

Koloniale gebreken

Ongelijkheid en exploitatie in Nederlands-Indië vanuit praktisch-bestuurlijk perspectief verklaard

Maarten Manse

Abstract

Colonial deficiencies. Explaining inequality and exploitation in the Dutch East Indies from a practical-administrative perspective

This article explores Dutch colonial policy, inequality and exploitation through the prism of practical issues of governance. It draws upon examples from the richly documented history of coerced labour and taxation in Indonesia to argue that colonial policy and resulting forms of exploitation, inequality and malpractice were not simply enacted from the heights of bureaucracy, but constructed on the spot, in daily realities shaped by local circumstances and the responses (rather than the initiatives) of local civil servants to complex governmental issues. For these local officials, striving to maintain balanced budgets and keeping up the overall facade of a stable and successful administration took precedence, which they were rarely able to unite with grander ambitions of governance. Therefore, the consequences of colonialism and how it was experienced should not solely be explained by what colonizers achieved and accomplished but also by their failures and errors, and by what they did not achieve.

Keywords: colonial administration, Indonesia, coerced labour, taxation, pragmatism

De impact van Nederlands kolonialisme staat volop in de academische en publieke belangstelling. Waardevolle studies naar de economische en sociale gevolgen van koloniale uitbuiting, slavernij en geweld hebben laten zien hoe het koloniaal verleden van Nederland doorwerkt in het heden.¹ In

het debat is echter minder aandacht geweest voor hoe koloniaal bestuur op lokaal niveau vorm kreeg of werd ervaren, en wat daar de gevolgen van waren. In dit artikel analyseer ik de praktische aspecten van kolonialisme

Dutch atlantic slavery and slave trade. An introduction', in: *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis* 19.2 (2022) 5-16; Pim de Zwart, Daniel Gallardo-Albarrán en Auke Rijpma, 'The demographic effects of colonialism. Forced labor and mortality in Java, 1834-1879', *The Journal of Economic History* 82.1 (2022) 211-249. Zie ook de hoofdstukken over Indonesië in de bundel van Frans Buelens en Ewout Frankema, *Colonial exploitation and economic development. The Belgian Congo and the Netherlands Indies compared* (New York 2013).

¹ Zie voor een aantal recente overzichtsartikelen: Ulbe Bosma, 'The economic historiography of the Dutch colonial empire', in: *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis* 11.2 (2014) 153-198; Danny Noorlander, 'The Dutch Atlantic world, 1585-1815. Recent themes and developments in the field', in: *History Compass* 18.8 (2020); Matthias van Rossum, 'New perspectives on early modern

in Indonesië en benadruk ik hoe bestuur ter plaatse van doorslaggevende betekenis was voor het functioneren en de impact van het koloniaal systeem.

Dit is belangrijk, omdat in het geval van Nederlands-Indië een persistent beeld heerst dat de kolonie vanaf midden negentiende eeuw een transitie onderging van wingewest tot een moderne, professionele en goed geordende technocratische *Beambtenstaat* gericht op economische en staatkundige ontwikkeling, welvaart en stabiliteit, en allerlei 'ethische' ambities tot 'volksverheffing'.² Historici hebben het universaliserende idee van staatkundige 'modernisering' en de discursieve ondertoon en implicaties ervan in koloniaalhistorische context kritisch onderzocht. Het ideaalbeeld van moderniteit werd als een spiegel aan gekoloniseerde bevolkingen voorgehouden, om onder toezicht van Europees bestuur na te streven. Overdreven focus op dat ideaal door historici, zo beargumenteert Frederick Cooper, heeft geleid tot een gelimiteerde visie op hoe in koloniale context deze 'modernisering'

2 Harry J. Benda, 'The pattern of administrative reforms in the closing years of Dutch rule in Indonesia', in: *The Journal of Asian Studies* 25.4 (1966) 589-605; Robert E. Elson, 'International commerce, the state and society. Economic and social change', in: Nicholas Tarling ed., *The Cambridge history of Southeast Asia. Volume II: The nineteenth and twentieth centuries* (Cambridge 1993) 131-196; Carl A. Trocki, 'Political structures in the nineteenth and early twentieth centuries', in: ibidem, 79-130; J.A.A. van Doorn, *De laatste eeuw van Indië. Ontwikkeling en ondergang van een koloniaal project* (Amsterdam 1994) 107, 107-123, 165; J. Thomas Lindblad, 'The contribution of foreign trade to colonial state formation in Indonesia, 1900-1930', in: Robert Cribb ed., *The late colonial state in Indonesia. Political and economic foundations of the Netherlands Indies, 1880-1942* (Leiden 1994) 93-115; Jan Luiten van Zanden, 'Colonial state formation and patterns of economic development in Java, 1800-1913', *Economic History of Developing Regions* 25.2 (2010) 155-176, aldaar 156.

werd gebruikt en ervaren.³ Desondanks blijft het 'moderniseringsverhaal', hoewel inmiddels ontmaskerd als onderdeel van het narratief van koloniale zelfrechtvaardiging, dominant. Een belangrijk onderdeel van dit verhaal is het idee van een daadkrachtig koloniaal bestuur vol heldere motieven en plannen, dat vanaf eind negentiende eeuw middels (zelf)onderzoek, technologische vooruitgang en ethische hervorming zowel zichzelf als haar onderdanen trachtte te verbeteren.⁴

Hoewel de ambities en richtlijnen die in Den Haag of Batavia werden uiteengezet inderdaad een duidelijke progressieve trend laten zien met meer aandacht voor volkswelvaart en -verheffing, was de alledaagse werkelijkheid waarin lokale ambtenaren opereerden weerbarstiger. Recentelijk krijgt de bestuurspraktijk in de koloniale geschiedschrijving, onder meer in politieke, diplomatieke en rechtshistorische context, meer aandacht.⁵ Analyse van deze praktijk

3 Frederick Cooper, *Colonialism in question. Theory, knowledge, history* (Berkeley 2005) 54, 113-116. Zie ook Susie Protschky, 'Modern times in Southeast Asia, 1920s-1970s', in: Susie Protschky and Tom van den Berge (eds.), *Modern times in Southeast Asia, 1920s-1970s* (Leiden/Boston 2018) 1-14.

4 Tania Murray Li, *The will to improve. Governmentality, development, and the practice of politics* (Durham 2007), 1-95; Suzanne Moon, *Technology and ethical idealism. A history of development in the Netherlands East Indies* (Leiden 2007); Marieke Bloembergen and Remco Raben eds., *Het koloniale beschavingsoffensief. Wegen naar het nieuwe Indië, 1890-1950* (Leiden 2009).

5 Zie bijvoorbeeld Angelika Epple, 'Calling for a practice turn in global history. Practices as drivers of globalization/s', *History and Theory* 57.3 (2018) 390-407; Andre Krischer and Hillard von Thiesen, 'Diplomacy in a global early modernity. The ambiguity of sovereignty', *International History Review* 41.5 (2019) 1100-1107, aldaar 1102-1104; Alicia Schrikker en Dries Lyna, 'Threads of the legal web. Dutch law and everyday colonialism in eighteenth-century Asia', in: Griet Vermeesch e.a. eds., *The uses of justice in global perspective, 1600 - 1900* (Londen/New York 2019) 42-56; René Koekoek e.a. eds., 'Introduction. Intellectual history in imperial practice',

duidt op een bestuur dat eerder reageerde dan bewust actie ondernam, waarin beleidsideeën eenmaal ter plaatse voortdurend evolueerden en zich aanpasten aan lokale omstandigheden en praktische overwegingen. Spanningen tussen verschillende lagen binnen het koloniale staatsapparaat hadden grote invloed op hoe beleidsideeën transformeerden en ten uitvoer werden gebracht, en daarmee op de levens van de gekoloniseerde bevolking.

Door de lokale context waarin nieuwe vormen van koloniaal bestuur en diverse sociale praktijken ontstonden centraal te stellen, erkennen we, zonder de universaliserende ambities van koloniaal bestuur te ontkennen, dat de koloniale bestuurspraktijk haar eigen dynamiek kende. Deze week af van wat netjes geordende koloniale archieven ons proberen te doen geloven. Dit betekent natuurlijk niet dat de ambtenaren, secretarissen en klerken van het centraal bestuur die deze archieven beheerden niet op de hoogte waren van de bestuurspraktijk, of dat lokale ambtenaren enkel door praktische omstandigheden (in plaats van ideologische overwegingen) werden gedreven. Van een duidelijke scheidslijn tussen 'lokaal' en 'centraal' bestuur, of tussen 'ideologie' en 'praktijk' was geen sprake, eerder lagen deze in elkaars verlengde. Maar het is de wisselwerking tussen ideeën en ambities enerzijds en de uitdagende lokale bestuurspraktijken en -omstandigheden anderzijds die we nog niet goed begrijpen.

Dit artikel onderzoekt deze wisselwerking, door nader in te gaan op de vaak complexe, technische problemen die ambtenaren ter plaatse ondervonden bij het implementeren van nieuwe ideeën, hervormingen en beleidsmaatregelen. Deze problemen, zo

beargumenteert het artikel, droegen bij aan een continuüm van machteloosheid en geweld, exploitatie en onderdrukking. Dit werpt nieuw licht op het discours over kolonialisme. Niet in de zin, zoals door sommige historici verwoord, dat koloniaal bestuur door haar soms willekeurige methoden en beperkte slagkracht en transformatieve invloed 'no big deal anyway' was, maar eerder in de zin dat de zware impact en het nalatenschap van koloniaal bestuur juist mede werden veroorzaakt door improvisatie, chaos, interne problemen en onvermogen.⁶

Ik illustreer dit aan de hand van de geïntegreerde koloniale stelsels van dwangarbeid (cultuur- en herendiensten) en belastingheffing. Doordrenkt van de typische koloniale ontwikkelings- en beschavingsambities én van fundamenteel belang voor het uitdragen, bestendigen en onderhouden van het koloniaal bestuur, waren deze stelsels bij uitstek het speelveld waarbinnen bestuursambities en -problemen zich manifesteerden.

Ik betoog dat we de gevolgen van deze stelsels niet simpelweg moeten verklaren vanuit hun repressieve en extractieve karakter of regressieve effecten en oneerlijke tarieven, maar ook vanuit het onvermogen van het ambtelijk apparaat om met succes haar eigen geïdealiseerde vormen van liberaal bestuur en belastingheffing in- en uit te voeren binnen de vaak veeleisende en complexe lokale context. Mijn vergelijkende analyse van verschillende regio's in Indonesië – Ambon, Java en West-Sumatra – waar dergelijke systemen werden toegepast, laat zien hoe in elk van deze regio's specifieke uitdagingen de invloed van ambtenaren beperkten en hun pogingen tot hervorming bemoeilijkten. Dit resulteerde in gefragmenteerd en ineffectief bestuur, dat werd gekenmerkt door

in: idem, *The Dutch empire between ideas and practice, 1600-2000* (Cham 2019) 1-15.

6 Dane Kennedy, 'The imperial history wars', *Journal of British Studies* 54.1 (2015) 5-22, aldaar 22.

talrijke conflicten, die elk aanzienlijke gevolgen hadden voor de gekoloniseerde bevolkingsgroepen.

Ik begin met een bespreking van de gedwongen cultuur- en herendienststelsels op Java, West-Sumatra, en Ambon, die veel afzonderlijk van elkaar zijn bestudeerd, maar wanneer in samenhang bekeken, duidelijk bepaalde pragmatische keuzes van Nederlands koloniaal beleid weerspiegelen. Vervolgens behandel ik de geldelijke belastingstelsels die voortkwamen uit deze systemen en tot doel hadden de koloniale politiek-economische situatie te veranderen en verbeteren, maar daar slechts gedeeltelijk in slaagden. Ik onderzoek hierin vooral de lange erfenis van gedwongen arbeid, de gebrekkige communicatie en samenwerking met lokale hoofden, een gebrek aan kennis van lokale ambtenaren en de lokale respons en het verzet van gekoloniseerde bevolkingsgroepen.

De invoering van dwangarbeid en cultuurstelsels

Nederlandse koloniale arbeidsexploitatie kent een lange geschiedenis die uitgebreid is beschreven. Historici hebben aangetoond hoe hecht dwangarbeid met de economische, sociale en politieke ontwikkeling van Nederland was verweven – of het nu ging om slavenhandel in het Atlantisch en Indisch Oceaangebied, gewelddadig monopolisme in de Molukken, de cultuurstelsels op Java of koeliearbeid op Sumatra.⁷ In het geval van

de cultuurstelsels en dwangarbeid op Java en elders in Indonesië is veelvuldig gewezen op het 'batig saldo' en de winsten die ten koste van lokale boeren werden gemaakt.⁸ Het is echter belangrijk om te benadrukken dat het invoeren van winstgevend dwangcultuurstelsels begin negentiende eeuw niet de voorkeur leek te hebben in Nederlands-Indië. Europese bestuurders na de teloorgang van de VOC en tijdens de overgang naar de koloniale staat, waaronder Herman Willem Daendels, Sir Thomas Stamford Raffles en Godert baron van der Capellen, probeerden juist te breken met wat werd gezien als de 'semi-feodale' stelsels van de VOC en col-laborerende inheemse elites. Zo probeerden zij Java en de Molukken te 'de-feodalisieren', en in plaats daarvan verlicht beleid te voeren gericht op vrijhandel en welvaartsgroei begeleid door een modern bestuursapparaat. De verschillende gedwongen diensten die de bevolking verplicht was te verrichten voor lokale elites en vorsten en de VOC dienden te worden uitgebannen, zo vond zelfs Johannes van den Bosch, die later op Java het Cultuurstelsel zou invoeren, in zijn tijd als officier op Ambon (1802-1803).⁹ Toch bleven op Ambon het specerijenmonopolie en gedwongen diensten tot 1865 gehandhaafd, en werden op Java en West-Sumatra

Taming the coolie beast. Plantation society and the colonial order in Southeast Asia (Delhi 1989); Rosemarijn Hoefte, 'Indentured labour', in: Karin Hofmeester and Marcel van der Linden eds., *Handbook global history of work* (Berlijn/Boston 2017) 363-376.

⁸ Fasseur, *Kultuurstelsel*; Janny de Jong, *Van batig slot naar ereschuld. De discussie over de financiële verhouding tussen Nederland en Indië en de hervorming van de Nederlandse koloniale politiek, 1860-1900* ('s-Gravenhage 1989).

⁹ Angelie Sens, *De Kolonieman. Johannes van den Bosch (1780-1844), volksverheffer in naam van de koning* (Amsterdam 2019) 71. 'Cultuurstelsel' is hier geschreven met hoofdletter om het onderscheid tussen het welkbekende stelsel op Java, en de stelsels op Ambon, Sumatra en elders, of de verschillende cultuurstelsels in het algemeen, mee aan te duiden.

⁷ Pepijn Brandon and Ulbe Bosma, 'Slavery and the Dutch economy, 1750-1800', *Slavery & Abolition* 42.1 (2021) 43-76; Gerrit Knaap, *Kruidnagelen en christenen. De Verenigde Oost-Indische Compagnie en de bevolking van Ambon 1656-1696* (Leiden 2004); C. Fasseur, *Kultuurstelsel en koloniale baten. De Nederlandse exploitatie van Java 1840-1860* (Proefschrift, Leiden 1975); Jan Breman,

cultuurstelsels geïntroduceerd en tot begin twintigste eeuw gehandhaafd.

De verklaring hiervoor moet worden gezocht in lokale omstandigheden, spanningen en de politieke en financiële crises waar elk gebied mee te maken kreeg. Op zowel Java en Ambon als in West-Sumatra leidden deze spanningen tussen bevolkingsgroepen onderling en groeiend wantrouwen tegenover de Nederlanders tot verzet en oorlog. Deze oorlogen – in de eerste plaats de Pattimura-oorlog van 1817 op Ambon en de Java-oorlog van 1825-1830 – werden met veel moeite door de Nederlanders bezworen, maar resulteerden in een toename van de staatsschuld, die al fors was opgelopen door overname van de schulden van de VOC in 1800, tot een totaal van 490 miljoen gulden.¹⁰ Vervolgens raakten de Nederlanders in de jaren 1830 op Sumatra door hun aanwezigheid in Padang verstrikt in een conflict tussen uit Mekka teruggekeerde Islamitische reformisten (de Padri) en de traditionele *adat*-bestuurders van de Minangkabau, de etnische bevolkingsgroep in de West-Sumatraanse hooglanden. Beducht voor de groeiende invloed van de Padri en het verlies van hun gezag op Sumatra intervieneerden de Nederlanders begin jaren 1830 in de zich ontwikkelende burgeroorlog. Deze werd in 1837 beslecht, gevolgd door inlijving van de regio in het koloniaal rijk.¹¹

De behoefte aan koloniale winst ontstond dus ook als gevolg van de hoge kosten van deze oorlogen, een uitgeputte schatkist en de noodzaak om de bestuurskosten van een steeds groter wordende koloniale staat te

dekken, waarbij ideologische overwegingen en hervormingsambities werden opgeofferd. Tijdens zijn bezoek aan Ambon in 1824 pleitte Van der Capellen bijvoorbeeld voor grondige hervormingen en beëindiging van het specerijenmonopolie, dat al sinds de zeventiende eeuw bestond maar sinds de doorbraak ervan door de Fransen in 1786 weinig relevantie meer had. Experimenten met andere producten (nootmuskaat, koffie en cacao) op Ambon hadden weinig succes.¹² Van der Capellen beloofde spontaan vermindering van gedwongen cultuur- en herendiensten en beëindiging van de zogenaamde ‘grondslavernij’. Dit systeem zorgde er in de VOC-tijd voor dat Ambonezen werden verbonden aan bepaalde gronden via hun *dati*, specifieke sociale eenheden die gedeeld recht hadden op gebruik van deze gronden. Het kruidnagelstelsel was hierop gebaseerd, waarbij elke *dati*-eenheid op haar grond verplicht werd een aantal kruidnagelbomen te onderhouden.¹³ Van der Capellens hervormingen, die dus afrekenden met de grondbeginselen van het kruidnagelstelsel, werden echter teruggedraaid vanwege de grote schuldenlast.¹⁴ Hierdoor bleven het dwangstelsel en monopolie gehandhaafd, als gevolg van een gebrek aan financiële middelen en nieuwe ideeën.

Ook op Java werd de fiscale crisis opgelost door terug te grijpen op een systeem van dwangarbeid, dat net als op Ambon werd gebaseerd op lokale vormen van sociale

¹⁰ H.W. van den Doel, *Het Rijk van Insulinde. Opkomst en ondergang van een Nederlandse kolonie* (Amsterdam 1996) 48-50.

¹¹ Jeffrey Hadler, ‘A historiography of violence and the secular state in Indonesia. Tuanku Imam Bondjol and the uses of history’, *Journal of Asian Studies* 67.3 (2008) 971-1010, aldaar 972-979, 985-987.

¹² E.W.A. Ludeking, ‘Schets van de Residentie Amboina’, *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* (hierna *BKT*) 15 (1868) 1-126, aldaar 96-97.

¹³ Nationaal Archief, Ministerie van Koloniën (hierna *NA MinKol*) 1850-1900 Openbaar Verbaalarchief (hierna *OV*) 1389, Verbaal (hierna *Vb.*) 9 oktober 1863 n8; Anoniem, ‘De hervorming der Molukken’, *Tijdschrift voor Nederlandsch-Indië* (*TvNI*) 2.1 (1868) 120-139, 180-199, aldaar 123.

¹⁴ Christiaan F. van Fraassen, *Ambon in het 19e-eeuwse Indië. Van wingewest tot werfdepot* (Amsterdam 2018) 145-152.

organisatie en gewoonterecht (*adat*). Van den Bosch, die het stelsel ontwierp, greep hierbij terug op bestaande aspecten waarbij boeren in ruil voor toegang tot grond, dat werd gecontroleerd door de dorpsgemeenschap, door rijkere, landbezittende boeren of dorpselites of door de lokale aristocratie of vorst, bepaalde diensten verrichtten. Vanaf 1830 ging het planten van waardevolle exportgewassen, zoals koffie, thee en suiker, deel uitmaken van die verplichte diensten. Lokale vorsten, die onder contract stonden van het gouvernement – hier was de VOC in Priangan op West-Java mee begonnen – werden door Van den Bosch verplicht om bepaalde hoeveelheden van deze gewassen te leveren aan het gouvernement, dat middels de oprichting van de Nederlandsche Handel-Maatschappij (NHM) een monopolie claimde op handel naar Europa.¹⁵ Deze vorsten namen deel in de winst en zouden op die manier hun eigen bevolking aansporen en uitbuiten om zoveel mogelijk wingewassen te produceren. Zo werd Java onderworpen aan een op papier uniform cultuurstelsel van indirect bestuurde maar zeer winstgevende gouvernementsplantages.

Gedwongen diensten werden betaald, ook zodat boeren aan de door Raffles ingevoerde landrente, in principe een oogstbelasting, konden voldoen.¹⁶ Hoewel Van den Bosch' beleid een definitieve breuk vormde met de verlichte hervormingsideeën van Daendels, Raffles en Van der Capellen, betekende dit niet dat hij minder liberaal was dan zijn voorgangers. Hij zag zijn Cultuurstelsel op Java als een soort overgangs- of tussenfase, noodzakelijk om de Javanen, die volgens hem (nog) niet in staat

waren zelfstandig de productie en export van waardevolle gewassen te organiseren, tot verdere economische volwassenheid te begeleiden.¹⁷ Dit soort koloniale argumentatie, waarin gretig werd verwezen naar inheemse 'onbekwaamheid', 'onbeschaafdheid' of 'luiheid', vaak gekoppeld aan het idee van Indonesië (en andere tropische delen van de gekoloniseerde wereld) als een gebied van overvloed, weerklonk tot diep in de twintigste eeuw als semiwetenschappelijke legitimering voor repressie en dwangarbeid.¹⁸ Ook op Ambon werd op die manier voorzetting van gedwongen diensten gelegitimeerd door een veronderstelde behoefte aan Europese 'bescherming' en 'opvoeding' van de lokale bevolking om op de vrije markt te opereren.¹⁹

In West-Sumatra, ten slotte, voerden Nederlandse bestuurders na de Padri-oorlog eerst nieuwe belastingen en invoerrechten in om hun invloed te vergroten en mee te profiteren van lokale koffieproductie. De Minangkabau hadden echter nooit echt directe belasting betaald of diensten verricht voor een vorst of staat – in tegenstelling tot Java kende de regio geen groot prekoloniaal rijk, maar enkel relatief onafhankelijke dorpsgemeenschappen (*nagari*) met elk hun eigen specifieke variaties in *adat* en een hoge

15 Jan Breman, *Koloniaal profijt van onvrije arbeid. Het Preanger stelsel van gedwongen koffieteelt op Java* (Amsterdam 2010).

16 Fasseur, *Kultuurstelsel*, 20-22; W.R. Hugenholtz, *Landrentebelasting op Java, 1812-1920* (Proefschrift, Leiden 2008).

17 J. van den Bosch, *Brief, Inhoudende eenige onpartijdige aanmerkingen, op eene memorie, onlangs in het licht verschenen, onder den titel van: staat der Nederlandsche Oostindische Bezittingen, onder het bestuur van den Gouverneur Generaal Herman Willem Daendels, ridder, Luitenant-Generaal, & c. in den jaren 1808-1811* ('s-Gravenhage/Amsterdam 1815), iii-iv, 3-4, 16-17.

18 Farish A. Noor, *The discursive construction of Southeast Asia in 19th century colonial-capitalist discourse* (Amsterdam 2016).

19 Gouverneur van Ambon, geciteerd in Gerrit Knaap, *Memories van Overgave van Gouverneurs van Ambon in de zeventiende en achttiende eeuw* ('s-Gravenhage 1987) 475-477; G.W.W.C. van Hoëvell, *Ambon en meer bepaaldelijk de Oeliasers, geographisch, ethnographisch, politisch en historisch geschetst* (Dordrecht 1875) 65-70.



Landrenteheffing en -administratie in Priangan ('de Preanger') op West-Java, c. 1900.

Collectie Museum van Wereldculturen, inventarisnummer TM-10001732

mate van zelfbestuur.²⁰ Dit maakte indirect bestuur zoals op Java een stuk lastiger. Koffie werd via oostelijke routes naar Singapore 'gesmokkeld' om koloniale invoerrechten en marktbelastingen in Padang te ontwijken.²¹ De Nederlanders zagen de Minangkabau daarom als 'twistziek', 'wispelturig', overmatig autonoom en obsessief gericht op onderhandelen en verzet.²² Dalende

koffieprijsen en de daaruit vloeiende dreigende fiscale crisis in de jaren 1840 brachten eerdere ambities voor vrijhandel en liberaal bestuur in de verdrukking. Dit leidde ook in West-Sumatra tot de invoering van een volwaardig cultuurstelsel.²³

Koffieteelt werd verplicht gesteld en vrije export verboden. De Nederlanders stelden vanuit de lokale *adat*-elites met wie zij tijdens de *Padri*-oorlog hadden samengewerkt

20 Jane Drakard, *A kingdom of words. Language and power in Sumatra* (Oxford 1999) 16-18, 108-109, 264-267; Franz von Benda-Beckmann, *Property in social continuity. Continuity and change in the maintenance of property relationships through time in Minangkabau, West Sumatra* ('s-Gravenhage 1979) 155-157.

21 J. van Swieten, 'De invoering en werking van het koffijstelsel in het Gouvernement van Sumatra's Westkust', in: *TvNI* 1 (1863) 203-224, aldaar 205.

22 Gouverneur A.V. Michiels (1837-1848) geciteerd door W.R. van Hoëvell in 'Generaal Michiels': *TvNI* 12.11 (1850)

374-376. Zie voor soortgelijke retoriek onder andere B.J.O. Schrieke, 'Het probleem der bestuursorganisatie ter Sumatra's Westkust', *Koloniale Studiën. Tijdschrift van de Vereeniging voor Studie van Koloniaal-Maatschappelijke Vraagstukken* 11 (1927) 57-106, aldaar 62-64, 81-82, 96.

23 W.K. Huitema, *De bevolkingskoffiecultuur op Sumatra. Met een inleiding tot hare geschiedenis op Java en Sumatra* (Wageningen 1935) 47; C. Lulofs, 'Koffiecultuur en belasting ter Sumatra's Westkust', *Indische Gids* 26.2 (1904) 1629-1661, 1787-1815.

nieuwe districtbestuurders en koffie-opzichters aan, die deelnamen in de winst en de uitvoerende macht.²⁴ Tegelijk werd, net als op Java en Ambon, een parallel systeem van herendiensten ingevoerd voor het vervoer van koffie naar gouvernementswarenhuizen en het onderhouden van overheidsgebouwen en de infrastructuur.²⁵

Daarmee was de invoering van de negentiende-eeuwse Nederlandse stelsels van dwangarbeid en monopolisme op verschillende plekken niet enkel een bewuste politieke keus voor winstmaximalisatie, maar ook een praktisch antwoord op vraagstukken over koloniaal bestuur en financiën in tijden van oorlog en crises. Dit neemt niet weg dat de cultuurstelsels zeer zware, soms onbedoelde gevolgen hadden: grote ongelijkheid, hongersnoden, repressie en uitbuiting.²⁶ Dit veroorzaakte vanaf het begin spanningen en kritiek op het stelsel.²⁷ De staatkundige vernieuwingen en

liberalisering in Nederland na 1848 zette nieuwe discussies over het gouvernementsmonopolie en batig saldo, dat in de jaren 1850 haar hoogtepunt bereikte, in gang. Uiteindelijk waren het de belangen van een nieuwe generatie private ondernemers die zouden leiden tot uiteindelijke hervorming van het koloniale bestuurs- en belastingstelsel onder leiding van een nieuwe generatie liberale politici en bestuursambtenaren.

De haperende ontmanteling van dwangstelsels en invoering van nieuwe belastingen

Eind jaren 1860 werd, na jaren debatteren, de knoop rondom het *batig saldo*, de contributie van kolonie aan moederland, doorgehakt.²⁸ Het gouvernementsmonopolie, in strijd met de belangen van steeds invloedrijkere liberale politici en particuliere ondernemers, werd middels de Indische Tariefwet van 1872 en de Agrarische- en Suikerwet van 1870 en 1874 ontmanteld. De kolonie werd geopend voor vrij ondernemerschap en privaat kapitaal, wat werd geïnvesteerd in nieuwe agrarische exportproducten zoals tabak, rubber, palmolie, olie, aardgas, kolen en tin, vooral buiten Java. De kolonie bleef een exporteconomie, maar het accent verschoof zo naar de 'Buitengewesten' die door militaire expansie werden ingelijfd.²⁹

Winsten vloeiden na deze hervormingen niet meer rechtstreeks via de veilingen van de NHM in de staatskas, maar werden verdeeld onder een selecte groep internationale ondernemers en aandeelhouders. Dit veroorzaakte opnieuw ongemak binnen het koloniaal bestuur omtrent de zelfopgelegde

24 Franz von Benda-Beckmann en Keebet Benda-Beckmann, *Political and legal transformations of an Indonesian polity. The nagari from colonisation to decentralisation* (Cambridge 2013) 66-67; Hadler, 'A historiography of violence', 990; Elizabeth Graves, *The Minangkabau response to Dutch colonial rule in the nineteenth century* (Ithaca 1981) 41.

25 E.B. Kielstra, 'De koffiecultuur ter Westkust van Sumatra', *Indische Gids* 10.2 (1888) 1475, 1483-1484, 1631-1632, 1648-1650, 1660; Graves, *The Minangkabau response*, 63.

26 Zie onder andere M.R. Fernando, *Famine in Cirebon Residency in Java, 1844-1850. A new perspective on the Cultivation System* (Melbourne 1980); idem, 'The worst of both worlds. Commercial rice production in West Indramayu, 1885-1935', *Journal of Southeast Asian Studies* 41.3 (2010) 421-448; Peter Boomgaard, *Children of the colonial state. Population growth and economic development in Java, 1795-1880* (Amsterdam 1989) 52-53, 67-68; Robert E. Elson, *Village Java under the Cultivation System, 1830-1870* (Sydney 1994).

27 Zie bijvoorbeeld P. Merkus, *Kort overzicht der financiële resultaten van het stelsel van kulturen onder den Gouverneur-Generaal J. van den Bosch* (Kampen 1835); L. Vitalis, *De invoering, werking en gebreken van het stelsel van kulturen op Java* (Zaltbommel 1851).

28 De Jong, *Van batig slot naar ereschuld*.

29 J. Thomas Lindblad, 'Economic aspects of the Dutch expansion in Indonesia, 1870-1914', *Modern Asian Studies* 23 (1989) 1-24.

plicht tot 'volksverheffing' en welvaartsvermeerdering, die begin twintigste eeuw met het lanceren van de zogenaamd 'ethische politiek' opnieuw centraal werd gesteld. Deze hernieuwde imperiale beschavingsmissie werd breed gedragen binnen het koloniaal bestuursapparaat onder een nieuwe generatie 'Multatuliaanse' ambtenaren, die tot doel hadden hun bestuur met 'zachte dwang' te herorganiseren om de bevolking te beschermen tegen uitbuiting door westerse ondernemers en inheemse elites en de lokale welvaart te bestendigen.³⁰

Fiscaal beleid, vooral het vervangen van diensten voor geldelijke belastingen, speelde hierin een belangrijke rol, niet alleen om de groeiende kosten van het ethische beleid te dragen na het wegvallen van de handelsmonopolies en dwangstelsels, maar ook in het herorganiseren van het koloniaal bestel zelf. Middels import- en exportheffingen, tarieven, accijnzen en vooral inkomstenbelastingen zou de slagkracht van de staat en haar invloed over de industrie en de bevolking vergroot en de belastingdruk beter gespreid kunnen worden, zo werd geredeneerd. Inkomstenbelastingen, ter vervanging van gedwongen diensten, werden tegelijk een 'verheffende', 'moraliserende' of 'opvoedende' werking toegedicht.³¹ Geldelijke belastingen

zouden, zo beargumenteerden Nederlandse bestuurders en economen, aansporen tot het verrichten van constante (in plaats van incidentele) arbeid, om zo volwaardige, participerende en meebetallende onderdanen te kweken.³² Vanuit dit idee werd koloniale belastingheffing natuurlijk ook van binnenuit gelegitimeerd. Bestuursambtenaren waren zelf verantwoordelijk voor het invoeren van belastingmaatregelen, het opleggen van aanslagen, en het innen van belastingen. Pas in 1915 werd een koloniale Belasting en Accountantsdienst ingesteld, die eerder een controlerende dan uitvoerende taak had.³³ Zodoende kwam belastingheffing centraal te staan in het uitdragen en bestendigen van koloniaal bestuur.

Als eerste werden de Europese bevolking en de zogenaamde 'Vreemde Oosterlingen' (Aziaten van buiten de archipel) onderworpen aan nieuwe personele belastingen en een 'patentrecht'.³⁴ Dat laatste was in Nederland een recht op het uitoefenen van een bepaald beroep, maar werd in de kolonie vertaald naar een basale inkomstenbelasting van 2 procent (in 1905 verdween de term 'patentrecht' en werd een de belasting hervormd tot een daadwerkelijke 'inkomstenbelasting').³⁵ Voor lokale Indonesische bevolkingsgroepen ('inlanders' in koloniaal

30 Bijvoorbeeld J.W. Meijer Ranneft, 'Reglementeering van zachten dwang (Prentah Aloes)', *Tijdschrift voor het Binnenlandsch Bestuur* (hierna *TBB*) 39 (1910) 57-70; F. Fokkens, *Onze naaste plicht ten aanzien van de inlandsche bevolking op Java en daar buiten, naar aanleiding der Indische begroting voor 1903* ('s-Gravenhage, 1902). Zie ook C. Fasseur, *De Indologen. Ambtenaren voor de oost, 1825-1950* (Amsterdam, 1994).

31 Zie onder andere C. Lulofs, 'Belastingpolitiek in de buitenbezittingen', *TBB* 43 (1912) 74-94; H.J. Köhler, 'Het opvoedend element in belastingheffing gelegen', *TBB* 45 (1913) 139-140. Dit gold ook voor gekoloniseerde gebieden elders in de wereld, zie bijv. Barbara Bush en Josephine Maltby, 'Taxation in West Africa. Transforming the colonial subject into the governable person', *Critical Perspectives on Accounting* 15.1 (2004) 5-34.

32 Zie bijvoorbeeld O.R.E. Brunner, *De unificatie van het belastingstelsel in Ned.-Indië* (Weltevreden 1928); G. Gonggrijp, *Schets eener economische geschiedenis van Nederlandsch-Indië* (Haarlem 1928); J. van Gelderen, *voorzittingen over tropisch-koloniale staathuishoudkunde* (Haarlem 1927).

33 NA MinKol 1901-1953 OV 2751, Vb. 7 juli 1925 n48 en 8 juli 1925 n30.

34 De koloniale bevolking was sinds 1854 juridisch en fiscaal gesegregeerd, en daarom betaalden verschillende bevolkingsgroepen verschillende belastingen.

35 Maarten Manse en Henk Vording, 'Metropolitan views, colonial practices. Tax policy and taxation in the Netherlands and Dutch East Indies', in: Peter Harris and Dominic de Cogan eds., *Studies in the history of tax law. Volume 11* (Oxford 2023) 242-247.

jargon) werden vanaf circa 1880 verschillende regionale hoofdelijke, inkomsten- en bedrijfsbelastingen ingevoerd, die langzaam aan werden samengevoegd. In 1914 volgde samensmelting met het stelsel voor 'Vreemde Oosterlingen', en in 1920 volledige unificatie van de inkomstenbelastingen met het stelsel voor Europeanen.³⁶

In de praktijk was het systeem bepaald oneerlijk. Zo leidde verschil in tarieven en drempels tot relatief hogere aanslagen voor de lokale bevolking, en werd pas in 1925 een fatsoenlijke vennootschapsbelasting ingevoerd om bedrijven steviger te belasten.³⁷ Het stelsel functioneerde slecht door praktische problemen (zie de paragraaf 'Belastingheffing en bestuurspraktijk' hieronder) en afhankelijkheid van lokale hoofden, die middels een 'collecteursloon' van doorgaans acht procent deelnamen in de opbrengst. Bestuursambtenaren klaagden vaak over de medewerking van deze hoofden en over gebrekkige ondersteuning vanuit Batavia.³⁸ Zij ervoeren het belastingstelsel als onuitvoerbaar, oneerlijk en tijdrovend. Tegelijkertijd wisten veel ambtenaren in economisch achtergestelde gebieden niet genoeg belastinginkomsten te genereren om hun bestuur te bekostigen.³⁹ Maar zelfs op een aantal plekken buiten Java waar wel veel economische activiteit was, zoals het

tin-eiland Biliton, was onder de bevolking te weinig contant geld voorhanden om geldelijke belasting te betalen.⁴⁰ Indonesië bleef netto kapitaal exporterende, waardoor er weinig kapitaalaccumulatie van onderaf plaatsvond.⁴¹ Tegelijk werden er in de Indonesische archipel ook na 1920 op grote schaal verplichte diensten geheven.⁴² De volgende paragrafen laten zien waardoor op Ambon, Java en in West-Sumatra deze diensten op sluipende wijze in stand werden gehouden.

Ambon

Ambon staat bekend als epicentrum van de gewelddadige en uiteindelijk succesvolle pogingen van de VOC tot het monopoliseren van de specerijenhandel, en instellen van verplichte levering van kruidnagels in de zeventiende eeuw.⁴³ In tegenstelling tot de invoering en uitwerking van dit stelsel, is over het voortzetten en uiteindelijk afschaffen van dit systeem in de negentiende eeuw,

36 Brunner, *De unificatie*.

37 Maarten Manse, *Promise, pretense and pragmatism. Governance and taxation in colonial Indonesia* (Proefschrift, Leiden 2021) 111; Maarten Manse, 'Compromise and adaptation in colonial taxation. Fiscal ideology, policy, practice and inequality in colonial Indonesia, ca. 1870-1920', in: Gurminder K. Bhambra and Julia McClure eds., *Imperial inequalities. The politics of economic governance across European empires* (Manchester 2022) 177-197; Manse en Vording, 'Metropolitan views', 250-252.

38 Zie bijvoorbeeld NA MinKol 1901-1953 OV 2752, Vb. 9 juli 1925 n17, hierin resident Batavia aan GG, 19 september 1924; Brunner, *De unificatie*, 7-8, 20-22, 35.

39 Maarten Manse, *Promise, pretense and pragmatism*, 89-95, 247, 293.

40 C.J.M. Potting, *De ontwikkeling van het geldverkeer in een koloniale samenleving. Oostkust van Sumatra, 1875-1938* (Proefschrift, Leiden 1997) 137, 84-118, 138-140; NA MinKol 1901-1953 OV 3025, Vb. 6 september 1928 n12, hierin directeur van Financiën (hierna: DirFin) aan GG, 14-5-1927, assistent-resident Biliton aan DirFin (via DirBB), 19 januari 1927, Besl. GG 26 juni 1928.

41 W. Huff, 'Monetization and financial development in Southeast Asia before the second world war', *Economic History Review* 56.2 (2003) 300-345, aldaar 301; P.W. Klein, 'Dutch monetary policy in the East Indies, 1602-1942. A case of changing continuity', in: Eddy H.G. Van Cauwenberghe ed., *Money, coins and commerce. Essays in the monetary history of Asia and Europe* (Leuven 1991) 419-453.

42 Maarten Manse, 'Coerced labour and colonial governance in nineteenth and twentieth century Indonesia', *Labor History* (2023) 1-18.

43 Bijvoorbeeld Knaap, *Kruidnagelen en christenen*; Muridan Widjojo, *The revolt of prince Nuku. Cross-cultural alliance-making in Maluku, c.1780-1810* (Leiden/Boston 2009); Adam Clulow, *Amboina, 1623. Fear and conspiracy on the edge of empire* (New York 2019); Tristan Mostert, *Spice war. Ternate, Makassar, the Dutch East India Company and the struggle for the Ambon Islands (c. 1600-1656)* (Proefschrift, Leiden 2023).

pogingen tot het invoeren van geldelijke belastingen, en de gevolgen daarvan minder geschreven.⁴⁴ Tegelijkertijd laat Ambon duidelijk zien hoe specifieke fiscaal-praktische overwegingen doorslaggevend waren, eerst in het voortzetten (zoals hierboven besproken), en vervolgens in het afschaffen van het monopolie en de gedwongen diensten. Uiteindelijk werden met zeer beperkt succes geldelijke belastingen geheven, en bleef het dienstenstelsel sluimerend in stand. Doorslaggevend hierin waren de beperkte middelen en slagkracht van het lokaal ambtelijk apparaat en de gestage achteruitgang van de sociaaleconomische en politieke positie van lokale dorpselites waarmee de VOC had samengewerkt.

Deze elites hadden een aanzienlijk deel van hun gezag en prestige ontleend aan inkomsten uit het kruidnagelstelsel, door mee te delen in de opbrengsten, en via andere beloningen voor hun medewerking, waaronder geschenken, salarissen, en extra aanspraak op land en arbeidsdiensten. De gestage ineenstorting van het kruidnagelstelsel vanaf begin negentiende eeuw en de daaropvolgende economische achteruitgang had voor hen daarom grote gevolgen. In 1864-1868 werd het kruidnagelstelsel afgebouwd. Het gouvernement stopte met afname van kruidnagels voor een vaste prijs. Daarmee werden ook een aantal vaste uitkeringen, giften en salarissen aan de hoofden stopgezet. In theorie zouden deze hoofden hun salaris terugverdienen middels de in 1864 ingevoerde (geldelijke) dorpsbelasting (in 1891 omgezet in een hoofdengeld), die overigens nog steeds geheven werd volgens het

lokale *dati*-stelsel.⁴⁵ In de praktijk bleken deze belastingen ontoereikend; de opbrengsten werden door de dorpschouwen gedeeld met lagere schouwen en hun assistenten. In 1894 werd op Ambon bijvoorbeeld f60.000 geïnd in de hoofdelijke belasting, die f4.800 aan 'collecteurslonen' garandeerde. Dit bedrag moest worden verdeeld onder 34 *nagari*-schouwen én hun ondergeschikten, wat leidde tot problematisch lage salarissen.⁴⁶

Begin twintigste eeuw bleek hoe ernstig de schouwen verarmd waren geraakt; sommigen van hen konden bijvoorbeeld het gangbare ambtskostuum niet meer betalen, en leenden noodgedwongen kostuums van hun Europese collega's voor officiële gelegenheden. Deze verarming holde het prestige en gezag van de schouwen en het gouvernement uit, wat weer leidde tot verdere onwil tot belastingbetaling.⁴⁷ Een aantal schouwen verzocht de gouverneur-generaal schriftelijk om salarisverhoging, maar ving bot omdat het gouvernement principieel weigerde geld bij te storten; het was staand beleid dat elke provincie haar eigen bestuur diende te bekostigen.⁴⁸ Andere schouwen verlieten zich tot het heffen van (illegale, formeel afgeschafte) diensten of het verduisteren van belastinggeld, wat ook weer problematische gevolgen

45 *Staatsblad voor Nederlandsch-Indië* (hierna 'Stbl.') 1864 n169 en 1891 n45. Arsip Nasional Republik Indonesia (hierna ANRI) Archieven Algemene Secretarie, Grote Bundel (hierna AS GB) Missiven Gouvernementssecretaris (MGS) 4263, hierin MGS 22 juni 1903, Besluit 26 augustus 1864 n32: Gouverneur Molukken aan Gouverneur-Generaal (hierna GG), 30 mei 1864; Besluit 15 maart 1865 n7, Gouverneur Molukken aan GG, 27 december 1864.

46 Ibidem, alsook (in ibidem) MGS 20 januari 1896: Resident Ambon aan GG, 1 oktober 1895.

47 In ibidem: MGS 22 juni 1903: 'Nota [...] Controleur.] van Lier.

48 In ibidem: 33 *Raja* of Ambon aan GG, 16 augustus 1902, 'rekestanden'.

44 Uitzonderingen hierop zijn Richard Chauvel, *Nationalists, soldiers and separatists. The Ambonese Islands from colonialism to revolt, 1880-1950* (Leiden 1990) en Van Fraassen, *Ambon*.

had voor hun gezag en prestige.⁴⁹ De *Raja* van Pelauw (op Haruku, naast Ambon) bijvoorbeeld werd betrappt toen hij dorpelingen dwong kruidnagels aan hem te verkopen tegen prijzen ver onder de marktwaarde en allerlei formeel al afgeschafte diensten eiste. Hij werd veroordeeld door de Raad van Justitie in Makassar.⁵⁰ In de praktijk bleef het *dati*-systeem grotendeels gehandhaafd om hoofden in hun eigen inkomsten te laten voorzien. Zo bleven fundamentele aspecten van het kruidnagelstelsel doorwerken tot ver na haar afschaffing, en had het weinig doordachte Nederlandse beleid om het monopolie af te schaffen zonder daar een praktisch haalbaar monetair belastingstelsel voor in de plaats te ontwerpen de structurele continuering van diensten tot gevolg.⁵¹

Opeenvolgende residenten (provinciale gouverneurs) op Ambon, waaronder G.J. van der Tuuk (1879-1880), J.G.F. Riedel (1880-1883), G.W.W.C. baron van Höevell (1891-1896), J. van Oldenborgh (1896-1900), E. van Assen (1900-1905) en A.J. baron Quarles de Quarles (1905-1908), onderschreven allen het belang van geldelijke belasting als verheffingsinstrument, maar kregen geen van allen een helder alternatief voor een zichzelf bedruipend politiek bestuur op papier.⁵² Pogingen het pluralistische, 'feodale' belastingstelsel op Ambon te uniformeren en verschillende

privileges en begunstingen uit te bannen, botsten in de praktijk met de erfenis van het monopoliestelsel en de zwakke economie. Succesvolle monetaarisering vereiste afschaffing van het *dati*-stelsel, maar dit zou een volledige omwenteling van het sociaaleconomische en -politieke systeem en de relaties tussen de bevolking en lokale elites hebben vereist. Het Nederlands koloniaal gouvernement weigerde daarin te investeren. In de jaren 1920 nam het animo voor de positie van dorps hoofd daarom sterk af. Overal op Ambon werden, zo bleek uit onderzoek, rond 1919 nog steeds op grote schaal heren- en dorpsdiensten geheven, omdat de hoofden zich zonder deze diensten niet konden handhaven.⁵³

Java

In 1919 werden op Java juist de laatste verplichte cultuurdiensten beëindigd.⁵⁴ Deze diensten hadden zo de formele 'afschaffing' van het cultuurstelsel met bijna een halve eeuw overleefd. Tegelijk werden ook op Java na de invoering van nieuwe hoofdgelden en inkomstenbelastingen nog steeds op grote schaal herendiensten geheven.⁵⁵ In de uitgebreide literatuur over de omvang en variërende impact van de cultuurstelsels op Java, of in meer recent onderzoek naar het verband tussen repressieve corvee-regimes, herendiensten, slavernij en lijfeigenschap in

49 In ibidem: 'Nota [...] Controleur J. van Lier.' Zie ook Van Fraassen, *Ambon*, 347-349, 453-454.

50 Chauvel, *Nationalists, soldiers and separatists*, 89-93, 93-94; Van Fraassen, *Ambon*, 558-562.

51 ANRI AS GB MGS 4263, hierin MGS 20 januari 1896: Resident Ambon aan GG, 1 oktober 1895.

52 Van der Tuuk en Riedel in NA MinKol OV 1850-1900 4359, Vb. 12 april 1890 n29; Van Hoëvell, *Ambon*, 382-46; Van Oldenborgh in NA MinKol 1850-1900 5183, Vb. 21 juli 1897 n56, hierin: Resident Ambon aan directeur Binnenlandsch Bestuur (hierna DirBB), 29 december 1896; Van Assen in ANRI AS GB MGS 4263, hierin MGS 22-6-1903: Resident Ambon aan GG, 7 juli 1902 en De Quarles in ANRI AS Besluit 4 november 1906 n28, hierin: Resident Ambon aan GG, 23 juli 1906.

53 NA MinKol 1901-1953, Mailrapport 126, 1919 n2105 (hierin: Resident Ambon aan GG, 30 augustus 1919) en 125, 1919 n1945 (hierin Resident Ambon aan GG, 12 juli 1919).

54 Vincent Houben en Julia Seibert, '(Un)freedom. Colonial labor relations in Belgian Congo and the Netherlands Indies compared', in: Ewout Frankema and Frans Buelens eds., *Colonial exploitation and economic development. The Belgian Congo and the Netherlands Indies compared* (New York 2013) 178-192, aldaar 181.

55 J.W. Meijer Ranneft en W. Huender, *Onderzoek naar den belastingdruk op de Inlandsche bevolking* (Wetevreden 1926); Mark Hup, 'Corvée labor and state capacity. Evidence from colonial Indonesia', (ongepubliceerde paper, 2020).

overkoepelende en elkaar overlappende systemen van dwangarbeid, is tot dusver weinig aandacht geweest voor de moeizame afschaffing van verplichte diensten en de relatie daarvan met belastingheffing.⁵⁶ In het geval van Java is de relatie tussen herendiensten en belastingheffing echter juist zeer duidelijk aanwezig en relevant voor ons begrip van de effectiviteit van koloniaal bestuur.

In het achttiende- en negentiende-eeuwse Java hadden herendiensten een vergelijkbare functie als belastingen. Ze werden geheven niet op basis van louter dwang of lijfeigenschap zoals in het geval van slavernij, maar op basis van onderdaanschap en soevereiniteit. Veel diensten werden door de VOC en vervolgens de koloniale staat steeds meer geënt op landbezit, of beter gezegd, grondgebruik. Dit was gebaseerd op het idee dat in de pre-koloniale tijd landbezittende klassen (vorsten, adel en rijkere boeren) landloze boeren toegang tot land en bescherming boden in ruil voor hun arbeid, zowel in de vorm van landbouw als in andere diensten. Gedurende de negentiende eeuw werden Nederlandse (vaak onvolledige) interpretaties van dergelijke lokale patronen van

arbeidsuitwisseling voor toegang tot grond leidend.

Na overname van het Javaanse islamitische rijk Mataram in het midden van de achttiende eeuw, claimden de VOC en vervolgens de koloniale staat het recht op de arbeid van in principe alle boeren op Java, op basis van de fictie dat de Nederlanders soevereiniteit en het opperste gezag over al het land op Java hadden.⁵⁷ De Javaanse bevolking leverde derhalve rond 1850 in de regel naast cultuurdiensten ook 52 dagen aan herendiensten voor het Nederlands gouvernement, die werden opgelegd en geheven door lokale vorsten en hoofden. Daarnaast werden ook nog allerlei persoonlijke diensten verricht voor deze vorsten en regenten, dorpschoude, inheemse ambtenaren en de dorpsgemeenschap. Aan veel van die persoonlijke diensten (*pancen*), ontleenden lokale vorsten en hoofden, net als op Ambon, persoonlijk prestige en gezag. In 1882 vervingen de Nederlanders een groot aantal *pancen* door een hoofdingeld, wat leidde tot grootschalig protest onder de adel. Bestuursambtenaren knepen vaak een oogje dicht wanneer bleek dat vorsten toch stiekem diensten vorderden, om hun relaties met de lokale adel, waar zij afhankelijk van waren voor de uitvoering van lokaal bestuur en belastingheffing, niet te verstoren.⁵⁸

In navolging van kritische herwaardering van herendiensten als gevolg van liberalisering en bezorgdheid over lokale ongelijkheid in de lasten die de diensten veroorzaakten – het aantal daadwerkelijk verrichte diensten verschilde sterk per regio –, werd eind jaren 1880 een nieuw onderzoek naar de heffingsgrondslag van diensten ingesteld. Dit stond onder leiding van de speciaal

56 Over de omvang en impact van cultuurstelsel op Java, zie onder meer Clifford Geertz, *Agricultural involution. The process of ecological change in Indonesia* (Berkeley 1963); Fasseur, *Kultuurstelsel*; Fernando, *Famine*; Elson, *Village Java*; Breman, *Koloniaal profijt*; De Zwart, Gallardo-Albarrán en Rijkema, 'The demographic effects'. Voor onderzoek naar het verband tussen repressieve en overkoepelende systemen van herendiensten, slavernij en lijfeigenschap, zie bijvoorbeeld Merve Tosun en Matthias van Rossum, 'Corvée capitalism. The Dutch East India company, colonial expansion, and labor regimes in early modern Asia', *The Journal of Asian Studies* 80.4 (2021) 911-932; Kate Ekema e.a., 'Slavery and labour coercion in Asia. Towards a global history', in: idem eds., *Slavery and bondage in Asia, 1550-1850. Towards a global history of coerced labour* (Berlijn/Boston 2022) 1-16; Matthias van Rossum, 'Reflections on comparing and connecting regimes of slavery and coerced labour', in: ibidem, 17-30.

57 Taro Goh, *Communal land tenure in nineteenth-century Java. The formation of Western images of the eastern village community* (Canberra 1998) 21-39, 46-79, 90-94.

58 NA MinKol 1850-1900 3241, Vb. 16 oktober 1883 n2.

aangestelde ambtenaar Fokko Fokkens.⁵⁹ Fokkens was overtuigd van de plicht van het gouvernement tot welvaartsvermeerdering, en geloofde dat beperking van herendiensten daar een belangrijke rol in speelde.⁶⁰ Zijn voornaamste taak was het in kaart brengen van de verschillende lokale principes waarop 'herendienstplichtigheid' was gebaseerd. Hij gebruikte hiervoor eerder onderzoek naar landbezit en -deelname, waarin een duidelijk onderscheid tussen communaal en individueel landbezit werd gemaakt. Dit onderzoek kende een sterke liberale vooringenomenheid voor individueel landbezit, omdat individuele belastingplicht werd gerechtvaardigd om zo het aantal belastingplichtigen te vergroten.⁶¹ In werkelijkheid deelden veel Javanen rechten op grond, wat volgens lokale *adat* hun herendienst- of belastingplicht had moeten bepalen. Het cultuurstelsel had hier gretig gebruik van gemaakt en juist communaal grondbezit gestimuleerd, om zo op efficiënte wijze gecollectiviseerde groepen arbeiders tot het verrichten van diensten te verplichtten.⁶²

Fokkens' onderzoek had tot doel om individueel bezit en inkomen verder inzichtelijk te maken en te onderscheiden van communaal bezit, om zo individuele, geldelijke inkomstenbelastingen in plaats van gecollectiviseerde gedwongen diensten te kunnen heffen. Zijn onderzoek is daarmee een typisch voorbeeld van hoe koloniale kennisvergaring en rapporten hielpen een

nieuwe werkelijkheid te creëren als uitgangspunt voor nieuw beleid.⁶³ Fokkens' *Eindresumé*, gepubliceerd in drie dikke delen in 1901-1902, ontwierp zo een nieuwe *adat*-realiteit, waarin in elke provincie van Java iedere boer een eigen stukje grond zou beheren en in ruil hiervoor gestandaardiseerde vormen van herendiensten zou verrichten en belastingen zou betalen.⁶⁴ Toegang tot grond werd zo de definitieve grondslag voor belastingplicht in Java's boerensamenleving, en voor geheel Java werden zoveel mogelijk specifieke vormen van individueel grondbezit aangemerkt om individuele herendienst- en belastingplicht te definiëren.

Dat ging niet altijd goed. In Kedu (midden-Java) bijvoorbeeld, waar Fokkens zijn onderzoek begon, hadden veel boeren grondaandelen in meerdere dorpen. Zij waren daarom gedeeltelijk belastingplichtig op meerdere plekken, maar betaalden in het door Fokkens ontworpen stelsel meer belasting dan zij konden dragen omdat Fokkens uitging van het *aantal* grondrechten dat zij hadden, in plaats van het opgetelde geheel aan grond dat ze mochten verbouwen.⁶⁵ Voor veel boeren vloog de belastingdruk omhoog en werd landbezit een financieel risico. Daardoor bleek tegelijkertijd het verrichten van diensten vaak aantrekkelijker dan het betalen van hoofdgeld.⁶⁶

59 Manse, 'Coerced labour.'

60 F. Fokkens, *De afschaffing van heerendiensten in de Memorie van Antwoord betreffende de ontwerp-Indische begroting van 1913* ('s-Gravenhage 1912) 4-5; Fokkens, *De afschaffing der laatste heerendiensten*, 16-17, 20.

61 W.B. Bergsma, *Eindresumé van het bij goevernements besluit d.d. 10 juni 1867 no. 2 bevolen onderzoek naar de rechten van den Inlander op den grond op Java en Madoera* (3 vols. Batavia, 1876-1896); Goh, *Communal land tenure*, 28-29.

62 Ibidem, 29.

63 Ann Laura Stoler, *Along the archival grain. Epistemic anxieties and colonial common sense* (Princeton 2009) 29-31.

64 Fokkens, *Eindresumé van het bij Besluit van den Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indië van 24 Juli 1888 N°8 bevolen onderzoek naar de verplichte diensten der Inlandsche bevolking op Java en Madoera (Gouvernementslanden)* (3 vols., Batavia 1901-1902) I, deel 1, iii-v.

65 ANRI AS GB MGS 4397, hierin: Besluit 28 augustus 1889: 'Onderzoek naar de verplichte diensten der inlandse bevolking in de residentie Kedoe'.

66 ANRI AS GB MGS 4397, hierin: Besluit 28 augustus 1889: 'Onderzoek verplichte diensten': bijlagen.

Desondanks bleven Fokkens' bevindingen leidend voor het bepalen van individueel inkomen, en daarmee individuele dienstplicht, die vervolgens werd omgezet in een geldelijke belastingplicht. Dat gebeurde eerst door individuele afkoop van diensten, wat vervolgens werd vertaald naar een permanent hoofdengeld waarmee vervangende arbeid gefinancierd kon worden.⁶⁷ Tot frustratie van Fokkens gebeurde dat laatste echter weinig; in plaats daarvan werden de hoofdengelden opgeslokt in de koloniale schatkist.⁶⁸ Fokkens en zijn collega's hadden dan ook allerminst nieuwe grondslagen gevonden voor een nieuw te ontwerpen geldelijk belastingstelsel. In plaats daarvan werden oude grondslagen voor de plicht tot het verrichten van diensten gecodificeerd en geüniformeerd en hypothetisch omgevormd tot een hoofdengeldplicht. Hiermee werden fundamenteën van het herendienstenstelsel zoals ontstaan tijdens het cultuurstelsel – net als op Ambon – in theorie leidend voor en gehandhaafd in het geldelijke belastingstelsel. In de praktijk werd daardoor gemakkelijk heen en weer gelaveerd tussen diensten en belastingen, en werden bestaande problemen in het heffen van herendiensten geïncorporeerd in het geldelijke belastingstelsel.

Een sprekend voorbeeld hiervan is hoe het hoofdengeld, op papier een individuele belasting, nog steeds collectief werd georganiseerd. Zo vermeldt de hoofdengeldordonnantie van 1893 dat 'de aanslag desa's-gewijze geschiedt [...] en per desa zoveel malen één gulden bedraagt als het aantal in de desa gevestigde herendienstplichtigen'.⁶⁹ Derhalve was de grootste zorg van het dorpsbestuur niet om eenieder met de verplichte gulden

aan te slaan, maar om evenveel guldens te verzamelen als het aantal plichtige inwoners van het dorp. Dorpshoofden dienden hiervoor registers bij te houden, maar vulden deze zelf in, net als de bijbehorende bevolkingscensus, én kregen ook nog eens acht procent van de opbrengst als collecteursloon.⁷⁰ Dit legde de verantwoordelijkheid voor belastingadministratie, -heffing en -inning volledig bij het dorpsbestuur, dat vaak uit welvarende, landbezittende boeren bestond. Boeren die hun belasting niet konden betalen werden alsnog verplicht om diensten te leveren, en voor velen was dit vanwege geldgebrek een aantrekkelijk alternatief.⁷¹ Zo sijnelden allerlei overblijfselen van het cultuurstelsel door in het verondersteld 'moderne' belastingstelsel van de twintigste eeuw.

Dit soort problemen was in Nederland niet onbekend; een rapport van het Ministerie van Koloniën en het verslag daarvan door de Raad van State aan koningin-regentes Emma vermelden bijvoorbeeld hoe dorpschouffoors bevolkingsaantallen manipuleerden om tot een voor hun gunstige aanslag te komen, en tegelijk de aanslagen van plichtige boeren maximaliseerden.⁷² Volgens de Leidse hoogleraar L.W.C. van den Berg was daardoor de 'enige waarborg welken de bevolking heeft tegen willekeur der diensten en belastingen [...] niet gelegen in het Staatsblad, maar in de solidariteit van belangen tusschen de gemeenteleden en de bestuurders'.⁷³

Fokkens zelf was allerminst tevreden. Als overtuigd ethicus met een sterk geloof in de plicht van het gouvernement tot welvaartsvermeerdering en volksverheffing schreef hij verschillende pamfletten en artikelen

67 NA MinKol OV 1850-1900 3742, Vb. 10 april 1884 n59, hierin 'Nota A2.' Hoofdengelden werden stapsgewijs ingevoerd op Java (Stbl 1893 n68, 1914 n313).

68 Fokkens, *De afschaffing van heerendiensten*, 5-6.

69 Stbl. 1893 n68; dit bleef gehandhaafd in Stbl 1914 n313.

70 Stbl. 1893 n68, art. 2, 7.

71 Manse, *Promise, pretense and pragmatism*, 210.

72 NA MinKol 1850-1900 4596, Vb. 21 juli 1892 n22, hierin Raad van State aan koningin-weduwe, 12 juli 1892.

73 L.W.C. van den Berg, 'Het Inlandsche gemeentewezen op Java en Madoera', *BKI* 52.1 (1901) 1-140, aldaar 103-104.

waarin hij zijn teleurstelling en afkeuring uitsprak over de doorwerking van herendiensten in het belastingstelsel.⁷⁴ Hoewel sinds de jaren 1850 de herendiensten stelselmatig werden hervormd en verminderd, het stelsel enigszins was geüniformeerd en er sinds Fokkens' onderzoek formeel werd aangestuurd op volledige afschaffing, bleken op Java rond 1900 nog steeds 25 miljoen gouvernementsherendiensten en meer dan 200 miljoen dorps- en gemeenschapsdiensten te worden geheven.⁷⁵ En in 1929 verrichten nog steeds meer dan 11 miljoen mensen in Indonesië (een kwart van de bevolking) verscheidene diensten.⁷⁶ Zo droegen op Java allerlei elementen van koloniaal bestuur – het systeem van kennisvergaring, indirect bestuur en decentralisatiebeleid – bij aan de instandhouding van herendiensten, en werden de gevolgen van koloniaal belastingbeleid op Java niet zozeer gevoeld door doelbewust beleid, maar eerder door de onbedoelde gevolgen van gebrekkige organisatie van bestuur en belastingheffing op dorpsniveau.

West-Sumatra

West-Sumatra kende soortgelijke problematiek als Java, maar met een eigen dimensie. De Minangkabau kenden namelijk een specifiek bezits- en erfrechtstelsel waarin inkomstenbronnen en bezit, waaronder landrechten en gemeenschapsgoed, erfelijk waren in vrouwelijke lijn.⁷⁷ In de literatuur is

veel aandacht besteed aan de spanningen die deze patronen voor landbezits- en gebruiksrecht teweegbrachten in samenspel met andere elementen van de sociale organisatie van de Minangkabau, en de rol hierin van religieuze elites, *adat*-hoofden en groeiende koloniale aanwezigheid.⁷⁸ Ook de problematiek rondom de invoering en afschaffing van gedwongen koffieteelt en herendiensten is door verschillende wetenschappers opgemerkt. Maar slechts weinig van hen hebben oog gehad voor hoe koloniale ambtenaren de complexiteit van het matriarchale bezits- en erfrechtstelsel probeerden vast te leggen in een voor hen logisch belastingstelsel, dat uitging van inkomsten vergaard door mannen. Deze pogingen leggen het doelbewuste onbegrip van ambtenaren bloot en laten zien hoeveel moeite zij vaak hadden met verenigen van hun ideeën en beleidskaders met de bestaande sociale werkelijkheid ter plaatse.

Het matriarchale erfrechtstelsel was voor het gedwongen koffiestelsel van gering belang; dat greep terug op bestaande communale productie en gedeelde grondrechten om onder een aangesteld *adat*-hoofd families verplicht koffie te laten verbouwen.⁷⁹ Onder cultuurstelsels, met andere woorden, maakte het niet uit wie onder welke omstandigheden land bezat, zolang het maar werd gebruikt voor de productie van winstgewassen. Op deze manier werd de koffieteelt echter 'de enige bron van welvaart die werd belast'.⁸⁰ Toen in de jaren 1880 de opbrengsten terugliepen door een crisis in de koffieteelt,

74 Fokkens, *Eindresumé III* (1903) deel 1, 1903-1904, *De afschaffing van heerendiensten*, 4-5 en *De afschaffing der laatste heerendiensten*, 16-17, 20.

75 ANRI AS GB Besluit 826, hierin MGS 25 april 1901, DirBB aan GG. 26 januari 1901; C.J. Hasselman, *Eindverslag over het onderzoek naar den druk der dessadiensten op Java en Madoera* (Batavia 1905) 12-15, 36-51, 66-95, 104-107 190-212.

76 ANRI Archief Departement van het Binnenlandsch Bestuur 586, hierin 'Statistiekkaart', 18 januari 1929.

77 Graves, *The Minangkabau response*, 6, 55-58; J.S. Kahn, *Constituting the Minangkabau. Peasants, culture and modernity in colonial Indonesia* (Providence 1993) 164.

78 O.a. het eerder aangehaalde werk van Graves, Oki, Dobbin, Kahn en Von Benda Beckmann en Von Benda Beckmann, en daarnaast Taufik Abdullah, *Schools and politics. The 'Kaum Muda' Movement in West Sumatra (1927-1933)* (PhD thesis, Cornell University, 1970); A. Kahin, *Rebellion to integration. West Sumatra and the Indonesian polity, 1926-1998* (Amsterdam 1999).

79 Kahn, *Constituting the Minangkabau*, 123.

80 ANRI AS GB MGS 4233, hierin MGS 24 september 1904, Gouverneur Sumatra's Westkust aan GG, 18 juli 1901, 20.

plantenziekten, uitputting van grond en bevolking en teruglopende prijzen, drongen steeds meer ambtenaren aan op hervorming en afschaffing van het stelsel, dat verliesgevend werd.⁸¹ Tegen die tijd was zo ongeveer 80 procent van de bevolking betrokken bij gedwongen koffieteelt, waarvan het merendeel in familieverband bepaalde erfgronden onderhield en op die gronden gedwongen koffie verbouwde en leverde aan het gouvernement (dus niet via grote plantages zoals op Java).⁸²

De invoering van individuele geldelijke belasting, zoals een hoofdgeld, liep vrijwel onmiddellijk spaak op de communale principes van het sociale stelsel van de Minangkabau. Verder vreesden veel ambtenaren dat mannen, omdat ze geen persoonlijke eigendommen konden erven of nalaten aan hun kinderen, geen prikkel ondervonden om persoonlijk duurzame inkomstenbronnen te vergaren, en daardoor geen 'arbeidsethos' ontwikkelden.⁸³ Bovendien behoorde, in de patriarchale opvattingen van Nederlandse ambtenaren, zowel politieke macht als gezag over eigendom toe aan mannen. Overal in Indonesië verordonneerden belastingordonnanties daarom dat *de man* belastingplichtig was. Mannen, zo werd verondersteld, zouden vervolgens, als hoofd van hun huishouden, de belastingdruk verder verspreiden over hun vrouwen en kinderen. In West-Sumatra bestond zo'n degelijk 'huisgezin' simpelweg niet, en hadden mannelijke leiders weliswaar

politieke autoriteit als vertegenwoordiger van de gemeenschap naar de buitenwereld, maar absoluut geen zeggenschap over het belastbaar inkomen of eigendom van hun families.

Toch besloten koloniale ambtenaren uiteindelijk in 1908, na jarenlang rapporten schrijven en debatteren, om mannelijke familievertegenwoordigers als belastingplichtig aan te merken en de familiegronden te behandelen als belastbare, en daarmee ook vervreembare objecten.⁸⁴ De gevolgen waren desastreus. De Minangkabau ervoeren het nieuwe stelsel als een onmiddellijke en ontoelaatbare dreiging tot onteigening van familiebezit. Frustraties hierover fuseerden met bestaande religieuze, politieke en sociale spanningen, wat uitmondde in een grote opstand die bruuft door het leger werd onderdrukt.⁸⁵

Het belastingstelsel werd echter gehandhaafd, wat de spanningen in de regio contant opnieuw deed oplaaien. In 1914 werd bijvoorbeeld het belastingtarief in de inkomstenbelastingen voor inheemse bevolkingsgroepen in heel Indonesië verdubbeld, van twee naar vier procent, wat in West Sumatra en omliggende gebieden een nieuwe opstand veroorzaakte die ternauwernood door de Nederlanders in de kiem werd gesmoord.⁸⁶ Tientallen personen werden opgepakt en onderworpen aan dwangarbeid. Eén van hen verklaarde gewoonweg niet te begrijpen waarom hij belasting aan de Nederlanders moest betalen – dit was hem nooit uitgelegd door zijn lokale volkshoofden.⁸⁷ Dit is tekenend voor de koloniale onwil of het beperkte vermogen om

81 Lulofs, 'Koffiecultuur en belasting', 1643, 1658-1661; Kielstra, 'De Koffiecultuur', 1669; Joel Kahn, *Constituting the Minangkabau*, 172, 177, 204-5; Pim de Zwart, 'Globalisation, inequality and institutions in West Sumatra and West Java, 1800-1940', *Journal of Contemporary Asia* 51.4 (2021) 564-590.
82 De Zwart, 'Globalisation, inequality and institutions', 568-569.

83 F.A. Heckler, *Voorstellen betreffende de invoering van directe belastingen in het Gouvernement Sumatra's Westkust* (III vols., Batavia, 1905-1906) vol. I, 64-82, en 'Bijlage I. Advies van Controleur [...] J. Ballot', 24-26.

84 Stbl. 1908 n93; Heckler, *Voorstellen*, vol. II, 19-24.

85 R. Amran, *Sumatra Barat. Pemberontakan pajak 1908* (Jakarta 1988); Ken Young, *Islamic peasants and the state. The 1908 anti-tax rebellion in West Sumatra* (New Haven 1994).

86 Stbl. 1914 n131; 1915 n191; Akira Oki, *Social change in the West Sumatran village, 1908-1945* (Proefschrift, Australian National University 1977) 91.

87 *Warta Hindia*, 30 mei 1919 en 15 mei 1926, no. 45-49, geciteerd in: Oki, *Social change*, 79.

direct met de belastingbetalende bevolking te communiceren. Hogerop in de ambtenarij hamerde men erop de lieve vrede te bewaren; uiteindelijk diende elke regio haar 'eigen' bestuur te bedruipen, en opstanden droegen niet bij aan gezonde overheidsfinanciën. Gouverneur Frits Heckler van West-Sumatra riep bijvoorbeeld uitdrukkelijk op de belasting van 1908 niet met 'geweren en bajonetten' in te voeren; het tegenovergestelde van wat uiteindelijk gebeurde.⁸⁸ Zo mondde door gebrekkig inzicht, uitbesteding en vervolgens beperkte communicatie en slagkracht, een op papier modern belastingapparaat, wat ogenschijnlijk zocht naar aansluiting op lokale ideeën en praktijken, uit in een systeem van onderdrukking en geweld.

Belastingheffing en bestuurspraktijk

Elders in de archipel werd belastingheffing veelal gekenmerkt door soortgelijke problemen. Het grootste probleem was misschien wel het kennen en registreren van inkomens van de inlandse bevolking. In 1905 klapte een ambtenaar anoniem uit de school en schreef in de pers dat de belastingaanslag in de bedrijfsbelasting 'in den blinde geschiedde'.⁸⁹ De directeur van Financiën informeerde bij alle bestuurshoofden op Java wat hiervan klopte. De meeste bestuursambtenaren verwierpen de opmerking als uit de lucht gegrepen – de resident van Semarang, Henri de Vogel, adviseerde zelfs de klokkeluidende ambtenaar te ontslaan.⁹⁰ Tegelijk laten hun antwoorden wel

degeelijk zien dat een exacte inschatting van inkomsten, met name van 'kleine neringdoenden', zoals verwoord door de assistent-resident van Batavia, 'ondoenlijk' was.⁹¹ Volgens de assistent-resident van Buitenzorg was 'aanslaan zoals het behoorde [...] onmogelijk door gebrek aan personeel'.⁹² Daarom gingen veel controleurs (districtsbestuurders) over tot groepswijze (in plaats van individuele) inschatting en aanslag. Dit gebeurde nota bene in het centrum van de koloniale macht; Buitenzorg was de plek waar de gouverneur-generaal zetelde.

Buiten Java werd vaak niet of nauwelijks een centrale inkomstenadministratie bijgehouden, en wist de bevolking zelf niet wat zij op jaarlijkse basis verdiende.⁹³ De administratie verliep vrijwel geheel via lokale inheemse elites en vorsten. Deze samenwerking was zelden vlekkeloos; vorsten, bijvoorbeeld in Riau (Sumatra), klaagden over late of onvolledige salarisbetaling door het gouvernement, Nederlandse ambtenaren over corruptie of bestuurlijk onvermogen onder de inheemse bestuurders (of elkaar).⁹⁴ Dergelijke frustraties omtrent 'corruptie' of 'onvermogen' hadden vaak te maken met de veranderende politieke kaders die men voor de kolonie hanteerde – wat voorheen goed besturen was, was onder twintigste-eeuwse ethische normen 'corrupt' – en met pogingen tot zelflegitimering: wijzen op 'despotisme' van lokale hoofden of het onvermogen van hun voorgangers was een

91 Ibid.: 'Extract uit besluiten', 17 juni 1906 en assistent-resident Batavia aan resident Batavia, 23 maart 1906.

92 Ibid., DirFin 11 juni 1906, assistent-resident Buitenzorg aan resident Batavia, 6 april 1906.

93 Departement van Landbouw, Nijverheid en Handel, *Mededelingen van het centraal kantoor No. 69, eenige bijzonderheden betreffende het aantal aangeslagenen in de inkomstenbelasting* (Batavia 1925) 1; H. Fievez de Malines van Ginkel, *Verslag van den economischen toestand der Inlandsche bevolking* (Weltevreden 1924).

94 ANRI Archief Riouw 226, n21, correspondentie 'sultan en hoofden Riouw-Lingga' aan Resident Riouw, 10 maart 1900 en 14 november 1899; ANRI DepFin 355, DirFin 11 juni 1906, bijlagen.

88 ANRI AS GB MGS 4477, hierin MGS, 11 mei 1908, gouverneur Sumatra's Westkust aan GG, 30 april 1908.

89 Het originele artikel zou in een koloniale krant begin 1906 moeten zijn gepubliceerd, en is gekopieerd door P. Maclaine Pont in het *Utrechts Provinciaal en Stedelijk Dagblad*.

90 ANRI Departement van Financiën (hierna DepFin) 355, DirFin 11 juni 1906: resident Semarang aan DirFin 26 april 1906.



Belastingbijeenkomst in Lewapaku, Sumba, naar schatting rond 1910, waarbij de bevolking de kans kreeg om bezwaar te maken tegen haar aanslagen.

Collectie Museum van Wereldculturen, inventarisnummer TM-10001542

diepgewortelde strategie van Europese ambtenaren om hun eigen verantwoordelijkheid te limiteren en het eigen gezag te legitimeren.⁹⁵

Even ontluisterend zijn de observaties van de voornoemde resident De Vogel van Semarang, die benadrukte dat belastingheffing typisch het soort werk was waarvoor men het veld in moest, om *pasars*, suikerfabrieken en plantages te bezoeken en data te vergaren en aanslagen op te leggen.⁹⁶ Ook dit werd veelal uitbesteed aan inheemse ambtenaren. Daarna werd een belastingcommissie

aangesteld bestaande uit Europese en inheemse ambtenaren, die in elk dorp een bijeenkomst organiseerde waar de bevolking bezwaar kon maken tegen hun aanslagen.⁹⁷ Volgens De Vogel kwam een groot deel van de bevolking daar niet opdagen, 'doordat ze niets te reclameren had of niet van het werk weg kon, vast ervan overtuigd dat de commissies van aanslag met gematigdheid en op rechtvaardige en billijke wijze te werk zou gaan', zodat de aanslag 'vrijwel als juist kon worden aangenomen'.⁹⁸ Waarschijnlijker is dat veel Javanen uit angst voor (sociale) represailles van hun steeds machtigere hoofden en vorsten niet altijd durfden om bezwaar aan te tekenen, of de middelen daartoe niet

95 Ronald Kroeze, 'Colonial normativity? Corruption in the Dutch-Indonesian relationship in the nineteenth and early twentieth centuries', in: Ronald Kroeze e.a. eds., *Corruption, empire and colonialism in the modern era. A global perspective* (Singapore 2021).

96 ANRI DepFin 355, DirFin 11 juni 1906: resident Semarang aan DirFin 26 april 1906.

97 Manse, *Promise, pretense and pragmatism*, 91-95.

98 ANRI DepFin 355, DirFin 11 juni 1906: resident Semarang aan DirFin 26 april 1906.

hadden door groeiende politieke en sociaal-economische ongelijkheid.⁹⁹ Deze situatie bleef in stand zolang residenten als de Vogel zich voor de administratie en heffing van belastingen bleven verlaten op de macht van lokale elites die zij niet volledig onder controle hadden en mogelijk niet volledig begrepen.

Buiten Java blijkt het duidelijkst hoe beperkt de invloed van belastingwetgeving vanuit Batavia in de realiteit was. Op Flores, bijvoorbeeld, speelde controleur W.Ph. Coolhaas een 'politiek spel' door de aanslag van diegenen waarvan hij dacht dat ze over hun inkomen logen te verdubbelen, en diegenen die wel eerlijk waren vrij te stellen van belasting.¹⁰⁰ De enorme macht die Coolhaas op die manier claimde, losgezongen van wet- en regelgeving uit Batavia, laat zien hoe sterk de bevolking afhankelijk was van de willekeur van dit soort bestuurders. Soms bood dat ruimte voor onderhandelen en het toepassen van een meer menselijke maat, elders leidde het tot afpersing en uitbuiting.¹⁰¹

Daarbovenop kwamen allerlei andere praktische problemen, zoals het veelal te laat inleveren van belastingformulieren, verduistering, of communicatieproblemen. Op het afgelegen eiland Wetar bijvoorbeeld, ten noorden van Timor, arriveerde de boot met aan boord de ordonnantie en instructies voor de bedrijfsbelasting van 1914 (met daarin de verdubbeling van het tarief van twee naar vier procent) te laat. De assistent-resident ter plaatse was al begonnen met het heffen van de oude (lichtere) vorm van belasting, wat ongelijkheid met bevolkingsgroepen

elders vergrootte, zo vreesde de resident van Timor. Tegelijk voorzag de resident grote problemen wanneer alsnog de nieuwe belasting zou worden geheven, en na een heen en weer schrijven met de gouverneur-generaal werd besloten de situatie verder te laten voor wat het was – waarmee de gemiddelde belastingdruk in de residentie Timor dat jaar een stuk lichter uitviel dan die in omringende eilanden.¹⁰² In Atjeh ontstond zo'n grote achterstand in de eerste aanslag van de in 1907 ingevoerde bedrijfsbelasting dat de lokale inspecteur ter plaatse, kapitein Hendrikus Colijn, besloot het gehele belastingjaar op te geven en in 1908 opnieuw te beginnen.¹⁰³ Toch zou Colijn zelf, eerst als bestuursadviseur en later als minister, talloze hervormingsplannen ontwerpen die door ambtenaren ter plaatse niet altijd realistisch of constructief werden gevonden.¹⁰⁴ Zo bleven praktische problemen in de uitvoering van het belastingstelsel structureel onopgelost in de constant botsende belangen, ideeën en prioriteiten van verschillende ambtenaren in verschillende lagen van het bestuur.

Conclusies

Veel Nederlandse koloniale ambtenaren in Indonesië in de eeuw tussen Daendels en Colijn zullen ontevreden zijn geweest met de

99 Maarten Manse, 'Two sides of the same coin. Direct taxation, governance and negotiating the state in colonial Indonesia', *Journal of Social History* 56.2 (2022) 411-438; idem, 'Compromise and adaptation.'

100 W.Ph. Coolhaas, *Controleur B.B. Herinneringen van een jong bestuursambtenaar in Nederlands-Indië* (Utrecht 1985).

101 Manse, 'Two sides of the same coin', 425-429; idem, 'Compromise and Adaptation', 190-191.

102 ANRI AS Besluit 26 april 1916 n69, hierin assistent-resident Timor aan GG, 8 augustus 1914; assistent-resident Wetar aan Resident Timor en DirFin; ANRI DepFin 357, hierin DepFin, 9 september 1914; resident Timor aan GG, 8 augustus 1914, resident Timor aan assistent-resident Wetar, 8 augustus 1914, en Extract besluit GG, 3 maart 1915.

103 NA MinKol OV 646, Vb. 7 juni 1909 n 53, hierin Advies A3, 'bijlage': 'Rapport (nota) Civiel en Militair Gouverneur van Atjeh en Onderhoordigheden H. Colijn, Belasting van de inheemse bevolking en de aanwending harer opbrengst in het directe volksbelang [...]'.
104 Manse en Vording, 'Metropolitan views, colonial practices', 254-255.

resultaten van hun bestuur. De rapporten en correspondentie van ambtenaren als Fokkens en De Vogel weerspiegelen een bestuursrealiteit die afwijkt van niet alleen hun ethische idealen maar ook van de rigide bureaucratie gericht op hervorming die zij voor ogen hadden. Ter plaatse waren macht en bestuur diffuus en gefragmenteerd, en bepaalden verschillende lokale omstandigheden en samenwerking met lokale elites hoe bestuur, en daarmee ook de belastingheffing en -druk, vorm kreeg en werd ervaren. Lokale koloniale ambtenaren, evenzeer gedreven door ambitie en hervormingsdrang als door angst, geldgebrek, verwarring en halfslachtigheid, vergaloppeerden zich aan de complexe diversiteit van Indonesië en de moeilijkheid van bestuur ter plaatse.

Door de enorme omvang van de archipel is het moeilijk om algemene conclusies te trekken over koloniaal bestuur in Indonesië. Op sommige plekken leidde de beperkte slagkracht van het Nederlands ambtenarenapparaat eerder tot een onderhandelbaar en mogelijk lichter belastingstelsel, op andere plekken tot grotere ongelijkheid, dwang en exploitatie.¹⁰⁵ Wel valt uit de voorbeelden uit dit artikel af te leiden dat deze uiteenlopende resultaten niet het gevolg waren van doelbewust beleid, maar eerder een onbedoeld gevolg van lokale beslissingen, improvisatie en pragmatisme. Daarmee werd de impact van Nederlands kolonialisme niet enkel bepaald door het repressieve en gewelddadige karakter van kolonialisme of koloniaal winstbejag, maar ook, paradoxaal genoeg, door de vruchteloosheid, machteloosheid en ongelijkmatigheid van koloniaal bestuur en beleid.

Veel ambtenaren weigerden hun beperkte slagkracht en onvermogen te erkennen, omdat dit de legitimiteit en pretentie van zogenaamd superieur en onfeilbaar Westers bestuur ondermijnde. Vandaar dat men in de

koloniale bestuurscultuur zo fel reageerde op bijvoorbeeld het anonieme artikel dat beweerde dat belastingaanslagen ‘in den blinde geschiedden’. Het narratief van functioneel bestuur en welvaartsgericht beleid en het handhaven van een evenwichtige begroting hadden voor lokale ambtenaren prioriteit, waardoor écht ingrijpende hervormingen stelselmatig werden uit- of afgesteld.

Dit toont hoe belangrijk het is om ons bezig te houden met ervaringen van kolonialisme, en de daaruit voortkomende archieven, op lokaal niveau. Deze archieven vertellen ons een genuanceerder verhaal over kolonialisme, niet ingegeven door modernisering of grootse plannen, maar door kleine, lokale gebeurtenissen, en door keuzes en stompzinnige fouten die ter plaatse werden gemaakt. Dat inzicht zal in huidige debatten over kolonialisme en postkolonialisme een prominentere rol kunnen spelen. We leren er uit dat het voor ons begrip van kolonialisme van belang is om niet alleen aandacht te schenken aan de verrichtingen en successen, maar ook aan de mislukkingen en inefficiëntie van koloniaal bestuur.

Over de auteur

Dr. Maarten Manse is momenteel verbonden als postdoctoral fellow aan het Centre for Concurrences in Colonial and Postcolonial Studies van Linnaeus University in Zweden. In 2021 promoveerde hij in Leiden op een proefschrift over belastingheffing in Nederlands-Indië, waar ook dit artikel uit voortkomt.

E-mail: maarten.manse@lnu.se

Het onderzoek werd gefinancierd door de Stichting Belastingmuseum, de Douane, de Universiteit Leiden en verschillende beurzen uit het Leids Universiteits Fonds (kenmerk W18214-4), het Prins Bernhard Cultuurfonds (nummer 40021598; het Jedefonds) en het Adatrechtfonds.

¹⁰⁵ Zie hiervoor Manse, ‘Two sides of the same coin’.