

Beneluxsamenwerking in het slop (1948-1951)

J.M.M.J. Clerx

Inleiding

Sedert de scheiding van Nederland en België in 1830 werden vele pogingen gedaan tot toenadering in de vorm van een douane-unie. Het eerste concrete resultaat werd echter eerst geboekt bij de vorming van de Benelux-douane-unie op 5 september 1944. De omstandigheden voor deze toenadering waren op dat moment zeer gunstig omdat het handels- en betalingsverkeer opnieuw moest worden ingericht. De drie landen beseften dat alleen een hechte economische eenheid de belangen van de kleine landen kon verdedigen in de internationale krachtsverhoudingen na de Tweede Wereldoorlog. De volledige doorvoering van de douane-unie stuitte echter op problemen omdat de Belgisch-Luxemburgse economische unie eerder bevrijd werd dan Nederland en daardoor minder economische schade had geleden. De douane-unie trad op 1 januari 1948 in werking, waarbij een gemeenschappelijk buitentarief werd vastgesteld. Nederland hanteerde echter nog kwantitatieve restricties om de import uit de BLEU te beperken en daarmee betaalbaar te houden.

Als volgende stap in de economische samenwerking werd het streven tijdens de conferentie van Château d'Ardenne van 6 tot en met 8 juni 1948 gericht op de totstandkoming van de economische unie per 1 januari 1950. Een economische unie beoogt de schepping van een gebied waarbinnen goederen, personen en kapitaal vrij kunnen bewegen. Dit vergt derhalve een volledige integratie van het financieel-economisch beleid en een gemeenschappelijke handelspolitiek ten opzichte van derde landen.¹ Een dergelijke geïntegreerde financieel-economische politiek had voor Nederland tot consequentie dat de gehanteerde kwantitatieve restricties ten opzichte van de BLEU, moesten worden afgeschaft. Bovendien moesten de voedselsubsidies die Nederland betaalde, bedoeld om de lonen laag te houden, verdwijnen.

De Benelux speelde ook een belangrijke rol 'als pionier en loods van de West-Europese economische eenwording'.² Zij vormde immers het eerste regionale blok in Europa na de Tweede Wereldoorlog en zij functioneerde als voorloper en inspirator voor de Europese integratie. Toen in 1949 de economische samenwerking tussen de Marshall-landen stagneerde, legden deze landen onder druk van de Verenigde Staten de nadruk op regionale samenwerking, teneinde collectieve samenwerking te bevorderen. De Verenigde Staten hechtten sterk aan de regionale samenwerking en derhalve ook aan de Benelux en waren bereid middelen uit de Marshall-hulp af te zonderen teneinde de nadelen van regionale samenwerking op te vangen.

¹ K.A. Kalshoven, *Benelux* (Rotterdam en 's-Gravenhage 1959) p. 32.

² Dirk U. Stikker, *Memoires. Herinneringen uit de lange jaren waarin ik betrokken was bij de voortdurende wereldcrisis* (Rotterdam en 's-Gravenhage 1966) p.161.

Bij het aantreden van het kabinet-Drees-Van Schaik in augustus 1948, kondigde het in het regeerprogramma een krachtige voortzetting aan van de wederzijdse aanpassing op financieel, economisch, sociaal, monetair en fiscaal gebied, in aansluiting aan de besprekingen op Château d'Ardenne.³

De onderlinge economische samenwerking binnen de Benelux kwam echter meer en meer onder druk te staan en bedreigde daarmee ook het grote politieke prestige dat de Benelux inmiddels had verworven. Het alles overheersende probleem vormde het Nederlandse betalingsbalanstekort, zowel het totale als het tekort ten opzichte van de BLEU. Nederland was verplicht het tekort ten opzichte van de BLEU deels af te dekken door middel van goud en dollars, beide schaars. Wilde men verdere voortgang maken op weg naar een economische unie dan zou dit financieringsprobleem als gevolg van het betalingsbalanstekort op een voor Nederland acceptabele wijze moeten worden opgelost. De ministers waren het er echter niet over eens of daartoe de nadruk moest worden gelegd op een sluitende totale betalingsbalans of op evenwicht in het betalingsverkeer met de BLEU. De Benelux kon echter met Amerikaanse steun worden gered.

Donkere wolken boven economische unie

Nadat op 5 september 1944 te Londen een douane-overeenkomst was gesloten, lag het in de bedoeling een gemeenschappelijke regeling voor het handelsverkeer tot stand te brengen. Het streven was om per 1 januari 1950 een economische unie tot stand te brengen, waartoe op 8 juni tijdens de conferentie op het Château d'Ardenne was besloten. De verwezenlijking van die ambitieuze plannen per 1 januari 1950 stond echter onder druk van de grote tekorten in zowel het onderlinge handelsverkeer als op de totale betalingsbalans van Nederland.

In de Raad voor Economische Aangelegenheden (REA) ontstond een discussie over de vraag in hoeverre de Benelux en derhalve ook de bestrijding van het Nederlandse tekort ten opzichte van de BLEU, prioriteit behoorde te krijgen boven de bestrijding van het totale betalingsbalanstekort. Deze discussie werd gevoed door de opvatting van Drees, verwoord in de REA-vergadering van 18 augustus 1948, dat het niet langer verantwoord was goud en dollars af te geven ten behoeve van het Nederlands-Belgische betalingsverkeer.⁴

M.W. Holtrop, president van De Nederlandsche Bank, en minister van Financiën Lief tinck legden de nadruk op een sluitende totale betalingsbalans en niet op de verwezenlijking van de economische unie met de Benelux-partners. Lief tinck concludeerde dat plannen om voedselsubsidies te verlagen met het oog op de economische unie, die op 1 januari 1950 moest ingaan, te eenzijdig en te ambitieus waren. Zijn profetische conclusie luidde 'dat de verwezenlijking

³ Centrum voor Parlementaire Geschiedenis (CPG), archief Drees, map 4 ,Van Schaik aan Drees, 13 aug. 1948, gewijzigd conceptprogram.

⁴ Algemeen Rijksarchief (ARA), Notulen Raad voor Economische Aangelegenheden (REA), 571, 18 aug. 1948.

der economische unie niet pessimistisch behoeft te worden gezien, al zal zij niet binnen de gestelde termijn haar beslag krijgen'.⁵

Met hun opvatting stonden Lieftinck en Holtrop lijnrecht tegenover minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening Sicco Mansholt, de invloedrijke regeringscommissaris H.M. Hirschfeld en naar later zou blijken minister van Economische Zaken J.R.M. van den Brink, die meer het politiek belang van de Benelux benadrukten. Hirschfeld was van mening dat de Benelux prioriteit verdiende en dat aan de datum van 1 januari 1950 moest worden vastgehouden. Uitstel was alleen acceptabel, 'nadat we intussen wat gepresteerd hebben in de goede richting'.⁶ Ook Mansholt toonde zich voorstander van een snelle realisering van de economische unie. Hij verwoordde dit met de stelling 'dat een verwezenlijking van de Benelux-unie voor ons prestige tegenover Amerika en de overige wereld, alsmede in verband met de European Recovery Program (ERP)-hulp van het grootste belang is'.⁷ Minister-president W. Drees nam een tussenstandpunt in. Hij was het eens met Lieftinck dat de problemen rond de invoering van een economische unie gezien moesten worden in het licht van het totale betalingsbalansprobleem. In navolging van Hirschfeld en Mansholt zag hij een gunstig perspectief voor een economische unie met de BLEU, zowel in economisch als in politiek opzicht. Om de economische unie tot stand te brengen moesten de subsidies worden verminderd, 'maar het staat ons vrij onze prijspolitiek en loonbeheersing zoveel mogelijk te handhaven met het oog op de buitenlandse concurrentie'.⁸ Voorts diende de rantsoenering zo snel mogelijk volledig te worden opgeheven. Er was wel financiële hulp nodig om een overgangperiode van grote Nederlandse tekorten in het onderlinge handelsverkeer te overbruggen.

Van den Brink was tijdens de betreffende REA-vergadering afwezig. In de volgende vergadering van 1 september 1948 kwam hij terug op het overleg met de Benelux-partners. Naar zijn mening verdiende de samenwerking in Beneluxverband prioriteit, waarmee hij aansloot bij de opvatting van Hirschfeld en Mansholt. De economische unie moest de totale Nederlandse betalingsbalans ondersteunen. Het grote voordeel van de economische unie was gelegen in het feit dat de betalingsbalansproblemen met de BLEU dan werden opgelost. Realisering van de economische unie hield immers convertibiliteit van valuta in, waarmee het onderlinge tekort niet meer in goud of dollars behoefde te worden afgedekt.

Mansholt betreurde het 'dat diverse personen de datum van 1 januari als problematisch beschouwden'.⁹ Lieftinck achtte een tegenstelling aanwezig tussen twee prioriteiten: de verwezenlijking van de economische unie met België en het streven naar een sluitende betalingsbalans. Lieftinck koos voor de tweede optie. Volgens Van den Brink was er van een tegenstelling tussen beide opties echter geen sprake. Een extra goederenstroom naar Nederland zou de

5 *Ibidem*, 25 aug. 1948.

6 *Ibidem*.

7 *Ibidem*.

8 *Ibidem*.

9 *Ibidem*, 1 sept. 1948.

Nederlandse betalingsbalans niet ongunstig beïnvloeden zodra er convertibiliteit tussen de valuta bestond. Lieftinck betoogde dat vrijlating van het deviezenverkeer op 1 januari 1950 niet mogelijk was, omdat op staatkundig gebied daartoe nog de nodige voorzieningen moesten worden getroffen. Voorts moesten de consequenties van een economische unie nog worden onderzocht door staatsrecht deskundigen. Drees concludeerde dat moest worden voortgegaan op weg naar een economische unie, waarbij aan de datum van 1 januari werd vastgehouden. Alleen het kapitaalverkeer zou nog aan beperkingen onderhevig blijven.

Economische unie per 1 januari 1950 onhaalbaar

Intussen ontstond steeds meer twijfel over de haalbaarheid van de economisch unie per 1 januari 1950 als gevolg van problemen rond de financiering van het Nederlandse handelstekort ten opzicht van de BLEU. Lieftinck, de bewaker van 's lands deviezenvoorraad, herhaalde op 27 oktober 1948 in de REA zijn opvatting dat men zich niet moest 'blindstaren op de datum van 1 januari 1950 als tijdstip voor de unie'.¹⁰ Ook in het standpunt van Van den Brink, die tot dan toe invoering op 1 januari 1950 had verdedigd, kwam enige beweging. Hoewel hij 1 januari 1950 als invoeringsdatum voor de economische unie bleef verdedigen, wilde hij het van de omstandigheden laten afhangen of aan die datum moest worden vastgehouden. Tijdens de REA-vergadering van 10 november 1948, stelde Hirschfeld voor dat de drie regeringen zich tijdens een ministeriële conferentie zouden bezighouden met het vaststellen van een nieuwe datum voor het invoeren van een economische unie. Een dergelijke conferentie zou begin maart te 's-Gravenhage worden gehouden.

Ter voorbereiding van deze conferentie werden de vraagstukken rond de economische unie in een tweetal REA-vergaderingen besproken. Lieftinck wees op de problemen die voortvloeiden uit het feit dat België in tegenstelling tot Nederland niet behoorde tot de zogenaamde 'sterling transferable account area'. In dat gebied waren de sterlingtegoeden vrij overdraagbaar, zodat een land een tekort ten opzichte van een ander land kon afdekken uit zijn sterlingtegoed. Tekorten ten opzichte van de BLEU moesten derhalve worden afgedekt door middel van goud of dollars. Groot-Brittannië wilde daarom de import uit de BLEU beperken om zo te ontkomen aan de afgifte van goud en dollars. Lieftinck vreesde dat een reactie van de BLEU vooral Nederland zou treffen dat een zwak exportpakket bezat met veel, niet echt noodzakelijke goederen. Van den Brink legde er met instemming van Mansholt de nadruk op, dat in het kader van de Benelux enkel de elementen van de schaarste-economie moesten verdwijnen. Men beoogde geen terugkeer naar de vooroorlogse economische vrijheid. Hij stemde in met de opvatting van Lieftinck dat de BLEU geen afdekking van een tekort in goud of dollars mocht eisen. Elke andere valuta moest acceptabel zijn. Nederland moest een gemeenschappelijke dollarpolitiek in Benelux-verband eisen, gericht op beperking van de dollarinvoer. Hirschfeld wees erop dat er te weinig aandacht was voor de positieve aspecten van de

¹⁰ *Ibidem*, 27 okt. 1948.

Benelux. Het publiek kreeg steeds meer een negatieve indruk van de vorderingen binnen de Benelux. Het was daarom wenselijk 'tot enige spectaculaire maatregelen te komen'.¹¹ Hij achtte het niet gemakkelijk de Belgen te bewegen tot een gelijkgerichte dollarpolitiek. De conclusie van het debat luidde dat in het onderlinge verkeer een grotere 'swing' (een onderling gehanteerde kredietmarge) nodig was. Bij overschrijding van die marge was overleg nodig tussen de regeringen over de te nemen maatregelen, waarbij afdekking in goud of dollars zoveel mogelijk moest worden voorkomen.¹²

Voor-unie niet meer dan 'geste'?

Gedurende de ministersconferentie van 10-13 maart 1949 te 's-Gravenhage werd geconstateerd dat goede vorderingen werden gemaakt op weg naar een economische unie. De voorwaarden zoals opgesomd in het protocol van Château d'Ardenne 'welke noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van een economische unie tussen de drie landen per 1 juli 1950 zullen kunnen worden vervuld'.¹³ Het werd mogelijk geacht per 1 juli 1949 een zogenaamde voor-unie in te voeren. Deze beoogde een geleidelijke vrijmaking van het goederenverkeer van kwantitatieve restricties op produkten die in oorsprong afkomstig waren uit een van de Benelux-landen, voorts een systematische coördinatie van de handels- en monetaire politiek van de partners ten opzichte van derde landen en de voorbereiding van een systeem, dat de afsluiting van gemeenschappelijke handels- en betalingsakkoorden mogelijk maakte.¹⁴ De uitvoer uit Nederland naar de BLEU kende alleen nog contingenten voor landbouw- en visserijprodukten. De vrijmaking van de invoer in Nederland zou in stadia geschieden, waarbij enerzijds steeds meer goederen onbelemmerd konden worden ingevoerd en anderzijds de nog bestaande contingenten zouden worden vergroot. Criterium bij de vrijmaking was een zo evenwichtig mogelijke handelsbalansontwikkeling tussen beide landen. De crediteur (de BLEU) had daarbij het recht bij een gevaarlijke verstoring van dat evenwicht zijn export te beperken. Ook het landbouwbeleid moest in overeenstemming worden gebracht met de vereisten van de economische unie.¹⁵ Daartoe moest het landbouwprotocol uit 1947, dat de invoer van agrarische produkten aan minimumprijzen bond en waarbij de partijen elkaar preferenties toestonden op elkaars markten, worden aangepast. Ook in het agrarische handelsverkeer diende te worden gestreefd naar een vrij verkeer tussen de landen van de douane-unie. Wanneer de Benelux-landen erin slaagden de onderlinge betalingsbalans in evenwicht te brengen, zou de voor-unie per 1 juli 1950 overgaan in een economische unie.

De resultaten van de conferentie gaven de publieke opinie de indruk dat er ondanks de verschuiving van de invoeringsdatum, goede vorderingen werden

11 *Ibidem*, 23 febr. 1949.

12 *Ibidem*, 9 maart 1949.

13 *Tractatenblad (Trb)*, 1953, nr. 55, p. 48.

14 *Ibidem*, p. 49-50.

15 *Ibidem*, p. 16-17.

gemaakt op weg naar een economische unie. Dit effect werd aanzienlijk versterkt door de aankondiging van een voor-unie per 1 juli 1949, waarmee tegemoet werd gekomen aan de wens van Hirschfeld tot het nemen van een spectaculaire maatregel ter versterking van de onderlinge samenwerking. De onderhandelingen met de BLEU over de regeling van het handels- en betalingsverkeer gedurende de periode 1 juli 1948 tot 1 juli 1949, verliepen stroef. Tijdens deze periode zou het handelsverkeer geleidelijk worden vrij gemaakt van kwantitatieve restricties. De Belgen waren niet bereid tot het doen van concessies terwijl Nederland zich daartoe niet in staat achtte. Het voor-unie-akkoord kon daarom per 1 juli 1949 niet tot stand worden gebracht.

Tijdens de REA-vergadering van 8 juni 1949 stelde Lieftinck vast, 'dat we aldus aan de vooravond van de pré-union, nog in volstrekte onzekerheid verkeren omtrent de richting, waarin de Belgische politiek zich zal bewegen en bijgevolg ook omtrent de vraag waar onze eigen Benelux-politiek op uit loopt'.¹⁶ De voor-unie was zodoende naar zijn mening niet meer dan een 'geste'. Holtrop ondersteunde de opvatting van Lieftinck met cijfers over een desastreuze ontwikkeling in het onderlinge handelsverkeer; per week ontstond een tekort van f7,5 mln. Hij wees erop dat de Belgische politiek was gericht op convertibiliteit met de dollar. Nederlandse exporteurs kregen een onvoldoende preferentie op de Belgische markt. Door zijn sterke positie kocht België zijn goederen in het land dat deze het goedkoopst leverde. Bijgevolg nam de concurrentie voor Nederland op de Belgische markt toe. Van den Brink repliceerde dat de betogen van Lieftinck en Holtrop in de richting gingen van afzien van de voor-unie, 'dit ware dan ook aan de Belgen mede te delen'.¹⁷ Volgens Van den Brink hadden beide sprekers een punt van doorslaggevende betekenis voor doorzetting van de voor-unie niet genoemd. De Belgen hadden in de onderhandelingen uitdrukkelijk toegezegd dat ze gedurende de werking van de voor-unie zouden afzien van het vragen van goud en dollars ter afdekking van een onderling tekort. Dit was een reële concessie van België, waaraan moest worden vastgehouden.

Stikker had de Nederlandse bezwaren tegen de Belgische politiek onder de aandacht van zijn Belgische collega van Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel, Paul van Zeeland gebracht. In essentie kwamen die bezwaren neer op de onmogelijkheid voor Nederland het onderlinge handelstekort in goud of dollars af te dekken. Nederland kende geen betalingsbalansevenwicht en kon daarom België niet volgen wanneer het doorging met het verder loslaten van de beperkingen van de invoer op niet essentiële goederen uit het dollargebied. Van Zeeland had zich voorstander getoond van de Benelux, maar vooral van economische samenwerking in groter verband. Stikker kreeg de indruk dat dit laatste de doorslag gaf.¹⁸ Van Zeeland toonde weliswaar begrip voor het Nederlandse standpunt, maar stelde dat afdekking van het handelstekort door middel van goud of dollars inmiddels een traditie was geworden. Hirschfeld meende evenwel dat financiering van het tekort door middel van goud of dol-

¹⁶ ARA, Notulen REA, 571, 8 juni 1949.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Ibidem*, 24 aug. 1949.

lars alleen noodzakelijk was wanneer een tijdige regeling van de Marshall-trekkingsrechten niet tot stand kwam en het voor-unie-akkoord op 1 oktober 1949 nog geen feit was. 'Daar wij echter niet bij machte zijn een dergelijke afdekking te doen, zal Nederland dan gedwongen zijn over te gaan tot een zeer drastische beperking van zijn invoer uit België. België zal van die consequentie terug schrikken.'¹⁹

Van den Brink was van mening dat de onderhandelingen over de goederen die vrij mochten worden geïmporteerd gebaseerd moesten zijn op de geldmiddelen die zeker voorhanden waren. Verdergaande vergunning tot invoer kon slechts worden verleend tegen de ontvangst van kredieten. Zo zouden verdergaande tekorten in het onderlinge handelsverkeer worden vermeden. Lieftinck daarentegen stelde de vraag of het juist was 'nu de pré-union op losse schroeven staat, de verschuldiging van Nederland ten opzichte van België te vergroten door voor additionele invoer crédits adéquats te accepteren'.²⁰ Maar Drees en Van den Brink, vonden dat de onderhandelingen nu niet meer konden worden afgebroken.

In de REA-vergadering van 7 september 1949 deelde Van den Brink mee dat de Belgen het door de REA geformuleerde voorstel voor onderhandelingen hadden aanvaard. Dit impliceerde, dat geen afdekking van tekorten in goud of dollars plaatsvond, behoudens het geval dat de Nederlandse import uitging boven de afgesproken contingenten, dan wel dat Nederland zijn exportverplichtingen niet nakwam.²¹ Van den Brink constateerde dat het voor-unie-verdrag nu kon worden afgesloten 'daar aan alle dezerzijds gestelde voorwaarden is voldaan'.²² Verder uitstel om zo de inbouw in een ruimer multilateraal betalingsstelsel mogelijk te maken vond hij, evenals Lieftinck, weliswaar gewenst, maar het zou 'alle politieke voordelen, die voor Nederland aan de Benelux-unie verbonden zijn, doen teloorgaan'.²³ De REA stemde met deze redenering in en aanvaardde het voor-unie-akkoord. Op 5 oktober werd het voor-unie-akkoord in de REA uitgedeeld en tekstueel in orde bevonden. Na ondertekening zou het volgens Drees onmiddellijk in werking treden.²⁴

Op 15 oktober 1949 werd het voor-unie-akkoord getekend, waardoor dit akkoord aansloot bij het derde inter-Europees betalingsakkoord voor de periode 1949-1950.²⁵ De vrijmaking van het handelsverkeer die in het voor-unie-akkoord werd aangekondigd, kon immers alleen worden doorgevoerd op grond van extra Marshall-hulp in de vorm van trekkingsrechten en een speciaal krediet, dat de BLEU aan Nederland verleende. Ondanks de verbetering in het onderlinge handelsverkeer in 1949 liet de Nederlandse deviezenpositie een voor-unie zonder externe steun niet toe. Trekkingsrechten gaven België de

19 *Ibidem.*

20 *Ibidem*, 31 aug. 1949.

21 *Ibidem*, 7 sept. 1949.

22 *Ibidem*, 28 sept. 1949.

23 *Ibidem.*

24 *Ibidem*, 5 okt. 1949.

25 *HTK 1949-1950*, Bijl. 1617, Goedkeuring van het op 7 September 1949 te Parijs ondertekende Verdrag inzake intra-Europese betalingen en compensaties voor 1949-1950.

mogelijkheid onder bepaalde voorwaarden dollars te ontvangen als het bereid was een krediet in de vorm van franken aan Nederland beschikbaar te stellen. Voor het fiscale jaar 1949/1950 ontving Nederland \$ 101 mln. aan trekkingsrechten en \$ 38 mln. aan kredieten van België, op een totaal te ontvangen bedrag van \$ 156,5 mln.²⁶ Met die extra steun voor de Benelux maakten de Verenigde Staten de volgende fase in de totstandkoming van de economische unie mogelijk. Het toonde aan welk belang de Verenigde Staten hechtten aan de ervaring opgedaan 'in de proeftuin Benelux' voor de vrijmaking van het handelsverkeer in Europa.

Groeiende moeilijkheden

Het jaar 1949 liet een kleiner onderling handelstekort zien, vergeleken met 1948 (zie tabel 1). Die vermindering was mede een gevolg van het verschil in devaluatiepercentage tussen de gulden en de Belgische frank ten opzichte van de dollar. België devalueerde zijn munt 12% en Nederland de gulden 30% ten opzichte van de dollar. De Belgische frank werd hiermee 25% meer waard ten opzichte van de gulden.²⁷

In 1950 en vooral in de eerste helft van 1951 openbaarden zich grote tekorten in het onderlinge betalingsverkeer.

²⁶ *Vijfde Verslag van de Nederlandse Regering aangaande de werking van het Europese Herstelprogramma behandelende de periode Juli tot en met September 1949* ('s-Gravenhage 1950) p. 92.

²⁷ J.M.M.J. Clerx, *Nederland en de liberalisatie van het handels- en betalingsverkeer* (Groningen 1986) p. 135.

Tabel 1

Onderling handelsverkeer tussen Nederland en de BLEU
(maandgemiddelden)

	Uitvoer van Nederland naar de BLEU		Invoer in Nederland uit de BLEU		Invoeroverschot van Nederland.	
	mln. gld.	mln. fr.	mln. gld.	mln. fr.	mln. gld.	mln. fr.
1948	35,2	599,2	60,9	953,7	25,7	354,-
1949	42,2	631,5	63,3	974,5	21,1	343,-
1950	60,1	813,7	119,2	1541,8	59,1	728,2
1951	89,9	1157,9	147,3	1981,4	57,4	823,5

Bron: ARA, Bijl. REA, 605, Brief van de Voorzitter van de Nederlandse Delegatie in de Raad van Presidenten d.d. 26 Juni 1954, nr. 89 SG, Verslag, pag. 5.

Dit was onder meer een gevolg van de liberalisatie van het onderlinge handelsverkeer, waarvan 90% was geliberaliseerd tegen een verplicht percentage in OEEB-verband van 50%.²⁸ Daarnaast was het groter onderlinge tekort in 1950 en deels in 1951 een gevolg van de Korea-crisis. De Belgische export werd er sterk door gestimuleerd, terwijl Nederland juist kampte met grote betalingsbalanstekorten vooral als gevolg van de sterk toegenomen voorraadvorming. Het viel dan ook sterk te betwijfelen of de ontstane tekorten konden worden afgedekt met de beschikbare trekkingsrechten en kredieten. Het uiteengroeien van de BLEU en de Nederlandse economie verhinderde de coördinatie van de handels- en monetaire politiek, waardoor de opzet de voorunie per 1 juli 1950 om te zetten in een economische unie niet werd verwezenlijkt.²⁹

De gemeenschappelijke handels- en deviezenpolitiek werd ook in 1951 nog niet bereikt. Dit betekende dat de drie landen nog steeds in het stadium van de voorunie verkeerden, hetgeen behoudens in de landbouwsector, een goeddeels vrij onderling goederen- en dienstenverkeer betekende.

Stilzwijgende instemming van het parlement

In de begrotingen maar vooral in de diverse deviezennota's, werd de stand van zaken betreffende de Beneluxsamenwerking aan het parlement gemeld. Tot een echte discussie met het parlement over de handelspolitieke samenwerking binnen de Benelux kwam het niet. Illustratief hiervoor is het voorunie-verdrag dat vertrouwelijk aan het parlement werd medegedeeld.³⁰ Het parlement liet

²⁸ ARA, Bijlagen REA, 599, Brief van de Voorzitter van de Nederlandse Delegatie in de Raad van Presidenten nr. 589, Nota, p. 2.

²⁹ HTK 1950-1951, Bijlagen 2178, Nota inzake de deviezenpositie, nr. 2, Nota, p. 13.

³⁰ HTK 1949-1950, Bijlagen 1508, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, nr. 1.

dit belangrijke akkoord stilzwijgend passeren. Handelspolitieke akkoorden werden overigens meestal ter vertrouwelijke kennisneming gelegd bij de griffie van het parlement. In dit geval kwam de vertrouwelijke kennisneming de regering extra goed uit. Bij het departement van financiën en De Nederlandsche Bank bestond beduchtheid voor openlijke publikatie, omdat dan ondubbelzinnig zou blijken dat het grote onderlinge handelstekort de Nederlandse deviezenpositie bedreigde. Volgens een mondelinge mededeling van Van den Brink deed directeur S. Posthuma van De Nederlandsche Bank daarom nog een ultieme poging om het verdrag uit te stellen. Van den Brink wees dit verzoek af. Bilateraal bestond er weliswaar een groot tekort, maar als de beoogde multilateralisatie van het betalingsverkeer niet werd bereikt, liep Nederland toch vast op een gebrek aan deviezen.³¹

Wanneer de volksvertegenwoordiging aandacht aan de Benelux besteedde, werd in het algemeen instemming betuigd met de ontwikkeling. Vragen hadden meestal een technisch karakter. Deze marginale belangstelling was vermoedelijk een gevolg van het feit dat al op de conferentie van Château d'Ardenne van juni 1948 principieel was ingestemd met het streven naar een Benelux economische unie die per 1 januari 1950 zou moeten ingaan. PvdA-fractievoorzitter M. van der Goes van Naters onderstreepte bij gelegenheid van de algemene beraadslagingen voor het begrotingsjaar 1949 nog eens de noodzaak om per 1 januari 1950 die economische unie te bereiken. 'Een ding moeten wij allen goed begrijpen: het scheppen van de Economische Unie per 1 Januari 1950 zal enorme moeilijkheden verwekken, maar naar onze overtuiging zal het achterwege laten, zal het uitstellen daarvan nog grotere moeilijkheden teweegbrengen. Wij moeten ons bewust zijn, dat Benelux nu al een enorme goodwill in Amerika heeft, dat Benelux op zich zelf een politiek feit is, een feit, waarmede ook de politici moeten rekening houden. Welnu: slagen wij niet, dan zal Amerika ons gewoon niet meer vertrouwen, dan zal het verkillen, dan zal het de wil tot samenwerking van West-Europa daarnaar afmeten. Het zal zich van ons desinterresseren, met alle rampzalige gevolgen van dien. Daarom moet de Economische Unie er komen met 1 Januari 1950.'³²

Drees maakte in zijn reactie duidelijk dat de mogelijkheden om tot een economische unie te komen afhingen 'van de monetaire vraagstukken, die rijzen doordat Nederland veel meer uit België invoert dan naar België uitvoert, waardoor de onbeperkte convertibiliteit van de twee valuta's, die voorwaarde is voor een werkelijk volledige economische unie, een vraagstuk vormt, dat nog ernstig zal moeten worden bestudeerd om tot een goede oplossing te worden gebracht'.³³ Op de ministersconferentie in maart 1949 te 's-Gravenhage werd weliswaar de ingangsdatum voor de economische unie verplaatst naar 1 juli 1950, maar als stap op weg naar deze unie zou op 1 juli 1949 de voor-unie worden ingevoerd. Ook de datum 1 juli 1949 voor de invoering van de voor-unie werd niet gehaald.

31 Mededeling Van den Brink: 11 mei 1989.

32 *HTK 1948-1949*, p. 149-150.

33 *Ibidem*, p. 204.

In zijn reactie liet het kabinet blijken dat de verwezenlijking van de Benelux in sterke mate afhankelijk was van factoren waarop de partners geen beslissende invloed hadden. De Benelux moest gerealiseerd worden 'onder zeer instabiele internationale politieke en economische verhoudingen, die van dag tot dag nieuwe aspecten bieden'.³⁴ Als voorbeeld werd aangehaald de Brits-Amerikaanse monetaire situatie die direct invloed had op de economieën van de Benelux-landen. De toenemende verscherping van de dollar-pond-controverse met als gevolg continentale blokvorming, zou een ongunstige invloed kunnen uitoefenen op de inwerkingtreding van de unie. Voor wat betreft de voor-unie werd gewezen op het feit dat de regeling van de verdeling van de Marshall-hulp die het onderlinge handelstekort moest financieren een aanzienlijke vertraging had opgelopen.³⁵

Eind 1949 moest Th.D.J.M. Koersen (KVP) constateren dat de ervaring met de Benelux had aangetoond dat een vrijere handelspolitiek niet altijd even gemakkelijk te realiseren viel.³⁶ De ontwikkeling in de vorm van de voor-unie waardeerde hij positief. Deze unie getuigde 'weliswaar van een voorzichtig beleid, maar ik zou er toch wel bij de Minister op willen aandringen om in het comité van Ministers der drie landen een zo volledig mogelijke Unie met de meeste kracht te bevorderen, omdat het welslagen van deze samenwerking een belangrijke toetssteen zal zijn voor de verdere uitbouw van een gecoördineerde economische politiek in geheel West-Europa'.³⁷

Volgens M.M.A.A. Janssen (KVP) had de Benelux in feite een tweeledige functie. Enerzijds vormde ze een voorbeeld voor, anderzijds een instrument tot verdergaande integratie in Europa. De invloed in internationale organen werd vergroot, doordat de Benelux gezamenlijk optrad. Zo werd bij de OEES een gemeenschappelijk memorandum ingediend betreffende een programma op lange termijn van de Benelux-landen. Het eerste memorandum gaf een schets van de problemen rond de verwezenlijking van een levensvatbare economie in de Benelux-landen, alsook de gezamenlijk te volgen economische politiek.³⁸ In een tweede memorandum werd het eerste memorandum in die zin uitgewerkt dat het gegevens bevatte over de belangrijkste sectoren, de werkgelegenheids-politiek, de buitenlandse economische betrekkingen, de betalingsbalans en het nationale inkomen.³⁹ Dit programma wierp volgens W.J. Andriessen (KVP) 'immers een bijzonder fel licht op de verplichtingen, welke wij als partner van de Benelux op ons genomen hebben, terwijl er tevens zonneklaar uit blijkt, hoe ook onze economische politiek er door wordt beïnvloed'.⁴⁰ De drie regeringen hadden een administratieve regeling opgesteld om richtlijnen vast te stellen om de drie economieën op elkaar af te stemmen en daarna zo spoedig mogelijk

34 HTK 1949-1950, Bijl. A, 1400-III, Rijksbegroting voor het departement van Buitenlandse Zaken voor het dienstjaar 1950, nr. 17, MvA, p. 11.

35 HTK 1949-1950, Bijl. A, 1400-X, nr. 11, MvA, p. 24.

36 HTK 1949-1950, p. 678.

37 *Ibidem*.

38 HTK 1948-1949, Bijl. 1021, Memorandum betreffende het programma op lange termijn der Beneluxlanden, nr. 1.

39 *Ibidem*, nr. 2.

40 HTK 1948-1949, p. 168.

samen te voegen. Het jaar 1949 zou in het teken moeten staan om de verschillen in de economische omstandigheden zowel als in de economische politiek tussen de drie landen te verminderen. De bedoeling was de hinderpalen op te ruimen die voortvloeiden uit het stelsel van de naoorlogse beperkende maatregelen.⁴¹

Slot

België, Nederland en Luxemburg hadden aanvankelijk gezamenlijk meer invloed op de internationale politieke en economische krachtsverhoudingen dan zij als afzonderlijke staten ooit hadden kunnen uitoefenen. De Benelux moest eigenlijk als 'personenwagentje' fungeren dat de weg vrij zou kunnen maken voor de Europese 'autobus'.⁴² Gedurende de onderzochte periode leidde de Beneluxsamenwerking echter een kwijnend bestaan door een stagnerende economische samenwerking. Weliswaar trad op 1 januari 1948 een douane-unie inwerking, maar de verdergaande integratie stagneerde als gevolg van de uiteenlopende financieel-economische positie van Nederland en de BLEU. De BLEU kende immers grote overschotten op haar betalingsbalans, terwijl Nederland met grote tekorten kampte speciaal ten opzichte van de BLEU. Drees plaatste de verdere samenwerking onder zware druk door zijn standpunt dat verdergaande afdekking van het tekort in goud en dollars onmogelijk was. De Benelux-samenwerking 'leefde' derhalve op Belgisch krediet.

In de REA trad vervolgens een tweedeling op tussen degenen (Liefstinck en Holtrop) die de economische unie niet financieerbaar achtten, terwijl met name Hirschfeld, Van den Brink en Mansholt de economische unie nastrevenswaardig bleven vinden, vanwege het politieke prestige en de verwachte economische voordelen. Bovendien had de invoering van de economische unie convertibiliteit tussen de frank en de gulden tot gevolg zodat het onderlinge tekort niet meer in goud of dollars behoefde te worden afgedekt. Het compromis bestond in uitstel van de economische unie tot na 1950 en invoering van een surrogaat in de vorm van een voor-unie. Deze voor-unie was niet meer dan een 'geste' om de publieke belangstelling voor de Benelux levend te houden. Zelfs de invoeringsdatum van deze voor-unie (1 juli 1949) werd niet gehaald, omdat het Nederlandse tekort ten opzichte van de BLEU onbetaalbaar was. Uiteindelijk bood de Marshall-hulp een voorlopige oplossing doordat België extra dollarsteun kreeg, waarmee het krediet verleende aan Nederland. Een gelijkgerichte economische ontwikkeling ontbrak echter en zorgde ook nadien voortdurend voor problemen. Opvallend is dat het parlement in dit prestigieuze project nauwelijks een wezenlijke rol vervulde. Wel bestond er consensus in het parlement over de enorme financieel-economische maar vooral ook politieke betekenis van de Benelux, welke in veel opzichten de

⁴¹ In de REA was overigens besloten dat de indiening van het memorandum bij de OEEB onder alle voorbehoud zou plaatsvinden. De reden daartoe was 'dat de Amerikanen ons gedwongen hebben met bepaalde cijfers voor de dag te komen'. Deze cijfers moesten vervolgens kunstmatig aan de Belgische worden aangepast. Vgl. ARA, Notulen REA, 3 nov. 1948, 5 dec. 1948.

⁴² J.M.M.J. Clerx, 'De Benelux moet de EG weer inspireren', *Nieuw Europa* 14 (1988) p. 5.

Nederlandse positie in de vrijmaking van de handels- en betalingsverkeer versterkte.