III. De buitenlandse politiek van Nederland, 1918-1924

De Europese vrede was uitgangspunt geweest bij de creatie van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden en eveneens bij de bekrachtiging van de afscheiding van België. 'Chaque nation a ses droits particuliers: mais l'Europe aussi a son droit', hadden de grootmachten Nederland en België te verstaan gegeven.(1) Deze taak jegens 'Europa' werd de basis van het sindsdien altijd verkondigde standpunt dat de onafhankelijkheid van kleine staten als Nederland een Europees belang is.

Zo verklaarden achtereenvolgens oud-minister van Oorlog J.C.C. den Beer Poortugael in 1902, koningin Wilhelmina in 1905, staatsraad Struycken en minister Van Karnebeek in 1923 en prof.mr. B.M. Telders nog in oktober 1939 in ongeveer dezelfde bewoordingen, dat Nederland vanwege zijn strategische ligging een onmisbare schakel vormde in het Europese statenbestel. Partij kiezen zou een Europese oorlog tot gevolg hebben en handhaving van de neutraliteit was dus Nederlands 'hoogste plicht' jegens zichzelf èn jegens Europa.(2) Deze illusie van het eeuwige machtsevenwicht, waarbij Nederland op het steunpunt van de wip zit, moet meer dan uit een zekere naïviteit toch vooral zijn voortgekomen uit het besef van Nederlands zwakte. Men zag in dat men niet moest nalaten te proberen met dit 'geprevel van een taboeformule', zoals Geyl dit gescherm met 'Europa' noemde(3), de aarzeling van de omringende mogendheden om de Nederlandse 'heilige grond' aan te vallen, te vergroten. Ook in militair zwakke landen als Zwitserland, en in mindere mate in België, werd de neutraliteit doorgaans verdedigd met het belang van Europa en de wereld.(4)

Niettemin was het Europese evenwicht tot 1918 ook inderdaad een van de belangrijkste fundamenten onder de nationale veiligheid en toen dit evenwicht door de Duitse nederlaag werd verstoord, was Nederland gedwongen zijn buitenlands-politieke koers te heroverwegen. Hierbij waren twee stromingen te onderscheiden: zij die nieuwe wegen wilden inslaan en zij die het machtsevenwicht wilden herstellen en de eigen militaire macht wensten te versterken. Veel mensen uit de handelsklasse en bankwereld, zowel liberalen als confessionelen, vonden dat Nederland nu definitief de steven westwaarts moest richten omdat daar de nieuwe macht lag. Daar lag, zo sprak Colijn begin 1919 in de Eerste Kamer, de enige mogelijkheid om het economische leven te beschermen.(5)

Minister van Karnebeek

Na de geallieerde overwinning aarzelde koningin Wilhelmina niet de nieuwe machthebbers in de wereld, de staatshoofden van Amerika, Frankrijk en Engeland, onmiddellijk uit te nodigen. De nieuwe

minister van Buitenlandse Zaken Van Karnebeek bleef echter pro-Duits. De invloedrijke reder E. Heldring drong meermalen bij Ruys er op aan dat de minister zich meer pro-Engels opstelde en ook de premier vond hem 'niet coulant genoeg'.(6) Eind december 1918 berichtte de Amerikaanse gezant in Den Haag aan Washington dat Van Karnebeek op 11 december zijn ontslag had aangeboden omdat hij op zulke slechte voet stond met de geallieerden. Koningin Wilhelmina zou daarop De Marees van Swinderen hebben gevraagd opnieuw minister te worden. Toen Ruys daarop liet weten dat ook deze persoon bij de geallieerden niet zo gewild was, antwoordde ze dat ze geen minister van Buitenlandse Zaken aanwees op dictaat van vreemde mogendheden en daarmee was, aldus de gezant, ook het ontslag van Van Karnebeek van de baan.(7)

Bijna alle keren dat Van Karnebeek in zijn loopbaan in aanraking was gekomen met het buitenlands beleid was het internationaal recht daartoe de aanleiding geweest. Zijn vader, oud-minister van Buitenlandse Zaken, was een warm voorstander van arbitrage. Hij was een van de grote mannen geweest bij de Haagse vredesconferenties, waar de jonge Van Karnebeek functies vervulde, en bij de oprichting van het Vredespaleis. Behalve dat hij zich in dit internationale klimaat zeer wel thuis voelde, geloofde hij dat door contact op voet van gelijkheid binnen een te creëren internationale organisatie als de Volkenbond internationale conflicten gemakkelijker opgelost zouden kunnen worden. Toch was Van Karnebeek, in tegenstelling tot de meeste liberale aanhangers van een internationale rechtsorganisatie, het tegendeel van een pacifist. Deze paradox heeft later geleid tot veel onbegrip omtrent zijn ware aard en bedoelingen, nog versterkt door zijn 'sfinxachtige' karakter.(8) Veel verwarring kan echter worden weggenomen door het accent te leggen op zijn conservatieve inslag.

Twee zaken hebben het anti-Britse sentiment bij Van Karnebeek gewekt of versterkt: de 'Costa-Rica Packet'-arbitrage met Engeland in de jaren '90, waarbij zijn vader als pleiter voor Nederland was opgetreden en verloren had, en het door het kabinet-Kuyper in 1905 onder druk van het door Engeland gesteunde Japan uitgevaardigde verbod aan Indië om de naderende Russische oorlogsschepen kolen te leveren. Van Karnebeek bestreed dit verbod daar hij het een onaanvaardbare inperking van de neutraliteit en soevereiniteit vond. Het betekende dat voor elke Nederlandse (oorlogs-)actie overzee voortaan de toestemming van Engeland nodig zou zijn. Van Karnebeeks pleidooi in 1923 in de Kamer voor de Vlootwet zou voor een groot deel berusten op deze vernederende ervaring van 1905.(9)

Naast het internationaal recht als grondslag voor de interstatelijke betrekkingen en het onverkort handhaven van de soevereiniteit met behulp van een krachtige defensie was de derde maxime van Van Karnebeeks visie op Nederlands internationale positie zijn geloof in het Europese evenwicht.(10) Dat hij hierbij de geografische ligging van Nederland in Europa als uitgangspunt nam was niet zo vreemd, daar in zijn studiejaren de geopolitieke theorieën van denkers als F. Ratzel zeer populair waren. Een van

die theorieën luidde dat Nederland slechts bestaansrecht had omdat de drie grote rivieren - Maas, Rijn, Schelde - er hun mondingen hadden.(11) Omdat het begrip soevereiniteit weinig en de geografische ligging van Nederland nog minder veranderde in de loop der tijd, wijzigde Van Karnebeeks visie op Nederlands internationale positie zich tussen 1900 en 1940 evenmin, ondanks alle politieke aardverschuivingen die in deze periode in Europa plaatsvonden. Cultureel en politiek toch al meer verwant met het keizerlijke Duitsland dan aan het zijns inziens vulgaire Amerika, leidde vooral deze geopolitieke opvatting over het machtsevenwicht er toe dat hij het Nederlands belang het meest gediend achtte door een opstelling in de luwte van Duitsland. Na 1918 meende de minister dat alles in het werk gesteld moest worden om het machtsevenwicht te herstellen, omdat de onafhankelijkheid van Nederland daarvan afhing. Nederland diende Duitsland zoveel mogelijk te steunen en zich te verzetten tegen het 'Franse imperialisme' dat zich in de vorm van Frans-Belgische samenwerking leek aan te dienen.

Op de Conferentie van Versailles bleek deze partijloze, conservatieve 'grand seigneur', die zich niet alleen ver verheven voelde boven het door hem geminachte parlement maar ook boven zijn buitenlandse collega's, door zijn zelfverzekerde optreden in het geschil met België een gunstige indruk te maken. De intern verdeelde Belgische delegatie kreeg met zijn annexatie-eisen bij de geallieerden geen voet aan de grond en zo kon Van Karnebeek het uitstekende werk van de Nederlandse delegatie met een fraai betoog afronden en in triomf huiswaarts keren als de man die gebiedsafstand had voorkomen. Door zijn optreden in Versailles verwierf Van Karnebeek thuis bij vriend en vijand een bijna onbeperkt krediet.(12)

Versailles en de Volkenbond

De meeste Nederlanders reageerden in juni 1919 op het bekend worden van het vredesverdrag bijna even verontwaardigd als de Duitsers zelf. De 'herstelbetalingen' zouden de Duitse, en dus de Nederlandse economie blijvend vernietigen en ze waren daarom 'voor Europa en de nabuurstaten' volstrekt onaanvaardbaar, zo liet de Nederlandse bevolking middels op actievergaderingen opgestelde resoluties aan de heren in Versailles weten.(13) De grote en onrendabele kolen- en kredietgarantie die de regering in mei 1920 aan Duitsland verstrekte, was een poging om zelf een begin te maken met het economisch herstel van Duitsland.

Ook om andere redenen wees Nederland het verdrag van Versailles scherp af. Men zag onmiddellijk de gevaren die het recht van zelfbeschikking voor Limburg, Zeeuwsch-Vlaanderen en Indië kon hebben. Het mandatenplan was volgens Struycken een schijnheilige poging om Duitsland van ieder koloniaal bezit uit te sluiten; bovendien zou het een extra belemmering vormen voor het herstel van het machtsevenwicht. Heldring verwoordde in zijn dagboek het algemene gevoel in Nederland over Versailles: 'Het is een

schandelijk en onuitvoerbaar vredesverdrag, dat Europa in onrust zal houden'.(14)

Op de Volkenbond reageerden de meeste Nederlanders even afwijzend of lauw. Het laatste en belangrijkste oorlogsdoel dat president Wilson in januari 1918 in zijn ambitieuze **Fourteen Points** - 'Le bon Dieu n'en avait que dix', sneerde de Franse president G. Clemenceau - had geopenbaard was de schepping van een algemene Volkenbond die de politieke onafhankelijkheid en territoriale integriteit van alle staten na de oorlog zou garanderen.(15)

Premier Cort van der Linden had in die periode verklaard dat ook hij van mening was dat een Volkenbond de enige weg was naar duurzame vrede en het behoud van de beschaving. Een sceptischer minister van Buitenlandse Zaken jhr.mr. J. Loudon had het in omloop zijnde concept voor een Volkenbond voorgelegd aan de commissie die de derde Vredesconferentie voorbereidde en die sinds augustus '14 weinig meer had kunnen doen. De commissie werd omgedoopt in Commissie van Advies voor Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).(16)

De commissie oordeelde de sanctie, de ruggegraat van het plan, unaniem als onaanvaardbaar voor Nederland. Alleen wanneer alle staten lid mochten worden, wanneer alle acht grote en een zeker aantal kleine staten ook inderdaad lid werden, wanneer alle allianties werden verboden en als de preventieve kracht 'bijna absoluut' was, mocht Nederland lid worden.(17) De schrik was dan ook groot toen het definitieve ontwerp, zoals dat in Versailles was opgesteld, bekend werd. De dagelijkse leiding van de Bond zou in handen komen van een raad, bestaande uit vertegenwoordigers van de grote geallieerde en geassocieerde landen en enkele niet-permanente leden, terwijl alle leden, de Assemblée, slechts één keer per jaar bijeen zouden komen. De lidstaten moesten beloven de territoriale integriteit en de bestaande politieke onafhankelijkheid van alle leden te eerbiedigen en te beschermen tegen elke aanval (artikel 10). Een oorlog tegen een bondslid zou worden beschouwd als een oorlogsdaad tegen alle leden die daarop terstond alle handels- en financiële betrekkingen met het aanvallende lid zouden verbreken (artikel 16). Dat een Permanent Hof voor Internationale Justitie gevormd zou worden als hoogste juridische orgaan van de Bond was nauwelijks een geruststelling omdat de oprichting van dit Hof nog op zich liet wachten.(18)

De risico's in aanmerking nemend was Van Karnebeek overtuigd van de noodzaak Den Haag tot de zetel van het Hof van Justitie, dat immers het belangrijkste orgaan van de Volkenbond zou worden, te maken. Alleen zo zou Nederland de vinger aan de pols kunnen houden. In Washington heerste echter nog steeds ontstemming over de buitensporig hoge prijzen die de Nederlandse hôteliers in 1907 hadden berekend. En in het naoorlogse Europa maakte Frankrijk de dienst uit zodat het pro-Franse Genève en niet het pro-Duits geachte Den Haag de zetel van de Volkenbond werd.(19) Toen enkele jaren later Den Haag toch de zetel werd van het Hof van Justitie was al wel duidelijk dat dit Hof niet het belangrijkste orgaan was van de Volkenbond.

Net als over het plan-Van Vollenhoven bleef over de Volkenbond een aanzienlijk verschil van mening bestaan tussen de 'internationalisten' als Van Vollenhoven en de 'nationalisten' als staatsraad Struycken. Terwijl men eenstemmig van oordeel was dat Nederland geen andere keus had dan toe te treden daar het anders ten opzichte van de Frans-Belgische dreiging in een gevaarlijk isolement zou komen, was men verdeeld over de mate van medewerking die het aan de Bond zou moeten verlenen. Cort van der Linden, mr. J. Loeff, Van Eysinga, De Louter en Van Vollenhoven, die tijdens de oorlog veel van zijn illusies had verloren en in een Amerikaans blad de Raad van de Volkenbond een 'combination of egoistic power' noemde, wilden een 'actieve opstelling' om de bond om te vormen tot het ideaal dat Nederland voor ogen stond. De groep rond Struycken geloofde niet zo in de mogelijkheid van verbetering van mens en samenleving.(20)

Struycken was volgens Van Karnebeek van nature gereserveerd, sceptisch en enigszins hooghartig, maar niettemin was hij net als zijn Leidse tegenstander geschokt door de oorlog. Hij kon niet meer geloven dat de mensheid zich in democratische richting zou ontwikkelen en zijn wereldbeeld kleurde van donkergrijs tot pikzwart. Eigenbelang bleek het Leitmotiv aller volkeren. Het vertrouwen in gelijkheid, vrijheid en redelijkheid bleek voortgekomen te zijn uit 'zelfoverschatting en zelfbegoocheling', aldus Struycken, want redelijkheid bestond niet.(21) Het nationalisme bleek de enige drijvende kracht en daarom zou er altijd een drang naar territoriale verandering, en dus oorlog, blijven. Omdat vrede een permanente en absolute status quo betekende, achtte Struycken oorlog in cultureel en juridisch opzicht legitiem. Zo was Struycken al tijdens de oorlog begonnen het volkenrecht als een lege huls aan de kaak te stellen, de zwakte van de kleine staat te beklemtonen en de pacifisten en idealisten te bestrijden omdat zij meewerkten aan de verzwakking van de 'vaderlandsche geest' en de defensie. Het internationalisme van mensen als Van Vollenhoven was zijns inziens het gevolg van persoonlijke en nationale ijdelheid. De Russische revolutie choqueerde Struycken zodanig dat hij de arbeid aan zijn standaardwerk over het Nederlands staatsrecht na het 'briljante' eerste deel staakte, omdat het staatsrecht er nu immers niet meer toe deed.(22)

Gedreven door een grote ambitie en wellicht ook geldingsdrang - hij kwam uit een arm katholiek gezin en had zijn naam 'Struiken' in het voornamere Struycken laten veranderen - bekleedde hij na 1918 tot zijn vroegtijdige dood in de zomer van 1923 een sleutelpositie op vrijwel alle terreinen van het buitenlands beleid. Hij was degene die de meeste beleidsnota's op dit terrein schreef en hij lichtte deze vaak persoonlijk toe in de Ministerraad. Daarom kan men 'le terrible Struycken', zoals men hem in Genève met ontzag noemde, de leidsman en in sommige gevallen zelfs soufleur van Van Karnebeek noemen.(23)

De Volkenbond mocht volgens Struycken een 'onnut wanhoopsgebaar der vertwijfelde menschheid' zijn en in werkelijkheid weinig minder dan een voortzetting van de machtspolitiek op nieuwe basis. Maar nu

het machtsevenwicht was verbroken, was het zaak Nederlands rechten en belangen veilig te stellen en daarom kon Nederland het zich niet permitteren buiten de Bond te blijven; Frankrijk en België stelden immers al gevaarlijke militair-strategische eisen.(24)

Ondanks de waarschuwingen van sommige persorganen dat de 'fanatici van den Volkenbond' Nederland naar de ondergang zouden drijven als Nederland niet dezelfde neutrale positie in de Bond zou krijgen als Zwitserland, werd Nederland gewoon lid van de Volkenbond. Van economische sancties wilde de regering evenwel niets weten, laat staan van militaire.(25) Nederland interpreteerde artikel 16 zo dat het zelf en niet de Volkenbondsraad zou beslissen of er van een casus foederis sprake zou zijn. Nederland bleef dus in zijn hart neutraal, maar van neutraliteitspolitiek kon men beter niet meer spreken nu Wilson de neutralen had vergeleken met buren die werkeloos toezagen hoe de buurman werd beroofd. Terwijl vroeger de begrippen 'afzijdigheidspolitiek', 'neutraliteitspolitiek' en 'zelfstandigheidspolitiek' door elkaar werden gebruikt zou Van Karnebeek voortaan alleen nog de laatste term hanteren.

Met 59 stemmen voor en 5 tegen - maar liefst 36 Kamerleden waren afwezig - legde de Tweede Kamer zich eind februari 1920 noodgedwongen en mokkend neer bij de toetreding. Alleen de liberalen en vrijzinnig-democraten hadden echt vertrouwen in de Volkenbond.(26)

Terwijl Van Karnebeek aanvankelijk tijdens de eerste Assemblée van de Volkenbond, eind 1920, enig enthousiasme aan de dag legde, sprak de rest van de Nederlandse delegatie over een 'babylonisch gehuil over menslievendheid' dat louter en alleen 'pour la galerie' werd aangeheven. In het openbaar bleef de minister zijn vertrouwen in een langzame mentaliteitsverbetering van de volken uitspreken.(27) Maar in de praktijk keerde hij al snel terug tot zijn uitgangspunt dat zelfstandigheidspolitiek alleen kon worden gevoerd op basis van een krachtige defensie en een nieuw te scheppen machtsevenwicht. Zijn ijveren voor de Vlootwet en het verdrag met België vloeiden uit deze overtuiging voort.

De Djambi-affaire

De soms geheime alliantievorming had in augustus 1914 een belangrijke rol gespeeld bij het op gang brengen van de oorlogsmachine en deze bleek niet meer met goede wil en handige diplomatie te stoppen. Overal werd de 'geheime diplomatie' de zondebok. Als de geheime Brits-Franse vlootafspraken openbaar waren geweest, zo riep de Britse socialistische afgevaardigde Ramsay Macdonald eind 1914 uit, dan had Duitsland geen oorlog aangedurfd. Dit 'lichtschuwe diplomatenbedrijf' was er de schuld van dat Europa in de afgrond was gestort. Op aandrang van Wilson werden de lidstaten van de Volkenbond dan ook verplicht alle traktaten aan Genève te melden.(28)

De eis van de politieke partijen van inspraak in het buitenlands beleid was eveneens een reactie op de geheime diplomatie. De

Nederlandse regering wees een motie hieromtrent echter als onconstitutioneel af. Bij de verkiezingen van 1918 eisten alle partijen wederom meer openbaarheid, inspraak en zelfs controle inzake de buitenlandse politiek. Deze democratiseringspoging kreeg vorm in een vaste commissie voor Buitenlandse Zaken maar mislukte uiteindelijk jammerlijk. Voor een deel was dit te wijten aan de gemakzuchtigheid, ondeskundigheid en de angst voor verantwoordelijkheden van de kamerleden zelf, voor een deel ook aan de minister die, uit woede over uitgelekte informatie en uit angst onherstelbare fouten te maken, even geheimzinnig bleef als altijd.(29)

Eigenlijk was de klacht over desinteresse van de Kamer niet juist. De belangstelling voor buitenlandse politiek was in het algemeen gering, maar de emoties laaiden bij incidentele gebeurtenissen toch op en dan hing de felheid van de discussie in de Kamer af van de mate waarin het buitenlandse beleid omstreden was en van de machtsverhouding in de Kamer.(30) De onhoudbaarheid van Struyckens stelling dat alle noodzakelijke informatie beschikbaar was maar dat de kamerleden niet geïnteresseerd waren in buitenlandse politiek werd, voor de Vlootwet dat zou doen, al bewezen door de Djambi-affaire die gedurende het gehele jaar 1921 parlement en pers beheerste en in 1923 door velen als inleidende manoeuvre op de Vlootwet zou worden gezien.

Tijdens de oorlog was de waarde van de olie voor het krijgsgebeuren (vloot, vrachtauto's, tanks) pas in alle omvang duidelijk geworden en er ontstond een moordende concurrentie tussen de Koninklijke-Shell en de Amerikaanse Standard Oil Company, die tijdens de oorlog slechts even werd getemperd door ingrijpen van de Britse en Amerikaanse regering. De Koninklijke-Shell dreigde na de oorlog de Standard geheel te overvleugelen. Toen de Amerikaanse Geologische Dienst in 1920 voorspelde dat de slapende olievoorraden in Amerika binnen 15 à 20 jaar uitgeput zouden zijn, sommeerde de Amerikaanse Senaat in een paniekreactie de regering drastische maatregelen te nemen tot het verkrijgen van petroleumvelden. Door de internationale strijd om de olie die nu ontbrandde, steeg de internationale spanning zienderogen.(31)

In deze geladen sfeer diende het kabinet-Ruys in april 1921 bij de Tweede Kamer een wetsontwerp in dat inhield dat de rijke olievelden van Djambi op Sumatra geëxploiteerd zouden worden door de staat samen met een particuliere onderneming, in dit geval de Bataafsche, een dochtermaatschappij van de Koninklijke. Pleyte's plan om Djambi onder twee maatschappijen te verdelen was in 1915 gestrand door het aannemen van een SDAP-motie om tot staatsexploitatie over te gaan. Pleyte's opvolger Idenburg was weliswaar ook voor staatsexploitatie, maar hij was niet opgewassen tegen Colijn en jhr.mr. B.C. de Jonge, die beiden na hun ministerschap als directeur bij de Koninklijke waren binnengehaald en sindsdien de grote lobbyisten voor de Koninklijke-Shell op het Binnenhof waren. Colijn redeneerde dat Djambi voor de Bataafsche moest zijn om te voorkomen dat de Koninklijke door de Shell werd opgeslokt. Idenburg geloofde hem en

hij ging in 1919 akkoord met Colijns compromisvoorstel een gemengd bedrijf op te zetten van de Koninklijke en de staat. De nieuwe maatschappij, de Nederlandsch-Indische Aardolie Maatschappij, moest echter, zo overtuigde Colijn Idenburg, niet alleen de exploitatie van Djambi, maar die van alle nog in Indië beschikbaar zijnde en komende aardoliehoudende terreinen toegewezen krijgen.(32)

Colijns plan ondervond veel verzet. De liberale mr. M.W.F. Treub bijvoorbeeld wenste een deel van Djambi aan de Standard te geven opdat beide maatschappijen, met de achter hen staande Amerikaanse en Engelse regeringen, elkaar in toom zouden houden. G.G. Van Limburg Stirum wenste vanuit eenzelfde oogpunt Djambi noch aan de Standard, noch aan de Koninklijke, maar aan een kleine andere maatschappij te geven. De Volksraad en de Raad van Indië waren fel tegen het creëren van een monopoliepositie die de Open Deur in gevaar zou brengen en zij waren voor staatsexploitatie. Maar Idenburgs opvolger De Graaff, een 'trouvaille' van Colijn, besloot Colijns wens in te willigen.(33)

Het grootste verzet kwam van de kant van Washington dat vanaf medio 1920 bij monde van gezant William Phillips steeds grotere politieke druk op Den Haag uitoefende om ook de Standard een deel van Djambi te geven. Om deze reden werd het door De Graaff overgenomen wetsontwerp-Idenburg met steeds grotere geheimzinnigheid omgeven. Omdat Van Karnebeek het vanwege de Amerikaanse pressie raadzaam vond het preferentierecht van de Bataafsche uit het ontwerp te lichten, trachtten De Graaff en Colijn het wetsontwerp geheel buiten hem om af te handelen.(34)

Bij de behandeling in april 1921 in de Tweede Kamer mochten de kamerleden het contract, waarvan de tekst niet openbaar was gemaakt, daarom slechts even inzien. De scherpzinnige Marchant ontdekte het bedrog echter onmiddellijk. Terwijl de Kamer in de mening verkeerde dat alleen Djambi in gemengd bedrijf aan de Koninklijke zou worden gegeven, bleek in artikel 26 van het wetsontwerp te staan dat de Bataafsche altijd en overal de eerste keus zou hebben bij de concessieverlening in Indië. Met bleek gelaat sprak De Graaff van een 'vergissing', maar het was duidelijk dat hiervan geen sprake was. Artikel 26 had geheim moeten blijven om geen verzet in de Kamer op te roepen en om de Amerikanen niet nog meer argumenten voor represailles te geven. In handelskringen werd De Graaff voortaan 'Simon de Leugenaar' genoemd.(35)

Vanzelfsprekend ontstond er groot tumult in de Kamer en door het bekend worden van de Amerikaanse pressie werd dit nog aanzienlijk vergroot. De oppositie vond in deze kwestie het bewijs dat de regering samenspande met de Koninklijke tegen 's lands werkelijke belangen van neutraliteit en Open Deur. Ondanks alle kritiek werd het wetsontwerp met 49 tegen 30 stemmen aangenomen maar van belang is dat een aantal katholieke kamerleden alleen uit partijdiscipline voor had gestemd.(36) In de pers werd het 'geheim contract' fel gehekeld. Volgens De Telegraaf had de regering de macht vrijwillig overgedragen aan de Bataafsche en Het Volk brandmerkte het 'Djambi-schandaal' eenvoudig als een 'korruptie-affaire'.(37)

De betekenis van Djambi voor de Vlootwet is drieërlei. Ten eerste voelde de Indische regering zich buitenspel gezet door de regering en de Koninklijke. Vooral directeur van het Indische departement van Financiën C.W. Bodenhausen was er in 1922 en 1923 als gevolg van de Djambi-affaire van overtuigd dat de Koninklijke die vloot wilde ter bescherming van de Djambi-olievelden en hij vond dat de Koninklijke daar dan ook maar via belastingheffing voor moest betalen.(38) Een tweede, belangrijker effect was de groeiende afkeer in de publieke opinie van de Koninklijke, die niet alleen de belichaming werd van het 'zondige kapitalisme' maar die er zelfs niet voor terug bleek te schrikken om Nederland langs duistere wegen in het conflict tussen Engeland en Amerika te betrekken. Was de geheime diplomatie niet een van de oorzaken van de oorlog geweest?(39)

Omdat hij in 1921 niet alleen directeur van de Bataafsche en mede-directeur van de Koninklijke was, maar ook voorzitter van de ARP, werd het Djambi-schandaal tenslotte tevens een 'Colijn-schandaal'. Voor de oude ethicus Van Kol was Colijns optreden de druppel die de emmer deed overlopen en hij stelde in de Eerste Kamer voor 'om dien kanker uit te snijden'. Vroeger als hoofdambtenaar in Indië en nu als invloedrijk politicus in Nederland had Colijn misbruik gemaakt van zijn positie 'om zich persoonlijk in ergerlijke mate te bevoordelen'.(40) De ARP gaf een officiële brochure uit om alle aantijgingen tegen Colijn te weerleggen, maar Colijn werd door velen, en niet alleen door mensen ter linkerzijde, steeds meer gezien als de imperialistische kapitalist die in dienst van Mars en Mammon miljoenen in de wacht sleepte ten koste van het Nederlandse belang van neutraliteit.

De Djambi-affaire heeft Colijn binnen de Shell overigens de kop gekost. Hij had weliswaar de Djambi-velden in de wacht gesleept, maar de poging de eerste optie op alle velden in Indië te krijgen was mislukt. Politici als Colijn en De Jonge hadden nu veel van hun aantrekkelijkheid verloren, want beiden hadden één groot nadeel: ze wisten niets van olie.(41) Zo werd het contract tussen Colijn en de Koninklijke-Shell in maart 1922, twee jaar te vroeg, beëindigd. In Nederland was men hiervan niet precies op de hoogte en velen wilden Colijn ook niet anders zien dan als de man van de olie. Door Djambi was de suggestie dat olie en oorlog bij elkaar hoorden versterkt en de Vlootwet zou in de ogen van velen worden gezien als de verbindende schakel, zeker toen Colijn in augustus '23 tot het kabinet zou toetreden om die Vlootwet persoonlijk door te voeren.

De Conferentie van Washington

Juist in dezelfde periode dat in Nederland het ontwerp-Vlootwet werd opgesteld, begon men in Amerika, Engeland en Japan te voelen voor maritieme wapenbeperking. Niet alleen in Europa, ook in de Pacific had de oorlog de internationale verhoudingen grondig gewijzigd. Japan was als winnaar uit de strijd gekomen daar het de meeste op Duitsland veroverde gebieden ten noorden van de evenaar in de Pacific als mandaat toegewezen had gekregen. De buit in de

Pacific besloeg zo'n tweeduizend kleine eilandjes en koralen die over een gebied, zo groot als de V.S., verspreid lagen; via deze 'stepping stones' had Japan zijn invloedssfeer zuidwaarts tot op vierduizend kilometer van Tokio uitgebreid. Door deze expansie en de schokkende '21 eisen' die Japan aan China had gesteld, bereikte de angst voor Japan tussen 1918 en 1921 in de V.S. - na de periode rond 1906 - een tweede hoogtepunt. In de oorlog had Washington weliswaar Japans 'special interests' in het Verre Oosten erkend, maar het werd nu van vitaal belang een nieuwe Japanse immigratiegolf te voorkomen en Japans invloed te beperken tot het Aziatische continent. Daarnaast was het voor Amerika, met zijn industriële expansie en missiedrang, van groot belang de Open Deur in China (en Siberië) open te houden en daarvoor was politieke ontspanning nodig.(42)

De oorlog had vooral in Amerika tot geweldige vlootuitbreiding geleid en nu de Centralen verslagen waren, bleven Amerika, Engeland en Japan tot de tanden bewapend over, hetgeen door het onderlinge wantrouwen tot grote spanningen leidde. In augustus 1919 lieten de V.S. een groot deel van de tegen Duitsland op stapel gezette armada door het nieuwe Panamakanaal westwaarts stomen en maakten zij aanstalten om militaire bases aan te leggen op Guam en de Filippijnen. President Wilson wilde met deze 'two-ocean-navy' een 'Pax Americana' aan de wereld opleggen, maar vooral ook Engeland dwingen in te stemmen met zijn plan voor een Volkenbond, op straffe van het ontnemen van de heerschappij ter zee.(43)

De Japanse vlootbouw was door de Amerikaanse dreiging versneld en zolang de economische hausse voortduurde leek uitbreiding ook onbeperkt mogelijk. In 1918 beleefde Japan echter, net als Indië, ernstige voedselrellen die het leger slechts ten koste van vele doden wist neer te slaan. De oorlog had oorlogswoekeraars en 'have nots' opgeleverd en het socialisme leek door te breken in het nog sterk feodale Japan. In 1919 en 1920 zette de economische recessie door, nam het aantal stakingen toe, raakte het leger dat in Siberië de Sovjets bestreed in moeilijkheden en werden er kiesrechtdemonstraties georganiseerd. Niettemin kondigde premier Hara Kei opnieuw een uitgebreid vlootprogramma af en jonge politici voelden dat wapenbeperking een goed argument kon zijn in de strijd tegen de oude politici.(44) De partijpolitieke strijd viel samen met onzekerheid over de te volgen internationale koers. Japan voelde zich reeds bedreigd door de Amerikaanse vloot maar een Amerikaanse basis in de Pacific zou de positie van Japan wezenlijk aantasten. Daarnaast hadden de Japanse militaire strategen uit de oorlog de les getrokken dat alleen een autarkisch Japan een oorlog met succes zou kunnen voeren; daarom moest men voorlopig oorlog zien te voorkomen om zich te kunnen wijden aan de economische expansie.(45)

In Engeland was de marine voor 1914 zo machtig geweest omdat ze zeker was van haar doel, zeker was van de vijand en overtuigd van eigen superioriteit, terwijl het Foreign Office de vloot beschouwde als het cement van de Britse allianties. In 1918 was aan dit grote prestige danig afbreuk gedaan. Het Dardanellen-fiasco, de als een afgang ervaren onbesliste slag bij Jutland en de onverwachte

verschrikkingen van de duikbotenoorlog hadden het vertrouwen van politici en volk in de militaire 'experts' geschokt. Terwijl de zeekastelen van de Grand Fleet na 1916 lagen te roesten in de Schotse havens had het leger de overwinning moeten behalen. Het was een grote slag voor de navalisten maar niettemin eisten zij na 1918 herstel van de suprematie op zee. Dit was evenwel in strijd met Wilsons eis van een vrije zee en de Brits-Amerikaanse relatie verslechterde in 1920 verder door de strijd om handelsgebieden en olievelden.(46)

De belangrijkste reden dat de regering van David Lloyd George ontvankelijk raakte voor wapenbeperking was de grote schuld aan de V.S. die het Engeland onmogelijk zou maken een nieuwe maritieme wapenwedloop te winnen. De economische crisis, de kolenstaking en vooral de guerrilla in Ierland vergrootten intussen de nationale verwarring en verdeeldheid. Op de Imperial Conference in de zomer van 1921 moest een keuze worden gemaakt tussen Japan en Amerika. De alliantie met Japan had door het wegvallen van Rusland en Duitsland veel van haar waarde verloren, maar met name de Dominions in de Pacific wensten verlenging van de alliantie om Japan in toom te houden en de eigen bevolking gerust te kunnen stellen. De tegenstanders van verlenging vonden, alleen al vanwege de rasverwantschap, een goede relatie met de Verenigde Staten het belangrijkste. Premier Lloyd George stelde daarop een conferentie voor om de toestand in de Pacific te bespreken.(47)

In de V.S. was intussen de republikein W.G. Harding bij de presidentsverkiezingen van 1920 op een vloedgolf van unilateralisme naar het Witte Huis gevoerd. 'No Alliance, no League of Nations' en 'The biggest navy in the world' waren zijn slogans geweest.(48) Maar door de economische crisis die ook hier op de oorlog volgde, bleek een 'second-to-none-navy' onverenigbaar met de beloofde belastingvermindering. Toen minister van Marine Jack Daniels in december 1920 naast de normale, reeds verdubbelde begroting, nog een extra bouwprogramma voor 156 schepen aankondigde, stak een storm van kritiek op. Het protest kwam vooral van de zijde van de vrouwen die, pas in het bezit gekomen van het kiesrecht, hun macht wilden aanwenden om na 'Demon Rum' ook demon militarisme uit te bannen. De harde buitenlandse koers had de V.S. internationaal bovendien in een isolement gebracht, terwijl pers en politici vol afschuw de bittere gevechten die binnen de marine werden gevoerd over de toekomstige strategie en materieelbehoefte gade sloegen. Daniels kreeg in juni 1921 zijn Vlootwet van anderhalf miljard dollar slechts door de Senaat op voorwaarde dat de regering met Londen en Tokio zou overleggen over maritieme wapenbeperking.(49)

Toen het bericht in Washington binnenkwam dat Engeland een conferentie wenste over de Pacific, besloot de als zwak beschouwde Harding zijn reputatie op te vijzelen door zelf het initiatief te nemen om beide conferenties te combineren en onder zijn supervisie in Washington te laten plaatsvinden. Hij nodigde de andere vier grote geallieerde mogendheden, Engeland, Frankrijk, Japan en Italië uit, die alle de uitnodiging aanvaardden. De zwakke mogendheden in

het Verre Oosten zoals China, Portugal en Nederland werden niet uitgenodigd en Sovjet-Rusland evenmin, hoezeer Moskou hier ook tegen protesteerde. Engeland had in het bijzonder bezwaar gemaakt tegen een invitatie van Nederland omdat dan de grens van het gebied waarover gesproken zou worden te dicht langs Singapore zou lopen. Amerika had er geen belang bij Nederland in een eventueel verdrag op te nemen omdat het Nederland niet tot de 'agressive powers' rekende en van opname dus ook geen beschermende werking kon uitgaan.(50)

De regering-Ruys was met die uitsluiting enigszins ongelukkig. Nederland had immers grote belangen in het Verre Oosten en uitsluiting kon aan het prestige van het moederland bij de inheemse bevolking afbreuk doen. Nadat ook de andere uitgeslotenen protest hadden laten aantekenen, besloot Harding ze alle, op Sovjet-Rusland na, uit te nodigen voor het niet-militaire gedeelte van de conferentie. De Nederlandse regering aanvaardde de invitatie uiteindelijk met enige aarzeling aangezien een al te actieve deelname de beproefde neutraliteitspolitiek wel eens in gevaar zou kunnen brengen. De regering loste het probleem op door een 'kleine delegatie' te sturen. Op de Conferentie van Washington, van november '21 tot februari '22, was het voor deze delegatie moeilijk positie kiezen. Delegatieleider Van Karnebeek wilde zich verre houden van de politieke manoeuvres van de grote mogendheden omdat zijns inziens Nederland 'vrij' diende te blijven om de gevaren in de naaste omgeving 'zelfstandig' te kunnen dringen. Daarom was hij blij dat Nederland niet was uitgenodigd voor de militaire besprekingen.(51)

De conferentie resulteerde in drie verdragen. Amerika, Japan, Engeland en Frankrijk ondertekenden het zogenaamde 'Viermogendhedenverdrag'. Hierin beloofden ze de status quo in de Pacific te respecteren en in geval van externe dreiging of onderling dispuut in conferentie bijeen te komen. Hiermee kwam een einde aan de Brits-Japanse alliantie. Daarnaast werd er een maritiem 'Vijfmogendhedenverdrag' gesloten waarin ook Italië werd opgenomen. Voor het totale tonnage aan slagschepen werd een verhouding tussen de V.S., Engeland, Japan, Frankrijk en Italië vastgesteld van respectievelijk 10:10:6:3:3. Het verdrag bepaalde verder dat afgezien zou worden van aanleg of versterking van steunpunten in de Pacific en dat de komende tien jaar slechts 35.000 ton aan slagschepen mocht worden vervangen. Hoewel er geen beperking werd gesteld aan lichte kruisers, torpedoboten, onderzeeboten of andere hulpvaartuigen, zou de overeenkomst een 'ten year holiday' betekenen. Ten derde beloofden alle deelnemende landen in het 'Negenmogendhedenverdrag' de onafhankelijkheid en soevereiniteit van China te respecteren. In een apart bilateraal akkoord gaf Japan het Kiochow-gebied terug aan China.(52)

De Nederlandse delegatie, die als de bekwaamste van de kleine landen gold, bestudeerde alle aan de orde gestelde zaken met angstige belangstelling. Van Karnebeek was niet gelukkig met de gemaakte afspraken. Hij verzette zich vooral tegen het Britse voorstel de onderzeeboot geheel te verbieden. Voor Nederland was zo'n verbod onacceptabel: daardoor zou aan de kleine mogendheid het

defensieve wapen dat binnen haar financiële mogelijkheden lag worden ontnomen. Omdat Nederland niet aan het ontwapeningsoverleg deelnam, kon Van Karnebeek slechts in de wandelgangen lobbyen tegen een verbod op de onderzeeër. Hij kon dit bovendien niet al te openlijk doen omdat de onderzeeër, net als na 1945 met het kernwapen zou gebeuren, door wat Van Karnebeek de 'naief sentimenteele massa' noemde, als verderfelijk en agressief werd gezien. Gelukkig voor Nederland verzetten ook andere landen zich tegen een verbod zodat de Britten op dit punt bakzeil moesten halen.(53)

Nog groter gevaar zag Van Karnebeek in het 'Viermogendhedenverdrag'. Daar Nederland hier niet bij betrokken was, kon het verdrag aanleiding geven tot de conclusie dat het Nederlandse eilandenbezit niet gerespecteerd hoefde te worden. Omdat de vier grote mogendheden ook wel beseften dat het doel van de conferentie uiteindelijk was het internationale wantrouwen weg te nemen, slaagde Van Karnebeek er in van Amerika, Frankrijk, Engeland en Japan een verklaring los te krijgen, waarin ze beloofden ook de Nederlandse rechten in de Pacific te zullen eerbiedigen. Met deze 'voetnoot', die de Britse delegatieleider A.J. Balfour terecht overbodig vond omdat de eerbiediging ervan immers in de status quo-garantie lag besloten, verkreeg Nederland datgene waarnaar het al jaren had gestreefd: meer veiligheid voor de koloniën in Indië.(54)

De Conferentie van Washington werd door politici alom als een succes gezien. Balfour zag het verdrag als een 'absolute unmixed benefit to mankind, which carried no seeds of future misfortune' en hij werd bij zijn terugkeer als een held onthaald.(55) Zelfs marinestaven prezen het resultaat. Omdat de door Japan geëiste tonnage-verhouding van 10:10:7 was afgewezen, had Japan ogenschijnlijk een nederlaag geleden, maar in feite had Tokio gekregen wat het wilde: bevestiging van de verworven posities met uitbreiding tot het eiland Yap, erkenning van de aanwezigheid in China en Mantsjoerije en verhindering van Amerikaanse versterking van Guam en de Filippijnen.(56) Voor de Amerikanen had de conferentie de obstakels voor betere economische betrekkingen met China en Japan uit de weg geruimd en deze interdependentie zou een stabiele factor worden totdat de economische crisis na 1929 een nieuwe periode van verwarring en onzekerheid zou inluiden. Als gevolg van deze Amerikaanse 'onthoudingspolitiek' nam de Amerikaanse militaire macht in de jaren '20 en '30 in de Pacific en in Oost-Azië gestaag af. Japan en Engeland bleven als sterkste mogendheden in het gebied over.(57)

De conferentie was bijeengekomen in een tijd dat een uitgeputte wereld, oorlogsmoe en gedesillusioneerd door Versailles, een tastbaar bewijs verlangde dat de oorlog echt voorbij was. Een echo van Wilsoniaanse retoriek gaf aan de conferentie een ideologische en idealistische ondertoon van samenwerking en open diplomatie. Het 'Washington-systeem' zou echter nog minder stabiel blijken dan het imperialistische alliantie-systeem omdat hierin de elementen macht

en sanctie ontbraken en omdat het ervan uitging dat Duitsland, China, de Sovjet-Unie en de inheemse nationalisten zich bij hun ondergeschikte positie zouden neerleggen. Toen de Japanners in de jaren '30, verbitterd door de weigering van de Volkenbond hen als volwaardig ras te erkennen, door de opzegging van de Brits-Japanse alliantie en de economische crisis, de democratie vaarwel zeiden en aan een nieuwe periode van militaire expansie begonnen, was er dan ook niemand om hen tegen te houden.(58)

In militair opzicht had de conferentie op lange termijn een twijfelachtig nut. Er was geen beperking opgelegd in het soort wapens waarmee in de volgende oorlog zou worden gevochten: vliegtuigen, kruisers, torpedoboten, onderzeeërs. Op de korte en middellange termijn was de toestand in de Pacific echter bevroren en hielden de grote mogendheden elkaar aardig in evenwicht. Churchill noemde de periode 1922-1931 het hoogtepunt van de vrede en nog in het begin van de jaren dertig hield men in Volkenbondkringen meer rekening met een oorlog in Europa dan met oorlog in het Verre Oosten.(59) Het internationale vlootsysteem werd, en dat is voor de Vlootwetkwestie het belangrijkste, na 1922 gekenmerkt door wederzijdse beperking.

De Nederlandse delegatie, die in Washington door de Amerikanen ervan was beschuldigd een haard van pessimisme te zijn, keerde met gemengde gevoelens naar huis terug. Van Karnebeek was weliswaar trots op wat hij in Washington voor elkaar had gekregen, maar hij liet zich in de Kamer slechts gematigd optimistisch uit over de resultaten.(60) De grote belangentegenstellingen in de Stille Oceaan waren immers niet weggenomen. In feite was hij het eens met de kritische analyse van de Conferentie van Washington van dr. A.D.A. de Kat Angelino. Volgens De Kat had Nederland alleen op korte termijn baat bij de resultaten van de conferentie. Structureel was de positie van Indië verslechterd omdat de vlootovereenkomst Japan in het westelijk deel van de Pacific 'onaantastbaar' had gemaakt, terwijl Amerika eigenlijk afstand had gedaan van invloed in dit gebied. Op Amerika kon Nederland daarom niet meer rekenen en het was nu op zichzelf en eventueel op de medewerking van Engeland aangewezen. Daar ook het islamitische reveil in het voordeel van Japan werkte, en daar de Chinezen in Indië op weg waren een staat in de staat te vormen, concludeerde De Kat dat van de vlootplannen niet mocht worden afgezien, integendeel, dat ze 'met alle kracht' ter hand moesten worden genomen.(61)

Struycken was het met deze visie eens, zoals bleek uit zijn in 1923 verschenen brochure over het buitenlands beleid waarin hij zich zeer pessimistisch toonde. De koloniën zouden bij een wereldconflict, dat volgens hem ieder ogenblik kon uitbreken, geheel of gedeeltelijk verloren gaan. Toch meende hij dat Nederland neutraal diende te blijven zolang het daartoe de mogelijkheid gelaten zou worden en dat het geen beschermende alliantie diende te sluiten. Een alliantie zou er bijna zeker toe leiden dat ook de neutraliteitspolitiek in Europa op den duur niet gehandhaafd zou kunnen blijven en dat Nederland de nog aanwezige kleine kans buiten

de oorlog te blijven zou verliezen. Alleen een 'krachtige verdediging' kon de neutraliteit van Indië waarborgen.(62)

De Volkenbond en de ontwapening

De regering-Ruys ging ervan uit dat Nederland zich met de Volkenbond zou inlaten daar waar dit veilig kon en dat het 'zelfstandigheid' zou betrachten waar dat het beste uitkwam. Al snel echter deed Genève een beroep op de lidstaten in verband met de defensie, van oudsher de kern van de nationale soevereiniteit. Ontwapening stond in het middelpunt van de belangstelling. Het publiek voelde dat het hoge niveau van bewapening niet alleen verantwoordelijk was geweest voor het uitbreken van de oorlog, maar bovendien het economisch herstel van Europa onmogelijk maakte. De aan Duitsland opgelegde ontwapening moest, zo dachten velen, daarom het begin vormen van een algehele vermindering van bewapening.

Nadat koningin Wilhelmina in de troonrede van 1920 nog versterking van de defensie had aangekondigd, lanceerde de raad van de Volkenbond een paar maanden later op aandrang van de eerste Assemblée het plan om tot wapenvermindering te komen. Van Karnebeek berichtte in mei 1921 aan de secretaris-generaal van de Volkenbond, Sir Eric Drummond, dat hij weliswaar 'volledig' instemde met het idee van wapenbeperking, maar dat er één probleem was: de Nederlandse marine was er niet alleen om de belangen van het rijk in Europa, doch ook om die van zijn koloniën te verdedigen. Omdat Nederland door de oorlogsomstandigheden het versleten materieel niet had kunnen vervangen en aanpassen aan 'de eisen van een moderne oorlog', moest dit worden beschouwd als de 'situation exceptionelle' waarvan in artikel 2 van het program sprake was.(63) Toen begin 1922 in Genève de vraag rees of de Vlootwet wel in overeenstemming was met de door Nederland onderschreven ontwapeningswens, werd dit standpunt herhaald door het hoofd van de afdeling Volkenbondszaken op het Plein, prof.mr.dr. J.P.A. François, die weinig moest hebben van het opkomende pacifisme.(64)

De Volkenbond bleef echter hameren op rechtstreekse ontwapening. In december 1921 had de Raad nogmaals opgeroepen de defensielasten gedurende 1921 en 1922 niet te verhogen. Omdat de Nederlandse defensielasten sinds 1920 juist waren gestegen, liet Van Karnebeek in zijn nota aan Drummond de cijfers over 1920 weg en beperkte hij zich tot de opmerking dat de oorlogsbegroting voor 1922 een daling vertoonde van 71 miljoen gulden ten opzichte van 1921 en dat de marinebegroting twee miljoen lager zou zijn. Deze vermindering had hij slechts uit de hoed kunnen toveren door de restitutie uit de Indische schatkist van de oorlogsbegroting af te trekken.

De derde Assemblée nam in september 1922 een resolutie aan waarin stond dat de totale uitgaven voor de defensie terug gebracht dienden te worden tot het niveau van 1913. Vervolgens verklaarde de Volkenbond dat Nederland tot die landen behoorde wier reële uitgaven voor de landsdefensie vergeleken bij die van voor de oorlog een belangrijke verhoging - in het geval van Nederland 58 procent -

vertoonden. In april 1923 tekende Van Karnebeek hiertegen protest aan. De werkelijke stijging bedroeg slechts 25% en dit was bovendien louter het gevolg van weddeverhoging en dergelijke. Ons leger is wel duur, maar niet veel waard, zo vatte secretaris-generaal dr. C. Snouck Hurgronje in de kantlijn van de nota de argumentatie van zijn minister samen.(65)

Terwijl vooral het secretariaat van de Volkenbond en de Britse regering aandrongen op beperking van de bewapening, bleef Frankrijk streven naar meer veiligheid. Het bleef daarom een militair garantieverdrag gericht tegen Duitsland voorop stellen. De enige oplossing bleek te zijn de twee eisen aan elkaar te koppelen: op basis van een algemeen garantieverdrag ontwapenen. De Assemblée nam een resolutie van deze strekking aan. Militaire sancties betekenden echter een aanzienlijke verscherping van artikel 16 en het wekt geen verwondering dat Struycken in Nederland de campagne tegen aanvaarding van deze resolutie leidde. In april 1922 was hij voorzitter van de Commissie van Advies voor Volkenrechtelijke Vraagstukken geworden, toen Loeff, Van Vollenhoven, Van der Linden, Loder en De Louter uit de commissie verdwenen. De internationalisten hadden het veld moeten ruimen. Volgens Struycken leidden garanties tot allianties en waren ze in strijd met de traditionele geest van de Nederlandse politiek. Nederland was in 1920 alleen tot de Volkenbond toegetreden in de verwachting dat men niet verplicht zou zijn militaire bijstand te verlenen. De enige overgebleven internationalisten, generaal G.H.L. van Oordt en professor Van Eysinga, stelden daar tegenover dat door het sluiten van dergelijke traktaten juist de grote en gevaarlijke mogendheden aan banden werden gelegd en dat men, als men A had gezegd ook B moest zeggen.

De meerderheid van de commissie gaf in april 1923 de regering echter de raad het traktaat te verwerpen en het kabinet was het daar geheel mee eens. Minister van Marine E.P. Westerveld dacht ongetwijfeld aan zijn Vlootwet, die in deze maanden in een beslissend stadium was gekomen, toen hij op 24 april aan Van Karnebeek schreef: 'Treedt Nederland toe tot het tractaat, dan is te verwachten dat in ons land het effect omgekeerd zal zijn en men in het tractaat - reeds vóór de inwerkingtreding - steun zoekt om tot ontwapening over te gaan'.(66)

Voor Van Karnebeek was de keus niet moeilijk. Zijns inziens bracht het garantietraktaat Nederland af van zijn 'natuurlijke roeping' van zelfstandigheid. De werkelijke vrees was natuurlijk in de eerste de beste oorlog te worden meegesleept. Bovendien zou Frankrijk de leiding krijgen van deze tegen Duitsland gerichte alliantie, en dat was wel het laatste wat hij wilde. Gesteund door zijn collega-ministers liet hij Drummond eind juni '23 weten dat Nederland niet veel voelde voor het verdrag, dit tot grote vreugde van Struycken die gerustgesteld de laatste adem uitblies.(67)

Het grootste deel der kamerleden was het met de afwijzing eens. Alleen de liberaal mr. H.C. Dresselhuys bleef er bij dat de Nederlandse houding 'dodelijk' was voor de ontwikkeling van de Volkenbond. Ook Van Vollenhoven was zeer teleurgesteld over de

negatieve beslissing. In De Gids brak hij de staf over het buitenlandse beleid zoals de regering-Ruys dat sinds 1918 had gevoerd. Men had verzoenings- noch arbitrageverdragen gesloten en men had het juridische standpunt ten opzichte van het Internationaal Gerechtshof zo strak geformuleerd dat de kans 'miniem' was dat Nederland er zelf ooit voor zou moeten verschijnen. 'Nederland remt, of zwijgt', aldus Van Vollenhoven die de regering ervan verdacht het probleem van de garantie zo lang voor zich uit te willen schuiven tot de wereld volmaakt zou zijn geworden.(68)

In de zomer van 1924 zou de Britse regering het garantieverdrag verwerpen omdat ze voelde dat de militaire sanctie volledig op de Britse zeemacht zou steunen. Maar dankzij het Dawesplan en de Conferentie van Londen ontstond er tussen Frankrijk, Engeland en Duitsland toch een sfeer van verzoening en eiste Parijs niet langer bijzondere veiligheidsgaranties tegen Duitsland. Zo konden de premiers van Engeland en Frankrijk, MacDonald en Herriot, de trits arbitrage, veiligheid en ontwapening naar voren schuiven. Dit werd de grondslag voor het Protocol van Genève dat in oktober 1924 door de vijfde Assemblée werd aanvaard. Het verbood alle oorlogen, stelde arbitrage verplicht en stelde bovendien militaire sancties in het vooruitzicht. De lacunes uit het verdrag waren hiermee wezenlijk opgevuld.(69) Toch zou de regering, gesteund door het parlement, dit protocol eveneens afwijzen. Volgens Van Karnebeek diende Nederland zelfstandig te blijven, niet alleen uit eigenbelang, maar ook ten bate van de wereldvrede.(70)

Hoewel Nederland pas in 1936, toen de Volkenbond tot sancties tegen Italië besloot, officieel terugkeerde tot de pure neutraliteit, voerde de regering al vanaf de oprichting van de Volkenbond een negatieve politiek die erop gericht was de aangegane verplichtingen zoveel mogelijk te reduceren. Hierin werd ze overigens van harte gesteund door de socialisten en communisten die niets moesten hebben van de politieke manoeuvres van imperialistische landen als Engeland en Frankrijk die de Volkenbond beheersten. In plaats van te kiezen voor het inderdaad nog zeer gebrekkig functionerende systeem van collectieve veiligheid koos de regering-Ruys voor het andere uiterste, voor een politiek waarin handhaving van de soevereiniteit en versterking van de defensie centraal stonden. Hier lag de kloof met de oppositie.

Tussen 1920 en 1924 was er in Nederland een merkwaardige verandering opgetreden in de waardering van de Volkenbond. Stelde Van Karnebeek zich, onder druk van Struycken en François, steeds weerspanniger op, 'het volk' dat aanvankelijk geen enkel enthousiasme kon opbrengen voor zoiets vaags als de Volkenbond, oordeelde er na verloop van tijd minder ongunstig over. Dit was niet alleen een gevolg van de propaganda van de vredesorganisaties, maar ook van het besluit van de bond in 1921 om het Permanente Hof van Internationale Justitie in Den Haag te vestigen en bovendien een Nederlands jurist, de bejaarde mr. B.C. Loder, tot voorzitter te benoemen. Toen in september 1922 ook nog Van Karnebeek tot voorzitter van de Derde Assemblée werd gekozen, raakten velen er

van overtuigd dat de Volkenbond iets goeds was en dat Nederland zijn steentje bijdroeg om het doel van de bond - het handhaven van de wereldvrede en het terugdringen van de bewapening - dichterbij te brengen.

Zo valt te verklaren waarom de conservatief-nationalistische politiek van het kabinet-Ruys de Beerenbrouck in schril contrast kwam te staan met het zowel vreedzaam-passieve als internationalistische beeld dat Nederland van zichzelf naar binnen en buiten toe uitdroeg. Het indienen van de Vlootwet in de zomer van 1923 zou een schok teweeg brengen omdat het wetsontwerp dit brave zelfbeeld aan gruzelementen dreigde te slaan.

Het verkiezingsaffiche van de Vrijzinnig Democratische Bond in 1925

De vertaalde litho 'Nie wieder Krieg' van Käthe Kollwitz uit 1923