

# Nederland in de problemen



*Een studie naar het Nederlandse buitenlandbeleid na afloop van de Eerste Wereldoorlog*

Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief

Jorik Visscher

0409359

## **Inhoudsopgave**

Blz. 2 ~ Inhoudsopgave

Blz. 3 ~ Inleiding

Blz. 7 ~ Voorgeschiedenis

Blz. 13 ~ De Belgische kwestie

Blz. 29 ~ De Keizerkwestie

Blz. 40 ~ Nederland en de naoorlogse wereldorde

Blz. 48 ~ Conclusie

Blz. 52 ~ Bronvermelding

## Inleiding

Deze scriptie in het kader van de master *Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief* zal zich richten op één van de donkerste perioden van de Westerse geschiedenis, namelijk de Eerste Wereldoorlog en de directe nasleep daarvan. Specifiek zal worden ingegaan op de internationale positie die Nederland innam tijdens deze naoorlogse periode.

Sinds Nederland begreep dat het niet langer als grote mogendheid werd beschouwd, ongeveer vanaf het moment dat koning Willem II de Belgische afscheiding accepteerde, was neutraliteit één van de speerpunten van het Nederlandse buitenlands beleid.<sup>1</sup> Nederland raakte in zichzelf gekeerd en slaagde er goeddeels in om gedurende de rest van de 19<sup>e</sup> eeuw buiten grote politieke en militaire conflicten te blijven. Het enige serieuze militaire optreden van het Nederlandse leger vond plaats in de kolonie Nederlands-Indië, met de ‘pacificatie’ van Atjeh, zoals de Atjeh-oorlog door de regering bestempeld werd.

Met de wapenwedloop in aanloop naar de Grote Oorlog bleef Nederland stevig vasthouden aan de neutraliteitspolitiek. Het begreep dat het volstrekt niet opgewassen was tegen de grote Europese mogendheden van die tijd: Engeland, Frankrijk en Duitsland. De afweging was niet alleen de bescherming van het moederland, maar zeker ook dat van de kolonie. Zou Nederland ervoor kiezen om bondgenoot te worden van de Triple Entente – Groot-Brittannië, Frankrijk en Rusland – was het risico groot dat Nederland onderworpen zou worden door het Duitsland van *Kaiser* Wilhelm II. Anderzijds bestond de vrees dat een aansluiting bij Duitsland het verlies zou betekenen van Nederlands-Indië. De kolonie bestond eigenlijk voornamelijk bij gratie van de Britten, die de wereldheerschappij op zee hadden. En als Groot-Brittannië Indië zelf niet in zou nemen, was de kans groot dat het imperialistische Japan dit wel zou doen. In een notendop: Groot-Brittannië kon het moederland niet beschermen, terwijl Duitsland de Indische archipel niet zou kunnen beschermen.

De meest voor de hand liggende beleidsstrategie was dus neutraliteit. Met het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog kon Nederland vast blijven houden aan deze neutraliteit, mede omdat de Duitse troepen bij de uitvoering van het Von Schlieffen-plan net onder Zuid-Limburg langs oprukten. Het Von Schlieffen-plan voorzag in een bliksemsnelle Duitse aanval om in een sikkelachtige beweging Frankrijk vanuit het noorden, via België, binnen te vallen. Aanvankelijk leidde het tracé van het aanvalsplan via het Nederlandse Zuid-Limburg, maar

---

<sup>1</sup> Duco Hellema, *Buitenlandse politiek van Nederland* (Utrecht 2006) 40.

## Nederland in de problemen

zoals gezegd stapte de Duitse generale staf daarvan af. Nederland kon hierdoor haar neutraliteit behouden.

Nederland kreeg het voor elkaar de hele oorlog officieel neutraal te blijven. Toen de Duitse nederlaag in november 1918 een feit was zat Nederland niettemin in een lastig parket, om een aantal redenen. Ten eerste betichtten landen aan de geallieerde kant Nederland er van een slaatje te hebben geslagen uit de oorlog. Terwijl de rest van Europa in brand stond hadden Nederlandse bedrijven en handelaren goed geld verdiend aan de (smokkel)handel met Duitsland. Ten tweede was er de Limburgse kwestie. Die behelsde de terugtrekking van de Duitse troepen aan het einde van de oorlog. Van de Nederlandse regering kregen zij toestemming zich via Zuid-Limburg terug te trekken naar Duitsland. Het derde pijnpunt was de *Kaiser* zelf. Wilhelm II zag zich in Duitsland geconfronteerd met een dreigende revolutie en vluchtte naar Nederland, enkele dagen voor de wapenstilstand getekend werd in Compiègne. Wilhelm vroeg en kreeg asiel van de Nederlandse regering. Vanuit met name Engeland en Frankrijk kwam al snel de roep om uitlevering. Indachtig de Nederlandse neutraliteit weigerde de regering hem uit te leveren, wat ons land op scherpe kritiek kwam te staan.

De betrekkingen met onze directe buurlanden waren zo vlak na de oorlog verre van goed. De toon van de pers uit de Ententelanden werd almaar dreigender. Er verschenen regelmatig felle artikelen over de pro-Duitse houding van Nederland en de weigering om keizer Wilhelm uit te leveren.<sup>2</sup> Engeland en Frankrijk wilden het hoofd van de keizer hebben, terwijl België kansen zag voor gebiedsuitbreiding. De Belgen eisten Limburg, Zeeuws-Vlaanderen en de Westerschelde op als compensatie voor geleden schade. België lag dan weliswaar in puin, maar waarom men dan recht dacht te hebben op compensatie ten koste van Nederland is curieus te noemen. Een bijkomend nadeel was de kolenpositie van Nederland. Ons land zat slecht in de kolenvoorraden, omdat uit Duitsland niets meer mocht komen van de Fransen en in Engeland was men door de keizerkwestie niet genegen kolen te verhandelen aan Nederland. Een andere sanctie waarmee gedreigd werd was het niet toelaten van Nederland tot de Volkenbond, de voorloper van de Verenigde Naties.

Dit was ongeveer de positie waarin Nederland verkeerde vlak na de Eerste Wereldoorlog. Ons land zat flink in de problemen. Aan het Nederlandse corps diplomatique was het de taak om dit recht te breien en het buitenland weer anders over Nederland te laten denken. Omdat Nederland geen strijdende partij geweest was tijdens de oorlog mocht het

---

<sup>2</sup> Johan de Vries, *Herinneringen en dagboek van Ernst Heldring (1871-1954)* (Groningen 1970) 273.

slechts toekijken bij de onderhandelingen van het Verdrag van Versailles, waarin het nieuwe Europa uitgewerkt werd. Uiteindelijk werden de Belgische gebiedseisen niet ingewilligd, werd Nederland lid van de Volkenbond en normaliseerden de betrekkingen met Engeland en Frankrijk binnen enkele jaren. Het slechte imago waar Nederland onder gebukt ging werd stukje bij beetje weer opgepoetst.

Grote waarde wordt gehecht aan het optreden van de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, Herman van Karnebeek. Was dit daadwerkelijk de grote verdienste van van Karnebeek of moeten we hogerop en ligt de uitkomst in de bewegingen van het internationale krachtenveld? Deze scriptie zal zich niet bezighouden met de militaire aspecten van de oorlog, nochtans zeer interessant. Ingegaan zal worden hoofdzakelijk op de politieke en diplomatieke aspecten van de (nasleep van de) oorlog en op de vraag wat de belangrijkste redenen waren voor het succes van het Nederlandse buitenlands beleid in de eerste jaren na de oorlog in een diplomatiek bijzonder moeilijke tijd.

### *Nederlandse geschiedschrijving over de Eerste Wereldoorlog*

De Nederlandse geschiedschrijving over de Eerste Wereldoorlog is lang onontgonnen gebied geweest en heeft de tweede helft van de twintigste volledig in de schaduw gestaan van de Tweede Wereldoorlog. Dit is niet zo gek, omdat zij van nog grotere schaal was, korter geleden was en bovenal, Nederland een deelnemende partij was in '40-'45. Terwijl in Nederland het beeld van de Grote Oorlog sterk vervaagde door de Tweede Wereldoorlog, bleef in belligerente landen de Eerste Wereldoorlog een belangrijke plaats innemen. Gedurende de jaren '30 was er veel discussie over Versailles en vanaf de jaren '60, relatief kort na de Tweede Wereldoorlog, barstte in Duitsland een nieuw historiografisch debat los over de Duitse schuldvraag. Dit debat, genoemd naar de Duitse historicus Fischer, zou nog lang aanhouden. Ook bij de betrouwbaarheid van de Britse historiografie werden steeds meer vraagtekens gezet. Was deze niet erg subjectief? Ongetwijfeld, de geschiedenis wordt immers geschreven door de overwinnaars.

Pas rond de eeuwwisseling nam in Nederland de belangstelling voor de Eerste Wereldoorlog weer toe. Weliswaar bestond reeds de grote boekenserie van *Rijks Geschiedkundige Publicatieën*, waarin zo veel mogelijk diplomatieke berichten uit die tijd zijn opgenomen, maar het betreft hier louter een verzameling documenten, zonder enige verhaallijn. In complete overzichten is uiteraard regelmatig aandacht besteed aan de Nederlandse positie in '14-'18, bijvoorbeeld in Duco Hellema's *Buitenlandse Politiek van*

*Nederland*, maar standaardwerken bestonden nog niet. De eerste van deze verschenen aan het begin van deze eeuw. Van de hand van Paul Moeyes verscheen *Buiten schot. Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog 1914-1918*, wat als één der eerste standaardwerken beschouwd kan worden. Het heeft eveneens tot de eeuwwisseling geduurd dat er een biografie verscheen over Cort van der Linden, de premier in oorlogstijd. Zijn biografie schetst een duidelijk beeld van de moeilijke positie waarin Nederland vier jaar verkeerd heeft.

Deze scriptie richt zich voornamelijk op de eerste jaren van het interbellum, maar ook daar is de laatste vijftien jaar veel nieuw materiaal over verschenen. Van Rolf Schuurmsma's hand verschenen *Vergeefs onzijdig: Nederlandse neutraliteit 1919-1940* en *Het onnaannemelijk tractaat*, waarin op heldere wijze de complexe naoorlogse relatie met de Belgen behandeld wordt. Publicaties over waterstaatkundige discussies over de Scheldeverdragen bestonden al, maar hebben veelal een civiel technische insteek, waarin politiek en diplomatie een minder grote rol speelt. Met betrekking tot de keizerkwestie zijn recent enkele gezamenlijke publicaties verschenen, een resultaat van de samenwerking tussen de respectievelijk Engelse en Nederlandse historici Nigel Ashton en Duco Hellema. De algehele Nederlandse oriëntatie van het naoorlogse buitenlandbeleid tenslotte is voor het eerst uitgebreid behandeld door Remco van Diepen in zijn werk *Voor Volkenbond en vrede*.

Het is duidelijk dat de laatste tien á vijftien jaar een grote inhaalslag is gemaakt door Nederlandse historici. De bovengenoemde publicaties staven dit. Deze scriptie zal proberen een brug te slaan tussen de recente secundaire literatuur en de karrenvracht aan primair bronnenmateriaal uit de *Rijks Geschiedkundige Publicatieën*, om tot een overzichtelijk en veelomvattend werk af te leveren over het Nederlandse buitenlandbeleid van de belangrijke eerste naoorlogse jaren.

## Voorgeschiedenis

### *Opvattingen over het buitenlands beleid*

In de inleiding werd aangestipt dat neutraliteit en onzijdigheid de speerpunten waren van het Nederlandse buitenlandbeleid. Nederland was hierin tamelijk uitzonderlijk. Om deze positie te verklaren dient ze in historisch perspectief geplaatst te worden.

De grote Europese mogendheden waren constant bezig met het in evenwicht houden van de machtsbalans, al sinds het Congres van Wenen in 1815. Tijdens de 19<sup>e</sup> eeuw smeedden de grote mogendheden verschillende allianties, allen om te voorkomen dat één natie te machtig werd en het continent zou gaan domineren. Met de eenwording van Duitsland in 1871 ontstond plotseling een nieuwe situatie; een grote mogendheid in centraal Europa die in potentie het vasteland aan zich kon onderwerpen. De machtsbalans dreigde danig verstoord te worden. De wedrun om koloniën over de hele wereld die volgde zette de verhoudingen tussen de Europese mogendheden nog verder op scherp. Te midden hiervan koos Nederland een merkwaardig rustige toon. Ons land waakte ervoor mee te gaan in dit spel en meegetrokken te worden in de belangentegenstellingen van de grote mogendheden. Het beeld dat hierbij zou kunnen ontstaan is dat van een in zichzelf gekeerd land dat continu de andere kant opkeek als er internationale conflicten waren. Dat is ook weer niet helemaal waar. Nederland speelde namelijk een actieve rol als het ging om conferenties die neutraliteit en behoud van de status quo ten doel hadden. Bijvoorbeeld bij de Algeciras-akte van 1906, waarin de onafhankelijkheid en territoriale integriteit van Marokko bekrachtigd werd nadat Duitsland dit betwist had. Of de Noord- en Oostzeeconferentie van 1908 waarin het territoriale behoud van de kusten vast werd gelegd. En in 1899 en in 1907 was Den Haag gastheer van vredesconferenties waarbij gepoogd werd de wapenwedloop tussen de grote machten te beperken.

Terwijl Nederland zich bij conflicten afzijdig hield, zag het voor zichzelf dus wel een rol weggelegd op het internationale toneel. *‘Onze positie brengt mee, niet dat wij in een hoek gaan staan en voor het internationaal gebeuren het oog sluiten alsof wij daarmee niet te maken hebben, maar dat wij waakzaam zijn en actief optreden wanneer onze functie dit vordert,’* sprak Van Karnebeek tijdens een lezing in 1938.<sup>3</sup> Het is daarom niet goed om te

---

<sup>3</sup> Herman Adriaan van Karnebeek, *Veertig jaren (1898-1938) : vier redevoeringen uitgesproken voor de Volksuniversiteit van 's-Gravenhage op 1 en 2 september 1938, ter gelegenheid van de regeerings-herdenking van H.M. Koningin Wilhelmina* (Den Haag 1938) 11.

spreekt van afzijdigheidspolitiek, maar van zelfstandigheidspolitiek.<sup>4</sup> Een term die Van Karnebeek na de Eerste Wereldoorlog introduceerde. Daar waar de beleidsmakers dachten dat er wat te halen, of beter gezegd te consolideren viel, stelde Nederland zich proactief op. Want consolidatie van wat het had was eigenlijk het hoogst haalbare voor een land als Nederland. Men rekende erop dat de machten der aarde Nederland met rust zou laten, omdat die het eigenlijk ook wel best vonden. Het Nederlandse territorium bevond zich op een bevoorrechte plaats, gelegen in de delta van de grote Europese rivieren en daardoor een belangrijke doorvoerhaven vormend. Door Nederland bij een oorlog te betrekken zou één van de grote machten, bijvoorbeeld Engeland of Duitsland, Nederland in de armen van de tegenstander drijven. De Nederlandse politiek vertrouwde erop dat geen van de grote landen om ons heen het bezit van Nederland aan de ander zou gunnen.

Eigenlijk dezelfde situatie bestond in Zuid-Oost Azië. Het Nederlandse koloniale bezit, dat het ten koste van veel wilde houden zoals het was, lag ingeklemd tussen Britse, Amerikaanse en Japanse invloedssferen. Ondertussen deed Nederland in de jaren 1880-1910 wel zijn best haar macht in de archipel zelf, en met name de buitengewesten, uit te breiden. De ‘pacificatie’ van Atjeh onder Van Heutsz was hier een voorbeeld van. Maar de grote mogelijkheden zagen liever een neutraal en door Nederland gecontroleerd gebied, dat bovendien dienst kon doen als stabiele locatie voor kapitaalbeleggingen.<sup>5</sup> Geen van de drie grote spelers in het Pacifische gebied wilde het risico nemen dat Nederlands-Indië in handen van een ander zou vallen.

Van Sas schrijft dat aan het streven naar ongerepte handhaving van het grondgebied en het enorme koloniale bezit Nederlands grote genegenheid voor de ontwikkeling van het volkenrecht en het pacifisme toe te schrijven valt.<sup>6</sup> Nederland bedeede zichzelf een bijzondere rol toe op het wereldtoneel, namelijk die van morele politieagent. ‘Een toonbeeld van vredelievendheid voor de gehele wereld,’ aldus de woorden van A.A.H. Struycken, hoogleraar staats- en volkenrecht en een belangrijke adviseur van de regering op het gebied van internationale politiek.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> N.C.F. van Sas, *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlands beleid* (Haarlem 1991) 72.

<sup>5</sup> N.C.F. Van Sas, *De kracht van Nederland*, 74.

<sup>6</sup> *Ibidem*, 74.

<sup>7</sup> Rolf Schuurmsma, *Vergeefs onzijdig: Nederlandse neutraliteit 1919-1940* (Utrecht 2005) 21,



### *Tussen hamer en aambeeld*

Nederlandse neutraliteit tijdens de Eerste Wereldoorlog leek een vanzelfsprekendheid, maar het was geen absoluut geen sinecure om het vier jaar lang vol te houden. Dit had alles te maken met de druk die uitgeoefend werd op Nederland om toch partij te kiezen. Die druk kwam van beide kanten, zowel van de geallieerden als de centralen.

Omdat Nederland een handelsnatie was had het contacten met landen over de hele wereld. De overzeese handelscontacten waren voornamelijk nodig voor de invoer van voedsel voor mens en dier. Zonder deze import zou de bevolking alsook de veestapel simpelweg verhongeren. Voor de Engelsen zou dit nadelig zijn, omdat zij veel Nederlandse veeteeltgoederen importeerden.<sup>8</sup> Tegelijkertijd was Duitsland een belangrijke leverancier van kolen, die nodig waren voor de industrie en het dagelijks huishouden van veel mensen. Zonder kolen zou het land evengoed stil komen te liggen. Daarnaast was Duitsland onbetwist de grootste afzetmarkt voor het Nederlandse bedrijfsleven, de belangen waren bijzonder groot. Nederland was met handen en voeten gebonden om handelscontacten met beide partijen in stand te houden. Evengoed waren Engeland en Duitsland gebaat bij een Nederland dat handel met hen dreef. Dat dit diplomatieke – en in het ergste geval militaire - conflicten kon veroorzaken was evident. Van der Linden betoogde daarom dat Nederland als neutraal land altijd uit moest gaan van het eigen economische belang, zonder daarmee anderen te bevoor- of te benadelen. Zou men toegeven aan wederzijdse eisen van de oorlogvoerende partijen dan zou Nederland beticht kunnen worden van een ‘welwillende’ neutraliteitspolitiek, zoals Cort van der Linden het bestempelde. Dit zou een casus belli kunnen zijn. Een ‘zelfstandige’ neutraliteitspolitiek was daarom het uitgangspunt van de regering tijdens de oorlog.<sup>9</sup>

De zelfstandige neutraliteitspolitiek kwam snel na het uitbreken van de oorlog onder druk te staan. Terwijl de chef van de Duitse Generale Staf, Helmuth von Moltke, verzekerde de Nederlandse neutraliteit te respecteren, kwam van Engelse zijde het aanbod van een bondgenootschap. Met de Duitse verzekering in het achterhoofd weigerde Nederland beleefd. Sterker nog, het sloot de Schelde af voor Britse oorlogsschepen, die deze waterloop wilden gebruiken voor de bescherming van Antwerpen. In termen van internationaal recht handelde de regering juist. Maar het kon geen verrassing zijn dat deze Duitsland welgevallige actie de nodige wrok veroorzaakte in London. Bij monde van de minister van Buitenlandse Zaken, Sir

---

<sup>8</sup> Van Sas, *De kracht van Nederland*, 80.

<sup>9</sup> Johan den Hertog, *Cort van der Linden (1846-1935) Minister president in oorlogstijd*, 437.

Edward Grey, beloofde de Britse regering de Nederlandse neutraliteit ook te respecteren, zolang deze maar niet ‘eenzijdig’ was<sup>10</sup>, anders gezegd ‘welwillend.’

Vanaf het begin van de oorlog hadden de geallieerden een maritieme handelsblokkade opgeworpen voor Duitsland. Dit werkte redelijk, maar er was één bijzonder grote maas in het net, namelijk Nederland. Als neutraal land had Nederland het volste recht handel te voeren met Duitsland, zolang het maar geen oorlogsmaterieel betrof. Het duurde niet lang of de Britse regering eiste de medewerking van Nederland in het plan om Duitsland economisch te isoleren. London wilde dat de Nederlandse doorvoerhandel naar Duitsland gestopt zou worden, of op z'n minst zwaar beperkt.<sup>11</sup> Het was Den Haag zonneklaar dat hieraan toegeven inhield dat Nederland zich op diplomatiek en volkenrechtelijk vlak op glad ijs zou begeven. Tegelijkertijd kon men de Britten niet al te zeer tegen zich in het harnas jagen vanwege de belangen in Indië, waar Groot-Brittannië een *de facto* belangrijke bondgenoot was. Desondanks weigerde Nederland te voldoen aan de Britse wensen voor een officieel verbod op transithandel naar Duitsland, vooral vanwege het onneutrale karakter. Daarbij verwachtte minister van Buitenlandse Zaken John Loudon terecht zware druk vanuit Berlijn.<sup>12</sup> Op het continent volledig omringd door Duitse troepen moest Den Haag elke schijn van tegenwerking vermijden.

### *De Nederlandse Overzee Trustmaatschappij*

De handelsblokkade bracht Nederland aldus echt in de problemen. De Britten zagen met lede ogen dat veel producten via Nederland naar Duitsland doorgevoerd werden en dreigden de handel met Nederland op te schorten. Daarom werd een constructie opgezet waarbij de Nederlandse regering buitenspel werd gezet. Dat klinkt negatief, maar het was juist de bedoeling en voorkwam een hoop narigheid. In november 1914 werd de Nederlandse Overzee Trustmaatschappij, N.O.T., opgezet om de handel van overzee te garanderen. De Britten dreigden die handel te verstoren als Nederland als doorvoerhaven voor Duitsland zou blijven functioneren. De Nederlandse regering weigerde een verzekering te geven dat deze goederen niet hun weg zouden vinden naar Duitsland, omdat dit inging tegen de Nederlandse neutraliteit. De N.O.T., een particulier genootschap van vooraanstaande zakenlieden en

---

<sup>10</sup> Nigel Ashton and Duco Hellema (2000) 'Hanging the Kaiser: Anglo-Dutch relations and the fate of Wilhelm II, 1918-20', *Diplomacy & Statecraft*, 11: 2, 60.

<sup>11</sup> Ashton en Hellema, 'Hanging the Kaiser: Anglo-Dutch relations and the fate of Wilhelm II, 1918-20', 60.

<sup>12</sup> *Ibidem*, 61.

bankiers, kon die verzekering wel geven, omdat het geen officieel statelijk orgaan was en dus niet gebonden was aan internationaal rechtelijke begrippen als neutraliteit. De N.O.T. had vanzelfsprekend intensief contact met Den Haag en nam als het ware het economische deel van de staatstaak over en werd daarom wel eens een ‘staat in de staat’ genoemd.<sup>13</sup>

De N.O.T. bevrijdde de Nederlandse regering uit een netelige situatie, maar desondanks was het moeilijk vol te houden dat zij een strikt particuliere organisatie was. In Duitsland gingen vaak stemmen op dat het welletjes was en militair ingegrepen moest worden overwogen. De Duitse regering en het gezantschap in Den Haag leek dit geen goed idee, mede door de sterk gestegen uitvoer van Nederlandse voedselproducten richting Duitsland. De transithandel had de Entente al verboden en het duurde niet lang voor Nederland verboden werd dezelfde producten te importeren als het naar Duitsland exporteerde. Strikt genomen betrof het hier geen transithandel, maar het kwam wel op hetzelfde neer. Desalniettemin leverden Nederlandse handelaren veel producten van eigen bodem, waar de Entente weinig controle over kon uitoefenen. Men denke bijvoorbeeld aan zuivel, vee en koloniale goederen als rubber, kinine en olie. Goederen die Nederland zelf produceerde en waarover de geallieerden dus weinig te zeggen hadden. Duitsland had de handel met Nederland nodig, omdat het op die manier toch aan benodigde victualie te komen. Omgekeerd was Nederland ook gebaat bij deze handel, omdat het hoge prijzen kon vragen en daarnaast gebaat was bij import van Duitse steenkolen, chemische producten en staal.<sup>14</sup>

Het kabinet Cort van der Linden heeft vier jaar lang haar best gedaan de neutraliteit te handhaven en iedere mogelijke casus belli te vermijden. Toch heeft Nederland aan beide zijden veel concessies moeten doen om de neutrale status in stand te kunnen houden. De N.O.T. was een serieuze concessie aan de Entente en een grote strop voor de Duitsers. Omgekeerd is er vanaf eigen bodem de hele oorlog een levendige handel met Duitsland geweest en hebben Duitse koopvaardij schepen veel gebruik gemaakt van het Nederlandse waterwegennet om de troepen in Vlaanderen te bereiken. Flexibiliteit was vereist om één der twee kampen niet zodanig tegen de haren in te strijken dat het besloot Nederland de oorlog te verklaren. Alle toegevingen aan het geallieerde kamp ten spijt, aan het einde van de Grote Oorlog had Nederland een solide reputatie van Duitsgezindheid opgebouwd. Aan het nieuwe kabinet Ruys de Beerenbrouck, met als nieuwe minister van Buitenlandse Zaken Herman van

---

<sup>13</sup> Van Sas, *De kracht van Nederland*, 81.

<sup>14</sup> Thomas Gijswijt, ‘Neutraliteit en afhankelijkheid’ in: Frits Boterman en Marianne Vogel, *Nederland en Duitsland in het interbellum* (Hilversum 2003) 25.

## Nederland in de problemen

Karnebeek, de taak de internationale opinie om te buigen en te voorkomen dat andere landen, met name België, een slaatje zouden slaan uit de moeilijke positie waar Nederland zich in bevond.

## De Belgische kwestie

Toen op 11 november 1918 de Grote Oorlog tot een einde kwam werd het stilaan tijd om de schade op te nemen. Nooit eerder was op zo'n grote schaal oorlog gevoerd, met zulke vernietigende wapens en met zoveel slachtoffers tot gevolg. Grote delen van België en noord-Frankrijk, waar de oorlog zich hoofdzakelijk had afgespeeld, lagen in puin. De voornaamste oorlogvoerende landen zagen een groot deel van een generatie kerngezonde jonge mannen zich ontvallen, wat zijn weerslag zou hebben op de economische productiviteit van die landen in de volgende jaren.

Al deze gruwelen gingen goeddeels voorbij aan Nederland, mede te danken aan het uitgestippelde beleid van neutraliteit. De beleidsmakers van met name Engeland en Duitsland hadden ieder hun specifieke redenen de neutrale status van Nederland te respecteren. Engeland wilde niet het gevaar lopen dat Duitsland Nederland zou bezetten en dientengevolge de beschikking zou hebben over grote havens aan de Noordzee. Duitsland zag het enorme belang van Nederland als neutrale doorvoerhaven in. Voorgenomen neutraliteit was niet de enige reden dat Nederland zich wist te onttrekken aan de oorlog. De geografische positie van Nederland was een voorname reden dat de neutraliteit gewaarborgd kon worden. Het zwaar getroffen België had in aanloop naar de oorlog immers ook vertrouwd op haar neutrale status.

### *Scheidingsverdrag 1839*

Om de Belgische verlangens te begrijpen is het nuttig om even terug te gaan naar de oorsprong van de Nederlandse rechtspositie met betrekking tot de Schelde, omdat hervorming van het toen geldende Scheldeverdrag een belangrijk Belgisch speerpunt zou worden.

De Belgische agitatie over de Schelde ging ver terug, maar liefst tot de 16<sup>e</sup> eeuw. In 1585 sloot de Republiek de Schelde af voor handelsverkeer om de macht van de Spanjaarden in de Zuidelijke Nederlanden te breken. Dit betekende het einde van de gouden eeuw van Antwerpen. De positie van wereldhaven nummer één werd overgenomen door Amsterdam. Tweehonderd jaar lang bleef de Schelde dicht, tot de tijd van Napoleon. Met het openen van de Schelde nam de welvaart van Antwerpen weer toe, hoewel haar positie niet meer zo dominant was als enkele eeuwen eerder. In 1815, bij het Congres van Wenen, werden de Noordelijke en de Zuidelijke Nederland herenigd, maar het duurde slechts vijftien jaar voordat België zich afscheidde. Dit bracht nieuwe problemen met zich mee aangaande de

Schelde. In 1839 werden de uiteindelijke scheidingsvoorwaarden in een verdrag opgesteld. Met betrekking tot de Schelde werd het volgende bepaald. De essentie van het Scheidingsverdrag was het garanderen van de voortdurende vrije toegankelijkheid van de haven van Antwerpen vanuit zee en het achterland, maar Nederland kreeg de volledige soevereiniteit over de Schelde, waar die tussen Nederlands grondgebied stroomde.<sup>15</sup> Dit was absoluut niet in het Belgisch belang, maar dat was ook helemaal niet het plan, integendeel. De Britten, drijvende kracht achter de Scheldebepalingen in het verdrag, wilden België verzwakken, omdat zij in België een francofiel land zagen, dat gemakkelijk onder Franse invloed zou kunnen komen en daarnaar zou handelen.<sup>16</sup> Een belangrijke extra bepaling was dat België verplicht eeuwige neutraliteit opgelegd kreeg. Voortaan hadden de Belgen niet meer de eigen keuze om deelgenoot te worden van een politieke of militaire alliantie. De grote mogendheden zouden garant staan voor die neutraliteit. België meende daarmee de garantie te hebben verkregen niet te zullen worden betrokken bij een mogelijk gewapend conflict tussen de grote mogendheden.<sup>17</sup> Voor de Belgen betrof dit een serieuze inperking van de soevereiniteit, een prijs die het moest betalen voor de afscheiding van Nederland.

Eind 1918 was voor de Belgen de tijd gekomen om het Scheidingsverdrag te herzien. Gebruikmakend van hun rol als slachtoffer en in een tijd waarin Duitsland in plaats van Frankrijk het grote gevaar was voor Groot-Brittannië.

### *Eerste tekenen annexatiedrang*

Al in de eerste week na tekening van de wapenstilstand in Compiègne werd duidelijk dat Nederland nog wat te wachten stond op het diplomatieke front, met name van de kant van de Belgen. De twee landen die sinds hun scheiding in 1830 een verstandsrelatie onderhielden kwamen in de periode net na de Eerste Wereldoorlog weer lijnrecht tegenover elkaar te staan. Dit kwam met name door Belgische eisen met betrekking tot gebiedsuitbreiding, ten koste van Nederland. België was nog steeds gepikeerd over het feit dat Nederland – zijnde neutraal - aan het begin van de oorlog de Schelde afgesloten had voor oorlogvoerende landen. Britse schepen konden daardoor Antwerpen niet bereiken en wie weet hoe de oorlog gelopen was als er een sterke Britse troepenmacht via zee in Vlaanderen had kunnen landen en vervolgens de

---

<sup>15</sup> E. van Hooydonk en Frans Baekelandt, *De Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen in de XXIe eeuw* (Antwerpen-Apeldoorn 2002) 106.

<sup>16</sup> Herman Colenbrander, *Nederland en België: adviezen en opstellen uit de jaren 1919 en 1925-1927* (Den Haag 1927) 12.

<sup>17</sup> C. van der Klaauw, *Politieke betrekkingen tussen Nederland en België 1919-1939* (Leiden 1953) 9.

Duitsers in de rug aan had kunnen vallen. De Nederlandse opstelling, hoewel volkenrechtelijk correct, bezegelde het trieste lot van de Belgen.

Nu de oorlog voorbij was zag België zijn kans schoon om de geallieerden, die Nederland als tamelijk pro-Duits beschouwden, ertoe te bewegen de Belgische oorlogsschade te compenseren met Nederlandse gebiedsdelen. Dat het deze richting uit zou gaan bleek reeds enkele weken voor de daadwerkelijke wapenstilstand, toen al duidelijk was Duitsland de oorlog zou gaan verliezen. Eind oktober 1918 verschenen in de Belgische pers stukken waarin geschreven werd dat de geallieerden Nederland geëist hadden Zeeuws-Vlaanderen aan België toe te laten komen. In ruil hiervoor zou Nederland de verzekering krijgen van het bezit van haar koloniën.<sup>18</sup> Tevens meenden de Belgen recht te hebben op Zuid-Limburg. Dit was volledig uit de lucht gegrepen, maar de Belgische pers, geleid door de kranten *La Nation Belge* en *Le Soir* vestigden hier voor het eerst publiekelijk hun aandacht op mogelijke annexatie. In december 1918 werd bovendien het ‘Comité de Politique Nationale’ opgericht, een sterk nationalistische pressiegroep, die de discrete steun van Brussel kreeg.<sup>19</sup> Tegelijkertijd verschenen ook in de Franse krant *l’Echo* de eerste artikelen aangaande de oneerlijkheid van het Schelderegime. De Nederlandse soevereiniteit over de Scheldemonding, en dus de toegang tot Antwerpen, was schadelijk voor de Belgische economie. Een artikel in *l’Echo* betoogde dat de Scheldemonding vrij moest zijn, vanwege de belangrijke rol van Antwerpen in de economische strijd tegen Duitsland. De Franse gedachte was dat Duitsland economisch onder de duim moest worden gehouden, opdat het niet weer een leger op kon bouwen. De geallieerde landen moesten daarom de kosten van hun productie zo laag mogelijk houden. Aangezien transportkosten een belangrijk onderdeel vormen van het productieproces was een vrije toegang van één van de grootste havens in West-Europa van essentieel belang.<sup>20</sup> De Franse journalisten die dit artikel schreven gaven weinig blijk van dossierkennis, want in tijden van vrede wás de monding van de Schelde gewoon vrij toegankelijk geweest.

### *Diplomatieke versterking in Parijs*

---

<sup>18</sup> C. Smit, *Rijks Geschiedkundige Publicatiën (hierna RGP), Bescheiden betreffende de buitenlandse politiek van Nederland 1848-1919. Derde periode 1899-1919, dl. V, 1917-1919, tweede stuk* (Den Haag 1958) no. 675, De minister-resident te Brussel Van Vollenhoven aan minister Van Karnebeek, 23 oktober 1918, 692.

<sup>19</sup> M. de Waele, ‘De Belgische annexionistische campagne in Nederlands Limburg (1914-1920)’ in: *Colloquium over de geschiedenis van de Belgisch-Nederlandsche betrekkingen tussen 1845 en 1945* (Gent 1980) 374.

<sup>20</sup> C. Smit, RGP, *Bescheiden betreffende de buitenlandse politiek van Nederland 1848-1919. Derde periode 1899-1919. Vijfde deel 1917-1919, tweede stuk*, no. 753, Gezant bij de Heilige Stoel Van Nispen tot Sevenaer aan minister Van Karnebeek, 19 november 1918, 746.

Het stond Van Karnebeek en zijn ministerie helder voor ogen dat Parijs de eerstkomende tijd het epicentrum van de internationale politiek zou worden. Parijs was volgens Van Karnebeek ‘het middelpunt van de staatkundige aanrakingen der regeeringen.’<sup>21</sup> In Versailles zou de naoorlogse wereldorde bepaald worden. Zo kort na de oorlog was de reputatie van Nederland niet goed. Het verwijt dat Nederland zich gedurende de oorlog teveel zijn oren had laten hangen naar Berlijn was sterk aanwezig binnen de geallieerde kringen. Daarom besloot Van Karnebeek de diplomatieke vertegenwoordiging in Parijs tijdelijk uit te breiden om de Nederlandse stem duidelijk te laten horen. Naast de vaste gezant in Parijs werd een minister-resident aangesteld, de heer J.J. Rochussen. Daarnaast werd een adviseur voor economische zaken, Ernst Heldring, toegevoegd aan de post in Parijs. Beiden werden aangesteld voor een tijdelijke periode. Alsof dat nog niet genoeg was vroeg Van Karnebeek in een vertrouwelijk telegram aan zijn voorganger Loudon of die, buiten de gezant om, zijn connecties in Parijs aan wilde spreken om helderheid over bepaalde zaken te krijgen en om de Nederlandse positie onder de aandacht te brengen bij de geallieerden. Van Karnebeek zag een erg belangrijke rol weggelegd voor Loudon en zijn connecties.<sup>22</sup> Naast Loudon werd ook de Nederlandse gezant in London, De Marees van Swinderen, tijdelijk naar Parijs gestuurd. Met zijn goede contacten binnen Britse regeringskringen werd hij geacht invloed uit te oefenen op de Britse onderhandelaars bij Versailles. De tijdelijke versterking van de Nederlandse diplomatieke missie in Parijs zou een goede zet blijken te zijn, waarover later meer. Voor het Nederlands buitenlands beleid betekende deze manoeuvre een flinke omschakeling. Van een diplomatie die lange tijd passief van aard was geweest en voornamelijk gericht op handelsbelangen ging van Karnebeek over op een actieve diplomatie om de grote mogendheden te bewerken en het Nederlandse standpunt helder onder het voetlicht te brengen.<sup>23</sup>

### *Belgische regering ontkent annexatieplannen*

De Belgische wensen met betrekking tot herziening van het Scheldeverdrag van 1839 en gebiedsuitbreiding in de vorm van Zeeuw-Vlaanderen en Zuid-Limburg werden in eerste instantie geuit door de media en het ‘Comité de Politique Nationale’. Het krantenlezende volk zou daar al gauw op in gaan haken en de annexatiedrang een stem geven.

---

<sup>21</sup> C. Smit, *RGP, Buitenlandse politiek 1848-1919*, no. 812, Minister-resident te Brussel Van Vollenhoven aan minister Van Karnebeek, 796.

<sup>22</sup> C. Smit, *RGP*, no 765, Minister Van Karnebeek aan Loudon, 23 november 1918, 755.

<sup>23</sup> C.B. Wels, ‘De Belgisch-Nederlandsche confrontatie op de conferentie van Parijs (1919) en de continuïteit in de Nederlandse buitenlandse politiek’ in: *Colloquium over de geschiedenis van de Belgisch-Nederlandsche betrekkingen tussen 1845 en 1945* (Gent 1980) 409.



Het Nederlandse corps diplomatique in Brussel ontging de stemmingmakerij in de Belgische pers natuurlijk niet. De Nederlandse minister-resident in Brussel, M.W.R. van Vollenhoven, beschreef drie stromingen. De eerste groep was tegen annexatie, de tweede groep was voor annexatie van Zeeuw-Vlaanderen en zuid-Limburg en de derde groep was tegen annexatie, maar wilde wel herziening van het Scheldeverdrag.<sup>24</sup> In een bericht aan minister Van Karnebeek werd melding gemaakt van aanwijzingen voor betrokkenheid van de Belgische regering bij de perscampagne. De Belgische minister van Buitenlandse Zaken, Paul Hymans, ontkende dit echter en beloofde aan de Nederlandse minister-resident mee te werken aan beëindiging van de lastercampagne.<sup>25</sup> Naar eigen zeggen was de Belgische regering niet annexionistisch gezind omdat zij niet zat te wachten op nog meer ontevreden burgers naast de strijd tussen Walen en Vlamingen, Luxemburgers en Belgen, katholieken en protestanten, socialisten en conservatieven.<sup>26</sup> Kijkend naar de huidige spanningen in België is er wat dat betreft dus nog weinig veranderd in een eeuw tijd. Wel zag de Belgische regering graag herziening van het Scheldeverdrag op tafel komen bij de onderhandelingen in Versailles.

Zoals het een goed politicus betaamt sprak Hymans niet de waarheid. Hij bleek in de maand januari 1919 herhaaldelijk bij de Britse gezant in Brussel te hebben aangedrongen op voorstel van overdracht van de reeds genoemde gebieden aan België. London had echter eerder al aangegeven geen begrip te hebben voor de Belgische annexatiedrang. Een Brits staatsman verwoordde het als volgt: 'The Belgians are on the move and they want to grab where and whatever they can.' Dat was duidelijk taal en koren op de molen van Van Karnebeek. Het buitenlands beleid moest meer op Engeland gericht worden, omdat hij in Engeland een verdediger van de Nederlandse belangen vermoedde. Hij gaf zijn voorganger Loudon, met name in de Angelsaksische wereld een gewaardeerd diplomaat, de opdracht om in Parijs contact te zoeken met Engelse en Amerikaanse onderhandelaars bij Versailles.<sup>27</sup> Op die manier zou de Belgische annexatiedrang definitief geen doorgang vinden, ook al zou het de steun van Frankrijk hebben.

Van Karnebeek deelde mee dat Nederland bereid was te praten over technische kwesties met betrekking tot de Schelde, maar absoluut niet over politieke en territoriale

---

<sup>24</sup> Ibidem, no. 812, Minister-resident te Brussel Van Vollenhoven aan minister Van Karnebeek, 796.

<sup>25</sup> Ibidem, no. 819, Minister-resident te Brussel Van Vollenhoven aan minister van Karnebeek, 14 december 1918, 799.

<sup>26</sup> Ibidem, no. 825, 807.

<sup>27</sup> Ibidem, no. 826, De Marees van Swinderen aan minister van Karnebeek, 18 december 1918, 808.

kwesties. In een gesprek met de Franse gezant Allizé betitelde hij de stemming in België als ‘niet bevorderlijk voor eenige tegemoetkoming.’<sup>28</sup>

Interessant in de diplomatieke berichtgeving tussen de posten en het ministerie van Van Karnebeek zijn herhaaldelijke aantijgingen richting Frankrijk, namelijk dat de Belgische perscampagne aangewakkerd werd door Frankrijk en zelfs deels door hen gefinancierd werd. Men verdacht Frankrijk ervan Luxemburg te begeren en België in ruil daarvoor steun te geven aan plannen tot annexatie van Nederlandse gebieden.<sup>29</sup> Vanzelfsprekend werd dit door het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken, ook wel de Quai d’Orsay of kortweg Quai genoemd, ontkend.

### *Hymans’ betoog*

Op 11 februari kwam in Versailles dan toch de ware aard van de Belgische bedoelingen naar voren. Tijdens een drie uur durend betoog van Hymans voor de Opperste Raad der Geallieerden kwamen de Belgische eisen op tafel te liggen. Die eisen waren niet mals. Op het punt van soevereiniteit eiste Hymans dat Nederland de soevereiniteit zou overdragen van drie belangrijke waterverbindingen, namelijk van Antwerpen naar zee (herziening van het Scheldeverdrag van 1839), van Gent naar Terneuzen en een gepland kanaal door Limburg, om Antwerpen met het achterland in het Ruhrgebied te verbinden. Deze eisen waren enerzijds economisch geïnspireerd, maar hadden anderzijds een veiligheidskarakter. Toen Nederland in 1914 de Schelde sloot voor schepen van belligerente landen bezegelde het daarmee immers het lot van Antwerpen. Ten tweede vond Hymans dat de aan België opgelegde verplichte neutraliteit vaarwel moest worden gezegd, omdat de tijden veranderd waren. Frankrijk was niet langer de dominante mogendheid op het continent, maar Duitsland. Bovendien betekende verplichte neutraliteit inperking van de Belgische soevereiniteit. Verder eiste Hymans de gebieden Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Limburg, volle zeggenschap over de Maas en alsof dat nog niet genoeg was ook Luxemburg op. Zuid-Limburg en Luxemburg werden geëist vanwege veiligheidsredenen, om een betere verdediging op te bouwen tegen Duitsland. Het Belgische verwijt was dat Den Haag de verdediging van Zuid-Limburg verwaarloosde, omdat het zich alleen richtte op de Hollandse Waterlinie in het westen. De militaire onderbouwing van de eis om Zuid-Limburg was niet erg steekhoudend. De enige potentieel goede verdedigingslinie in die regio was namelijk de Maas, tevens de grens vormend tussen

---

<sup>28</sup> Ibidem, no. 787, Dagboek minister Van Karnebeek, 3 december 1918, 771.

<sup>29</sup> Ibidem, 808.

Nederland en België. Zuid-Limburg was tegenover een hernieuwde Duitse aanval over land vrijwel onverdedigbaar. Om de Raad verder te overtuigen stelde Hymans voor om Nederland te compenseren met Duitse gebieden, in het bijzonder Pruisisch-Geldereren, ten oosten van Arnhem, en Oost-Friesland met de havenstad Emden als belangrijke economische stad. Eventuele compensatie met Duitse gebiedsdelen, waarop Hymans zinspeelde, waren voor Nederland geen optie. Ten eerste was Den Haag niet geïnteresseerd in die gebieden en ten tweede was Nederland bang voor Duits revanchisme, als men Duitse gebiedsdelen bij Nederland zou voegen.

President Wilson, aanwezig bij de Raad en Hymans aangehoord hebbende, zei vrijwel direct: ‘Je ne vois pas comment on peut amener la Hollande à discuter cette question de souveraineté.’<sup>30</sup> Bij iemand als Wilson, bij wie het zelfbeschikkingsrecht der volkeren hoog in het vaandel stond, vonden de Belgische eisen omtrent gebiedsuitbreiding ten koste van een ander land vanzelfsprekend geen luisterend oor. De andere leden van de Raad - Groot-Brittannië, Frankrijk, Italië en Japan - spraken zich nog niet direct uit. Men zou zich gaan buigen over het betoog van Hymans en op basis daarvan werd een dag later een ‘Commissie voor Belgische Zaken’ ingesteld. De commissie zou de Belgische aanspraken gaan behandelen.

Het bleek al vrij spoedig dat Brussel zijn hand overspeeld had en de sympathie van de conferentie van zich vervreemd had. London had al weken voor het betoog van Hymans zijn mening over de Belgische landhonger laten blijken. In navolging van de Amerikanen en de Britten sprak ook de Italiaanse gezant in Den Haag zich laatdunkend uit over de Belgische annexatiedrang. Hij vergeleek hen met Serven en Joegoslaven, mensen die geen maat kennen. De Belgische geest kenmerkte hij als ‘une griserie.’<sup>31</sup> De Fransen waren minder hard in hun kritiek, vanzelfsprekend zou je bijna zeggen. De grote strategie die de Franse politiek zou etaleren tijdens Versailles was het voorkomen van een Duitse heropleving. Een zwak en verplicht neutraal België dat in het geval van Schelde en Maas niet de soevereiniteit had over haar eigen grenzen was niet in het belang van Frankrijk. Een onverdedigbaar België zou de deur in het noorden van Frankrijk open houden voor een nieuwe Duitse aanval. De voorzitter van de *Commissie voor Belgische Zaken*, de Fransman Tardieu, toonde zich daarom als enige van de grote mogendheden gevoelig voor de Belgische voorstellen om Nederland te compenseren met Duitse gebiedsdelen.<sup>32</sup> Van Karnebeek liet de Franse gezant Allizé weten

---

<sup>30</sup> André Tardieu, *La Paix* (Parijs 1921) 247.

<sup>31</sup> Smit, RGP, no OMSCHRIJVING, 947.

<sup>32</sup> Van der Klaauw, *Politieke betrekkingen tussen Nederland en België*, 30.

dat indien de annexatie door zou gaan en er een kloof zou komen tussen Nederland en België, zowel de regering als de bevolking zich meer op Duitsland zou oriënteren. Allizé weersprak dat België gesteund werd door de Franse regering en de militaire top.<sup>33</sup> Maar met name maarschalk Pétain, opperbevelhebber van het Franse leger en iemand die goede contacten had binnen de Franse regering, sprak zich meerdere malen hardop uit over de in zijn ogen kwalijke rol die Nederland gespeeld had tijdens de oorlog.<sup>34</sup>

### *Nederlandse reactie*

Den Haag liet snel van zich horen bij monde van Van Karnebeek. Op 14 februari deelde hij de Tweede Kamer mee ‘dat [de regering] tegenover eischen, die op gebiedsafstand van welken aard ook mochten gericht zijn, met den meesten nadruk en beslist afwijzend zou moeten optreden.’ Dat was klare taal van de minister, die zich gesterkt voelde door de diplomatieke berichtgeving over de slechte beurt die Hymans gemaakt had bij de geallieerden. Enkele dagen na de uitspraken van Van Karnebeek vroeg Den Haag Brussel officieel om een volledige versie van het betoog van Hymans. Als neutraal land was Nederland immers niet officieel vertegenwoordigd bij de onderhandelingen in Versailles en zeker had het geen zitting in de Opperste Raad. Hoewel de kern van Hymans’ boodschap bekend was, waren zijn exacte bewoordingen niet bekend. Maar Brussel weigerde antwoord; officieel antwoord zou pas mogelijk zijn nadat de Commissie een besluit had genomen over de Belgische eisen. Op 26 februari uitte de Nederlandse regering haar diepe teleurstelling over de koers die België voer en waarschuwde voor een verkoeling van de Nederlands-Belgische betrekkingen.<sup>35</sup>

Op diezelfde dag kwam de Commissie voor Belgische Zaken voor het eerst officieel met een rapport naar buiten. De Commissie besloot dat een herziening van het Scheldeverdrag van 1839 noodzakelijk was. Er bestond veel discussie of een herziening legitiem was omdat van de vijf grote mogendheden die het verdrag in 1839 ondertekend hadden en garant zouden staan voor de Belgische neutraliteit, er slechts twee over waren, namelijk Engeland en Frankrijk. Drie van de vijf garantmogendheden hadden hun woord echter gebroken. Duitsland en Oostenrijk-Hongarije door België de oorlog te verklaren en de Sovjet-Unie verklaarde dat het niets te maken had met overeenkomsten die tsaristisch Rusland gesloten had. Herziening zou aldus legitiem zijn indien Engeland en Frankrijk dat nodig achtten, wat het geval was. Het

---

<sup>33</sup> Smit, *RGP*, **OMSCHRIJVING** 942.

<sup>34</sup> *Ibidem*, no 755, Gezant te Parijs De Stuers aan minister Van Karnebeek, 19 november 1918, 748.

<sup>35</sup> Colenbrander, *Nederland en België*, 8.

rapport eindigde met het besluit dat de voorgenomen herziening bedoeld was België te bevrijden van de beperkingen die de verdragen van 1839 betekenden voor haar soevereiniteit.<sup>36</sup>

Op 13 maart werd dit besluit door Frankrijk en Groot-Brittannië overhandigd aan Den Haag. Tezamen met het bericht kwam een uitnodiging de Nederlandse inzichten over het besluit voor de Raad te komen ontvouwen, welke op 2 april aanvaard werd door de Nederlandse regering. Dik twee weken duurde het dus voordat Den Haag officieel antwoord gaf, maar daar was een reden voor. In de tussentijd vond binnen regeringskringen veel discussie plaats over de te varen koers en het te geven antwoord. Grote waarde werd gehecht aan een adviesstuk van hoogleraar staats- en volkenrecht Struycken, die al eerder in dit stuk langs kwam. Struycken adviseerde Den Haag om zich welwillend op te stellen met betrekking tot herziening van het oude Scheldeverdrag, onder voorwaarde dat Nederland geen enkele verandering hoefde te aanvaarden waarin het zelf niet toestemde. Bovendien diende Nederland als gelijkgerichte partij deel te nemen aan besprekingen om te voorkomen dat de eindbeslissing bij de grote mogendheden zou liggen.<sup>37</sup>

### *Het optreden van Van Karnebeek*

Den Haag had reeds een handvol topdiplomaten naar Parijs gestuurd om het pad te effenen. Nu er een officiële uitnodiging lag om het Nederlandse standpunt voor de *Commissie voor Belgische Zaken* uit te dragen, kwam Van Karnebeek zelf naar Parijs om het woord te voeren. Hij was de eerste Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken die regelmatig zijn werkplek in Den Haag verliet om de grens over te gaan en het Nederlandse buitenlandbeleid te vertegenwoordigen.<sup>38</sup> Op 19 mei kwam de *Conferentie van de Ministers van Buitenlandse Zaken* bijeen in Parijs, de eerste maal dat zowel de ministers van Nederland en België als die van de grote mogendheden samen aanwezig waren. Van Karnebeek verklaarde dat Nederland bereid was mee te werken aan herziening van het Scheldeverdrag, onder voorwaarde dat de territoriale status quo behouden bleef. Onder geen beding zou Nederland gebied afstaan. Nederland zou zich niet verzetten tegen opheffing van de Belgische neutraliteit.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Ibidem, 10.

<sup>37</sup> Ibidem, 11.

<sup>38</sup> R. Schuurmsma, 'De beste van het interbellum' in: *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw* (Den Haag 1999) .....

<sup>39</sup> Van der Klaauw, *Politieke betrekkingen*, 32.

De minister zette uiteen dat Nederland officieel niet deelnam aan de onderhandelingen in Versailles, omdat dat slechts voorbehouden was aan de oorlogvoerende partijen. Nederland had officieel dus geen stem in Versailles, daarom herhaalde Van Karnebeek regelmatig de wens de problemen met België op bilaterale basis op te lossen. Op die manier zouden de grote mogendheden geen invloed kunnen uitoefenen op de uitkomst van de onderhandelingen. Verder speelde hij handig in op het gebrek aan duidelijkheid dat Hymans verschaftte. De Belgische eisen waren bekend, maar slechts geschetst in grote lijnen en niet altijd even goed gegrond.<sup>40</sup> Het verzoek van Van Karnebeek dit wel te doen bracht Hymans in verlegenheid. Ongetwijfeld waren de opvattingen van de geallieerden over Hymans' betoog in februari ook Brussel bekend. Met het stellen van expliciete territoriale eisen zou Hymans de sympathie van de commissie nog verder van zich vervreemden.<sup>41</sup> Het antwoord van Hymans op Van Karnebeeks optreden was aanmerkelijk milder dan het betoog van februari. Harde territoriale eisen stelde Hymans niet, maar de soevereiniteitseisen omtrent de Schelde bleven. En als België niet de volledige soevereiniteit over de Schelde kreeg pleitte hij voor een geïnternationaliseerde Schelde. Wat betreft Limburg wenste hij een gezamenlijke Nederlands-Belgisch defensie van Limburg of een speciaal internationaal regime, dat de Belgische economische en militaire belangen moest waarborgen.<sup>42</sup> Hymans richtte zich sterk op een internationale oplossing, omdat Brussel daarmee dacht meer kans te maken dan in bilaterale onderhandelingen.

### *De resolutie van 4 juni*

Op 4 juni kwam de *Commissie voor Belgische Zaken* met een definitief antwoord. De resolutie meende dat een herziening van het verdrag van 1839 nodig was, die bestudeerd zou worden door een *Commissie van Veertien*. De vijf grote mogendheden en Nederland en België zouden allen twee leden leveren. De herziening mocht echter 'ni transfert de souveraineté nationale, ni création de servitudes internationales' inhouden.<sup>43</sup> De resolutie werd in Nederland gunstig ontvangen. Het besluit maakte immers een eind aan welke vorm van annexionisme dan ook en internationale regimes op de Schelde of de Maas werden uitgesloten. De wens van Van Karnebeek om tot directe bilaterale onderhandelingen te komen kwam niet uit. Door instelling van de Commissie van Veertien was Nederland echter wel als

---

<sup>40</sup> Ibidem, 35.

<sup>41</sup> M. de Waele, 'De Belgische annexionistische campagne in Nederlands Limburg (1914-1920)', 376.

<sup>42</sup> Van der Klaauw, *Politieke betrekkingen*, 36.

<sup>43</sup> de Waele, 'De Belgische annexionistische campagne in Nederlands Limburg (1914-1920)' 375.

gelijkgerechtigde aanwezig bij de onderhandelingen en omdat voor een besluit eenstemmigheid vereist was, was de Nederlandse soevereiniteit gewaarborgd.<sup>44</sup> In België werd met verslagenheid gereageerd na bekendmaking van het besluit van de commissie. De Belgische krant *De Standaard* kopte in blokletters ‘België vernederd en verlaten door bondgenoten.’ Dat tekende enigszins de sfeer waarin veel Belgen verkeerden. Men had gemeend dat de grote mogendheden België zouden steunen in haar naoorlogse situatie. Met name van Frankrijk verwachtte Brussel veel, omdat een sterk België een belangrijke buffer vormde voor Frankrijk. Alle kansen op gebiedsuitbreiding waren verkeken. Een duidelijke uiting van de Belgische verslagenheid was dat de Parijs editie van *La Nation Belge*, na 4 juni niet meer verscheen. Propaganda onder de geallieerden had geen zin meer, zelfs niet bij Frankrijk.<sup>45</sup>

### *De Commissie van Veertien*

De algehele vredesonderhandelingen in Versailles tussen Duitsland en de Entente kwamen op de symbolische datum van 28 juni 1919 tot een eind, exact vijf jaar na de moord op Franz Ferdinand. België kreeg als compensatie voor geleden oorlogsschade zelfs territoriale uitbreiding aan de grens met Duitsland, de gebieden rond Eupen en Malmédy, die later bekend zouden worden onder de naam ‘Oostkantons.’ Economisch schoot België hier echter niet zoveel mee op. In die regio lagen alleen wat beboste hellingen en wellicht een enkele uitgeputte mijn. Daarom bleef de focus liggen op herziening van het Scheidingsverdrag met Nederland uit 1839. De onderhandelingen binnen de *Commissie van Veertien* begonnen eind juli 1919 en zouden uiteindelijk jaren gaan duren, niet in de laatste plaats omdat unanimiteit vereist was. Nederland was niet de eisende partij en kon alles afwijzen wat het niet beviel.

De Belgische eisen kunnen in twee thema’s verdeeld worden, namelijk een economisch pakket en een politiek-militair pakket. In een aantal zittingen werden de Belgische eisen toegelicht. De economisch eisen vormden een herhaling van oude Belgische verlangens. Ten eerste wilden de Belgen soevereiniteit over de Schelde. Het zat Brussel niet lekker dat de Belgen geen zeggenschap hadden over hun verbindingen met de zee, althans niet vanuit de belangrijkste havenstad Antwerpen. De Belgen verdachten Nederland ervan hun soevereiniteit over de Schelde te misbruiken, vanwege het concurrentiegevaar van Antwerpen voor Rotterdam. België wilde daarom beheer, of op z’n minst gedeeld beheer, van de Schelde.

---

<sup>44</sup> Van der Klaauw, *Politieke betrekkingen*, 47.

<sup>45</sup> *Ibidem*, 48.

Ten tweede wilde Brussel beheer over het kanaal van Gent naar Terneuzen. België in het bezit hiervan stellen zou de beste oplossing zijn volgens de Belgische afvaardiging. Het derde waterstaatkundige eisenpakket lag in Limburg. Omdat Limburg niet door België geannexeerd kon worden, moest België het beheer krijgen over een aan te leggen kanaal en spoorweg door Zuid-Limburg, dat Antwerpen met het Ruhrgebied zou verbinden. Een vierde eis was het graven van een kanaal van Antwerpen naar de Moerdijk, om Antwerpen een goede verbinding met de Rijnmond te geven.<sup>46</sup>

De politieke verlangens werden in een volgende zitting geuit. De Belgische politiek-militaire eisen stonden naar eigen zeggen bovenaan het programma. Ten eerste opheffing van de verplichte neutraliteit, ten tweede afschaffing van het verbod van Antwerpen een oorlogshaven te maken - zoals opgenomen in het verdrag van 1839 - en dientengevolge het recht om in oorlogstijd oorlogsbodems over de Schelde te laten varen en als belangrijkste wens een Nederlands-Belgische militair akkoord over de verdediging van Limburg en dan met name de Maaslinie. Deze was volgens de Belgische afvaardiging van een ‘importance strategique exceptionnelle.’<sup>47</sup> De Commissie, die voornamelijk bestond uit technici en ingenieurs, besloot om de militaire eisen te laten onderzoeken door een subcommissie van militaire experts.

Nederland, in de Commissie vertegenwoordigd door ambassadeur in London de Marees van Swinderen en professor Struycken, was niet gerust op de Belgische redevoeringen voor de Commissie. De eisen waren stevig en regelmatig zinspeelde de Belgische afvaardiging op afstand van Nederlandse gebieden, hoewel reeds besloten was dat hiervan geen sprake mocht zijn. Daar kwam bij dat de Belgen een campagne waren begonnen onder het Limburgse volk om hen te bewegen vrijwillig bij België aan te sluiten. Dit veroorzaakte vanzelfsprekend een hoop wantrouwen in Den Haag en men speelde met de gedachte de onderhandelingen af te breken. Het annexionistisch tij verliep in België echter steeds minder gunstig en de Belgische regering nam tenslotte een duidelijk houding aan waardoor van annexionisme geen sprake meer was. Ook werden in deze tijd de officieuze banden met het annexionistische ‘Comité Politique Nationale’ verbroken.<sup>48</sup> De Belgische afvaardiging in de Commissie was het hier niet onverwijld mee eens, maar moest zich schikken.<sup>49</sup>

### *Toezeggingen en weigeringen*

---

<sup>46</sup> Ibidem, 54-56.

<sup>47</sup> Ibidem, 57.

<sup>48</sup> Ibidem, 60.

<sup>49</sup> de Waele, ‘De Belgische annexionistische campagne in Nederlands Limburg (1914-1920)’ 386.



Den Haag besloot de onderhandelingen dus voort te zetten, omdat volgens van Karnebeek herstel van het onderling vertrouwen het belangrijkste doel van de besprekingen was. Van Swinderen maakte duidelijk dat van afstand doen van haar waterstromen geen sprake kon zijn voor een deltaland als Nederland. Toch was Nederland bereid tot enkele concessies, namelijk het graven van het Antwerpen-Maas-Rijn en het Moerdijkkanaal en verbetering van het kanaal naar Terneuzen. Dit aanbod lag er dus en zou nog jaren blijven liggen, waarover straks meer. Een eenvoudige observatie leert ons dat deze kwesties momenteel eigenlijk nog steeds spelen. Steeds grotere schepen met alsmaar meer tonnage zorgen er voor dat discussie tussen Nederland en België over waterwegen een paar keer per eeuw oplaait. Een jarenlange discussie over uitdieping van de Westerschelde is pas in 2009 tot een einde gebracht. Discussie over verbetering van toegankelijkheid van het Kanaal van Gent naar Terneuzen loopt nog steeds. En wanneer deze kwestie opgelost is zal de discussie vermoedelijk oplaaien vanaf het moment dat er weer nieuwe, grotere schepen in de vaart worden genomen.

De militaire kwesties lagen moeilijker. Op 16 september kwam de militaire subcommissie naar buiten met advies. Afschaffing van de verplichte neutraliteit was geen probleem, evenmin afschaffen van het verbod van Antwerpen een oorlogshaven te maken. De grote mogendheden wilden echter geen militair regime op de Schelde, omdat er dan sprake zou zijn van een aan Nederland op te leggen servituut, wat volgens de resolutie van 4 juni niet toegestaan was. De Belgen vroegen de grote mogendheden om hun overwegingen betreffende het in stand houden van de Schelde-situatie. Antwoorden luiden onder meer dat de resolutie van 4 juni het niet toestond, het gevaar dat duikboten en vliegtuigen in een toekomstige oorlog zouden kunnen opleveren voor grote troepentransporten naar de Schelde en met minder risico elders konden landen en ten laatste dat Duitsland na een bezetting van Antwerpen evenmin gebruik zou kunnen maken van de Schelde.<sup>50</sup> De grote mogendheden lieten zich dus leiden door eigen strategische overwegingen. Met name Engeland verzette zich tegen openstelling van de Schelde om een opdringen van Frankrijk tegen te gaan, was de veronderstelling.<sup>51</sup> Frankrijk zag Antwerpen bovendien logischerwijs niet als beslissend voor de verdediging van het eigen land.

De grote mogendheden beschouwden Limburg wel als een serieus veiligheidsprobleem in de Frans-Belgische verdedigingslinie, een militair akkoord moest daarom overwogen worden. Van Swinderen antwoordde dat dit voor Nederland absoluut geen

---

<sup>50</sup> Van der Klaauw, *Politieke betrekkingen*, 65.

<sup>51</sup> *Ibidem*, 66.

optie was. In de eerste plaats omdat het sluiten van een militair verbond inging tegen de principes van de Volkenbond, dat immers gezamenlijke verdediging van het grondgebied van lidstaten voorstond. De enige toezegging van Van Karnebeek was dat Nederland schending van het grondgebied in Limburg als casus belli zou beschouwen. Een Duitse inval zou Nederland dus tot bondgenoot van België maken.<sup>52</sup> Dat zou voldoende garantie moeten zijn voor de Belgische veiligheid. Daarnaast meende Den Haag dat voor een militair akkoord een basis van vertrouwen nodig was, iets waar op dat moment geenszins sprake was.<sup>53</sup> Door de pertinente weigering van Nederland een militair akkoord te sluiten besloten Frankrijk en Groot-Brittannië – de andere Commissieleden Japan, Italië en de VS hadden hun interesse al een tijdje verloren – uiteindelijk voor de Volkenbondsraad te beslissen over de verdediging van Limburg. Den Haag was hier tevreden mee, omdat Nederland bij behandeling van dit onderwerp in de Volkenbondsraad zou zitten en unanimité vereist was.<sup>54</sup>

Op het door Brussel zo belangrijk geachte veiligheidsgebied had België dus niets bereikt. België had zijn lot in de handen van de grote mogendheden gelegd en gerekend op medewerking na de inspanningen die het in de oorlog geleverd had. Maar de strategische eigen belangen van de grote mogendheden en hier en daar rotsvaste principes, zoals bij president Wilson, hadden de Belgische plannen doorkruist. Het optreden van Hymans aan het begin van Versailles had evenmin weinig goed gedaan. De typering die buitenlandse gezanten maakten over de Belgen getuigen hiervan. Had België zich in aanvang bescheidener opgesteld, dan had Den Haag het waarschijnlijk veel moeilijker gekregen. De inzet van Van Karnebeek, op basis van het adviesstuk van Struycken, dat er geen beslissingen over Nederlands hoofd dienden te worden genomen vormde een belangrijk uitgangspunt. De actieve buitenlandpolitiek van Van Karnebeek maakte op de juiste wijze gebruik van de Belgische fouten en het gebrek aan interesse van in elk geval een aantal grote mogendheden. Hierdoor kregen de onderhandelingen een meer bilateraal karakter dan België gewenst had, maar waardoor Nederland sterk stond.

### *Verwerping van het verdrag*

De onderhandelingen tussen Nederland en België werden afgebroken naar aanleiding van de Wielingen, het was inmiddels midden 1920. De Wielingen zijn een benaming voor de

---

<sup>52</sup> Ibidem, 85.

<sup>53</sup> Ibidem, 63.

<sup>54</sup> Ibidem, 70.

vaargeul aan de monding van de Schelde en lopen vlak onder de Belgische kust, maar vielen onder Nederlandse soevereiniteit. Nederland weigerde de soevereiniteit over de Scheldemonding uit handen te geven. Voor de Belgen was de maat nu eindelijk vol. Vermoedelijk onder druk van de publieke opinie, die genoeg had van de ontoegeeflijke houding van Nederland, verbrak Brussel de onderhandelingen.<sup>55</sup>

Het conceptverdrag over toezeggingen op waterstaatkundig terrein bleef uiteindelijk jaren liggen. Eerst in de zomer van 1924 nam Hymans, die een tijdje minister af was geweest, weer contact op met van Karnebeek om het verdrag te ondertekenen. Brussel was bereid de Wielingenkwesitie te laten rusten en het verdrag zoals het er nog altijd lag te ratificeren. Het verdrag zou er ook komen, maar de tijden waren veranderd. De toezeggingen die Van Karnebeek gedaan had – graven van een kanaal door Limburg, het Moerdijkkanaal en verbetering van het kanaal naar Terneuzen – deed hij in een tijd dat de politieke en militaire belangen de economische overschaduwden. Het was een logische keuze van Van Karnebeek, want als Nederland destijds overal nee op gezegd had, had het de mogelijkheden wellicht in de Belgische armen gedreven. Dat gevaar was inmiddels lang geweken, dus de focus lag nu volledig op het economisch belang. Nadat het verdrag aangenomen was door de Tweede Kamer stak er een grote storm van protest op. Aangejaagd door de jonge en zeer talentvolle ingenieur Anton Mussert, de latere NSB-leider, kwam een protestbeweging op gang en werden vele adviesstukken geschreven waarin betoogd werd dat uitvoering van het verdrag grote economische schade zou veroorzaken voor de havens van Rotterdam en Amsterdam. Ook onder het Nederlandse volk ontstond grote weerstand tegen dit ‘onaannemelijk tractaat,’ zoals de historicus Rolf Schuurisma het omschrijft.<sup>56</sup>

Dat Van Karnebeek deze toezeggingen destijds binnen het grote diplomatieke spel van geven en nemen deed ontging de meesten in 1925. In 1927 zou de Eerste Kamer het verdrag uiteindelijk verwerpen, wat de val Van Karnebeek betekende, die zijn lot aan het verdrag verbonden had. Hij zag het verdrag en de economische concessies als een acceptabele prijs voor een vertrouwensrelatie tussen beide landen.<sup>57</sup> Als minister was hij groot geworden en genoot hij door zijn optreden tijdens de onderhandelingen met de Belgen van vlak na de oorlog veel aanzien. Het is daarom bijzonder curieus dat Van Karnebeek jaren later zou vallen op dezelfde materie. De Belgische kwesitie werd dus opgelost met voor Nederland zeer gunstige uitkomsten. De hoge inzet van de Belgen, de tact van Van Karnebeek en het verlies

---

<sup>55</sup> Ibidem, 74.

<sup>56</sup> Rolf Schuurisma, *Het onaannemelijk tractaat* (Groningen 1975)

<sup>57</sup> C.B. Wels, ‘De Belgisch-Nederlandsche confrontatie op de conferentie van Parijs (1919) en de continuïteit in de Nederlandse buitenlandse politiek,’ 412.

## Nederland in de problemen

van interesse van de grote mogendheden voor de kwestie hebben dit tezamen mede mogelijk gemaakt.

## De Keizerkwestie

Het vorige hoofdstuk richtte zich met name op de relatie met België, hoewel Engeland en Frankrijk een prominente rol speelden in de hele kwestie. Den Haag zag London als effectieve belangenbehartiger. Op basis hiervan zou je aan kunnen nemen dat de Nederlands-Britse relaties goed waren. De eerste jaren na de oorlog kenden echter een verkoeling in de betrekkingen tussen de twee landen, die hoofdzakelijk veroorzaakt werd door de Keizerkwestie. Naast de Belgische annexatiecampagne zag Den Haag zich geconfronteerd met nog een hoofdpijndossier, dat de relaties met de buurlanden flink op scherp zou zetten. Bij deze kwestie spelen vooral de betrekkingen met Engeland en in iets mindere mate Frankrijk een rol. Dit hoofdstuk zal zich daarom specifiek richten op de verhoudingen tot die staten.

### *Wilhelm in Amerongen*

Op 9 november, twee dagen voor het einde van de oorlog, besloot keizer Wilhelm II het zinkende schip definitief te verlaten en te vluchten uit Duitsland. Vanuit Spa kwam hij via Eysden in Zuid-Limburg Nederland binnen. De grenswachten aldaar hadden opdracht gekregen de *Kaiser* en zijn gevolg doorgang te verlenen en eenmaal op Nederlands grondgebied was Wilhelm veilig. De keizer kreeg als voorlopige verblijfsplaats kasteel Amerongen toegewezen en viel onder de verantwoordelijkheid van de Commissaris van de Koningin in Utrecht.<sup>58</sup> Er heerste op dat moment, en eigenlijk nog steeds, onduidelijkheid over de beweegredenen van Wilhelm om naar Nederland te komen. Was het zijn eigen keuze, omdat hij er bijvoorbeeld van uitging dat Nederland grote waarde hechtte aan het volkenrecht en daarom niet snel geneigd zou zijn iemand uit te leveren? Of was hij uitgenodigd door een vertegenwoordiger van de Nederlandse staat? Het was namelijk bekend dat generaal Van Heutsz, tevens adjudant van koningin Wilhelmina, een bezoek had gebracht aan het Duitse hoofdkwartier in Spa. Velen, waaronder de Ententelanden, maakten de optelsom dat hij Wilhelm uitgenodigd zou hebben naar Nederland te komen. Den Haag stelde vanaf het begin dat niemand van Wilhelms komst wist en dat het bezoek van Van Heutsz aan Spa absoluut privaat was.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Smit, *RGP*, no. 727. Notulen buitengewone ministerraad, 734.

<sup>59</sup> *Ibidem*, 824. De Marees van Swinderen aan van Karnebeek, 805.

In 2006 verscheen in het niet onbetrouwbare weekblad *Elsevier* een artikel dat op basis van Franse militaire stukken beweerde dat Wilhelmina keizer Wilhelm uitgenodigd zou hebben, reeds in oktober.<sup>60</sup> Het is bekend dat Van Heutsz een vertrouweling was van Wilhelmina, hij was immers haar adjutant. Anderzijds, hoe kon de Franse militaire inlichtingendienst weten wat verder niemand anders wist? Was het niet gewoon een aanname? Vast staat in elk geval dat Wilhelmina tot aan Wilhelms dood in 1942 nooit een bezoek aan hem heeft gebracht. Koninklijke archieven waarin wellicht melding wordt gemaakt van de afweging Wilhelm al dan niet asiel aan te bieden zijn vernietigd tijdens de Duitse inval in 1940. Deze prangende zaak zal vermoedelijk dus voor altijd in nevelen gehuld blijven.

*'Hang the Kaiser!'*

Eind november 1918, amper twee weken na het einde van de oorlog, werd het vuurtje voor het eerste opgepookt door de Britse media, wat de inleiding betekende voor de eerste keizercrisis. De *Times* publiceerde een artikel met daarin de vraag hoe de Entente zich moet opstellen tegenover de *Kaiser*. De Britse regering sprak zich nog niet hardop uit, behalve dat 'op wie de verantwoordelijkheid voor de misdadige oorlog drukt, de gerechte straf daarvoor niet mag ontgaan.'<sup>61</sup> Eén van de meest fanatieke voorstanders van uitlevering van de *Kaiser* zou uiteindelijk de Britse premier Lloyd George worden. Een voorname reden hiervoor waren de Britse verkiezingen die op de rol stonden. Tijdens de verkiezingscampagne bleek het voornemen om Wilhelm te laten berechten enorm populair onder de kiezers. Met slogans als 'Hang the Kaiser!' en 'Make Germany pay!' stelde Lloyd George een voortzetting van zijn premierschap veilig. Het waren niet alleen electorale overwegingen die de Britse premier zo'n vurig bepleiter van uitlevering van Wilhelm maakte. Ten eerste vond hij dat iemand verantwoordelijk moest worden gesteld voor de gruwelen van de oorlog. Ten tweede was hij bang voor de gevolgen van een vrijelijk rond bewegen van de keizer en daarmee gepaarde herleving van Duitse ambities in Europa. De derde motivatie was ingegeven door klassenverschil. Lloyd George was zelf afkomstig uit de middenklasse en nu de kans zich voordeed een lid van een vooraanstaande Europese koninklijke familie verantwoordelijk te

---

<sup>60</sup> 'Nederland niet neutraal in Eerste Wereldoorlog' van: website Elsevier <<http://www.elsevier.nl/web/Nieuws/Nederland/94079/Nederland-niet-neutraal-in-Eerste-Wereldoorlog.htm>> (11 februari 2011)

<sup>61</sup> Smit, *RGP*, no. 770. De Marees van Swinderen aan van Karnebeek, 784.

maken voor zijn wandaden wilde hij die niet laten lopen. Maar de Britse regering stond niet als één man achter Lloyd George. Meer dan eens lieten kopstukken zich in gesprekken met gezant Van Swinderen ontvallen dat het zo wel goed was.<sup>62</sup>

Hoewel veel over deze zaak gesproken werd kwam het deze periode niet tot een formeel verzoek tot uitlevering. In de Nederlandse politiek en zelfs in het kabinet bestond veel discussie over de aanwezigheid van de keizer in Nederland. Van Karnebeek was dan wel voorstander van asiel, de nieuwe premier Ruys de Beerenbrouck was dat niet. Begin december besloot de Ministerraad de Commissaris van de Koningin naar Wilhelm te sturen om hem uit te leggen dat zijn aanwezigheid gevaar opleverde voor Nederland.<sup>63</sup> Nederland stond reeds te boek als pro-Duits wat alleen maar verergerd werd door Wilhelms aanwezigheid. Met de Belgische annexatiecampagne op de achtergrond kwam het zeer slecht uit. De Kaiser uitzetten of internen was echter iets dat indruiste tegen volkenrechtelijke regels, die Van Karnebeek hoog in het vaandel had staan.

### *Keizerkwestie op achtergrond*

De verkiezingscampagne van Lloyd George stopte vlak voor kerst 1918, toen de verkiezingen waren geweest. Daarmee verdween ook een deel van de felheid van de roep om uitlevering. Misschien ook waren de Ententelanden meer bezig met de op handen zijnde vredesonderhandelingen in Versailles, waarin alle details geregeld zouden moeten worden. Het moet gezegd dat Den Haag de weken rond de jaarwisseling uitstekend werk geleverd heeft. Nog voor de Belgische kwestie echt tot ontbranding kwam had Den Haag het corps diplomatique in Parijs bovendien danig versterkt.. Naast het onder het voetlicht brengen van de Nederlandse positie bij de grote mogendheden was beïnvloeding van de pers een voorname taak.

Een belangrijke katalysator voor de houding der Entente-regeringen vormden namelijk nog steeds de media, zowel in Engeland als in Frankrijk. De Engelse pers had veel aandacht voor de keizerkwestie en de Franse pers sprak felle woorden over de doorlating van Duitse troepen door Limburg aan het einde van de oorlog.<sup>64</sup> De betrekkingen met Engeland waren normaal te noemen, maar hoe moest men de houding van de Fransen - die de Belgen leken te steunen in hun eisen – ten opzichte van Nederland zien te veranderen? De regering van een

---

<sup>62</sup> Nigel Ashton en Duco Hellema, 'Anglo-Dutch relations and the Kaiser question 1918-1920' in: Nigel Ashton en Duco Hellema, *Unspoken allies. Anglo-Dutch relations since 1780* (Amsterdam 2001) 86.

<sup>63</sup> Smit, *RGP*, no. 778 Notulen ministerraad 7 december 1918, 793.

<sup>64</sup> De Vries, *Herinneringen en dagboek Ernst Heldring*, 273.

democratisch land wordt vaak aangejaagd door het volk, dat op haar beurt vaak aangejaagd wordt door de media. Het was dus zaak om de media anders te laten te laten schrijven of op zijn minst op te laten houden met hun lastercampagne. Verschillende middelen werden daarvoor gebruikt. Nederlandse diplomaten als Van Swinderen, Loudon en Heldring bezochten redacties van verschillende grote Franse kranten om de positie van Nederland uit te leggen. Niet zelden ging dat gepaard met het toeschuiven van grote sommen geld. Wat meer effect had valt moeilijk te meten, maar na de jaarwisseling, begin 1919, zweeg de Franse pers. Er verschenen ook geen positieve artikelen over Nederland, maar de vuilspuiterij was over.

Een andere manier om de betrekkingen met de Fransen te verbeteren was hulp bieden bij de wederopbouw. Naast België was Noord-Frankrijk, toch al niet het mooiste gebied van Europa, het voornaamste slagveld geweest. Het was in het voorjaar van 1919 dat de Franse wielerklassieker Parijs-Roubaix voor het eerst de naam 'Hel van het Noorden' opgeplakt kreeg. Niet alleen vanwege de zwaarte van de koers, maar vooral vanwege de totale verwoesting waar de renners doorheen reden. De Nederlandse regering zag hier een uitgelezen kans de Fransen te hulp te schieten, met name op het punt van het leveren van vee, waar in Noord-Frankrijk een schrijnend gebrek aan was. Eind december besloot het kabinet een commissie te sturen naar de verwoeste gebieden om te helpen met de wederopbouw.<sup>65</sup> Om dit verder uit te buiten werd, tegen betaling, hierover bericht door enkele grote Franse kranten.<sup>66</sup>

De betrekkingen met Frankrijk werden door bovenstaande initiatieven sterk verbeterd. De Franse regering toonde zelfs interesse in oprichting van een Frans-Nederlandse bond voor economische aangelegenheden. Frankrijk op haar beurt was namelijk bevreesd voor Anglo-Amerikaanse overheersing op economisch en financieel gebied. Aansluiting met Nederland en België en ook Zwitserland leek hen daarom een geschikte oplossing.<sup>67</sup> Voor het slagen daarvan moest Nederland echter wel door één deur kunnen met België. Het is aannemelijk dat de Franse steun voor België minder werd om Nederland, dat economisch en financieel veel te bieden had, niet teveel tegen de haren in te strijken of erger nog, richting Duitsland te bewegen. Wederom zien we dus tegenstrijdige belangen bij de grote mogendheden, waar Den Haag zijn voordeel mee kon doen. Tijdens het vervolg van de Keizerkwestie was Frankrijk opmerkelijk stil en kwam het grootste lawaai vanuit Britse hoek.

---

<sup>65</sup> Smit, *RGP*, no. 823. Notulen ministerraad, 23 december 1918, 841.

<sup>66</sup> *Ibidem*, no. 924. Rochussen aan minister van Karnebeek, 9 februari 1919, 916.

<sup>67</sup> *Ibidem*, no. 958. Rochussen aan minister van Karnebeek, 22 februari 1919, 958.



*Formeel uitleveringsverzoek*

Begin 1920, ruim een jaar na de eerste keizercrisis, laaide de Keizerkwestie weer op. De vredesonderhandelingen waren inmiddels definitief voorbij, dus de aandacht kon weer gericht worden op andere zaken. Op 16 januari 1920 kreeg de Nederlandse regering van de Opperste Raad der Geallieerden een officieel verzoek binnen waarin gevraagd werd om uitlevering van Wilhelm von Hohenzollern. Keizer was hij inmiddels niet meer, reeds eind november 1918 had hij een officiële abdicatie ondertekend. Het verzoek tot uitlevering was geen unaniem verzoek van de grote mogendheden. Uit een gesprek met zijn Amerikaanse ambtsgenoot begreep Loudon – inmiddels De Stuers opgevolgd als gezant in Parijs – dat de Amerikanen niet geraadpleegd waren over het verzoek. Een gesprek met de Italiaanse gezant leerde dat Italië ook weinig herrie zou gaan maken als Nederland de uitlevering zou weigeren. Zoals we in de Belgische kwestie ook al zagen bestond er geen eensgezindheid bij de grote mogendheden. Was die er wel geweest dan had Nederland het een stuk moeilijker gehad om zijn rug recht te houden. In tegenstelling tot de eerste weken na de oorlog bestond er in Nederland inmiddels namelijk wel eensgezindheid als het ging om het verlenen van asiel aan de gewezen Duitse keizer. Zowel binnen het kabinet als bij het Nederlandse volk leefde sterk het idee dat het in de lijn van de Nederlandse traditie lag om asiel te verlenen aan politieke vluchtelingen van welk allooi dan ook. Daarnaast zag Nederland het als een aantasting van zijn soevereiniteit als het unilateraal door de grote mogendheden gedwongen werd tot uitlevering.<sup>68</sup> Den Haag vond dus dat het volste recht had om het formele uitleveringsverzoek te weigeren.

Ongeveer een week na het uitleveringsverzoek kwam bij de Vredesconferentie een formele nota binnen van minister Van Karnebeek waarin hij de Nederlandse positie uitlegde. Ten eerste betoogde Van Karnebeek dat verplichtingen over uitlevering, opgenomen in artikel 227 van het Verdrag van Versailles, alleen van toepassing waren op Duitsland. Als niet-belligerent land was het verdrag niet van toepassing op Nederland. Ten tweede kon Nederland geen verzoeken honoreren die ingingen tegen Nederlandse wetten en tradities. Nederland ving al eeuwen internationale vluchtelingen op en zou haar beleid niet gaan wijzigen onder buitenlandse druk.<sup>69</sup> De weigering van het verzoek betekende een korte, maar heftige verstoring van de Nederlands-Britse betrekkingen. In een onderhoud met de Britse gezant

---

<sup>68</sup> Ashton en Hellema, 'Anglo-Dutch relations and the Kaiser question 1918-1920', 92.

<sup>69</sup> J. Woltring, *RGP, Buitenlandse politiek 1919-1945, periode A 1919-1920, deel I, 1 juli 1919 – 1 juli 1920*, no. 215. Note verbale minister van Karnebeek aan Clemenceau, 21 januari 1920, 391.

deelde Van Karnebeek mee dat Nederland de kwestie voelde als ‘rakend aan zijn onafhankelijkheid, verwachtingen omtrent wijziging van het beleid zijn illusoir.’ De gezant erkende dat Nederland in zijn recht stond en dat Engeland misschien wel hetzelfde gedaan zou hebben als het in de Nederlandse positie verkeerd zou hebben. De grote moeilijkheid was echter dat veel Duitse officieren en staatslieden wél uitgeleverd werden, maar de ex-keizer niet, omdat hij in Nederland verbleef. Artikel 267 van het Verdrag van Versailles, dat bepaalde dat Duitsland de schuld van de oorlog op zich nam, was hiervoor verantwoordelijk. Verantwoordelijk personen die in Duitsland verbleven konden terecht worden geroepen. Van Karnebeek antwoordde nogmaals dat Nederland in tegenstelling tot Duitsland geen verplichtingen ondertekend had. De uitlevering van Wilhelm had volgens hem ‘een politiek karakter, die van de anderen een strafrechtelijk.’ Daarnaast was Van Karnebeek van mening dat zowel Engeland als Nederland hun goede relatie niet op het spel moesten zetten voor zo’n symbolische kwestie. Met name voor de politiek in Azië, waar Japan met steeds meer argwaan bekeken werd, was een goede verstandhouding tussen de Nederlanders en de Britten van groot.<sup>70</sup> Daarmee was de kous echter niet af. Enkele dagen later werd de zaak verder op de spits gedreven tijdens een volgend onderhoud met de Britse gezant. Tijdens het gesprek deelde hij officieel de teleurstelling van de Britse regering mee en waarschuwde hij voor afbreken van de betrekkingen en ontzegging van lidmaatschap van de Volkenbond. Nogmaals antwoordde Van Karnebeek dat Engeland niet hoefde te rekenen op uitlevering. Het hele volk stond achter de Nederlandse regering.<sup>71</sup>

### *Onenigheid in Londen*

Was er geen eensgezindheid tussen de grote mogendheden, binnen de Britse regering was evenmin sprake van veel samenhang, om niet te zeggen factiestrijd. Eerder dit hoofdstuk werd al duidelijk dat Lloyd George om verschillende redenen één van de grootste voorstanders van uitlevering was. Maar hij had enkele machtige tegenstanders, waaronder Lord Curzon, de Britse ambtsgenoot van Van Karnebeek, zijn secondant Lord Hardinge en de Britse gezant in Den Haag. Op de achtergrond ook nog gesteund door de Britse koning. Deze groep was bang voor verstoring van politieke en economische betrekkingen tussen Nederland en Engeland, als Lloyd George zou blijven hameren op uitlevering. Ze spraken zich niet hardop uit tegen de

---

<sup>70</sup> Woltring, *RGP, Buitenlandse politiek 1919-1945*, no. 228. Dagboek minister van Karnebeek, 29 januari 1920, 417.

<sup>71</sup> *Ibidem*, no. 234. Dagboek minister van Karnebeek 2 februari 1920, 423.

premier, maar deden achter de schermen hun best om het harde beleid van dreigementen richting Nederland wat af te zwakken. Van Karnebeek was trouwens niet bang voor dwangmaatregelen. Hij verwachtte niet dat de Entente zijn toevlucht zou nemen tot harde represailles ‘om daarmee het tijdperk waarin macht boven recht gaat in te wijden.’<sup>72</sup> De weigering van Nederland vond waardering en erkenning in hogere en intelligente klassen. Ook de Britse pers hield zich gedeisd. Volgens de Nederlandse tijdelijk zaakgelastigde kwam dit door de ‘zakelijke inhoud en waardige toon’ van Van Karnebeeks nota aan de Vredesconferentie.<sup>73</sup>

De Britse gezant probeerde ondertussen nog wel de meubelen te redden voor zijn premier om Engels gezichtsverlies te voorkomen. Lloyd George wist zelf inmiddels misschien ook al wel dat het niet zou komen tot uitlevering, maar er moest iets gebeuren. Het zou wenselijk zijn als Nederland iets zou doen ‘to help them save their faces.’ Toen ontstond het idee om Wilhelm te internen in Nederlands-Indië, ver weg van het Europese politieke toneel. Lloyd George had eerder al de Falkland-eilanden geopperd. Ook hierin kon Van Karnebeek echter niet meegaan, want de Nederlandse grondwet voorkwam internering van Wilhelm, of dat nu in Nederland was of in Indië. Bovendien was het in Nederlands-Indië ook niet rustig, daar op dat moment de eerste nationalistische groepen van zich begonnen te spreken.<sup>74</sup> Nederland zette zijn hakken in het zand en was niet van zins Wilhelm uit te leveren, te internen of wat dan ook. Het was inmiddels een prestigezaak geworden, niet alleen voor Lloyd George, maar zeker ook voor Nederland.

### *Einde keizercrisis*

Een tweede officieel verzoek tot uitlevering liet op zich wachten tot 14 februari. Het begint misschien eentonig te worden, maar uit deze nota bleek andermaal het gebrek aan eenheid bij de grote mogendheden. De Verenigde Staten, Japan en Italië voelden vanaf het begin al weinig voor sancties en bemoeiden zich nauwelijks met de hele keizerkwestie. Uit de nota van 14 februari bleek dat ook Frankrijk en Engeland niet op één lijn zaten. De Britse regering speelde inmiddels de ‘Indië-kaart,’ het idee dat Wilhelm geïnterneerd zou worden in Nederlands-Indië. Van Karnebeek had dat idee echter al afgeschoten om verschillende redenen. De nota, opgesteld door de Fransen, sprak echter van ‘soit sur place,’ wat vrij

---

<sup>72</sup> Ibidem, no. 245. Minister van Karnebeek aan Loudon 5 februari 1920, 434.

<sup>73</sup> Ibidem, no. 223. Tijdelijk zaakgelastigde aan minister van Karnebeek 26 januari 1920, 410.

<sup>74</sup> Ibidem, no. 247. Dagboek minister van Karnebeek 6 februari 1920, 436.

vertaald internering ter plaatse betekende, in Nederland zelf dus.<sup>75</sup> Daarmee werd de grond onder premier Lloyd George verder weggeslagen. Van een uitlevering zou nu zeker geen sprake meer zijn.

Uit een onderhoud tussen de in Londen teruggekeerde gezant Van Swinderen en Lord Hardinge bleek dat de laatste niet ontstemd was over de Nederlandse houding inzake de keizerkwestie.<sup>76</sup> Hardinge was tenslotte onderdeel van de tegengestelde beleidsopvatting van Lloyd George. Enkele dagen later trad Van Swinderen in gesprek met Lloyd George zelf. De Britse premier uitte hier zijn voornaamste vrees, namelijk dat Wilhelm weer politiek actief zou gaan worden zonder dat Nederland dat kon tegenhouden. Van Swinderen bracht daar tegenin dat Wilhelm in het centrum van Nederland beter in de gaten gehouden kon worden dan wanneer hij ergens in Indië zat. Uit het gesprek kwam in ieder geval naar voren dat de Britse regering niet langer uit was op een ‘trial’ van Wilhelm.<sup>77</sup> Daarmee leek de keizerkwestie voorgoed tot een einde te komen.

Als men de betrokken landen in deze kwestie al zou willen uitdrukken als winnaar en verliezer, dan zou Nederland in ieder geval niet als verliezer hoeven te worden bestempeld. Van Swinderen waarschuwde echter wel dat het verblijf van de ex-keizer er hoogstwaarschijnlijk niet voor zou zorgen dat er in de toekomst veel internationale congressen zouden plaatsvinden in Nederland, om nog maar te zwijgen over de hoofdzetel van de Volkenbond, iets wat Van Karnebeek zeer graag wilde. Op 9 maart trad Nederland wel toe als lid van die Volkenbond, terwijl één van de eerdere dreigementen van Engeland was dat Nederland geweigerd zou worden. Van Karnebeeks vermoeden dat Engeland in deze periode waarin idealisme althans voor de bühne de boventoon voerde geen keiharde machtspolitiek wilde bedrijven leek dan ook een juiste interpretatie te zijn. Ongetwijfeld speelden er andere, veel hogere belangen mee, maar wellicht dat het er iets mee te maken heeft gehad.

Om toch een beetje goede wil te tonen aan de Entente en een remonte van Wilhelm, of één van zijn nazaten, te voorkomen besloot het kabinet om de voormalige kroonprins – ook Wilhelm geheten – dezelfde abdicatie te laten ondertekenen als de keizer in november 1918.<sup>78</sup> Het huis Hohenzollern zou vanaf dat moment geen grote rol van betekenis meer spelen op het Europese politieke toneel. En vanzelfsprekend ook niet daarbuiten. Maar zelfs de abdicatie van kroonprins Wilhelm kon de ongerustheid over een mogelijke heropleving van Wilhelm

---

<sup>75</sup> Ashton en Hellema, ‘Anglo-Dutch relations and the Kaiser question 1918-1920’, 94.

<sup>76</sup> Woltring, *RGP, Buitenlandse politiek 1919-1945*, no. 276. De Marees van Swinderen aan minister van Karnebeek 3 maart 1920, 487.

<sup>77</sup> Ibidem, no. 279. De Marees van Swinderen aan minister van Karnebeek 5 maart 1920, 488.

<sup>78</sup> Ibidem, no. 293. Notulen ministerraad 18 maart 1920, 513.

niet wegnemen. Nadat de Entente kennis had genomen van een Koninklijk Besluit dat Wilhelm voortaan in Huis Doorn te laten verblijven volgde nog een laatste waarschuwing van Britse kant. Lloyd George schreef dat Nederland, door asiel te verlenen aan de ex-keizer, de volledige verantwoordelijkheid nam voor de bewaking van de keizer, diens correspondentie en contacten met de buitenwereld. Mocht in de toekomst de angst van Lloyd George en de Entente uitkomen dat Wilhelm weer politiek actief zou worden en Europa opnieuw in een oorlog zou storten zou de staat der Nederlanden de geschiedenis ingaan als hoofdverantwoordelijke.<sup>79</sup> Daarmee kwam de keizerkwestie definitief tot een einde en binnen niet al te lange tijd normaliseerden de betrekkingen met Engeland weer tot het gebruikelijke, vriendschappelijke niveau.

De geschiedenis leert ons dat een herleving van een politiek actieve Wilhelm II uiteindelijk niet uit is gekomen. Sterker nog, toen de nazi's Nederland in 1940 binnenvielen waren ze helemaal niet geïnteresseerd in Wilhelm. Het waren eerder de bepalingen in het Verdrag van Versailles, uitonderhandeld door de Entente-regeringen, die de kiem legden voor een nog veel grotere oorlog, die een luttele twintig jaar op zich zou laten wachten. Tot zijn dood in juni 1941 woonde Wilhelm in Huis Doorn, waar hij werd bijgezet in een door hem zelf ontworpen mausoleum. Het lichaam van Wilhelm ligt daar nog steeds en wordt op zijn verzoek teruggebracht naar Duitsland eens het weer een monarchie is. Er is weinig fantasie voor nodig om te zien dat dat voorlopig niet zal gaan gebeuren.

### *Succesredenen*

Wat waren nu de voornaamste redenen van succes voor het Nederlands beleid inzake de keizerkwestie? Net als bij de Belgische kwestie kunnen we opmerken dat de grote mogendheden bepaald niet als een eenheid opereerden. Op het eerste gezicht leek de Entente misschien een bondgenootschap met gezamenlijke belangen en die waren er ook wel, maar er waren ook veel tegengestelde belangen en slechte onderlinge communicatie. We zagen dat de Britten op eigen houtje namens de hele Entente een verzoek om uitlevering deden, terwijl de V.S. daar bijvoorbeeld niet eens van op de hoogte was. Toen dat verzoek eenmaal gedaan was bleek dat Italië niet al te zeer zou hameren op uitlevering. Naast angst voor Duitse heropleving was Frankrijk op haar beurt bevreesd voor een Angelsaksische overheersing van

---

<sup>79</sup> Ibidem, no. 310. Lloyd George aan minister Van Karnebeek 24 maart 1920, 540.

## Nederland in de problemen

het Europese continent en zocht daarom naar verbetering van betrekkingen met continentale staten. Interesse in een economisch verbond met Nederland, België en Zwitserland illustreert dit. Zelfs binnen regeringen, en dan met name de Britse, was men het niet eens over de keizerkwestie.

Voor Nederland kwamen al die tegengestelde belangen goed uit. Het diplomatieke personeel heeft vervolgens goed werk geleverd door de posities van de mogendheden in kaart te brengen en te berichten aan minister van Karnebeek. Met de verschillende belangen van de mogendheden in het achterhoofd was het voor Den Haag mogelijk om de rug recht te houden en een zelfstandige politiek te voeren. Had de Entente direct na de oorlog, toen er binnen het Nederlandse kabinet onenigheid was over de wenselijkheid van de aanwezigheid van Wilhem, doorgedrukt dan was er een grote kans geweest op uitlevering, maar die kans bleef onbenut. Gesteund door internationale rechtsregels en de mening van het volk kon Nederland zijn positie handhaven en als relatief kleine mogendheid toch een vuist maken tegen een coalitie van grote mogendheden.

## **Nederland en de naoorlogse wereldorde**

Met het einde van de Grote Oorlog brak een nieuwe periode aan in de geschiedenis. Vier keizerrijken waren verdwenen en opgedeeld in republieken, er woei een idealistische wind in de wereldpolitiek en er was sprake van het opzetten van een bond der volkeren, die moest voorkomen dat de wereld zich ooit nog eens in dood en verderf zou storten. Ook Den Haag zag zich gesteld voor een aantal belangrijke keuzes, keuzes die op voorhand in zouden gaan druisen tegen de gevoerde neutraliteitspolitiek van de afgelopen tientallen jaren. Over de te varen koers was uiteraard veel discussie binnen de Nederlandse politiek. De voornaamste kwesties die in dit hoofdstuk aan bod zullen komen zijn de verhouding tot Duitsland en de toetreding tot de Volkenbond. De eerste was een gevoelig onderwerp zo vlak na de oorlog, temeer vanwege de door de Entente veronderstelde Duits-gezindheid. Een economisch krachtig Duitsland was van levensbelang voor de Nederlandse economie, maar een economisch opkrabbend Duitsland was nu net wat met name Parijs ten koste van veel wilde voorkomen. Nederland mocht ook weer geen al te vurig pleitbezorger worden van de Duitse belangen, zeker niet met de kwesties van de Belgische annexatie-eisen en die van het asiel aan keizer Wilhelm spelend op de achtergrond. Voorzichtigheid was geboden.

Een tweede onderwerp waarover veel discussie plaatsvond was toetreding tot de Volkenbond. Onderdeel uitmaken van een dergelijke bond betekende namelijk een einde van de zelfstandige neutraliteitspolitiek die Nederland al sinds decennia voerde. De Volkenbond kon lidstaten verplichten tot deelname aan economische sancties of zelfs militair ingrijpen tegen een mogelijke agressor. Den Haag had zich al een eeuw buiten bondgenootschappen gehouden, juist om niet meegesleurd te worden in een groot conflict. Die politiek had zich uitbetaald in de Eerste Wereldoorlog, waarin beide kampen de Nederlandse neutraliteit respecteerden en ons land de vier jaren relatief ongeschonden doorkwam.

### **Een verzwakt Duitsland**

Het zal de oplettende lezer niet ontgaan zijn dat deze thesis tot nu toe vooral over politieke en militaire aangelegenheden is gegaan. Dat is ook niet heel verwonderlijk, omdat het hier (de nasleep van) een oorlogssituatie betreft. Dit deel van het hoofdstuk zal geschreven worden vanuit een meer economisch oogpunt. De insteek van de belangrijkste onderhandelaars in Versailles was hoofdzakelijk politiek van aard. Clemenceau was namens de Fransen vooral op

zoek naar een militair verzwakte erfvijand, zodat Frankrijk in de toekomst geen gevaar mee hoefde te verwachten, Lloyd George was zich bewust van de gevoelens onder het Engelse volk en zocht een schuldige om aan te wijzen en president Wilson was vooral bezig met het warm maken van de wereld voor een volkerenbond en een nieuwe manier van internationale politiek bedrijven. Iedere regeringsleider had zijn eigen agenda.<sup>80</sup> Met name de Britten en de Fransen wilden met economische middelen hun politieke doeleinden bewerkstelligen. Volgens artikel 231 van het Verdrag was Duitsland verantwoordelijk en aansprakelijk voor de oorlog. Naast confisquatie van bijna al het Duitse oorlogsmaterieel werd een groot deel van de Duitse handels-, visserij- en binnenvaartvloot in beslag genomen, alsmede een groot deel van de industriële machines, het wagenpark en de treinen.<sup>81</sup> Los daarvan werd Duitsland veroordeeld voor een bedrag aan herstelbetalingen dat in eerste instantie uit zou komen op een fabelachtige 269 miljard goudmark, omgerekend naar nu zo'n 2,5 biljoen euro. Uitgedrukt in verhouding tot het BBP zou dat neerkomen op zo'n 70% ervan.

Je hoeft geen econoom te zijn om na te gaan dat de economische levensvatbaarheid van Duitsland na deze ingrepen bijzonder laag was. Nederland zag dit met lede ogen aan, omdat Nederland van oudsher economisch sterk afhankelijk was van Duitsland. De welvaart in Nederland hing nauw samen met de economische productiviteit in het Duitse gebied. De Nederlandse regering beschouwde de uitkomsten van de onderhandelingen in Versailles dan ook als een regelrechte ramp.<sup>82</sup> De Britse en Franse onderhandelaars hadden hier weinig oog voor, maar één van de meest vlammende betogen tegen de bepalingen uit het Verdrag van Versailles zou toch van een Brit komen. Reeds in 1919 verscheen het beroemde boek *The economic consequences of the Peace* van de econoom John Maynard Keynes, waarin hij uitgebreid uit de doeken deed wat de economische gevolgen zouden zijn van het verdrag. De productiviteit van Duitsland, de motor van de Europese economie, zou drastisch dalen, wat ongetwijfeld zijn weerslag zou hebben op de levens van miljoenen mensen uit andere Europese landen.<sup>83</sup> In Nederland werd zijn boek met instemming ontvangen.

### *Duitse kredietaanvraag*

---

<sup>80</sup> Paul Moeyes, *De sterke arm, de zachte hand. Het Nederlandse leger & de neutraliteitspolitiek 1839-1939* (Amsterdam 2006) 335.

<sup>81</sup> Moeyes, *De sterke arm, de zachte hand*, 336.

<sup>82</sup> Ries Roowaan 'Naast de grote machten. Nederlands-Duitse politieke en handelspolitieke betrekkingen 1918-1933' in: Frits Boterman en Marianne Vogel, *Nederland en Duitsland in het interbellum*, 210.

<sup>83</sup> John Keynes, *The economic consequences of the peace* (London 1920), 216.



Op de symbolische datum 28 juni 1919 – exact vijf jaar na de moord op Frans Ferdinand, die de aanleiding was voor het uitbreken van WO I – werd het vredesverdrag in Versailles getekend. De Duitsers hadden nog wat gesputterd tegen de voor Duitsland zeer ongunstige bepalingen, maar het mocht niet baten. Al snel sprak men bij Buitenlandse Zaken de verwachting uit dat Duitsland bij Nederland om krediet zou gaan vragen. Den Haag zou hier alleen op ingaan als recht gedaan werd aan Nederlandse grieven of economisch voordeel behaald kon worden. Nederland dacht aan kolenleveringen, het oplossen van de Eemskwestie (waar Nederland en Duitsland al jaren een soevereiniteitsgeschil over hadden), verbetering van de positie van Nederlandse inwoners en bedrijven in Duitsland.<sup>84</sup>

Nederland was dus bereid het financieel armlastige Duitsland financieel bij te springen, maar alleen wanneer het de eigen belangen diende. Een economisch heroplevend Duitsland was echter nodig voor Nederland, zo bekeken had Den Haag weinig keus de kredietaanvraag naast zich neer te leggen. Eind 1919 stuurde minister Van Karnebeek een nota aan het Duitse gezantschap waarin hij de Nederlandse wensen met betrekking tot kredietverstrekking uit de doeken deed. Den Haag eiste een vijfjarige regeling, waarin Duitsland verplicht 250.000 ton kolen per maand leverde, met een minimum van 90.000 ton, alsmede een regeling over uitvoer van steenkool uit velden vlak over de Limburgse grens, waarvan de geologische bedding eigenlijk in Nederland lag. Indien Duitsland akkoord ging was Nederland bereid tot een krediet van 200 miljoen euro.<sup>85</sup>

Van Karnebeek was zich ervan bewust dat een bilaterale kredietovereenkomst met Duitsland tot scheve gezichten zou kunnen leiden, met name bij de Fransen. In de eerste plaats hadden de Fransen zelf behoefte aan Duitse kolen, maar werden die niet naar behoren geleverd, ten tweede vond internationaal overleg plaats voor een multilaterale kredietverstrekking. Een financiële regeling met Duitsland stond onder auspiciën van de *Commission des Reparations*, waar Frankrijk een belangrijke zetel in had. Het duurde niet lang of de commissie kreeg lucht van Nederlands-Duitse onderhandelingen. Curieus is dat de commissie op het spoor werd gezet door een Belgische gedelegeerde. Dat op de achtergrond de onderhandelingen over een nieuwe Scheldeverdrag speelden zal beslist geen toeval zijn geweest. Van Karnebeek was zich bewust van de situatie blijkt uit de diplomatieke berichtgeving. De gezant in Parijs, Loudon, kreeg de opdracht om contact te zoeken met de voorzitter van de *Commission des Reparations*, om het Nederlandse handelen uit te leggen.

---

<sup>84</sup> Woltring, *RGP, Buitenlandse politiek 1919-1945*, no. 20. Voorzitter en secretaris van de Raad van Bijstand der Directie van Economische Zaken bij Buitenlandse Zaken Loder en Crommelin 17 juli 1919, 47.

<sup>85</sup> *Ibidem*, no. 186, Nota minister Van Karnebeek aan het Duitse gezantschap 24 december 1919, 270.

Bij een eventueel onderhoud met Franse autoriteiten moest hij wijzen op de absolute noodzaak tot kolen. Een gebrek hieraan zou kunnen leiden tot interne onrust, iets wat niet ondenkbeeldig was.<sup>86</sup> In Duitsland werd het vuurtje intussen al aardig opgepookt door de communisten. Dit zou zomaar over kunnen slaan naar Nederland.

### *Geven en nemen*

Op het ministerie begreep men goed dat te snel een kredietverdrag afsluiten met Duitsland waarschijnlijk weinig goed zou doen. Den Haag had ook wel door dat het zich op die manier onttrok van een internationale oplossing en de perceptie van Duitsgezindheid alleen maar versterkte, het risico lopend om een paria te worden. Te snel handelen zou de indruk kunnen geven van naïviteit of zelfs van hulptroepen voor de Duitsers. Op de achtergrond speelden bovendien zowel de kwestie van de onderhandelingen over het Scheldeverdrag als het officiële verzoek tot uitlevering van de ex-Kaiser. Men moest lobbyen bij zowel de Franse autoriteiten als de *Commission des Reparations* en uiterst voorzichtig manoeuvreren om niet in een volledig diplomatiek isolement te geraken. Een lankmoedige houding zou Nederland evenmin helpen, vanwege de acute kolennood waar Nederland mee te kampen had. Nederland vond dat een internationale regeling te lang op zich liet wachten en bovendien, Duitsland had er zelf om gevraagd. Maar omzeilde Duitsland hiermee niet de bepalingen van het vredesverdrag? Dat was een vraag die ook bij Buitenlandse Zaken leefde.<sup>87</sup> Men had echter oog voor de situatie in Duitsland. De Raad van Bijstand, een verzameling machtige mannen met economische of financiële achtergrond, achtte het van groot belang dat er zo snel mogelijk en zo veel mogelijk levensmiddelen naar Duitsland gezonden werd, vooral om de rust in het economisch zo belangrijke Ruhrgebied te waarborgen. Een bolsjewistische revolutie was iets waar niemand op zat te wachten. Om Frankrijk tegemoet te komen werd ook aan hen een krediet voor herstel gegeven, met een waarde van 25 miljoen gulden.<sup>88</sup> Dit past in het eerder beschreven beeld van de commissie voor wederopbouw, die Nederland eind 1919 naar Frankrijk had gestuurd om te helpen met de Franse reconstructie en daarmee de betrekkingen met Frankrijk hoopte te verbeteren. Pikant

---

<sup>86</sup> Ibidem, 227. Minister Van Karnebeek aan Loudon 29 januari 1920, 416.

<sup>87</sup> Ibidem, 261. Hoofd afdeling Directie Economische Zaken van Buitenlandse Zaken aan minister Van Karnebeek, 14 februari 1920, 454.

<sup>88</sup> Ibidem, 263. Bespreking Raad van Bijstand der Directie Economische Zaken van Buitenlandse Zaken, 17 februari 1920, 457.

was overigens dat het eveneens zwaar getroffen België geen krediet werd toegekend, omdat op de achtergrond de tractatenkwesie speelde.

De bespreking in de Raad van Bijstand trok Van Karnebeek uiteindelijk over de streep. Nog voor een internationale regeling getroffen was besloot Nederland reeds een krediet toe te zeggen aan Duitsland. Deze beslissing ging vergezeld van een memorandum waarin uitgelegd werd waarom Nederland deze stap nam. Om voor stabiliteit van het economische leven in Duitsland, en dan met name het Ruhrgebied, te zorgen achtte Den Haag deze stap noodzakelijk. Er heerste angst voor bolsjewisme en wanorde. Temeer omdat een internationale regeling op zich liet wachten. Het krediet werd opgedeeld enerzijds in natura, 60 miljoen gulden in de vorm van voedselverstrekkingen en 140 miljoen gulden die de nieuwe Duitse regering naar eigen inzicht kon besteden. Een belangrijke toevoeging was dat Nederland zelf zorgde voor het transport van de door Duitsland toegezegde kolen.<sup>89</sup> Aangezien Duitsland een groot deel van zijn materieel ontnomen was door het vredesverdrag kon het hier zelf niet voor zorgen. Tegenover Frankrijk nam Nederland met dit argument een sterke positie in, omdat Parijs niet kon zeggen dat Duitsland Nederland voortrok met kolenleveringen. Nederland haalde het eenvoudigweg zelf op.

De *Commission des Reparations* gaf eind april 1920 uiteindelijk zijn toestemming aan de bilaterale kredietovereenkomst tussen Nederland en Duitsland, hoewel bijna gelijktijdig een internationale overeenkomst werd gesloten over de wederopbouw van Duitsland. Het lobbyen van Nederlandse diplomaten, gezant Loudon in het bijzonder, miste zijn uitwerking niet. Diplomatiek gezien was goedkeuring van de commissie een flinke duw in de rug. Het legitimeerde de bilaterale kredietonderhandelingen die Nederland en Duitsland hadden gevoerd en waarvan zij zelf niet met zekerheid konden zeggen of het wel strookte met de bepalingen van het verdrag van Versailles. Nederland kreeg, niet voor het eerst in de woelige jaren na de Grote Oorlog, zijn zin in een meningsverschil met internationale dimensies. De bolsjewistische revolutie in Duitsland kwam uiteindelijk niet van de grond, de voor Nederland zo belangrijke economische wederopbouw in Duitsland kon beginnen en in ruil daarvoor kreeg Nederland nog kolengaranties toe. Actieve diplomatie tezamen met een sterke financiële positie zorgden er andermaal voor dat Den Haag zijn belangen kon waarborgen.

---

<sup>89</sup> Ibidem, 270. Memorandum of the Netherlands government representatives on the credit-arrangement with Germany, 28 februari 1920, 467.

## Nederland en de Volkenbond

Het laatste deel van deze thesis richt zich op de Nederlandse houding ten aanzien van de Volkenbond. Dit geesteskind van president Wilson, met als uitgangspunt zijn *Fourteen Points*, zou vanaf zijn geboorte een bron van discussie blijken te zijn, zowel in de nationale als de internationale politiek. De Volkenbond moest gaan zorgen voor de schepping van een vreedzame, nieuwe wereldorde waarin geen plaats meer was voor machtspolitiek, schimmige bondgenootschappen en nationale belangen, maar internationale samenwerking, internationale rechtsregels en collectieve veiligheid voorop stonden. De Eerste Wereldoorlog was immers mede een gevolg geweest van het sluiten van bondgenootschappen en te weinig internationaal overleg hoe men gewapende conflicten kon voorkomen. Op een gegeven moment was de constructie van bondgenootschappen van zulke aard, dat een conflict tussen twee staten uit verschillende allianties onvermijdelijk leidde tot een kettingreactie van oorlogsverklaringen en daarmee een wereldoorlog.

Het idee voor een duurzame vrede te zorgen was natuurlijk iets waar niemand op tegen kon zijn. De Eerste Wereldoorlog had Europa in de as gelegd en een flinke knauw gegeven aan de oppermachtige positie die de Europese landen innamen op het wereldtoneel. Het idee van een volkerenbond die zou gaan zorgen voor veiligheid kon op begrip rekenen, maar de opzet ervan werd in Nederland met scepsis ontvangen. Men vreesde aanvankelijk vooral voor uitsluiting van neutralen bij de onderhandelingen over de nieuw op te richten organisatie. Neutralen waren als niet-belligerenten immers niet uitgenodigd op de onderhandelingen in Versailles, waar ook de Volkenbond behandeld zou worden. Volgens Van Karnebeek zou de poging een Volkenbond te stichten alleen slagen als ook de kleine en neutrale mogendheden mee zouden mogen werken aan de oprichting. Anders zou de Volkenbond gezien worden als instrument van de grote mogendheden, terwijl zij juist opgericht was om machtspolitiek tegen te gaan. Van Karnebeek vond dat Nederland wegens zijn rol bij de ontwikkeling van het volkenrecht bijzondere aanspraak maakte van begin af aan bij beraadslagingen over een Volkenbond te worden toegelaten.<sup>90</sup> Daarnaast zette Van Karnebeek zich sterk in voor vestiging van de Volkenbondszetel in Den Haag. Om dit te bereiken overwoog hij zelfs het grondgebied waar het hoofdkwartier zou komen te staan te internationaliseren. Hij verwachtte dat stad en land hieraan mee zouden werken. Als oud-burgemeester van de hofstad had hij vanzelfsprekend nog goede contacten. Het diplomatieke korps liet Van Karnebeek echter snel

---

<sup>90</sup> Remco van Diepen, *Voor Volkenbond en vrede* (Amsterdam 1999), 35.

weten dat geen sprake zou zijn van vestiging van de Volkenbondszetel in Den Haag. Volgens de Marees van Swinderen en De Stuers was die kans nagenoeg gelijk aan nul, vooral vanwege vermeende Duitse invloed en de aanwezigheid van de Duitse ex-keizer op Nederlands grondgebied.<sup>91</sup> Deze verwachting zou bewaarheid worden; de hoofdzetel belandde uiteindelijk in het Zwitserse Genève en Van Karnebeeks andere wens, toelating van de neutralen bij beraadslagingen over de op te richten Volkenbond werd evenmin gehonoreerd.

Toen op 14 februari 1919 het eerst ontwerp-Volkenbondsverdrag gepresenteerd werd reageerden Nederlandse staatslieden en volkenrechtsgeleerden teleurgesteld.<sup>92</sup> Hoewel men tevreden was over het feit dat een concrete poging ondernomen werd tot een rechtvaardige en vreedzame wereldorde te komen, was men ontevreden over de opzet ervan en de gevolgen die het in zich herbergde. Met name Artikel 10 was een voor Nederland moeilijk te aanvaarden principe. Artikel 10 bepaalde dat in geval van agressie tegen één der lidstaten alle andere lidstaten verplicht deel moesten nemen aan economische sancties en hun grondgebied beschikbaar moesten stellen aan het Volkenbondsleger. Dit werd al direct afgezwakt door vertegenwoordigers van de geallieerden door te zeggen dat er geen juridische, maar hoogstens een morele plicht bestond deel te nemen aan sancties. Lidstaten konden niet gedwongen worden deel te nemen aan militaire sancties.<sup>93</sup> Dit zou in de jaren dertig, tijdens Japanse en Italiaanse agressie, een weeffout van jewelste blijken te zijn.

### *Geen 'hoera-stemming'*

Aan de Nederlandse regering was het de taak om te beslissen of Nederland wel of niet toe moest treden. Het genoemde Artikel 10 druiste in tegen de kern van het Nederlandse buitenlandbeleid van de voorbije eeuw, namelijk het vermijden van betrokkenheid bij conflicten. Artikel 10 betekende het einde van de militaire neutraliteit zoals die tot dat moment had bestaan. Bovendien dreigden lidstaten althans een deel van hun soevereiniteit in te leveren. Toch besloot de regering een wetsontwerp aan het parlement aan te bieden waarin het lidmaatschap van de Volkenbond bekrachtigd werd. Het wetsontwerp werd eveneens voorgelegd aan de Raad van State. Ondanks scherpe kritiek gaf de Raad van State een positief af over lidmaatschap van de Volkenbond, met dien verstande dat ze geen alternatief zag. Of zoals één der ministers het verwoordde: 'Alleen de overweging: wanneer Nederland – nu alle

---

<sup>91</sup> C. Smit, *RGP*, no. 966. Heldring aan minister Van Karnebeek, 968.

<sup>92</sup> Van Diepen, *Voor Volkenbond en vrede*, 36.

<sup>93</sup> *Ibidem*, 39.

voornamen neutralen toetreden – buiten den Volkenbond blijft, zijn de bezwaren en bedenken nóg ernstiger, heeft den doorslag gegeven.’<sup>94</sup> De regering wees er wel op dat lidmaatschap ook voordelen kon bieden, daarbij kijkend naar de kwetsbare positie van de koloniën. Met een militaristisch Japan nam het gevaar voor Nederlands-Indië hand over hand toe. Bovendien had Van Karnebeek al eerder betoogd dat met het oog op de historische rol van Nederland bij de ontwikkeling van het volkenrecht lidmaatschap van de Volkenbond een logische stap zou zijn.

Den Haag zag verder weinig voordelen voor lidmaatschap, maar niet lid worden zou nog veel schadelijker zijn. Alvorens officieel toe te treden moest het wetsontwerp nog wel beide Kamers doorgeloodst worden. Hoewel er weinig geestdrift was onder de Tweede Kamerleden was er ook weinig verzet te bespeuren. Men zag weinig in de nieuwe organisatie, maar zag geen alternatief dan lid worden. Slechts een enkeling stemde tegen het wetsontwerp, omdat de Volkenbond in deze vorm ‘slechts een als vredesinstrument gecamoufleerde oorlogsmachine was die met de principes van Wilson niets te maken had.’<sup>95</sup> En inderdaad, de Volkenbond in oorspronkelijk was bepaald geen universele bond. De Centralen werden uitgesloten van lidmaatschap evenals de Sovjet-Unie en president Wilson slaagde er niet in het Amerikaanse Congres te overtuigen lid te worden van de door hem zelf bedachte organisatie. De twee grootste mogendheden die overbleven waren Engeland en Frankrijk, die de Volkenbond ieder op hun eigen manier beoordeelden. Frankrijk zag de Volkenbond voornamelijk als sterke veiligheidsorganisatie en Groot-Brittannië beoordeelde de Volkenbond hooguit als geïnstitutionaliseerde en verbeterde uitgave van het Europese Concert.<sup>96</sup> Beide landen hadden dus vanaf het begin vooral nationale belangen voor ogen. Frankrijk wilde bescherming tegen Duitsland, Groot-Brittannië wilde het machtsevenwicht op het continent bewaren. Al deze zaken bij elkaar optellend leert ons dat de Volkenbond vanaf het begin niet universeel was en de belangen de staat niet overstegen, twee belangrijke uitgangspunten van de Volkenbond.

Van Karnebeek begreep de aarzeling van veel Kamerleden, maar wees tijdens zijn rede voor de Kamer terecht op de internationale positie van Nederland. Lid worden van de Volkenbond betekende toch lid worden van een soort gemeenschap, iets wat Nederland goed uitkwam, omdat het dat moment weinig landen tot zijn vriendenkring kon rekenen. Nederland stond in 1919 te boek als Duitsgezind en met de kwestie van de Scheldetraktaten en het asiel van Wilhelm op de achtergrond deed Den Haag er goed aan Nederland internationaal niet nog

---

<sup>94</sup> Ibidem, 43.

<sup>95</sup> Ibidem, 47.

<sup>96</sup> Anique van Ginneken, ‘Staatsraison en Volkenbond. Het interbellum’ in: Duco Hellema en Hilde Reiding, *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amsterdam 2004) 89.

verder te isoleren. Los van deze negatieve overwegingen was Van Karnebeek overtuigd van het nut van de Volkenbond. Te midden van de algehele verwarring waarin Europa verkeerde beschouwde hij de Volkenbond als baken van licht, dat kon leiden tot toenadering en meer overleg tussen de Europese staten. De Volkenbond vertegenwoordigde volgens hem een zekere waarde.<sup>97</sup> Het wetsontwerp werd uiteindelijk met negenenvijftig tegen vijf stemmen aanvaard door de Tweede Kamer, die dat moment nog honderd leden telde. Maar liefst zesendertig leden onthielden zich van stemming, daarmee hun onvrede over de Volkenbond uitend.

---

<sup>97</sup> Van Diepen, *Voor Volkenbond en vrede*, 50.

## Conclusie

In november 1918 stond Nederland er slecht voor op internationaal vlak. Terwijl heel Europa te lijden had gehad onder vier lange jaren totale oorlog was Nederland dankzij zijn neutraliteit ongeschonden gebleven. Het Nederlandse bedrijfsleven had zelfs goed verdiend aan de oorlog, omdat het schaarse goederen tegen hoge prijzen kon verkopen. Met name de handel met Duitsland was zeer lucratief. Nederland was de hele oorlog een grote maas geweest in het net dat de geallieerden rond Duitsland hadden gespannen, iets wat door de Entente vanzelfsprekend niet in dank af werd genomen. Toen aan het einde van de oorlog Den Haag de ongewapende Duitse troepen toestemming gaf zich door de Zuid-Limburgse corridor terug te trekken naar de Heimat en keizer Wilhelm II internering voorkwam door asiel in Nederland te krijgen was voor een aantal landen de maat vol en kreeg Nederland definitief het stempel 'Duitsgezind' opgeplakt. De geschiedenis wordt geschreven door de overwinnaars en omdat Nederland aan de verkeerde van de medaille leek te zitten, kwam het diplomatiek in zwaar weer terecht. Aan Den Haag in het algemeen en aan het ministerie van Buitenlandse Zaken was het de taak Nederlands blazoens weer op te poetsen.

Kort voor het einde van de oorlog was het kabinet Cort van der Linden vervangen door het eerste kabinet Ruys de Beerenbrouck. In dit kabinet had Herman van Karnebeek het ambt van minister van Buitenlandse Zaken overgenomen van zijn voorganger John Loudon. Van Karnebeek maakte een slechte start. Al voor de oorlog stond hij bekend als pro-Duits en zijn handelingen betreffende de doortocht van ongewapende Duitse troepen en het asiel van Wilhelm II maakten zijn reputatie er niet beter op. Op een gegeven moment deden er zelfs geruchten de ronde dat Van Karnebeek zijn ontslag zou hebben aangeboden. Deze scriptie gelezen hebbende is dat begrijpelijkerwijs niet gebeurd. Een ontslag van Van Karnebeek zou immers een impliciete erkenning zijn dat Nederland zich tijdens en vlak na de oorlog verkeerd gedragen had.<sup>98</sup> Achteraf gezien is het een zegen geweest dat Van Karnebeek zijn ambt behouden heeft, want in de eerste woelige jaren na 1918 heeft hij uitstekend werk geleverd. Hoewel er een hoop narigheid op hem en Nederland afkwam heeft hij ons land hier goed doorheen gemanoeuvreed. Het is bijzonder te constateren dat in 1920 de betrekkingen met de grote mogendheden Engeland en Frankrijk genormaliseerd waren, Belgische eisen met betrekking tot annexatie van Nederlandse gebiedsdelen volledig van tafel waren en Nederland kon helpen bij de wederopbouw van Duitsland, volgens Versailles de veroorzaker van de

---

<sup>98</sup> Ibidem, 33.



oorlog. Het doel van deze scriptie is geweest een studie naar het succes van het Nederlandse buitenlandbeleid in de naoorlogse jaren. De drie hoofdonderwerpen die ingedeeld zijn in deze scriptie vertonen regelmatig interessante parallellen die verantwoordelijk zijn voor de successen die Buitenlandse Zaken in de jaren 1919-1920 behaald heeft.

Kijkend naar de Belgische kwestie is datgene wat opvalt het gebrek aan eenheid bij de Entente. Hoewel Nederland aanvankelijk een gesloten blok tegenover zich dacht, bleek al snel dat verschillende mogendheden verschillende belangen hadden omtrent hervorming van de Scheldetraktaten en Belgische gebiedseisen. Washington en Londen lieten meteen al weten dat van gebiedsuitbreiding geen sprake kon zijn, dat was in strijd met het zelfbeschikkingsrecht der volkeren. Toen duidelijk werd dat van annexatie geen sprake meer was, zag Frankrijk graag militaire samenwerking tussen Nederland en België in Limburg, iets wat Nederland pertinent weigerde wegens zijn neutraliteit. Dit leverde een sterke verdedigingslinie op tegen een mogelijke nieuwe Duitse aanval. Frankrijk had vooral nationale belangen in het kader van veiligheid in het oog bij de Belgische kwestie. Engeland op haar beurt wilde liever de status-quo behouden. Het stemde in met opheffing van de verplichte Belgische neutraliteit, maar het Schelderegime van 1839 wilde het liefst houden zoals het was. De Britten waren destijds zelfs de opsteller geweest van dit regime, omdat zij vreesden voor Franse politieke overheersing van België. Londen beschouwde België nog steeds als francofiel land. Het verlies van interesse van de andere grote mogendheden – de V.S., Italië en Japan – in die voor hun nietszeggende waterloop de Schelde heeft zeker bijgedragen aan het Nederlandse succes tijdens de Belgische kwestie. Er bleven slechts twee mogendheden over, die het ook nog eens niet met elkaar eens waren. Het streven van Nederland was vanaf het begin bilaterale onderhandelingen met België, omdat het zichzelf daarmee de beste kansen toedichtte. Uiteindelijk stemden Frankrijk en Engeland hiermee in en daarmee was het pleit beslecht. Van annexatie was al geen sprake meer en waterstaatkundige onderhandelingen waren voor Nederland veel makkelijker te voeren op bilateraal niveau. Een extra reden voor succes was ongetwijfeld het versterken van de diplomatieke missie in Parijs. Diplomaten als Loudon, Rochussen, De Stuers en Heldring hebben voortreffelijk lobbywerk geleverd. Van Karnebeek maakte op tijd het besluit over te stappen van een passieve naar een zeer actieve diplomatie. Van Karnebeek onderstreepte deze overschakeling door zelf naar Parijs te komen en het Nederlandse standpunt voor de Entente uit de doeken te doen.

Het tweede grote dilemma dat Van Karnebeek voor zijn kiezen kreeg was het asiel van Wilhelm. Ondanks herhaalde verzoeken tot uitlevering van de Entente en met name de Britten

gaf hij hier niet aan toe. Ook deze kwestie kende een voor Nederland bevredigend resultaat. Wederom zien we een gebrek aan eenheid bij de geallieerden. In 1920 deed Londen op eigen initiatief namens de hele Entente een formeel verzoek tot uitlevering. Dit was tegen het zere been van de Amerikanen en ook de Fransen. Italië had reeds te kennen gegeven niet al te zeer te hameren op uitlevering. De Fransen waren in tegenstelling tot de eerste maanden na de oorlog ook tot bedaren gekomen richting Nederland. Dit kwam deels door hulp die Den Haag de Fransen aanbood voor wederopbouw van het verwoeste land. Hier zien we weer actieve diplomatie, maar er speelde meer. Naast angst voor hernieuwde Duitse agressie was Parijs bang voor Angelsaksische overheersing van het continent. We hebben gezien dat Frankrijk herhaalde toenaderingspogingen deed tot Nederland, omdat Nederland er als een van de weinige landen goed voor stond na de oorlog. Een economische bond werd zelfs geopperd. Naast het gebrek aan eenheid binnen de Entente schatte Van Karnebeek de algehele situatie goed in. In een tijd waarin idealisme en internationaal recht de boventoon leken te voeren verwachtte hij niet dat Engeland al haar macht zou aanwenden om Wilhelm voor het hekje te krijgen. Dit had hij goed gezien. Middels een welbespraakte nota, waarin de nadruk lag op volkenrecht, kweekte hij veel sympathie bij de Britse bovenlagen. Voor Lloyd George was het op een gegeven moment niet meer mogelijk vast te houden aan uitlevering, maar Nederland zijn zin te geven. Internationaal rechtelijk kon hij ook weinig anders.

Het laatste deel van deze thesis richtte zich op de naoorlogse wereldorde en het is op dit vlak dat de Nederlandse wensen het minst ingewilligd werden. Het krediet dat Den Haag aan Berlijn wilde verschaffen voor wederopbouw lag gevoelig. Het beeld van Duitsgezindheid werd bovendien bekrachtigd. Toch stemde de belangrijkste tegenstrever in deze, Frankrijk, in. Het Nederlandse argument van gevaar voor bolsjewistische opstanden was een goede zet van Den Haag. Daarnaast kende het ook Frankrijk een krediet toe, zij het minder groot dan aan Duitsland. Al eerder zagen we dat de financiële positie van Nederland een belangrijke factor was, die goed uitgebuit werd. Op het punt van de Volkenbond wist Nederland het minst uit het vuur te slepen. Een aantal wensen van Van Karnebeek, zoals de hoofdzetel in Den Haag en invloed van neutralen op het Volkenbondsverdrag werden niet gerealiseerd. Een reden hiervoor was enerzijds vermeende Duitse invloed, waardoor de Entente de Volkenbondszetel liever niet in Nederland zag. Men zou echter ook kunnen betogen dat de oprichting van de Volkenbond gewoonweg te belangrijk gevonden werd door de grote mogendheden om geen interesse te tonen. De Nederlandse stem was daardoor te klein om gehoord te worden. Weliswaar werd Amerika uiteindelijk geen lid, maar bij de beraadslagingen waren de Amerikanen nog wel een belangrijke speler.

## Nederland in de problemen

Samenvattend zijn een aantal factoren aan te wijzen voor het succes van het naoorlogse buitenlandbeleid van Nederland. Het is onjuist de successen aan één persoon op te hangen. Het beleid van Van Karnebeek is echter wel van groot belang geweest. Overschakeling van passieve naar actieve diplomatie, versterking van de missie in Parijs en zijn eigen optreden aldaar hebben een grote rol gespeeld. Tevens bleek hij meer dan eens de situatie goed in te schatten en een starre houding te rechtvaardigen. Maar het Nederlandse succes valt niet te verklaren zonder een blik naar de grote mogendheden. Met name het gebrek aan eenheid binnen de gelederen en daarbij het gebrek aan interesse schiepen de mogelijkheid voor Den Haag om uit het diplomatieke isolement te komen. Een woelige periode die er voor Nederland aanvankelijk zeer donker uitzag werd in anderhalf jaar tijd omgebogen tot een normale situatie. De donkere jaren waren voorbij, Nederland was klaar om de jaren '20 in te gaan.

## Literatuurlijst

- ❖ Ashton, Nigel en Duco Hellema, *Unspoken allies. Anglo-Dutch relations since 1780* (Amsterdam 2001)
- ❖ Ashton, Nigel J. and Hellema, Duco(2000) 'Hanging the Kaiser: Anglo-Dutch relations and the fate of Wilhelm II, 1918-20', *Diplomacy & Statecraft*, 11: 2, 53 — 78
- ❖ Boterman, Frits en Marianne Vogel, *Nederland en Duitsland in het interbellum* (Hilversum 2003)
- ❖ Colenbrander, Herman, *Nederland en België: adviezen en opstellen uit de jaren 1919 en 1925-1927* (Den Haag 1927)
- ❖ Diepen, Remco van, *Voor Volkenbond en vrede* (Amsterdam 1999)
- ❖ Hellema, Duco, *Buitenlandse politiek van Nederland* (Utrecht 2006)
- ❖ Hellema, Duco, Bert Zeeman en Bert van der Zwan, *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw* (Den Haag 1999)
- ❖ Hellema, Duco en Hilde Reiding, *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegenstelling* (Amsterdam 2004)
- ❖ Hertog, Johan den, *Cort van der Linden (1846-1935) Minister president in oorlogstijd* (Amsterdam 2007)
- ❖ Hooydonk, E. van en Frans Baekelandt, *De Belgisch-Nederlandse verkeersverbindingen in de XXIe eeuw* (Antwerpen-Apeldoorn 2002)
- ❖ Karnebeek, Herman Adriaan van, *Veertig jaren (1898-1938) : vier redevoeringen uitgesproken voor de Volksuniversiteit van 's-Gravenhage op 1 en 2 september 1938, ter gelegenheid van de regeerings-herdenking van H.M. Koningin Wilhelmina* (Den Haag 1938)
- ❖ Keynes, John, *The economic consequences of the peace* (London 1920)
- ❖ Klaauw, C. van der, *Politieke betrekkingen tussen Nederland en België 1919-1939* (Leiden 1953)
- ❖ Klinkert, W., *Het vaderland verdedigd. Plannen en opvattingen over de verdediging van Nederland 1874-1914* (Den Haag 1992)
- ❖ Moeyes, Paul, *De sterke arm, de zachte hand. Het Nederlandse leger & de neutraliteitspolitiek 1839 – 1939* (Amsterdam 2006)
- ❖ Sas, N.C.F. van, *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlands beleid* (Haarlem 1991)

## Nederland in de problemen

- ❖ Schuurisma, Rolf, *Vergeefs onzijdig: Nederlandse neutraliteit 1919-1940* (Utrecht 2005)
- ❖ Smit, C., *Rijks Geschiedkundige Publicatiën, Bescheiden betreffende de buitenlandse politiek van Nederland 1848-1919. Derde periode 1899-1919. Vijfde deel 1917-1919, tweede stuk* (Den Haag 1958)
- ❖ Tardieu, André, *La Paix* (Parijs 1921)
- ❖ Vries, Johan de, *Herinneringen en dagboek van Ernst Heldring (1871-1954)* (Groningen 1970)
- ❖ J. Woltring, *Rijks Geschiedkundige Publicatiën, Buitenlandse politiek 1919-1945, periode A 1919-1920, deel I, 1 juli 1919 – 1 juli 1920*