

Inleiding

Dit boek gaat over de relaties tussen twee landen die in velerlei opzicht op elkaar lijken. Ze zijn ongeveer even groot, zij zijn ongeveer even welvarend, en ze liggen in dezelfde regio, allebei ingeklemd tussen de grote Europese mogendheden. Ze zijn, althans vanaf de jaren na de Tweede Wereldoorlog, ook nog eens lid van dezelfde militaire allianties en van dezelfde internationale economische organisaties. Hoewel hun politiek systeem inmiddels aanzienlijke verschillen vertoont, behoren beide landen tot de groep westerse, liberale democratieën. Ze spreken, althans deels, dezelfde taal en delen in ieder geval dezelfde West-Europese christelijke erfenis. Volgens allerlei theorieën op het terrein van de Internationale Betrekkingen, of het nu gaat om de Engelse School of het klassieke machtsrealisme, zouden ze een zeer vergelijkbare buitenlandse en veiligheidspolitiek moeten voeren, en dus ook strategische bondgenoten moeten zijn.

Nu onderhouden Nederland en België zonder twijfel vriendschappelijke betrekkingen, zeker in de periode na de Tweede Wereldoorlog die in dit boek centraal staat. Op sommige momenten slaagden ze er bovendien in op een effectieve manier met elkaar samen te werken, niet in de laatste plaats in het verlengde van de in 1944 opgerichte Benelux. Maar van een hechte band en van een gemeenschappelijke internationaal-politieke oriëntatie is niet altijd sprake. Integendeel, op sommige momenten werden de Nederlands-Belgische betrekkingen beheerst door de nodige wederzijdse ergernis, door conflicten, meningsverschillen en soms ook door uitgesproken wantrouwen. Zo op het eerste gezicht lijken fasen van toenadering te worden afgewisseld door perioden van groeiende distantie en wantrouwen.

Het is een van de doelstellingen van dit boek in een reeks van studies, die zich toespitsen op verschillende voor bepaalde tijdvakken kenmerkende thema's, na te gaan welke factoren en omstandigheden kunnen verklaren hoe we deze toenadering en distantie kunnen verklaren. Het ligt daarbij voor de hand op te merken dat buurlanden altijd, net als alle soorten burens, conflicten kunnen hebben, met name over allerhande grensoverschrijdende problemen, zoals bijvoorbeeld gemeenschappelijke waterwegen, andersoortige verbindingen, kort gezegd:

over 'de heg'. Maar de relatie tussen Nederland en België wordt naar alle waarschijnlijkheid ook bepaald door zekere culturele verschillen en verschillen in mentaliteit. Daar komt ook nog eens de specifieke geschiedenis van de beide landen bij. Het is daarom goed deze geschiedenis hier kort te memoreren, voordat we naar het hoofdonderwerp van dit boek overgaan: de geschiedenis van de relaties tussen Nederland en België na de Tweede Wereldoorlog.

Korte voorgeschiedenis

De geschiedenis van beide landen kent een zekere dramatiek. Zoals bekend ontstond de moderne Belgische staat in 1830 uit een revolutie tegen het 'groot-Nederlandse' gezag van koning Willem I. De definitieve deling tussen Nederland en België werd in 1839 onder toezien oog van de grote mogendheden vastgelegd in een scheidingsverdrag. Vanaf dat moment onderhielden beide landen een moeizame verhouding, die momenten kenden van toenadering, zeker onder omstandigheden van toenemende Europese spanning, maar ook van afstand en wantrouwen.

Beide landen stonden zeker niet altijd met getrokken messen tegenover elkaar. In de jaren vijftig van de negentiende eeuw ondernamen de Belgen enkele pogingen tot militaire entente, tegen Frankrijk, en zelfs tot een *union intime*, die Nederland, België en Rijnland zou omvatten. Maar toen bleek dat de Franse bedreiging niet reëel was, verzandde het project. Een decennium later was er een nieuwe toenaderingspoging, maar die strandde dan weer op de iets te nadrukkelijke belangstelling van de Belgische koning Leopold II om commerciële voordelen te halen uit de Nederlandse kolonies. Een hoogtepunt van samenwerking tussen Nederland en België – weliswaar elk vanuit hun eigen welbegrepen eigenbelang – was de afkoop van de Scheldetol in 1863, na jarenlange diplomatieke inspanningen. Die lichtte een hypotheek die sinds 1839 op de Belgisch-Nederlandse relaties rustte.¹

Vaak gingen beide landen gewoon hun eigen weg. Zo kende België vanaf het laatste kwart van de negentiende eeuw en tot aan de Eerste Wereldoorlog een opvallende commerciële expansie, met investeringen en export naar alle windstreken – en in het

¹ M. Huisman, 'Le problème de la sécurité de la Belgique et des Pays-Bas à l'avènement du Second Empire', in: *Revue de l'Université de Bruxelles*, XXXIII, 1928, pp. 263-268; R. Depoortere, *Le rachat du péage de l'Escaut*, Brussel, Académie Royale de Belgique, Classe des lettres, LXIX-4, 1991; J.C. Boogman, 'Achtergronden, tendenties en tradities van het buitenlands beleid van Nederland (einde zestiende eeuw-1940)', in: N.C.F. Van Sas (red.), *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlands beleid*, Haarlem, H.J.W. Becht, 199; L. Arendt, *Les petits états dans la situation présente de l'Europe*, Brussel, Victor Devaux & Cie, 1867; C.A. Tamse, *Nederland en België in Europa (1859-1871). De zelfstandigheidspolitiek van twee kleine staten*, Den Haag, Martinus Nijhoff, 1973.

Congobekken een persoonlijke kolonie voor Leopold II. Nederland hervond zijn zelfvertrouwen, vanwege zijn stabiele constitutionele positie, zijn koloniale bezittingen, zijn commerciële en financiële status en begon een nieuwe roeping te ontdekken als pleitbezorger van vrede en neutraliteit.

Door de Eerste Wereldoorlog kwamen de langlopende problemen in de relatie tussen Nederland en België weer op scherp te staan. Aan het begin van de oorlog had de Nederlandse regering, zij het na meningsverschil en debat, de Schelde gesloten voor belligerente, en dus met name Britse schepen die het door de Duitsers aangevallen Antwerpen te hulp wilden komen. Openstelling van de Schelde voor Britse schepen zou de neutraliteit van Nederland in gevaar hebben gebracht, zo oordeelde de Nederlandse regering.² Deze beslissing, alsmede het feit dat Nederland buiten de oorlog bleef terwijl België bijzonder zwaar te lijden had, leidde tot een anti-Nederlandse stemming in België, die na de oorlog al snel tot uiting kwam in het streven naar de annexatie van enkele Nederlandse gebieden.

Nog afgezien van alle oud zeer dat er altijd al had bestaan over de scheidingsregeling van 1839 en van Belgische binnenlandspolitieke beweegredenen (die wellicht de belangrijkste drijfveer vormden), vloeiden deze annexatieverlangens ook voort uit de frustrerende vooroorlogse pogingen te komen tot Belgisch-Nederlandse militaire samenwerking, die van Nederlandse zijde van de hand waren geweest. De Nederlandse defensiestrategie was bovendien gericht geweest op verdediging van het fort-Holland, met als centrum Amsterdam. Limburg zou naar alle waarschijnlijkheid niet of nauwelijks zijn verdedigd, hetgeen België uiteraard kwetsbaar had gemaakt voor Duitse aanvallen. Ook de afsluiting van de Schelde in 1914 was in de ogen van vele Belgen een vijandige daad geweest. Daar kwam nog alle onvrede bij over de Nederlandse behandeling van de Belgische vluchtelingen en uitgeweken militairen. De anti-Nederlandse sentimenten in België leidden ertoe dat, met name op het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken en in militaire kring, de opvatting postvatte dat België zou moeten proberen enkele oude geschilpunten met Nederland te beslechten. Daarbij ging het met name om de zeggenschap over de Schelde, de soevereiniteit over Zeeuws-Vlaanderen, de status van Limburg, en de aanleg van een waterverbinding tussen Antwerpen en respectievelijk Moerdijk en de Rijn. De Belgen dachten daarbij gebruik te kunnen maken van de slechte reputatie die Nederland in sommige Entente-landen had opgebouwd. Zo werd

² Paul Moeyes, *Buiten schot. Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog 1914-1918*, Amsterdam/Antwerpen: De Arbeiderspers, 2001, blz. 89.

Nederland verweten van de oorlog te hebben geprofiteerd en in feite een pro-Duitse rol te hebben gespeeld.

Mede door het slagvaardige optreden van de nieuwe Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken, H.A. van Karnebeek, vonden de Belgische territoriale eisen tijdens de vredesbesprekingen echter geen gehoor. Hoewel met name de Fransen aanvankelijk de indruk hadden gewekt de Belgische eisen te zullen ondersteunen, verlangden de geallieerden uiteindelijk slechts Nederlandse toezeggingen omtrent de door de Belgen gewenste waterverbindingen.³ Daartoe werden onderhandelingen geopend tussen Nederland en België. Er kwam in 1920 inderdaad bijna een ontwerpverdrag tot stand, waarin afspraken werden gemaakt over het beheer van de Westerschelde en de Maas, alsmede over een grotendeels door Nederland te financieren waterverbindingen tussen Antwerpen en Moerdijk, en een tussen Antwerpen en Ruhrort. Maar uiteindelijk liepen de onderhandelingen toch op niets uit vanwege een onoplosbaar meningsverschil over de status van de monding van de Westerschelde, de zogeheten Wielingen.⁴

Gedurende de eerste helft van de jaren twintig bleven de betrekkingen tussen de beide buurlanden moeizaam en afstandelijk. Van Karnebeek besloot daarop een poging te doen de door de Belgen gewenste waterverbinding tussen Antwerpen en de Rijn alsnog te realiseren. In 1924 nam hij het initiatief onderhandelingen aan te gaan over de onopgeloste twistpunten van vier jaar daarvoor. In 1925 werd inderdaad een verdrag ondertekend, dat Nederland verplichtte tot de aanleg van een waterverbinding tussen de Antwerpen en Moerdijk en een Rijn-Maas-Schelde-kanaal, alsmede de verplichting de Westerschelde in gemeenschappelijk beheer bevaarbaar te houden voor alle scheepstypen. Er ontstond in Nederland een omvangrijke oppositiebeweging tegen dit 'onaannemelijk tractaat', dat schadelijk zou zijn voor verschillende commerciële en regionale belangen. Met een geringe meerderheid werd het verdrag niettemin door de Tweede Kamer aanvaard, maar in maart 1927 werd het in de Eerste Kamer verworpen.⁵

Hoewel verschillende problemen die tussen Nederland en België bestonden door al deze verwickelingen nog steeds niet waren opgelost, zouden de betrekkingen tussen de beide landen in de loop van de jaren dertig verbeteren. Deze toenadering vond deels plaats binnen

³ Zie: C.B. Wels, 'De Belgisch-Nederlandse confrontatie op de Conferentie van Parijs (1919) en de continuïteit in de Nederlandse buitenlandse politiek', in: *Acta. Colloquium over de Geschiedenis van de Belgisch-Nederlandse betrekkingen tussen 1815 en 1945*, Gent, 1982, blz.397-414.

⁴ Zie: C.A. van der Klaauw, *Politieke betrekkingen tussen Nederland en België, 1919-1939*, Leiden: Universitaire Pers Leiden, 1953.

⁵ Zie over deze kwestie vooral: Rolf Schuurmsma, *Het onaannemelijk tractaat. Het verdrag met België van 3 april 1925 in de Nederlandse publieke opinie*, Groningen: Tjeenk Willink, 1975.

het kader van de politieke en economische samenwerking tussen de landen die in de Eerste Wereldoorlog neutraal waren geweest. Dit in 1930 ontstane verband, waaraan naast de Scandinavische landen, Nederland, en later ook België en Luxemburg deelnamen, werd al snel de Oslo-groep genoemd, naar de plaats waar de aan deze samenwerking ten grondslag liggende conventie was gesloten. In het verlengde van de Oslo-samenwerking ondertekenden de drie latere Benelux-landen in 1932 de conventie van Ouchy, waarin het streven naar verlaging van de onderlinge handelstarieven werd vastgelegd.⁶

Hoewel de Ouchy-conventie - overigens net als de Oslo-samenwerking - nauwelijks tot concrete resultaten leidde, bracht ze een zekere Nederlands-Belgische lotsverbondenheid, tot uitdrukking: ‘onder het dreigende gevaar van een nieuwe oorlog werden de vetes vergeten en werd de weg naar toenadering en samenwerking gevonden’, zo oordeelt Chris van der Klaauw in zijn boek over de vooroorlogse Nederlands-Belgische betrekkingen.⁷ Beide landen behoorden nu tot de groep van kleine West-Europese staten, die door de oplopende economische en politieke spanningen steeds meer in het nauw dreigden te raken. Ook in politiek opzicht bewogen de beide landen voorzichtig, deels door de omstandigheden gedwongen, naar elkaar toe. Zo distantieerden Nederland en België zich, net als de overige Oslo-staten, vanaf 1936 van al te dwingende Volkenbondverbintenissen. Dat gebeurde in reactie op het falen van de Volkenbondsancties tegen de Italiaanse bezetting van Abessinië. Nog opvallender was hun gelijktijdige afwijzing van de militaire solidariteitsmechanismen van de collectieve veiligheid, die beide landen tezelfdertijd inruilden voor een strikte neutraliteitspolitiek.

De toenadering die tussen Nederland en België in de loop van de jaren dertig plaatsvond, leidde ertoe dat de animositeit die vooral direct na de Eerste Wereldoorlog nog zo sterk was geweest, begon te verdwijnen. Dat kwam onder meer tot uitdrukking in het feit dat eindelijk een oplossing werd gevonden voor de kwestie van de kosten van de opvang van Belgische vluchtelingen gedurende de Eerste Wereldoorlog. In 1937 verklaarde de Belgische regering zich bereid 60 miljoen [frank ? gulden ?] te betalen, dat wil zeggen de daadwerkelijke kosten plus de rente van de afgelopen jaren.⁸ Ook de handelsrivaliteit tussen de beide landen verminderde in de loop van de jaren dertig. De strijd om de waterwegverbindingen tussen Antwerpen en de Rijn luwde. Zo kwam in april 1937 kwam

⁶ Zie: Ger van Roon, *Kleine landen in crisistijd. Van Oslostaten tot Benelux 1930-1949*, Elsevier, 1985.

⁷ Van der Klaauw, *Politieke betrekkingen tussen Nederland en België*, blz. 147.

⁸ Moeyes, *Buiten schot*, blz. 117.

een verdrag tot stand met betrekking de Belgische en Nederlandse vaart op de Rijn.⁹ Er werden in de daarop volgende jaren zelfs voorzichtige pogingen gedaan om te komen tot enig overleg op militair gebied. Daarbij werd onder meer gesproken over de vraag hoe de beide landen zich zouden opstellen als er in Europa oorlog zou uitbreken. Deze besprekingen leidden niet tot daadwerkelijke afspraken. Dat was ook eigenlijk niet mogelijk gezien de neutrale status die Nederland en België in acht wensten te nemen.

Maar het was toch een opvallende geste dat de beide staatshoofden, toen in augustus 1939 oorlog naderbij kwam, hun goede diensten aanboden aan de tegenover elkaar staande partijen.¹⁰ Het initiatief maakte geen enkele indruk, maar toonde aan dat Nederland en België aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog aanzienlijk beter met elkaar overweg konden dan twintig jaar tevoren. Deze ontwikkeling zou zich tijdens de oorlog, toen beide landen door de Duitsers waren bezet, verder doorzetten en in 1944 leiden tot de ondertekening door de Nederlandse, Belgische en Luxemburgse regeringen in ballingschap van het Benelux-verdrag.

Dit boek

Daarmee zijn we gekomen aan het openingsartikel in deze bundel. De in dit boek behandelde geschiedenis vangt namelijk aan in de Tweede Wereldoorlog, met de relatie tussen de beide regeringen in ballingschap en de oprichting van de Benelux. Vervolgens lopen we alle grote vraagstukken langs die zich in de naoorlogse periode hebben voorgedaan. Die betreffen onder meer het ontstaan van de Koude Oorlog, de oprichting van de NAVO, de dekolonisatie van de Nederlandse en Belgische koloniale bezittingen, en de Europese integratie. De bijdragen lopen door tot aan het begin van de 21^{ste} eeuw. Het laatste artikel gaat in op de kwestie van de Belgische staatkundige hervormingen en de consequenties daarvan voor de betrekkingen tussen Nederland en België. We sluiten af met een korte evaluatie en een vooruitblik op de toekomst.

Dit boek voorziet naar onze mening in een behoefte. Voor wat betreft de naoorlogse Nederlands-Belgische betrekkingen zijn enkele deelstudies voor handen, zoals het proefschrift *Belgium, the Netherlands and alliances* van Cees Wiebes en Bert Zeeman over de toetreding van Nederland en België tot de NAVO, en het boek *Goede nabuurschap?* van Stephan

⁹ Van der Klaauw, *De politieke betrekkingen tussen Nederland en België*, blz. 139.

¹⁰ L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog. Deel I, Voorspel*, Den Haag: Martinus Nijhoff, 1969, blz. 714-715.

Vanfraechem over de Nederlands-Belgische waterverdragen.¹¹ Maar een overzichtsboek dat de gehele naoorlogse periode van de Tweede Wereldoorlog tot begin 21^{ste} eeuw omvat, is er nog niet. De bijdragen zijn geschreven door zowel historici als politicologen – wat ook het noteren waard is. Ook is het goed op te merken dat verscheidene stukken zijn gebaseerd op nieuw, tot nu toe nooit ontsloten, archivaal bronnenmateriaal, hetgeen vaak verrassende en vernieuwende inzichten oplevert, die het gangbare beeld van ‘euwenoude onverschilligheid’ en onderling wantrouwen bijstellen.¹²

Het boek is tenslotte ook zelf het resultaat van Nederlands-Belgische samenwerking en met name het product van een al langer lopend samenwerkingsverband tussen het Utrechtse Departement Geschiedenis en Kunstgeschiedenis, en met name de afdeling Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen enerzijds, en de Vakgroep Politieke Wetenschappen van de Universiteit Gent anderzijds. Het vormt een nuttig vervolg op het Nederlands-Belgische ‘Colloquium over de geschiedenis van de Belgisch-Nederlandse betrekkingen tussen 1815 en 1945’, dat in december 1980 in Brussel werd gehouden en dat zich bezighield met de vooroorlogse periode.¹³

Rest ons nog onze dank uit te spreken aan alle deelnemers aan dit project. Bovendien gaat onze dank uit naar het Nederlandse en het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken die dit boek mede hebben mogelijk gemaakt door hun bereidheid de bestudering van, soms ook recente, archiefstukken mogelijk te maken. Het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken ondersteunde de uitgave van dit boek daarenboven ook in financieel opzicht. Ten slotte zijn we de uitgeverij Boom erkentelijk voor de goede samenwerking.

Gent/Utrecht, juni 2011,

Rik Coolsaet,
Duco Hellema,
Bart Stol.

¹¹ Cees Wiebes en Bert Zeeman, *Belgium, the Netherlands and alliances, 1940-1949*, academisch proefschrift, Leiden, 1993; Stephan Vanfraechem, *Goede nabuurschap? De waterverdragen tussen België en Nederland 1960-2002*, Gent: Academia Press, 2003.

¹² Zie: E.H. Kossmann, ‘Ingewikkeld verleden. Afscheid van oude noties over de Belgisch-Nederlandse relatie’, in: *Internationale Spectator*, 1993, nr. 10.

¹³ Zie: *Acta. Colloquium over de Geschiedenis van de Belgisch-Nederlandse betrekkingen tussen 1815 en 1945*, Gent