine eerst het Nederlandse kabinet wist te overtuigen van haar ambities, waarna de Nederlandse regering besloot om op internationaal niveau te lobbyen voor een taak op de Atlantische Oceaan en een bijdrage aan de opbouw van de vloot door middel van het Mutual Defense Assistance Programme. Hier tegenover staat echter de verklaring van J.W. Honig, die stelt dat de Nederlandse marine haar ambities wist door te drukken door in samenwerking met de Military Committee van de NAVO de Nederlandse regering onder druk te zetten om goedkeuring voor het uitgebreide vlootplan te verkrijgen.

Het verloop van de ontwikkelingen rond het succes van de plannen en ambities van de marine roept op zichzelf al vragen op. Deze tegenstellende verklaringen doen dat des te meer. In deze scriptie wordt daarom onderzocht hoe en waarom de Nederlandse marine goedkeuring ontving voor haar vlootplan en een NAVO-taak op de Atlantische Oceaan kreeg toegewezen. Er zal daarbij aandacht gegeven worden aan de nationale en internationale besluitvorming rond de Koninklijke Marine. Om te beginnen worden de huidige historische visies rond de Koninklijke Marine en het Mutual Defense Assistance Programme geïntroduceerd in de Status Quaestionis. Daarna wordt in het eerste hoofdstuk ingegaan op de achtergrond waar de ontwikkelingen rond de Koninklijke Marine zich tegen afspeelde. De Westerse Unie, de NAVO en het Mutual Defense Assistance Programme worden nader toegelicht. In het tweede hoofdstuk wordt beschreven hoe de besluitvorming rond de opbouw van de marine verliep en worden de tegenstrijdige verklaringen van Megens, Brouwer en Honig uiteengezet. In het derde hoofdstuk worden deze verklaringen getoetst aan documenten uit de archieven van de NAVO en het Nationaal Archief, namelijk de notulen van de Nederlandse ministerraad en de Raad voor Militaire Aangelegenheden van het Koninkrijk. Tot slot worden mijn conclusies gepresenteerd en doe ik een suggestie voor verder onderzoek.

Status Quaestionis

In zijn werk *Defense Policy in the North Atlantic Alliance: The Case of the Netherlands* onderzoekt Jan Willem Honig het Nederlandse defensiebeleid sinds de wederopbouw van de krijgsmacht na de Tweede Wereldoorlog tot en met het einde van de Koude Oorlog eind jaren tachtig. In zijn boek komt hij tot de conclusie dat de Nederlandse strijdkrachten zich op het gebied van structuur en strategie ontwikkeld

hebben naar de ideeën en wensen van de drie krijgsmachtsdelen. Deze ontwikkelingen zouden volgens Honig onafhankelijk van de Nederlandse regering en de NAVO hebben plaatsgevonden. Dit gaat in tegen het beeld dat het defensiebeleid onderdeel is van het algemene beleid van de overheid. Het gaat ook in tegen het traditionele beeld binnen de geschiedenis dat Nederlands defensiebeleid gestuurd werd door een specifiek buitenlandsbeleid waarin Nederland haar positie als trouwe bondgenoot van de Verenigde Staten en de NAVO probeerde zeker te stellen. Honig is tot deze conclusie gekomen door de verschillende actoren te bestuderen die invloed hadden op het defensiebeleid, namelijk: de krijgsmachtsdelen zelf, de ministers van Defensie, het kabinet, het parlement en de NAVO. Daarnaast besteedt Honig ook aandacht aan de individuen die binnen deze actoren invloed hadden op het Nederlandse defensiebeleid.⁴ Honig baseert zijn onderzoek grotendeels op documenten uit de National Archives in Washington, D.C. en Nederlandse bronnen zoals ministerraadnotulen en defensienota's.

Honig stelt dat onder andere de ontwikkeling van de structuren van de krijgsmachtsdelen binnen de politiek leidde tot de invloed van de top van deze krijgsmachtsdelen op het defensiebeleid. Volgens Honig was de grens tussen welke keuzes overgelaten moesten worden aan militaire professionals en welke keuzes aan de politiek toebehoorden dusdanig vaag, dat de krijgsmachtsdelen van 1949 tot 1991 profiteerden van een balans die in hun voordeel doorsloeg.⁵ Wat betreft de ministers van Defensie hebben de krijgsmachtsdelen volgens Honig vaak het geluk gehad dat de ministers van Oorlog (en Marine) in het Kabinet-Drees-Van Schaik (1948-1951) en het daaropvolgende Kabinet-Drees I zelf óók voor de opbouw van een sterke krijgsmacht waren en anders niet de middelen hadden om het tegen de krijgsmachtsdelen op te nemen.⁶ Honig besteedt in zijn onderzoek ook aandacht aan de invloed van de staatssecretarissen van Defensie die in het voordeel van de krijgsmachtsdelen handelden (in het bijzonder marineofficier H.C.W. Moorman). Wat betreft het kabinet Drees stelt Honig dat deze zich vooral op financieel vlak bekommerden om het defensiebeleid. Het kabinet stelde een bedrag beschikbaar voor de strijdkrachten en bekommerde zich vervolgens niet om waar dat geld aan werd uitgegeven.

“[...] Cabinet's limited concern with service plans and their longer-term effects is remarkable. [...] after the budget ceiling had been set, interest in the execution of military plans fell away.”⁷

Ook het parlement toonde volgens Honig bijzonder weinig interesse in het beleid van de krijgsmachten.⁸ Het gebrek aan interesse en zorgen vanuit het kabinet en parlement werd volgens Honig goed gepraat met het argument dat Nederlands defensiebeleid zich spiegelde aan de verplichtingen die Nederland tegenover de NAVO zou hebben. Honig zet hier echter een aantal vraagtekens bij. Waar kwamen deze

⁴ Jan Willem Honig, *Defense Policy in the North Atlantic Alliance: The Case of the Netherlands* (1993), 227.

⁵ *Ibidem*, 227-228.

⁶ *Ibidem*, 54 en 230-231.

⁷ *Ibidem*, 232.

⁸ *Ibidem*, 234.



verplichtingen vandaan? Waren deze verplichtingen, zoals veelal verondersteld werd, de uitkomst van afspraken tussen de Nederlandse regering en haar bondgenoten? En wie initieerde dergelijke afspraken dan? Honig suggereert dat deze afspraken niet per se voortkwamen uit supranationale ideeën die ontwikkeld werden door een gezamenlijke beleidsorgaan in de vorm van de NAVO, maar dat het ideeën waren die door de nationale krijgsmachten zelf op de voorgrond gebracht werden, om vervolgens door NAVO's militaire staffen overgenomen te worden.⁹ Dit zou kunnen verklaren hoe de Nederlandse marine eind jaren veertig en gedurende de jaren vijftig haar plannen wist door te drukken binnen de Nederlandse regering.

Tegenover de ideeën van Honig staan Brouwer en Megens, maar ook historici die hun werk gebaseerd hebben op de bevindingen van Brouwer en Megens, zoals D.C.L. Schoonoord. Met zijn boek *Pugno Pro Patria: De Koninklijke Marine tijdens de Koude Oorlog* (2012) geeft Schoonoord aan een leemte te willen vullen in de geschiedschrijving over de Koninklijke Marine. Hoewel er al veel geschreven is over het varende en vliegend materieel van de marine en over de verschillende diensten (zoals de Onderzeedienst en de Mijndienst), is er volgens Schoonoord nog opvallend weinig literatuur verschenen

⁹ Ibidem, 235.

over de 'Haagse marine'.¹⁰ In dit werk presenteert Schoonoord een militairbestuurlijke geschiedschrijving waarin hij het beleid uiteenzet dat door de Marinestaf over de Koninklijke Marine is gevoerd. Daarnaast besteedt hij in dit boek ook aandacht aan de relatie tussen de marine, de Nederlandse regering en internationale bondgenootschappen (in het bijzonder de NAVO). In zijn boek stelt Schoonoord dat financiële stabiliteit een grotere prioriteit had voor de Nederlandse regering dan de opbouw van de strijdkrachten. Dit bleek bijvoorbeeld uit het feit dat de begroting van de marine eind jaren veertig was teruggebracht van de aangevraagde 325 miljoen gulden naar 285 miljoen gulden.¹¹ Wat betreft de verplichtingen die Nederland tegenover de NAVO had, wijst Schoonoord erop dat deze verplichtingen een grote invloed hadden op Nederlands beleid. Volgens Schoonoord was deze invloed vanzelfsprekend.¹² Hoewel Honig en Schoonoord beiden van mening zijn dat de verplichtingen aan de NAVO een grote rol speelden in het Nederlandse beleid rond de opbouw van de krijgsmachtsdelen, verschillen zij over wat deze verplichtingen in essentie waren. Honig stelt dat deze verplichtingen voortkwamen uit voorstellen die de marine bij de NAVO neerlegde, waarna deze ideeën overgenomen werden door de NAVO en vertaald werden naar de Nederlandse regering. Schoonoord spreekt daarentegen niet van een marine die zich in deze ontwikkelingen mengde, maar beschrijft de wensen en verplichtingen als enkel afkomstig van de NAVO.

Schoonoords boek lijkt een voortzetting te zijn van de ideeën Megens en Brouwer. In de jaren negentig en begin 2000 schreven zij verschillende artikelen en boeken over de Koninklijke Marine en de taakspecialisatie binnen de NAVO. Hun ideeën staan tegenover die van Honig. In haar werk *American aid to NATO allies in the 1950s: the Dutch case* stelt Megens dat het de Amerikanen waren die toegaven aan de Nederlandse plannen voor de marine. Deze plannen zouden overeenkomen met de plannen van de NAVO. De Amerikanen zagen liever dat de Nederlandse marine zich zou richten op de Noordzee, maar aangezien de Nederlandse plannen en schepen al waren opgenomen in de defensieplannen van de NAVO, moesten de Amerikanen wel toegeven aan de Atlantische rol van de Nederlandse marine. Megens wijst erop dat de Amerikaanse militaire hulpverlening een bilateraal karakter had dat bondgenoten in staat stelde om nationale belangen naar voren te brengen die anders geen aandacht zouden krijgen binnen de alliantie. De militaire hulp die zij ontvingen, bood voor hen een manier om de eigen zaak te bepleiten en concessies af te dwingen van de Verenigde Staten.¹³

Brouwer schetst in zijn artikel 'Dutch naval policy in the Cold War period' het beeld dat Nederland de NAVO en de Amerikanen moest zien te overtuigen van haar vlootplannen. Eind 1950 gaf de NAVO de Nederlandse marine een taak op de Atlantische Oceaan. Even later besloot de Standing Group van de NAVO, tot teleurstelling van de Amerikanen, het vliegkampschip de Karel Doorman ook op te nemen in de

¹⁰ Schoonoord, *Pugno pro Patria*, 11.

¹¹ *Ibidem*, 46-47.

¹² *Ibidem*, 21.

¹³ C.M. Megens, *American Aid to NATO Allies in the 1950's: the Dutch Case* (Amsterdam 1994).

gemeenschappelijke defensieplannen.¹⁴ Brouwer schrijft deze overwinningen voor de Nederlandse marine toe aan wekenlang lobbyen door de Nederlandse regering. Na het lezen van het boek van Honig, kan men zich afvragen of het initiatief voor deze lobbyvoering bij de Nederlandse regering lag of dat deze geïnitieerd werd door vertegenwoordigers van de marine. Verder stelt Brouwer in zijn artikel dat de naoorlogse opbouw van de Koninklijke Marine bepaald werd door factoren die niet zozeer met militaire noodzakelijkheid te maken hadden. In de eerste plaats had de Nederlandse marine erg veel nationaal en internationaal aanzien. Ten tweede werd de marine in de Nederlandse regering vertegenwoordigd door prominente mannen met zeer ontwikkelde diplomatieke vaardigheden. Tot slot droegen politici die marinegestemd waren het argument aan dat Nederland de marine nodig had omdat het leger nog bijzonder slecht functioneerde.¹⁵ Deze drie aspecten zijn volgens Brouwer de reden dat de Nederlandse marine haar belangen wist door te voeren.

Een soortgelijk beeld kan teruggevonden worden in het hoofdstuk 'Een nieuwe vloot, nieuwe taken 1945-1962' geschreven door G.J.A. Raven in *De Kroon op het Anker: 175 jaar Koninklijke Marine*. Raven wijst erop dat de marine veel invloed had op het Nederlandse regeringsbeleid, wat in latere werken ook door Schoonoord, Megens en Brouwer wordt benoemd. In 1945 werd de Admiraliteitsraad ingesteld, waarin de grote lijnen van het marinebeleid werden uitgezet. Doordat in eerste instantie de minister en daarna de staatssecretaris van Marine, H.C.W. Moorman, deze raad voorzat, ontstond er volgens Raven een situatie waarin de militaire top rechtstreeks kon overleggen met de verantwoordelijke bewindsman. Deze rechtstreekse toegang tot staatssecretaris Moorman (een politicus die zelf al een carrière als marineofficier had doorlopen) gaf de marine veel invloed. Raven stelt dat dankzij deze relatie de marine bijvoorbeeld ook nog lange tijd zelfstandig kon blijven in plaats van samengevoegd te worden met het Ministerie van Oorlog.¹⁶ Volgens Raven voelde de marine zich overigens meer bedreigd door een mogelijke samenvoeging met het Ministerie van Oorlog dan door de bondgenootschappelijke planning die samenging met het uitvoeren van taken in NAVO- verband.¹⁷ De bondgenootschappelijke planning sloeg ten slotte door in het voordeel van de marine en met steun van het Mutual Defense Assistance Programme (MDAP) kon de marine haar vlootplan in gang zetten.

¹⁴ J.W.L. Brouwer, 'Dutch naval policy in the Cold War period' in: J.R. Bruin, A.M.C. van Dissel, G. Jackson en P.C. van Royen eds., *Strategy and Response in the Twentieth Century Maritime World* (2001) 42-50, aldaar 46.

¹⁵ Ibidem, 42.

¹⁶ G.J.A. Raven, 'Een nieuwe vloot, nieuwe taken 1945-1962' in L.L.M. Eekhout, K.H.L. Gerretse, G.J.A. Raven en J.J.A. Wijn eds., *De Kroon op het Anker: 175 jaar Koninklijke Marine* (Amsterdam 1988), 117-134, aldaar 117-118.

¹⁷ Ibidem, 134.



Het ontstaan van het MDAP wordt door Chester J. Pach, Jr. beschreven in zijn boek *Arming the Free World* (1991). In deze publicatie zet hij uiteen hoe en waarom de Verenigde Staten na de Tweede Wereldoorlog plannen maakten en uitvoerden voor het bewapenen van andere landen. Deze plannen ontstonden al vóór de oprichting van de NAVO, maar werden pas uitvoerbaar na de oprichting van dit bondgenootschap. In zijn boek *The United States and NATO: The Formative Years* beschrijft Lawrence S. Kaplan hoe de NAVO een kader bood voor de Verenigde Staten om militaire hulp aan Europa te leveren.¹⁸ De NAVO maakte het voor de beleidsmakers van president Truman mogelijk om het Amerikaanse Congres te overtuigen van het instellen van het MDAP. Doordat er binnen de NAVO gestreefd zou worden naar een geïntegreerd defensieplan, ontstond er meteen een kader van voorwaarden waaraan Europese bondgenoten moesten voldoen voordat zij Amerikaanse militaire hulp konden ontvangen. Hoewel het MDAP voldeed aan de behoefte van de Verenigde Staten om potentiële bondgenoten te bewapenen, stelt Pach dat het ook een aantal zaken onopgelost liet. Het idee achter het programma was dat als landen bewapend werden door de Verenigde Staten, zij makkelijker weerstand zouden kunnen bieden tegen het communisme. Dit gold niet alleen in 'fysiek' opzicht, maar ook in psychologisch opzicht. Steun van de Verenigde Staten zou goed zijn voor het moraal. Pach wijst erop dat er echter geen

¹⁸ Lawrence S. Kaplan, *The United States and NATO: The Formative Years* (1984).

betrouwbare methoden waren om te bepalen of Amerikaanse hulp de weerstand tegen communisme zeker zou stellen.¹⁹ Een ander probleem was dat er wel een budget gereserveerd was voor het leveren van tijdelijke hulp aan NAVO-bondgenoten, maar dat er niet vastgesteld werd hoelang deze tijdelijke hulp zou voortduren. Er was ook geen concreet doel vastgesteld waar naartoe gewerkt moest worden, dus hoe zouden de Verenigde Staten vervolgens bepalen wanneer de steun zijn doel had bereikt en tot een einde zou komen?²⁰ Volgens Pach gaaf het MDAP niet zozeer prioriteit aan militaire of strategische doelen, maar aan politieke doelen zoals *goodwill* creëren in andere landen, het moraal van bondgenoten verhogen en de weerstand tegen het communisme vergroten. Doordat deze politieke en psychologische doelen prioriteit hadden, werd het leveren van militaire steun belangrijker dan de specifieke doelen waarvoor deze steun werd ingezet. De zorgen rond deze politieke doelen en de groei van het MDAP waren volgens Pach onlosmakelijk met elkaar verbonden.²¹ Pach concludeert daarom in zijn boek dat, doordat er geen concrete doelen werden opgesteld voor het MDAP en er ook geen geschikte methoden waren om het succes van het MDAP te meten, er voor het MDAP geen intrinsieke grenzen bestonden en het voor de Verenigde Staten steeds lastiger werd om militaire steun aan het buitenland af te bouwen.



¹⁹ Chester J. Pach, Jr., *Arming the Free World: The Origins of the United States Military Assistance Program, 1945-1950* (1991) 198.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*, 230-231.

"[...] the Truman administration left as a legacy a momentum for arms aid that its successors could not resist."²²

Wellicht dat deze abstracte doelen van de Verenigde Staten en het willen creëren van *goodwill* binnen Europa een kans boden voor de Koninklijke Marine om, ondanks conflicterende ideeën ten opzichte van de Amerikanen, haar plannen toch uitgevoerd te zien met hulp van het Amerikaanse MDAP. Naast deze invalshoek laten de hierboven besproken gevestigde ideeën rondom dit onderwerp nog ruimte over voor het onderzoeken van de diplomatieke wijze waarop de Nederlandse marine haar taken binnen de NAVO wist uit te breiden en hoe zij goedkeuring van de Nederlandse regering wist te krijgen voor haar vlootplannen. De verhoudingen tussen de marine, de Nederlandse regering en de NAVO worden door Honig anders geïnterpreteerd dan door Megens en Brouwer. In het volgende hoofdstuk wordt de context van deze verhoudingen geschetst en wordt er verder ingegaan op de MDAP-hulp die de Verenigde Staten haar bondgenoten aanbood.



²² Ibidem, 232.

Hoofdstuk 1: Het ontstaan van nieuwe bondgenootschappen en de ontwikkeling van militaire hulp, 1945-1951

1.1 De Verenigde Staten tegenover de Verenigde Naties, 1945-1948 Na de Tweede Wereldoorlog lieten de Verenigde Staten het isolationisme achter zich en namen de Verenigde Naties een belangrijke plaats in binnen het Amerikaanse buitenlands beleid. De VN bood de Verenigde Staten namelijk een kans om, onder eigen voorwaarden, hun traditie van isolationisme achter zich te laten. De Amerikanen geloofden dat de VN een volgende wereldoorlog onmogelijk zou maken en internationale vrede en veiligheid kon garanderen door middel van bemiddeling, verzoening en internationaal recht. De VN was voor de Verenigde Staten een belangrijk middel om het internationale toneel te betreden zonder de oude destructieve machtspolitiek van Europa te omarmen.²³

De VN leek voor de Amerikanen in eerste instantie een groot succes. De Veiligheidsraad zou de behoefte aan een uitgebreid nationaal buitenlands beleid verminderen. Daarnaast zou de massale demobilisatie van de oorlogseconomie onder de paraplu van de Veiligheidsraad plaats kunnen vinden terwijl de VS nog wel haar positie als wereldleider zou kunnen behouden. De betrokkenheid van de Verenigde Staten bij de VN was geen teken van een Amerikaanse bekering tot een wereldregering, maar eigenlijk de bevestiging van de Amerikaanse afkeer tegen militarisme en bondgenootschappen. Buiten de VN om opereren zou volgens veel Amerikanen namelijk leiden tot het verstrikt raken in bondgenootschappen, eenzijdige herbewapening en bilaterale overeenkomsten die deden denken aan het negentiende-eeuwse Europese systeem van machtsevenwicht (*Balance of Power*). De VN was daarom populair bij het Amerikaanse publiek en de Amerikaanse politiek.²⁴ In de tweede helft van de jaren 1940 zou de VN echter een obstakel beginnen te vormen voor de beleidsmakers onder president Truman.

Vanaf 1946 werden de ideeën van George Kennan de basis voor het Amerikaanse beleid tegenover de Sovjet-Unie en 'begon' de Koude Oorlog. Kennan geloofde dat de macht van de Sovjet-Unie alleen gecontroleerd kon worden door een vorm van indammingspolitiek ofwel containmentpolitiek. Volgens Kennan was conventionele diplomatie irrelevant voor de relatie tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie, omdat vijandelijkheden inherent waren tussen de twee maatschappelijke systemen. Alleen Amerikaans leiderschap en het indammen van het communisme zouden de Verenigde Staten en de wereld kunnen redden.²⁵ Kennans theorie impliceerde dat de kloof tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie niet overbrugd kon worden door de VN. De VN werkte de Amerikaanse containmentpolitiek tegen doordat zij slechts langzaam kon handelen en de Sovjet-Unie de

²³ Kaplan, *The United States and NATO*, 30.

²⁴ Ibidem, 31.

²⁵ Wilson D. Miscamble, *George F. Kennan and the Making of American Foreign Policy, 1947-1950* (1992) 31-32.

gelegenheid gaf de Verenigde Staten te ondermijnen met het vetorecht binnen de VN. Zodra president Trumans beleidsmakers zich realiseerden dat het conflict tussen de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie niet binnen het kader van het Handvest van de VN kon worden opgelost, werd dit Handvest een obstakel.²⁶ Hoewel onder president Roosevelt en president Truman de Amerikaanse regering de VN had geportretteerd als de enige gepaste uiting van internationale verantwoordelijkheden, ging de regering al snel over op andere constructies om de communistische Sovjet dreiging in te dammen. Dit waren bijvoorbeeld de Truman Doctrine, het Marshall Plan en het Noord-Atlantisch Verdrag.²⁷

Binnen de Amerikaanse regering ondervond Truman veel weerstand tegenover deze nieuwe constructies. Zijn ideeën werden vooral tegengewerkt door een meerderheid die wél achter de plannen stond voor militaire en grootschalige economische hulp en militaire bondgenootschappen, maar tegelijkertijd geen discrepanties tolereerde tussen het beleid van de Verenigde Staten en het Handvest van de VN. Om steun te verwerven voor het buitenlands beleid was het voor de beleidsmakers van Truman dus niet genoeg om zich anticommunistisch op te stellen. Men moest het Amerikaanse Congres ervan verzekeren dat het buitenlands beleid overeen zou komen met het principe van een universele, collectieve veiligheid die besloten lag in het bestaan van de VN. Dit poogden zij te doen door het te doen lijken alsof haar beleidsvoorstellen in samenwerking waren met de VN.²⁸ Een voorbeeld hiervan is het Marshall Plan en de oprichting van de Economic Cooperation Administration (ECA) in 1948. Hoewel verschillende Amerikaanse partijen zoals de Progressive Party en de American Labor Party vonden dat het beleidsvoorstel voor de ECA een imperialistische provocatie was tegenover de Verenigde Naties en de Sovjet-Unie, werd het voorstel toch aangenomen. De beleidsmakers van Truman hadden het voorstel weten te koppelen aan de VN door in het voorstel te zetten dat dit plan opgesteld werd omdat het Amerikaanse Congres van mening was dat de situatie in Europa de doelen van de Verenigde Naties in gevaar bracht. Ook werd het beleidsvoorstel gekoppeld aan verschillende gespecialiseerde organisaties van de VN, zoals de Voedsel- en Landbouw Organisatie en de Europese Economische Commissie.²⁹ Door het Marshall Plan te presenteren alsof deze samenging met de Verenigde Naties, kon het economische hulplan doorgevoerd worden en werd de ECA opgericht. Hetzelfde jaar werd de Organisatie voor Europese Economische Samenwerking (OEES) opgericht voor het coördineren van het Marshall Plan, wat bedoeld was als materieel hulplan voor de wederopbouw van de door de oorlog getroffen Europese landen.

Vanaf het doorvoeren van het Marshall Plan en de oprichting van de ECA hadden de beleidsmakers van president Truman tijdelijk vrij spel binnen de Amerikaanse besluitvorming omtrent

²⁶Bruce L. Brager, George J. Mitchell, James I. Matray, *The Iron Curtain: The Cold War in Europe* (New York 2004) 79.

²⁷Melvyn P. Leffler, *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War* (Stanford 1992) 141 en 159.

²⁸Kaplan, *The United States and NATO*, 32.

²⁹Ibidem, 37.

de containmentpolitiek. Doordat zij een verband hadden weten te leggen met de VN, accepteerden het Amerikaanse publiek en de politiek het beleid om de economische en militaire middelen van de Verenigde Staten te gebruiken om Europa te beschermen tegen communistische dreigingen.³⁰ Een aantal jaar later zou de schijn van compatibiliteit met de VN echter geen stand meer houden door de toetreding van de Verenigde Staten tot het Noord-Atlantisch bondgenootschap in 1949. Hoewel deze stap met tegenzin werd genomen, was hij onvermijdelijk. De VS had zich verantwoordelijk gesteld voor het welzijn van Europa, maar de tot dan toe beperkte militaire bijstand en financiële steun waren niet genoeg om de West-Europese landen veilig te houden. Om te kunnen voldoen aan de verplichtingen tegenover Europa, moesten de Verenigde Staten buiten de VN om handelen.

1.2 De Westerse Unie, 1948

Kort voordat het beleidsvoorstel voor de ECA werd ondertekend en vlak na de Communistische staatsgreep in Tsjechoslowakije in februari 1948, ondertekenden België, Frankrijk, Nederland, Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk het Verdrag van Brussel en richtten de Westerse Unie (WU) op. De Westerse Unie kon gezien worden als het militaire equivalent van de OEEC.³¹ Hoewel het bondgenootschap een Europees initiatief was, raakten de Verenigde Staten er vanaf het begin (indirect) bij betrokken. Amerikaanse en Europese leiders geloofden dat economisch herstel niet mogelijk zou zijn zolang de Europese landen zichzelf niet konden verdedigen tegen de Sovjet-Unie.³² De staatsgreep in Tsjechoslowakije bevestigde dat Europa de interne communistische dreiging niet zelf de kop in kon drukken. Dit betekende dat zonder Amerikaanse steun, alle naties in Europa eenzelfde soort staatsgreep zou kunnen overkomen.³³ Een West-Europees militair bondgenootschap met een Amerikaanse connectie was daarom noodzakelijk om Europa te beschermen. Hoewel het voor de Verenigde Staten in het kader van de containmentpolitiek een logische stap was om een militaire connectie te leggen met de WU, vormde de VN hier een obstakel voor. De VN had militaire bondgenootschappen in theorie onnodig en onacceptabel gemaakt. Terwijl de WU erop stond dat de Verenigde Staten lid zouden worden, hoopten de Amerikanen zich er daarom vanaf te kunnen maken met een 'associatie' in plaats van lidmaatschap.³⁴

Als tijdelijk compromis werd de Vandenberg Resolutie in juni 1948 doorgevoerd. Deze resolutie maakte internationaal kenbaar dat de Verenigde Staten zich associeerden met regionale en andere collectieve regelingen die de nationale veiligheid wilden verbeteren door middel van continue en effectieve zelfhulp en wederzijdse steun. Deze resolutie bood een vergelijkbare associatie met Europa als het

³⁰ Ibidem, 40.

³¹ John Spanier, *American Foreign Policy since World War II* (New York 1960) 60.

³² George Frost Kennan, John Lukacs, *George F. Kennan and the origins of containment, 1944-1946: the Kennan-Lukacs correspondence* (1997), 5 en 30.

³³ Miscamble, *George F. Kennan and the Making of American Foreign Policy*, 138.

³⁴ Kaplan, *The United States and NATO*, 41.

Marshall Plan en maakte grootschalige militaire hulp aan de WU mogelijk. De Verenigde Staten wilden de WU militaire hulp bieden, maar wel onder bepaalde voorwaarden. De WU moest zich verenigen op militair, economisch en politiek vlak zodat het sterk genoeg zou zijn om zelf weerstand te kunnen bieden tegen de Sovjet-Unie. Het afschaffen van politieke en economische barrières binnen Europa zou leiden tot een efficiënter gebruik van Amerikaanse hulp, een effectief collectief defensiebeleid en een sneller Europees economisch herstel.³⁵ In de praktijk was het echter onduidelijk wat voor vorm deze Europese vereniging moest hebben. Zowel in de Verenigde Staten als in Europa ontstonden ideeën voor een geïntegreerd Europa in de vorm van een federatie - een soort Verenigde Staten van Europa.³⁶ Hoewel dergelijke ideeën onder federalisten populair waren, waren de West- Europese landen van de WU terughoudend in de vereniging van West-Europa. In de praktijk ging de WU uit van een intergouvernementele samenwerking in plaats van een federatie. De WU was een organisatie van coördinatie en coöperatie: een militair bondgenootschap van individuele soevereine naties.³⁷

De Verenigde Staten verkeerden in tweestrijd omtrent deze houding van de WU-lidstaten. De Verenigde Staten wilden een verenigd Europa, maar tegelijkertijd waren de Amerikanen zich bewust van de onmiddellijke dreiging van het communisme. Moesten de Verenigde Staten zich vastklampen aan de voorwaarden voor militaire hulp met het risico dat West-Europa slachtoffer zou worden van het communisme? Hoewel het bieden van onmiddellijk hulp een grotere prioriteit leek te hebben, waren de Verenigde Staten alsnog terughoudend in het bieden van die hulp. De Amerikaanse regering was bang dat als de Verenigde Staten Europa te veel zouden helpen, de Europese landen minder inzet zouden tonen en afhankelijk zouden worden van de Verenigde Staten voor de bescherming tegen interne en externe dreigingen.³⁸ Om tegemoet te komen aan de Amerikaanse voorwaarden voor militaire hulp wees de WU op de oprichting van de Permanent Consultative Council en de Militaire Commissie. Deze organen gaven volgens de WU blijk van de intentie van de West-Europese landen om zich te verenigen en regionale en andere collectieve afspraken te maken voor de individuele en gezamenlijke veiligheid.³⁹

De Amerikaanse Joint Chiefs of Staff hadden in de tussentijd echter al een eigen veiligheidsplan voor West-Europa opgesteld. Zij hadden bevonden dat het hart van West-Europa onverdedigbaar was. Hun korte termijn plan bestond daarom ook grotendeels uit het evacueren van zo veel mogelijk troepen uit West-Europa in het geval van een Sovjet aanval. De WU-lidstaten waren hier ontevreden over en werden daarom door de Amerikanen verzocht een eigen plan te presenteren. Het was de bedoeling dat de WU een strategisch concept zou ontwikkelen waaraan de Verenigde Staten een bijdrage zouden

³⁵ Lawrence S. Kaplan, *NATO 1948: The Birth of the Transatlantic Alliance* (2007) 98.

³⁶ Kaplan, *The United States and NATO*, 88-89.

³⁷ Sally Rohan, *The Western European Union: International Politics Between Alliance and Integration* (2014) 4647.

³⁸ Kaplan, *The United States and NATO*, 65-71.

³⁹ *Ibidem*, 77-78.

leveren. De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van dit strategisch concept kwam te liggen bij de daarvoor opgerichte WU Commanders-in-Chief Committee, voorgezeten door de Britse veldmaarschalk Bernard Montgomery. De commissie moest een plan voor op de korte termijn opstellen waarmee Europa zo ver mogelijk oostwaarts verdedigd kon worden. De commissie kwam echter niet verder dan een overzicht van de troepen die in 1949 eventueel gemobiliseerd zouden kunnen worden en een schatting van in hoeverre de mankracht verhoogd kon worden indien de daarvoor benodigde middelen beschikbaar werden gesteld. Ook werden er geen plannen opgesteld voor het samenvoegen van inventarissen en productiemiddelen om een gebalanceerd defensieprogramma op te stellen - zelfs de lijst met tekorten en gebreken was onvolledig.⁴⁰

Naast dit teleurstellende resultaat van de Commanders-in-Chief Committee leidde het aandringen van Frankrijk op de herbewapening van haar eigen krijgsmacht ertoe dat een geïntegreerd Europees defensiebeleid een façade leek te zijn voor het bevredigen van de eigen nationale veiligheidsbelangen. Toch voelden de Verenigde Staten zich gedwongen om concessies te doen. Na veel aandringen wist Frankrijk de Amerikanen ervan te overtuigen materieel uit West-Duitsland over te plaatsen naar Frankrijk voor de herbewapening van een aantal Franse bataljons. De Verenigde Staten ondermijnden hiermee de eigen gestelde voorwaarden voor het ontvangen van militaire steun.⁴¹

1.3 Het Noord-Atlantisch Verdrag en militaire hulp binnen de NAVO, 1948-1950

Hoewel de Verenigde Staten van mening waren dat een Europees bondgenootschap noodzakelijk was om Europa te beschermen tegen de communistische dreiging, vonden de Amerikanen de WU hier niet geschikt voor. De WU was onbetrouwbaar en bovendien te klein. Er was een grotere, Atlantische organisatie nodig om andere landen te kunnen beschermen tegen interne en externe communistische dreigingen.⁴² In januari 1948 had de Britse minister van Buitenlandse Zaken Ernest Bevin in het geheim al een eerste idee geopperd aan de Amerikanen om samen met Frankrijk en de Benelux een gemeenschappelijk defensieverdrag op te stellen. De beleidsmakers van president Truman waren overtuigd van de noodzaak van een dergelijk bondgenootschap om de Sovjet dreiging tegen te gaan, maar werden wederom geremd door de VN. Het plan werd daarom in het geheim verder uitgewerkt door de Amerikanen, die een trans-Atlantisch bondgenootschap gebaseerd op uitbreiding van de WU voor ogen hadden.⁴³

Voordat het mogelijke bondgenootschap een publieke kwestie werd, moest men zeker stellen dat het Noord-Atlantisch Verdrag in overeenstemming zou zijn met het Handvest van de VN. Trumans beleidsmakers begrepen dat de compatibiliteit van hun mogelijke bondgenootschap met het Handvest

⁴⁰ Ibidem, 80.

⁴¹ Ibidem, 79-81.

⁴² Ibidem, 68.

⁴³ Brager e.a., *The Iron Curtain*, 77.

voorlopig een onzekere basis zou vormen.⁴⁴ Pas na de Amerikaanse presidentsverkiezingen van 1948 werd het bondgenootschap voorgelegd aan het Amerikaanse Congres. Tijdens de State of the Union in 1949 sprak Truman over een mogelijk bondgenootschap dat de veiligheid van het Noord-Atlantisch gebied zou kunnen versterken. In zijn toespraak benadrukte hij dat een dergelijk bondgenootschap vorm zou krijgen in een collectief defensiebeleid onder de voorwaarden van het Handvest van de VN. Truman wist wederom een verband te leggen tussen een beleidsvoorstel en de VN, waardoor het verdrag ondanks veel kritiek hetzelfde jaar nog werd goedgekeurd door het Amerikaanse Congres.⁴⁵

De WU was in 1948 niet meteen enthousiast over een mogelijk Atlantisch bondgenootschap. De leden van de WU waren bang dat de Verenigde Staten minder betrokken zouden zijn bij de verdediging van Europa als er een uitgebreid Atlantisch bondgenootschap ontstond. De WU-lidstaten geloofden dat nieuwe verantwoordelijkheden de bestaande afspraken tussen de WU en de Verenigde Staten zouden schaden. Binnen de Amerikaanse regering heerste de opvatting dat de WU-lidstaten simpelweg de hulp van de Verenigde Staten niet met andere landen wilden delen uit angst dat zij dan zelf minder hulpmiddelen zouden ontvangen.⁴⁶ Door deze onzekerheden wilde de WU zich verzekeren van een centrale rol binnen de NAVO en wist zij zich al snel in de kern van de onderhandelingen te plaatsen. Toen het Noord-Atlantisch Verdrag op 4 april 1949 werd ondertekend, leek het bondgenootschap het resultaat te zijn van een dialoog tussen twee entiteiten, namelijk de Verenigde Staten en de WU. De WU speelde binnen de NAVO ook een dominante rol in de onderhandelingen met de European Coordinating Committee (ECC) over militaire hulp. Deze onderhandelingen speelden voorafgaand aan de oprichting van de NAVO en liepen na de oprichting door. Hoewel de ECC de militaire steun voor alle Europese leden binnen de NAVO moest overzien, was deze voornamelijk betrokken met de enige effectieve Europese organisatie die op dat moment bestond: de Westerse Unie.⁴⁷

Een Amerikaanse voorwaarde voor militaire hulp aan Europa was Europees initiatief tot en formulering van een verzoek waaruit bleek dat er de wil en de mogelijkheid was voor Europese landen om zichzelf te helpen en geholpen te worden door de Verenigde Staten.⁴⁸ Tijdens een vergadering van de WU Finance and Economic Committee op 11 maart 1949 presenteerde elk lid een plan met daarin een uiteenzetting van wat voor middelen zij van de Amerikanen wilden ontvangen. Hier zaten echter geen plannen tussen waaruit bleek hoe de benodigde middelen gebruikt zouden worden. Ook hielden de gepresenteerde formele verzoeken geen rekening met hoe de huidige tekorten opgelost moesten worden. Daarnaast diende de WU de verzoeken van de lidstaten uiteindelijk als één geheel bij de

⁴⁴ Ibidem, 79.

⁴⁵ Kaplan, *The United States and NATO*, 42.

⁴⁶ Ibidem, 82-83.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Pach, *Arming the Free World*, 145.

Amerikanen in. De WU ging er vanuit dat zij de hulpmiddelen van de Verenigde Staten zelf onderling zou verdelen. De Verenigde Staten wezen het verzoek af omdat deze niet aan de Amerikaanse voorwaarden voldeed en dreigden geen militaire hulp te leveren als de WU in een volgend verzoek weer niet aan de voorwaarden voldeed.⁴⁹

Hoewel de onderhandelingen omtrent militaire hulp al een geruime tijd aan de gang waren, bestond er voor president Truman nog geen formele wet waarmee de Amerikanen militaire hulp aan de NAVO-bondgenoten konden leveren. Pas in oktober 1949 ondertekende hij de Mutual Defense Assistance Act, wat de weg vrijmaakte voor het Mutual Defense Assistance Program (MDAP). Door middel van dit programma konden de Verenigde Staten hun NAVO-bondgenoten helpen bij het opbouwen van de strijdkrachten. Er werd door het Amerikaanse Congres een miljard dollar beschikbaar gesteld voor militaire hulp aan Europa. De Mutual Defense Assistance Act weerhield de Verenigde Staten er echter van om steun te bieden totdat aangetoond kon worden dat dergelijke militaire hulp paste in een geïntegreerd defensieplan voor het Noord-Atlantisch gebied.⁵⁰ Van de miljard dollar die beschikbaar werd gesteld, werd \$900 miljoen achtergehouden totdat de Defense Committee van de NAVO een geïntegreerd defensiebeleid had gepresenteerd.⁵¹ Er werd van de Europese NAVO-bondgenoten verwacht dat zij op alle mogelijke vlakken integreerden en daarnaast open stonden voor individuele, bilaterale afspraken met de Verenigde Staten voor het ontvangen van militaire hulp. Bilaterale afspraken waren voor het Amerikaanse Congres belangrijk omdat dergelijke afspraken hen een mate van controle gaven over hoe de militaire hulp gebruikt zou worden door het ontvangende land. Ook legden deze bilaterale afspraken concreet vast wat een bondgenoot op zijn beurt beschikbaar zou stellen aan de NAVO en aan de Verenigde Staten (bijvoorbeeld een militaire basis).⁵² De bilaterale afspraken tussen de Verenigde Staten en de individuele NAVO-bondgenoten werden pas in 1950 voltooid en werden voorafgegaan door nog meer onderhandelingen met de WU.

Hoewel het beschikbaar stellen van een miljard dollar gezien werd als een genereus gebaar, werd het gebaar met gemengde gevoelens tegemoet gezien door de leden van de WU. Aan de ene kant wilden zij volledige participatie van de Verenigde Staten binnen de WU en de verdediging van Europa. Aan de andere kant wilden zij de Verenigde Staten buitensluiten van het Europese besluitvormingsproces. De WU wilde zich verzekeren van een centrale rol binnen de NAVO, waarbij zij eventueel verantwoordelijk zou zijn voor de distributie van de militaire hulpgoederen aan de Europese leden van de NAVO.⁵³ De WU zag het liefst dat de Verenigde Staten materieel zouden leveren en zich vervolgens terug zouden trekken terwijl de WU besloot hoe de financiën, wapens en andere middelen

⁴⁹ Kaplan, *The United States and NATO*, 105-107.

⁵⁰ Pach, *Arming the Free World*, 198.

⁵¹ Kaplan, *The United States and NATO*, 129.

⁵² Lawrence S. Kaplan, *NATO Divided, NATO United: The Evolution of an Alliance (2004)* 7.

⁵³ Kaplan, *The United States and NATO*, 105.

onderling verdeeld zouden worden. De WU's potentiële rol als kern van de NAVO impliceerde dat de organisatie een vertegenwoordiger zou zijn voor alle Europese NAVO leden. De Verenigde Staten verzetten zich hiertegen omdat het de WU boven de andere Europese landen zou zetten en de NAVO daarom niet zou verenigen.⁵⁴ Daarnaast was de WU geen geschikt instrument gebleken voor het verdelen van militaire hulpmiddelen binnen Europa. In de zomer van 1949 deden de lidstaten van de WU nogmaals een aanvraag voor militaire hulp. Net als het voorgaande verzoek bestond dit verzoek uit een samenstelling van individuele behoeften in plaats van de behoeften van een geïntegreerde gemeenschap. Ondertussen had de WU Commanders-in-Chief Committee ook nog steeds niet kunnen bepalen welke middelen de lidstaten zouden leveren voor een gemeenschappelijk veiligheidsbeleid. Hoewel de WU stelde dat zij actief aan de integratie van Europa werkte, was er op militair vlak dus nog weinig bereikt.

1.4 De organisatie van het Noord-Atlantisch bondgenootschap

Ondanks dat de Verenigde Staten de WU niet erg competent hadden bevonden, speelde de WU een belangrijke rol in het vormgeven van de NAVO. De WU leverde met haar eigen bestaande organisatie een basis voor de ontwikkeling van het Noord-Atlantisch Verdrag tot organisatie. Het oplossen van de organisatorische vraagstukken van het Noord-Atlantisch bondgenootschap verliep voorspoedig en eind 1950 was alles zo goed als geregeld. De moeilijkheden die zich voor hadden gedaan, waren vooral discussies tussen de Verenigde Staten en de leden van de WU. De WU stelde bijvoorbeeld voor om Amerikaanse militaire hulpmiddelen te integreren in de WU Supply Board en dit orgaan vervolgens om te dopen tot de NATO Supply Board. Dit werd niet gedaan omdat deze constructie het overzien van alle activiteiten van de bondgenoten zou ondermijnen en omdat het de WU boven de andere Europese bondgenoten zou zetten. Er werd echter een compromis gesloten: de commissies van de WU mochten hun functies uit blijven dragen totdat er nieuwe NAVO groepen werden opgericht die hen zouden vervangen. Op deze manier verzekerde de WU zichzelf van een continue speciale invloed binnen het bondgenootschap.⁵⁵ Zo werd de Military Supply Board van de WU bijvoorbeeld opgenomen in de Military Production and Supply Board van de NAVO en werd de Finance and Economic Committee van de WU omgedoopt tot de Defense Financial and Economic Committee van de NAVO.

In 1949 stelden de Verenigde Staten voor om de NAVO op te delen in een civiel kader en een militair kader. Het civiele kader zou worden opgenomen in de Noord-Atlantische Raad, waarbij een financiële commissie verslag zou doen van de economische en financiële gevolgen van het defensiebeleid op de bondgenoten. Het militaire kader zou bestaan uit een Defense Committee bestaande uit ministers van defensie, met daaronder een Military Committee en een Military Supply

⁵⁴ Ibidem, 128.

⁵⁵ Ibidem, 140-141.

Board. De Defense Committee werd geadviseerd door de Military Committee, bestaande uit militaire vertegenwoordigers uit elke lidstaat. Ondertussen stond de Standing Group, bestaande uit de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, aan het hoofd van het militaire kader.⁵⁶ Het gebied dat het Noord-Atlantisch Verdrag besloeg werd daarnaast onderverdeeld in regionale plangroepen. De Western European Regional Planning Group kwam overeen met het gebied van de WU. Deze regionale plangroep wilde, net als de WU dat steeds had gewild, een dominante positie in de organisatie en stelde voor dat de Verenigde Staten zich bij de plangroep zouden voegen. De Verenigde Staten werden echter lid van de North Atlantic Regional Planning Group en de Canada-US Regional Planning Group en werden een raadgevend lid van de overige regionale plangroepen. Als raadgevend lid zouden de Verenigde Staten alleen deelnemen aan een plangroep indien nodig.⁵⁷

Ondanks de oprichting van de NAVO bleef de veiligheid van Europa onzeker. West-Europa werd door de Amerikanen nog steeds als onverdedigbaar beschouwd. Het toelaten van West-Duitsland tot het Noord-Atlantisch bondgenootschap werd door de Amerikanen gezien als een gedeeltelijke oplossing hiervoor. Het lidmaatschap van West-Duitsland zou namelijk leiden tot de beschikking van meer middelen voor de NAVO. Daarnaast zou het Atlantisch bondgenootschap kunnen dienen als een entiteit die controle uitoefende over het gerehabiliteerde West-Duitsland. Ondanks de voordelen van een West-Duits lidmaatschap, werd de toetreding van West-Duitsland tot de NAVO tegengehouden door verschillende Europese bondgenoten. Frankrijk bleek het felst tegen de toetreding van West-Duitsland en zou ook het langst bezwaar blijven maken. Pas in 1955 werd West-Duitsland lid van de NAVO.⁵⁸

Doordat Europa als onverdedigbaar werd beschouwd, lag volgens de Amerikanen het succes voor een veilig Europa voorlopig in het onaantrekkelijk maken van een aanval door middel van het Noord-Atlantisch bondgenootschap. In de tijd dat het voor de Sovjet-Unie onaantrekkelijk bleef om een aanval op Europa te riskeren, moest Europa plannen opstellen voor een gecoördineerd veiligheidsbeleid om Europa zo ver mogelijk in het oosten te kunnen verdedigen.⁵⁹ Deze strategie stelde de Europese lidstaten niet gerust. Hoewel de plannen van de Amerikaanse Joint Chiefs of Staff niet langer bestonden uit een onmiddellijke evacuatie van het continent in het geval van een aanval van de Sovjet-Unie, waren de plannen nog steeds niet positief voor West-Europa. In het beste geval zou de Rijn een sterke defensieve positie bieden binnen Europa, maar dit betekende voor de Denen en de Nederlanders dat zij bezet zouden worden door de Russen bij een aanval van de Sovjet-Unie. Dit korte termijn plan was dusdanig ongeliefd bij de Europese bondgenoten, dat de Amerikanen hun plan moesten opgeven en een medium-term defense plan (MTDP) opstelden. Dit plan omvatte de opbouw

⁵⁶ NATO Information Service, *NATO facts and figures (1976)*, 31-33 en 218-221.

⁵⁷ *Ibidem*, 27.

⁵⁸ Kaplan, *The United States and NATO*, 134-138.

⁵⁹ *Ibidem*, 142.

van de Europese krijgsmachten in fasen, waarbij de opbouw in 1954 compleet zou moeten zijn en er een Europese macht zou zijn gecreëerd die de Sovjet-Unie buiten de deur kon houden. Het MTDP gaf invulling aan de \$900 miljoen die nog beschikbaar zou worden gesteld indien er een gemeenschappelijk plan werd opgesteld voor de veiligheid van het Noord-Atlantisch gebied. In 1950 werd het plan door de NAVO-bondgenoten en het Amerikaanse Congres goedgekeurd.⁶⁰

De militaire hulp die de Amerikanen aan de NAVO-bondgenoten leverden verliep echter traag en was beperkt. Toen de bilaterale afspraken tussen de Verenigde Staten en elk ontvangend land eindelijk vastgelegd waren, kon de eerste verscheping van militaire hulpmiddelen eindelijk plaatsvinden. Hoewel vanaf maart 1950 de militaire hulp vanaf de Amerikaanse zijde op gang kwam, verliep het proces alsnog langzaam. Op 6 april was volgens het halfjaarlijkse verslag van de MDAP slechts \$42 miljoen van de \$1,3 miljard besteed. In juni was dit pas \$52 miljoen. De reden hiervoor was dat de Military Production en Supply Board en de Defense Financial and Economic Committee traag handelden. Ook bleek het MTDP eigenlijk een te vage doelstelling te zijn en was het mechanisme van de NAVO in de praktijk inefficiënt.⁶¹ Verschillende commissies kwamen bij elkaar in Londen, Rome en Parijs maar coördineerden hun activiteiten niet. Daarnaast waren de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en Financiën - de ministers die de commissies voorzaten - te druk met hun dagelijkse werkzaamheden om genoeg aandacht te kunnen besteden aan de zaken binnen de NAVO.⁶²

Ondanks de vage gecoördineerde plannen en inefficiënte werking binnen de NAVO, bleven de lidstaten militaire hulp ontvangen van de Verenigde Staten. Volgens historicus Lawrence S. Kaplan was dit mede te danken aan de oorlog in Korea.⁶³ Binnen het Amerikaanse Congres bestond de angst dat wat in Korea gebeurd was, ook in West-Duitsland zou kunnen gebeuren. Deze angst, gecombineerd met de aanwezigheid van zestigduizend paramilitairen en 27 Sovjet divisies in Oost-Duitsland tegenover twaalf slecht uitgeruste en ongecoördineerde NAVO-divisies, agiteerde Amerikaanse planners. Het MTDP voor de geleidelijke opbouw van de verdediging van het Noord-Atlantisch gebied en de overtuiging dat huidige middelen voldoende zouden zijn om een aanval af te slaan, maakten plaats voor een onmiddellijke en massale bewapening van alle leden van de NAVO. Het Amerikaanse Congres maakte naast de oorspronkelijke \$1 miljard nog eens \$4 miljard vrij voor militaire hulp, waarna het proces pas echt op gang kwam.⁶⁴

1.5 Terugblik Voor het onderzoeken van het succes van de marine in het doorvoeren van haar vlootplannen en het verkrijgen van een Atlantische taak binnen de NAVO, is het belangrijk om te weten

⁶⁰ Ibidem, 143-144.

⁶¹ Pach, *Arming the Free World*, 198.

⁶² Kaplan, *The United States and NATO*, 152.

⁶³ Kaplan, *NATO Divided, NATO United*, 9-11.

⁶⁴ Kaplan, *The United States and NATO*, 157.

in wat voor internationale context de heropbouw van de Nederlandse krijgsmacht plaatsvond. Dit is onder andere belangrijk, omdat de opbouw van de marine mede mogelijk gemaakt werd door Amerikaanse hulp via het MDAP. Uit de gelezen literatuur kan de volgende context opgemaakt worden.

Binnen de Verenigde Staten heerste een gevoel van verantwoordelijkheid tegenover Europa. De Verenigde Staten gingen na de Tweede Wereldoorlog de verplichting aan om Europa te beschermen tegen interne en externe communistische dreigingen. Hoewel de Verenigde Staten eigenlijk niet verzeild wilden raken in een militair bondgenootschap, traden zij in 1949 toch toe tot het Noord-Atlantisch pact. Binnen dit Noord-Atlantisch bondgenootschap hoopten de Verenigde Staten bij te dragen aan de veiligheid van de NAVO-bondgenoten door militaire en financiële steun te leveren door middel van het MDAP. Aan deze steun waren echter een aantal voorwaarden verbonden. De begunstigden moesten kunnen aantonen dat hun verzoeken om militaire steun bedoeld waren voor het leveren van een bijdrage aan de gemeenschappelijke defensie van het Noord-Atlantisch bondgenootschap. In de eerste jaren dienden de West-Europese bondgenoten door middel van de WU verzoeken in die vooral van nationaal belang waren. Dit bracht de Verenigde Staten in een moeilijke positie. Aan de ene kant wilden zij een verenigd Europa, maar tegelijkertijd waren zij zich bewust van de onmiddellijke dreiging van het communisme. Moesten de Verenigde Staten zich vastklampen aan de voorwaarden voor militaire hulp met het risico dat West-Europa slachtoffer zou worden van het communisme? Uiteindelijk hebben de Verenigde Staten hier concessies in gedaan. Wellicht dat dit een gunstig milieu creëerde voor de Nederlandse marine in het realiseren van haar vlootplannen door middel van bilaterale afspraken met de Verenigde Staten.

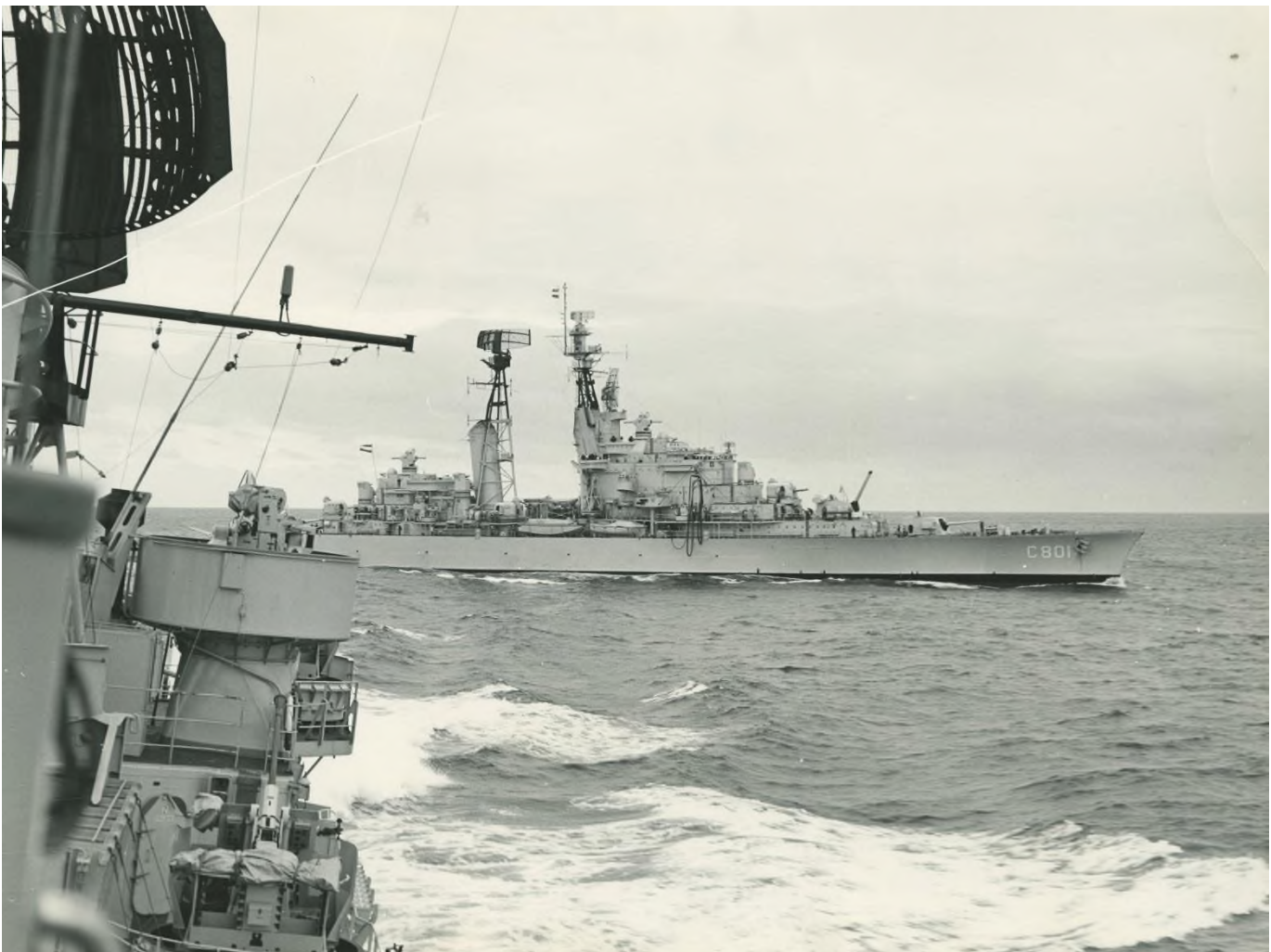
Een andere factor waar de Verenigd Staten tijdens de eerste jaren van het Noord-Atlantisch bondgenootschap mee worstelden, was de WU. De WU eiste een centrale rol op binnen de NAVO en de integratie van Europa, maar wist op militair vlak weinig bij te dragen aan deze integratie. Ondanks deze incompetentie speelde de WU een belangrijke rol in het vormgeven van de NAVO. De commissies van de WU mochten hun functies uit blijven dragen totdat er nieuwe NAVO-groepen werden opgericht die hen zouden vervangen. Op deze manier verzekerde de WU zichzelf van een continue speciale invloed binnen het bondgenootschap. Aangezien Nederland lid was van de WU, kan men zich afvragen of de WU een middel was voor de Nederlandse regering of de Nederlandse marine om een sterke invloed uit te oefenen binnen de NAVO en daarmee een Atlantische taak te verkrijgen. Daar moet de kanttekening bij geplaatst worden dat het erop lijkt dat de NAVO zelf in de eerste jaren niet erg actief was in het opstellen van een eigen defensieplan. Uiteindelijk werd het medium-term defense plan van de NAVO namelijk ontworpen door de Amerikaanse Joint Chiefs of Staff en slechts goedgekeurd door de Atlantische bondgenoten.

Hoofdstuk 2: Het zeker stellen van de toekomst van de Koninklijke Marine, 1945-1951

2.1 Onzekere plannen voor de opbouw van de Koninklijke Marine, 1945-1951

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog zag Nederland zich genoodzaakt om de krijgsmacht opnieuw op te bouwen. Plannen voor het herbouwen van de Nederlandse krijgsmachten ontstonden al tijdens de Tweede Wereldoorlog. Vanaf 1942 produceerde de landmacht regelmatig plannen en in 1945 presenteerde de marine haar eerste naoorlogse vlootplan. De plannen van de landmacht baseerden zich op het idee dat een individueel defensiebeleid niet langer haalbaar was en dat neutraliteit opgegeven zou moeten worden om samen te werken met westerse bondgenoten. De marine had echter al tijdens de Tweede Wereldoorlog meegevochten met deze bondgenoten onder het gezag van de Britten. Dit was door de marinestaf ervaren als een beperking en men wilde zich ervan verzekeren dat Nederland een vloot zou hebben die een vorm van zelfstandigheid zou garanderen.⁶⁵

Het vlootplan van 1945 was daarom gericht op het creëren van een machtige oorlogsvloot. Een gebrek aan geld, een tekort aan mankracht en de oorlog in de Oost maakten echter dat een realistischer plan nodig was. In 1948



⁶⁵ Honig, *Defense Policy in the North Atlantic Alliance*, 10-11.

werd een nieuw plan gepresenteerd dat gericht was op onderzeeboot- en mijnenbestrijding. Ook dit vlootplan was erg groot in opzet. Men wilde in tien jaar beschikken over twee smaldelen, waarvan er steeds één in dienst en het andere reserve zou zijn.⁶⁶ Hiervoor waren nodig:

2 vliegkampschepen	24 mijnenvegers
2 kruisers	1 werkschip
24 jagers	1 tankschip
12 onderzeeboten	10 diverse vaartuigen

De marinestaf anticepeerde in het vlootplan van 1948 op de rol van Nederland in het beschermen van Nederlands-Indië tegen een aanval zoals die van Japan in 1942. Volgens het vlootplan uit 1948 zou zestig procent van de vloot in de Oost worden geplaatst. In 1949 werd Indonesië echter onafhankelijk. Ondanks dat hiermee de noodzaak voor zo'n grote vloot weg leek te vallen, hield de marinestaf vast aan haar grootse plannen. Er moesten namelijk over de hele wereld Nederlandse handelsschepen beschermd worden en daarnaast had Nederland nog verplichtingen in West-Indië en Nieuw-Guinea. Toen Nederland ook nog deel werd van het Noord-Atlantisch bondgenootschap, was er voor de marinestaf wellicht nog meer reden om de Atlantische Oceaan op te gaan.⁶⁷

In januari 1949, tien maanden na het tekenen van het Verdrag van Brussel en het toetreden tot de Westerse Unie, ontving Nederland een ultimatum van veldmaarschalk Montgomery, voorzitter van de Commanders-in-Chief Committee van de WU. Montgomery wilde dat de opbouw van de Nederlandse land- en luchtmacht prioriteit zou krijgen over de opbouw van de marine. Als Nederland niet zou voldoen aan de eisen van Montgomery, zou hij de verdedigingslinie van de WU-lidstaten terugtrekken en zou Nederland kwetsbaar worden. De Nederlandse regering ging mee in de eisen van Montgomery en wilde de opbouw van de land- en luchtmacht grotere prioriteit geven. Het ultimatum was echter niet de enige reden dat de Nederlandse regering de opbouw van land- en luchtmacht boven de opbouw van de marine plaatste. De plannen van Montgomery waren financieel gezien haalbaarder dan de dure plannen van de Nederlandse marinestaf. Daarnaast presenteerde Montgomery zijn plannen ook binnen een doordachte strategie.⁶⁸

De Nederlandse krijgsmachtdelen wilden zich echter niet aanpassen aan de eisen van de WU en aan de beperkte budgetten die zij opgelegd kregen uit het kabinet.⁶⁹ Om de minister van Oorlog en Marine bij te staan, werden er daarom in april 1949 twee staatssecretarissen benoemd. Dit waren de staatssecretaris van Oorlog en de staatssecretaris van Marine. Naast het in de gaten houden van de uitgaven van de krijgsmachtdelen, moesten zij de minister van Oorlog en Marine adviseren en de coördinatie tussen de krijgsmachtdelen verbeteren. Voor de marine werd viceadmiraal H.C.W. Moorman aangesteld als staatssecretaris. Moorman nam het in het kabinet op voor de belangen van de marine, maar wist ook dat de plannen van de marine niet realistisch waren. Hij wist dat er geen budget was voor het vlootplan van 1948, dus stelde hij in 1949 een nieuw plan op met de marinestaf. Het

⁶⁶ J.J.A. Wijn, 'Marinestaf, scheepsbouw en vlootplannen' in L.L.M. Eekhout, K.H.L. Gerretse, G.J.A. Raven en J.J.A. Wijn eds., *De Kroon op het Anker: 175 jaar Koninklijke Marine* (Amsterdam 1988), 127-168, aldaar 152.

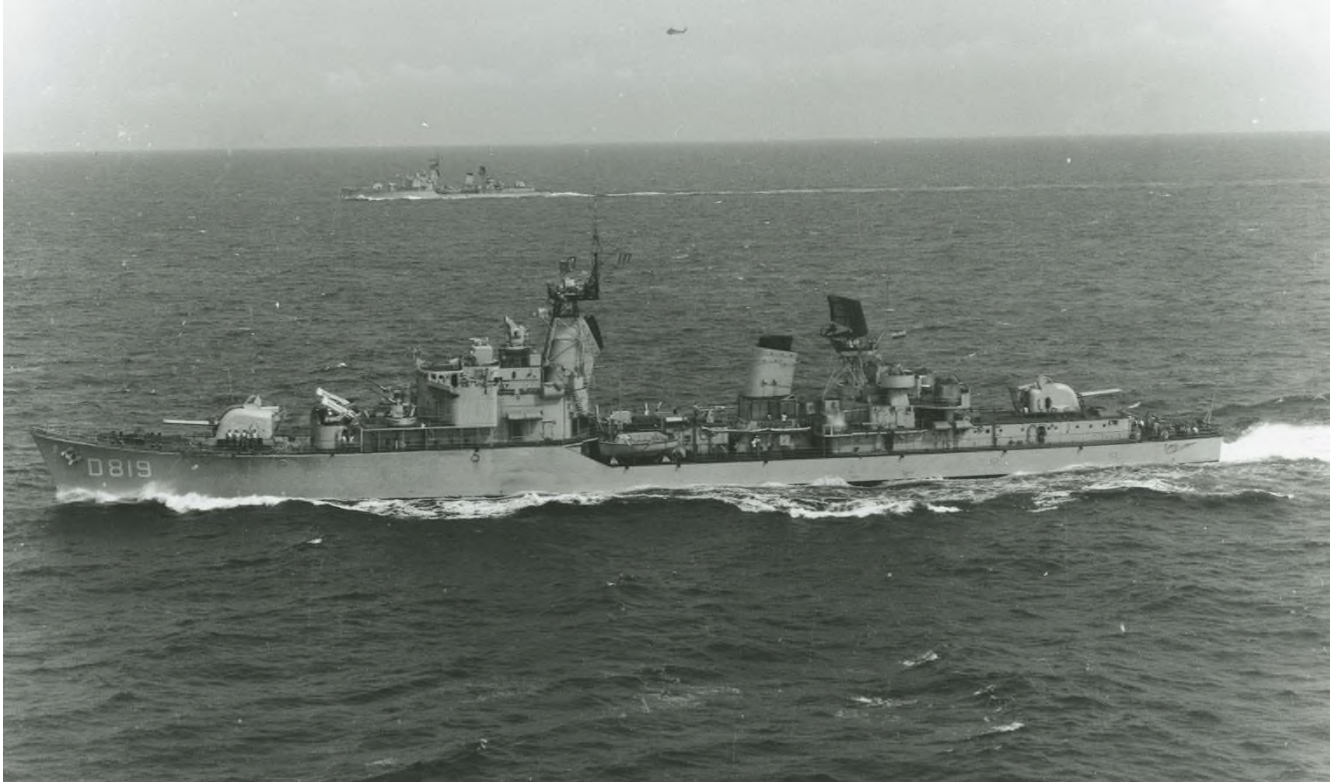
⁶⁷ Schoonoord, *Pugno Pro Patria*, 57.

⁶⁸ Honig, *Defense Policy in the North Atlantic Alliance*, 14.

⁶⁹ *Ibidem*, 16.

gereduceerde vlootplan uit 1949 was als volgt samengesteld⁷⁰:

1 licht vliegkampschip	8 onderzeeboten
2 lichte kruisers	48 kustmijnenvegers
12 onderzeebootjagers	Enige kleine hulpvaartuigen



Het plan was hiermee een tussenweg tussen het te dure vlootplan van de marinestaf uit 1948 en de wensen van het kabinet. In 1950 werd het budgetvoorstel van de marine van 325 miljoen gulden voor het jaar 1951 echter afgewezen door het kabinet en werd het vlootplan van Moorman te duur bevonden. De marine mocht wat mijnenvegers bestellen, maar moest verder afwachten met het bestellen van andere schepen, zoals onderzeeboten. De reeds begonnen aanbouw van de twee lichte kruisers mocht voortgezet worden.

In de lente van 1949 leken de ambities van de marine voor een oceaanaardige vloot niet haalbaar te zijn. Zolang de Nederlandse regering de opbouw van de vloot de laagste prioriteit gaf, was de kans klein dat de plannen van de marine werkelijkheid zouden worden. Die lente brachten de oprichting van de NAVO en de betrokkenheid van de Verenigde Staten echter hoop met zich mee. Met het nieuwe bondgenootschap ontstonden namelijk ook nieuwe verplichtingen. Ten eerste besloeg het Noord-Atlantisch Verdrag een groter gebied dan de WU. Voor de marine betekende dit dat de Atlantische Oceaan mogelijk een operationeel gebied kon worden. Ten tweede beloofden de Amerikanen substantiële militaire steun als Europese landen een grotere inzet zouden tonen voor het verbeteren hun nationale defensiebeleid. In 1950 waren de eerste overleggen omtrent een gemeenschappelijk defensiebeleid echter niet hoopvol voor de marine. Net als de WU en het kabinet zagen de Verenigde Staten geen

⁷⁰ Wijn, 'Marinestaf, scheepsbouw en vlootplannen', 154.

rol van betekenis voor Nederlandse schepen op de Atlantische Oceaan. De Nederlandse vloot werd niet als noodzakelijk beschouwd. De uitgaven aan de marine konden beter achterwege worden gelaten en besteed worden aan de land- en luchtmacht.⁷¹ De marine kreeg binnen de NAVO slechts de taak om de kust van de Noordzee te bewaken en mijnen in de Noordzee op te ruimen.⁷²

Binnen het kabinet heerste de opvatting dat de opbouw van de Nederlandse krijgsmacht zich het beste kon vormen naar de wil van de Verenigde Staten. Op die manier zou Nederland een aannemelijke partner blijven binnen de NAVO. Minister-president Drees stelde dat de Nederlandse defensie haar waarde enkel kon ontlenen aan de betekenis die zij had voor de gemeenschappelijke defensie.⁷³ Dit betekende dat Nederland prioriteit moest geven aan datgene waartoe zij in verband met het Noord-Atlantisch bondgenootschap verplicht was. De plannen van de marine stonden niet in verhouding tot de gemeenschappelijke defensieplannen van de NAVO. Zolang de vlootplannen niet voortkwamen uit de verplichtingen die Nederland als bondgenoot had tegenover het Noord-Atlantisch bondgenootschap, werden zij door het kabinet onnodig en te duur bevonden.⁷⁴

Op 19 augustus 1950 verklaarde de Standing Group dat de bescherming van de communicatielijnen op de Atlantische Oceaan en de Noordzee de verantwoordelijkheid was van Canada, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. In september 1950 vroeg Nederland of zij zich bij deze landen mocht voegen - een bijzonder verzoek voor een land dat een lage prioriteit had willen geven aan de opbouw van haar vloot. De Amerikanen waren bang dat het uitbreiden van militaire hulp aan de Nederlandse marine en het uitbreiden van de taken van de marine ten koste zouden gaan van de opbouw van de Nederlandse land- en luchtmacht. Aangezien er binnen de NAVO echter op elk militair vlak tekortkomingen bestonden, werd het door de Verenigde Staten als noodzakelijk beschouwd om de middelen die wél beschikbaar waren zo goed mogelijk te gebruiken. Aangezien Nederland in het bezit was van een vliegekampship, bood deze denkwijze de Nederlandse marine de mogelijkheid om de Atlantische Oceaan op te gaan. De Nederlandse onderzeebootjagers en mijnenvegers die in aanbouw waren, zouden volgens de Amerikanen nog een belangrijke bijdrage kunnen leveren binnen de NAVO.⁷⁵ Hiermee keurden de Amerikanen dus eigenlijk het vlootplan uit 1949 goed en kon Nederland hier militaire hulp voor ontvangen via het MDAP. De taken van de marine binnen de NAVO werden door de Standing Group uitgebreid naar het bewaken van de communicatielijnen op de Atlantische Oceaan, waarbij de Atlantische taken ondergeschikt waren aan de primaire taken op de Noordzee.⁷⁶ Terwijl de toekomst van de marine bij de oprichting van de NAVO in 1949 nog onzeker had geleken, werd de heropbouw in 1950 veilig gesteld dankzij opname in het Amerikaanse MDAP ten gevolge van een uitbreiding van de taken binnen de NAVO.

⁷¹ J.W.L. Brouwer en C.M. Megens, 'Het succesvolle verzet van de Koninklijke Marine tegen taakspecialisatie in de NAVO, 1949-1951.', *Transaktie* 1 (1992) 65-83, aldaar 72-74.

⁷² J.W.L. Brouwer, 'Dutch naval policy in the Cold War period' in: J.R. Bruin, A.M.C. van Dissel, G. Jackson en P.C. van Royen eds., *Strategy and Response in the Twentieth Century Maritime World* (2001) 42-50, aldaar 43.

⁷³ Brouwer en Megens, 'Het succesvolle verzet', 72-74.

⁷⁴ Honig, *Defense Policy in the North Atlantic Alliance*, 16.

⁷⁵ *Ibidem*, 20-22.

⁷⁶ Lawrence S. Kaplan, *A Community of Interests: NATO and the Military Assistance Program, 1948-1951* (Washington D.C. 1980) 57.

2.2 De institutionele structuur van het ministerie van Marine, 1945-1951

Voordat de verschillende verklaringen voor dit succes van de marine worden besproken, volgt eerst een uiteenzetting van de institutionele structuur van het ministerie van Marine.⁷⁷ De onafhankelijkheid van de defensieorganisatie maakte het namelijk mogelijk voor de Nederlandse krijgsmachtdelen om hun doelen na te streven. Daarnaast zal toegelicht worden wat voor banden er bestonden tussen de marine en de NAVO.

In november 1945 ondergingen de ministeries van Oorlog en Marine hun eerste naoorlogse reorganisatie. Luitenant-admiraal Furstner had tijdens de oorlog opgetreden als minister van Marine en als Bevelhebber der Zeestrijdkrachten (BDZ). In het ministerie van Marine werden zijn politieke en militaire verantwoordelijkheden formeel gescheiden. Hij legde zijn ministerfunctie neer, wat gevolgd werd door een aaneenschakeling van nieuwe ministers van Marine totdat in 1948 W.F. Schokking minister werd van Oorlog en Marine, gevolgd door H.L. s'Jacob. Schokking en s'Jacob waren in de eerste plaats minister van Oorlog, maar overzagen het ministerie van Marine op een ad interim basis. Als Bevelhebber der Zeestrijdkrachten werd Furstner opgevolgd door luitenant-admiraal Helfrich, die in 1948 werd opgevolgd door viceadmiraal Van Holthe. De Bevelhebber der Zeestrijdkrachten stond direct onder de minister van (Oorlog en) Marine. Onder de BDZ stond de Chef van de Marinestaf (CMS).

De promptte veranderingen binnen het ministerie van Marine en de ad interim aard van de minister van Marine creëerden een machtsvacuüm, die in eerste instantie werd opgevuld door BDZ Helfrich. Zijn persoonlijkheid en reputatie schijnen bij te hebben gedragen aan zijn beslissende rol binnen het ministerie. Hoewel Helfrich en zijn opvolger Van Holthe succesvol de collectieve identiteit en solidariteit van de marine binnen het ministerie wisten te verdedigen, hadden zij geen directe invloed in het kabinet. Mede hierdoor was de toekomst van de marine in 1949 nog erg onzeker. Met de aanstelling van marineofficier H.C.W. Moorman (vanaf 1950 viceadmiraal) als staatssecretaris van Marine veranderde dit en kreeg de marinestaf een stem in het kabinet.

Bij de inrichting van het ministerie in 1945 was bepaald dat het bureau van de BDZ tot het ministerie zou behoren. De BDZ maakte zelf geen deel uit van het ministerie - zijn adjudant zou als hoofd van het bureau optreden. De Chef van de Marinestaf zou functioneren als chef van de staf van de BDZ en als plaatsvervangend BDZ. Het was de taak van de CMS om de organisatie en samenstelling van de marine te ontwerpen. De BDZ was verantwoordelijk voor de gevechtsgereedheid en moest vaststellen hoe groot de voorraden (munitie, brandstoffen, voeding, etc.) dienden te zijn. Uiteindelijk zouden in oktober 1948 de functies van de BDZ en de CMS opgaan in één persoon. Admiraal Helfrich droeg zijn functie van BDZ over aan viceadmiraal Van Holthe, die sinds 1947 ook al CMS was. De functie BDZ/CMS bracht veel invloed met zich mee. Van Holthe kon op verschillende niveaus en in verschillende stadia van de procedure voor het samenstellen van een verdedigingsprogramma voor de NAVO en nationale aanbevelingen zijn stem laten horen. Hij was de voornaamste adviseur van de minister van Oorlog en Marine en ook van staatssecretaris Moorman. Via hen adviseerde hij ook de minister van Buitenlandse Zaken. Beide ministers hadden plek in leidinggevende organen van de NAVO.

In 1945 was de Admiraliteitsraad opgericht. Deze raad zou wekelijks vergaderen over alle belangrijke aangelegenheden omtrent het marinebeleid. De Admiraliteitsraad bestond uit de BDZ en de hoofden van

⁷⁷ De uiteenzetting in deze paragraaf is gebaseerd op het overzicht van viceadmiraal L. Brouwer, 'De marinestaf na 1945: Een organisatie in opbouw' in: L. Brouwer, N. Delfos, K.H.L. Gerretse, J.A.M.M. Janssen, G. Teitler, J.J.A. Wijn (eds.), *Tussen Vloot en Politiek: Een eeuw marinestaf 1886-1986* (1986) 89-126, aldaar 89-116.

verschillende afdelingen binnen de marine. Het doel van de Admiraliteitsraad was om advies te geven aan de minister. Tevens was de minister ook de voorzitter van de Admiraliteitsraad. Indien de minister niet aanwezig kon zijn bij een vergadering, vond de vergadering van de Admiraliteitsraad plaats als 'hoofdenvergadering'. Gezien de functie minister van Marine op ad interim basis werd vervuld, vonden deze vergaderingen regelmatig zonder hem plaats. In 1946 werd de functie van inspecteur-generaal der Koninklijke Marine ingesteld. De inspecteur-generaal stond rechtstreeks onder de minister en was bevoegd zich een oordeel te vormen over alle vraagstukken die de marine betroffen. Hij deed aan de minister verslag van zijn bevindingen binnen de Admiraliteitsraad.

Beslissingen over de uitvoering van het marine beleid werden genomen in de wekelijkse vergaderingen van de Admiraliteitsraad. De uitvoering lag vervolgens bij de betrokken afdelingen binnen de marine.

Begin 1946 werd daarnaast de Raad voor de Oorlogvoering opgericht, die kort daarna omgedoopt werd tot de Raad voor Militaire Aangelegenheden van het Koninkrijk (Raad M.A.K.). Vanaf 1951 zou de Raad M.A.K. de Algemene Verdedigingsraad genoemd worden. In de Raad M.A.K. zaten de minister-president, Zijne Koninklijke Hoogheid Prins Bernhard (tevens inspecteur-generaal in de Admiraliteitsraad) en verschillende ministers. Als adviseurs zaten in de Raad M.A.K. ook nog de BDZ, CMS, de Chef van de Generale Staf (CGS) en een vertegenwoordiger van het KNIL. De Raad M.A.K. speelde een belangrijke rol tussen de politieke en militaire bevelhebbers in het overleg omtrent het defensiebeleid. Het overleg in de Raad M.A.K. vormde de basis voor de beleidsvoornemens van de Nederlandse regering. Tussen 1949 en 1951 zaten onder anderen staatssecretaris Moorman en viceadmiraal Van Holthe in de Raad M.A.K.

In de jaren na de oorlog verrichtten een aantal 'interservice' organen werkzaamheden uit ten behoeve van de gehele krijgsmacht. Het interservice-overleg kreeg in 1947 vorm in de Gecombineerde Staf. Hierin zaten vertegenwoordigers van de Koninklijke Marine, de Koninklijke Landmacht en het KNIL. Een jaar later ontstond uit deze Gecombineerde Staf het Comité van de Verenigde Chefs van Staven (Comité VCS). Het comité VCS beraadslaagde over alle militair-politieke, militair-strategische, militair-tactische en militair-organisatorische vraagstukken binnen de verschillende krijgsmachtdelen. Het comité adviseerde de minister van Oorlog en Marine en stuurde ook memoranda aan de Raad M.A.K.. Als voorzitter van het Comité VCS werd Generaal Kruls aangewezen. De voorzitter van het Comité VCS was ook de Nederlandse vertegenwoordiger binnen het Militaire Comité van de NAVO. Elk lid van het Militaire Comité werd op zijn beurt weer vertegenwoordigd door een permanente vertegenwoordiger. Ten behoeve van deze vertegenwoordiging werd in oktober 1949 de Nederlandse gezamenlijke stafmissie opgericht in Washington. De stafmissie had als taak de regering te vertegenwoordigen bij het Amerikaanse departement van Defensie en de Joint Chiefs of Staff. De missie was tevens verantwoordelijk voor alle contacten met de militaire organen die onder het Noord-Atlantisch Verdrag werden opgericht.⁷⁸ De stafmissie viel onder het Comité VCS. Viceadmiraal J.A. van Foreest was de voorzitter van de stafmissie en trad op als permanente vertegenwoordiger binnen het Militaire Comité. Hij was daarnaast ook aanwezig bij de vergaderingen van de Raad M.A.K.

Zoals beschreven had de marine vanaf 1945 belangrijke rollen binnen verschillende nationale en

⁷⁸ C.M. Megens, 'Diplomatie en defensie. Twee jonkheren in de bres voor de Koninklijke Marine' in: B. de Graaff en D. Hellema (Eds.), *Instrumenten van buitenlandse politiek. Achtergronden en praktijk van de Nederlandse diplomatie* (Amsterdam 2007) 135-144, aldaar 137.

internationale raden en commissies die moesten beraadslagen over de toekomst van de Nederlandse krijgsmacht. Daarnaast kon de marine vanaf 1949 via de staatssecretaris direct invloed uitoefenen op het kabinet. De marine had daarnaast ook goede connecties met de NAVO via de Military Committee en de minister van Oorlog en Marine en de minister van Buitenlandse Zaken. De machtige positie die de marine voor zichzelf had weten te verwerven speelt een rol in de verklaring van Brouwer en Megens en in de alternatieve verklaring van Honig voor het succes van de marine in het doorvoeren van haar vlootplannen en het verwerven van een Atlantische taak.

2.3 Brouwer en Megens: De Koninklijke Marine overtuigt het kabinet (1949-50), waarna Nederland de NAVO overtuigt (1950-51)

In hun publicaties over de heropbouw van de Koninklijke Marine tussen 1949 en 1951 zetten Brouwer en Megens het beeld neer dat de marine eerst het kabinet wist te overtuigen van haar vlootplannen en Atlantische ambities, waarna door de Nederlandse regering werd besloten om op internationaal vlak te lobbyen voor een Atlantische taak binnen de NAVO.

Volgens Brouwer en Megens is één van de redenen dat de marine het kabinet wist te overtuigen van haar ambities, dat het kabinet niet in staat was een beslissing te nemen over de opbouw van het krijgsmachtdeel.⁷⁹ Dit was mede te danken aan staatssecretaris Moorman. Hij wist de beslissing over het bezuinigen op de marine telkens uit te stellen.⁸⁰ Deze beslissing werd dusdanig vaak uitgesteld, dat zij uiteindelijk werd afgesteld. Moorman maakte hiervoor handig gebruik van de problemen op het ministerie van Oorlog en binnen de top van de landmacht.⁸¹ Het kabinet durfde in 1949 en 1950 namelijk niet definitief te kiezen voor het bezuinigen op de marine zolang de plannen van de landmacht erg vaag waren. Daarnaast was er tot eind 1949 een Nederlandse bijdrage aan de maritieme verdediging van Indonesië nodig, waardoor bezuinigen geen optie leek. Ook zou het definitief schrappen van marineorders leiden tot een grote werkloosheid in de scheepsbouwsector. De kabinetsplannen om op de marine te bezuinigen stuitte bovendien ook op weerstand van de Staten-Generaal. Binnen het parlement was een grote meerderheid tegen bezuinigingen op de marine. De maritieme traditie moest hooggehouden worden en daarnaast was het belangrijk voor Nederland om enige zelfstandigheid te behouden ten opzichte van de NAVO. De bezuinigingen op de marine werden uiteindelijk nooit gerealiseerd en in september 1950 gaf het kabinet toe aan de vlootplannen die staatssecretaris Moorman in 1949 met de marinestaf had opgesteld.

De katalysator voor het toegeven van het kabinet aan de plannen van de marine was volgens Brouwer en Megens het memorandum van de Standing Group van 19 augustus 1950. In dit memorandum kreeg Nederland een aantal specifieke taken toegewezen. Voor de Nederlandse marine was dit het beschermen van de verbindinglijnen in het zuidelijke deel van de Noordzee en het verdedigen van de kust. De marine kreeg geen taken op de Atlantische Oceaan toegewezen. Dit betekende dat het Nederlandse vliegkampschip en de in aanbouw zijnde onderzeebootjagers overbodig werden.⁸² Dit memorandum werd volgens Brouwer en Megens slecht ontvangen binnen de marine en de Nederlandse regering. Zelfs binnen de ministerraad bestonden er bedenkingen over het

⁷⁹ J.W.L. Brouwer en C.M. Megens, 'Het debat in de ministerraad over de Nederlandse militaire bijdrage aan de NAVO, 1949-1951', *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden* 107 (1992) 486500, aldaar 494.

⁸⁰ J.W.L. Brouwer, 'Staatssecretaris H.C.W. Moorman en de toekomst van de marine, 1949-1951', *Marineblad* 101 (1991) 70-77.

⁸¹ Brouwer en Megens, 'Het succesvolle verzet', 67-68.

⁸² De in aanbouw zijnde mijnenvegers waren bedoeld voor taken op de Noordzee.

recht van de NAVO om een dergelijk beleid aan kleine mogendheden op te leggen. De marinestaf wees het kabinet daarnaast op de tijdelijkheid van militaire bondgenootschappen. Er moest rekening worden gehouden met het feit dat de marine ook na een Noord-Atlantisch bondgenootschap nog zou moeten kunnen opereren.⁸³ Staatssecretaris Moorman poogde in deze discussie een definitieve stellingname over de opbouw van de marine bij het kabinet af te dwingen. Hij wilde ervan verzekerd worden dat de opbouw van de land- en luchtmacht niet ten koste zou gaan van de vloot. Om zijn eisen kracht bij te zetten, dreigde hij met zijn ontslag, waarin hij werd gesteund door het parlement. Als Nederland een primaire taak op de Atlantische Oceaan zou verwerven, betekende dit dat de bijdragen van de Nederlandse land- en luchtmacht aan het defensiebeleid van de NAVO evenredig verlaagd zouden kunnen worden. Daarnaast zou het accepteren van de vloot als bijdrage aan de defensie van NAVO betekenen dat Nederland meer hulp zou ontvangen via het MDAP. Het kabinet gaf daarom uiteindelijk toe aan de wensen van de staatssecretaris en het parlement en besloot pogingen te ondernemen om de marine te verzekeren van een primaire taak op de Atlantische Oceaan.⁸⁴ In september 1950 slaagden een aantal Nederlandse onderhandelaars er tijdens de NAVO-besprekingen in om de uitgaven voor de marine mee te laten tellen als een Nederlandse bijdrage aan de gemeenschappelijke defensie van het Noord-Atlantisch bondgenootschap.⁸⁵

Viceadmiraal J.A. van Foreest, voorzitter van de Nederlandse Gezamenlijke Stafmissie in Washington, speelde een belangrijke rol in dit proces. Zo had hij voor Nederland in september 1949 al een permanente zetel in de North Atlantic Ocean Region Planning Group (NAORPG) weten te verkrijgen. In eerste instantie zouden alleen de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk lid zijn van deze plangroep. Van Foreest tekende hier echter bezwaar tegen aan omdat hij vond dat Nederland in aanmerking kwam voor een zetel vanwege haar belangen bij de bescherming van de aanvoerroutes op de Atlantische Oceaan. De Nederlandse zetel binnen deze plangroep bood een gevestigde positie voor de marine op een moment dat haar belangen onder vuur lagen.⁸⁶ Nadat het memorandum van de Standing Group in augustus naar buiten kwam, tekende Van Foreest ook officieel protest aan bij de Standing Group tegen het niet toekennen van een primaire taak op de Atlantische Oceaan aan de marine. Hij betoogde dat Nederland als zeevarende mogendheid haar handelsbelangen en overzeese delen van het Nederlandse rijk moest kunnen beschermen en daarvoor een oceaanaardige vloot nodig had. In de daarop volgende weken werden er in Washington verschillende stappen ondernomen om steun te verwerven voor het Nederlandse standpunt. Hierbij waren de minister van Buitenlandse Zaken Van Starckenborgh, de BDZ/CMS Van Holthe en viceadmiraal Van Foreest betrokken.⁸⁷

Op 22 september spraken zij met het Amerikaanse lid van de Standing Group, generaal W. Crittenberger. Op voorstel van Crittenberger werd er vervolgens een informele bijeenkomst gepland met alle leden van de Standing Group. Op 27 september vond dit gesprek plaats. Tijdens dit gesprek pleitten Van Starckenborgh, Van Holthe en Van Foreest voor een Nederlandse deelname aan de verdediging op de Atlantische Oceaan. Zij wezen de Standing Group erop dat er uit praktisch oogpunt geen reden was om de Nederlandse bijdrage te verwerpen, omdat de Nederlandse marine reeds in het bezit was van oceaanaardige schepen. Het belangrijkste voorbeeld hiervan was de Karel

⁸³ Brouwer en Megens, 'Het debat in de ministerraad', 495.

⁸⁴ Brouwer en Megens, 'Het succesvolle verzet', 74-76.

⁸⁵ Brouwer en Megens, 'Het debat in de ministerraad', 493-495.

⁸⁶ Brouwer en Megens, 'Het succesvolle verzet', 66-67.

⁸⁷ Megens, 'Diplomatie en defensie', 146-148.

Doorman, die Nederland na de Tweede Wereldoorlog van Groot-Brittannië had gekregen. Nederland bezat daarnaast (en had in aanbouw) echter ook onderzeebootjagers. Het kabinet had in 1949 de bouw van zes jagers goedgekeurd, omdat er binnen de West-Europese marines een tekort bestond aan jagers en de kans klein was dat deze schepen verkregen konden worden via het MDAP.⁸⁸ De Standing Group reageerde in oktober 1950 via een memorandum op het Nederlandse verzoek. Hoewel Nederland geen primaire taak op de Atlantische Oceaan toegewezen kreeg, liet de Standing Group weten ook niet van plan te zijn om de ontbinding van bestaande strijdkrachten en de afschaffing van materieel voor te schrijven. Dit resulteerde erin dat Nederland in de Military Committee toegezegd werd dat zij zou worden betrokken bij de maritieme operationele voorbereidingen op de Atlantische Oceaan.⁸⁹ Nederland verwierf daarmee een secundaire taak op de Atlantische Oceaan, waarmee de Nederlandse marine in aanmerking kwam voor meer steun via het MDAP. Het verzet van Van Starckenborgh, Van Foreest en Van Holthe had zijn vruchten afgeworpen. De uitbreiding van de Nederlandse marine volgens het vlootplan van 1949 was veiliggesteld.

2.4 Honig: De Koninklijke Marine overtuigt de NAVO (1949-50), waarna het kabinet toegeeft aan nationale en internationale druk (1951)

Jan Willem Honig stelt in zijn boek *Defense Policy in the North Atlantic Alliance: The Case of the Netherlands* dat de uitbreiding van de taken van de marine binnen de NAVO het mogelijk maakte voor de marine om het kabinet te overtuigen van het belang van de opbouw van de vloot. In het boek *De Kroon op het Anker: 175 jaar Koninklijke Marine* beschrijft G.J.A. Raven dat de NAVO grote invloed had op het Nederlandse defensiebeleid. Het vlootplan uit 1949 en de marine begroting die in 1951 werden aangenomen, zouden voortgekomen zijn uit de gemeenschappelijke defensie behoeften van het Noord-Atlantisch bondgenootschap.⁹⁰ De plannen voor de Nederlandse maritieme bijdrage aan de gemeenschappelijke defensie van de NAVO kwamen volgens Honig echter niet bij de NAVO zelf vandaan, maar vonden hun oorsprong bij de Nederlandse marine. De potentiële verplichtingen tegenover de NAVO, samen met het feit dat de marine een eigen ministerie had, maakten dat de marine een goede positie had om bij het kabinet aan te dringen op de benodigde financiële middelen voor haar vlootplannen.⁹¹

Na het toetreden tot de NAVO vonden er volgens Honig twee paradoxale ontwikkelingen plaats die het voor de marine, ondanks de houding van het kabinet, mogelijk maakten om het vlootplan uit 1949 te verwezenlijken.⁹² Hoewel de Amerikanen de Nederlandse maritieme bijdrage binnen de NAVO wilden beperken, bestonden hun militaire hulpgoederen voor een groot deel uit maritieme uitrusting. Het materieel dat geleverd werd door de Amerikanen was geschikt voor de formatie van een vloot die voornamelijk taken op de Noordzee zou uitvoeren. Dit betekende dat de marine kosteloos een belangrijk deel van de goederen ontving die nodig waren om haar NAVO-taak uit te voeren. Hierdoor bleef er simpel gezegd meer geld over voor de toekomstige financiering van andere (vloot)plannen. De andere paradoxale ontwikkeling werd de Nederlandse regering opgelegd door middel van de voorwaarden die de Verenigde Staten stelden aan militaire hulp. Nederland kon militaire hulp ontvangen indien haar

⁸⁸ Honig, *Defense Policy in the North Atlantic Alliance*, 19.

⁸⁹ Megens, 'Diplomatie en defensie', 141-144.

⁹⁰ Raven, 'Een nieuwe vloot, nieuwe taken', 119.

⁹¹ Honig, *Defense Policy in the North Atlantic Alliance*, 12-13.

⁹² Ibidem, 20-22.

ationale defensiebeleid bijdroeg aan de collectieve belangen van de NAVO. Zoals eerder genoemd bleek echter na de oprichting van de NAVO dat de Nederlandse uitgaven aan de opbouw van de marine niet meegerekend zouden worden als een Nederlandse bijdrage aan de gemeenschappelijke defensie. Aangezien de taken van de marine in de Noordzee relatief weinig bijdroegen aan het collectieve belang van de NAVO, had Nederland ook recht op minder hulp via het MDAP. Als de taken van de marine een belangrijke rol speelden in de collectieve verdediging van de NAVO-bondgenoten, zou Nederland recht hebben op meer hulp. Deze twee ontwikkelingen maakten dat de Nederlandse regering ontvankelijker was voor de vlootplannen van de marine.⁹³

Het succes van de marine in het overtuigen van het kabinet is volgens Honig niet alleen toe te schrijven aan de invloed van de marinestaf en staatssecretaris Moorman. De steun die de krijgsmachtdelen ontvingen vanuit de NAVO was niet alleen belangrijker, maar zelfs cruciaal in het overtuigen van de eigen regering.⁹⁴ Honig wijst er, net als Brouwer en Megens, op dat de marine geen *primaire* taak op de Atlantische Oceaan ontving, maar in het najaar van 1950 wel een secundaire Atlantische taak kreeg van de Standing Group. Volgens Brouwer en Megens was dit het gevolg van lobbyen door de Nederlandse regering, maar volgens Honig begon het overtuigen van de Nederlandse regering pas met deze taak. Dankzij de toekenning door de NAVO van deze secundaire taak aan de marine kon de marine tegenover het kabinet overtuigend stellen dat haar plannen ten goede kwamen van de gemeenschappelijke defensie van het Noord-Atlantisch bondgenootschap. Hoewel de plannen voor de marine die gepresenteerd werden via de NAVO eigenlijk nationaal waren van origine, vond de Nederlandse regering het moeilijk om deze af te wijzen. De opbouw van de krijgsmachten hing af van militaire hulp van de Verenigde Staten en die zou alleen geleverd worden als het Nederlandse defensiebeleid in overeenstemming was met de door de NAVO goedgekeurde plannen. Wanneer de NAVO eenmaal haar zegel op een plan drukte, kon een plan nog maar moeilijk heroverwogen worden. Op deze manier liet de Nederlandse regering zich volgens Honig gijzelen door de marine, de NAVO en het MDAP.

De Military Committee van de NAVO speelde hierin een belangrijke rol. Toen deze commissie werd opgericht, was het de bedoeling dat deze het gemeenschappelijke NAVO defensiebeleid zou plannen en coördineren. Door middel van de Standing Group zou de Military Committee het militaire beleid uitvoeren volgens de afspraken met de ministers van Buitenlandse Zaken en de ministers van Defensie van alle lidstaten. Tegelijkertijd zou de Military Committee deze ministers adviseren. De commissie bestond uit vertegenwoordigers van de Chefs van Staven van de lidstaten, wat dus betekende dat ministers geadviseerd werden door een commissie die bestond uit de militaire leiders die in eigen land de plannen voor de opbouw van de krijgsmacht probeerden door te voeren. Als voorbeeld hiervan noemt Honig Generaal Kruls. Generaal Kruls gebruikte de Military Committee om steun en goedkeuring te krijgen voor zijn plannen voor de landmacht. Hij deed toezeggingen en presenteerde plannen binnen de Military Committee waarover het kabinet zich (nog) niet had uitgesproken. Volgens Honig hanteerde de marine eenzelfde werkwijze, maar hij licht de kant van de marine niet nader toe. Het enige dat hij hierover schrijft, is: "The

⁹³ Ibidem, 21.

⁹⁴ Ibidem, 35.

Dutch Navy followed the same strategy.”⁹⁵

Het gevolg van de manier waarop de Nederlandse landmacht en marine lobbyden was dat de Nederlandse regering onder druk kwam te staan van twee kanten. Het afwijzen van de plannen van de eigen Chefs van Staven was één ding, maar het afwijzen van plannen die gesteund werden door een internationale militaire commissie en daarmee in het kader van de internationale gemeenschappelijke defensie gelegitimeerd werden, was weer iets heel anders.⁹⁶ Er ontstond dan ook spanning tussen wat de verschillende militaire leiders noodzakelijk achtten en wat de nationale regeringen haalbaar vonden. Deze spanning kon zich volgens Honig uitbreiden doordat de Standing Group haar rol niet goed kon vervullen. De Standing Group had eigenlijk als het militaire brein van het bondgenootschap moeten functioneren, waarbij zij de ideeën en voorstellen uit de Military Committee zou inrichten. Het uitvoeren van dergelijke ideeën had echter de steun nodig van alle leden van het bondgenootschap, niet alleen die van de Standing Group. Al snel werd er buiten de Standing Group om gewerkt en werd de Military Committee steeds belangrijker.⁹⁷

Terugblik

Ondanks dat in de jaren na de Tweede Wereldoorlog de noodzaak voor een grote vloot leek weg te vallen met de onafhankelijkheid van Indonesië, hield de marinestaf vast aan haar grootse vlootplannen. De Nederlandse marine was nog verantwoordelijk voor de bescherming van de Nederlandse Antillen, Nieuw-Guinea en de scheepvaart op de Grote Oceaan en rondom Indonesië. Hiervoor was de marinestaf van mening dat een oceaanaardige vloot nodig was. De Nederlandse regering en de Westerse Unie waren in eerste instantie tegen deze grote opbouw van de vloot. De oprichting van de NAVO bracht echter hoop met zich mee voor de Nederlandse marine. Hoewel er in eerste instantie ook binnen de NAVO geen plek was voor de ambities van de marine, wist de marine haar plannen uiteindelijk toch door te voeren en ook een Atlantische taak binnen de NAVO te verwerven.

De verklaring die Megens en Brouwer hiervoor geven stelt dat de Nederlandse marine eerst haar eigen kabinet wist te overtuigen, waarna er door de Nederlandse regering gelobbyd werd voor een Atlantische taak voor de marine en militaire steun voor het opbouwen van de vloot. In deze onderhandelingen met de NAVO speelden Van Starckenborgh, Van Foreest en Van Holthe een belangrijke rol. Het verkrijgen van een Atlantische taak voor de marine liep in eerste instantie via de Standing Group en kwam daarna terecht in de Military Committee. De verklaring die Honig in zijn boek presenteert verschilt wezenlijk van dit gevestigde beeld. Hij stelt dat de Nederlandse marine net als de Nederlandse landmacht haar vlootplannen wist door te voeren en haar taken wist uit te breiden door buiten de Nederlandse regering om afspraken te maken in internationale organen, zoals de Military Committee. Dergelijke afspraken zetten de Nederlandse regering vervolgens dusdanig onder druk, dat zij instemde

⁹⁵ Ibidem, 137.

⁹⁶ Ibidem, 136-137.

⁹⁷ Ibidem.

met de vlootplannen van de marine. Honig wijdt echter slechts één zin aan deze werkwijze van de marine, wat het interessant maakt om zijn theorie verder te onderzoeken. In het volgende hoofdstuk worden de verklaringen van Brouwer, Megens en Honig voor het succes van de marine in het veiligstellen van haar heropbouw onderzocht aan de hand van documenten van de NAVO, Nederlandse ministerraadnotulen en de notulen en vergaderstukken van de Raad M.A.K



Hoofdstuk 3: Onderzoek naar de verklaringen voor het succes van de marine

3.1 Verantwoording van de gebruikte archieven

In de eerste jaren na de oorlog en tijdens de eerste jaren van de NAVO was de toekomst van de Nederlandse marine nog erg onzeker. Nadat zij een taak op de Atlantische Oceaan kreeg, keurde het kabinet echter in 1951 een budget goed dat 1,295 miljard gulden beschikbaar stelde voor de periode 1951-1954. In 1957 zou het vlootplan uit 1949 voltooid zijn.⁹⁸ Dit verloop roept de vraag op hoe de Nederlandse marine haar toekomst veilig wist te stellen. In 1949 wilden zowel het kabinet, de NAVO en de Verenigde Staten op de Nederlandse marine bezuinigen, maar in de daarop volgende twee jaren ging het roer om. In de literatuur heb ik hier twee verschillende verklaringen voor gevonden. Aan de ene kant staat het breed gedragen idee dat de marine eerst het kabinet wist te overtuigen van haar plannen, waarna door de regering werd besloten om te lobbyen voor een Atlantische taak binnen de NAVO.⁹⁹ Volgens Brouwer en Megens heeft staatssecretaris Moorman eerst het kabinet overtuigd, waarna de Nederlandse diplomaten Starkenborgh, Van Foreest en Van Holthe de leden van de Standing Group hebben overtuigd. Daarna kreeg Nederland in de Military Committee een secundaire taak op de Atlantische Oceaan toegekend en zou de volledige Nederlandse marine opgenomen worden in de Nederlandse bijdrage aan de gemeenschappelijke defensie van het Noord-Atlantisch bondgenootschap. Daar tegenover staat de verklaring van Honig dat de marine eerst steun wist te werven binnen de Military Committee van de NAVO. Door deze steun kon de marine haar plannen aan de regering presenteren als plannen van de NAVO, waardoor het kabinet dusdanig onder druk kwam te staan dat zij toegaf aan deze plannen. Volgens Honig zou de Nederlandse marine, net als de Nederlandse landmacht, druk uitgeoefend hebben op het eigen kabinet door in de internationale organen van de NAVO toezeggingen te doen en afspraken te maken die vervolgens vanuit de NAVO aan Nederland werden gepresenteerd. Volgens Honig speelde de Military Committee van de NAVO hierbij een grote rol.

Hoewel deze ideeën over het succes van de Nederlandse marine in het verkrijgen van een secundaire taak en in het voorkomen van bezuinigingen op de marine onderling van elkaar verschillen, speelt in beide visies de Military Committee van de NAVO een belangrijke rol. Het is echter opvallend dat geen van de auteurs in hun voetnoten verwijst naar documenten van deze commissie. Er wordt weinig verwezen naar NAVO-documenten en voornamelijk verwezen naar bronnenmateriaal uit de Amerikaanse National Archives in Washington, D.C. en Nederlandse bronnen zoals ministerraadnotulen

⁹⁸ Honig, *Defense Policy in the North Atlantic Alliance*, 30.

⁹⁹ O.a.: Brouwer, 'Dutch naval policy in the Cold War period'; Schoonoord, *Pugno Pro Patria*; C.M. Megens, *American Aid to NATO Allies*.

en defensienota's. Honig beargumenteert zijn ideeën bijvoorbeeld met Nederlandse ministerraadnotulen en niet met de notulen van de vergaderingen van de Military Committee zelf. Ook Megens en Brouwer hebben zich voor een groot deel op Nederlandse bronnen gericht. Ik heb er daarom in eerste instantie voor gekozen om onderzoek te doen in de archieven van de NAVO, zodat het onderwerp ook van een andere kant belicht kan worden. Ik heb hiervoor gebruik gemaakt van het online archief van de NAVO.¹⁰⁰

In eerste instantie leerde ik aan de hand van de NAVO-documenten meer over de structuur en verhoudingen tussen de Military Committee en de andere commissies die gericht waren op het creëren van een gemeenschappelijk defensiebeleid binnen de NAVO. Tijdens de eerste sessie van de North Atlantic Council werd de Defence Committee opgericht. Deze bestond uit de ministers van Defensie van elke lidstaat. De Defence Committee kwam elk jaar samen en had als taak om gemeenschappelijke defensieplannen op te stellen voor het Noord-Atlantisch gebied. Om deze commissie hierin bij te staan werden onder anderen de Military Committee en de Standing Group opgericht. De Military Committee gaf beleidsadvies over militaire aangelegenheden aan de Standing Group en deed ook aanbevelingen aan de Defence Committee voor de gemeenschappelijke defensie van de Noord-Atlantische regio. De Military Committee stond direct onder de Defence Committee en bestond uit een Chef van Staven van elke lidstaat. Direct onder de Military Committee stonden de Standing Group en de Military Representatives Committee.

De Standing Group was verantwoordelijk voor de alledaagse zaken van de Military Committee, omdat de Military Committee zelf zelden bijeen kwam. De Standing Group gaf de regionale plangroepen en andere militaire organen politieke instructies en militaire informatie voor de gemeenschappelijke defensie. De Standing Group bracht ook advies uit aan de Military Committee op basis van informatie verkregen uit de regionale plangroepen.¹⁰¹ Eind 1950 werd de Military Representatives Committee opgericht om uitwisseling van informatie te garanderen tussen de Standing Group en de leden van het Noord-Atlantisch bondgenootschap die niet vertegenwoordigd werden in de Standing Group. De Military Representatives Committee bestond uit de militaire vertegenwoordigers van de nationale Chefs van Staven. Voor Nederland zat Van Foreest in de Military Representatives Committee. Deze commissie was nauw betrokken bij de zaken van de Standing Group. De Standing Group vroeg bijvoorbeeld om advies van de Military Representatives Committee op het gebied van nationale militaire aangelegenheden. Aangezien de Military Committee maar twee keer per jaar samenkwam, was de Military Representatives Committee geautoriseerd om beslissingen te nemen over

¹⁰⁰ NATO Archives Online, beschikbaar op: <http://archives.nato.int/>

¹⁰¹ NATO Archives Online, MC 0001, 'Directive from the North Atlantic Defence Committee to the Military Committee'; NATO Archives Online, MC 0002/1, 'Directive to the Standing Group'; NATO Archives Online, SG 003/2, 'The Role of the Military Committee (MC) or its Representatives in the Provision of Regional Planning Guidance'.

militaire kwesties. Deze commissie en de Standing Group hadden dus veelal te maken met zaken die eigenlijk onder de Military Committee vielen.¹⁰²

Vanwege deze verhoudingen tussen de Military Committee, de Standing Group en de Military Representatives Committee heb ik niet alleen naar de stukken van de Military Committee gekeken, maar ook naar de stukken van de Standing Group en de Military Representatives Committee. Gebaseerd op de omschrijvingen van de taken, rechten en verantwoordelijkheden van deze drie commissies is het niet ondenkbaar dat zij grote invloed hadden op het gemeenschappelijk defensiebeleid van de NAVO en dat zij een goede gelegenheid boden voor nationale militaire vertegenwoordigers om hun plannen te presenteren. Ik kon in de notulen en vergaderstukken van deze drie commissies echter geen discussies vinden. Ik heb ook geen stukken gevonden waarin discussies naar voren komen over het uitbreiden van de taken van de Nederlandse marine. De enige twee documenten die hier bij in de buurt komen, zijn het memorandum van de Standing Group van 19 augustus 1950 waarin de taakspecialisatie voor de lidstaten is opgenomen (waarnaar Megens, Brouwer en Honig ook hebben verwezen) en de reactie van de Standing Group op de Nederlandse aanvraag voor een Atlantische taak. Wat vooral is terug te vinden in de notulen en andere documenten van de Standing Group, Military Committee en Military Representatives Committee is dat deze commissies allemaal een sterk adviserend karakter hadden. Zelfs het memorandum van de Standing Group van 19 augustus 1950 was sterk adviserend, terwijl het door Brouwer, Megens en Honig gepresenteerd wordt als een document dat taken oplegde aan de NAVO-lidstaten. De woorden 'guidance' en 'guidelines' zijn sleutelwoorden in de notulen en vergaderstukken van de Standing Group, Military Committee en Military Representatives Committee. Het lijkt er daarom op dat de discussies en beslissingen omtrent het gemeenschappelijk defensiebeleid van de NAVO, en daarbij ook de rol van de Nederlandse marine binnen dit beleid, elders plaatsvonden.

Omdat ik in de online-archieven van de NAVO geen concrete discussies kon vinden omtrent de Nederlandse marine, heb ik de ministerraadnotulen bekeken waarnaar Honig verwijst in zijn betoog dat de Nederlandse krijgsmacht buiten de Nederlandse regering om opereerde. Honig stelt namelijk dat Generaal Kruls beloften deed buiten de regering om en dat de marine soortgelijk handelde.¹⁰³ Hij verwijst hierbij naar de ministerraadnotulen van 21 januari 1949 en 13 maart 1950.¹⁰⁴ Ik hoopte dat er in deze ministerraadnotulen genoemd zou worden in welk internationaal orgaan Generaal Kruls zijn toezeggingen had gedaan, zodat ik daarin verder kon zoeken naar eventuele toezeggingen van de marine. In de notulen kwam dit echter niet naar voren. Ik heb verder gezocht in de notulen van de

¹⁰² NATO Archives Online, DC 024/3-FINAL 181259, 'The Creation of an Integrated European Defence Force, the Establishment of a Supreme Headquarters in Europe and the Reorganization of NATO, 18-12-1950'.

¹⁰³ Honig, *Defense Policy in the North Atlantic Alliance*, 24-25 en 137.

¹⁰⁴ Nationaal Archief, Den Haag, Ministerraad, nummer toegang 2.02.05.02, inventarisnummer 392, *Notulen van de vergadering van de Raad van Ministers, 21-01-1949*; NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 394, *Notulen van de vergadering van de Raad van Ministers, 13-03-1950*.

ministerraad, maar het viel mij op dat dat er hier weinig concreet besloten werd en dat er vooral gediscussieerd werd over stukken die ingezonden werden uit verschillende commissies en raden.¹⁰⁵ Hierbij viel de Raad van Militaire Aangelegenheden van het Koninkrijk in het bijzonder op. Uit de notulen van de ministerraad kan opgemaakt worden dat er vanuit de Raad M.A.K. veel werd voorgesteld voor het Nederlandse defensiebeleid. Ik heb mijn onderzoek daarom voortgezet in de notulen en vergaderstukken van de Raad M.A.K. en heb daar een aantal interessante bevindingen gedaan met betrekking tot het verkrijgen van een secundaire taak voor de marine op de Atlantische Oceaan. Naar mijn mening bestaan er drie discrepanties tussen het verhaal dat Honig, Brouwer en Megens in hun boeken en artikelen presenteren en de notulen en vergaderstukken van de Raad M.A.K.

3.2 Het succesverhaal van de Koninklijke Marine

Uit de documenten die ik in de archieven van de NAVO en de Raad M.A.K. vond, bleek dat er in de literatuur een geromantiseerd beeld bestaat van het verzet en het succes van de Nederlandse marine. Uit de literatuur kan teruggevonden worden dat de Nederlandse marine graag een primaire Atlantische taak wilde binnen de NAVO en dat zij op nationaal toneel probeerde te voorkomen dat er bezuinigd zou worden op de vloot. Er wordt daarbij door Honig, Brouwer en Megens verwezen naar het memorandum van de Standing Group van 19 augustus 1950. In dit memorandum werd de taakspecialisatie per lidstaat uitgeschreven. De primaire taak die Nederland toegeschreven kreeg, beperkte de marine tot het beschermen van de communicatielijnen in het zuidelijke deel van de Noordzee.¹⁰⁶ In de literatuur komt naar voren dat in oktober van datzelfde jaar Nederland een secundaire taak kreeg in de vorm van het beschermen van de communicatielijnen op de Atlantische Oceaan. Dit wordt geportretteerd als een overwinning voor de Nederlandse marine.

Ik ging daarom op zoek naar het NAVO-document waarin Nederland deze secundaire taak toegekend kreeg. Het was lastig om dit document te vinden, omdat ik het niet terug kon vinden in de voetnoten van Honig, Megens en Brouwer. Met name Megens en Brouwer verwijzen in hun voetnoten regelmatig naar elkaar en naar eigen eerder geschreven werk. Ik ben telkens opzoek gegaan naar eerdere artikelen en boeken in de hoop meer primaire bronnen in de voetnoten te vinden, maar dit bracht mij niet tot het document waarin Nederland een secundaire taak toegewezen kreeg. Wat het daarnaast ook lastig maakte om het document te vinden, of eigenlijk om het document te herkennen, is dat er niet letterlijk in staat dat Nederland een secundaire taak kreeg. Ik heb het document, waarvan ik vrijwel zeker weet dat dit het document is dat Honig, Megens en Brouwer bedoelen, meerdere keren gelezen zonder te beseffen dat dit was waar ik naar opzoek was.¹⁰⁷ Het document is een reactie van de

¹⁰⁵ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 392-395.

¹⁰⁶ NATO Archives Online, SGM-0267-50, 'Standing Group Guidance to Regions and Nations on the Collective Balancing of NATO Forces', 19-08-1950.

¹⁰⁷ Ik denk dat dit het document is waarnaar zij verwijzen, omdat zij stellen dat Nederland de secundaire taak op

Standing Group, dd. 23-10-1950, op het Nederlandse verzoek om opheldering rond de rol van de Nederlandse marine op de Atlantische Oceaan.¹⁰⁸

Mijn inziens komt de reactie van de Standing Group niet helemaal overeen met het toekennen van een secundaire taak aan de Nederlandse marine en lijkt het niet de overwinning te zijn die Honig, Megens en Brouwer beschrijven. In de reactie op de vraag van Nederland wees de Standing Group erop dat er gestreefd moest worden naar de opbouw van een *collective balanced force* voor de gehele NAVO. De Standing Group benadrukte dat er een groot tekort was aan landstrijdkrachten voor de verdediging van Europa. Als de benodigde landstrijdkrachten niet geleverd zouden worden door de lidstaten, dan zou er een situatie ontstaan waarin de lidstaten wel in staat zouden zijn om de communicatielijnen op zee te beschermen, maar niet om Europa te verdedigen. De Standing Group vond het daarom van vitaal belang dat de lidstaten zich concentreerden op de door de Standing Group voorgestelde primaire taken, zelfs als dat ten koste zou gaan van de secundaire taken. De Standing Group gaf aan daarom van mening te zijn dat het tegenhouden van de vijand in Europa een primaire taak was voor Nederland en dat het beschermen van de communicatielijnen op de Atlantische Oceaan een secundaire taak was. De Standing Group stelde echter ook dat het niet de bedoeling was van de Standing Group om lidstaten aan te bevelen hun huidige strijdkrachten te ontbinden en dat er ook niet de intentie was om het gebruik van deze strijdkrachten voor andere taken te verhinderen. Meer dan dit leek de Standing Group er niet over te zeggen te hebben. Het memorandum werd afgesloten met het niet toekennen van een primaire taak op de Atlantische Oceaan.

“For these reasons the Standing Group regrets that it is unable to recommend to the Military Committee the inclusion of the Netherlands in the primary task of ‘Controlling Sea and Air L.O.Cs. in the Atlantic and Northern North Sea.’”¹⁰⁹

Zowel door Megens en Brouwer als Honig wordt gezegd dat de toekomst van de marine in de herfst van 1950 werd veiliggesteld toen Nederland een secundaire taak kreeg op de Atlantische Oceaan. Wat in de literatuur naar voren komt als een overwinning voor de Nederlandse marine, lijkt in het memorandum van de Standing Group eigenlijk maar magertjes. Er worden in dit stuk geen toezeggingen gedaan en het memorandum lijkt overeen te komen met het adviserende karakter van andere NAVO-memoranda uit die tijd: de Standing Group zag de taakspecialisatie het liefst uitgevoerd, maar kon lidstaten nergens

de Atlantische Oceaan in het najaar van 1950 toegewezen kreeg en dit document uit het najaar van 1950 komt. Daarnaast lijken hun boeken en artikelen parafrazen te bevatten van dit document. Bovendien is dit document de enige reactie die ik heb kunnen vinden van de Standing Group op het Nederlandse verzoek voor een rol op de Atlantische Oceaan.

¹⁰⁸ NATO Archives Online, SGM-0443-50, ‘Status of the Netherlands with respect to line of communication in the Atlantic’, 23-10-1950.

¹⁰⁹ Ibidem.

toe dwingen.

Ook uit notulen van de Raad M.A.K. lijken de strijd en de overwinning van de marine te relativeren. Tijdens de vergadering op 13 oktober 1950 werd besproken wat voor standpunten er door de Nederlandse vertegenwoordigers aangehouden moesten worden tijdens de bijeenkomst van de Defence Committee te Washington op 28 oktober. Wat betreft het marine vraagstuk werd er niet aangestuurd op een primaire Atlantische taak, maar wilde men alleen dat de Nederlandse vloot mee zou tellen in de bijdrage van Nederland aan de gemeenschappelijke defensie. Op die manier zou Nederland namelijk eventueel minder (nog op te bouwen) landstrijdkrachten hoeven te leveren.

“Inzake het Marinevraagstuk is door Jhr. Van Starckenborgh en Schout-bij-Nacht Jhr. Van Foreest overleg gepleegd met de Standing Group. De indruk is, dat althans twee leden daarvan wel gevoelen voor een handhaving van de Nederlandse Marine op haar thans geprojecteerde sterkte - zij zou dan bij het vaststellen van de Nederlandse war effort in aanmerking worden genomen.”¹¹⁰

Tot slot blijkt ook uit het memorandum van de minister van Oorlog en Marine over de besprekingen van de Defence en Military Committee in oktober 1950 dat het beeld uit de literatuur wat gerelativeerd kan worden. Wat er in deze commissies besproken werd over de Nederlandse marine werd door de minister in zijn memorandum in één zin samengevat. De marinevloot zou in zijn geheel worden meegerekend als deel van de Nederlandse bijdrage aan de gemeenschappelijke defensie van het Noord-Atlantisch pact.¹¹¹ Tijdens de vergadering van de Raad M.A.K. waarin het memorandum van de minister werd besproken, werd verder niet ingegaan op deze ‘overwinning’ voor de Nederlandse marine.¹¹² Ook in de daarop volgende vergaderingen werd het onderwerp niet meer aangehaald.

3.3 De Nederlandse regering onder druk

Honig presenteert in zijn boek het idee dat de Nederlandse Chefs van Staven buiten de regering om toezeggingen deden in de militaire organen van de NAVO. Dit zou de Nederlandse regering vervolgens onder druk hebben gezet en ertoe geleid hebben dat zij niet op de krijgsmacht kon bezuinigen. Uit notulen van de Raad M.A.K. blijkt echter dat dit niet helemaal het geval was.

Als er door militaire vertegenwoordigers zelfstandig beloften werden gedaan binnen internationale organen, dan was dit meer aan de orde binnen de commissies van de Westerse Unie dan die van de NAVO. In de herfst van 1949 stelde minister Lieftinck van Financiën bijvoorbeeld dat de marine te ver was gegaan in het bepalen van haar taken binnen de WU. De krijgsmachtdelen gingen

¹¹⁰ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 658, *Notulen Raad M.A.K. 13 oktober 1950.*

¹¹¹ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 1000, *Memorandum betreffende de besprekingen van het North Atlantic Defence Committee te Washington op 18 oktober 1950.*

¹¹² NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 658, *Notulen Raad M.A.K. 7 november 1950.*

volgens Lieftinck verplichtingen aan die onuitvoerbaar waren. Ook minister-president Drees vond dat de krijgsmachten te veel naar zich toe hadden getrokken in internationaal overleg met de WU.¹¹³ In januari 1950 drukte minister Lieftinck nogmaals zijn bezorgdheid uit over de verplichtingen die de krijgsmacht op zich nam. Hoewel deze verplichtingen op voorzichtige wijze zouden zijn uitgedrukt, geloofde Lieftinck dat Nederland er moreel aan gebonden was. Hij verwees daarbij naar het vlootplan van de marine dat voor de vergadering van de Raad M.A.K. van 6 januari was aangeleverd. In dit stuk werd een vlootplan gepresenteerd op basis van de door Nederland aangegane verplichtingen binnen de WU.¹¹⁴

Hoewel het erop lijkt dat de Nederlandse militaire vertegenwoordigers buiten de regering om afspraken maakten binnen de WU (en volgens Honig binnen de NAVO), ligt dit wat genuanceerder dan uit de literatuur blijkt. In een schrijven van Generaal Kruls aan minister Schokking van Oorlog en Marine vroeg de voorzitter van de Chefs van Staven zich af wat voor rol de Chefs van Staven hadden binnen de WUCOS (WU Chiefs of Staff Committee). Hij vroeg zich af of het advies dat de WUCOS uitbracht aan de WU moest worden gezien als het gezamenlijke militaire standpunt van de West- Europese Chefs van Staven of dat de Chefs van Staven in hun advies gebonden waren aan het standpunt van hun regering.¹¹⁵ In de Raad M.A.K. werd dit vraagstuk op 21 september 1950 besproken. Men was het erover eens dat van de Chefs van Staven geen financieel of economisch advies werd verwacht, maar juist een militair advies. Daarnaast werd ook bediscussieerd in hoeverre de Chefs van Staven zich in internationaal verband konden uitspreken zonder de regering direct aan internationale afspraken te binden. De leden van de Raad M.A.K. besloten dat er rekening gehouden moest worden met de regering, maar dat een zekere armslag toch nodig was omdat de Chefs van Staven militair advies uitbrachten aan politieke organen en dit advies niet nuttig zou zijn als het een herhaling was van politieke opvattingen.¹¹⁶

De rol die de Chefs van Staven op internationaal niveau op zich moesten nemen, werd ook besproken in relatie tot de NAVO. Op 13 oktober 1950 werd in de Raad M.A.K. vergadert over wat voor standpunten de Nederlandse vertegenwoordigers moesten uitdragen in de bijeenkomst van de Defence Committee van de NAVO op 28 oktober. Hoewel bij eerdere besprekingen in de Raad M.A.K. werd vastgesteld dat de besprekingen in de Military Committee van de NAVO op grond van militair-technische overwegingen moesten worden gevoerd, was men van mening dat bij het vaststellen van het aandeel van elke lidstaat tijdens de bijeenkomst van de Defence Committee ook financiële en economische overwegingen in aanmerking moesten worden genomen. Dit zou echter de mogelijkheid

¹¹³ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 658, *Notulen Raad M.A.K. 21-10-1949*.

¹¹⁴ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 658, *Notulen Raad M.A.K. 06-01-1950*.

¹¹⁵ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 1000, *Schrijven van de minister van Oorlog aan Minister-president, 19 juli 1950*.

¹¹⁶ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 658, *Notulen Raad M.A.K. 21-09-1950*.

beperken om concrete uitspraken te doen over de Nederlandse bijdrage aan de gemeenschappelijke defensie. Uiteindelijk bepaalde de Raad M.A.K. dat de Nederlandse vertegenwoordigers in Washington concrete uitspraken mochten doen, onder algemeen voorbehoud dat voor de financieel-economische consequenties een aanvaardbare oplossing zou worden gevonden.¹¹⁷ De kwestie van toezeggingen doen in militaire organen lijkt daarmee wat genuanceerder te liggen dan dat Honig in zijn boek presenteert.

3.4 Atlantische ambities

In de literatuur komt naar voren dat de Koninklijke Marine lobbyde voor een primaire taak op de Atlantische Oceaan binnen de NAVO. De marine wilde graag de Atlantische Oceaan op, wat ook zou blijken uit haar vlootplannen.

“Gezamenlijke inzet van regering en marine leidde ertoe dat er meer begrip voor de Nederlandse positie kwam. De Amerikanen gaven toe. [...] Nederland kreeg zo zijn felbegeerde rol op de Atlantische Oceaan.”¹¹⁸

Na het bestuderen van de notulen en vergaderstukken van de Raad M.A.K. is het echter de vraag of de marine werkelijk een primaire taak op de Atlantische Oceaan ambieerde. Het lijkt erop dat een taak op de Atlantische Oceaan eigenlijk werd gezien als een manier om bezuinigingen op de vloot te voorkomen. Bovendien lijkt het initiatief voor een taak op de Atlantische Oceaan bij andere leden van de Raad M.A.K. te hebben gelegen dan bij de Chef van de Marinestaf.

Naar aanleiding van het memorandum van de Standing Group van 19 augustus 1950 waarin taakspecialisatie voor elke lidstaat was opgenomen, schreven de Nederlandse Chefs van Staven een memorandum dat besproken werd tijdens de vergadering van de Raad M.A.K. op 31 augustus 1950. In het memorandum wezen de Chefs van Staven erop dat er een maximale efficiëntie verkregen moest worden binnen de gemeenschappelijke NAVO-strijdkracht. De ontwikkeling van de *collective balanced forces* was volgens hen dan ook noodzakelijk. Dit betekende echter ook dat er geen vermindering kon zijn in de nationale begroting voor defensie. Elke besparing moest worden gebruikt om tekorten in de noodzakelijke strijdkrachten aan te vullen. De vorm van de nationale bijdragen aan de NAVO-strijdkracht moesten op een aantal beginselen gebaseerd zijn.

- A. “Gezamenlijk zullen zij een balanced collective forces moeten vormen om te bereiken dat de eerste Russische aanval wordt tegengehouden.
- B. De strijdkrachten van elke natie moeten worden gebaseerd op haar primaire taken in NATO-verband, rekening houdende met nationale commitments buiten de NATO.

¹¹⁷ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 658, *Notulen Raad M.A.K. 13-10-1950*.

¹¹⁸ Schoonoord, *Pugno pro Patria*, 66.

- C. Elke natie moet zijn NATO-defensie-inspanning concentreren op de strijdkrachten, nodig voor de NATO-defensie met uitsluiting van alle strijdkrachten die niet als essentieel voor dit doel aangemerkt kunnen worden.
- D. Nationale programma's morgen niet zijn gebaseerd op de opbouw van strijdkrachten voor taken, welke door die van andere naties vervuld kunnen worden.
- E. Elke natie zal zijn inspanning richten op die strijdkrachten waarvoor zij het meest geschikt zijn, rekening houdende met de regionale behoeften en de bijdragen van andere naties.”¹¹⁹

Deze beginselen vormden een bedreiging voor de Nederlandse marine. De Nederlandse marine kreeg van de Standing Group als taak de bescherming van zee- en luchtverbindingen en kustgebieden toegewezen. Daarnaast zou zij ook verantwoordelijk zijn voor de verbindinglijnen in de zuidelijke Noordzee. Het bouwen van een oceaanaardige vloot leverde dus problemen op met betrekking tot beginselen B, C, D en E. Het memorandum van de Standing Group vormde daarom een legitimering voor de Nederlandse regering om op de marine te bezuinigen, ondanks dat de Chefs van Staven van mening waren dat voor het opbouwen van de *collective balanced forces* geen bezuinigingen konden plaatsvinden. De Chefs van Staven benoemden in hun memorandum de voor- en nadelen van de NAVO-taakspecialisatie van de marine. Het voordeel zou zijn dat het marine potentieel dat vrij zou komen van de Atlantische Oceaan gebruikt kon worden voor de opbouw van maritieme krachten die nodig waren voor de taken in de zuidelijke Noordzee en de kustgebieden. Het nadeel zou zijn dat Nederland haar daadwerkelijke invloed in de bescherming van de grote toevoerwegen naar Europa zou verliezen en ook haar maritieme invloed in de overzeese gebieden zou kwijtraken.¹²⁰

De Chef van de Marinestaf, viceadmiraal Van Holthe, ging in een eigen memorandum verder in op de voor- en nadelen die de Chefs van Staven beschreven.¹²¹ Honig verwijst in zijn boek niet naar dit memorandum, maar Brouwer en Megens beschrijven het memorandum als “een gloedvol pleidooi tegen de afschaffing van de Nederlandse zeegaande vloot”.¹²² Zij hebben dit memorandum opgevat als een verweerschrift tegen het besluit van de Standing Group in augustus 1950 om Nederland geen taak toe te kennen op de Atlantische Oceaan.¹²³ Uit het memorandum van Van Holthe maak ik echter op dat de marine zelf niet per se een Atlantische taak in NAVO-verband wilde hebben. Van Holthe zette in zijn memorandum het verloop van de opbouw van de marine uiteen. Kort na de oorlog was men van mening dat er een grote zeemacht nodig was om de Nederlandse belangen in de wereld te beschermen. Deze ambitieuze vlootplannen moesten echter gereduceerd worden tot een

¹¹⁹ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 1000, *Memorandum Chefs van Staven, 29-08-1950*.

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 1000, *Memorandum Chef van de Marinestaf*, document zelf ongedateerd maar bijbehorend bij *Memorandum Chefs van Staven, 29-08-1950*.

¹²² Brouwer en Megens, 'Het debat in de ministerraad', 495.

¹²³ Ibidem.

aanbouwprogramma dat zou leiden tot een vloot van bescheiden omvang.¹²⁴ De bescheiden omvang van de Nederlandse vloot was geen probleem, omdat het van zodanige samenstelling was dat zij aan de overzeese verplichtingen zou kunnen voldoen en ook een waardevolle bijdrage zou kunnen leveren aan een gemeenschappelijke zeemacht in geval van een bondgenootschappelijke oorlog. Met het toetreden tot de Westerse Unie en het Noord-Atlantisch Pact dreigde hier echter verandering in te komen. De marine hoopte in internationaal verband een bijdrage te leveren in de vorm van klein materieel voor de Noordzee, een deel van de zeegaande vloot voor de oceaan-verbindingen en steun aan de legers en een zeer bescheiden macht voor de overzeese gebiedsdelen. Hierbij werd er vanuit gegaan dat, in geval van oorlog, de geografische beperkingen van het Noord-Atlantisch pact zouden wegvallen en er wereldwijd zou worden samengewerkt. Het Noord-Atlantisch pact schoot hierin volgens Van Holthe echter ernstig tekort. Uit het memorandum van de Standing Group bleek dat de taakverdeling en planning zich strikt aan die geografische grenzen zou houden. Aangezien de Nederlandse overzeese belangen buiten het Atlantisch verbond vielen, zou Nederland een enorme taak wachten buiten de grenzen van het Noord-Atlantisch pact. Van Holthe geloofde dat het voor de Sovjet-Unie aantrekkelijk zou zijn om buiten het Noord-Atlantisch gebied toe te slaan. Nederland zou zich daarom uiterst moeten inspannen om haar belangen in die gebieden te beschermen.

Dat Nederland volgens de Standing Group geen bijdrage zou hoeven leveren aan de bescherming van de verbindinglijnen in de Atlantische Oceaan en de noordelijke Noordzee, was daarom volgens Van Holthe een opluchting. Hiermee kon namelijk materieel vrijkomen voor de bescherming van de Nederlandse Antillen, Nieuw-Guinea en de scheepvaart op de Grote Oceaan en Indonesië. De marineleiding had zich constant gerealiseerd dat de bescheiden geplande vloot niet al haar taken tegelijkertijd zou kunnen uitvoeren. De samenstelling van de vloot was echter zo uitgedacht dat deze elementen bevatte die het mogelijk maakte om daar ter wereld in te grijpen waar huidige politieke en strategische eisen dat nodig zouden maken. Het uitvoeren van het advies van de Standing Group zou het verwezenlijken van de vele taken van de vloot dus een stuk makkelijker maken. Van Holthe wees er echter wel op dat het advies niet mocht leiden tot bezuinigingen op de toch al zo bescheiden vloot.

“Brenge het advies ons dus een zeer welkome verlichting, het kan zeker niet voeren tot vermindering van de geplande sterkte onzer zeemacht.”¹²⁵

In de vergadering waarin de memoranda van de Chefs van Staven en de Chef van de Marinestaf werden besproken, was het niet Van Holthe die aandrang op een Atlantische taak. Andere leden van de Raad M.A.K. namen hierin het voortouw. Minister Schokking gaf aan dat hij en minister van Buitenlandse Zaken Van Starckenborgh bezorgd waren dat de taakverdeling van de Standing Group Nederland zou

¹²⁴ Van Holthe verwijst hier niet naar een vlootplan of een jaartal, dus het is onduidelijk wat voor omvang hij precies bedoelt.

¹²⁵ NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 1000, *Memorandum Chef van de Marinestaf*.

eliminieren uit de invloedssferen die voor het land van belang waren. Minister-president Drees wees erop dat het beperken van de Nederlandse marine tot de zuidelijke Noordzee de waarde van de Nederlandse inbreng in de Atlantische scheepvaart zou doen verminderen. Vervolgens gaf staatssecretaris Moorman aan het belangrijker te vinden om de Nederlandse marine te handhaven op de Atlantische Oceaan dan zichzelf te verzekeren van het kunnen voldoen aan overzeese verplichtingen. Minister Lieftinck voegde daaraan toe dat de Standing Group weinig begrip toonde voor Nederlands positie als zeevarende mogendheid. Uiteindelijk werd besloten dat Nederland er naar moest streven om ingeschakeld te blijven op de Atlantische Oceaan en dat de minister van Buitenlandse Zaken dit zou bepleiten tegenover de NAVO.¹²⁶

Op basis van het memorandum van de Chef van de Marinestaf Van Holthe en de notulen van de vergadering van de Raad M.A.K. op 31 augustus 1950 kan men zich afvragen in hoeverre het idee voor een Atlantische taak binnen de NAVO bij de marine vandaan kwam. De rol van staatssecretaris Moorman in het overtuigen van het kabinet van de vlootplannen en de Atlantische taak voor de marine wordt door zowel Brouwer en Megens als door Honig aangekaart. Dat staatssecretaris Moorman deze plannen voor de marine in het kabinet verdedigde, betekent echter niet per se dat deze plannen breed gedragen werden binnen de marine. Zoals blijkt uit de genoemde memorandum en vergadering leken staatssecretaris Moorman en Chef van de Marinestaf Van Holthe onderling te verschillen van mening over de rol van de marine binnen de NAVO.

Conclusie en suggestie voor verder onderzoek

Voor het onderzoeken van het succes van de Koninklijke Marine in het doorvoeren van haar vlootplannen en het verkrijgen van een Atlantische taak binnen de NAVO, heb ik mij verdiept in de internationale context van de heropbouw van de Nederlandse krijgsmacht en in de geschiedschrijving omtrent de heropbouw van de Nederlandse marine. Tijdens het onderzoek stonden de verklaringen van Brouwer, Megens en Honig voor het succes van de marine centraal. De verklaring die Megens en Brouwer geven stelt dat de Nederlandse marine eerst haar eigen kabinet wist te overtuigen, waarna er door de Nederlandse regering internationaal gelobbyd werd voor een Atlantische taak voor de marine en steun door middel van het MDAP voor het opbouwen van de vloot. Honig stelt dat de Nederlandse marine haar vlootplannen wist door te voeren en haar taken wist uit te breiden door buiten de Nederlandse regering om afspraken te maken in internationale organen zoals het Militaire Comité van de NAVO. Deze afspraken zetten de Nederlandse regering dusdanig onder druk, dat zij instemde met de vlootplannen van de marine. Aangezien deze verklaringen tegenstrijdig zijn op sommige punten, hoopte ik aan de hand van archiefonderzoek het verhaal van het succes van de marine te kunnen verduidelijken. Op basis van onderzoek in het online archief van de NAVO en in het Nationaal Archief,

¹²⁶NL-HaNA, Ministerraad, 2.02.05.02, inv.nr. 658, *Notulen Raad M.A.K. 29-08-1950*.

kan geconcludeerd worden dat er aan beide verklaringen nog wat valt toe te voegen.

In de literatuur over de heropbouw van de Nederlandse marine wordt veelal gesproken over het succes van de marine in het voorkomen van bezuinigingen en het verkrijgen van een Atlantische taak. Aan de hand van documenten van de NAVO en de Raad M.A.K. kan dit succes echter gerelativeerd worden. Het toekennen van een secundaire Atlantische NAVO-taak aan de marine wordt door Megens, Brouwer en Honig geportretteerd als een overwinning. Uit het memorandum van de Standing Group waarin deze toezegging gedaan zou zijn, komt echter naar voren het memorandum primair bedoeld was om het Nederlandse verzoek voor een primaire taak af te wijzen. Daarnaast kan deze overwinning gerelativeerd worden vanwege het adviserende karakter van de Standing Group. De Standing Group verkeerde niet in een positie om NAVO-lidstaten taken op te leggen - er werd slechts (dringend) geadviseerd. De overwinning om als lidstaat een secundaire taak te verkrijgen lijkt in dat geval een schamele 'beter iets dan niets'.

De theorie van Honig dat militaire vertegenwoordigers buiten de Nederlandse regering om afspraken maakten in internationale organen kan ook gerelativeerd worden. Tijdens meerdere vergaderingen van de Raad M.A.K. werd gediscussieerd over de rol die militaire vertegenwoordigers aan moesten nemen in de commissies van de Westerse Unie en de NAVO. De leden van de Raad M.A.K. waren het erover eens dat de besprekingen in de Military Committee van de NAVO moesten geschieden op basis van zuiver militair-technische overwegingen. Ook werden er binnen de Raad M.A.K. afspraken gemaakt over wat voor toezeggingen gedaan mochten worden door de militaire vertegenwoordigers. Zij hadden nog een aardige slag om de arm. In dit kader is het dus niet heel vreemd dat de militaire vertegenwoordigers in internationale organen niet het politieke standpunt van hun regering uitdroegen en soms halve toezeggingen deden. Daar moet ook de kanttekening bij geplaatst worden, zoals in hoofdstuk 1 genoemd wordt, dat de NAVO in de eerste jaren niet erg actief was in het opstellen van een defensieplan. Het medium-term defense plan voor de NAVO werd opgesteld door de Amerikaanse Joint Chiefs of Staff. Zelfs als Nederlandse vertegenwoordigers dus allemaal toezeggingen deden in internationale organen omtrent de gemeenschappelijke defensie, is het nog maar de vraag hoe relevant dit was.

Tot slot stuitte ik tijdens mijn archiefonderzoek op een kwestie die ik tijdens mijn literatuuronderzoek al als waarheid had aangenomen en die aan de basis ligt van mijn scriptie, namelijk dat de Koninklijke Marine een primaire NAVO-taak wilde op de Atlantische Oceaan. In de publicaties over de Koninklijke Marine van Brouwer, Megens, Honig, Schoonoord en andere historici bestaat het beeld dat de marine de Atlantische Oceaan op wilde. In een memorandum van de Chef van de Marinestaf Van Holthe is echter te lezen dat het niet hebben van een primaire taak op de Atlantische Oceaan als een verademing werd gezien. De marine had al zoveel taken buiten de NAVO- verplichtingen om, dat de Chef van de Marinestaf het geen probleem vond om geen taak op de Atlantische Oceaan toegewezen te krijgen. Dat mocht er echter niet toe leiden dat er bezuinigd zou worden op de opbouw

van de vloot. Alleen omdat de marine geen primaire taak op de Atlantische Oceaan zou krijgen, betekende niet dat er geen grote vloot nodig was om aan andere verplichtingen te voldoen. Uit de notulen van een vergadering van de Raad M.A.K. blijkt daarnaast dat het andere leden waren van de Raad M.A.K. die een primaire NAVO-taak op de Atlantische Oceaan zeker wilden stellen. Een van deze leden was staatssecretaris van Marine Moorman.

Het is interessant dat de marine, of in ieder geval de Chef van de Marinestaf, in eerste instantie geen Atlantische taak wilde hebben binnen de NAVO. Staatssecretaris en marineofficier Moorman wilde dit echter wel graag. Het zou voor verder onderzoek interessant zijn om te bekijken hoe er binnen de Koninklijke Marine tegen de taakspecialisatie van de NAVO werd aangekeken. Wat voor ontwikkelingen vonden hierin plaats? Wellicht dat documenten van de Admiraliteitsraad hiervoor een goed beginpunt zouden zijn.

Bronnen en literatuur

Archief NAVO

Online Archives NATO, Military Committee, Military Committee Series, 1949-1951.

Online Archives NATO, Military Committee, Military Committee Series, Record Military Committee Series, 1949-1951.

Online Archives NATO, Military Committee, Military Representatives Committee, 1950-1951.

Online Archives NATO, Military Committee, Standing Group, Standing Group Memorandum, 1949-1951.

Online Archives NATO, Military Committee, Standing Group, Standing Group Documents, 1949-1951.

Online Archives NATO, Military Committee, Standing Group, Record of Meetings of the Standing Group, 1949-1951.

Nationaal Archief

Nationaal Archief, Den Haag, Ministerraad, nummer toegang 2.02.05.02, inventarisnummer 392 t/m 395, Notulen van de vergaderingen van de Raad van Ministers, 1949-1951.

Nationaal Archief, Den Haag, Ministerraad, nummer toegang 2.02.05.02, inventarisnummer 658,

Notulen van de vergaderingen van de Raad voor Militaire Aangelegenheden van het Koninkrijk, 1949-1952.

Nationaal Archief, Den Haag, Ministerraad, nummer toegang 2.02.05.02, inventarisnummer 1000, Vergaderstukken voor de vergaderingen van de Raad voor Militaire Aangelegenheden van het Koninkrijk, 1949 - 1951 juni 8.

Nationaal Archief, Den Haag, Ministerraad, nummer toegang 2.02.05.02, inventarisnummer 1075, Vergaderstukken voor de vergaderingen van de Raad voor Militaire Aangelegenheden van het Koninkrijk, 1951 juni 23-1952.

Literatuur

Brager, B.L., Mitchell, G.J. en Matray, J.I., *The Iron Curtain: The Cold War in Europe* (New York 2004).

Brouwer, J.W.L., 'Staatssecretaris H.C.W. Moorman en de toekomst van de marine, 1949-1951', *Marineblad* 101 (1991) 70-77.

Brouwer, J.W.L., 'Dutch naval policy in the Cold War period' in: J.R. Bruin, A.M.C. van Dissel, G. Jackson en P.C. van Royen eds., *Strategy and Response in the Twentieth Century Maritime World* (2001) 42-50.

Brouwer, J.W.L. en Megens, C.M., 'Het succesvolle verzet van de Koninklijke Marine tegen taakspecialisatie in de NAVO, 1949-1951', *Transaktie* 1 (1992) 65-83.

Brouwer, J.W.L. en Megens, C.M., 'Het debat in de ministerraad over de Nederlandse militaire bijdrage aan de NAVO, 1949-1951', *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden* 107 (1992) 486-500.

Brouwer, L., 'De marinestaf na 1945: Een organisatie in opbouw' in: L. Brouwer, N. Delfos, K.H.L. Gerretse, J.A.M.M. Janssen, G. Teitler, J.J.A. Wijn eds., *Tussen Vloot en Politiek: Een eeuw marinestaf 1886-1986* (1986) 89-126.

Hellema, D., 'The Politics of Asymmetry: The Netherlands and the United States since 1945', in: *Four Centuries of Dutch-American Relations* (Amsterdam 2009) 579-596.

Honig, J.W., *Defense Policy in the North Atlantic Alliance: The Case of the Netherlands* (1993).

Kaplan, L.S., *A Community of Interests: NATO and the Military Assistance Program, 1948-1951* (1980).

Kaplan, L.S., *The United States and NATO: The Formative Years* (The University Press of Kentucky 1984).

Kaplan, L.S., *NATO Divided, NATO United: The Evolution of an Alliance* (2004).

Kaplan, L.S., *NATO 1948: The Birth of the Transatlantic Alliance* (2007).

Kennan, G.F. en Lukacs, J., *George F. Kennan and the origins of containment, 1944-1946: the Kennan-Lukacs correspondence* (University of Missouri Press 1997).

Leffler, M.P., *A Preponderance of Power: National Security, the Truman Administration, and the Cold War* (Stanford 1992).

Mastny V., Holtmark, S.S. en Wenger, A., *War Plans and Alliances in the Cold War: Threat Perceptions in the East and West* (Routledge 2013).

Megens, C. M., *American aid to NATO allies in the 1950s: the Dutch case* (Rijksuniversiteit Groningen 1994).

Megens, C.M., 'Diplomatie en defensie. Twee jonkheren in de bres voor de Koninklijke Marine' in: B. de Graaff en D. Hellema eds., *Instrumenten van buitenlandse politiek. Achtergronden en praktijk van de Nederlandse diplomatie* (Amsterdam 2007) 135-144.

Megens, C.M., 'Bilateral Defense Cooperation in an Atlantic Perspective', in: *Four Centuries of Dutch-American Relations* (Amsterdam 2009) 621-631.

Miscamble, W.D., *George F. Kennan and the Making of American Foreign Policy, 1947-1950* (Princeton University Press 1992).

NATO Information Service, *NATO facts and figures* (1976).

Pach, C.J., Jr., *Arming the Free World: The Origins of the United States Military Assistance Program, 1945-1950* (1991).

Raven, G.J.A., 'Een nieuwe vloot, nieuwe taken, 1945-1962' in: L.L.M. Eekhout, K.H.L. Gerretse, G.J.A. Raven en J.J.A. Wijn eds., *De Kroon op het Anker: 175 jaar Koninklijke Marine* (Amsterdam 1988) 117-134.

Rohan, S., *The Western European Union: International Politics Between Alliance and Integration* (2014).

Schoonoord, D.C.L., *Prugno Pro Patria: De Koninklijke Marine tijdens de Koude Oorlog* (NIMH 2012).

Spanier, J., *American Foreign Policy since World War II* (New York 1960).