

Een "welwillend man met een vrij gering werkelijkheidsbegrip".
Andries Cornelis Dirk de Graeff (1933-1937)

door Bob de Graaff

Op 15 januari 1921 schreef de 48-jarige gezant te Tokio, jhr. A.C.D. de Graeff, aan zijn boezemvriend, de gouverneur-generaal van Nederlands-Indië J.P. graaf van Limburg Stirum, dat zijn biografie er eenvoudig uit zou kunnen zien: "19 jaar werkte hij hard achter een schrijftafel ter Algemene Secretarie, deed hij een enkele keer iets nuttigs maar veelal nutteloos werk; 5 jaar te Batavia rustte hij op zijn lauweren met net genoeg werk om zich niet schromelijk te vervelen en daarna in Japan was de goede wil tot arbeiden er wèl maar was er weinig gelegenheid tot werk. Daarna trok hij zich in een hutje op de hei terug!"[1]

Het leven had echter nog enkele verrassingen voor De Graeff in petto. In 1926 werd hij benoemd in het ambt van zijn leven: gouverneur-generaal van Nederlands-Indië, en enige tijd nadat hij uit Indië was gerepatrieerd, in 1933, aanvaardde hij de functie van minister van Buitenlandse Zaken.

Het zinledig bestaan van een harde werker?

Het verzoek minister te worden bereikte De Graeff kort nadat hij in Berlijn was gearriveerd voor een bezoek aan Van Limburg Stirum, op dat moment gezant bij de Duitse regering. De Graeff hoefde niet lang na te denken. Hij wilde zich, hoewel reeds zestig jaar oud, graag nog nuttig maken, voor zijn land en voor zichzelf.

Niet dat hij en zijn voorgelacht dat niet reeds in hoge mate hadden gedaan. De Graeff was op 7 augustus 1872 in Den Haag geboren als zoon van jhr. Dirk de Graeff van Polsbroek, telg uit een regentengeslacht. Vader Dirk was als twintigjarige in gouvernementsdienst naar Japan getrokken, waar hij zeventien jaar bleef, de laatste negen jaar achtereenvolgens als consul (1861), politiek agent en consul-generaal (1863) en minister-resident (1868) van Nederland.

Twee jaar na terugkeer in Nederland werd uit zijn tweede huwelijk, met Bonne Elisabeth Royer, als derde kind Andries Cornelis Dirk geboren. De jongste loot van de stamboom De Graeff genoot een remonstrants-gereformeerde opvoeding. Nadat hij in 1890 voor het eindexamen gymnasium was geslaagd, studeerde hij rechten in Leiden, waar hij zijn vrienden voor het leven Van Limburg Stirum en en jhr. F. Beelaerts van Blokland ontmoette. De Graeff promoveerde in 1894 op een dissertatie over artikel 126 van de Grondwet betreffende de financiële verantwoordingsplicht van de regering, die reeds decennia wachtte op een goede regeling.[2]

In 1895 deed hij examens voor de Indische dienst en vertrok aansluitend naar de archipel. Daar kreeg hij een positie bij de Algemene Secretarie in Buitenzorg. Op 25 maart 1897 huwde hij met jonkvrouw Caroline Angélique van der Wijck, dochter van de toenmalige gouverneur-generaal. Dit huwelijk zal zijn carrière bepaald niet hebben geschaad. Daar kwam nog bij dat De Graeff bekend stond als "een zondagskind, een aangename verschijning, prettig causeur, innemend, eerlijk en intelligent, bezielde van nobele voornemens, daarbij bemiddeld".[3] Zijn leven lang bovendien een harde werker, klom hij spoedig op tot Algemeen Secretaris.

Volgens een scherpzinnig tijdgenoot kreeg hij "in dat milieu van het Buitenzorgse ambtenarendom ... weinig gelegenheid met maatschappelijke vraagstukken anders dan theoretisch in aanraking te komen. Van wat de praktijk te zien gaf ontging hem veel." [4] Ook bij anderen stond hij bekend als "een welwillend spontaan man met een vrij gering werkelijkheidsbegrip". [5] In 1914 werd De Graeff lid en 2½ jaar later vice-president van de Raad van Indië.

In september 1918 keerde hij terug in Nederland wegens gezondheidsredenen en met het oog op de opvoeding van zijn kinderen. Daar speelde De Graeff een bemiddelende rol tussen Van Limburg Stirum, die op de Buitenzorgse troon in november 1918 uit vrees voor revolutionaire woelingen hervormingsvoorstellen had gedaan, en minister A.W.F. Idenburg, die vond dat de landvoogd daarmee veel te ver was

gegaan. Als "dank" voor deze tussenkomst maakte Idenburg duidelijk dat De Graeff, die het in zoveel opzichten eens leek te zijn met zijn vroegere studiegenoot, voorlopig niet in aanmerking kwam voor het door hem fel begeerde ambt van gouverneur-generaal.

Op dit dode punt in zijn loopbaan aanvaardde De Graeff in 1919 het aanbod van minister van Buitenlandse Zaken H.A. van Karnebeek hem te benoemen tot gezant in Tokio. De Graeff ondervond zijn verblijf in de Japanse hoofdstad als weinig vruchtbaar. Al gauw was het hem duidelijk dat van Japanse autoriteiten geen waardevolle informatie viel te verwachten.

Nadat hij te kennen had gegeven Tokio graag te verlaten, werd hij benoemd tot gezant te Washington.

In 1926 kreeg De Graeff alsnog het ambt van landvoogd in de schoot geworpen. In een poging het vertrouwen van de gematigde nationalistten te winnen raakte hij spoedig volkomen geïsoleerd. De Europeanen noemden hem "hyper-ethisch" en de nationalistten vervreemde hij van zich doordat zij hem er, terecht, van verdachten een wig te willen drijven tussen de gematigden en de meer radicalen onder hen. Qua intentie handhaafde De Graeff de ethische politiek, maar in de praktijk begon zij op de achtergrond te raken als gevolg van de mondiale depressie vanaf 1929. Toen in dat jaar bovendien de conservatieve Simon de Graeff aantrad als minister van Koloniën verloor De Graeff een groot deel van de beleidsvrijheid die hij had genoten onder diens voorganger, J.C. Koningsberger.

In september 1931 keerde hij terug in Europa. Het geïsoleerde leven in de tropen had zijn tol geëist. Zijn vrouw was hem reeds in het midden van 1929 om gezondheidsredenen voorgegaan. Zij had last van psychische problemen die ook fysiek hun sporen nalieten. Zij keerde zich geheel in zichzelf en was andere mensen niet langer toegankelijk. De Graeff reisde daarom terug naar Nederland en voegde zich niet bij zijn echtgenote in haar kuuroord in Zwitserland, waar zij vijf jaar later, op 9 augustus 1936, zou sterven. Terug in Nederland sloeg de verveling zodanig toe dat De Graeff zich

tegenover zijn Van Limburg Stirum liet ontvallen desnoods kamerbewaarder op een departement te willen worden, als hij zijn dagen maar zou kunnen vullen.

Ten tijde van de kabinetsformatie van 1933 gold De Graeff voor velen als de meest bekwame kandidaat voor de post van Buitenlandse Zaken (BZ). Colijn, die kennelijk de 'ethische' periode van De Graeff als gouverneur-generaal nog niet was vergeten, liet zich tijdens de formatie aanvankelijk kleinerend over hem uit, maar zocht hem ten slotte toch aan voor BZ, nadat anderen die post geweigerd hadden.

Uitholling van het beleidsterrein van BZ

Doordat De Graeff op het moment van het verzoek van Colijn net in Berlijn was aangekomen voor een logeerpunt bij Van Limburg Stirum, kon hij niet tijdig terug in Nederland zijn om het constituerend beraad van het nieuwe kabinet bij te wonen. Deze afwezigheid werd oorzaak van misverstand en misbruik. De Geer had ten onrechte gemeend dat De Graeff christelijk-historisch was in plaats van, overigens niet partijgebonden, vrijzinnig-democraat en hem als vertegenwoordiger van zijn partij voorgedragen. Gelukkig voor De Graeff tilde De Geer, nader ingelicht, niet al te zwaar aan deze misrekening.

Minder prettig voor De Graeff was dat T.J. Verschuur, kandidaat voor Economische Zaken (EZ), de afwezigheid van zijn tegenspeler op BZ aangreep om een al jaren bestaand verlangen van EZ naar de verantwoordelijkheid voor de handelspolitiek te realiseren. Op 18 mei 1933, nog vóór de installatie van het kabinet en de terugkeer van De Graeff uit Berlijn, besloten Colijn en Verschuur dat de handelspolitiek moest worden overgeheveld van BZ naar EZ. Toen De Graeff geconfronteerd werd met het voldongen feit protesteerde hij niet. EZ was in het vervolg slechts voor de vorm waarin de handelspolitiek moest worden gegoten en voor de bemiddelende assistentie van de buitenlandse dienst afhankelijk van Buitenlandse Zaken, terwijl BZ zich het recht voorbehield vanuit het oogpunt der politieke betrekkingen bezwaren te maken tegen economische desiderata van EZ.

Het gevolg van deze competentieverdeling was dat BZ grotendeels afzijdig was bij belangrijke handelsbesprekingen tijdens de ambtsperiode van De Graeff, zoals die met Duitsland en de Verenigde Staten. Dat gold ook voor de economische besprekingen met Groot-Brittannië, die bijna dadelijk na het aantreden van het tweede kabinet-Colijn plaatsvonden en aantoonde dat een gedeeltelijke economische heroriëntatie van de Nederlandse handel met Duitsland naar Engeland onmogelijk was. De Ouchy- en Oslo-samenwerking, die behalve door Hirschfeld vooral door Colijn werd bepaald, was reeds bij het aantreden van De Graeff een doodgeboren kindje door de onwil van Engeland om medewerking te verlenen. Bovendien dwong de restrictieve handelspolitiek van andere landen, nog eens bevestigd door het mislukken van de Economische en Monetaire Conferentie van Londen, kort na de komst van het tweede kabinet-Colijn, ook de Nederlandse regering zelf tarieven als handelspolitiek middel in plaats van als zuiver fiscale maatregel te hanteren. Uit politieke opportuniteit weigerde De Graeff echter, net als Colijn, de economische Oslo-samenwerking ten grave te dragen.

De opgave van de verantwoordelijkheid voor de handelspolitiek betekende voor BZ een flinke aderlating. Het beleidsterrein van het ministerie werd zelfs nog verder uitgehold. Hoewel Colijn beweerde De Graeff juist in zijn kabinet te hebben opgenomen om zijn kennis van Indië en het Verre Oosten, waar de premier het meest rekening hield met agressie jegens Nederlands grondgebied, trok de minister-president, die zich zelf over Koloniën had ontfermd, het buitenlands beleid ten aanzien van Indië aan zich.

Als uitvloeisel van de grotere autonomie van Indië op buitenlands politiek gebied werden in 1934 de handelsbesprekingen met Japan, die eigenlijk een koninkrijksaangelegenheid waren, niet in Den Haag gevoerd, maar in Batavia. Het ergerde De Graeff dat Colijn en Koloniën over de bij deze besprekingen te volgen koers voortdurend op eigen houtje telegrammen naar Indië zonden. Desondanks zouden ook volgende besprekingen over de economische relaties tussen

Indië en Japan in Azië zelf plaatsvinden.

De zeggenschap van De Graeff als minister van Buitenlandse Zaken bleef dus voornamelijk beperkt tot het politieke buitenlands beleid met betrekking tot Europa. Zelfs op dat domein moest hij dulden dat Colijn als premier, mede wegens zijn goede contacten in Engeland, herhaaldelijk soleerde, bijvoorbeeld toen hij in 1936 in afwijking van het Nederlandse neutraliteitsbeleid - overigens tevergeefs - trachtte met het Verenigd Koninkrijk tot afspraken te komen over de verdediging van Nederlands-Indië.

Bijna twee jaar na zijn aantreden zei De Graeff dan ook in de Eerste Kamer dat zijn ministerschap een taak was "die, wat zwaarte en omvang betreft, zeker niet te vergelijken is met die van de meeste, zoo niet van al mijn ambtgenooten, maar die toch haar eigenaardige moeiten en haar eigen bijzondere verantwoordelijkheid meebrengt". [6]

Op zijn departement had de minister daarbij nog het voordeel van zijn Indische ervaring. Hij zadelde BZ, dat na de Eerste Wereldoorlog bekend stond om zijn trage manier van werken, op met de werkl ijsten die hij kende van de Algemene Secretarie, opdat hij de voortgang van de behandeling der stukken persoonlijk kon controleren. Niet alleen met de departementsambtenaren was De Graeff weinig teverden. Hij vond ook dat hij slechts weinig goede diplomaten tot zijn beschikking had. Bovendien moest hij in het kader van bezuinigingen zeer tegen zijn zin de buitenlandse dienst nog inkrimpen, terwijl het aantal gezantschapsplaatsen aan het begin van de jaren dertig al was teruggebracht van 26 naar 17.

Voortzetting van de zelfstandigheidspolitiek

Aanvankelijk volgde De Graeff vrijwel geheel de lijn van zijn voorganger Beelaerts van Blokland. Dat wil zeggen dat hij de zelfstandigheidspolitiek voortzette die Nederland in 1920 had aanvaard bij de toetreding tot de Volkenbond: Nederland handhaafde zijn neutraliteit, met de beperking dat artikel 16 van het Volkenbondsverdrag Nederland kon verplichten bijstand te verlenen aan een aangevallen lidstaat. Hoewel de

Nederlandse regering zich in het begin geen warm voorstander had getoond van de Volkenbond, omdat het teveel de belangen van de overwinnaars van de Eerste Wereldoorlog leek te weerspiegelen, was Nederland een loyaal lid van de volkerenorganisatie geworden. Het had de toetreding van Duitsland in 1926 toegejuicht. Ondanks het mislukken van de Economische en Monetaire Conferentie in Londen, waar Colijn Nederland vertegenwoordigde, en het gebrek aan succes van de ontwapeningsconferentie, had De Graeff aanvankelijk een groot vertrouwen in de Volkenbond.

Opmerkelijk, tegen de achtergrond van het lage profiel dat Nederland gewoon was aan te nemen in internationale verhoudingen, was dat hij in het najaar van 1933 in zijn rede voor de Volkenbondsvergadering het vraagstuk van de vluchtelingen uit Duitsland aan de orde stelde, in een poging de opvang te internationaliseren. Het resultaat van zijn inspanning was de benoeming van een Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen. De Graeff had daarvoor nog een ware eierdans moeten uitvoeren in de richting van de Duitse delegatie. Kort daarna, in oktober 1933, trad Duitsland uit de Volkenbond.

De Volkenbond vormde ten tijde van De Graeff meestal ook het centrale gespreksonderwerp op buitenlands politiek terrein in de Nederlandse volksvertegenwoordiging. Het parlement had De Graeff vóór zijn ministersbenoeming enige angst ingeboezemd, maar hij zou er weinig mee te stellen hebben. Over het algemeen hoefde de minister slechts bij de behandeling van de begroting van zijn ministerie het woord te voeren. Herhaaldelijk klaagde de Kamer over de gebrekkige toelichting op de begroting en de passieve opstelling van De Graeff tegenover de vaste Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken. Over diverse centrale vraagstukken, zoals de zending van troepen ten behoeve van controle bij het Saarplebisciet, de opstelling van de regering ten aanzien van de toetreding van de Sovjet-Unie tot de Volkenbond en de Italiaans-Ethiopische kwestie vond geen voorafgaand overleg plaats tussen minister en parlement. Terwijl de Kamer zich op het standpunt stelde dat de regering de buitenlandse politiek, net

als elk ander onderdeel van het regeringsbeleid, in overleg met het parlement moest voeren, nam de Graeff het standpunt in dat op grond van artikel 57 van de grondwet de Staten-Generaal ten aanzien van het buitenlands beleid slechts een controlerende taak toekwam. De principiële opstelling van de bewindsman kon het parlement evenwel niet verleiden zijn tanden te laten zien.

Tegen de Volkenbond bestonden in het parlement van diverse zijden bezwaren. De kleine christelijke partijen bekritiseerden de volkerenorganisatie omdat die niet op christelijke grondslag was gefundeerd. De extreem-linkse kritiek luidde dat de Volkenbond stoelde op het Britse en Franse imperialisme en de Nederlandse regering de Sovjet-Unie buitensloot. En van extreem-rechtse zijde kwam het verwijt dat het Volkenbondsverdrag gekoppeld was aan het "dictaat van Versailles" en een werkelijk nationale koers van Nederland in de weg stond. De Graeff kon aan deze oppositie echter gemakkelijk voorbijgaan.

Het enige beleidsaspect waarin De Graeff verschilde van zijn voorganger Beelaerts van Blokland, was dat hij bereid was te onderzoeken of de grote mogendheden de diplomatieke betrekkingen met Nederland van het niveau van gezantschappen op ambassadepeil wilden brengen. De Graeff had namelijk zelf als gezant in Tokio en Washington de achterstelling van gezanten ten opzichte van ambassadeurs aan den lijve had ondervonden. De verheffing van de gezantschappen was voor Nederland een gevoelige kwestie, aangezien enkele voormalige geallieerden, waaronder België, na de Eerste Wereldoorlog al wèl op ambassadeniveau betrekkingen onderhielden met Frankrijk en Groot-Brittannië. In juli 1934 liet De Graeff de Amerikaanse regering polsen over de gedachte. Washington gaf aan de reacties in de Europese hoofdsteden te willen afwachten. Verdere uitvoering van het door de ministerraad goedgekeurde plan onderging daarna een jaar vertraging doordat koningin Wilhelmina zich er eerst van wilde verzekeren dat de pauselijke nuntius in dat geval niet automatisch deken van het corps diplomatique in Den Haag zou worden. Nadat medio 1935

eindelijk het groene licht was gegeven voor het aansnijden van de ambassadekwestie leidden sonderingen bij voornamelijk Groot-Brittannië tot een negatieve uitkomst.

Het beleid tegenover een barbaarse buitenwereld

De lage status en de geringe kwaliteit van de Nederlandse diplomaten waren des te hinderlijker omdat, ook zonder de verantwoordelijkheid voor de inhoud van het Indische buitenlandse beleid en de handelspolitiek, De Graeff zijn handen vol had aan zijn ambt. Tijdens zijn bewindsperiode werd hij geconfronteerd met toenemende internationale spanningen als gevolg van het optreden op het wereldtoneel van ideologisch geïnspireerde totalitaire regimes met territoriale ambities. In het licht daarvan drong zich de vraag op of de Nederlandse sinds 1920 gevoerde zelfstandigheidspolitik nog adequaat was.

Enkele maanden voor de ministersbenoeming van De Graeff was in Duitsland Hitler aan de macht gekomen. Toen de Figaro de minister een half jaar na zijn benoeming vroeg of hij geloofde dat de oude Europese beschaving bestand zou blijken tegen "barbaarsheid, bolsjewisme en Hitlerisme", antwoordde hij, volgens de Nederlandse vertaling, dat "het sociale en zedelijke erfdeel der gemeenschap ... niet van den eenen op den anderen dag zijn waarde [verliest]. Tijdelijke opvattingen kunnen een poos lang de eeuwige waarheden verduisteren, onttronen kunnen zij ze niet." [7] Hoewel hij aangaf niet goed te begrijpen wat er in nazi-Duitsland gaande was, begreep hij wel zoveel dat hij al in de zomer van 1933 tot de overtuiging kwam dat er met Duitsland geen echte diplomatieke zaken gedaan konden worden. Het was een kwestie van papen en nat houden.

Het groeiende nazi-gezwel in Duitsland had intussen zijn uitzaaiingen naar Nederland, wat leidde tot een soort verbinnenlandsing van het buitenlands beleid. Herhaaldelijk verschilden De Graeff en zijn ambtgenoot van Justitie, J.R.H. van Schaik, van gedachten over het door Hitler-Duitsland veroorzaakte vluchtelingenvraagstuk, de nazificering van Duitse organisaties op Nederlands grondgebied en kwesties

betreffende pers en propaganda.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van politieke vluchtelingen uit nazi-Duitsland was in de jaren dertig harder dan dat in andere buurlanden van het Derde Rijk. Wèl wist De Graeff herhaaldelijk het rigide standpunt van zijn ambtgenoot van Justitie ten aanzien van joodse vluchtelingen te mitigeren. Zo bewerkstelligde hij begin maart 1935 dat reeds in Nederland aanwezige zogeheten "Oost-Joden" niet zouden worden uitgewezen. Voorts kreeg De Graeff gedaan dat zijn ministerie van voorgenomen uitleidingen van alle vluchtelingen op de hoogte zou worden gesteld. Daardoor werd voorkomen dat Justitie beweringen van Duitse zijde over het politieke of criminele verleden van vluchtelingen voor zoete koek slikte.

Was De Graeff ten aanzien van het vluchtelingenvraagstuk de witte raaf, anders lag het bij de nazificering van Duitse organisaties in Nederland. De uitwijzingen van individuele Duitse nazi's die druk hadden uitgeoefend op hun andersgezinde landgenoten in Nederland werkten zeer belastend op de Duits-Nederlandse verhoudingen. Talrijk waren de door de Duitse gezant, graaf E.H.J. Zech von Burkersroda, aan het Plein ondernomen demarches. De Graeff, die vreesde voor vervanging van Zech door een echte nazi-diplomaat en het moeilijk vond de Duitse gezant telkens opnieuw te confronteren met problemen, was meer dan Van Schaik bereid tot toegeven aan het Duitse standpunt. Herhaaldelijk weerhield hij zijn ambtgenoot van voorgenomen uitwijzingen. Bovendien bepleitte de Graeff steeds een scherp optreden tegen anti-nazistische manifestaties van buitenlanders opdat hij de Duitse gezant Zech ervan kon overtuigen dat de Nederlandse regering elke buitenlandse politieke uiting op Nederlandse bodem tegenging.

Door stappen van Zech werd De Graeffs ministerie bovendien geregeld geconfronteerd met door Berlijn als beledigend ervaren uitingen in de Nederlandse pers. De Graeff en zijn ambtenaren waren er voorstander van de lange Duitse tenen te ontzien, maar Van Schaik hield zich strikt aan de gedachte dat het recht althans in Nederland nog zijn vrije loop moest

hebben en dat vervolging op dit punt vaak een moeizame aangelegenheid was met een onzekere uitkomst. In het najaar van 1935 kon De Graeff echter aan Zech berichten dat de regering het initiatief had genomen tot een grondwetswijziging ten aanzien van de persvrijheid.

Het zou verkeerd zijn te menen dat De Graeff ook maar enigszins sympathie voelde voor het Duitse regime. De door de Duitse instanties veroorzaakte inbreuken op het Nederlandse binnenlandse beleid, de vluchtelingenproblematiek, de Neurenberger huwelijkswetgeving etc., brachten de bewindsman herhaaldelijk in gewetensproblemen.

Op het uittreden van Duitsland uit de Volkenbond en de ontwapeningsconferentie reageerde De Graeff gelaten. Wel betreurde hij het dat naast Duitsland ook de Verenigde Staten, de Sovjet-Unie en Japan in de Volkenbond ontbraken. Idealiter zou de bond een wereldomvattende organisatie moeten zijn. Wegens deze beoogde universaliteit van de Volkenbond meende De Graeff daarom in het najaar van 1934 dat Nederland vóór toetreding van de Sovjet-Unie moest stemmen. Dat hoge ideaal liet zich ook goed combineren met het belang dat Nederland had bij de handel met de Sovjet-Unie. De Graeff kon zich evenwel nog vinden in stemonthouding en kreeg van een tegenstribbelende ministerraad gedaan dat de door hem geleide delegatie in Genève de keus zou hebben tussen tegenstemmen en onthouding. In de Volkenbondsstad gearriveerd werd de minister echter achterhaald door een telegram van Colijn met de opdracht tegen te stemmen wegens de hoog opgelaaide stemming in confessionele hoek en bij koningin Wilhelmina, die zelfs met aftreden had gedreigd indien de regering anders zou handelen.

Het was een uitzonderlijke actie van de vorstin, die na de dood van prins Hendrik op 3 juli 1934 wegens haar overspannen gemoedstoestand meer dan een half jaar lang niet bij machte was staatsaangelegenheden te behandelen. Gedurende die periode kon zij buitenlandse diplomaten niet ontvangen, terwijl Nederlandse diplomaten zelfs een jaar moesten wachten voordat zij weer ten paleize mochten verschijnen. Ook zonder

dat alles was de verhouding tussen De Graeff en Wilhemina trouwens al stroef genoeg.

Ondanks ernstige bezwaren tegen het regeringsstandpunt inzake het Volkenbondslidmaatschap van de Sovjet-Unie ging De Graeff uiteindelijk akkoord. Nederland, dat tamelijk geïsoleerd stond met zijn standpunt, was toch niet bij machte de Sovjets de toegang tot het Volkenbondspaleis te versperren.

Terugkeer naar de strikte neutraliteitspolitiek

Nadat begin oktober 1935 Italië het onafhankelijke keizerrijk Abessinië (het huidige Ethiopië) was binnengevallen, besloot de Volkenbond tot economische sancties tegen de agressorstaat. Deze situatie plaatste Frankrijk en Groot-Brittannië voor lastige beleidsvragen. Beide landen konden het zich, gezien de ontwikkelingen in Hitler-Duitsland, eigenlijk niet veroorloven Italië van zich te vervreemden. Voor Nederland, dat in de buitenlandse politiek steeds het adagium "recht boven macht" ten gehore had gebracht, was een adequate positiebepaling van de Volkenbond ten faveure van het overrompelde Abessinië en tegen de agressorstaat Italië van levensbelang. De vergelijking van Abessinië en Italië met respectievelijk het kleine Nederland en het grote Duitsland lag te zeer voor de hand. De kwestie trok dan ook bijzonder veel aandacht in de Nederlandse pers, die zich over het algemeen hevig verontwaardigd toonde over de Italiaanse agressie.

Net als het overgrote deel van het parlement, de pers en de bevolking was De Graeff voorstander van toepassing van economische sancties tegen Italië krachtens artikel 16 van het Volkenbondspact. De minister meende dat achterwege laten van sancties het aanzien van de Volkenbond ernstig zou schaden, maar hij vreesde tegelijk het prestigeverlies van een Bond waarvan na de Verenigde Staten, Japan en Duitsland ook Italië geen deel meer zou uitmaken. De Volkenbond dreigde dan teveel een object van machtspolitiek van enkele grote mogendheden te worden, wat voortzetting van het Nederlandse lidmaatschap in gevaar bracht. Op de valreep van zijn vertrek naar de Volkenbondsvergadering in het najaar van 1935 kreeg De Graeff

van koningin Wilhelmina het consigne mee dat Nederland bij de standpuntbepaling ten aanzien van het conflict niet het voortouw mocht nemen, maar de Britse opstelling moest afwachten. Bij de uitwerking van de sancties in een Coördinatie-Comité en het zogeheten werkcomité van Achttien liet De Graeff zich evenwel niet onbetuigd, hoewel hij het voorzitterschap van beide afsloeg.

Even ebde het enthousiasme van De Graeff voor de Volkenbondsactie weg toen de Britse en de Franse ministers Samuel Hoare en Pierre Laval begin december een "compromis"-voorstel deden waarbij Abessinië grote gebieden moest afstaan aan Italië. De Graeff was hierover hevig teleurgesteld, maar putte weer moed, toen het plan onder druk van andere landen van tafel ging.

De opstelling van de Volkenbond in het Italiaans-Ethiopische conflict werd uiteindelijk beslist door de remilitarisering van het Rijnland en het opzeggen van het pact van Locarno door Duitsland op 7 maart 1936. Deze situatie vormde, ondanks geruststellende woorden van Colijn aan het Nederlandse volk, een ernstige bedreiging voor de veiligheid van Nederland. De Graeff realiseerde zich dat Hitler nu de internationale agenda dicteerde en dat het machtsgebaar het had gewonnen van de internationale rechtsorde.

Tegen die achtergrond was te voorzien dat de ontwikkeling van het luchtwapen ernstige consequenties zou hebben voor Nederland, dat gelegen was tussen de potentiële belligerenten Duitsland en Groot-Brittannië. Daarom had De Graeff in 1934 en 1935 al eens gepolst of Nederland aansluiting kon vinden bij een eventueel door de Locarnomogendheden af te sluiten luchtpact. Daar was echter niets van gekomen. Het naïeve idee van De Graeff om het luchtruim boven een bepaalde hoogte te neutraliseren was buiten Nederland niet serieus genomen. De Graeff wist bovendien dat de leiding der Nederlandse strijdkrachten het vanaf eind 1934 weinig waarschijnlijk achtte dat bij een conflict in West-Europa, waarbij Duitsland zou zijn betrokken, Nederlands grondgebied buiten schot zou blijven. De chef van de Generale Staf I.H. Reynders had zelfs

laten weten dat toetreding van Nederland tot een luchtpact die waarschijnlijkheid tot een zekerheid zou maken.

Na de Duitse schending van het Rijnland deed de regering-Hitler het aanbod de neutraliteit van Nederland te erkennen door opname van Nederland in een nieuw verdrag dat het Locarno-pact zou moeten vervangen. Na overleg met koningin Wilhelmina berichtte De Graeff op 23 maart aan Berlijn dat de Nederlandse regering vasthield aan het beleid waarbij Nederland op geen enkele manier verdragsverplichtingen aanging die konden nopen tot militaire bijstand. Ook voorbereidende besprekingen tussen de Belgische en de Nederlandse Generale Staf waren daarom voor De Graeff uit den boze, temeer daar België zich verbonden had met Frankrijk. Enkele weken later lanceerde de secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken, jhr. A.M. Snouck Hurgronje, echter een plan om de veiligheid van Nederland en België te laten garanderen door Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië zonder dat er een wederkerige verplichting voor de beide Lage Landen zou bestaan om een van de aangevallen grote mogendheden te hulp te schieten. De Graeff noemde het plan in juni 1936 echter een persoonlijk bedenksel van Snouck.

De bewindsman was toen hevig teleurgesteld doordat de gebrekkig uitgevoerde sancties een voor Italië gunstige afloop van de Italiaans-Ethiopische kwestie niet hadden weten te voorkomen. De internationale rechtsorde was volgens De Graeff te grabbel gegooid en hij voorzag dat het moeilijk zou zijn de Volkenbond bij de begrotingsbehandeling in het Nederlandse parlement nog langer te verdedigen. "Onmiskenaar heeft Engeland de leiding verloren en alleen daarbij voelde ik mij veilig", verklaarde De Graeff in een brief aan zijn vriend Van Limburg Stirum, die zeker niet voor publicatie bestemd was.[8] Als Duitsland in de toekomst als agressor zou worden bestempeld, kon niet worden verwacht dat Nederland aan sancties zou meewerken. Het resultaat zou zijn dat Duitsland Nederland onder de voet zou lopen of economisch worgen.

Op 15 april nam de minister daarom het initiatief voor een gezamenlijke bespreking van de Oslo-staten over het nut

van voortzetting van de samenwerking in Volkenbondsverband. Op de bijeenkomst in Genève van deze staten - aangevuld met Spanje en Zwitserland, maar zonder België, dat nog deel uitmaakte van het Locarno-pact - in de tweede week van mei 1936, wilde De Graeff zo ver gaan Italië uit de Volkenbond te stoten. Het was een standpunt dat zijn eigen ambtenaar, het hoofd van de afdeling Volkenbondzaken prof.dr. J.P.A. François, reeds als "Don Quichotterie" betitelde.[9] Volgens François deed men er beter aan Italië niet op een hoop te drijven met Duitsland en Japan. Belangrijker dan deze machtspolitieke overwegingen vond De Graeff echter nog steeds het moreel prestige van de Volkenbond. Zo'n idealistische benadering kon bij de aanvang van het Italiaans-Etiopische conflict nog opgeld doen, maar toen vaststond dat Italië Ethiopië had uitgeschakeld en na het voldongen feit van de Rijnlandbezetting getuigde een dergelijke opstelling van weinig werkelijkheidszin. De vertegenwoordigers van de andere landen wilden dan ook niet zo ver gaan.

In juni 1936 nam de druk op De Graeff toe om over te gaan tot een realistischer standpunt. Daarvoor zorgde op zijn eigen ministerie François en daarbuiten de top van Economische Zaken, ingefluisterd door de werkgevers, die een beëindiging van de sancties tegen Italië wensten.

Op 15 juli 1936, na de onderwerping van Ethiopië door Italië, ging de Volkenbond inderdaad over tot opheffing van de sancties. Nu het moreel prestige van de Volkenbond voorlopig niet meer op te vijzelen leek, verklaarden de voormalige neutrale staten, dat wil zeggen Noorwegen, Zweden, Denemarken, Nederland, Spanje en Zwitserland, op 1 juli dat zij zich niet langer gebonden achtten aan de Volkenbondsverplichting tot handhaving van de collectieve veiligheid. Artikel 16 van het Volkenbondsverdrag werd zo geïnterpreteerd dat toepassing achterwege mocht blijven op grond van de militaire toestand en de geografische ligging van een land. Nederland keerde hiermee terug naar de strikte neutraliteitspolitiek van vóór 1920.

Toen Hitler op 30 januari 1937 in een rede voor de Rijksdag garanties voor de Nederlandse en Belgische

neutraliteit in het vooruitzicht stelde, was De Graeff weinig onder de indruk. Het Nederlandse defensiebeleid zou er, wat hem betrof, niet door veranderen, liet hij de gezanten der grote mogendheden weten. Aan een garantieverdrag door één mogendheid had het neutrale Nederland niets. De Graeff schaarde zich nu achter het plan-Snouck, maar de regeringen in Londen, Berlijn en Parijs bleken daar niets voor te voelen.

Het eind van een ministerschap

Een positief uitvloeisel van het debacle van de Volkenbond was dat België eind 1936 besloot een neutraliteitskoers te gaan varen gelijk aan die van Nederland. De Graeff was steeds voorstander geweest van verbetering van de relaties met België, die sinds de Eerste Wereldoorlog vooral waren belast door een aantal onopgeloste kwesties ten aanzien van waterwegen. De mogelijkheid de problemen met België op te lossen waren voor De Graeff in 1933 zelfs "een der weinige bekoringen" van het hem aangeboden ministersambt geweest.[10] Aangezien België steeds het totale vraagstuk aan de orde gesteld wilde zien en in Nederland sinds de val van Van Karnebeek om binnenlands-politieke redenen de bespreking van een kanaal tussen Antwerpen en Moerdijk onmogelijk was, kwam het daar niet van. Slechts de kwestie van de verdeling van het Maaswater tussen België en Nederland, ten behoeve van respectievelijk het Albert- en het Julianakanaal, kwam door een uitspraak van het Internationaal Gerechtshof op 28 juni 1937, vier dagen na het aftreden van De Graeff, tot een oplossing.

Na de ommekeer in de Belgische buitenlandse politiek kon niettemin sprake zijn van een verbetering van de verhoudingen. Voorstellen van Belgische kant voor zelfs minimale militaire besprekingen wees de Nederlandse regering echter nog steeds af. Wèl kon België in mei 1937 toetreden tot het informele overleg van de Oslo-staten te Genève, een ontwikkeling waarvan De Graeff steeds voorstander was geweest.

De Graeff had daarentegen weinig fiducia in een weinig bezonnen poging van Colijn begin 1937 de Oslo-samenwerking

nieuw leven in te blazen. Hij verwachtte, terecht, dat Engeland zou blijven vasthouden aan meestbegunstiging, zowel voor tarieven als voor contingenten.

Een prettiger gebeurtenis was het huwelijk van prinses Juliana begin januari 1937 met prins Bernhard zur Lippe Biesterfeld. De Graeff was op de achtergrond nauw betrokken geweest bij pogingen prinses Juliana aan een man te helpen. Nadat ouvertures richting prins Karel van Zweden op niets waren uitgelopen, was ook dit beleidsvraagstuk opgelost. Al waren de problemen daarmee nog niet uit de wereld. Aan de vooravond van de huwelijksvoltrekking moest De Graeff diverse gevoeligheden wegnemen van de nazi-machthebbers, die zich stoorden aan de vermeende achterstelling van de Duitse vlag en het Duitse volkslied bij die van Lippe-Detmold, om te voorkomen dat Duitse gasten door hun regering weerhouden zouden worden bij het festijn aanwezig te zijn.

Ten slotte werd De Graeff geconfronteerd met het begin van het ideologisch geladen conflict van de Spaanse Burgeroorlog, dat ook in Nederland weergalmde. De Nederlandse regering stelde zich op het standpunt van de onvoorwaardelijke non-interventie. Die stellingname liet echter nog genoeg ruimte voor nuanceverschillen. Vanuit een legalistisch oogpunt koos De Graeff in beginsel voor de zittende regering, ook al had die een, linkse, signatuur, die normaliter zijn sympathie niet kon wegdragen.

Hoewel het ministerschap voor De Graeff, met uitzondering van de aan het ambt verbonden woning, weinig aantrekkelijks had, was hij in 1937 bereid aan te blijven. Voorwaarde was wel dat het nieuwe kabinet onder leiding van Colijn niet rechts zou zijn. Colijn stelde dit aanbod op prijs, maar zwichtte ten slotte voor de eis van de confessionele partijen dat de nieuwe ministersploeg een positief-christelijke grondslag zou krijgen.

De Graeff bekleedde na zijn aftreden nog enkele publieke functies. Zo werd hij voorzitter van de Raad van Beheer van de Gemeenschappelijke Mijnbouwmaatschappij Billiton en, begin 1938, commissaris-generaal, tevens voorzitter van de algemene

commissie voor de Nederlandse deelname aan de wereldtentoonstelling in New York van 1939. Op 24 april 1957 overleed hij. Drie dagen later werd hij in alle stilte ter aarde besteld.

Al met al had De Graeff, die zo graag daadkracht als meetlat voor anderen hanteerde, zich tijdens zijn ministerschap zelf weinig doortastend betoond. Hij had zich grote stukken kaas van het brood laten eten en ten aanzien van wat hem restte toonde hij vaak lange tanden. Daarom is hij wel omschreven als "niet erg dapper" en meegaand.[11] Ter verdediging kan men zeggen dat de nationale en de internationale omgeving hem weinig ruimte boden. Tegen het dominante optreden van Colijn waren slechts weinigen opgewassen. De Graeff mocht beseffen dat uit Duitsland weinig echt heil viel te verwachten, een alternatief voor de zelfstandigheids- of neutraliteitspolitiek ontbrak wegens gebrek aan nationale kracht en de onwil van Engeland om Nederland economisch en politiek tegemoet te komen. De terugkeer naar de zuivere neutraliteitspolitiek in 1936 was na het debacle van de Volkenbond in de Italiaans-Ethiopische kwestie en de Duitse bezetting van het Rijnland een consequentie die ook door andere voormalige neutrale staten werd getrokken. Het bracht België zelfs grotendeels op één lijn met Nederland. Bij gebrek aan beleidsalternatieven bleven slechts hoop en geloof over. Zeker voor een man die in zijn twee belangrijkste functies had moeten ervaren dat de positie die hij voor zichzelf in het midden van het politieke spectrum had uitgezocht, zowel in Indië als in de internationale arena, geen plaats overbleef door het optreden van door hem zo verfoeide extremisten. Hun werkelijkheid was de zijne niet, maar wie zou hem dat willen aanrekenen?

Noten

1. Algemeen Rijksarchief (ARA), Collectie A.C.D. De Graeff, Inv. Nr. 23, De Graeff aan Van Limburg Stirum, 15/01/21.
2. A.C.D. de Graeff, Art. 126 der Grondwet (dissertatie RU Leiden 1894).
3. D.M.G. Koch, Batig slot. Figuren uit het oude Indië, Amsterdam: De Brug-Djambatan, 1960, p. 35.
4. Ibidem.
5. H. Cremer, aangehaald in: Joh. de Vries (red.), Herinneringen en dagboek van Ernst Heldring, 1871-1954, Utrecht: NHG, 1970, p. 733.
6. De Graeff op 15/02/35 in: Handelingen Eerste Kamer 1934-1935, p. 282.
7. Keesings Historisch Archief 1931-1934, p. 996D.
8. W. Klaassen (red.), 'Voor U Persoonlijk.' Brieven van minister van Buitenlandse Zaken Jhr. A.C.D. de Graeff aan gezant J.P. Graaf van Limburg Stirum (1933-1937), Houten: De Haan, 1987, p. 130.
9. De Vries (ed.), Herinneringen, p. 1182.
10. Klaassen, 'Voor U Persoonlijk', p. 114. Zie ook ibidem, 111.
11. B. Knapen, De lange weg naar Moskou. De Nederlandse relatie tot de Sovjet-Unie, 1917-1942, Amsterdam: Elsevier, 1985, p. 217; Klaassen, 'Voor U Persoonlijk', p. 5.