

DUCO HELLEMA  
RIK COOLSAET  
BART STOL

# Nederland-België

*De Belgisch-Nederlandse betrekkingen  
vanaf 1940*

BOOM | AMSTERDAM

Omslagontwerp: Marry van Baar  
Vormgeving binnenwerk: Hannie Pijnappels  
Druk: Wilco, Amersfoort

© 2011 de auteurs

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

ISBN 9789461054746  
NUR 680

[www.uitgeverijboom.nl](http://www.uitgeverijboom.nl)

# Inhoud

<b>Inleiding</b>	7
<b>De belofte van nauwe samenwerking</b> De Belgische en Nederlandse regeringen in ballingschap in Londen, 1940-1945 <i>Jan Willem Brouwer</i>	15
<b>Nederland en België en de nieuwe wereldorde, 1945-1949</b> <i>Maarten van Alstein</i>	40
<b>Trouwe koloniale bondgenoten</b> Nederland, België en de Europese dekolonisatie, 1945-1963 <i>Bart Stol</i>	78
<b>Tussen argwaan en pragmatisme</b> Belgisch-Nederlandse relaties en de Europese integratie, 1949-1969 <i>Skander Nasra en Mathieu Segers</i>	109
<b>Nederland en België tijdens de (eerste) Koude Oorlog, 1949-1975</b> <i>Fred van Staden en Rik Coolsaet</i>	140
<b>De lange jaren zeventig</b> Voortdurende zorg en omzichtigheid <i>Duco Hellema en Menno Bos</i>	176

<b>Nederland, België en de Derde Wereld</b> <i>Peter Malcontent</i>	201
<b>Het EU-beleid van Nederland en België sinds het einde van de Koude Oorlog</b> <i>Jan Rood en Hendrik Vos</i>	237
<b>Na de Koude Oorlog</b> Het veiligheidsbeleid, 1989-2010 <i>Christ Klep en Rik Coolsaet</i>	262
<b>De Belgische staatshervormingen en de Nederlands- Belgische betrekkingen</b> <i>David Criekemans &amp; Guy Janssens</i>	290
<b>Slot</b>	320
Noten	327
Register	357
Over de auteurs	363

## Inleiding

Dit boek gaat over de relaties tussen twee landen die in velerlei opzicht op elkaar lijken. Ze zijn ongeveer even groot, ze 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 respectievelijke politieke systemen inmiddels aanzienlijke verschillen vertonen, 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 vanaf de Tweede Wereldoorlog, die in dit boek centraal staat. Op sommige momenten slaagden de twee landen er bovendien in om 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 achterdocht. Zo op het eerste gezicht lijken fasen van toenadering te worden afgewisseld door periodes 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 allerlei grensoverschrijdende problemen, zoals bijvoorbeeld gemeenschappelijke waterwegen, andersoortige verbindingen, kort gezegd: over 'de heg'. Maar de relatie tussen Nederland en België wordt mogelijk 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 toezicht van de grote mogendheden vastgelegd in een scheidingsverdrag. Vanaf dat moment onderhielden beide landen een moeizame relatie, die momenten kende 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 het 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 koloniën. 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.<sup>1</sup>

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 Congobekken een persoonlijke kolonie voor Leopold II. Nederland hervond zijn zelfvertrouwen vanwege zijn stabiele constitutionele positie, zijn koloniale bezittingen en 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.<sup>2</sup> 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 was 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 vooral om de zeggenschap over de Schelde, de soevereiniteit over Zeeuws-Vlaanderen, de status van Limburg, en de aanleg van een waterverbinding tussen Antwer-

pen 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 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, Herman 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 waterverbinding.<sup>3</sup> 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 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.<sup>4</sup>

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 Antwerpen en Moerdijk en een Rijn-Maas-Scheldekanaal, 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.<sup>5</sup>

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 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 korte tijd 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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> 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 Volkenbond-verbintenissen. Dat gebeurde in reactie op het falen van de Volkenbond-sancties 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 gulden te betalen, dat wil zeggen de daadwerkelijke kosten plus de rente van de afgelopen jaren.<sup>8</sup> 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 een verdrag tot stand met betrekking tot de Belgische en Nederlandse vaart op de Rijn.<sup>9</sup> Er werden in de daaropvolgende 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 een oorlog naderbij kwam, hun goede diensten aanboden aan de tegenover elkaar staande partijen.<sup>10</sup> 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 daarvoor. 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 eenentwintigste 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 voorhanden, 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 Vanfraechem over de Nederlands-Belgische waterverdragen.<sup>11</sup> Maar een overzichtsboek dat de gehele naoorlogse periode van de Tweede Wereldoorlog tot begin eenentwintigste 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 ‘eeuwenoude onverschilligheid’ en onderling wantrouwen bijstellen.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup>

Rest ons nog onze dank uit te spreken aan alle deelnemers aan dit project. Bovendien gaat onze dank uit naar de Nederlandse en Belgische ministeries 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 uitgeverij Boom erkentelijk voor de goede samenwerking.

Gent/Utrecht  
september 2011

Rik Coolsaet  
Duco Hellema  
Bart Stol

## De belofte van nauwe samenwerking

De Belgische en Nederlandse regeringen in ballingschap  
in Londen, 1940-1945

*Jan Willem Brouwer<sup>1</sup>*

De geschiedenis van ‘de derby der Lage Landen’, de klassieke voetbalwedstrijd tussen België en Nederland, kent een vergeten hoofdstuk. Dat zijn de interlands die tijdens de Tweede Wereldoorlog in Londen werden gespeeld. Voor zover valt na te gaan zijn het er drie geweest. De eerste vond plaats op 11 oktober 1941 in het vermaarde Wembley-stadion en draaide uit op een 5-4 overwinning voor België. De twee andere werden elders gespeeld: op 12 december 1942 (0-0) en op 15 januari 1944 (3-2 voor Nederland). Sportief gezien waren deze wedstrijden niet belangrijk: de teams waren immers samengesteld uit wat in de Britse ballingschap voorhanden was aan Belgisch en Nederlands voetbaltalent. Uniek waren ze evenmin: er vonden tussen de geallieerden wel vaker wedstrijden plaats.<sup>2</sup>

De drie wedstrijden staan echter wel symbool voor de verbeterde betrekkingen en de bilaterale verbroedering tussen België en Nederland na 1940. Niet alleen vormden ze een welkome afleiding voor tienduizenden enthousiaste Belgische en Nederlandse toeschouwers, maar ze betekenden ook een extra gelegenheid voor ministers, ambtenaren, militairen en andere hoogwaardigheidsbekleders om elkaar te ontmoeten. Op 12 december 1942 schreef de Nederlandse minister van Oorlog, jhr. Otto van Lidth de Jeude, in zijn dagboek: ‘Holland-België 0-0; matig spel, alleen de goalkeepers zijn beiden goed. Veel officiële belangstelling. De Belgische ministers Hoste, Pierlot en Gutt de hand gedrukt en den admiraal Helfrich geluk gewenst met zijn onderscheiding.’<sup>3</sup> Er bestaan ook mooie foto’s van: de Nederlandse minister-president Pieter Sjoerds Gerbrandy naast de Belgische minister van Financiën, Camille Gutt, vóór de wedstrijd in 1941 stram in de houding bij het spelen van het Wilhelmus

en de Brabantse. En de Belgische minister van Buitenlandse Zaken Paul-Henri Spaak te midden van het publiek op de tribune in 1944. Volgens de overlevering werden na afloop van de wedstrijd in januari 1944 zelfs problemen in de onderhandelingen voor de Benelux douane-unie opgelost.<sup>4</sup>

---

### *Benelux – een A-merk*

Het acroniem ‘Benelux’ dateert overigens pas van na de oorlog. Het is waarschijnlijk uitgevonden en voor het eerst gebruikt in januari 1947 door de Belgische econoom-journalist Ferdinand Aspeslagh, die schreef voor het Britse tijdschrift *The Economist*. Aspeslagh had eerst gedacht aan ‘Nebelux’, maar het Franse woord ‘nebuleux’ betekent niet alleen ‘bewolkt’, doch ook ‘vaag’ en ‘verward’. Dat kon dus niet. ‘Benelux’ klinkt ook in het Frans veel beter: ‘goed’ en ‘licht’.<sup>5</sup> Vervolgens raakte de afkorting snel ingeburgerd, al boden enkele taalpuristen aanvankelijk verzet. In juli 1947, tijdens het debat in het Nederlandse parlement over de goedkeuring van de douaneovereenkomst, sprak de sociaaldemocraat jhr. Marinus van der Goes van Naters van ‘een minder fraai woord’.<sup>6</sup> Nog in december 1948 had Edgar baron Michiels van Verduynen, Nederlands ambassadeur in Londen, het misprijzend over ‘de naam van een stofzuiger’.<sup>7</sup> Maar dat waren toch vooral achterhoedegevechten. Al met al is ‘Benelux’ een zeldzaam staaltje van succesvolle branding.

---

### **Lessen uit het verleden**

De totstandkoming van de Benelux in 1943-1944 is wel omschreven als het gevolg van de Nederlands-Belgische toenadering in de jaren dertig.<sup>8</sup> Het is de vraag of dat juist is. Dat er in het decennium vóór 1940 sprake was van toenadering tussen Brussel en Den Haag, is onmiskenbaar, ook al maakte de neutraliteitspolitiek hechte politieke of militaire samenwerking onmogelijk. Vanaf 1930 ontwikkelde zich toch een samenwerkingsverband tussen de Scandinavische landen, Nederland, België en Luxemburg, de zogenaamde Oslo-staten, om de gevolgen van de economische crisis tegen te gaan. In 1932 ondertekenden de latere Benelux-landen de

conventie van Ouchy, een open verdrag tot vermindering van de handelsbelemmeringen. De voorstanders van verdergaande samenwerking in Londen wilden daarop voortbouwen. Een douane-unie tussen Nederland en de in 1921 gesloten Belgisch-Luxemburgse economische unie (BLEU) zou daarvoor het aangewezen middel zijn.

Anderen wezen er juist op dat de vooroorlogse toenadering twee problemen had blootgelegd. Ten eerste bleek dat economische blokvorming van kleine landen zijn beperkingen had. De Oslo-samenwerking was weinig meer geweest dan een verklaring van goede wil en de conventie van Ouchy liep op niets uit door de afwijzende houding van de grote mogendheden. Groot-Brittannië wees regionale overeenkomsten van preferentiële aard af. Met een beroep op de meestbegunstigingsclausule claimde Londen dezelfde tariefvoordelen die de Ouchy-landen elkaar zouden verlenen. Ook de Verenigde Staten maakten bezwaar tegen de conventie, zodat deze nimmer in werking is getreden. Dat was een harde les: de marges van de drie kleine landen waren beperkt. Alleen konden zij weinig uitrichten. Ten tweede maakten de onderhandelingen in de jaren dertig duidelijk hoe gecompliceerd het aanknopen van hechte economische betrekkingen was. Op het eerste gezicht ging het om twee ongeveer even grote landen die dezelfde handelspolitieke ideeën koesterden; vrijhandelsnaties waarvan de een (Nederland) een omvangrijke agrarische productie had en de andere (België) een grote industrie. Bij nader inzien bleek echter dat Nederland in toenemende mate beschikte over een industrie en dat België landbouwproducten produceerde waar Nederland in was gespecialiseerd. Om die redenen bleef de vooroorlogse handelspolitieke toenadering tussen België en Nederland steken in goede bedoelingen. De historicus Hein Klemann spreekt zelfs van een debacle.<sup>9</sup> Het zou in Londen dan ook geruime tijd duren voor de daadwerkelijke ommekeer in de betrekkingen tot stand kwam. Daar kwam nog bij dat de uitgangsposities van de twee regeringen in ballingschap erg van elkaar verschilden.

## Uitgangspositie

Het Nederlandse leger had in mei 1940 weliswaar gecapituleerd, maar de voltallige regering – de ministers én koningin Wilhelmina – was in de meidagen uitgeweken naar Londen om van daaruit de strijd voort te zetten. Deze regering beschouwde zich al snel als de belangrijkste van de

tien regeringen in ballingschap door het bezit van Nederlands-Indië en de West, een grote koopvaardijvloot en een aanzienlijke financiële macht. Nederland werd door de Britten weliswaar niet als bijzondere partner behandeld, maar de illusie van een speciale positie bleef bestaan. Dit standsbewustzijn was een van de redenen dat de Nederlanders aanvankelijk weinig reden zagen zich met andere continentale ballingen in te laten. Daar kwam bij dat veel aandacht uitging naar de verontrustende ontwikkelingen in het Verre Oosten. Pas na het verlies van Nederlands-Indië in maart 1942 schonk men serieuze aandacht aan de naoorlogse Europese betrekkingen.<sup>10</sup>

De positie van de Belgische regering in ballingschap was gecompliceerder. In de meidagen had zich een breuk voorgedaan tussen koning Leopold III en de ministers. De koning wilde capituleren en weigerde het land te verlaten, terwijl het kabinet naar Frankrijk wilde uitwijken om de strijd voort te zetten. Na de nederlaag van Frankrijk was er vervolgens onenigheid binnen het kabinet ontstaan. De meeste ministers keerden naar België terug. Vier van hen besloten naar Groot-Brittannië uit te wijken: premier Hubert Pierlot, Gutt, Spaak en Albert de Vleeschauwer, minister van Koloniën. Pierlot en Spaak bereikten Londen pas na veel omzwervingen in oktober 1940. Vanaf dat moment was er weer sprake van een formele Belgische regering. Het kabinet zou overigens lange tijd beperkt blijven tot het viertal. Pierlot stelde zich op het formele juridische standpunt dat alleen de koning nieuwe ministers kon benoemen. Dat was de reden dat Van Lidth in zijn dagboek opmerkte: ‘Het leven van een Belgischen Minister is hier goud waard! Want als hij aftreedt of sterft, kan hij niet vervangen worden!’<sup>11</sup> Pas in 1943 werd de ploeg uitgebreid met drie ministers en vijf onderstaatssecretarissen. Intussen bestond de deelname aan de oorlogsinspanning uit de inschakeling van Belgen in het Britse leger, maar vooral uit het ter beschikking stellen van de Congolese rijkdommen. Zo leverde de Union Minière du Haut Katanga tegen kostprijs uranium aan de Verenigde Staten, dat gebruikt zou worden voor Amerikaanse atoomwapens.<sup>12</sup>

Stond de legitimiteit van de Nederlandse regering dus niet ter discussie, het Belgische kabinet had meer moeite het vertrouwen van de bondgenoten te winnen. Koningin Wilhelmina werd al snel het symbool van het verzet tegen nazi-Duitsland, terwijl Leopold III het symbool van zwakte was. Nog in mei 1944 was Pierlot onaangenaam verrast toen de Britse premier Winston Churchill in een toespraak tot het Lagerhuis de legitimiteit van zijn kabinet in twijfel leek te trekken.<sup>13</sup>

## Toenaderingspogingen

De historicus Albert Kersten heeft erop gewezen dat de omstandigheden tijdens de Londense ballingschap gunstig waren voor onderling overleg. De concentratie in Londen vergemakkelijkte het contact. Ook al was de oorlog nog in volle gang, de regeringen in ballingschap begonnen de vrede voor te bereiden. De overtuiging won veld dat de fouten uit het interbellum voorkomen moesten worden. Samenwerking werd het parool.<sup>14</sup> Dit leidde tot verschillende resultaten, al zouden die niet alle even duurzaam blijken. Begin januari 1942 bereikten Polen en Tsjecho-slowakije een akkoord over de vorming van een federatie na de oorlog en tekenden Griekenland en Joegoslavië een overeenkomst voor samenwerking als basis voor een Balkanunie.

In deze atmosfeer kwamen langzamerhand ook de Belgische en Nederlandse regeringen nader tot elkaar. Het initiatief daarvoor kwam in het begin van de Belgen. Zo opperden zij in februari en juni 1941 achtereenvolgens samenwerking tussen de inlichtingendiensten en coördinatie van de studie van naoorlogse vraagstukken en, begin 1942, overleg over naoorlogse militaire en economische samenwerking. Deze avances werden afgewimpeld. Jhr. Hendrik van Vredenburg, chef diplomatieke zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, pleitte er in juni 1941 nogal neerbuigend voor 'af en toe' contacten te onderhouden: 'Wij bevinden ons in een gunstiger positie dan zij. Zonder veel vertrouwen in den menschenlijken dankbaarheid te hebben, zal het toch goed zijn als de Belgen ons na den oorlog nooit kunnen verwijten hen in slechte tijden links te hebben laten liggen.'<sup>15</sup> Volgens jhr. M.W. van Weede, tijdelijk zaakgelastigde bij de Belgische regering, waren de initiatieven ingegeven 'door de gedachte dat Nederland in de toekomst wel eens op steviger grondslagen zoude kunnen blijken te berusten dan België'. In maart 1942 schreef Jacobus (Co) de Beus, hoofd van het bureau naoorlogse vraagstukken, een notitie over eventuele samenwerking met België. Deze kon volgens hem in sommige gevallen wellicht nuttig zijn, maar daar stond tegenover 'dat de Belgische regeering te Londen een aanmerkelijk zwakkere positie inneemt dan de Nederlandse' door de capitulatie van de koning en door het conflict tussen kabinet en koning. De Nederlandse internationale positie zou niet worden versterkt 'in de combinatie met een zwakkere partner'.<sup>16</sup>

Het is interessant om te zien dat men aan Belgische zijde deze minachting niet leek op te merken. Daar werden de afwijzende reacties vooral



verklaard door de Hollandse eigenwijsheid. Zo voorspelde Léon Nemry, de Belgische gezant bij de Nederlandse regering, in augustus 1941 dat toenadering tot Nederland veel geduld zou vergen. De voorzichtige Nederlanders hadden volgens hem niet alleen een afkeer van ‘un trop grand déploiement de zèle’, maar meenden ook vaak dat ze het wel alleen af konden: ‘Les Hollandais pratiquent une politique de grande indépendance, une politique souvent très personnelle et qui se prête fort peu à des engagements portant sur des circonstances à venir, dont on ignore et la forme et la portée.’ Het was zeker goed hen te helpen ‘à sortir d’un cadre égocentrique’, aldus Nemry, maar het zou gevaarlijk zijn daarbij te hard van stapel te lopen: ‘Nous n’y pouvons rien changer.’<sup>17</sup> De Belgen verweten hun noordelijke burens niet alleen eigenwijsheid, maar ook gebrek aan creativiteit. In januari 1942 omschreef Fernand van Langenhove, secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken, de Nederlanders tegenover een ambtenaar van het *Foreign Office* als ‘meticulous and unimaginative, and insistent on dealing only with concrete facts’.<sup>18</sup>

### Een douane-unie?

Het is intussen de vraag of de Belgen wel zo ver wilden gaan als de oproepen tot samenwerking leken te impliceren. Het kabinet-Pierlot zou het eerste concrete voorstel namelijk van de hand wijzen. In het voorjaar van 1941 had minister van Financiën Gutt in de Verenigde Staten gesprekken gevoerd met Johannes van den Broek, de directeur van de Billitonmaatschappij, die voorzitter was van de inkooporganisatie voor militair materieel ten behoeve van Nederlands-Indië. De twee waren in de jaren dertig met elkaar bevriend geraakt toen zij samen deel uitmaakten van het Internationale Tin Comité. Toen zij elkaar in 1941 in Washington tegenkwamen, bleken zij een ambitieuze gedachte te delen: ‘Nous convînmes’, schreef Gutt in zijn memoires, ‘qu’il était absurde de n’avoir pas une union douanière entre la Hollande et l’Union économique Belgo-Luxembourgeoise. Nous ajoutâmes que c’était le moment ou jamais de la réaliser.’ De unie moest gesloten zijn vóór de bevrijding van de twee landen, anders zouden de economische tegenstellingen meteen weer de overhand krijgen. ‘Il faut rentrer en Hollande et en Belgique l’union faite,’ zou Van den Broek hebben gezegd, ‘si vous la proposez quinze jours après notre retour, tous nos industriels crieront et vos paysans hurleront.’<sup>19</sup>

Na zijn terugkeer in Londen probeerde Gutt het plan in daden om te zetten. Hij stuitte echter op het verzet van Spaak. Deze meende dat het ‘absolument impossible’ was in oorlogstijd een akkoord van zo’n omvang te sluiten. Eerst moest duidelijk zijn hoe de naoorlogse internationale situatie eruit zou zien: ‘Une pareille initiative me paraît tout a fait prématurée et dangereuse, étant donné tous les éléments inconnus qui existent encore a l’heure actuelle sur le statut futur de l’Europe.’ Spaak was voorstander van een ‘prise de contact’ met de Nederlanders, maar wilde beslist niet verder gaan. Een teleurgestelde Gutt hield nog een vurig pleidooi: ‘L’immobilité, aujourd’hui est mortelle. [...] Un accord comme celui dont il est question [...] serait le plus bel actif que nous pourrions ramener en Belgique – la matérialisation d’un rêve que vingt années de paix n’ont pu transformer en réalité.’ In het kabinetsberaad op 26 juni 1941 werd zijn voorstel echter afgestemd. Pierlot steunde het idee weliswaar in principe, maar: ‘pareille question ne se pose actuellement’.<sup>20</sup>

Oppositie was er ook van ambtelijke zijde. Al enkele dagen na de desbetreffende ministerraadsvergadering schreef Van Langenhove een nota over Gutts voorstel. Van Langenhove dankte zijn bijnaam, ‘de gelaarsde kat’, aan zijn kwaliteiten als onderhandelaar, zijn scherpe manier van formuleren en zijn beminnelijkheid. Gedurende de jaren dertig was hij nauw betrokken geweest bij de moeizame handelspolitieke besprekingen met Nederland. Die ervaring had hem overtuigd van de omvang van de problemen bij het streven naar een douane-unie. Dat maakte dat hij zich in Londen sceptisch opstelde tegenover de roep om hechte aaneensluiting. Achteraf stak hij in een interview niet onder stoelen of banken dat hij het enthousiaste pleidooi van Gutt en Van den Broek simplistisch vond – ‘cela était bien un langage d’hommes d’affaires’.<sup>21</sup>

In zijn nota van 2 juli 1941 legde Van Langenhove uit dat de voordelen van een douane-unie met Nederland, zoals een grotere markt en een vergroting van het gewicht in handelsbesprekingen met derde landen, niet opwogen tegen de nadelen. Daar waren allereerst de economische belangtegenstellingen, zoals de Belgische landbouw die zich zou willen beschermen tegen Nederlandse concurrentie. Een tweede probleem was dat de uitwerking van een gemeenschappelijk douanetarief buitengewoon gecompliceerd was. Daarvoor moest bijvoorbeeld overeenstemming komen over de zogenoemde nomenclatuur van de producten waarvan België er alleen al enkele duizenden kende. Ook de eenmaking van de verschillende belastingen zou een hele toer zijn. Ten derde waarschuwde Van Langenhove dat een douane-unie consequenties zou hebben voor de

handelsbetrekkingen met derde landen: daarover zou België voortaan vooraf met Nederland moeten overleggen.<sup>22</sup>

### Spaak en Van Kleffens

Waren Gutt en Van den Broek (die in december 1942 minister van Financiën zou worden) in een vroeg stadium voorstander van een Belgisch-Nederlandse toenadering, de twee ministers van Buitenlandse Zaken behoorden dienaangaande tot de sceptici. Spaak en zijn collega Eelco van Kleffens hadden op het eerste gezicht veel met elkaar gemeen. Vóór 1940 waren zij beiden welsprekende voorvechters geweest van de zelfstandigheidspolitiek van hun land: Spaak als minister en als minister-president, Van Kleffens als topambtenaar en sinds 1939 als minister. In de Londense ballingschap trokken zij beiden dezelfde conclusie uit de nederlaag van mei 1940 en bepleitten zij een alliantiepolitiek. De zelfstandigheidspolitiek was 'morsdood', verklaarde Van Kleffens in een radiotoespraak in december 1943. Beiden waren ook van mening dat het onverstandig was om verplichtingen aan te gaan vóór duidelijk was hoe de naoorlogse internationale situatie eruit zou zien. Zij waren bovendien huiverig voor de kleinschaligheid van het bilaterale contact. In februari 1942 stelde Van Kleffens dat Nederland nooit zou deelnemen aan een 'Franco-Belgian-Dutch bloc or alliance, or in any other narrow combination'.<sup>23</sup>

Innerlijk en uiterlijk waren de twee ministers echter elkaars tegenpolen: Spaak was de flamboyante, soepele politicus en Van Kleffens de stijve jurist-diplomaat. Van Kleffens' kwaliteiten werden verschillend beoordeeld. Sommigen prezen zijn tact en gevoel voor timing, anderen legden de nadruk op zijn soms stugge, naar kribbigheid neigende gedrag.<sup>24</sup> Spaak behoorde tot de laatstgenoemde groep. Hij omschreef zijn Nederlandse collega in zijn memoires als 'précis, prudent, ennemi de tout romantisme'.<sup>25</sup> Van Kleffens betaalde met gelijke munt terug. Spaak was in zijn ogen een oppervlakkige figuur. Zo ontmoetten de twee elkaar eind 1944 bij een lunch. De Nederlander beschreef de ontmoeting na afloop nogal typerend: 'Hij begroette mij met de woorden: "J'ai plusieurs choses à vous dire", hetgeen geschied is in een hoekje van den salon en niet heel veel om het lijf had.'<sup>26</sup> Overigens koesterde Van Kleffens een zeker wantrouwen jegens de zuiderburen in het algemeen. Dat was een erfenis van de vooroorlogse bilaterale onderhandelingen waarbij hij als chef van de afdeling diplomatieke zaken nauw betrokken was geweest.