

PM

Pro Memorie

Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis der Nederlanden

JAARGANG 9 (2007)

AFLEVERING 2

THEMANUMMER: LINGGADJATI

Stichting tot uitgaaf der bronnen van het Oud-Vaderlandse Recht (OVR)
Uitgeverij Verloren BV te Hilversum

Pro Memorie. Bijdragen tot de rechtsgeschiedenis der Nederlanden

Redactie

T.J. Veen †, initiator en eerste hoofdredacteur
P.L. Nève (RU en UvT), erelid
E.C. Coppens (RU), secretaris
G. Donker
S. Faber (VU), voorzitter
D. Heirbaut (Universiteit Gent)
F. Keverling Buisman
R. Lesaffer (UvT, KU Leuven)
G. Martyn (Universiteit Gent)
E. Put (RA Leuven, KU Leuven)
C.H. van Rhee (UM)
F.A.J. van der Ven (RUG)

Uitgever

Uitgeverij Verloren
Postbus 1741
1200 BS Hilversum
www.verloren.nl
e-mail: info@verloren.nl

Redactieadres Nederland

Parklaan 10, 2011 KV Haarlem
Tel.: +31(0)23-5314150
E-mail: promemorie@chello.nl

Redactieadres België

Prof.dr. D. Heirbaut
Universiteit Gent,
faculteit der rechtsgeleerdheid
Universiteitsstraat 4, B-9000 Gent
Tel. +32(0)9-2646840
E-mail: dirk.heirbaut@UGent.be

Pro Memorie wordt uitgegeven voor rekening van de Stichting tot uitgaaf der bronnen van het Oud-Vaderlandse Recht. Het is een in twee afleveringen per jaar verschijnend Nederlands-Vlaams rechtshistorisch tijdschrift dat gratis wordt toegezonden aan alle contribuanten van de Stichting OVR.

Voor meer informatie over de Werken, uitgegeven door de Stichting OVR, over *Pro Memorie* en over de leerstoel 'oud-vaderlands recht', thans bezet door prof.dr. F. Keverling Buisman: www.rechten.unimaas.nl/ovr

Contribuant van OVR (en daarmee abonnee van *Pro Memorie*) wordt men door op genoemde website te klikken op 'aanmelding', of door een bericht naar prof.dr. E.C. Coppens, Postbus 9049, 6500 KK Nijmegen (E-mail: eccoppens@mac.com).

Contribuantenadministratie:

Stichting OVR
Gelders archief
Markt 1, 6811 CG Arnhem
Tel.: +31(0)26-3521600
Fax: +31(0)26-3521699
E-mail: info@geldersarchief.nl
Postgiro in Nederland 20430
Postrekening in België 000-0142199-94

Jaarcontributie: € 30,-

Losse nummers: de prijs wordt per aflevering vastgesteld. De prijs van dit nummer is € 15,-.

ISSN 1566-7146

REDACTIONEEL

Waarom is het uit rechtshistorisch oogpunt interessant om stil te staan bij de totstandkoming van het zogeheten Akkoord van Linggadjati, dat onder moeilijke omstandigheden tussen Nederland en de republiek Indonesië in 1946-1947, nu 60 jaar geleden, tot stand kwam? Het akkoord was een eerste mijlpaal in het dekolonisatieproces van Indonesië, maar het heeft ook de bijmaak van mislukking want enkele maanden na de ondertekening startte Nederland in juli 1947 een grote militaire operatie op Java die in Nederland bekend staat als de eerste politionele actie. Daarna volgden turbulente jaren, waarbij Nederland geconfronteerd werd met ingrijpende bemoeienis van de zijde van de Verenigde Naties, maar het akkoord van Linggadjati bleef bij de herhaalde malen onderbroken onderhandelingen een belangrijke rol spelen en lag ten grondslag aan het bij de soevereiniteitsoverdracht eind 1949 gesloten Unieverdrag. Opvallend is dat in de literatuur op dit punt vooral aandacht is geschonken aan de politieke aspecten, terwijl het overleg ook in hoge mate werd bemoeilijkt door meningsverschillen over de juridische grondslagen.

Totstandkoming van het akkoord van Linggadjati

In het eerste jaar na de onafhankelijkheidsverklaring door Soekarno en Hatta op 17 augustus 1945 duurde het geruime tijd eer onder aansporing van de Engelse bevrijders de Nederlanders in onderhandeling kwamen met afgevaardigden van de republiek Indonesië onder leiding van Sjahrir. Daarbij had van Nederlandse zijde de luitenant-gouverneur-generaal Van Mook de leiding. Nadat eerder overleg in Indonesië, gevolgd door een conferentie op de Hoge Veluwe geen succes hadden opgeleverd, werd in september 1946 door het nieuwe rooms-rode kabinet Beel een commissie-generaal onder voorzitterschap van de oud-premier Schermerhorn naar Indonesië gezonden. Deze slaagde er tezamen met Van Mook binnen twee maanden in met een delegatie van de republiek Indonesië een ontwerp-overeenkomst op te stellen voor een geleidelijk dekolonisatieproces. Een opgetreden impasse kon worden doorbroken door het overleg van Batavia tijdelijk naar het bergoord Linggadjati¹ op Republikeins gebied te verplaatsen, waar ook Soekarno en Hatta bij de discussie werden betrokken. Toen de tekst kort na de parafering op 15 november 1946 bekend werd in Nederland, kwamen er onmiddellijk heftige emotionele protesten los. Dit zou het begin van het einde van het Koninkrijk der Nederlanden betekenen. Grote aantallen hand-

¹ Zoek voor actuele informatie ook onder 'Linggarjati'.

tekeningen werden verzameld tegen het ontwerp, hoogleraren en leden van de Raad van State richtten zich tot het kabinet met een scherp protest, en de opperbevelhebbers van de land- en de zee strijdkrachten begaven zich in het openbaar naar koningin Wilhelmina. Opvallend was bij die protestacties het gebruik van juridische argumentatie, waarbij veelvuldig van grondwetsschending gesproken werd. Zowel staatsrechtelijke als volkenrechtelijke argumenten speelden een rol. Meningsverschil bestond over de betekenis van de de facto erkenning van het gezag van de republiek Indonesië over Java, Madoera en Sumatra. Was de grondslag van het samenwerkingsverband in een unie tussen het koninkrijk Nederland en de te vormen Verenigde Staten van Indonesië een staatsrechtelijk verband zoals van Nederlandse zijde werd gesteld of was het een volkenrechtelijke constructie? En wat was de betekenis van het gezag van de koningin als hoofd van de op te richten unie? Om tegemoet te komen aan de kritiek werd door middel van een toelichting van de commissie-generaal en een regeringsverklaring een voor Nederland gunstige extensieve interpretatie gegeven. Aan deze zogenaamde ‘aankleding’ van de overeenkomst werd de regering middels de motie Romme-Van der Goes van Naters op 20 december 1946 door een grote tweedekamermeerderheid ‘gebonden’.

Na de terugreis van de commissie-generaal in januari 1947 bleek al spoedig dat de vertegenwoordigers van de republiek Indonesië de ‘aangeklede’ tekst niet wilden accepteren en vasthielden aan de ‘naakte’ oorspronkelijke versie. Uiteindelijk werd als oplossing gekozen dat beide partijen zich aan hun eigen versies zouden houden in die zin dat het (naakte) Akkoord van Linggadjati op 25 maart 1947 in Batavia/Jakarta werd ondertekend, met de toevoeging dat Nederland zich mede gebonden achtte aan de uitleg die bij de ‘aankleding’ was toegevoegd. De aan deze curieuze oplossing ten grondslag liggende meningsverschillen bleken de uitvoering van het akkoord in de volgende maanden ernstig te bemoeilijken waarna Nederland uiteindelijk voor een militaire ‘oplossing’ koos.

Inhoud van dit themanummer

In dit Linggadjati-nummer van *Pro Memorie* is voor een brede aanpak gekozen, waarbij niet alleen aan politieke, maar ook aan de juridische aspecten aandacht wordt besteed. Er zijn verschillende verklaringen voor de (gedeeltelijke) mislukking van het akkoord gegeven, maar een steeds weerkerend verwijt aan Nederland is de ‘legalistische’ benadering van de problematiek, waarbij staatsrechtelijke bezwaren werden aangevoerd die een oplossing in de weg stonden. De volkenrechtelijke kanten van de problematiek werden daarentegen door de Nederlanders zoveel mogelijk vermeden of zelfs ontkend.

De speciale redactiecommissie die dit nummer heeft voorbereid is bijzonder ingenomen met het feit dat prof. mr. P. Sanders, die als secretaris-generaal van de commissie-generaal persoonlijk aan de totstandkoming van het Akkoord van Linggadjati heeft deelgenomen, bereid was een interview te verlenen. Hiermee opent dit nummer, waarna een tweetal arti-



Het huis in Linggadjati (in 2004) dat voor de onderhandelingen werd gebruikt. (collectie P. Sanders)

kelen volgt die grotendeels over ontwikkelingen handelen die aan de totstandkoming van het akkoord zijn voorafgegaan. In het eerste gaat dr. N.S. Efthymiou na hoe de begrippen federatie en unie die in het Akkoord een belangrijke plaats innemen ook in de vooroorlogse koloniale periode in het denken over de verdere ontwikkeling van de koloniale structuur een rol speelden. In de tweede bijdrage, van mr. J.C.E. van den Brandhof, komen de Japanse plannen voor een zelfstandig Indonesië en de doorwerking hiervan tijdens de eerste naoorlogse jaren aan de orde. Vervolgens wordt door prof. mr. J.M. de Meij belicht hoe veranderingen in de koloniale staatsstructuur in de koloniale tijd maar vooral ook bij de totstandkoming van het Linggadjati akkoord vanuit staatsrechtelijk perspectief werden beoordeeld en vooral bekritiseerd. Vervolgens wordt het gebeuren rond het akkoord behandeld door dr. P.J. Drooglever. Hij legt de nadruk op de Indonesische visie en de politieke ontwikkelingen in de jonge Republiek tijdens de Indonesische revolutie.

In de drie volgende bijdragen worden de ontwikkelingen besproken vanuit de positie die drie belangrijke politieke actoren in dit proces hebben ingenomen. Dr. L.J. Giebels analyseert de positie van Drees, die als vice-premier in het eerste naoorlogse kabinet Schermerhorn/Drees nog maar weinig bemoeienis met de koloniale problematiek had, maar die in het kabinet-Beel en ook in de daaropvolgende regeringscombinaties nauw betrokken was bij de afwikkeling van 'de Indische quaestie'. Daarna wordt door prof. dr. J. Bosmans de be-

tekenis van Romme onderzocht, die als fractievoorzitter van de KVP, de grootste politieke partij in die jaren, vaak met de ‘aankleding’ van het Akkoord in verband wordt gebracht. Ten slotte stelt dr.M.D. Bogaarts de rol van Jonkman, die als minister van overzeese gebiedsdelen de ontwerp-overeenkomst door het kabinet en de Tweede Kamer moest loodsen, ter discussie.

De rol van de pers, die gedeeltelijk zeer negatief tegenover de gang van zaken in en na Linggadjati stond, wordt door prof.mr. G.A.I. Schuijt besproken in een bijdrage over de zaak Lunshof en de publicatie van gedeelten uit de geheime notulen van Linggadjati in *Elseviers Weekblad*.

Dit themanummer wordt afgesloten met enkele kleinere bijdragen van diverse aard. Opgenomen is de tekst van het Akkoord, ook wel het ‘naakte Linggadjati’ genaamd. Niet alleen nu, in dit themanummer, is veel te doen over de mate van uit- en aankleding die het Akkoord heeft ondergaan, maar ook toen. Te denken valt aan Godfried Bomans’ *Pa Pinkelman in de politiek*, en aan het Lied dat in dit nummer aan de tekst van ‘Linggadjati’ vooraf gaat. Voorts zijn een historiografisch overzicht en een lijst van veelvuldig aangehaalde publicaties opgenomen.

De redactie is van mening dat de diverse bijdragen, die ten dele dezelfde gebeurtenissen bespreken, door de verschillen in benadering een geschakeerd totaalbeeld verschaffen van deze belangrijke episode uit de Nederlandse dekolonisatiegeschiedenis.

Jan de Meij
Nick Efthymiou
Sjoerd Faber

MAKELAAR VAN LINGGADJATI

VERSLAG VAN EEN GESPREK MET PROF.MR. PIET SANDERS

Van de actoren die bij de totstandkoming van het Akkoord van Linggadjadi in 1946 en 1947 een belangrijke rol hebben gespeeld, Nederlandse en Indonesische politici en juristen, is prof.mr. P. Sanders (1912) waarschijnlijk de enige die nog in leven is. Hij was secretaris van de commissie die onder leiding van oud-minister-president Schermerhorn¹ met de Indonesiërs onderhandelde en kan met grote levendigheid vertellen over de achtergronden, de feiten en de personen, betrokken bij de moeizame strijd voor en naar aanleiding van deze overeenkomst. De redactie van dit bijzondere nummer was bijzonder verheugd dat deze hoofdrolspeler in de dramatische eerste fase van de dekolonisatie van Indonesië bereid was ons voor dit gesprek op 18 april 2007 in zijn huis in Schiedam te ontvangen.*

Levensloop tot 1945

Sanders werd in 1912 in Schiedam geboren en ging in 1930 rechten studeren te Leiden, waar onder anderen Cleveringa en Meijers zijn leermeesters waren.² Na zijn afstuderen in 1934 begon hij aan een proefschrift over arbitrage, maar na ongeveer een jaar kreeg hij behoefte aan praktijkervaring en vond hij een plaats als stagiair op het Amsterdamse advocatenkantoor van Foest en Ybes. Aanvankelijk onbezoldigd wist hij uit de zogeheten eigen praktijk met name op het gebied van de arbitrage al spoedig een voor die crisisjaren redelijk inkomen te verkrijgen. In het najaar van 1939 werd hij medewerker op het Rotterdamse kantoor van Blom³ en Hijmans van den Bergh⁴ (de latere hoogleraar in Utrecht), van wie hij in korte tijd veel leerde. Op 14 mei 1940 werd dit kantoor bij het Duitse bombardement op Rotterdam totaal verwoest. Toen Blom uit militaire dienst terugkeerde was er voor Sanders geen plaats in de ruimte die Blom en Hijmans van den Bergh door één van hun cliënten ter beschikking werd gesteld. Blom zei tegen hem: 'Jij kunt best voor jezelf beginnen in het kantoor van je vader.' Sanders: 'Hij gaf mij toen twintig zaken mee. Ik noem dit als een gebaar dat ik niet gauw zal vergeten.' Dat was het begin van een eigen praktijk in het ouderlijk

1 W. Schermerhorn, 1894-1977 (Biografisch Woordenboek van Nederland (hierna BWN), deel 1).

2 R.P. Cleveringa, 1894-1980 (BWN 3); E.M. Meijers, 1880-1954 (BWN 1).

3 A. Blom, 1901-1968. Zie L.J. Hijmans van den Bergh, 'Mr. Anton Blom, 18 mei 1901-14 mei 1968', in: *Rotterdamsch jaarboekje* 1969, p. 218-223.

4 L.J. Hijmans van den Bergh, 1901-1974. Zie A.W. Hellema, 'Prof. mr. L.J. Hijmans van den Bergh overleden', in: *Nederlands Juristenblad* 49 (1974), p. 1127-1128.



Prof. mr. P. Sanders tijdens het interview. (Foto S. Faber)

huis in Schiedam, gebouwd door zijn inmiddels overleden vader, die daar zijn praktijk als architect had uitgeoefend.

Sanders proefschrift was tijdens zijn stage in Amsterdam gereed gekomen en werd in 1940 gedrukt. Op 29 november 1940 zou hij promoveren. Maar de universiteit ging dicht na de bekende rede van Cleveringa op 21 november. Deze werd daarop in Scheveningen gevangen gezet, maar wist een briefje naar Sanders te laten smokkelen waarin hij hem aanraadde een andere promotor te zoeken. Sanders kon een boodschap terugsmokkelen, inhoudend dat hij bij hem zou promoveren, of anders niet.

In 1942 werd Sanders onverwachts door de Duitsers in Schiedam opgepakt en overgebracht naar Sint-Michiëlsgestel, waar in het gijzelaarskamp Beekvliet ongeveer 600 vooraanstaande Nederlanders door de bezetter werden vastgehouden. Na een bomaanslag op een viaduct in Rotterdam (augustus 1942) werden door de Duitsers vijf gijzelaars gefusilleerd. Onder hen was Rob Baelde⁵ die deel uitmaakte van de kampleiding en belast was met Culturele Zaken. Baelde raadde Schermerhorn, die voorzitter was van de kampleiding, aan Sanders, die hij uit Leiden kende, als zijn opvolger aan te wijzen. Dit vormde het begin van de kennismaking en vriendschap met Schermerhorn. In het gijzelaarskamp vond elke dag, om de gijzelaars bezig te houden, wel een of andere activiteit plaats. Daarnaast waren er wel honderd cursussen.

Toen na de bevrijding Schermerhorn minister-president werd van het eerste naoorlogse kabinet Schermerhorn-Drees, benoemde Schermerhorn Sanders als secretaris-generaal van zijn departement van Algemene Zaken (officieel Algemene Oorlogvoering van het Koninkrijk). Tevens werd hij secretaris van de ministerraad, een zware dubbelfunctie, waardoor hij vaak op het departement bleef overnachten.

Het was tijdens deze Haagse periode dat Cleveringa Sanders belde dat nu de tijd was ge-

5 R. Baelde (1907-1942). Zie A.C. Henny e.a., *Robert Baelde, 22 juli 1907-15 augustus 1942*. Arnhem 1947.

komen om te promoveren. Toen hij het *judicium cum laude* hoorde, betrok zijn gezicht omdat hij dacht dat dit werd verleend wegens de bijzondere gelegenheid. Cleveringa had dit echter meteen in de gaten en zei in zijn *laudatio* dat dit *cum laude* al in 1940 vaststond.

Onverwachts naar Indië

Op de vraag hoe het kwam dat hij in 1946 met een commissie naar Indonesië vertrok voor onderhandelingen, zegt Sanders dat vele gebeurtenissen in de loop van zijn leven hem gewoon zijn overkomen. Nadat het kabinet Schermerhorn door de verschuivingen bij de verkiezingen was opgevolgd door het kabinet Beel werd besloten een zogeheten Commissie-Generaal te benoemen die in Indonesië het mislukte overleg met vertegenwoordigers van de Republiek Indonesië op De Hoge Veluwe in mei 1946 weer op gang moest brengen. Sanders had als secretaris van de ministerraad deze conferentie meegemaakt. Terwijl hij met zijn gezin een vakantie op Schiermonnikoog hield, werd hij door een marinevliegtuigje opgehaald omdat Schermerhorn hem als secretaris-generaal van de Commissie wilde meenemen.

Sanders merkt op dat men in Nederland aanvankelijk helemaal niet met de leiders van de republiek Indonesië wilde onderhandelen, omdat de onafhankelijkheidsverklaring van 17 augustus 1945 als een onwettige revolutionaire daad werd beschouwd. Met name met Soekarno wilde men niet spreken, wat zeer onverstandig was omdat hij door zijn charisma een grote invloed had. Al spoedig werd duidelijk dat onderhandelen de enige mogelijkheid was, omdat Nederland voorlopig niet over voldoende troepen kon beschikken en de Engelsen zich op korte termijn wilden terugtrekken. Deze drongen daarom aan op onderhandelen.

Voor hun vertrek gingen Schermerhorn en Sanders samen naar dr. Ivo Samkalden (de schoonzoon van Meijers)⁶, die met zijn vrouw bij Meijers in Leiden woonde, om hem bij het werk van de Commissie-Generaal te betrekken. De Indoloog Samkalden was sedert 1938 in Nederlands-Indië werkzaam geweest. Later zou hij als minister van Justitie en burgemeester van Amsterdam bekendheid verwerven. Met Samkalden heeft Sanders de tekst van het Akkoord van Linggadjati ontworpen.

De Commissie-Generaal bestond naast de voorzitter Schermerhorn (PvdA) uit het Tweede Kamerlid Van Poll (KVP)⁷ en F. de Boer (een ondernemer met langdurige Indische ervaring), die geacht werd de liberalen te vertegenwoordigen. De luitenant-Gouverneur-Generaal H.J. van Mook⁸ was geen lid van de Commissie-Generaal, maar had op grond van artikel 2 lid 2 van de Instellingswet⁹ ‘ambtshalve zitting’ in de Commissie. Volgens Sanders werd van Mook steeds op de hoogte gehouden van wat er in de Commissie gebeurde,

6 I. Samkalden, 1912-1995 (BWN 6).

7 M.J.M. van Poll, 1881-1948. Zie <http://www.parlement.com/9291000/biof/02995> (11 juni 2007).

8 H.J. van Mook, 1894-1965 (BWN 1).



Linggadjati, ± 25 km ten zuidwesten van Cheribon (thans Cirebon).

ook als hij niet aanwezig was, maar waren de onderhandelingen en het sturen van telegrammen naar Den Haag steeds een zaak van de Commissie alleen.

Bij aankomst in Batavia was het Lord Killearn, de Engelse vertegenwoordiger aldaar, die het contact met de Indonesische delegatie onder leiding van Sjahrir, minister-president van het eerste Indonesische kabinet, tot stand bracht. De rechterhand van Sjahrir was Ali Budiardjo⁹, de *opposite number* van Sanders bij de Commissie-Generaal. Lord Killearn nodigde Schermerhorn en Sjahrir uit voor een lunch bij hem. Volgens Sanders klikte het onmiddellijk tussen beide delegatieleiders. Het was ook Lord Killearn die op 15 november 1946, kort voor zijn vertrek op 30 november, de zitting voorzat waarop het ontwerp voor de overeenkomst van Linggadjati werd geparafeerd. Hij besloot de zitting met een citaat uit *Alice in Wonderland*, waarbij hij de hoop uitsprak dat van zijn bemiddeling ‘only a smile will remain’. Op 15 november 1946 werd de tekst van de ontwerpovereenkomst door de beide partijen in Batavia geparafeerd.

Sanders had bij het overleg het gevoel een historische gebeurtenis mee te maken en begon een dagboek bij te houden, dat hij in de vorm van wekelijkse brieven aan zijn vrouw Ida zond. Hij heeft het later nooit willen publiceren, maar het is toegankelijk bij het Nationaal Archief.¹¹ Het dagboek dat Schermerhorn iedere avond dicteerde moest aanvankelijk geheim blijven, maar is in 1970 gepubliceerd.¹²

⁹ Wet van 2 september 1946, houdende instelling van een Commissie-Generaal voor Nederlandsch-Indië, Stbl. G 233.

¹⁰ Zie [http://www.inghist.nl/Onderzoek/Projecten/Nederlands-indonesischeBetrekkingen1945-1950/CumulatieveIndex/Onderzoek/Projecten/RepertoriumGeschiedenisNederland/CumulatieveIndex/PersonenIndex?query\[u5\]start=201](http://www.inghist.nl/Onderzoek/Projecten/Nederlands-indonesischeBetrekkingen1945-1950/CumulatieveIndex/Onderzoek/Projecten/RepertoriumGeschiedenisNederland/CumulatieveIndex/PersonenIndex?query[u5]start=201) (11 juni 2007), s.v. Ali Budiardjo.

¹¹ Nationaal Archief Den Haag 2.21.147.

¹² Het dagboek van Schermerhorn. Geheim verslag van Prof. Dr. Ir. W. Schermerhorn als voorzitter der Commissie-Generaal voor Nederlands-Indië, 20 september 1946-7 oktober 1947, uitgegeven door C. Smit. Groningen 1970.

Mr. Ali Budiardjo en prof. mr. Piet Sanders, Nederland 1996. (Collectie P. Sanders)



Schermerhorn was volgens Sanders een man met visie. ‘Toen wij op weg naar Indonesië boven de Arabische woestijn vlogen zei hij dat wij er rekening mee moesten houden dat van nu af aan in Nederland weinig begrip voor onze missie zou bestaan.’ Inderdaad bleek na terugkeer in Nederland de waardering voor het bereikte akkoord, dat in juridische zin werd aangeduid als een ontwerpovereenkomst, zeer gering.

In de dagelijkse praktijk liet Schermerhorn veel over aan Sanders die gemakkelijk informele contacten kon leggen, omdat op het doen en laten van voorzitter Schermerhorn sterk gelet werd. Dat gold met name ook in de tweede fase, toen de Commissie-Generaal weer uit Nederland in Indonesië was teruggekeerd voor de ondertekening van het akkoord.

Totstandkoming van het akkoord

Nadat overeenstemming was bereikt over een staakt-het-vuren heeft men eerst in Batavia en later in het koele bergoord Linggadjati in hoog tempo gewerkt aan de tekst van een basisovereenkomst voor de toekomstige relatie tussen Nederland en Indonesië. Voor Indonesië werd uitgegaan van een federale structuur, terwijl de band met Nederland bewaard zou blijven door een overkoepelende unie met de Koningin aan het hoofd. Die uniestructuur zou een belangrijk twistpunt blijven, want door de Nederlandse regering werd het gewicht hiervan vergroot, als onderdeel van de zogenaamde ‘aankleding’ van het akkoord van Linggadjati, onder meer om de kritische Staten-Generaal mee te krijgen. Die afwijkende interpretatie van de ontwerpovereenkomst door Nederland zou later de ondertekening van het akkoord door de Republiek ernstig bemoeilijken.

Een belangrijk punt bij het overleg in Linggadjati was bovendien de mate van onafhankelijkheid die de staat Indonesië zou krijgen. ‘Daarvoor’, aldus Sanders, ‘waren we juist

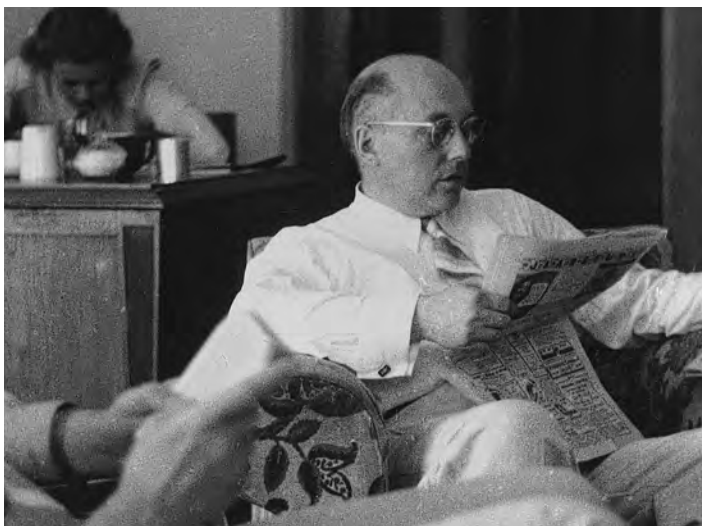


Voorzitter Van de Commissie-Generaal Schermerhorn. (Collectie P. Sanders)

naar Linggadjati gegaan, niet ver van Soekarno, die steeds op de achtergrond een rol speelde. Op de laatste avond van de onderhandelingen hakte hij zelf de knoop door. Bij het bezoek dat de Indonesische delegatie hem bracht werd de door de Commissie-Generaal voorgestelde term “soevereiniteit” door hem aanvaard. Sjahrir was bij dat gesprek niet aanwezig. Hij was doodmoe van de drie dagen onderhandelen die steeds meer dan tien uur duurden.’ Door met betrekking tot het toekomstige Indonesië te spreken van een ‘soevereine staat’ in plaats van het aanvankelijk van Nederlandse zijde voorgestelde begrip ‘vrije staat’ te gebruiken, kreeg de Commissie de Indonesiërs over de brug. De Indonesiërs wilden de toekomstige structuur vooral in volkenrechtelijke termen zien uitgedrukt, de Nederlandse regering legde daarentegen de nadruk op een staatsrechtelijk verband.

Op de vraag of men zich bij de voorgestelde constructie van een federale structuur voor Indonesië niet had gerealiseerd dat dergelijke voorstellen ook voor de Tweede Wereldoorlog reeds waren bepleit door bijvoorbeeld Colijn, terwijl Van Vollenhoven en Idenburg

Voorzitter van de Commissie-Generaal Schermerhorn. (Collectie P. Sanders)



toen ook al waren gekomen met de ‘overkappingsleer’, reageert Sanders met de opmerking dat van een bewust aansluiting zoeken bij vooroorlogse koloniale concepties bij de Commissie geen sprake was. ‘Ik begrijp dat u als historici daaraan hebt gedacht, maar dit speelde in feite geen enkele rol, hoewel het mijzelf wel degelijk bekend was. Met Van Vollenhoven had ik tijdens mijn studie veel contact. Hij zond mij zelfs als vertegenwoordiger van Nederland naar de Summerschool die zijn Engelse collega prof. Zimmern jaarlijks in Genève hield.’

De federatieve idee voor een onafhankelijke Indonesische staat was in eerste instantie afkomstig van Van Mook. Dat de luitenant-Gouverneur-Generaal zoveel weerstand en kritiek ondervond, terwijl zijn aanpak er toch op gericht was de band met Nederland in stand te laten, kan Sanders achteraf ook niet helemaal verklaren. Van Mook had een grote energie en opereerde vaak op eigen houtje. De wijze waarop hij door de regering behandeld werd, heeft hem diep gekwetst en hij trok zich terug uit de Nederlandse samenleving. Toen Sanders hem later in de Verenigde Staten opzocht bleek hoe verbitterd hij was.

De Commissie-Generaal keerde na de behandeling van het akkoord van Linggadjati in de Tweede Kamer naar Batavia terug met de in Nederland daarvan door de Tweede Kamer gegeven interpretatie. Te verwachten viel dat dit tot nieuwe onderhandelingen zou leiden, alsmede tot een interpretatie ook van Indonesische zijde. Op 25 maart 1947 kwam het tot ondertekening van de oorspronkelijke tekst, zij het met verschillende interpretaties van beide zijden. Daarop volgde een reeks van nadere besprekingen, die telkens werden onderbroken door militaire incidenten. In Nederland begon men het geduld te verliezen. De dreiging van een politionele actie – door Van Liempt *Een mooi woord voor oorlog*¹³ genoemd –

13 A. van Liempt, *Een mooi woord voor oorlog. Ruzie, roddel en achterdocht op weg naar de Indonesië-oorlog*. Den Haag 1994.

kwam steeds dichterbij. In juni 1947 werd alleen dankzij een interventie van Amerikaanse zijde de oorlog op het laatste moment voorkomen.

Politieone actie van 1947 niet onvermijdelijk

Volgens Sanders waren de onderhandelingen in juni 1947 reeds ver gevorderd. Van de vijf punten welke in de nota van de Commissie-Generaal van 27 mei 1947 zijn genoemd, was reeds over de eerste vier overeenstemming bereikt. Bleef over het niet zo eenvoudige probleem van de handhaving van rust en orde op Republikeins grondgebied. Bij de onderhandelingen werd over gezamenlijke gendarmerie gesproken. Gezien de voortdurende militaire incidenten ontving Van Mook opnieuw de machtiging de republiek een ultimatum te stellen. Weliswaar zond Schermerhorn op 17 juli zijnerzijds nog een telegram aan minister Jonkman dat door verschillende auteurs als een uitspraak vóór een Nederlandse militaire actie is gezien, maar volgens Sanders voor verschillende uitleg vatbaar was. Hij was er zelf niet bij toen het verzonden werd en leerde de precieze inhoud pas veel later kennen.¹⁴ Het ultimatum was voor de Republiek aan zulk een korte termijn gebonden dat een oorlog ditmaal niet kon worden voorkomen.

Sanders is ervan overtuigd gebleven dat het geweld niet had hoeven plaatsvinden. De onderhandelingen waren heel moeilijk, maar juridische problemen waren er niet meer. Van de vijf eisen die de Nederlandse regering aan de vertegenwoordigers van de Republiek stelde, waren er vier en een half gehonoreerd. In economisch opzicht was er uiteindelijk een voor Nederland gunstige regeling getroffen. Sanders heeft veel kunnen doen door informele contacten, ook met Soekarno zelf. Waar het uiteindelijk op vastliep was de handhaving van het gezag. De Nederlanders wilden de ordehandhaving ook op Republikeins grondgebied kunnen uitvoeren. De spanning was ondertussen sterk opgelopen, met name door de voortdurende bestandsschendingen. Beide partijen konden hun militairen niet in de hand houden. Tweemaal heeft Schermerhorn op het laatste moment oorlog kunnen voorkomen, aldus Sanders. De derde keer mislukte het. Schermerhorn is zichzelf die mislukking steeds blijven verwijten. Ik had harder moeten zijn, zo vatte hij het samen.

Voor Sanders was dit aanleiding het eerste vliegtuig naar Nederland te nemen om zijn ontslag bij minister-president Beel in te dienen. Bij zijn afscheid van Ali Budiardjo was deze in tranen. Sanders zei tegen hem: 'Niet jij moet huilen, maar wij, want voor Nederland is dit een verloren zaak!' Met Schermerhorn bleef Sanders bevriend. Tot aan diens overlijden bezochten hij en zijn vrouw Schermerhorn ieder jaar op zijn verjaardag.

Nooit meer in de politiek, was Sanders conclusie. In een interview heeft hij zijn ervaringen in Indonesië eens aldus samengevat: 'Indonesië is een prachtig land en de Indonesiërs zijn een vriendelijk volk, veel beschaafder dan wij'.

¹⁴ C. Smit (red.), Het dagboek van Schermerhorn, deel II, Groningen 1970, p. 770.

P. Sanders met de journalist Meyer Sluyser (1901-1973). (Collectie P. Sanders)



Uitgekotst in Nederland

Teruggekeerd in het vaderland wilde hij zijn advocatenpraktijk weer oppakken, maar geen van zijn oude cliënten wilde hem nog accepteren, want hij had Indië weggegeven, zo was het verwijt. Ook zijn vrouw werd in winkels wel de rug toegekeerd en zijn kinderen mochten van de burens niet meer met hun kinderen spelen. De emoties in Nederland liepen bij velen hoog op. Men was bevreesd Indië te verliezen en daarbij zou Sanders de tegenpartij behulpzaam zijn geweest.

Op zoek naar inkomsten kreeg hij van Lou de Jong van het RIOD [thans NIOD] het aanbod een boek te maken over het reilen en zeilen van het Nationaal Steunfonds, dat de financiering van het verzet tegen de Duitsers had verzorgd. Hierover was niets op schrift

gesteld en als jurist werd hij geschikt geacht om de betrouwbaarheid van getuigenverklaringen te kunnen beoordelen. Dat werk hielp hem door de eerste moeilijke tijd heen. Daarna heeft hij een internationale praktijk opgebouwd, waardoor hij geen problemen meer had met Nederlandse ressentimenten wegens de dekolonisatie van Indonesië.

In 1959 werd Sanders benoemd tot hoogleraar aan wat toen nog de Nederlandse Economische Hogeschool in Rotterdam heette. 'Mijn bloeiende praktijk zou ik in 1959 nooit hebben opgegeven als mijn benoeming niet gepaard was gegaan met de opdracht in Rotterdam een juridische faculteit op te richten. Daarbij werd mij zowel qua studieprogram als de benoeming van hoogleraren alle mogelijke vrijheid gelaten.' In 1963 werd hij de eerste decaan van deze faculteit.

Sanders heeft veel gepubliceerd over arbitrage en over vennootschapsrecht en heeft tal van bestuursfuncties bij nationale en internationale organisaties op beide gebieden bekleed. Aan de juridische faculteit van de Erasmus Universiteit is er een Sanders-bibliotheek en kunnen onderzoekers de zogeheten Sanders-kwalificatie behalen. Bij vele bedrijven vervulde hij commissariaten, waarvan hij er van de president-curator van de NEH, de heer Van de Mandele, enkele mocht behouden. Contact met de praktijk werd ook voor hoogleraren van veel belang geacht. Hij volgt met instemming de recente opkomst van 'mediation' in de rechtswereld.

Behalve voor het recht heeft Sanders altijd veel belangstelling gehad voor moderne en Afrikaanse kunst. Vaak heeft hij zitting gehad in aankoopcommissies van musea. Hij was ook zelf een actief verzamelaar maar schonk inmiddels vele werken aan diverse musea.

De interviewers waren gekomen uit belangstelling voor de rol die Sanders in de eerste moeilijke jaren van het dekolonisatieproces heeft vervuld met een engagement dat hem in die tijd niet in dank is afgenomen. Daarbij bleek ook dat zijn levensloop een boeiend voorbeeld biedt hoe een jurist op een breed terrein een belangrijke bijdrage aan juridische en maatschappelijke ontwikkelingen kan leveren en dat tot op zeer hoge leeftijd. 'Veel dingen zijn mij eigenlijk bij toeval overkomen', zegt hij aan het eind nog eens.

VOORORLOGSE LIJNEN NAAR HET AKKOORD VAN LINGGADJATI

1 Inleiding

Het akkoord van Linggadjati heeft vooral in 1946 en 1947 de gemoederen in Nederland en Indonesië danig bezig gehouden. Zoals bekend is dit akkoord tot stand gekomen door onderhandelingen tussen een Commissie-Generaal uit Nederland en vertegenwoordigers van de Republiek Indonesië. De onderhandelingen hebben op 15 november 1946 geleid tot een conceptovereenkomst van zeventien artikelen. De conceptovereenkomst is zowel door Nederland als door de Republiek maar moeizaam aanvaard. Zo wordt in Nederland de conceptovereenkomst in december 1946 ‘aangekleed’ met een toelichting van de Commissie-Generaal en een regeringsverklaring. Na de aanvaarding van de conceptovereenkomst, is ze op 25 maart 1947 in Batavia als het akkoord van Linggadjati ondertekend door de Commissie-Generaal en een delegatie van de Republiek. De ondertekening betreft alleen het ‘naakte’ akkoord, bestaande uit de zeventien ongewijzigde artikelen van de conceptovereenkomst. Bij de ondertekening acht Nederland zich mede gebonden aan de aankleding, zonder dat de Republiek deze aankleding heeft aanvaard.¹

Andere artikelen in dit themanummer van *Pro Memoria* besteden aandacht aan gebeurtenissen rond (de totstandkoming van) het akkoord in genoemde jaren. In dit artikel zal het akkoord in een historisch kader worden geplaatst: er zal worden onderzocht in hoeverre bepaalde elementen van het akkoord en van de aankleding ervan te plaatsen zijn in een traditie van Nederlands koloniaal denken en Nederlands koloniaal beleid. De mogelijke relevantie hiervan is al door tijdgenoten opgemerkt. Zo heeft Samkalden in een artikel uit 1947 gesteld dat het akkoord in een historisch kader moet worden geplaatst om te kunnen schrijven over ‘het staatkundig uitzicht van Linggadjati’.²

De behandeling van dit kader dient aan beperkingen te worden onderworpen: er komen slechts drie onderwerpen aan de orde. Ten eerste voorstellen van voor de Tweede Wereldoorlog om van Nederlands-Indië een federatie te maken. Deze voorstellen kunnen in verband worden gebracht met het concept van de Verenigde Staten van Indonesië,³ zoals neergelegd in de artikelen 2 tot en met 5 van het akkoord van Linggadjati. Ten tweede en-

¹ Zie bijvoorbeeld L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*, deel 12, tweede helft (Den Haag 1988), p. 788-789.

² I. Samkalden, ‘Staatkundig uitzicht van Linggadjati’, in: *Etudes internationales – Internationale studien* 1 (1948), p. 69. Samkalden acht ook het internationale kader van belang voor een behandeling van het akkoord, maar dit kader zal hier niet aan de orde komen.

kele opvattingen van voor de Tweede Wereldoorlog over de verhouding tussen Nederland en Nederlands-Indië en over de mogelijkheid van een overkoepelende structuur boven beide gebieden. Deze opvattingen kunnen in verband worden gebracht met het concept van de Nederlands-Indonesische Unie,⁴ zoals neergelegd in de artikelen 6 tot en met 11 van het akkoord van Linggadjati. Ten derde het vooroorlogse Nederlandse denken over autonomie voor Nederlands-Indië.

Hieronder zal eerst worden ingegaan op genoemde centrale concepten van het akkoord: de VS van Indonesië en de Unie. Daarna zal worden gekeken naar vooroorlogse lijnen naar de VS van Indonesië. Vervolgens wordt aandacht besteed aan vooroorlogse lijnen naar de Unie. Daarna zal iets worden gezegd over het vooroorlogse denken over autonomie. Tot slot wordt besproken hoe het akkoord van Linggadjati valt te plaatsen in de traditie van het Nederlandse koloniale denken en het Nederlandse koloniale beleid.

2 Twee centrale concepten van het akkoord: de vs van Indonesië en de Unie

Om verbanden te leggen tussen de concepten van de vs van Indonesië en de Unie enerzijds en vooroorlogse ideeën anderzijds, is het van belang om de betekenis en reikwijdte van deze concepten te analyseren. Hierbij moet het volgende worden benadrukt. In haar toelichting bij de conceptovereenkomst van Linggadjati stelt de Commissie-Generaal:

Dit is geen constitutie, veeleer een beginselprogramma. Het is geen juridisch, maar een politiek document. Uit zijn karakter volgt zijn onvolledigheid en zelfs zijn vaagheid – niet als vermijdbaar gebrek maar als noodzakelijke beperking.⁵

De conceptovereenkomst, zo wordt verderop in de toelichting opgemerkt, bevat ‘aanduidingen omtrent den inhoud van een nieuwe rechtsorde en zij schrijft op verscheidene plaatsen voor op welke wijze die nieuwe rechtsorde moet worden benaderd’.⁶

Deze aard van de conceptovereenkomst en van het (gelijkluidende) akkoord – onvolledig, vaag en aanduidend – heeft gevolgen voor de conceptanalyse: die zal niet zo precies kunnen zijn als men mogelijk zou wensen.

Naast de conceptanalyse zullen in deze paragraaf ook beweegredenen aan de orde komen om de twee centrale concepten op te nemen in het akkoord en zal kort worden aangegeven in hoeverre beide concepten in de praktijk zijn verwezenlijkt.

3 Hierna: de VS van Indonesië.

4 Hierna: de Unie.

5 Linggadjati. *De ontwerp-overeenkomst, de toelichting der commissie-generaal, de regeringsverklaring* ('s-Gravenhage 1946), p. 12.

6 Linggadjati. *De ontwerp-overeenkomst*, p. 14. Mijn cursivering.

2.1 De vs van Indonesië

Het akkoord van Linggadjati spreekt in artikel 2 over de spoedige vestiging van een soevereine, democratische staat op federatieve grondslag, genaamd de vs van Indonesië. Deze staat zal volgens artikel 3 van het akkoord het hele grondgebied van Nederlands-Indië omvatten, tenzij de bevolking van enig gebiedsdeel daartegen bezwaar maakt. Artikel 4 van het akkoord bepaalt dat de samenstellende delen van de vs van Indonesië in beginsel zullen zijn de Republiek,⁷ Borneo en de Grote Oost. Artikel 5 van het akkoord bepaalt ten slotte dat er een Grondwet van de vs van Indonesië zal worden vastgesteld door een constituerende vergadering, die zal zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de toekomstige deelgenoten van de vs.

In haar toelichting bij de conceptovereenkomst stelt de Commissie-Generaal dat omvorming van Nederlands-Indië tot een federatieve staat de strekking heeft om binnen de staats- en volkenrechtelijke eenheid van het land voldoende ruimte te laten 'voor staatkundig eigenmeesterschap der naar aard en behoeften onderscheiden gebiedsdeelen en volksgroepen'.⁸ De Commissie-Generaal benadrukt verder dat er afspraken gemaakt moeten worden over de organisatie van de regering van de federatie, de bevoegdheden van de regering en haar plaats tegenover een federaal vertegenwoordigend lichaam.⁹ Aangenomen mag worden dat deze afspraken vastgelegd dienen te worden in de federale Grondwet die is genoemd in artikel 5.

Het akkoord zegt weinig over de deelstaten. Weliswaar worden er drie mogelijke deelstaten genoemd in artikel 4, maar hetzelfde artikel bepaalt dat de bevolking van ieder willekeurig gebiedsdeel langs democratische weg te kennen kan geven dat zij haar plaats in de VS van Indonesië op andere wijze geregeld wil zien: er kunnen dus meer deelstaten komen. Dit stemt overeen met een opmerking tijdens een vergadering van de Commissie-Generaal en de Republikeinse delegatie dat het 'de bedoeling is om de deur naar alle zijden open te houden'.¹⁰ Over de verhouding tussen de federatie en de deelstaten wordt in het akkoord niets gezegd. Aangenomen mag worden dat ook hierover bepalingen dienen te worden opgenomen in de federale Grondwet.

De bewuste onvolledigheid en onduidelijkheid van het akkoord ten spijt, mag worden aangenomen dat VS van Indonesië een federatie zullen worden in een duidelijk omschrijfbare betekenis. Een indicatie van die betekenis is te vinden in het al eerder genoemd artikel van Samkalden uit 1947. Samkalden, die nauw betrokken is geweest bij het opstellen van de conceptovereenkomst, gaat ervan uit dat er een federale overheid zal ontstaan met:

⁷ Bestaande uit Java, Madoera en Sumatra.

⁸ Linggadjati. De ontwerp-overeenkomst, p. 19.

⁹ Zie Linggadjati. De ontwerp-overeenkomst, p. 22.

¹⁰ NIB 1945-1950, VI, p. 204. De opmerking is op 11 november 1946 gemaakt door Schermerhorn, lid van de Commissie-Generaal.

een executieve, die niet dan limitatief opgesomde bevoegdheden krijgt; een federaal vertegenwoordigend lichaam, dat voorshands niet dan uit afgevaardigden der staten bestaat [...] en een federaal gerechtshof, waarbij de staten terecht kunnen, wanneer zij zich in hun gewaarborgde constitutionele zelfstandigheid voelen tekort gedaan.¹¹

Deze opmerking doet vermoeden dat de vs van Indonesië een federatie moeten worden in een duidelijke, juridische betekenis. Deze betekenis sluit aan bij Kortmanns definitie van een federatie als een van de vier standaardstaatsvormen.¹² Kenmerkend ervoor is dat er een Grondwet van de federatie en – in casu naar alle waarschijnlijkheid – grondwetten van de deelstaten zijn. De Grondwet van de federatie verdeelt overheidsbevoegdheden over de ambten van de federatie en de ambten van de deelstaten. Vrijwel alle types overheidsfuncties worden in beginsel uitgeoefend op federaal niveau en deelstatelijk niveau, met uitzondering van buitenlandse betrekkingen en defensie.¹³

Vanaf november 1945 had Nederland op voorstel van luitenant-Gouverneur-Generaal Van Mook ingezet op een federale politiek.¹⁴ Zo wordt in een verklaring van de Nederlandse regering van 10 februari 1946 gesproken over een ‘Gemeenebest Indonesië [...] samengesteld uit landen met uiteenlopende graden van zelfregering’.¹⁵ In een regeringsverklaring van 2 mei 1946 wordt – meer expliciet – gesproken over ‘een federatief gemeenebest Indonesië’, waarvan de ‘republiek Indonesia’ onderdeel zou kunnen uitmaken.¹⁶ En in haar toelichting bij het akkoord van Linggadjati stelt de Commissie-Generaal dat de omvorming van Nederlands-Indië tot een federatieve staat zowel van Nederlandse als van Indonesische zijde vrij algemeen wordt aanvaard.¹⁷

Een belangrijke beweegreden voor het streven naar een federatie was gelegen in de feitelijke omstandigheid dat het grondgebied van Indonesië in twee delen uiteen was gevallen. De Republiek was vooral gevestigd op Java, Nederland beheerste het oostelijk deel van Indonesië.¹⁸ Daarnaast heeft Samkalden andere beweegredenen genoemd, die hun oorsprong vinden in het vooroorlogse koloniale tijdperk. Ten eerste is het streven naar federalisme een natuurlijke reactie geweest tegen een al te sterke centralisatie onder het koloniale bewind. Ten tweede heeft de vooroorlogse koloniale staatsrechtwetenschap zich al beziggehouden

11 Samkalden, ‘Staatkundig uitzicht’, p. 88.

12 Naast de federatie zijn er de gecentraliseerde eenheidsstaat, de gedecentraliseerde eenheidsstaat en de confederatie (statenbond).

13 Zie C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer 2005, p. 44-45. Kortmann noemt nog andere kenmerken, maar die zijn in dit kader minder belangrijk.

14 Van den Doel, *Afscheid van Indië*, Amsterdam 2000, p. 118-119 en C. Fasseur, ‘Weg uit het paradijs’, in: C. Fasseur, *De weg naar het paradijs en andere Indische geschiedenissen* (Amsterdam 1995), p. 241.

15 NIB 1945-1950, III, p. 704.

16 NIB 1945-1950, IV, p. 686.

17 Zie Linggadjati. *De ontwerp-overeenkomst*, p. 19.

18 Zie bijvoorbeeld J.J.P. de Jong, ‘H.J. van Mook als vraagteken: het Nederlands beleid en de overgangperiode’, in: P.J. Drooglever, M.J.B. Schouten (red.), *De leeuw en de banteng* (Den Haag 1997), p. 192, en Samkalden, ‘Staatkundig uitzicht’, p. 85. Zie Van den Doel, *Afscheid van Indië*, p. 118-119 en Fasseur, ‘Weg uit het paradijs’, p. 241 voor andere naoorlogse beweegredenen.

met de mogelijkheid van een federale staatsvorm voor Nederlands-Indië: in 1928 is een Leidse dissertatie van de hand van Hunger verschenen, waarin de federatieve staatsbouw als een wetenschappelijk vraagstuk is geponneerd en behandeld voor Nederlands-Indië.¹⁹

Het valt buiten het kader van dit artikel om uitgebreid in te gaan op de gebeurtenissen rond het streven naar federalisme tot aan de definitieve onafhankelijkheid van Indonesië in december 1949. Wel moet erop worden gewezen dat Nederland na de ondertekening van het akkoord van Linggadjati een politiek is gaan voeren die leidde tot een veel groter aantal deelstaten dan de in het akkoord genoemde drie. Uiteindelijk heeft Nederland vijftien deelstaten gecreëerd.²⁰ In 1948 heeft Mohammad Hatta, vice-president van de Republiek, deze deelstatenpolitiek, waaraan vooral Van Mook's naam is verbonden, een politiek genoemd van *verdeel en heers*, van verzwakking van de Republiek en een middel om te trachten de koloniale overheersing te herstellen of te handhaven.²¹ Deze politiek heeft het idee van een federale staatsvorm voor Indonesië ernstig in diskrediet gebracht, en heeft er in niet geringe mate toe bijgedragen dat Indonesië in 1950 een eenheidsstaat is geworden.

2.2 De Unie

Het akkoord van Linggadjati bepaalt in artikel 6 dat er een Nederlands-Indonesische Unie dient te worden gevormd ter behartiging van de gemeenschappelijke belangen van Nederland en Indonesië. Door die vorming zal het Koninkrijk der Nederlanden, bestaande uit Nederland, Nederlands-Indië, Suriname en Curaçao worden omgezet in genoemde Unie, bestaande enerzijds uit het Koninkrijk der Nederlanden, omvattende Nederland, Suriname en Curaçao, en anderzijds de VS van Indonesië.²² De Unie zal blijkens artikel 7 van het akkoord beschikken over eigen organen, samengesteld door de regeringen en eventueel de volksvertegenwoordigingen van het Koninkrijk en van de VS van Indonesië. Artikel 7 geeft ook een omschrijving van gemeenschappelijke belangen: het gaat om samenwerking inzake buitenlandse betrekkingen, defensie, en voor zover nodig, om financiën en onderwerpen van economische en culturele aard. De Koning der Nederlanden zal aan het hoofd staan van de Unie, aldus artikel 8 van het akkoord. De Unie zal, zo bepaalt artikel 10 van het akkoord, een Statuut kennen, met daarin onder meer bepalingen over de rechten van beide partijen tegenover elkaar en over de waarborgen voor de nakoming van hun onderlinge

¹⁹ Zie Samkalden, 'Staatkundig uitzicht', p. 85-88 en p. 92. De dissertatie van Hunger komt in paragraaf 3 aan de orde. Een eenduidige oplossing voor het vraagstuk is er niet in te vinden. Volgens Hunger kan men zowel een federatieve staatsbouw als unitarisme voorstaan voor Nederlands-Indië, zolang maar rekening wordt gehouden met de diversiteit van de uiteenlopende delen van Nederlands-Indië.

²⁰ Zie Van den Doel, *Afscheid van Indië*, p. 270-272, en M.C. Ricklefs, *A history of modern Indonesia since c. 1200* (third edition; Stanford 2001), p. 278.

²¹ Zie NIB 1945-1950, XV, p. 773-774.

²² Curaçao is de tot 1948 gebruikte naam voor de Nederlandse Antillen en Aruba. Artikel 6 bepaalt ook dat er een mogelijkheid is tot nadere regeling van de verhouding tussen Nederland, Suriname en Curaçao.

verplichtingen. Dit Statuut zal, aldus artikel 11 van het akkoord, worden ontworpen door een conferentie van vertegenwoordigers van het Koninkrijk en van de toekomstige vs van Indonesië. Het treedt in werking na goedkeuring door de parlementen van beide landen, het Koninkrijk en de vs van Indonesië.

In haar toelichting bij de ontwerpovereenkomst stelt de Commissie-Generaal dat er met betrekking tot de Unie zoveel mogelijk opties zijn opengelaten: 'er is met zorg voor ge- waakt om zich niet op een bepaalde constructie vast te leggen, doch zooveel mogelijk voor latere regelingen open te laten'.²³ Toch zijn enkele zaken wel duidelijk. Er wordt boven het Koninkrijk der Nederlanden en de vs van Indonesië 'het overkoepelend verband van de Nederlandsche Indonesische Unie' gecreëerd 'waarin een beperking van de souvereiniteit der samenstellende deelen is gelegen'.²⁴ In dit verband worden beide landen 'naast elkaar gesteld', waarbij 'onderschikking van Indonesië aan Nederland' is uitgesloten.²⁵ Nederland en Indonesië worden op basis van vrijwilligheid gelijkwaardige Unieleden en gaan – aldus de regeringsverklaring van 10 december 1946 – in de Unie 'in overwegend federatief verband (...) samenwerken'.²⁶

De Unie zal niet treden in de 'sfeer der interne aangelegenheden der beide landen',²⁷ maar zich alleen bezighouden met de in artikel 7, derde lid genoemde gemeenschappelijke belangen. Daarbij is 'voor de samenwerking inzake buitenlandsche betrekkingen en defensie [...] aan een grooter geheel van Unie-werkzaamheden [...] gedacht dan voor de andere in dit artikellid genoemde [...] terreinen van samenwerking'.²⁸

De gemeenschappelijke belangen zullen worden behartigd door eigen, over het algemeen nieuw te vormen organen van de Unie. Alleen staat aan het hoofd van de Unie een al bestaand orgaan, de Koning. De 'handhaving van het oppergezag des Konings' biedt namelijk 'de meest wezenlijke waarborg [...] voor de bestendiging op den voet van vrijwilligheid en gelijkwaardigheid van den band tusschen beide volkeren'.²⁹ Wel is er natuurlijk een onderscheid tussen de constitutionele Koning in Nederland en de Koning als hoofd van de Unie: hij staat aan het hoofd van de Unie niet als Koning der Nederlanden, 'doch *tevens* dit zijnde'.³⁰

De toelichting van de Commissie-Generaal en de regeringsverklaring van 10 december 1946 geven vele omschrijvingen van de Unie.³¹ De meest relevante is die van de Unie als overkoepelend verband.³² Dit verband heeft taken op het terrein van een beperkt aantal

23 Linggadjadi. *De ontwerp-overeenkomst*, p. 23.

24 Linggadjadi. *De ontwerp-overeenkomst*, p. 19.

25 Linggadjadi. *De ontwerp-overeenkomst*, p. 22.

26 Linggadjadi. *De ontwerp-overeenkomst*, p. 36.

27 Linggadjadi. *De ontwerp-overeenkomst*, p. 24.

28 Linggadjadi. *De ontwerp-overeenkomst*, p. 24. De andere terreinen zijn: financiën en onderwerpen van economische en culturele aard.

29 Linggadjadi. *De ontwerp-overeenkomst*, p. 24-25.

30 Linggadjadi. *De ontwerp-overeenkomst*, p. 37.

31 Zie bijvoorbeeld Linggadjadi, *De ontwerp-overeenkomst*, p. 33 en 36, waar wordt gesproken over de Unie als staatsverband en als federatief verband.

32 Zie Linggadjadi, *De ontwerp-overeenkomst*, p. 19.



Zetels en naambordjes van Sjahir en Schermerhorn in het huis, thans museum, te Linggadjati, in 2004. (Collectie P. Sanders)

belangen, en deze taken zullen worden vervuld door eigen organen. Onder het overkoepelende verband staan twee gelijkgerechtigde en gelijkwaardige staten die op basis van vrijwilligheid lid zijn van de Unie, en die ieder afzonderlijk hun eigen inwendige aangelegenheden behartigen. Deze constructie zal drie soorten staatsrecht opleveren: Nederlands-Indonesisch 'staatsrecht' voor de Unie, Nederlands staatsrecht voor het Koninkrijk en Indonesisch staatsrecht voor de vs van Indonesië.

De in het akkoord van Linggadjati gebruikte term 'Nederlands-Indonesische Unie' is afkomstig van luitenant-Gouverneur-Generaal Van Mook, en stamt uit oktober 1946.³³ Mogelijk heeft Van Mook het idee van een Unie afgekeken van de Fransen,³⁴ maar de uiteindelijk in het akkoord van Linggadjati vastgelegde Uniestructuur lijkt ten minste deels ook te herleiden tot een redevoering van koningin Wilhelmina, bekend als de rede van 7 december 1942.³⁵ Een indicatie hiervoor vindt men bij Schermerhorn, de voorzitter van de Commissie-Generaal. Hij acht de vondst om te spreken van een Nederlands-Indonesische Unie 'in het licht van de rede van de Koningin van 7 december 1942 niet alleen aanvaardbaar, maar noodzakelijk.'³⁶

³³ Zie Smit (ed.), *Dagboek van Schermerhorn*, I, p. 53.

³⁴ Zie Van den Doel, *Afscheid van Indië*, p. 180.

³⁵ De redevoering is uitgesproken op 6 december 1942 om 20.45 uur Britse zomertijd. In Nederlands-Indië was het toen al 7 december 1942. Bij verwijzingen naar de rede wordt meestal de laatste datum aangehouden. Zie C. Fasseur, 'Een koninklijke belofte', in: C. Fasseur, *De weg naar het paradijs en andere Indische geschiedenissen* (Amsterdam 1995), p. 215.

³⁶ Smit (ed.), *Dagboek van Schermerhorn*, I, p. 53.

In deze rede wordt erkend dat verandering nodig is in de staatkundige verhouding tussen Nederland en zijn koloniën – een verhouding tot dan toe gekenmerkt door ondergeschiktheid van de koloniën aan Nederland. De mogelijkheid wordt geopperd van

een Rijksverband, waarin Nederland, Indonesië, Suriname en Curaçao tezamen deel zullen hebben, terwijl zij ieder op zichzelf de eigen, inwendige aangelegenheden in zelfstandigheid en steunend op eigen kracht, doch met den wil elkander bij te staan, zullen behartigen.³⁷

In de al aangehaalde verklaring van de Nederlandse regering van 10 februari 1946 wordt aan deze woorden gerefereerd als uitgangspunt voor overleg tussen Nederland en Indonesië over een structuur ‘voor het Koninkrijk en voor Indonesië, gebaseerd op een deelgenootschappelijke democratische grondslag’.³⁸

De ontwerpovereenkomst van Linggadjati wordt vervolgens door de Commissie-Generaal getypeerd als een belangrijke stap die de Nederlandse regering zich heeft voorgenoemen te doen in het voetspoor van de rede van 7 december 1942 en van de verklaring van 10 februari 1946.³⁹ En in haar verklaring van 10 december 1946 zegt de regering dat de ontwerp-overeenkomst een eerste stap doet ter uitvoering van de beginselen van de rede van 7 december 1942. De overeenkomst biedt de Indonesische volkeren namelijk aan

het Koninkrijk samen te hervormen en aan het vernieuwde staatsverband – Nederland [...] en Indonesië in één Unie verenigd – door gemeenschappelijke organen, waarin deze allen vertegenwoordigd zijn, leiding te geven.⁴⁰

Aldus vallen het akkoord, en vooral de erin genoemde Uniestructuur in een – zij het vrij korte – Nederlandse beleidstraditie te plaatsen.

De beweegredenen voor het Nederlandse streven naar de Nederlands-Indonesische Unie is waarschijnlijk een vrij instrumentele geweest. De Unie, neergelegd in het akkoord van Linggadjati en ‘aangekleed’ door de toelichting van de Commissie-Generaal en de regeringsverklaring, wekt namelijk niet alleen de indruk van een gelijkwaardigheid tussen Nederland en Indonesië, maar maakt ook dat er een, door Nederland fel begeerde, band tussen beide gebieden blijft bestaan. Er blijft ‘ook in de toekomst een soort “rijkseenheid” [...] bestaan, weliswaar niet in het kader van een “Koninkrijk”, maar in dat van een “Unie”’.⁴¹

In het kader van dit artikel hoeft niet uitgebreid te worden ingegaan op de gebeurtenissen rond het streven naar een Nederlands-Indonesische Unie tot aan de definitieve onafhankelijkheid van Indonesië in december 1949. Hier wordt er alleen op gewezen dat die gebeur-

37 NIB 1945-1950, I, p. 77.

38 NIB 1945-1950, III, p. 704.

39 Zie Linggadjati. De ontwerp-overeenkomst, p. 10.

40 Linggadjati. De ontwerp-overeenkomst, p. 33.

41 Van den Doel, *Afscheid van Indië*, p. 180.

tenissen worden beheerst door het feit dat de Uniestructuur in het akkoord van Linggadjati door Nederland heel anders is geïnterpreteerd dan door de Republiek.

Nederland opteerde voor een ‘zware’ Unie met serieuze taken en bevoegdheden, vooral ook op het terrein van buitenlandse betrekkingen en defensie. Een dergelijke Unie zou zorgen voor een blijvend sterke Nederlandse betrokkenheid bij Indonesië. De Republiek opteerde echter voor een ‘lichte’ Unie: een tamelijk vrijblijvend samenwerkingsverband tussen twee soevereine staten.⁴²

Uiteindelijk is er in 1949 een ‘lichte’ Unie in het leven geroepen, zonder bindende bevoegdheden. Deze Unie was niet meer dan een los samenwerkingsverband op het terrein van buitenlandse betrekkingen, defensie, financiën en onderwerpen van economische en culturele aard. Het in 1949 vastgestelde Uniestatuut voorzag in een permanent gemeenschappelijk secretariaat en een paritair samengesteld Unie-Hof van Arbitrage. Ook zouden ministeriële delegaties ten minste tweemaal per jaar overleggen. De Unie is door Indonesië per 1 april 1956 eenzijdig opgezegd.⁴³

3 Vooroorlogse lijnen naar de vs van Indonesië

In paragraaf 2.1 is gebleken dat Nederland er na de Tweede Wereldoorlog naar heeft gestreefd om van Indonesië een federatie te maken. Deze federatiegedachte is op zich niet nieuw. Ook voor de Tweede Wereldoorlog is er van tijd tot tijd, vooral binnen meer conservatieve stromingen in het Nederlandse koloniale denken, gesproken over de mogelijkheid om van Nederlands-Indië een federatie te maken. De belangrijkste vooroorlogse pleitbezorger van de federatie-idee voor Nederlands-Indië is Colijn. In een brochure uit 1918 propageert hij een staatkundige ontwikkeling van Nederlands-Indië niet ‘in de richting van een unitarischen maar in die van een federalistischen Staat’.⁴⁴ Hij bouwt zijn pleidooi uit in deze brochure, en in een brochure uit 1928.

In de federalistische staat moeten eilandgouvernementen met verstrekkende bevoegdheden de primaire eenheden worden van waaruit de staat Nederlands-Indië is opgebouwd. Dit stemt overeen met het in Nederlands-Indië levende ‘eilandenbesef, een groepsbesef, dat volstrekt niet alleen tot Java en Sumatra beperkt is’.⁴⁵ Volgens Colijn zouden er om te beginnen twee eilandgouvernementen in het leven moeten worden geroepen, Java en Sumatra. Elk zou een eigen regering moeten krijgen, met een gouverneur en hoofden van departementen. Ook zou elk eilandgouvernement een vertegenwoordigend lichaam moeten krijgen. De eilandgouvernementen zouden geen zeggenschap krijgen over de algemene belangen

42 Zie Van den Doel, *Afscheid van Indië*, p. 208, p. 213, p. 220-221, p. 298, p. 300-302.

43 Zie De Jong, *Het koninkrijk der Nederlanden*, dl. 12, p. 982 en p. 1062. Zie NIB 1945-1950, XX, p. 863-868 voor de tekst van het Uniestatuut.

44 H. Colijn, *Staatkundige hervormingen in Nederlandsch-Indië* (Kampen 1918), p. 31.

45 H. Colijn, *Koloniale vraagstukken van heden en morgen* (Amsterdam 1928), p. 64-65.

van het Koninkrijk der Nederlanden en van Nederlands-Indië, zoals de verhouding tot Nederland, de zorg voor de justitie, voor het leger en de vloot, en voor de algemene financiën, maar alleen over ‘specifiek Javasche en specifiek Sumatraansche aangelegenheden’.⁴⁶

Colijn ziet veel voordelen in een federale opbouw van Nederlands-Indië. Vooral één daarvan is in dit kader interessant, als duidelijke illustratie van het verdeel en heers idee. Colijn wijst er namelijk op dat terwijl in een eenheidsstaat

de natuurlijke gang van zaken medebrengt, dat de verschillende nationaliteiten [in Nederlands-Indië], bij afwezigheid eener positieve belangengemeenschap, zich vereenigen met het negatieve doel gemeenschappelijk tegen den vreemden heerscher op te treden, zulks bij een Centraal federaal Nederlandsch gezag voorkomen [zal] worden. Dit gezag zal, in een zich in federalistische richting ontwikkelend staatswezen, zijne moreele onmisbaarheid als ongeïnteresseerd arbiter tusschen den steeds sterker wordenden nationaal-economischen belangenstrijd der afzonderlijke deelen nog langen tijd kunnen behouden. En ook het Nederlandsch gezag zal in Indië slechts zoolang in stand blijven, als het gevoeld wordt als onmisbaar.⁴⁷

Colijns pleidooi vindt bij enkele schrijvers navolging. In 1920 stelt H. Carpentier Alting, oud-directeur van het Binnenlands Bestuur van Nederlands-Indië, dat er een ontwikkeling is ‘in de richting van de verdeling van Indië in zelfbesturende gewesten met vèrgaande zelfstandigheid [...]. Gewesten als hier bedoeld, zullen eenmaal de samenstellende deelen zijn van een Indisch gemeenebest’.⁴⁸

In de jaren twintig schrijft Van Gybland Oosterhoff, die behoort tot de rechtervleugel van de CHU, twee stukken over ‘de federatieve gedachte, welke staat tegenover het unitaristisch principe van den Indischen eenheidsstaat’.⁴⁹ Deze gedachte is in overeenstemming met het feit dat er in Nederlands-Indië zeer veel verschillende culturen en volkeren zijn, die in verschillende stadia van ontwikkeling verkeren. Hierdoor kan ‘slechts geleidelijk aan, aan het eene deel wat eerder, aan het andere deel veel later, autonomie en medezeggenschap’ worden toegekend.⁵⁰ Er moeten Indische staten in het leven worden geroepen, zoals Java, de Minahassa, Borneo en Nieuw-Guinea, die ieder in hun eigen tempo ‘zullen worden klaargemaakt om [...] mettertijd eenmaal één Indisch Statenverbond, binnen het Groot-Nederlandsche Rijk, te vormen’.⁵¹ Net als Colijn meent Van Gybland Oosterhoff dat een federaal Nederlands-Indië langer onder Nederlands gezag zal blijven staan

46 Colijn, *Koloniale vraagstukken*, p. 68.

47 Colijn, *Staatkundige hervormingen*, p. 36.

48 H. Carpentier Alting, ‘Vooropstellende, dat op uitbreiding van de autonomie onzer koloniën moet worden aange-stuurd, wordt gevraagd of, en zoo ja op welke wijze, verandering behoort te worden gebracht in de samenstelling en werking van den Indischen volksraad’, in: *Handelingen der Nederlandsche Juristen-vereeniging* 50 (1920), p. 7. Dat de term ‘gemeenebest’ met de federatie-idee kan worden verbonden blijkt ook uit de in paragraaf 2 genoemde regeringsverklaringen van februari en mei 1946.

49 H.H.A. van Gybland Oosterhoff, *De komende staatkundige beslissing inzake Nederlandsch-Indië* ('s-Gravenhage 1928), p. 15.

50 H.H.A. van Gybland Oosterhoff, ‘De staatkundige verhouding tusschen Nederland en Indië’, in: *Vragen des tijds* 1926, tweede deel, p. 259.

51 Van Gybland Oosterhoff, ‘De staatkundige verhouding’, p. 260.

dan een Indische eenheidsstaat. Waar een ontwikkeling naar een eenheidsstaat het voor Nederlands-Indië noodzakelijke Nederlandse gezag ondermijnt, zorgt de invoering van een federatief stelsel ervoor dat dit gezag het cement blijft dat de onderdelen van de federatie bindt.⁵²

In 1927 schrijft oud-minister van financiën Treub, voorzitter van de Ondernemingsraad voor Nederlands-Indië, dat Nederlands-Indië geen eenheid is. Er leven daar 'volken en rassen met groot verschil [...] in ontwikkeling en graad van beschaving. Enkele daarvan zijn minder ver van de rijpheid voor zelfstandigheid verwijderd dan andere'.⁵³ Er moet per volk en gebied op verschillende momenten zelfbestuur worden toegekend. Volgens Treub kan dit het eerst gebeuren bij de volken op Java, Bali en Lombok, omdat deze het verst ontwikkeld zijn. De toekenning kan echter alleen geschieden

met handhaving van het Nederlandsch opperbestuur over de geheele linie, opdat het eenmaal komen kunne tot een federatie van de Indische volken van den Archipel, die door en onder ons bestuur nader tot elkander zullen zijn gebracht en onder onze opperleiding een allengs zelfstandig deel zullen uitmaken van het Nederlandsch Imperium.⁵⁴

Traub streeft daarmee, zo lijkt het, eerder naar een uit een tamelijk groot aantal deelstaten bestaande federatie, één per inheems volk, dan naar een 'Colijnse' federatie van een klein aantal eilandprovincies.

Hoewel het strikt genomen buiten het Nederlandse koloniale denken valt, wordt hier ten slotte gewezen op een in een Nederlands tijdschrift verschenen artikel uit 1939 van Bousquet, een Franse hoogleraar aan de juridische faculteit van de universiteit van Algiers. Hierin steunt Bousquet het streven naar federalisering van Nederlands-Indië. Colijns ideeën over de instelling van eilandprovincies en over de regeringsvorm in die provincies lijken hem uitstekend:

bonnes parceque l'on donnerait sans danger de nouveaux droit aux indigènes, en même temps qu'on développerait le sens de leur responsabilité politique; meilleures encore parce qu'on diviserait les forces nationalistes en voie de formation et d'accroissement.⁵⁵

Colijns opvattingen geven de inheemse bevolking meer rechten en verantwoordelijkheid, en verzwakken de nationalistische beweging in Nederlands-Indië via een verdeel en heers politiek. Toch kan Bousquet niet volledig instemmen met Colijn: de eilandprovincies zijn hem te groot. Hij wil, net zoals Treub, een federalisering per inheems volk, en daarmee een 'fractionnement complet des Indes Néerlandaises',⁵⁶ om genoemde politiek zo goed

52 Zie Van Gybland Oosterhoff, 'De staatkundige verhouding', p. 257-259 en 276-277.

53 M.W.F. Treub, *Het gist in Indië. Een analyse der hedendaagsche inlandsche beweging* (Haarlem 1927), p. 5.

54 Treub, *Het gist in Indië*, p. 58.

55 G.H. Bousquet, 'Les réformes administratives aux Indes Néerlandaises, le plan Colijn, et l'exemple de l'Afrique du Nord', in: *Koloniaal tijdschrift* 28 (1939), p. 104.

56 Bousquet, 'Les réformes', p. 105.

mogelijk door te voeren. Volgens Bousquet moet met de federalisering haast worden gemaakt, want alleen dan kan Nederlands-Indië behouden blijven voor Nederland.⁵⁷

Kijkend naar de vooroorlogse pleidooien voor federalisering valt er in vergelijking met de naoorlogse federale politiek te wijzen op twee verschillen en een overeenkomst. Ten eerste is – om met een verschil te beginnen – in paragraaf 2.1 gebleken dat de vs van Indonesië een federatie moesten worden in een duidelijke, juridische betekenis. Er zou een Grondwet van de federatie moeten komen en – waarschijnlijk – grondwetten van de deelstaten. Daarbij zou de Grondwet van de federatie overheidsbevoegdheden verdelen over de ambten van de federatie en de ambten van de deelstaten. Kortom: er wordt over het begrip ‘federatie’ gesproken als een staatsvorm. De pleidooien die vóór de Tweede Wereldoorlog zijn gehouden om van Nederlands-Indië een federatie te maken, zijn staatsrechtelijk gezien minder nauwkeurig. Over de noodzaak van een federale grondwet wordt in die pleidooien namelijk niet gerept.

In zijn dissertatie uit 1928 – een van de weinige vooroorlogse werken die wel een strikt wetenschappelijke verhandeling biedt over de mogelijkheid van een federatieve structuur voor Nederlands-Indië – verbindt Hunger hieraan een vergaand gevolg. Hij wijst erop dat vanaf 1918 verschillende schrijvers en parlementariërs, waaronder de hierboven aangehaalde Colijn en H. Carpentier Alting, zich hebben uitgesproken voor een omvorming van Nederlands-Indië van eenheidsstaat tot federatie.⁵⁸ Volgens Hunger doen zij dit op een eigenaardige manier: het woord ‘federatie’ heeft bij hen meestal geen scherp omlijnende betekenis en doet ‘meer denken aan een modewoord’.⁵⁹ Men bepleit grotere zelfstandigheid voor gebiedsdelen in Nederlands-Indië, maar de pleidooien ontberen het centrale element dat het land tot federatie zou maken: waarborgen – bijvoorbeeld in een federale grondwet voor Nederlands-Indië – dat het geheel van regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden dat is overgedragen aan de gebiedsdelen ‘niet ook weer willekeurig teruggewenteld kan worden in den schoot van de centrale regering’.⁶⁰ De voorstellen en opmerkingen onder de noemer van federalisering van Nederlands-Indië hebben daardoor volgens Hunger eerder te maken met decentralisatie en deconcentratie – beide goed mogelijk in een eenheidsstaat – dan met daadwerkelijke federalisering.⁶¹

In reactie hierop kan worden opgemerkt dat het klopt dat in bovengenoemde pleidooien weliswaar niet wordt gesproken over de noodzaak van een federale grondwet, maar dat het toch enigszins onwaarschijnlijk is dat alle hierboven beschreven vooroorlogse opvattingen over federalisering, in feite iets anders bedoelen dan ze zeggen. Daarvoor zijn begrippen als ‘federatie’, ‘federalisering’, en ‘federatief stelsel’ iets te prominent in de teksten

57 Zie Bousquet, ‘Les réformes’, p. 109.

58 Zie F.W.T. Hunger Jr., *Federatieve staatsbouw. Een vraagstuk voor Nederlandsch-Indië* (Amsterdam 1928), p. 91-118.

59 Hunger, *Federatieve staatsbouw*, p. 111.

60 Hunger, *Federatieve staatsbouw*, p. 117-118.

61 Zie Hunger, *Federatieve staatsbouw*, p. 117.

aanwezig. Het ligt eerder voor de hand dat de hierboven behandelde schrijvers het niet nodig vonden om hun voorstellen op een juridisch nauwkeurige manier uit te werken. Zo stelt Colijn in zijn brochure uit 1918 dat hij op dit moment slechts de bedoeling heeft 'de richting aan te geven waarin het bestaande en het onderhandene geleid dienen te worden om uit te komen waar men wezen wil'.⁶²

Ten tweede wordt – om met een overeenkomst te vervolgen – in de hierboven behandelde vooroorlogse pleidooien voor federalisering een duidelijk verband gelegd tussen enerzijds federalisering van Nederlands-Indië en anderzijds de betere kansen die deze federalisering biedt voor een langdurige handhaving van het Nederlandse gezag over Nederlands-Indië. De verdeling van Nederlands-Indië in kleinere gebieden maakt het voor Nederland makkelijker te blijven heersen over dit gebied. Zowel voor als na de Tweede Wereldoorlog is het idee van federalisering daardoor gemakkelijk te verbinden met het idee van verdeel en heers.⁶³

Ten derde moet – om met een verschil te besluiten – worden gewezen op de reacties op de vooroorlogse pleidooien voor federalisering: deze zijn meestal negatief. In een gezaghebbend verslag uit 1920 stelt de in 1918 ingestelde Commissie tot herziening van de staatsinrichting van Nederlands-Indië dat 'de federatieve idee in strijd is met de ontwikkeling die het Indische staatswezen allengs heeft verkregen', een ontwikkeling namelijk waarbij Nederlands-Indië 'wordt opgebouwd als eenheidsgebied [en] niet als een federatie van meerdere rsorten'.⁶⁴ Meer in het bijzonder worden Colijns opvattingen slecht ontvangen. Oud-minister van koloniën De Graaf stelt in een anoniem verschenen brochure dat Colijns federalisering niets nieuws te bieden heeft en Moresco is van oordeel dat ook in Colijns stelsel alle grote beginselvragen in het centrum beslist zullen worden; Noë vindt dat Colijns plannen voor federalisering zijn doortrokken van de categorieën van het parlementarisme, terwijl eerst moet worden getoetst of die categorieën voor Nederlands-Indië van toepassing zijn en in het rechtsbewustzijn van de inheemse bevolking leven.⁶⁵

Van een actief regeringsbeleid in de richting van een federalisering van Nederlands-Indië is het met al deze kritiek dan ook, anders dan na de Tweede Wereldoorlog, niet gekomen in de vooroorlogse periode. Mogelijk had Colijn een dergelijk beleid in de jaren dertig kunnen bewerkstelligen, hij was namelijk van mei 1933 tot juli 1939 premier en van mei 1933 tot juni 1937 minister van koloniën. Toch heeft hij geen pogingen tot federalisering ondernomen. Als De Savornin Lohman tijdens een debat in de Eerste Kamer in mei 1935 Colijn hierop wijst, motiveert Colijn zijn inactiviteit in deze door te wijzen op de geringe instemming met

62 Colijn, *Staatkundige hervormingen*, p. 30.

63 Zoals gebleken is de federale politiek van Van Mook ook getypeerd als een politiek van verdeel en heers. Zie de in paragraaf 2.1 weergegeven opmerking van Mohammad Hatta.

64 *Verslag van de commissie tot herziening van de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië* (Weltevreden 1920), p. 25 en p. 23. Meer over dit verslag in de paragrafen 4 en 5.

65 Zie S. de Graaff, *De koloniale politiek van Nederland. Een critiek op het boek van oud-minister H. Colijn* (z.p., z.j. [1928]), p. 25; E. Moresco, 'De heer Colijn over onze koloniale politiek', in: *Economisch-statistische berichten* 1928, p. 787; L. Noë, 'Het stelsel Colijn', in: *Koloniaal tijdschrift* 17 (1928), p. 624.

zijn plannen en op mogelijke tegenstellingen in het kabinet waarvan hij deel uitmaakt.⁶⁶ Daadwerkelijke federalisering is daarmee een zuiver naoorlogse zaak geworden.

4 Vooroorlogse lijnen naar de Unie

In paragraaf 2.2 is het concept van de Nederlands-Indonesische Unie behandeld. Daaruit is af te leiden dat dit concept twee ‘subconcepten’ omvat. Ten eerste de Unie als overkoepelend verband, met een eigen ‘staatsrecht’ en met taken inzake een beperkt aantal, limitatief omschreven belangen, te vervullen door eigen unieorganen. Ten tweede het idee van twee gelijkgerechtigde en gelijkwaardige staten, Nederland en de vs van Indonesië, elk met hun eigen staatsrecht, die op basis van vrijwilligheid onder het overkoepelende verband staan, en die ieder afzonderlijk hun eigen inwendige aangelegenheden behartigen.

In de vooroorlogse periode bestaan er ideeën die min of meer vergelijkbaar zijn met deze subconcepten. Voor de Tweede Wereldoorlog komen we het idee van een overkoepelende rechtsgemeenschap tegen, het idee van nevengeschiktheid van Nederland en Nederlands-Indië, en het idee van grotere autonomie voor Nederlands-Indië binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Ze zijn regelmatig, maar lang niet altijd met elkaar verbonden: het laatste idee komt ook vaak op zichzelf voor, los van de ideeën van een overkoepelende rechtsgemeenschap en van nevengeschiktheid.

4.1 De coördinatieleer

Het duidelijkste voorbeeld van verbinding van de ideeën is te vinden in de coördinatieleer. Kort gezegd komt deze neer op het volgende. Er is een Koninkrijk der Nederlanden, ook wel omschreven als de Staat. Dit Koninkrijk heeft als hoogste rechtsgemeenschap vier nevengeschikte, onderling zelfstandige en in rangorde naast elkaar geplaatste autonome rechtsgemeenschappen onder zich: Nederland (het Rijk in Europa of kortweg het Rijk), Nederlands-Indië, Suriname en Curaçao. De coördinatieleer is hoogstwaarschijnlijk ontwikkeld door Van Vollenhoven, die van 1901 tot 1933 hoogleraar te Leiden is geweest in het adatrecht van Nederlands-Indië en in het staats- en administratief recht van Nederlands-Indië, Suriname en Curaçao.⁶⁷ De leer is in rudimentaire vorm te vinden in een door minister van koloniën Idenburg naar de Tweede Kamer gezonden nota uit 1903, en in uitgewerkte vorm in het Verslag uit 1920 van de in 1918 ingestelde Commissie tot herziening van de staatsinrichting van Nederlands-Indië. Ten slotte komt de leer aan de orde in *Staatsrecht overzee*, een boek dat in 1934 is verschenen en dat een bundeling is van artikelen die Van Vollenhoven tussen 1928 en 1930 heeft geschreven.

⁶⁶ Zie Handelingen Eerste Kamer 1934-1935, p. 656-658 en p. 673.

⁶⁷ Zie J.H.A. Logemann, *College-aantekeningen over het staatsrecht van Nederlands-Indië* ('s-Gravenhage en Bandoeng 1947), p. 63.

De nota uit 1903 gaat over de verhouding tussen de financiën van Nederland en van Nederlands-Indië, en verdedigt het standpunt dat deze financiën gescheiden zijn. In dat kader wordt onder meer opgemerkt dat ‘Nederland met Indië, Suriname en Curaçao het Koninkrijk der Nederlanden, den Staat (in ruimen zin) vormen’.⁶⁸ Deze opmerking biedt op zich niet heel veel informatie, maar duidelijk is in ieder geval dat er vier rechtsgemeenschappen zijn, die samen een verband, de Staat, vormen. En Van Vollenhoven merkt later op dat de nota een zakelijk-rechtskundige kenschets geeft van hoe de staat moet worden gedacht *tegenover* de rechtsgemeenschappen overzee.⁶⁹ Er is dus kennelijk een verschil in aard tussen enerzijds de staat en anderzijds Nederlands-Indië, Suriname en Curaçao.

Heel helder is dit alles niet. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk wat wordt bedoeld met de Staat in ruime zin en hoe de verhouding is tussen Nederland en de overzeese rechtsgemeenschappen en tussen Nederland en de Staat. Wel zijn met de nota de grondslagen gelegd van de coördinatieleer. In 1920 is de leer in uitgewerkte vorm te vinden in het *Verslag van de commissie tot herziening van de staatsinrichting van Nederlands-Indië*. Deze commissie, ook wel de herzieningscommissie genoemd, is in 1918 ingesteld door de toenmalige Gouverneur-Generaal van Nederlands-Indië, J.P. graaf van Limburg Stirum, en moest adviseren over de wenselijkheid van een herziening van de grondslagen van de staatsinrichting van Nederlands-Indië. Het *Verslag* bevat onder meer enkele wenselijk geachte wijzigingen in de Nederlandse Grondwet, en een ontwerp van ‘Wet op de landsordening van Indië’, die als ‘grondwet’ voor Nederlands-Indië zou moeten fungeren.

Met de voorgestelde grondwetswijzigingen en het wetsontwerp beoogt de commissie de coördinatieleer in de Grondwet in te voeren, en Nederlands-Indië zo een vrij grote mate van autonomie toe te kennen. De commissie ontwikkelt een stelsel waarin de verhouding tussen de Staat en de vier lagere rechtsgemeenschappen analoog is aan de verhouding tussen Nederland en een Nederlandse gemeente of provincie. Elk van de vijf rechtsgemeenschappen – de overkoepelende Staat, en de vier daaronder geplaatste rechtsgemeenschappen – heeft een eigen huishouding, die door eigen organen van die rechtsgemeenschappen naar eigen initiatief moet worden behartigd. Hierbij neemt de Staat een enigszins bijzondere positie in. Zijn belangen worden niet behartigd door speciaal in het leven geroepen Staatsorganen – die bestaan namelijk niet, en worden door de herzieningscommissie ook niet in het leven geroepen. De belangen van de staat worden behartigd door organen van het Rijk. Dit betekent bijvoorbeeld dat de wetgevende macht in Nederland afwisselend als wetgever voor het Rijk en als wetgever voor de Staat zal optreden.

Verder heeft de Staat als hogere rechtsgemeenschap een zekere zeggenschap over wat de organen van de vier lagere rechtsgemeenschappen op het terrein van hun huishoudingen doen. Zo is de Nederlandse wetgevende macht als Staatsorgaan bevoegd om regelingen van de regelgever in Nederlands-Indië te vernietigen, en is de Kroon als Staatsorgaan bevoegd

68 Handelingen Tweede Kamer 1902-1903, Bijlagen, 6.1, p. 1.

69 Zie C. van Vollenhoven, *Staatsrecht overzee* (Leiden en Amsterdam 1934), p. 361.

om voorafgaand aan de vernietiging de regelingen te schorsen. Ten slotte mag de Staat onderwerpen die door organen van de lagere rechtsgemeenschappen zijn geregeld aan zich trekken. Deze onderwerpen worden daarmee onderdeel van de huishouding van de Staat.⁷⁰

Met haar voorstellen beoogt de herzieningscommissie te bewerkstelligen dat Nederlands-Indië voortaan

een zelfstandig onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden in den ruimsten zin van het woord (zal zijn), belast met de regeling van de eigen huishouding. De overheden in Indië dienen de regelgevende macht in *alle* aangelegenheden van het Land [=Nederlands-Indië] te krijgen.⁷¹

Wat er precies valt onder de huishouding van Nederlands-Indië wordt in het Verslag niet aangegeven. Er is geen natuurlijke, van te voren te bepalen omvang van de huishouding van Nederlands-Indië en van de Staat. Het is volgens de herzieningscommissie de Nederlandse wetgever die, als Staatsorgaan, bepaalt waar de grens ligt.⁷² Dit toont overduidelijk dat er ook in het stelsel van de herzieningscommissie nog steeds sprake is van ondergeschiktheid van Nederlands-Indië. Dit is echter geen ondergeschiktheid aan Nederland – het Rijk in Europa – maar aan de Staat.

Als het verslag van de herzieningscommissie in 1920 verschijnt, is de coördinatieleer slechts theorie. In het Nederlandse koloniale staatsrecht is op dat moment geen sprake van nevenschiktheid van Nederland en Nederlands-Indië, of van autonomie voor Nederlands-Indië. In 1922 wordt de Nederlandse Grondwet herzien. Daarbij worden ook de koloniale grondwetsartikelen onder handen genomen. Het Verslag van de herzieningscommissie oefent daarop enige invloed uit. Zo wordt de term ‘inwendige aangelegenheden’, die in het Verslag te vinden is en gelijk kan worden gesteld met de term ‘huishouding’, opgenomen in artikel 61 Gw 1922. De coördinatieleer wordt daarin echter niet opgenomen: dat blijkt al uit het feit dat er in 1922 geen Staat als overkoepelende rechtsgemeenschap wordt geïntroduceerd in de Grondwet.

Van Vollenhoven, de bedenker en meest uitgesproken voorstander van de coördinatieleer, erkent dat de Grondwet in de redactie van 1922⁷³ zich niet uitlaat over het bestaan van het Koninkrijk der Nederlanden (de Staat) als overkoepelende rechtsgemeenschap met een eigen huishouding. Toch denkt hij dat er een Staat is, met een eigen staatsrecht. Alleen valt dit niet af te leiden uit de grondwettekst, die ‘alles doet om de zaak te verduisteren’.⁷⁴ Wie niet gelooft in de Staat als afzonderlijke rechtsgemeenschap heeft zich dan ook ‘laten misleiden door de redactie der grondwet’.⁷⁵

70 Zie *Verslag van de commissie tot herziening*, p. 274-276.

71 *Verslag van de commissie tot herziening*, p. 275. Met de term ‘aangelegenheden’ wordt bedoeld op de huishouding van Nederlands-Indië.

72 Zie *Verslag van de commissie tot herziening*, p. 282.

73 Hierna wordt gemakshalve gesproken over de Grondwet van 1922.

74 Van Vollenhoven, *Staatsrecht overzee*, p. 351.

75 Van Vollenhoven, *Staatsrecht overzee*, p. 354.

Het bestaan van de Staat is volgens Van Vollenhoven af te leiden uit een veelheid van feiten. Zo staat sinds 1815 de Nederlandse monarch aan het hoofd van een staatkundige eenheid, het Koninkrijk der Nederlanden. Zo vormen de 67 miljoen Nederlandse onderdanen een éénheid die als complex noch met Curaçao, noch met Suriname, met Indië, met het Rijk, maar alleen met de Staat als geheel in verband kan staan. Zo is de Raad van State vanaf 1814 een college geweest voor de Staat, niet voor het Rijk alleen. Zo staan de ministers de Koning terzijde voor de gehele Staat. En zo hebben de Staten-Generaal van 1814 af beseft orgaan van de Staat te zijn.⁷⁶

Bij Van Vollenhovens pleidooi voor het bestaan van de Staat als overkoepelende rechtsgemeenschap passen twee opmerkingen. Ten eerste lijkt het bestaan van de Staat niet onontkoombaar te volgen uit genoemde feiten. Logemann heeft aannemelijk gemaakt dat ze ook op andere wijze kunnen worden verklaard, namelijk met een constructie waarbij sprake is van vier rechtspersoonlijkheid bezittende gebieden, Nederland, Nederlands-Indië, Suriname en Curaçao, waarbij aan Nederland de leidende rol toekomt. Het Koninkrijk der Nederlanden duidt niet op een hogere rechtsgemeenschap, maar 'beduidt [...] de samenhang van N., N.I., S. en C. door de competentie, die Nederland over die anderen zich heeft verworven'.⁷⁷

Ten tweede, zelfs als er een Staat als overkoepelende rechtsgemeenschap zou bestaan, dan nog gaat voor het staatsrecht vanaf 1922 de coördinatieleer als geheel niet op. Zoals opgemerkt veronderstelt deze leer ook nevengeschiedtheid van Nederland en Nederlands-Indië en vrij grote autonomie voor Nederlands-Indië. De verhouding tussen Nederland en Nederlands-Indië in de Grondwet van 1922 is echter een andere. Uit de artikelen 60-62 Gw 1922 volgt dat de Nederlandse wetgevende macht naar behoefte regelgeving mag vaststellen voor Nederlands-Indië, en dat de kroon via het geven van aanwijzingen een doorslaggevende invloed kan uitoefenen op de activiteiten van de regelgevende organen in Nederlands-Indië. Daarmee is Nederlands-Indië ook na 1922 ondergeschikt aan Nederland en heeft het geen grote mate van autonomie.⁷⁸

Kijkend naar de vooroorlogse coördinatieleer valt er in vergelijking met het naoorlogse Unieconcept te wijzen op het volgende. Tussen de leer en het concept zijn zeker grote overeenkomsten. Beide gaan uit van een overkoepelend verband en van nevengeschiedte rechtsgemeenschappen die daaronder staan. Maar er zijn ook verschillen. In de eerste plaats is er natuurlijk het grote verschil dat het Unieconcept uitgangspunt is geworden van Neder-

⁷⁶ Zie Van Vollenhoven, *Staatsrecht overzee*, p. 345-349. Van Vollenhoven noemt in totaal 10 feiten waaruit het bestaan van de Staat afleidbaar zou zijn.

⁷⁷ Logemann, *College-aantekeningen*, p. 104 (N=Nederland, N.I=Nederlands-Indië, S=Suriname, C=Curaçao).

⁷⁸ Zie N.S. Efthymiou, *De organisatie van regelgeving voor Nederlands Oost-Indië. Stelsels en opvattingen (1602-1942)* (z.p., z.j. [Amsterdam 2005]), p. 453-470 en p. 504-521 voor uitgebreidere behandelingen van de coördinatieleer en de verhouding tussen Nederland en Nederlands-Indië onder de Grondwet van 1922.

lands regeringsbeleid, terwijl de coördinatieleer dat nooit is geweest. In de tweede plaats zijn er inhoudelijke verschillen.

Zo heeft de Unie taken inzake een beperkt aantal gemeenschappelijke belangen, en worden die taken vervuld door eigen organen van de Unie. De coördinatieleer kent geen opsomming van gemeenschappelijke belangen zodat de Staat naar eigen inzicht zaken aan zich kan trekken. Verder heeft de Staat geen eigen organen. De Nederlandse organen vervullen een dubbelfunctie, ze zijn nu eens orgaan van het Rijk, dan weer orgaan van de Staat. Uit dit alles volgt dat de overkoepelende Staat zich veel meer kan bemoeien met de Nederlands-Indische huishouding dan de Unie zich kan bemoeien met de interne Indonesische aangelegenheden, en dat die bemoeienis van de Staat geschiedt door organen die, hoe je het ook wendt of keert, Nederlands blijven. Daarmee is het idee van *gelijkwaardigheid* van nevangeschikte staten, die in de Uniestructuur duidelijk aanwezig is, eigenlijk niet goed terug te vinden in de coördinatieleer. Het autonomieconcept van de coördinatieleer, dat nauw verbonden is met het idee van nevangeschiktheid, gaat dan ook beduidend minder ver dan het idee van gelijkwaardigheid in de Unie.⁷⁹ Omdat het Unieconcept een opsomming geeft van gemeenschappelijke belangen en eigen organen van de Unie in het leven roept, is dit concept vooruitstrevender in de zin dat het meer tegemoetkomt aan wensen van de inheemse bevolking van Indonesië, en is het staatsrechtelijk beter ontworpen dan de coördinatieleer – ook al heeft het in de praktijk niets opgeleverd. Dit laatste heeft echter meer met enkele trekken van het Nederlandse denken over Indonesië te maken dan met het concept zelf.

5 Autonomie voor Nederlands-Indië

Zoals aan het begin van paragraaf 4 is vermeld, komt in de vooroorlogse periode het idee van autonomie voor Nederlands-Indië vaak op zichzelf voor, los van de ideeën van een overkoepelende rechtsgemeenschap en van nevangeschiktheid. Strikt genomen kan het autonomie-idee voor Nederlands-Indië niet worden gezien als een vooroorlogse lijn naar de Unie, daarvoor is dit idee te algemeen, maar het heeft toch zin om er kort iets over te zeggen. De opvattingen over autonomie tonen namelijk trekken van het Nederlandse koloniale denken die ook van belang zijn geweest voor de naoorlogse periode: behoedzaamheid, de opvatting dat Nederland een belangrijke rol in Nederlands-Indië heeft te vervullen, en een zekere vrees voor onafhankelijkheid van Nederlands-Indië.

Het streven naar autonomie voor Nederlands-Indië speelt vanaf ongeveer 1900 een centrale rol in meer progressieve stromingen binnen het Nederlandse koloniale denken. Met autonomie voor Nederlands-Indië wordt bedoeld op een lossere band tussen Nederland en

⁷⁹ Iets meer hierover in paragraaf 5.

Nederlands-Indië, op een situatie waarin Nederlands-Indische organen zelfstandig de eigen, inwendige aangelegenheden van Nederlands-Indië regelen, met zo min mogelijk (preventieve en repressieve) controle door Nederlandse organen. Deze autonomie moet worden onderscheiden van onafhankelijkheid: autonomie gaat minder ver, want er blijft een band bestaan tussen kolonie en moederland. De kolonie heeft immers alleen autonomie op het terrein van inwendige aangelegenheden. Overige aangelegenheden, zoals buitenlandse betrekkingen, worden behartigd door of in samenwerking met het moederland. Bij onafhankelijkheid worden de banden met het moederland verbroken en is er vervolgens geen sprake meer van een kolonie, maar van een zelfstandige staat, die al zijn aangelegenheden zelf behartigt. Veel vertegenwoordigers van het vooroorlogse streven naar autonomie zijn aarzelend blijven staan tegenover de mogelijkheid van onafhankelijkheid voor Nederlands-Indië, en allen willen hoe dan ook een blijvende band tussen Nederland en Nederlands-Indië. Ook gaat men ervan uit dat de opvoeding tot autonomie zeer lange tijd in beslag zal nemen, en dat deze opvoeding een roeping is voor Nederland.⁸⁰

Genoemde vooronderstellingen van het streven naar autonomie zijn vrijwel alle terug te vinden in het – voor Nederlandse begrippen zeer vooruitstrevende – Verslag van de herzieningscommissie uit 1920. Deze commissie wil namelijk op korte termijn, en in het kader van de invoering van de coördinatieleer in het Nederlandse koloniale staatsrecht, een stelsel van beperkte autonomie voor Nederlands-Indië invoeren. Dit stelsel moet op langere termijn uitmonden in (vrijwel) volkomen autonomie, maar dit houdt geen breuk met Nederland in: de commissie streeft niet naar onafhankelijkheid voor Nederlands-Indië. Het autonome Nederlands-Indië krijgt zelfstandige bevoegdheden die

moeten worden uitgeoefend binnen de grenzen van het Nederlandsche staatsverband. Op behoud van dit staatsverband moet voor Indië ongetwijfeld hoge prijs worden gesteld en de Commissie aarzelt niet om dit tot uiting te brengen door haar voorstel om uitdrukkelijk aan de Wetgevende Macht van het Koninkrijk de bevoegdheid toe te kennen tot ingrijpen, wanneer zulks ter wille van dat verband noodig is. Zij acht erkenning van deze bevoegdheid bovendien gerechtvaardigd op geschiedkundige gronden en in overeenstemming met Nederlands plicht om Indië's welzijn te bevorderen.⁸¹

In 1922 verschijnt een *Proeve van eene staatsregeling voor Nederlandsch-Indië*, die in veel opzichten aansluit bij het Verslag van de herzieningscommissie. De Proeve wordt in 1923 aangevuld met een Memorie. De Proeve en de Memorie zijn geschreven door een in koloniaal opzicht vooruitstrevend gezelschap, waartoe ook Van Vollenhoven behoorde.⁸² De schrijvers

⁸⁰ Zie Efthymiou, *De organisatie van regelgeving*, p. 342-343 en p. 359-366.

⁸¹ *Verslag van de commissie tot herziening*, p. 7.

⁸² De andere schrijvers zijn Oppenheim, oud-hoogleraar te Leiden; Carpentier Alting, de voorzitter van de herzieningscommissie; Kleintjes, hoogleraar te Amsterdam; en Snouck Hurgronje, hoogleraar te Leiden. Oerip Kartodirdjo, die rechten heeft gestudeerd in Leiden, is opgetreden als secretaris.

streven naar een grotere mate van autonomie voor Nederlands-Indië, binnen de grenzen van de koloniale artikelen van de Grondwet van 1922, en menen dat dit kan gebeuren 'zonder in eenig opzicht te kort te doen aan de behoefte van bedachtzame geleidelijkheid'.⁸³ Grotere zelfstandigheid voor Nederlands-Indië wordt hier dus gezien als een proces dat lange tijd in beslag zal gaan nemen. Over onafhankelijkheid wordt in de Proeve en de Memorie niet gesproken.

Over onafhankelijkheid wordt in 1925 evenmin gesproken door oud-gouverneur-generaal Van Limburg Stirum. In een redevoering van dat jaar, later gepubliceerd in het tijdschrift *De Gids*, beschrijft hij zijn opvattingen over de staatkundige ontwikkeling van Nederlands-Indië. Aan de staatsinrichting van Nederlands-Indië moet volgens hem ten grondslag liggen

het beginsel dat de inheemsche en de uitheemsche elementen, personen en belangen die de Indische maatschappij vormen, gelijk recht op erkenning hebben, en dat het Nederlands taak is daarbij de juiste verhouding te bewaren. [...] Naarmate de ontwikkeling der bevolking toeneemt moet eenerzijds haar zeggenschap worden toegekend in de wijze waarop wordt bestuurd, anderzijds heeft Nederland [...] te waken voor doeltreffende bestuursvoering en ontwikkeling der hulpbronnen van het land.⁸⁴

Bij de ontwikkeling van Nederlands-Indië en van de inheemse bevolking is een Nederlandse rol vooralsnog onmisbaar. Het moet voor de ontwikkelde oosterling duidelijk zijn 'dat het heil van zijn land samenwerking met ons vraagt, en dat wanneer die harmonie verbroken werd onoverzienbare schade voor Indië het gevolg zoude zijn'.⁸⁵ Wel kan men zich afvragen wanneer de ontwikkeling van Nederlands-Indië en zijn inheemse bevolking voltooid is en welke gevolgen die voltooiing zal hebben voor de verhouding tussen Nederland en Nederlands-Indië. Van Limburg Stirum moet hierop het antwoord schuldig blijven. Hij kan slechts opmerken dat er nog veel scheppende arbeid verricht zal moeten worden aan de 'constructie van het staatkundig gebouw dat Indië en Nederland passen zal', op dit moment is het belangrijkste dat Nederland geen 'twijfel (laat) rijzen aan zijn goede bedoeling'.⁸⁶

Over onafhankelijkheid wordt in de jaren dertig van de twintigste eeuw wel gesproken door de Stuw-groep. Van 1930 tot 1933 verschijnt in Nederlands-Indië het tijdschrift *De Stuw. Orgaan der vereeniging tot bevordering van de maatschappelijke en staatkundige ontwikkeling van Ned.-Indië*. In dit blad propageert de vereniging, die medewerkers heeft als Van Mook (de latere luitenant-Gouverneur-Generaal) en Logemann, en beter bekend is als de Stuw-groep, een vooruitstrevende koloniale politiek. De groep streeft ernaar, aldus een beginselverklaring in het eerste nummer van het tijdschrift

83 J. Oppenheim e.a., *Memorie ter aanvulling van de 'Proeve van eene staatsregeling voor Nederlandsch-Indië'* (Leiden 1923), p. 34.

84 J.P. van Limburg Stirum, 'Indië's staatkundige ontwikkeling', in: *De Gids* 89 (1925), vierde deel, p. 334-335.

85 Van Limburg Stirum, 'Indië's staatkundige ontwikkeling', p. 336.

86 Van Limburg Stirum, 'Indië's staatkundige ontwikkeling', p. 342.

aaneensluiting en samenwerking tot stand te brengen tusschen de Nederlanders hier te lande [=Nederlands-Indië], die ervan overtuigd zijn, dat het hun plicht is mede te werken aan de verdere uitvoering van Nederland's koloniale taak, welke voltooid zal zijn, wanneer een Indisch Gemeenebest in de rij der zelfstandige volken een eigen plaats inneemt, in staat en bereid ook aan internationale verplichtingen te voldoen en recht en belang ook van niet-inheemse ingezetenen te erkennen en te beschermen. Zij streeft ernaar, dat Nederland en dat Gemeenebest blijvende banden zullen onderhouden.⁸⁷

De Nederlandse koloniale politiek moet dus leiden tot een zelfstandig Indisch gemeenebest. De Stuw-groep laat zich niet uit over de staatsvorm van het gemeenebest (eenheidsstaat of federatie), maar benadrukt in een iets later geschreven artikel wel dat met zelfstandigheid wordt bedoeld op onafhankelijkheid.⁸⁸

Dit heeft gevolgen voor de nagestreefde blijvende banden met Nederland. Deze moeten 'van cultureelen, politieken en economischen aard (zijn). De politieke verhouding van Indië tot Nederland, zal echter, nadat de onafhankelijkheid bereikt is, steeds berusten op vrije overeenstemming van beide partijen'.⁸⁹ De Stuw-groep benadrukt dat het op dit moment – begin jaren dertig – geen zin heeft om veel over die onafhankelijkheid te zeggen. Er is nog veel voorbereidend werk te verrichten, en naar het tijdstip van onafhankelijkheid kan men slechts gissen.⁹⁰

Hoewel het strikt genomen buiten het Nederlandse koloniale denken valt, wordt hier tot slot gewezen op de petitie-Soetardjo uit 1936. In dat jaar dient Soetardjo Kartohadikoesoemo, een lid van de inheemse traditionele elite van Nederlands-Indië, met vijf andere inheemsen een petitievoorstel in bij de Volksraad, het vertegenwoordigend lichaam voor Nederlands-Indië.⁹¹ Zij verzoeken daarin om bijeenroeping van een conferentie van vertegenwoordigers van Nederland en Nederlands-Indië. De conferentie moet een plan opstellen om Nederlands-Indië de staat van zelfstandigheid toe te kennen binnen de grenzen van het Koninkrijk der Nederlanden.⁹² Hoewel de voorstellers niet aangeven hoe zij zich de zelfstandigheid precies denken, is duidelijk dat ze aansluiting zoeken bij het Verslag van de herzieningscommissie. Soetardjo c.s. vinden namelijk dat Nederlands-Indië volledig autonoom moet zijn, behalve waar het gemeenschappelijke belangen betreft, zoals de internationale verhoudingen.⁹³

Het voorstel wordt, licht aangepast, in september 1936 door de Volksraad aangenomen,⁹⁴ en in oktober 1936 als adres naar onder meer de kroon verzonden. Bij Koninklijk

87 'Ter inleiding', in: *De Stuw* 1, 1 (15 maart 1930), p. 2.

88 Zie 'De nationalist en wij', in: *De Stuw* 1, 3 (16 april 1930), p. 4.

89 'De nationalist en wij', p. 4.

90 Zie Ch.O. van der Plas, 'Doelstelling in de Indische politiek', in: *Koloniaal tijdschrift* 20 (1931), p. 92.

91 Alle zes indianen zijn leden van de Volksraad.

92 Zie Handelingen Volksraad 1936-1937, Bijlagen, 26.1.

93 Zie Handelingen Volksraad 1936-1937, Bijlagen, 26.5, p. 4.

94 De aanpassing betreft de termijn voor toekenning van autonomie: het voorstel ging uit van tien jaar, de aangenomen petitie laat zich niet uit over de tijdsduur.

besluit van 16 november 1938 wijst de kroon het adres af: het is niet nodig om de gevraagde conferentie in te stellen. De Grondwet van 1922 biedt voldoende ruimte voor de ontwikkeling van autonomie voor Nederlands-Indië, en het is bovendien zo dat elke ontwikkeling in de richting van grotere autonomie geleidelijk moet zijn.⁹⁵ Kennelijk zijn initiatieven die aansluiten bij de vooruitstrevende stromingen in het Nederlandse koloniale denken, voor het Nederlandse koloniale regeringsbeleid van de jaren dertig flink wat stappen te ver.

Kijkend naar de vooroorlogse opvattingen over autonomie valt te wijzen op het volgende. Over het algemeen zijn deze opvattingen behoedzaam, en zelfs de meest vergaande opvatting die hier is behandeld – die van de Stuw-groep – gaat uit van onafhankelijkheid op lange tot zeer lange termijn, en van behoud van innige banden tussen Nederland en een onafhankelijke Indische staat. Wat vooral opvalt, is dat de opvattingen van de Stuw-groep enige verwantschap vertonen met het naoorlogse Unieconcept. Zonder over een overkoepelend verband te spreken, wil de Stuw-groep al wel dat wat in het Unieconcept door dit verband moet worden bewerkstelligd: behoud van culturele en economische banden, en op basis van vrijwilligheid ook van politieke banden. Dat de latere luitenant-Gouverneur-Generaal Van Mook ook lid van de Stuw-groep is geweest, is aan deze verwantschap waarschijnlijk niet vreemd.

6 Het akkoord van Linggadjati en de Nederlandse koloniale traditie

Uit al het voorgaande is gebleken dat er lijnen vallen te trekken van de vooroorlogse periode naar twee centrale concepten van het akkoord van Linggadjati: de VS van Indonesië en de Unie. Zowel over de mogelijkheid van federalisering van Nederlands-Indië als over de mogelijkheid van een overkoepelend verband boven Nederland en Nederlands-Indië is voor de Tweede Wereldoorlog al nagedacht. Daarmee zijn de twee concepten dus niet uit de lucht komen vallen. De vraag is wel hoe sterk de invloed van het vooroorlogse koloniale denken is geweest op beide concepten. Volgens P. Sanders, de secretaris-generaal van de Commissie-Generaal, is er bij de totstandkoming van het akkoord van Linggadjati geen sprake geweest van een bewust aansluiten bij vooroorlogse koloniale concepties.⁹⁶ En wie kijkt in het dagboek dat Schermerhorn tijdens zijn voorzitterschap van de Commissie-Generaal heeft bijgehouden, lijkt deze opvatting bevestigd te krijgen. Zo wordt in dit dagboek over Colijn in het geheel niet gesproken, en wordt Van Vollenhoven slechts éénmaal, en dan alleen in het voorbijgaan genoemd.⁹⁷

Nu is dit op zich ook niet verwonderlijk. De vooroorlogse koloniale concepties die hier

⁹⁵ Zie Handelingen Volksraad 1938-1939, Bijlagen, 93.1.

⁹⁶ Zie het interview met Sanders in dit themanummer.

⁹⁷ Zie Smit (ed.), *Dagboek van Schermerhorn*, I, p. 168 voor de opmerking over Van Vollenhoven. Schermerhorn stelt daar dat de NRC sinds de tijd van Van Vollenhoven op het gebied van de Indische politiek altijd vooruitstrevend is geweest.

van belang zijn – federatie en coördinatieleer – leefden maar bij een relatief gering aantal schrijvers en werden niet als uitgangspunten voor het vooroorlogse koloniale regeringsbeleid gebruikt. Ze waren, misschien daarom, juridisch minder goed uitgewerkt: een dergelijke uitwerking was op dat moment namelijk helemaal niet nodig. Na de Tweede Wereldoorlog, toen zowel de federalisering als het overkoepelende verband uitgangspunt werd van Nederlands beleid was een juridische uitwerking wel nodig. En voor die uitwerking kon niet worden teruggevallen op werk van voor de Tweede Wereldoorlog.

Het is echter onwaarschijnlijk dat er geen sprake is geweest van ‘inspiratie’ door de vooroorlogse opvattingen. De denkrichtingen die voor de Tweede Wereldoorlog waren gekozen, moeten invloed hebben uitgeoefend op de beleidsrichtingen die na de Tweede Wereldoorlog werden gekozen. Er lagen onuitgewerkte basisideeën waar men van uit kon gaan. Dit lijkt des te waarschijnlijker omdat een van de meest centrale figuren bij het ontwerpen van het akkoord van Linggadjati Van Mook was. Hij was goed thuis in het vooroorlogse koloniale denken, was zelfs een van de belangrijkste vooroorlogse koloniale denkers door zijn lidmaatschap van de Stuw-groep, en kon zich dus maar al te gemakkelijk laten ‘inspireren’, zowel door zijn eigen denken als door het hem bekende denken van anderen. De inspiratie heeft geleid tot twee concepten die in staatsrechtelijk opzicht veel beter doortimmerd zijn dan de (enigszins) vergelijkbare vooroorlogse concepten.

Er kan dus worden gesteld dat de Nederlandse koloniale traditie, meer in het bijzonder het denken over federalisering en over coördinatie, invloed heeft gehad op de twee centrale concepten van het akkoord van Linggadjati, zij het meer in de vorm van inspiratie dan in de vorm van bewuste aansluiting. Er is ook nog een andere manier waarop de Nederlandse koloniale traditie invloed heeft uitgeoefend op het akkoord. De aard van het Nederlandse koloniale denken over autonomie heeft namelijk invloed gehad op het mislukken van het akkoord. Een van de centrale eigenschappen in dat denken was de opvatting dat Nederland een roeping had te vervullen in Nederlands-Indië, en dat de Indonesiërs (nog) niet in staat waren om zichzelf te regeren. Deze eigenschap heeft ervoor gezorgd dat het Nederlandse koloniale beleid voor en na de Tweede Wereldoorlog altijd achter de feiten heeft aangelopen. Zo is de rede van 7 december 1942 in feite een te late reactie geweest op de petitie-Soetardjo. En zo is het verlangen om een ‘zware’ Unie te creëren, een najlen geweest van het idee van een roeping voor Nederland in Indonesië op een moment dat van een roeping al lang geen sprake meer kon zijn.⁹⁸ Dit heeft er mede voor gezorgd dat de twee centrale concepten van het akkoord van Linggadjati, de vs van Indonesië en de Nederlands-Indonesische Unie, voorbeelden zijn van juridisch fraai uitgewerkt naoorlogs Nederlands denken – geïnspireerd door vooroorlogs Nederlands koloniaal denken; en van vergeefs naoorlogs Nederlands streven – geïnspireerd door vooroorlogs Nederlands koloniaal streven.

98 Zie ook Van den Doel, *Afscheid van Indië*, p. 192.

DE STRIJD OM ONAFHANKELIJKHEID VAN INDONESIAË VÓÓR 1946

1 Inleiding

Het akkoord van Linggadjati is een mijlpaal in het proces van onafhankelijkwording van Indonesië geweest. Dit proces is lang vóór de Tweede Wereldoorlog begonnen en vooral na het begin van de Japanse bezetting in een stroomversnelling terecht gekomen. Hieronder zal worden beschreven welke ontwikkelingen zich voor, tijdens en kort na de Japanse bezetting hier hebben voorgedaan. Daarbij zal met name worden ingegaan op hetgeen zich tijdens die bezetting heeft afgespeeld.

2 De periode vóór de Japanse aanval op Nederlands-Indië

In de decennia vóór het begin van de Japanse bezetting van Nederlands-Indië was de meerderheid van de bevolking hier over het algemeen gezagsgetrouw en gematigd pro-Nederlands. Desondanks ontstond aan het begin van de twintigste eeuw een aanvankelijk gematigde, later meer radicale nationalistische stroming, die streefde naar politieke emancipatie. Aanvankelijk was hier de door Soekarno opgerichte Partai Nasional Indonesia (PNI) actief,¹ waarvan het optreden werd beheerst door de nationale gedachte ‘één land, één taal, één volk’. Later zijn twee nieuwe organisaties op de voorgrond getreden, namelijk de Partai Indonesia of Partindo, die geleid werd door Soekarno en Sartono en de Pendidikan Nasional Indonesia, die onder leiding van Mohammed Hatta en Sutan Sjahrir bezig was met de scholing van nationalistisch kader.² Hiertegen is door de conservatieve Gouverneur-Generaal B.C. de Jonge hard opgetreden. Soekarno, Hatta, Sjahrir en vele anderen zijn destijds verbannen en de organisaties werd het onmogelijk gemaakt – legaal – verder activiteiten te ontplooiën.

Dit alles kon niet verhinderen dat de nationalistische beweging zich bleef beraden over een heroriëntatie van haar doeleinden en uiteindelijk weer versterkt op de voorgrond trad. In 1935 ontstond de Partai Indonesia Raja of Parindra, die streefde naar een ‘groot en verheven Indonesië’. In 1937 werd een meer links georiënteerde organisatie ‘Gerakan Rakjat Indonesia’ (of Gerindo) in het leven geroepen.³ Het Nederlands gezag, sinds 1936 onder

1 Jan Pluvier, *Indonesië: kolonialisme, onafhankelijkheid, neo-kolonialisme* (Sunschrift 131; Nijmegen 1978), p. 29.

2 Pluvier, *Indonesië*, p. 30

leiding van Gouverneur Generaal Tjarda van Starkenborgh Stachouwer toonde zich hiertegen iets milder dan voorheen, maar bleek toch niet in staat om de verschijnselen juist te waarderen. Een in 1936 in de Volksraad aangenomen petitie Sutardjo, waarin gevraagd werd te streven naar hervormingen en Nederlands-Indië zelfstandigheid toe te kennen binnen de grenzen van art. 1 Grondwet (dat wil zeggen binnen het Nederlands rijksverband) werd afgewezen.⁴ Wel is in augustus 1940 een ‘Commissie tot bestudering van staatsrechtelijke hervormingen’, in de praktijk naar haar voorzitter als Commissie Visman aangeduid, in het leven geroepen, die moest nagaan welke wensen en opvattingen onder de Nederlands-Indische gemeenschap leefden met betrekking tot de staatkundige ontwikkeling van Nederlands-Indië. De commissie heeft op 9 december 1941 verslag uitgebracht en daarin onder meer gepleit voor beëindiging van rassenongelijkheid en invoering van andere dan rascriteria voor bijvoorbeeld personeelsselectie.⁵ Het verslag is echter nauwelijks van betekenis geweest, omdat toen juist de oorlog met Japan was uitgebroken. Op de ontwikkelingen die zich na de oorlog hebben voorgedaan heeft het naderhand niet of nauwelijks enige invloed kunnen uitoefenen.⁶

In 1939 is een federatief verband van Indonesische organisaties ‘Gabungan Politik Indonesia’ opgericht, dat opnieuw aandrong op grotere zelfstandigheid van Nederlands-Indië. Tijdens een congres op 31 januari 1941 heeft dit de volgende eisen geformuleerd:

- benoeming van een Indonesiër tot Luitenant-Gouverneur-Generaal
- benoeming van Indonesiërs tot adjunct directeur van de Nederlands-Indische departementen
- benoeming van Indonesiërs in de Raad van Nederlands-Indië (een adviescollege van de Gouverneur-Generaal)
- oprichting van een rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging en hervorming van de Volksraad tot een senaat
- algemeen actief en passief kiesrecht voor mannen en vrouwen.

De eisen werden door de Gouverneur-Generaal niet ingewilligd, maar naderhand bleek hij toch bereid een conferentie bijeen te roepen van vooraanstaande personen uit de vier delen van het Koninkrijk der Nederlanden om het probleem van de aanpassing van de structuur van het Koninkrijk aan de behoeften te bestuderen. De conferentie is nooit bijeengekomen, omdat enkele maanden later de oorlog met Japan uitbrak.⁷

3 Pluvier, *Indonesië*, p. 30

4 Pluvier, *Indonesië*, p. 31

5 Remco Raben, ‘Hoe wordt men vrij? De lange dekolonisatie van Indonesië’, in: Els Bogaerts en Remco Raben, *Van Indië tot Indonesië* (Amsterdam 2007), p. 20.

6 J.A. Jonkman, *Het oude Nederlands-Indië. Memoires van mr. J.A. Jonkman* (Assen 1971), p. 189-190.

7 B.H.M. Vlekke, *Nusantara. A history of Indonesia*, Den Haag 1965, p. 396-397.

3 De oorlog met Japan

Op 8 december 1941 begon de oorlog in het verre Oosten met de Japanse aanval op de Amerikaanse vloot in Pearl Harbour. De Japanners rukten hierna in hoog tempo op en wisten op 8 maart de Nederlandse troepen op Java tot capitulatie te dwingen. Halverwege 1942 was geheel Nederlands-Indië, uitgezonderd het zuidelijk deel van Nieuw Guinea door Japanse troepen bezet. De Gouverneur-Generaal werd gevangen genomen en naar Singapore gedeporteerd. Later is hij via Japan naar Formosa en tot slot naar Mantsjoerije overgebracht. Een aantal functionarissen vluchtte naar Australië, waar de Nederlands-Indische Commissie voor Australië en Nieuw Zeeland werd gevormd. Deze werd belast met het behartigen van de Indische belangen en heeft tot juli 1944 gefunctioneerd. Haar taak is toen overgenomen door de Raad voor Departementshoofden.

De rede van koningin Wilhelmina van 7 december 1942

De ontwikkelingen in Nederlands-Indië hebben uiteraard de volle aandacht van de Nederlandse regering gehad, die sinds 14 mei 1940 in ballingschap in Londen verbleef. De minister van koloniën, H.J. van Mook, die in mei 1942 was toegetreden tot het kabinet, was het bij een bezoek aan de Verenigde Staten gebleken dat zowel de Amerikaanse regering als de Amerikaanse publieke opinie een koloniaal bewind als achterhaald beschouwden. Hij concludeerde dat de toezegging die de Gouverneur-Generaal in 1941 had gedaan om na de oorlog een Rijksconferentie te houden om de structuur van het Koninkrijk aan de eisen van de tijd aan te passen, veel te mager was en dat behoefte bestond aan een ontwerp voor een bestuurlijke reconstructie van het Koninkrijk op korte termijn.⁸ Dit is gepresenteerd in een rede van Koningin Wilhelmina op 7 december 1942. De vorstin zegde hierin toe dat het Koninkrijk na de oorlog op grondslag van een volledig deelgenootschap zou worden herbouwd. Ieder van de vier delen zou de eigen inwendige aangelegenheden in zelfstandigheid en steunend op eigenkracht kunnen behartigen en voor verschil in behandeling op grond van ras en landaard zou geen plaats bestaan.

De rede is in de Verenigde Staten gunstig ontvangen. Met name president Roosevelt uitte zijn waardering ervoor en zegde toe dat Nederlands-Indië na de oorlog aan Nederland zou worden teruggegeven,⁹ opdat de voorgestelde nieuwe structuur dan kon worden verwezenlijkt. De uitspraken van de koningin werden destijds als essentieel, misschien wel als baanbrekend beschouwd. Wanneer men de rede echter in het perspectief van latere ontwikkelingen beziet, moet men vaststellen dat deze geen spectaculaire maar tamelijk vage toezeggingen bevat. Er werd geen onafhankelijkheid met de daarbij behorende soevereiniteit in het vooruitzicht gesteld; ook van een dominion status voor de overzeese ge-

⁸ De Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden*, dl. 9, p. 1103 en deel 11c, p. 78.

⁹ Chr. Thorne, *Allies of a kind* (London 1978), p. 238.

Eerste proclamatie van de bezetter, in het Nederlands en Maleis. (Archief Nederland Instituut voor Oorlogsdocumentatie)

PROCLAMATIE

1. ALLE BURGERS VAN BATAVIA MOETEN HUN BEROEP VOORTZETTEN A ANGEZIEN HUN VEILIGHEID WORDT GEGARANDEERD.
2. VIANDIGE HANDELINGEN TEGENOVER JAPAN EN HANDELINGEN WELE DEN VIJAND VAN JAPAN VAN NUT KUNNEN ZIJN ZULLEN TEN STRENGSTE WORDEN GESTRAFT.
3. PLUNDERING, BRANDSTICHTING EN HET VERNIELEN VAN EIGENDOMMEN ZULLEN TEN STRENGSTE WORDEN GESTRAFT.
4. AFVOEREN NAAR BUITEN DE STAD VAN LEVENSMIDDELEN EN BRANDSTOFFEN MET UITZONDERING VAN DIE VOOR EIGEN GEBRUIK, IS VERBODEN.
5. ALLE BURGERS MOETEN HUN VUURWAPENEN EN EXPLOSIEVEN OP HET VOORMALIGE HOOFDCOMMISSARIAAT VAN POLITIE, KONINGSPLEIN WEST, OP 7 MAART INLEVEREN.

De Commandant van de
Japansche bezettingstroepen.

MA'LOEMAT

1. SEMOEA PENDINGCEK DARI BETAWI DIWADIRKAN MENDJALANKAN TEROES PEKERDJAANNJA OLEH KARENA KESELAMATAN DIRINJA TELAH DITANGGOENG.
2. SEMOEA PERBOEATAN JANG BERMOESOEHAN KEPADA JAPAN DAN JANG BERGOENA OENTOEK MOESOEH DARI JAPAN AKAN DIHOE KOEM DENGAN SEKERAS KERASNJA.
3. MERAMPOK, MEMBAKAR, DAN MEROSAK KEPOENJAAN ORANG AKAN DIHOEKOEM DENGAN SEKERAS KERASNJA.
4. MEMBAWA KELOEAR KOTA BABANG BARANG MAKANAN DAN KA JOE BAKAR, MINJAK TANAH DAN SERAGAINJA KETJOEALI OENTOEK KEPERLOEAN SENDIRI, DILARANG DENGAN KEPAS.
5. SEMOEA PENDINGCEK DIWADIRKAN MENJERAKAN SENDJATA API-NJA DAN BARANG2 JANG MELETOES PADA TANGGAL 7 MAART 1942 DI KANTOR HOOFDCOMMISSARIAAT LAMA KONINGSPLEIN WEST.

Commandant dari balatentara
Nippon jang mendoedoeki
daerah Betawi.

biedsdelen was geen sprake. Het buitenlands beleid zou ook in de toekomst in Den Haag worden bepaald. Het kan dan ook betwijfeld worden of de rede in nationalistische kringen in Indië, voor zover er daar kennis van werd genomen, veel indruk heeft gemaakt.



Heel Azië onder Japanse leiding ... een der talloze affiches die door het Japanse bestuur zijn uitgegeven. (Archief Nederland Instituut voor Oorlogsdocumentatie)

Japans bestuur over Nederlands-Indië

Inmiddels hadden de Japanners, nadat zij de macht hadden overgenomen, een bestuurlijke reorganisatie doorgevoerd. Sumatra werd met Malakka samengevoegd en onder de commandant van het 25e Japanse leger geplaatst, Java kwam onder de commandant van het 16e Japanse leger en alle overige eilanden werden door de Japanse marine bestuurd.¹⁰ Op een lager niveau werd de Nederlandse bestuursorganisatie in grote lijnen in stand gelaten. Wel werden andere bestuursmethoden en bestuursmiddelen – waaronder lijfstraffen – ingevoerd. Alle Nederlanders werden van hun posten verwijderd en in kampen geï-

¹⁰ J.H.A. Logemann, *Het staatsrecht van Indonesië* (Den Haag 1955), p.30.

terneerd. Indië werd een deel van de Groot Oost Aziatische Welvaartssfeer, waarin een zogenaamd Nieuwe Economische Orde moest worden gecreëerd.

De militaire bevelhebbers van de drie delen, waarin Nederlands-Indië werd verdeeld, hadden elk een eigen stijl van leiding geven. Ieder van hen vaardigde een groot aantal bestuursregels uit, maar de leiding van het 25^e leger, dat Sumatra en Malakka bestuurde, beklemtoonde vooral dat dit gebied een integraal onderdeel van het Japanse rijk was geworden. De leiding van het 16^e leger, dat Java bestuurde, hield zich uitvoerig bezig met het economisch beleid. Er werd regelmatig op gewezen dat Java deel uitmaakte van de Groot Oost Aziatische Welvaartssfeer en dat hier een Nieuwe Economische Orde werd gecreëerd, die gebaseerd zou zijn op de Hakkoichiu leer.¹¹ Deze had als uitgangspunt dat alle volken een broederschap vormden, zij het onder Japanse hegemonie (hakko-ichiu: acht hoeken van de wereld onder één dak).¹² De Nieuwe Economische Orde was fascistisch georiënteerd en werd gekenmerkt door het feit dat het publiek belang voorrang had boven het privé belang. De marine, die Borneo en de Grote Oost bestuurde, legde er evenals de leiders van het 25^e leger de nadruk op dat de hun toegewezen gebieden blijvend deel zouden uitmaken van het Japanse rijk. Opvallend waren de hier ingevoerde regels, gericht op het bevorderen van de discipline (onder meer een circulaire houdende een regeling over ‘geest en houding’).¹³

In de eerste weken na hun komst hebben de Japanners er naar gestreefd de nationalistenvoor zich in te nemen door in te spelen op nationalistische gevoelens. Op de radio werd dagelijks het volkslied ‘Indonesia Raja’ (Groot Indonesië) tezamen met het Japanse volkslied gespeeld en op openbare gebouwen werd de Indonesische rood-witte vlag gehesen. Daarbij bleken de Japanners veel duidelijker dan de Nederlanders oog te hebben voor de door velen gevoelde behoefte aan modernisering. In de praktijk betekende modernisering bij hen echter vooral Japanisering. Daarbij hadden de Japanners minder dan de Nederlanders begrip voor de culturele diversiteit op lokaal niveau.¹⁴ In dit verband werd het na enige tijd duidelijk dat het Japanse bestuur niet de steun kreeg die het had verwacht. Als reactie hierop ging het nieuwe bewind ertoe over zo veel mogelijk mensen in te zetten bij de oorlogseconomie. Velen werden als dwangarbeiders (romusha’s) te werk gesteld in de landbouw, bij bouwprojecten of de aanleg van irrigatiewerken en spoorwegen.¹⁵

Toen na enkele weken het volkslied werd verboden en de Indonesische vlaggen niet meer mochten worden gehesen, hebben de nationalistenvoor zich beraden hoe zij zouden reageren. Op 9 juli 1942 hebben zij een bijeenkomst gehouden en besloten enerzijds te stre-

11 H.J. Benda, J.K. Irikura, Koichi Kishi, *Japanese Military Administration in Indonesia: Selected Documents* (Yale University, New Haven 1965), p. 103.

12 R. de Bruin, *Islam en nationalisme in door Japan bezet Indonesië 1942-1945* ('s-Gravenhage 1982), p. 84.

13 Benda e.a., *Japanese Military Administration*, p. 230

14 Raben, ‘Hoe wordt men vrij?’, p. 18

15 Ratna Saptari en E. Erman, ‘Arbeiders en de strijd om de onafhankelijkheid’, in: Els Bogaerts en Remco Raben, *Van Indië tot Indonesië* (Amsterdam 2007), p. 81.

ven naar openlijke – bovengrondse – samenwerking met de Japanners en anderzijds tegelijk ondergronds verzet te plegen.¹⁶ In de loop van 1942 is een nationalistische beweging ‘Pusat Tenaga Rakjat’ (Putera) opgericht, die bedoeld was als een bundeling van alle richtingen, zowel Islamitische als seculiere, die aanhangers onder de bevolking hadden. Enerzijds moest deze beweging het Japanse bewind steunen, anderzijds moest zij nationalistische activiteiten ontplooiën. Omdat het laatste in de praktijk soms leidde tot wrijvingen met de Japanners, is de Putera in 1944 vrij onverwacht weer opgeheven.¹⁷ Overigens hebben de Japanners in een later stadium opnieuw pogingen gedaan de bevolking voor zich in te nemen door de instelling van politieke adviesraden, die de indruk moesten wekken dat de Indonesiërs bij de politieke besluitvorming betrokken zouden worden.

Vorbereiding voor de onafhankelijkheid

Omdat onder het Japanse bestuur de levensomstandigheden geleidelijk steeds meer verslechterden, groeide onder alle lagen van de bevolking de ontevredenheid. Daarbij verslechterde de militaire situatie van Japan voortdurend, zodat op den duur twijfel ontstond of Japan blijvend gezag over Nederlands-Indië kon uitoefenen. Ook in andere door Japan bezette landen ontstond zo’n situatie, zodat het Japanse bewind besloot sommige landen onafhankelijkheid te verlenen en tegelijk bondgenootschappelijk met hen te blijven samenwerken. Dit gebeurde in Birma, dat op 1 augustus 1943 onafhankelijk werd, en op de Filippijnen (onafhankelijkheid op 14 oktober 1943).¹⁸ Op Java werd in mei 1943 een resolutie uitgevaardigd met de aankondiging dat de bevolking hier in de nabije toekomst zelfbestuur zou worden verleend. Tijdens een geheime bijeenkomst van politieke en militaire leiders in Tokio op 31 mei 1943 werd evenwel in beginsel besloten Indonesië bij Japan in te lijven, maar hiervan werd de nationalistische beweging onkundig gelaten.¹⁹ De situatie ontwikkelde zich in de daarop volgende periode zodanig dat in maart 1944 een organisatie ‘Djawa Hokokai’ (Javaanse Vereniging tot dienst aan het volk) werd opgericht, waarin zowel Indonesische nationalisten als Japanse militairen leidende functies vervulden, maar waarin in feite de Japanners domineerden. Daarnaast zijn nationalistische organisaties in het leven geroepen, die de Japanners – zonder veel succes – poogden voor hun doeleinden in te zetten.

Tegelijkertijd bestond er een ondergrondse beweging, die zich volledig distantieerde van de Japanse oorlogsinspanning en die een georganiseerde opstand tegen het Japanse bewind voorbereidde.²⁰ In de praktijk ontstond een situatie, die leidde tot de ondergang van de starre sociale structuren uit het koloniale tijdperk.

16 Casper Schuurin, *Abdulgani, 70 jaar nationalist van het eerste uur* (Zutphen 2003), p. 20.

17 Schuurin, *Abdulgani*, p. 21

18 Jacques Robert, *Le Japon* (Parijs 1969), p. 184.

19 G.B.J. Hiltermann, *Sesam geschiedenis van de Tweede wereldoorlog* (Baarn 2005), I, p. 399.

20 Schuurin, *Abdulgani*, p. 22-23

Halverwege 1944 is aan Java volledige onafhankelijkheid in het vooruitzicht gesteld; in de overige delen van Nederlands-Indië zou het Japanse bewind vooralsnog niet verdwijnen, maar in de daarop volgende maanden bleek dit niet te kunnen worden volgehouden. Nadat op 18 juli in Japan een nieuw door militairen geleid kabinet was opgetreden, zijn op 25 augustus 1944 de eerste voorstellen voor het verlenen van onafhankelijkheid aan geheel Indonesië geformuleerd. Vervolgens kondigde de premier, Koeniki Koiso, op 9 september aan dat Indonesië een soevereine zelfstandige staat zou worden.²¹ Er werden uitgangspunten voor het verlenen van de onafhankelijkheid bekend gemaakt, waarbij de enige belangrijke voorwaarde, die aan de onafhankelijkheidsverlening werd verbonden, was dat Indonesië Japan onvoorwaardelijk zou steunen in de strijd tegen de geallieerden. Op 1 maart 1945 kondigde generaal Harada de oprichting van een 'Voorlopig comité van onderzoek ter voorbereiding van de onafhankelijkheid' (Badan Penyelidik) aan. Dit is beschouwd als de eerste concrete stap om de door Koiso in september 1944 gedane belofte om onafhankelijkheid te verlenen, gestand te doen. Dat bijna een half jaar nodig was om hiertoe te komen, is toegeschreven aan onenigheid tussen militaire functionarissen van de marine, de landmacht en regeringsfunctionarissen in Tokio, Saigon en Singapore over de bij de onafhankelijkheidsverlening te volgen procedure.²² Op 29 april 1945 is de samenstelling van het comité, dat stond onder leiding van dr. Radjiman en waarin Soekarno en Hatta zitting hadden, formeel bekend gemaakt, terwijl op 28 mei de officiële installatie plaats vond. Het comité telde zestig leden, waaronder niet alleen Indonesiërs, maar ook Chinezen en Euraziaten. Een aantal Japanners maakten als toegevoegd lid deel uit van het comité; zij hebben hierin waarschijnlijk geen actieve rol gespeeld. De taak van het comité was alle relevante feiten en voorwaarden te onderzoeken om te komen tot een onafhankelijk Indonesië. Het comité stelde vast dat voor het verlenen van de onafhankelijkheid niet aan bepaalde bijzondere voorwaarden hoefde te worden voldaan, behalve dat de nieuwe staat onderdeel zou moeten zijn van de Groot Oost Aziatische Welvaartssfeer.

Op 1 juni 1945 hield Soekarno in dit comité een belangrijke toespraak, de Pancasila-rede, waarin hij vijf beginselen verwoordde waarop de nieuwe staat moest worden gebaseerd: nationalisme, (mede) menselijkheid, een regering van en voor het volk, sociale rechtvaardigheid en wederzijds respect met geloof in God.²³ Het comité heeft met deze rede als uitgangspunt zich vervolgens bezig gehouden met de regeringsvorm alsmede de toekomstige structuur van staat en maatschappij. Op 22 juni is het zogenaamde Handvest van Djakarta of Djakarta Charter (Piagam Djakarta) opgesteld, dat als ontwerp grondwet kan worden beschouwd en dat op 16 juli (volgens sommigen op 17 juli) is goedgekeurd. Over de staatsvorm heeft een kleine commissie zich nog uitvoerig beraden en daarbij met name de vraag aan de orde gesteld of Indonesië een monarchie c.q. sultanaat of een repu-

21 Benda e.a., *Japanese Military Administration*, p. 259

22 George Sanford Kanahela, *The Japanese occupation of Indonesia. Prelude to independence* (diss. Cornell university, Ann Arbor Michigan, U.S.A. 1967), p. 184.

23 Schuurin, *Abdulgani*, p. 87-89

blik moest worden. Daarbij bleek een uitgesproken voorkeur voor de republikeinse staatsvorm te bestaan.²⁴ In algemene zin verkozen de Indonesische leiders Westerse denkbeelden, instellingen en organen boven Japanse alternatieven.

Toen in dezelfde periode duidelijk werd dat een nederlaag van Japan binnen afzienbare tijd waarschijnlijk onontkoombaar zou zijn, heeft het Japanse bewind besloten de verlening van de onafhankelijkheid te bespoedigen. Op 7 augustus is een Comité ter voorbereiding van de onafhankelijkheid (Panitya Persapian Kemérdekaan Indonesia) ingesteld, met Soekarno als voorzitter, om de gezagsoverdracht formeel te regelen. Voor het eerst werd er nu naar gestreefd de ontwikkeling op Java synchroom met die op de andere eilanden, voor zover men daarover gezag had, te laten verlopen.

4 Uitroeping van de onafhankelijkheid

Nadat in de daarop volgende week de atoombommen op Hiroshima en Nagasaki waren geworpen, heeft het Japanse bewind op 15 augustus 1945, veel eerder dan verwacht, gecapituleerd. Dit deed een geheel nieuwe situatie ontstaan. Soekarno en Hatta waren op 8 augustus nog bij de Japanse bevelhebber, veldmaarschalk H. Terauchi, in Saigon ontboden, die een dag tevoren een proclamatie had uitgevaardigd met de mededeling dat het Indonesische volk als een onafhankelijke natie zijn plaats zou innemen in de Groot Oost Aziatische Welvaartssfeer. Na hun komst in Saigon op 11 augustus hadden de twee Indonesische leiders van hem vernomen dat de Japanse regering Indonesië op een door hen te bepalen tijdstip onafhankelijkheid wilde verlenen. Het was volgens Terauchi de bedoeling dat de onafhankelijke Republiek Indonesia het gehele grondgebied van het voormalig Nederlands-Indië zou omvatten. De Republiek zou een federale staat – geen eenheidsstaat, zoals Soekarno eigenlijk wenste – moeten worden. Radicale nationalistes gaven op 14 augustus echter te kennen het niet op prijs te stellen dat Indonesië onder toezicht van Japan onafhankelijk zou worden. Zij drongen er op aan dat de onafhankelijkheid eenzijdig zou worden uitgeroepen en stelden een door Sjahrir opgestelde, ongeveer driehonderd woorden tellende onafhankelijkheidsverklaring met een anti-Japanse strekking voor.²⁵ Nadat Soekarno en Hatta dezelfde dag waren teruggekeerd, zijn zij door de nationalistes ontvoerd naar Rengasdeklok en hebben, nadat zij daartoe onder druk waren gezet, op 16 augustus een andere, korte proclamatie van twee zinnen laten ontwerpen, die de dag daarop door Soekarno in zijn woning is voorgelezen. De proclamatie had geen anti-Japanse strekking en luidde als volgt:

²⁴ De Bruin, *Islam en nationalisme*, p. 91.

²⁵ Lambert Giebels, *Soekarno. Nederlandsch onderdaan. Een biografie 1901-1950* (Amsterdam 1999), p. 345.

Wij, volk van Indonesië, verklaren door deze ‘de vrijheid van Indonesië’.

Aangelegenheden betreffende de verschuiving der macht en wat daarmee samenhangt, zullen in de kortst mogelijke tijd met toewijding worden uitgewerkt.

Djakarta 17e dag van de achtste maand 2605 [Japanse jaartelling].

Uit naam van het Indonesische volk,

Soekarno, Hatta.²⁶

Na de voorlezing werd de Indonesische vlag gehesen en het volkslied Indonesia Raja gezongen. Van Japanse zijde is op het – eigenmachtig – uitroepen van de onafhankelijkheid wat tweeslachtig gereageerd. De Japanse commandant in Batavia wilde zijn toestemming hieraan niet onthouden, omdat hij vreesde dat anders gevechten zouden ontstaan, die de nodige slachtoffers zouden eisen. De geallieerden konden hem hiervoor dan verantwoordelijk stellen. Toen echter ‘vrijheidsproclamaties’ op verschillende plaatsen in Batavia werden aangeplakt, verwijderde de Japanse politie deze korte tijd later wee. Dit heeft aanleiding gegeven tot een reeks incidenten.²⁷

De dag na de uitroeping van de onafhankelijkheid, 18 augustus, werden Soekarno en Hatta als president en vice-president van de Republiek aangewezen en is een grondwet vastgesteld. Over de voorbereiding hiervan is niet veel bekend. Aangenomen wordt dat de tekst voor een groot deel is gebaseerd op het hierboven genoemde Djakarta Charter, dat voor een groot deel door een gezelschap van negen wijzen uit de Badan Penyelidik was opgesteld. Het hiervoor genoemde Comité ter voorbereiding van de Onafhankelijkheid werd op 22 augustus omgezet in een raadgevend lichaam, genaamd Komité Nasional Indonesia Pasat (KNIP) of Centraal Nationaal Indonesisch Comité. Op 31 augustus werd een presidentieel kabinet gevormd. De Japanners, gedemoraliseerd door de nederlaag van hun land, zagen zich genoodzaakt de macht volledig prijs te geven en droegen op delen van Java hun wapens aan de nationalistes over.²⁸

Over de vraag hoe het ambtenarenapparaat zich toen heeft opgesteld, bestaat in de literatuur geen eenstemmigheid. Pluvier betoogt dat de ambtenaren massaal, zonder formaliteiten in dienst zijn getreden van de Republiek.²⁹ Het dagboek van Schermerhorn lijkt dit te bevestigen.³⁰ De situatie is vervolgens op 25 september geformaliseerd met een decreet, dat bepaalde dat de Indonesische ambtenaren van het voormalige Nederlandse en Japanse bestuur ambtenaren van de Republiek werden. Een ander beeld wordt geschetst door Van Dijk. Hij wijst er op dat op verschillende plaatsen de door de Republiek aangewezen regionale ambtenaren zijn vervangen door ‘lokale groepen’ die uit naam van diezelfde Republiek opereerden. In feite ontstond een situatie, waarin naast de formeel door het centrale

26 Liek Mulder en Anne Doedens, *Geschiedenis van de twintigste eeuw* (Apeldoorn 1991), p. 180.

27 C. Smit, *De Indonesische kwestie* (Leiden 1952), p. 46.

28 Pluvier, *Indonesië*, p. 52-53

29 Pluvier, *Indonesië*, p. 53

30 Smit, *Het akkoord van Linggadjati*, p. 7.

gezag aangewezen Republikeinse ambtenaren soms een schaduwbestuur functioneerde, dat eveneens pretendeerde namens die centrale overheid te handelen, maar dat in de praktijk weinig macht had.³¹ Op sommige plaatsen waren de machtsverhoudingen omgekeerd en konden de Republikeinse ambtenaren niets uitrichten, omdat de ‘schaduwfunctionarissen’ het bestuur feitelijk uitoefenden.

In feite vonden volgens Van Dijk twee soorten revoluties plaats: de eerste in Djakarta, waar de onafhankelijkheid was uitgeroepen en een centraal bestuursapparaat werd opgebouwd, de tweede op lokaal niveau, waar men onafhankelijk van Djakarta optrad en vaak tegen het beleid van de centrale overheid inging.³² Op het platteland was de omwenteling niet zelden een sociale revolutie, waarbij men in opstand kwam tegen de traditionele adellijke leiders, die onder het Nederlandse en Japanse bestuur de voornaamste posities in het inheemse bestuursapparaat hadden bekleed.

5 De Grondwet

Zoals hierboven naar voren kwam is op 16 juli een als ‘Djakarta Charter’ bekend geworden ontwerp grondwet vastgesteld. Deze bestond uit een preambule en 53 artikelen. Vermoedelijk is dit document te beschouwen als voorloper van de op 18 augustus aanvaarde grondwet van de Republiek Indonesia.³³ Over de inhoud het volgende. De preambule wordt voor het grootste deel gevormd door de Pancasila, de vijf beginselen die Soekarno in zijn rede van 1 juni 1945 had genoemd en die zijn aan te merken als de grondslag van de Indonesische staat. In de artikelen die de eigenlijke inhoud van de grondwet vormden, werd vervolgens het gezag opgedragen aan vijf organen:

- de president
- twee vice-presidenten
- het Volkscongres (Badan Permusjawaratan Rakjat)
- de Raad van Volksvertegenwoordigers (Dewan Perwakilan Rakjat)
- de Hoge Raad van Advies (Dewan Pertimbangan Agung).³⁴

Het Volkscongres was het orgaan, waardoor het volk het hoogste gezag kon uitoefenen. Met de instelling hiervan werd beoogd het beginsel van volksoevereiniteit inhoud te geven. Het congres wees de president en de vice-presidenten aan en stelde het regeringsbeleid vast. Alleen aan dit orgaan was de president verantwoording verschuldigd. Omdat het con-

³¹ C. van Dijk, ‘De strijd om erkenning. Het bestuur na 1942’, in: R.N.J. Kamerling, *Indonesië toen en nu* (Amsterdam 1980), p. 109.

³² Van Dijk, ‘De strijd om erkenning’, p. 112.

³³ J.H.A. Logemann, *Nieuwe gegevens over het ontstaan van de Indonesische grondwet* (Amsterdam 1962), p. 9.; zie ook J.H.A. Logemann, ‘Indonesië, terugkeer tot de grondwet van 1945’, in: *Bijdragen tot de taal-, land- en volkenkunde* 115 (1959).

gres slechts eens in de vijf jaar moest bijeenkomen, had de president in de praktijk grote macht. Diens bevoegdheden waren uitgebreid: hij kon ministers benoemen en ontslaan, voerde het opperbevel over marine, landmacht en luchtmacht en had grote invloed op de vaststelling van de wetgeving. Deze kon hij echter alleen met goedkeuring van de volksvertegenwoordiging in werking doen treden. Hij was daarbij niet bevoegd de Raad van Volksvertegenwoordigers te ontbinden. De Hoge Raad van Advies was een orgaan dat gelijkenis vertoonde met een Japans adviesorgaan, de Sangi-kai. Het was belast met het uitbrengen van adviezen aan de regering en het beantwoorden van door de president gestelde vragen.³⁵

Het Djakarta Charter bevatte verder regels voor de rechterlijke macht en voorzorg in een geünificeerd systeem van rechtbanken naar Japans model. Anders dan in Nederlands-Indië, dat een dualistisch stelsel kende met afzonderlijke gerechten voor Nederlanders en voor niet-Nederlanders, werd de rechtspraak alleen aan door de wet erkende en voor een ieder bestemde rechtbanken toevertrouwd; de vroegere inheemse rechtspraak verdween formeel, al is bepaalde niet-erkende dorpsjustitie vermoedelijk blijven functioneren. Het Charter waarborgde voorts twee grondrechten: de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van onderwijs. De staat was daarbij verantwoordelijk zorg te dragen voor adequaat onderwijs en voor de opvang van verwaarloosde kinderen. In andere grondrechten voorzorg men niet.. De staat werd belast met de instandhouding van alsmede beleidsbepaling voor belangrijke productiemiddelen. Tot slot bevatte het Charter een aantal regels van overgangsrecht, die onder meer inhielden dat gedurende de oorlog de Japanse krijgsmacht belast was met de landsverdediging.

Enkele weken na de vaststelling van dit document, op 18 augustus, heeft het Comité ter Voorbereiding van de Onafhankelijkheid de op het Charter gebaseerde grondwet voor de Republiek Indonesia goedgekeurd. Deze is echter maar voor een beperkt gedeelte in werking getreden.³⁶ Aan de tekst van het Charter werd het Islamitische karakter ontnomen door het schrappen van de in de preambule opgenomen clausule dat belijders van de Islam verplicht waren volgens de godsdienst-wet te leven. Verder kwam het voorschrift dat de president de Islam diende te belijden te vervallen. De grondwet had deels dezelfde preambule als het Djakarta Charter en belastte voorts de hierin genoemde organen met de uitoefening van het gezag, zij het dat er niet twee, maar één vice-president werd aangewezen. De president kreeg de bevoegdheid regeringsverordeningen ter uitvoering van de wet vast te stellen en verdragen met andere mogendheden te sluiten. Het laatste kon, evenals de vaststelling van de wet en de begroting, alleen met instemming van het parlement gebeuren. In noodsituaties kon de president regeringsverordeningen met kracht van wet uitvaardigen, maar deze dienden vervolgens door het parlement, zodra dit in een nieuwe zitting bijeen zou komen, te worden goedgekeurd.³⁷

34 Kanahale, *Japanese occupation*, p. 212.

35 Kanahale, *Japanese occupation*, p. 213.

36 Logemann, *Staatsrecht van Indonesië*, p. 33-34.

37 Logemann, *Staatsrecht van Indonesië*, p. 34.

Het onder de Japanse bezetting gecreëerde stelsel van departementen (kementarian) werd met enkele aanpassingen gehandhaafd. Twaalf werden er ingesteld, waaronder een nieuw departement van godsdienst, terwijl het onder het Japanse bewind ingestelde departement van politie werd opgeheven. De Hoge Raad van Advies werd een college, dat gelijkenis vertoonde met de Nederlandse Raad van State of de Raad van Nederlands-Indië.³⁸

Voor de rechterlijke macht werd, evenals in het Djakarta Charter, de Japanse organisatie overgenomen met staatsrechtbanken in eerste aanleg (de Pengadilan Negeri), hoger beroep-rechtbanken (de Pengadilan Tinggi) en een hooggerechtshof voor cassatie (Makham Agung). Opgemerkt moet hierbij worden dat de Japanse rechterlijke organisatie sinds de invoering van de Meiji grondwet in 1889 de nodige Franse en Duitse invloeden had ondergaan³⁹ en daardoor in zekere mate een Europees stempel droeg. De grondwet heeft de vroegere inheemse rechtspraak met landschapsrechtbanken niet hersteld, maar oude niet-erkende adatinstituties en dorpsjustitiegerechten bleven zich met rechtspraak bezig houden.⁴⁰

De grondwet bevatte verder, zij het summier, een grondslag voor decentralisatie. Het Indonesisch grondgebied werd opnieuw verdeeld in provincies, namelijk West-, Midden- en Oost-Java, Sumatra, Borneo, Celebes, de kleine Soenda eilanden en de Molukken. De provincies werden, evenals in het voormalig Nederlands-Indië, verdeeld in residenties. Verder werd de positie van de vroegere Vorstenlanden op Java en de zelfbestuursgebieden in de buitengewesten, evenals die der gemeenten, voorlopig ongewijzigd in stand gelaten.⁴¹

Alles bijeengenomen kunnen we vaststellen dat de eerste constitutie van de Republiek Indonesia deels Japanse en deels Nederlands-Indische invloeden vertoont. De organisatie van de rechtspraak vertoont duidelijk Japanse trekken; dit hangt vermoedelijk samen met het feit dat de dualistische Nederlands-Indische rechterlijke organisatie door de Japanners was vervangen door één uniform stelsel van gerechten en hieraan de voorkeur werd gegeven. Voorts werd, anders dan in Nederlands-Indië, waar uitvoerende en rechterlijke macht niet steeds strikt gescheiden waren, omdat in sommige gerechten vertegenwoordigers van het plaatselijk bestuur zaten, in de door de Japanners ingevoerde organisatie alleen door beroepsrechters recht gesproken. Wel konden in de Japanse organisatie gevallen van spionage, sabotage en verzet buitengerechtelijk door de kempeitai (de militaire politie) worden behandeld.⁴² Het door de Japanners ingestelde centrale bestuursapparaat is met een aantal aanpassingen in stand gelaten. De bestuurlijke decentralisatie van het Indonesische grondgebied lijkt daarentegen in belangrijke mate gebaseerd op de vroegere Nederlands-Indische bestuursorganisatie.

³⁸ Logemann, *Staatsrecht van Indonesië*, p. 34

³⁹ Robert, *Le Japon*, p. 245-247

⁴⁰ F. von Benda-Beckmann en K. von Benda-Beckmann – Drooglever Fortuyn, 'Rechtspraak: traditionele en westerse waarden in historisch perspectief', in: R.N.J. Kamerlingh, *Indonesië toen en nu* (Amsterdam 1980), p. 133.

⁴¹ G.W. Overdijkink, *Het Indonesische probleem – de feiten* ('s-Gravenhage 1946), p. 48.

⁴² Han Bing Siong, 'The Japanese occupation of Indonesia and the administration of justice today; myths and realities', in: *Bijdragen tot de taal-, land- en volkenkunde* 154 (1998), p. 416 e.v.

6 Beleid van de Nederlandse regering

De hier geschetste ontwikkeling werd door de Nederlandse regering bijzonder ongewenst geacht. De regering was er van uitgegaan dat na het vertrek van de Japanners de Nederlandse rechtsorde zou worden hersteld. Zij had in Londen voor Nederlands-Indië voor de periode vanaf het begin van de bezetting ruim veertig wetsbesluiten vastgesteld, die deels bedoeld waren ter ondersteuning van de oorlogvoering, deels ter voorbereiding van de terugkeer van het Nederlands bestuur naar Indië. De belangrijkste besluiten van de laatstgenoemde categorie waren de besluiten D 65 en D 66, beide van 23 december 1943 en E 8, E 9 en E 10, alle van 3 februari 1944. Het besluit D 65, het Overgangsbesluit Algemeen Bestuur Nederlands-Indië, beoogde het algemeen bestuur over Nederlands-Indië weer opnieuw te organiseren om de feitelijke terugkeer van het grondwettig gezag over de bezette gebieden voor te bereiden. Het was door Van Mook persoonlijk ontworpen en is in de praktijk tot de soevereiniteitsoverdracht in 1949 de grondslag geweest van het bestuur over het naoorlogse Nederlands-Indië. Het verleende de Luitenant-Gouverneur-Generaal vergaande bevoegdheden, onder meer om in overeenstemming met de Raad van departementshoofden ordonnanties vast te stellen. In de praktijk opende het zo de mogelijkheid een tamelijk autoritair gezag uit te oefenen.⁴³ Het besluit D 66, het Overgangsbesluit Indische Staatsregeling, was bestemd om te gelden als basis voor de gezagsuitoefening van de Luitenant-Gouverneur-Generaal na diens terugkeer in de kolonie en beoogde de overgang naar het opnieuw functioneren van de vroegere koloniale bestuursorganen te regelen. Het voorzag in de instelling van een Tijdelijke Volksraad, die zou optreden zolang de Volksraad niet kon bijeenkomen, en bevatte voorzieningen voor de handhaving resp. intrekking of buitenwerkingstelling van de regelingen van de bezetter. Het besluit is nooit in werking getreden. De besluiten E 8 en E 9 gaven regels inzake de oprichting van naamloze vennootschappen voor de economische wederopbouw en E 10 hield tijdelijke maatregelen in voor de uitoefening van het bankbedrijf in Nederlands-Indië. Verder is nog een aantal besluiten vastgesteld waarin de competentie van de Luitenant-Gouverneur-Generaal en de Bevelhebber der Strijdkrachten in het Oosten (BSO) werd geregeld en er zijn besluiten betreffende de dienstplicht en de uitgifte van munten en bankbiljetten vastgesteld.

De regering beschouwde de Republiek als een product van het Japanse regime en meende dat de vertegenwoordigers hiervan niet als serieuze onderhandelingspartners konden worden aangemerkt. De minister van koloniën, J.H.A. Logemann, verklaarde op 16 oktober 1945 dat de regering niet met Soekarno of Hatta in overleg wilde treden.⁴⁴ Daarmee werd een volledig gebrek aan inzicht getoond in de situatie zoals die zich in feite had ontwikkeld. Met name besepte de regering niet dat zich bij de bevolking tijdens de Japanse bezetting in zekere zin een mentaliteitsverandering had voltrokken en dat een verlangen naar

43 Smit, *Het akkoord van Linggadjati*, p. 33-34.

44 F.J.F.M. Duynstee, *De kabinetsformaties 1946-1965* (Deventer 1966), p. 4.

zelfstandigheid, dat ook al voor de bezetting had bestaan, nu meer manifest was geworden. Het zelfbewustzijn was toegenomen en de Japanse bezettingsjaren waren door velen ervaren als een voorbereiding voor een nieuwe sociale en staatkundige werkelijkheid, niet als een onderbreking van de bestaande oude orde.⁴⁵ De uitroeping van de Republiek was niet alleen een politiek en militair feit, maar betekende voor velen ook een maatschappelijke en culturele transformatie.⁴⁶ In deze situatie moesten de Nederlanders, toen zij terugkeerden, vaststellen dat de Indonesiërs op eigen benen verder wilden gaan en dat onmiskenbaar de strijd lust van de revolutie (semangat) was ontstaan.⁴⁷

De terugkerende Nederlanders kon vermoedelijk niet of nauwelijks een verwijt kon worden gemaakt van hun gebrek aan realiteitszin. Zij waren zich er niet van bewust dat de Indonesische bevolking tijdens de bezetting een meer genuanceerde kijk had gekregen op de rol van de blanken in de koloniale samenleving. Berichten die in de pers en via de radio over Indië werden verspreid alsmede rapporten die de inlichtingendiensten hierover hadden opgesteld, zullen slechts weinigen hebben bereikt en, afgezien daarvan, waarschijnlijk geen duidelijk beeld hebben gegeven van de ontwikkelingen die zich voltrokken, zodat bij buitenstaanders een vertekend beeld kan zijn ontstaan van de situatie tijdens het Japanse bewind.

7 De situatie na de Japanse nederlaag

De herbezetting van Indonesië heeft in fasen plaats gevonden, omdat de Japanners zich geleidelijk terugtrokken. Het eerst, in april 1944, is Hollandia bevrijd en van daaruit zijn Biak, Westelijk Nieuw-Guinea en daarna Borneo en de Grote Oost veroverd. De grootste problemen hebben zich voorgedaan op Java. Na de uitroeping van de Republiek Indonesia wist het Nederlands-Indische bewind aanvankelijk niet welke betekenis hieraan moest worden toegekend. Luitenant-Gouverneur-Generaal van Mook constateerde pas op 23 september dat de invloed van Soekarno veel groter was dan hij aanvankelijk had verondersteld. Als overlegpartner was Soekarno voor hem echter onaanvaardbaar. Een feitelijke verandering in de situatie deed zich pas voor na 12 september, omdat het toen door de formele gezagsoverdracht van de Japanners in Indonesië mogelijk werd hun medewerking te vragen bij de ordehandhaving. Op Sumatra is op die datum een aantal Nederlanders gedropt, waarmee een politiekorps werd gevormd, terwijl in de daarop volgende periode ook de mogelijkheid ontstond militair op te treden.⁴⁸ De ondertekening van de capitulatie-oorkonde moet op 2 september hebben plaats gevonden.⁴⁹ Over deze datum wordt echter ge-

⁴⁵ J.A.A. van Doorn, *Orde-opstand-orde, notities over Indonesië* (Meppel 1973), p. 53.

⁴⁶ Van Doorn, *Orde-opstand-orde*, p. 60.

⁴⁷ Van Doorn, *Orde-opstand-orde*, p. 42.

⁴⁸ Parlementaire enquêtecommissie 1940-1945, Verslag deel 8, p. 591, 684 en 715.

⁴⁹ Smit, *Het akkoord van Linggadjati*, p. 9.

twist; volgens de Indonesische nationalist, (later minister) Roeslan Abdulgani zou de capitulatie overeenkomst op 18 september zijn getekend.⁵⁰

Omdat Indonesië door de geallieerden was ingedeeld in het Britse operatiegebied, het South East Asia Command (SEAC), werden de Engelsen in beginsel verantwoordelijk voor de bezetting en de instelling van een tijdelijk militair bestuur voor zover de Nederlanders hiervoor niet zelf konden zorg dragen. Op 24 augustus hebben de Britse en de Nederlandse regering een overeenkomst (het 'civil affairs agreement') getekend met richtlijnen voor de bezetting van Nederlands-Indië.⁵¹ De Engelse en de Nederlandse autoriteiten hebben daarna op 27 september in Singapore overleg gepleegd en daar afgesproken dat de Engelsen zo snel mogelijk troepen beschikbaar zouden stellen om Java te bezetten. De eerste zijn kort daarna, op 29 september geland en werden meteen met grote problemen geconfronteerd. Een effectieve herbezetting van Java bleek op korte termijn niet te kunnen worden gerealiseerd als gevolg van het optreden van de Republiek Indonesia. Met name in Soerabaja is een chaotische situatie ontstaan. Hier slaagden de Indonesiërs er op 1 oktober in de macht te grijpen, maar deze moesten zij na hevige gevechten in november weer aan de Engelsen prijsgeven. De Engelsen zijn er in de loop van oktober wel in geslaagd Buitenzorg, Bandoeng en Semarang te bezetten. Verder hebben zij tussen 12 en 25 oktober tezamen met Nederlandse eenheden ook Batavia ingenomen. De autoriteiten van de Republiek Indonesia, die hier aanvankelijk zetelden, zijn uitgeweken naar Jogjakarta en Soekarno heeft op 1 november een manifest uitgevaardigd, waarin erkenning van het zelfbeschikkingsrecht van de Republiek werd geëist.⁵² Het optreden van de Engelsen heeft bij dit alles wel eens aanleiding gegeven tot kritiek. Zo verklaarde de opperbevelhebber van A.F.N.E.I. (Allied Forces Netherlands East Indies), Luitenant-generaal Christison, bij het binnentrekken van Batavia, dat hij de Republikeinse leiders zou verzoeken hem bij de uitoefening van zijn taak te steunen. De republikeinse autoriteiten zouden in dit kader verantwoordelijk blijven voor het bestuur van de gebieden, waarover zij het gezag reeds uitoefenden.⁵³ Met deze uitspraak werd de soeverein (Nederland) op gelijke voet behandeld als de regering van de Republiek Indonesia en werd het 'civil affairs agreement' in feite een dode letter. In de praktijk hebben de Engelsen slechts in een beperkt aantal enclaves op Java hun gezag kunnen vestigen.⁵⁴

Een enigszins andere situatie is op Sumatra ontstaan. Hier hebben de Engelsen ook enkele enclaves, met name Medan, Padang en Malembang bezet, maar op dit eiland deden ook andere, voornamelijk Islamitische groeperingen zich gelden. Onder het Japanse bewind hadden moslim wetgeleerden hier belangrijke bestuurlijke taken vervuld. In Atjeh is na de capitulatie een machtsvacuum ontstaan, waarin zich na enige tijd een controversale

50 Schuurin, Abdulgani, p. 29

51 Smit, *Het akkoord van Linggadjati*, p. 9

52 Smit, *Het akkoord van Linggadjati*, p. 14

53 C. Smit, *Het akkoord van Linggadjati*, p. 10

54 Pluvier, *Indonesië*, p. 60

manifesteerde tussen de traditionele adellijke leiders – de ulèëbalang – en de islamitische leiders. De ambtenaren van de ulèëbalang werden door het centrale gezag wel in hun leidende rol bevestigd, maar zij konden niet tegen aanvallen van Islamitische groeperingen worden beschermd. Het gevolg was dat in Atjeh een burgeroorlog uitbrak, waarin de positie van de ulèëbalang werd overgenomen door leiders van het Islamitisch verzet. In feite had de regering van de Republiek de situatie op Sumatra al snel niet meer onder controle, en was zij gedoemd zich hierbij neer te leggen.⁵⁵

De Engelsen hielden zich bij dit alles op de achtergrond en deden zowel op Java als op Sumatra niets om de Nederlanders te helpen het koloniaal bestuur te herstellen, gezien het feit dat zij zich als bemiddelaars beschouwden. Er werd geen medewerking verleend om Nederlandse troepen te laten landen. Een jaar later, op 30 november 1946, hebben zij hun bevoegdheden op Java en Sumatra aan de Nederlanders overgedragen en het aan hun overgelaten op welke wijze het gezag hier weer kon worden gevestigd.⁵⁶

Situatie op Portugees Timor

Volledigheidshalve kan hier nog worden vermeld dat op Portugees Timor, dat eveneens door Japan was bezet en waar een harde anti-Japanse guerrilla met als gevolg niet minder dan 40 000 doden was gevoerd,⁵⁷ de gezagsoverdracht al veel eerder heeft plaats gevonden. Reeds op 5 september 1945 is het bestuur hier door de Japanners aan de Portugese gouverneur overgedragen. Voor de handhaving van de orde en rust bleven ongeveer honderd Japanse militairen beschikbaar, die hun taak later aan Portugese troepen hebben overgedragen. Het Portugese radiostation is in de onduidelijke situatie die na de Japanse capitulatie was ontstaan, vernield, maar uiteindelijk vervangen door een Japanse installatie, die op 10 september 1945 in de lucht is gekomen.⁵⁸

8 Slotbeschouwing en conclusies

Vóór het begin van de Japanse bezetting was de meerderheid van de Indonesische bevolking gezagsgetrouw en drong slechts een betrekkelijk kleine minderheid aan op politieke veranderingen. Deze zouden dan moeten bestaan in het verkrijgen van autonomie of zelfstandigheid in Koninkrijksverband. Vanouds werd dit ook in de Verenigde Staten gepropageerd. Mede om de Amerikanen ter wille te zijn is daarom in de rede van Koningin Wil-

55 C. van Dijk, 'De strijd om erkenning', p. 114

56 Pluvier, *Indonesië*, p. 60

57 Jan Pluvier, *Azië – Oceanië, politiek Azië-Oceanië, politiek. Ontwikkelingen en gebeurtenissen in 68 landen* (Amsterdam 1985), p. 97.

58 Parlementaire enquêtecommissie 1940-1945, Verslag deel 8, p. 651

helmina van 7 december 1942 officieel aangekondigd dat de verschillende delen van het Koninkrijk in de toekomst op voet van gelijkheid het bestuur zouden uitoefenen.

Geheel andere denkbeelden werden gekoesterd door het Japanse bewind. Toen duidelijk werd dat de oorlog niet zou kunnen worden gewonnen heeft dit het beleid er op gericht een aantal tijdens de oorlog bezette gebieden onafhankelijkheid te verlenen en hier een Japan welgezind bestuur te installeren. De Japanners hebben hiervoor vooral politieke en economische motieven gehad; in Indonesië wilden zij met name toegang houden tot de voorraden grondstoffen die dit land rijk was. Voor de Indonesische nationalisten was de door de Japanners beloofde volledige onafhankelijkheid aantrekkelijker dan de eerder door de Nederlandse regering voorgestelde zelfstandigheid in Koninkrijksverband.

Na de Japanse capitulatie heeft geruime tijd onduidelijkheid bestaan wat met de verschillende delen van Indonesië zou moeten gebeuren. De Nederlandse regering wenste in het begin volledig herstel van het koloniaal bewind en zag zich daarbij tot op zekere hoogte gesteund door de Britse regering; Churchill had de toezegging gedaan 'that he was going to stand up for the Dutch Empire after the war'. In Amerikaanse kring leek men herstel van het Nederlands gezag evenmin te willen verhinderen, maar men was daar wel van oordeel dat uiteindelijk de intentie moest bestaan om zelfstandigheid te verlenen.⁵⁹ Traditioneel was men in de Verenigde Staten, voornamelijk om historische, of zo men wil, ideologische redenen, geen voorstander van een koloniaal bewind. De leiders van de Republiek Indonesia hebben zich na de onafhankelijkheidsverklaring beschouwd als logische opvolgers van het Nederlands bestuur. Hieraan ontleenden zij een zekere status, want toen in een aantal plaatsen rivaliserende groepen aanspraak maakten op uitoefening van gezag, bleek het essentieel om te bepalen of zij als Republikeinse ambtenaren konden worden beschouwd. Er zijn ook groepen geweest, die het gezag over geheel Indonesië of delen daarvan claimden en die ernaar streefden een eigen bestuursapparaat op te bouwen. Er ontwikkelden zich soms binnenlandse concurrenten van de Republiek en op een aantal plaatsen hebben twee of zelfs drie bestuursapparaten naast elkaar bestaan.⁶⁰ In feite heeft na de Japanse capitulatie lange tijd een wanordelijke situatie bestaan. De Japanse bezetting en de daarmee gepaard gegane mentaliteitsverandering bij de Indonesische bevolking hebben dit in belangrijke mate in de hand gewerkt. Het heeft vele jaren geduurd voor één uniform gezag in geheel Indonesië is aanvaard.

59 Chr. Thorne, *Allies of a kind*, p. 460

60 C. van Dijk, 'De strijd om erkenning', p. 114.

LINGGADJATI EN HET NEDERLANDSE STAATSRECHT

Rond de totstandkoming van het zogeheten akkoord van Linggadjati hebben staatsrechtelijke argumenten een belangrijke rol gespeeld, vooral in negatieve zin. Bepaalde onderdelen van het akkoord zouden in strijd zijn met het Nederlandse staatsrecht, met name met de Grondwet. De Indonesiërs plaatsten de nieuwe rechtsorde veeleer binnen het kader van het volkenrecht. Hier volgt eerst een beknopt overzicht van de staatsrechtelijke positie van Nederlandsch-Indië tot het begin van de Indonesische revolutie in 1945. Daarna worden de verschillende fasen van de totstandkoming van het akkoord van Linggadjati besproken, voor zover daarbij staatsrechtelijke problemen aan de orde kwamen.

Staatsrechtelijk kader Nederlands-Indië

Tot de Japanse aanval in 1942 was het Indische staatsrecht hecht verankerd in het staatsrecht van het koninkrijk der Nederlanden. De Grondwet sprak in de negentiende eeuw van koloniën en bezittingen, waarbij de eerste categorie op volksplantingen in dun bevolkte gebieden duidde (zoals Suriname), terwijl Oost-Indië (dat pas omstreeks het midden van de eeuw als Nederlands-Indië werd aangeduid) als een bezitting werd beschouwd, verworven door veroveringen en overeenkomsten. Geleidelijk werd echter in de praktijk de term kolonie voor alle overzeese gebieden onder Nederlandse heerschappij gebruikt. De vele discussies in het parlement over de koloniën betroffen in de negentiende eeuw vooral de vraag wie het daar voor het zeggen had: alleen de Koning of ook het parlement. Thorbecke wist bij de herziening van 1848 een zekere ruimte voor deze laatste te scheppen. Enkele onderwerpen zouden volgens artikel 59 bij wet geregeld dienen te worden en voor andere zaken was wettelijke regeling mogelijk 'zodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan'. De belangrijkste voorgeschreven wet betrof het 'Reglement op het beleid der regeering van Nederlandsch Indië', dat in 1854 tot stand kwam. Dit Regeringsreglement is wel de grondwet van Nederlands-Indië genoemd, maar de rechtspositie van de inheemse bevolking werd hierin heel weinig beschermd. Bij de totstandkoming had de regering als doelstelling van het koloniale beleid genoemd 'dat behoudens de welvaart der inheemsche bevolking dat wingewest aan Nederland zal blijven verschaffen de stoffelijke voordelen, die het doel waren der verovering'.¹ Sommige afgevaardigden maakten bezwaar tegen die term

¹ L.W.C. Keuchenius, *Handelingen der Regeering en der Staten-Generaal betreffende het Reglement op het beleid der Regeering van Nederlandsch Indië*, deel II (Utrecht 1857), p. 2.

wingewest, onder meer omdat in 1848 art. 1 van de Grondwet was komen te luiden: ‘Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat in Europa uit de tegenwoordige provinciën’ etc., welke tekst volgens Thorbecke impliceerde dat ook de koloniën deel van het rijk waren. Hiervoor zou de term wingewest dan niet juist zijn. Buys las in art. 1 Gw dat het territoriale gezag van het Koninkrijk der Nederlanden zich ook over de overzeese gebiedsdelen uitstreckte en dat de regering zich daarom ook de belangen van de koloniën moest aantrekken.² Kortom de eerste voorzichtige aanzetten tot emancipatie van de koloniën binnen en door de Grondwet.

Werden in 1887 vervolgens de ‘koloniën en bezittingen’ uitdrukkelijk genoemd naast ‘het grondgebied Europa’ als onderdelen van het Koninkrijk, in 1922 kreeg art. 1 Gw de volgende inhoud: ‘Het Koninkrijk der Nederlanden omvat het grondgebied van Nederland, Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao’. Hier en ook op andere plaatsen was het woord kolonie (en bezitting!) uit de Grondwet verdwenen. Over de uitleg van het nieuwe artikel 1 ontbrandde een discussie in de staatsrechtelijke literatuur. De regering had de nieuwe tekst bedoeld als een louter geografische opsomming van de delen van het Koninkrijk der Nederlanden. Pleitvoerders voor meer autonomie van de koloniën lazen in het artikel een nevenschikking van de vier delen van het koninkrijk, waarbij de koloniën niet onder maar naast het rijk in Europa waren geplaatst.³

Progressieve auteurs over het koloniale staatsrecht zoals Kleintjes, Van Vollenhoven, Carpentier Alting en Kranenburg waren teleurgesteld over de beperkte autonomie die Nederlands-Indië kreeg op basis van de Wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië van 1925⁴, kortweg de Indische Staatsregeling genoemd, die ook formeel echter niet meer was dan een wijziging van het oude regeringsreglement van 1854. De grondwetsherziening van 1922, waarin de nieuwe benadering door de ethische richting die het regeringsbeleid ten aanzien van de koloniën uiteindelijk haar neerslag kreeg, had meer doen verwachten. Weliswaar was al in 1918 een Volksraad tot stand gekomen, die aanvankelijk slechts een adviserende taak kreeg maar vanaf 1927 meer bij het wetgevingsproces werd betrokken. Dit orgaan kon echter niet tegen de zin van de Indische regering wetsvoorstellen van deze regering amenderen of verwerpen, laat staan leden van de Indische regering naar huis sturen. De samenstelling van de raad, die gedeeltelijk werd benoemd door de Gouverneur-Generaal, gedeeltelijk indirect werd gekozen, was verre van evenredig met de verschillende bevolkingsgroepen. De Nederlanders en andere tot de Europeanen behorende groepen, die slechts enkele procenten van de bevolking uitmaakten, hadden eerst een

² J.T. Buys, *De Grondwet. Toelichting en kritiek*, deel I (Arnhem 1883), p.7. Zie over de positie van de koloniën in het staatsrecht van de 19^e eeuw: J.M. de Meij en N.S. Eftymiou, ‘Kleintjes op de bres voor meer autonomie in het staatsrecht van Nederlands-Indië’, in: *Pro Memorie* 1 (1999), p. 57-81.

³ Zie hierover Nick Eftymiou, ‘Artikel 1 van de Grondwet vóór 1983’, in: W. Hins, A. Nieuwenhuis en J.H. Reestman (red.), *Recht en Reede. Opstellen aangeboden aan mr. J.L. de Reede* (Deventer 2005), p. 44-51.

⁴ *Staatsblad van Nederlandsch-Indië* 1925, nr. 415 en 416. Over de totstandkomingsgeschiedenis van de tekst: S. de Graaff, *Parlementaire geschiedenis van de wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië (Indische Staatsregeling)*. 's-Gravenhage 1938.

meerderheid, maar vanaf 1931 was er een zeer beperkte inheemse meerderheid in de raad.⁵ Conservatieve Gouverneurs-Generaal en Nederlandse ministers van koloniën wilden na het midden van de jaren twintig de positie van de Volksraad en van de inheemse bevolking niet verder versterken en gaven er de voorkeur aan gemeenten en regionale bestuurskringen in het leven te roepen, volgens Indonesische nationalist met het doel om gemakkelijker een verdeel en heerspolitiek te kunnen voeren.

Naast het Europese Binnenlands bestuur stond het streng daarvan afgescheiden inheemse bestuursapparaat, dat grotendeels uit leden van de inheemse adel bestond. Er was geen algemeen kiesrecht voor de bevolking en bij de uitoefening van politieke grondrechten zoals de vrijheid van drukpers en de vrijheid van vereniging en vergadering golden vergaande beperkingen. De nationalistische beweging die na het einde van de eerste wereldoorlog in Nederlands-Indië ontstond, evenals in andere door westerse mogendheden bestuurde koloniën, kon door de beperkte vrijheid weinig macht uitoefenen. Jonge intellectuelen die als leiders optraden, zoals Soekarno, Hatta en Sjahrir, de latere leiders van de Republiek Indonesia, werden uiteindelijk geïnterneerd in afgelegen oorden tot de Japanners kwamen. Naast deze nationalist die niet wilden participeren in het koloniale gezagsapparaat (de zgn. nonco's) waren er coöperatieve Indonesiërs die in diverse bestuursfuncties en raden participeerden. Ook zij verlangden naar grotere zelfstandigheid, maar sinds het einde van de jaren twintig was het voorzichtige hervormingsproces tot stilstand gekomen en dat wilde en durfde het koloniale gezag niet meer ter discussie te stellen. Een opvallend voorbeeld daarvan was de reactie op de petitie-Soetardjo uit 1936.

De petitie-Soetardjo

Soetardjo Kartohadikoesoemo, een Indonesische bestuursambtenaar, had met vijf andere eveneens gematigde leden van de Volksraad een voorstel voor een petitie (op basis van art. 68 van de Indische Staatsregeling) aan de Koningin en aan de beide kamers van de Staten-Generaal ingediend, met het verzoek

te willen bevorderen, dat een conferentie van vertegenwoordigers van Nederland en Nederlandsch-Indië worde bijeengeroepen, welke conferentie op den voet van gelijkgerechtigheid een plan zal hebben op te stellen, teneinde aan Nederlandsch-Indië langs de weg van geleidelijke hervorming binnen tien jaar, althans binnen een zoodanigen tijd als de conferentie voor de uitvoering van de gedachte mogelijk zal achten, den staat van zelfstandigheid toe te kennen binnen de grenzen van artikel 1 der Grondwet.⁶

⁵ Over de Volksraad: N.S. Eftymiou, *De organisatie van regelgeving voor Nederlands Oost-Indië: stelsels en opvattingen (1602-1942)* (Amsterdam 2005), m.n. p. 372 e.v.

⁶ Voor tekst en toelichting alsmede de geschiedenis van de totstandkoming en de reacties hierop van Koningin, Staten-Generaal en hun adviseurs: N.G.B. Gouka, *De petitie-SOETARDJO. Een Hollandse misser in Indië?* (1936-1938). Amsterdam 2001.

Uit de toelichting blijkt dat met die verwijzing naar (het eerder besproken) art. 1 Gw bedoeld werd dat de band met Nederland gehandhaafd zou blijven, dus geen onafhankelijkheid maar (meer) zelfstandigheid.

De termijn van 10 jaar die in het voorstel was genoemd werd in diverse reacties als te kort gezien en daarom geschrapt, zodat een meerderheid in de Volksraad ermee akkoord kon gaan. Vanaf het begin was het wel duidelijk dat de koloniale overheid niet positief tegenover het petitievoorstel stond, ook al ging het Soetardjo c.s. er vooral om de bestaande apathie onder de inheemse bevolking te doorbreken. Het idee van een dergelijke rondetafelconferentie was in Brits-Indië door de Engelse regering al in 1929 omarmd en het proces in de richting van onafhankelijkheid was op de Filippijnen door de Verenigde Staten al veel verder doorgevoerd. Maar de overheid vond in die jaren dat elke vergelijking met de situatie in die buurlanden onjuist was. De beantwoording van het aangepaste petitievoorstel, dat op 29 september 1936 door de Volksraad werd aangenomen, vond pas na ruim twee jaar plaats als gevolg van een uiterst trage advisering door het koloniale bestuur. Bij de afwijzing in het koninklijk besluit van 16 november 1938 no. 40 werd als hoofdargument gehanteerd 'dat de bijeenroeping van een conferentie op die wijze als in de petitie kennelijk beoogd wordt, strijdig moet worden geacht met het geldend staatsrecht'⁷. Met als overweging 'dat artikel 1 der Grondwet geenerlei aanwijzing behelst omtrent den staat van zelfstandigheid, welke Nederlandsch-Indië in het Nederlandsch Staatsbestel bezit, of zou kunnen verkrijgen'. Waaraan werd toegevoegd 'dat aanwijzingen van die strekking wel zijn vervat in de artikelen 62 tot en met 64 der Grondwet'.

De verwijzing naar art. 1 Gw is waarschijnlijk bedoeld om de eerder aangehaalde opvatting van progressieve staatsrecht auteurs over de gelijkwaardigheid van de koloniën ten opzichte van het rijk in Europa af te wijzen. Met het noemen van art. 62-64 Gw werd beoogd te onderstrepen wie het in Nederlands-Indië voor het zeggen had: het opperbestuur (=regelgeving en bestuur) door de kroon en verder de wetgever die de regeling van inwendige aangelegenheden aan aldaar gevestigde organen overliet. Kortom, de ondergeschikte positie van de kolonie werd benadrukt en de Volksraad zou niet meer mogen voorstellen dan de wet haar toestond. Waren Soetardjo c.s. door hun verwijzing naar artikel 1 Gw zo braaf geweest om aan te geven dat zij geen onafhankelijkheid nastreefden, dit werkte nu kennelijk als een boemerang: er konden geen rechten aan artikel 1 Gw ontleend worden. Maar maakte de Grondwet het nu inderdaad onmogelijk dat Nederland, het Indische koloniale bestuur en de Indonesiërs om de tafel zouden gaan zitten (ook als dit een ronde tafel zou zijn om de gezagsverhoudingen niet te benadrukken) om te overleggen over een scenario voor toekomstige ontwikkelingen? Dat vervolgens grondwetsherziening volgens de geldende procedures nodig zou zijn om veranderingen door te voeren was vers twee. In het genoemde Koninklijk Besluit wordt een *a contrario* redenering gevolgd: Wat de Grondwet niet *expressis verbis* toestaat is niet toegestaan, een legalistische benadering die wij ook bij

7 Gouka, *Petitie-Soetardjo*, bijlage 7.

de discussie over 'Linggadjati' zullen zien terugkomen. De achterliggende argumenten, zo blijkt uit de geheime adviezen, was enerzijds het oude argument dat de bevolking er 'nog niet rijp' voor was, anderzijds de vrees dat een dergelijk overleg een begin van onderminning zo niet het einde van de Nederlandse koloniale heerschappij zou kunnen betekenen.

Kort vóór de officiële afwijzing had Soetardjo inmiddels op 28 oktober 1938 vragen gesteld aan de Indische regering naar aanleiding van berichten en geruchten over een mogelijke herverdeling van koloniale gebieden, met name ten behoeve van Duitsland en Japan. Daarbij had hij zijn voorstel voor een rondetafelconferentie herhaald en toegevoegd dat na de conferentie een gezamenlijke proclamatie zou kunnen worden uitgegeven, waaruit on dubbelzinnig zou blijken dat de bevolking van Indië integraal in het Nederlandse staatsverband wilde blijven. De Gouverneur-Generaal antwoordde in samenspraak met minister Welter, die niet minder conservatief was dan Colijn, dat er geen reden was voor ongerustheid en dat zo'n proclamatie overbodig was, omdat er geen twijfel over bestond dat de Indische bevolking in het Nederlandse staatsverband wilde blijven.⁸

In de Staten-Generaal werd in die tijd met tevredenheid geconstateerd dat er bij de inheemse bevolking een grotere bereidheid zou zijn gegroeid tot samenwerking met het koloniale bestuur als gevolg van bedreigend geachte internationale ontwikkelingen. Dit nam niet weg dat ook de meeste coöperatieve partijen en organisaties bleven aandringen op veranderingen aan de top van de koloniale organisatie, niet slechts op lokaal en regionaal niveau zoals de Nederlandse regering wilde. De in mei 1939 gevormde federatie van alle nationalistische partijen (GAPI) sprak zich eind september 1939, kort na het begin van de Tweede Wereldoorlog, uit voor de instelling van 'eene regeering met een parlement dat gekozen wordt uit en door het volk, en eene regeering, die verantwoordelijk is aan dat parlement'. Dit met het argument dat de bedreiging van de veiligheid van het gezag in Nederlands-Indië en de Indonesische maatschappij in verband met de internationale gebeurtenissen versterking van de samenwerking tussen het Nederlandse en het Indonesische volk nodig maakte.⁹ De Indische regering reageerde niet en een motie van de SDAP'er Stokvis (die lid van de Volksraad was geweest), waarin gevraagd werd om toekenning van ruimere staatkundige bevoegdheden aan de kolonie, werd in de Tweede Kamer op aanraden van minister Welter met grote meerderheid verworpen.

Weinig verandering na uitbreken Tweede Wereldoorlog

In de Volksraad ging men echter verder met het streven naar een parlementaire status en op 23 februari 1940 werd door Wiwoho Poerbohadidjojo een motie ingediend waarin niet

⁸ Gouka, *De petitie-Soetardjo*, p. 223-228; S.L. van der Wal, *De Volksraad en de Staatkundige ontwikkeling van Nederlands-Indië. Een Bronnenpublikatie*, Tweede stuk 1927-1942 (Groningen 1965), p. 396-398.

⁹ Tekst van het manifest: Van der Wal, *De Volksraad*, II, p. 403.

alleen gevraagd werd om de uitbouw van de Volksraad tot een volwaardig parlement met een daaraan verantwoordelijke regering, maar ook om de instelling van een rijksraad met gelijkwaardige vertegenwoordiging van de vier rijksdelen, als hoogste staatsorgaan naast de kroon. Het uiteindelijke doel was 'zelfstandigheid van Indië binnen het rijksverband'. De motie was 'aangepast aan wat het Nederlandse staatsrecht eiste' met hulp van de toenmalige voorzitter van de Volksraad Jonkman, die tot de progressieve Stuw-groep behoorde en die later als minister van overzeese gebiedsdelen geconfronteerd zou worden met het akkoord van Linggadjati.¹⁰ De motie kwam pas in behandeling toen Nederland inmiddels door de Duitsers was bezet. De regeringsgemachtigde verklaarde op 19 augustus 1940 namens de Gouverneur-Generaal dat het het gouvernement 'niet juist voorkwam staatsrechtelijke hervormingen op dit ogenblik door te voeren of in min of meer stellige vorm voor te bereiden'. Wèl was het tijd voor 'oriëntatie en het verzamelen van stof, onmisbaar om, als het ogenblik gekomen is, tot definitieve oordeelvellingen te geraken'. De motie Wiwoho werd daarop uit teleurstelling teruggenomen. Gouverneur-Generaal Tjarda van Starkenborgh Stachouwer stelde enkele weken later 'een kleine commissie van bekwame mannen' in die naast de voorzitter Visman (lid van de raad van Nederlands-Indië) zes leden telde: twee Nederlanders, drie Indonesiërs en een Indische Chinees. Geen der leden had radicale opvattingen, aldus L. de Jong, en de instelling werd in de Indonesische pers als een afleidingsmanoeuvre gezien.¹¹

Van deze 'Commissie tot bestudering van staatsrechtelijke hervormingen' werden geen voorstellen verwacht maar inventarisatie van opvattingen die er leefden. Het begin 1942 verschenen rapport ging slechts weinig over staatsrechtelijke zaken. Bovendien was het sterk gouvernementeel van opzet en toon. De Commissie heeft het belang van de nationalistische beweging 'volkomen gebagatelliseerd', aldus Van den Doel.¹² 'Bij alle gehoorde, zonder uitzondering bestond [...] de wensch om den in den loop der eeuwen gesmeden band tusschen Nederland en Indië niet te verbreken, zij het ook dat niet allen dezen band in den bestaanden vorm wilden handhaven', aldus de Commissie.¹³ In dit verband had men kunnen wijzen op het memorandum van de GAPI waarin werd aangedrongen op verlening van 'dominionstatus', weliswaar met behoud van banden met Nederland maar in de vorm van een 'statenbond', niet een 'rijksverband'. Het rapport was de laatste drukorder van de landsdrukkerij in Batavia vóór de bezetting door Japan. Door vervoer van het rapport op schepen die getorpedeerd werden gingen bijna alle exemplaren verloren, behalve één dat in Washington werd ontvangen en dat leidde tot een tweede druk via fotografische vermenigvuldiging in 1944.

Bleven minister Welter en de Gouverneur-Generaal herhalen dat tijdens de oorlog geen veranderingen in het staatsrechtelijk bestel mogelijk waren, geleidelijk werd in Londen de

¹⁰ De Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden*, dl. 11a-2, p. 556-557.

¹¹ De Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden*, dl. 11a-2, p. 563.

¹² Van den Doel, *Afscheid van Indië*, p. 53.

aandacht verlegd naar wat na het einde van de oorlog zou kunnen gebeuren, in de eerste plaats omdat de regering in ballingschap in Londen minder optimistisch was over de toekomst dan de Indische regering. Toen de minister van koloniën Welter onder invloed van zijn belangrijkste adviseur de jurist W.G. Peekema in augustus 1940 begon in te zien dat een rijksconferentie zoals bepleit in de petitie-Soetardjo een goed toekomstperspectief voor na de oorlog bood, kon hij de Gouverneur-Generaal Tjarda van Starkenborgh Stachouwer aanvankelijk niet mee krijgen voor dit idee. Pas bij de opening van de nieuwe zitting van de Volksraad op 16 juni 1941 deed de Gouverneur-Generaal mededeling van een dergelijk voornemen, te realiseren na de bevrijding van het moederland. Hoe weinig oog er voor de toekomst bestond bleek ook uit de reactie op een vraag van Soetardjo en medestanders naar de mogelijke consequenties voor Indië van het Atlantisch Handvest, waarin gesproken werd over de vrijheid van elk volk om zelf de regeringsvorm te kiezen waaronder het wilde leven. Geantwoord werd dat het Handvest zich niet direct inliet met de interne verhoudingen in rijken 'wier bestaan zich in de geschiedenis heeft bevestigd'.¹⁴ Dit antwoord werd gegeven op 10 november 1941, kort voor de Japanse aanval op Pearl Harbour.

Van Mook, de nieuwe minister van Koloniën vanaf 21 mei 1942, had meer oog voor de internationale verhoudingen en zag de noodzaak van verdergaande beloften wel in, gezien de antikoloniale stemming in de Verenigde Staten, welk land naar verwachting een belangrijke rol zou gaan spelen bij de bevrijding van Indonesië. Dit leidde tot de later vaak aangehaalde tekst van de boodschap die koningin Wilhelmina via de radio uitsprak op 6-7 december 1942.¹⁵ Er zou een rijksconferentie komen, waarvan 'de veelbelovende voorbereiding' (gedoeld werd op het rapport van de commissie-Visman!) door de strijd was verstoord. Vernieuwing in de staatkundige bouw van het rijk, Nederland en de overzeese gebiedsdelen, was nodig, maar 'het zou daarom niet juist en ook niet mogelijk zijn daarvan nu reeds den vorm te willen bepalen'. Die naoorlogse opbouw zou evenwel kunnen plaatsvinden 'op den hechten grondslag van volledige deelgenootschap, die de voltooiing zal beteekenen van hetgeen zich in het verleden heeft ontwikkeld'. Dat zegt dus weinig over de aard van de veranderingen en de verwijzing naar het verleden maakt het niet sterker. Daar werd nog aan toegevoegd dat 'geen politieke eenheid en verbondenheid op den duur kunnen blijven bestaan, die niet gedragen worden door de vrijwillige aanvaarding en de trouw van de overgrote meerderheid der burgerij'. Deze tekst was vooral bedoeld was om anticoloniale kritiek uit de Verenigde Staten te sussen en als gevolg van de Japanse bezetting kwam de rede in de kolonie zelf vrijwel niemand ter kennis.

13 *Verslag van de Commissie tot bestudeering van staatsrechtelijke hervormingen, deel II Indië's wenschen* (2^e dr; New York 1944), p. 343.

14 Van der Wal, *De Volksraad*, II, p. 653-654.

15 Voor de tekst zie o.a. W.H. van Helsdingen, *De plaats van Nederlandsch-Indië in het koninkrijk. Stemmen van overzee* (Leiden 1946), p. 287-290. Voor de totstandkomingsgeschiedenis en de visies van ambtelijke adviseurs en ministers: C. Fasseur, 'Een koninklijke belofte', in: C. Fasseur, *De weg naar het paradijs en andere Indische geschiedenissen* (Amsterdam 1995), p. 215-233.

Uitroeping van onafhankelijkheid op 17 augustus 1945

Het is een feit dat de onafhankelijkheidsverklaring op 17 augustus 1945 voor Nederland als een grote verrassing kwam. Maar men had een dergelijke ontwikkeling wel kunnen zien aankomen, want het verlangen naar 'merdeka' was in velerlei toonaard in de jaren twintig en dertig naar voren gebracht. Men had echter de radicale nationalistes opgesloten en verbannen, terwijl naar de meer gematigde stemmen (zoals van Soetardjo c.s.) volstrekt niet geluisterd was.

Het is niet nodig hier nader in te gaan op de rol van de Japanse bezetters bij de totstandkoming van de onafhankelijkheidsverklaring op 17 augustus 1945 door Soekarno en Hatta, waarover de bijdrage van Van den Brandhof handelt. De opvatting uit de eerste jaren na de oorlog dat de Republiek Indonesië (hierna: de Republiek) een Japans maaksel zou zijn, wordt in de latere literatuur niet meer aangetroffen. Wel hebben de Japanners de jonge revolutionaire Indonesische republiek weinig in de weg gelegd, zoal niet ondersteund. De Nederlandse regering werd in haar verlangen om rust en orde te herstellen gefrustreerd door het feit dat de Engelsen op het laatste moment de herovering van het grootste gedeelte van de Indonesische archipel hadden toegewezen gekregen en admiraal Mountbatten pas half oktober 1945 troepen hiervoor beschikbaar kon stellen. De Britse en Brits-Indische troepen zouden bovendien alleen gebruikt worden om geïnterneerden te evacueren en Japanners te ontwapenen en te repatriëren, niet om het Nederlandse gezag te herstellen. De komst van Nederlandse troepen werd aanvankelijk tegengehouden. Aangedrongen werd op onderhandelingen met de Republikeinse vertegenwoordigers. Ook Australië stelde zich kritisch op tegenover de Nederlandse aanspraken.

Moeizame start onderhandelingen

Bij de eerste verkenning in Batavia in september 1945 door vertegenwoordigers van het Nederlandse gezag vanuit Australië was het uitgangspunt dat overleg met Soekarno en Hatta, als zijnde collaborateurs à la Mussert in Nederland, vermeden moest worden. In oktober werd echter geleidelijk duidelijk dat men niet om Soekarno heen kon, zoals ook door de Engelsen werd gezegd. In Nederland werd furieus gereageerd toen Van Mook twee ontmoetingen had met Republikeinse leiders waarbij ook Soekarno aanwezig was.¹⁶ Een poging om tot ontslag van Van Mook te komen werd echter getorpedeerd omdat koningin Wilhelmina hieraan niet wilde meewerken, want 'het zou onjuist zijn om in de hitte van het gevecht van Opperbevelhebber te verwisselen'.¹⁷ De uit gevangenschap bevrijde Gouver-

¹⁶ Zie voor de gebeurtenissen in deze eerste maanden F.J.F.M. Duynstee en J. Bosmans, *Het kabinet Schermerhorn-Drees 24 juni 1945- 3 juli 1946* (Assen / Amsterdam 1977), p. 584 e.v.

¹⁷ NIB 1945-1950, I, nr. 259, p. 524.

neur-Generaal Tjarda van Starckenborg Stachouwer was inmiddels op 17 oktober ontslag verleend omdat hij op geen enkele wijze bereid was met Republikeinse vertegenwoordigers te onderhandelen

Aan de Indonesische kant was de positie van de socialist Sjahrir als leider van het kabinet steeds sterker geworden. Met hem wilde de Nederlandse regering wel onderhandelen, omdat hij niet met de Japanners had meegewerkt en minder radicaal en meer bereid tot overleg werd geacht. In de Staten-Generaal was echter een meerderheid tegen onderhandelen. Van Mook wist eind december de regering ervan te overtuigen dat dit de enige reële optie was, nu voorlopig onvoldoende troepen beschikbaar waren om met geweld het gezag te herstellen. Het kabinet kon zich uiteindelijk verenigen met een eind december 1945 door minister Logemann van overzeese gebiedsdelen (die evenals Van Mook tot de Stuwgroep had behoord) opgestelde nota met een juridische structuur voor de toekomst, die voorlopig geheim werd gehouden maar wél besproken werd met de Engelse regering.¹⁸ Toen deze tekst begin januari 1946 ter vertrouwelijke kennisname werd gebracht van het senioren-convent en de Indische specialisten van de beide kamers, kwam er veel kritiek op het feit dat er al contact was geweest met de Engelsen over 'een constitutioneel plan' vóór dit met het parlement was besproken. In een kamerdebat over de Indonesische politiek op 15 januari 1946 waren er weer veel negatieve uitlatingen over Van Mook en stemde de meerderheid (50 tegen 29 stemmen) vóór een motie Van Poll (KVP) voor de instelling van een parlementaire onderzoekscommissie die in Indonesië zelf poolshoogte zou gaan nemen.¹⁹ Minister Logemann had als bezwaar dat de onderhandelingen met de Republiek hierdoor verstoord zouden worden. Als gevolg van kritiek door Van Mook werd de nog geheime december-verklaring door de minister aangepast. Op 10 februari 1946 werd deze aan de Tweede Kamer aangeboden en op dezelfde dag aan de Republikeinse leiders in Batavia voorgelegd.²⁰

Deze verklaring bevatte nieuwe elementen. Weliswaar werd begonnen met uitgebreide aanhalingen uit de boodschap van koningin Wilhelmina van 7 december 1942 met als kernwoorden 'volledig deelgenootschap' en 'vrijwillige verbondenheid', maar 'voortbouwend hierop' werd gezegd dat de bevolking van Indonesië 'na een begrensde periode van voorbereiding in vrijheid over haar staatkundig lot zal moeten kunnen beslissen'. De duur van die overgangperiode werd niet aangegeven en zou in overleg (dat in de toelichting 'moeilijk' werd genoemd) moeten worden bepaald, maar 'verondersteld' werd dat 'het eindpunt binnen den arbeidsduur van de thans opkomende generatie' zou vallen. Dit impliceerde het recht op secessie waarop door Van Mook zo was aangedrongen en waarop in de Staten-Generaal de nodige kritiek werd geuit. De staatsrechtelijke structuur voor de overgangperiode, samengevat in zeven 'hoofdgeregels', was echter weinig vernieuwend.

¹⁸ Zie over de besprekingen met de Engelse regering: J.J.P. de Jong, *Diplomatie of strijd. Het Nederlandse beleid tegenover de Indonesische revolutie 1945-1947* (Amsterdam 1988), p. 156-160.

¹⁹ A. Stempels, *Parlementaire geschiedenis van het Indonesische vraagstuk* (Amsterdam 1950), p. 24-34.

²⁰ Handelingen Tweede Kamer 1945-1946, Bijlagen, 155.1 en NIB 1945-1950, III, bijlagen, p. 703-704.

Indonesië zou als een ‘gemeenebest samengesteld uit landen met uiteenlopende graden van zelfregeering’ deel blijven uitmaken van het koninkrijk. Aan het hoofd van het Indonesische gemeenebest, zou ‘een vertegenwoordiger van de Kroon als Hoofd van de Regeering’ worden gesteld.

Kortom weer een soort Gouverneur-Generaal (zoals hij ook in eerdere versies werd aangeduid), die ‘een op democratische wijze samengestelde Volksvertegenwoordiging’ naast zich zou krijgen (‘derhalve met een substantieele Indonesische meerderheid’). Die vertegenwoordiger van de kroon zou aan het hoofd staan van een ministerie, dat weliswaar zou worden samengesteld ‘in politieke harmonie met de volksvertegenwoordiging’ maar niet noodzakelijk ook politiek verantwoordelijk zou zijn ten opzichte van het parlement. In eerdere versies was duidelijk gezegd dat de Gouverneur-Generaal de ministers zou benoemen en ontslaan, maar in deze laatste versie werd hierover niet meer gesproken. Duidelijk was dat er van een parlementair stelsel geen sprake kon zijn. Opgemerkt dient nog dat er ook gedacht werd aan een overkoepelend rijkskabinet en een adviserende kroonraad (beide met Nederlandse meerderheid) maar niet aan een rijksparlement. Nadere uitwerking zou door een rijksconferentie moeten geschieden. Het was meer een nieuwe structuur voor het koninkrijk der Nederlanden, met zoals tevoren een overheersende rol voor het rijk in Europa, dan een aantrekkelijke oplossing voor de nieuwe republiek die naar onafhankelijkheid streefde. Naast het recht op secessie, zij het wel op langere termijn, was wellicht het enige positieve punt voor deze laatste dat gestreefd werd naar een zo spoedig mogelijk lidmaatschap van de Verenigde Naties voor de Indonesische ‘commonwealth’.²¹

Gesprekken met Sjahrir kwamen nu op gang in aanwezigheid van de nieuwe speciaal hiervoor aangestelde Engelse topdiplomaat sir Archibald Clark Kerr, die ook bij de latere Linggadjati onderhandelingen een rol zou spelen. Ook de Amerikanen toonden belangstelling en door de goede internationale ontvangst van de Nederlandse voorstellen en onder toenemende druk van Engelse zijde zou Sjahrir zich inschikkelijker zijn gaan opstellen.²² Bij de onderhandelingen werd duidelijk dat de Republiek, blijkens een vertrouwelijke reactie van 13 maart geen bezwaar had tegen handhaving van een politieke band door vorming van ‘een federaal verbond voor een bepaalde periode’, mits ‘de Indonesische republiek wordt erkend als draagster van de soevereine macht over het gebied van het voormalig Nederlandsch-Indië’.²³ Nederland wilde evenwel niet de soevereiniteit van de Republiek erkennen. Alleen Nederland was soeverein in Indië en het wilde die soevereiniteit niet overdragen. Op 23 maart kwam Van Mook echter met de suggestie om gebruik te maken van een kort te voren gekozen Frans-Vietnamese oplossing, waarbij het onder leiding van Ho Chi Minh opstandige Vietnam als ‘un état libre’ deel zou gaan uitmaken van de Fé-

²¹ Voor een zeer kritische reactie op de verklaring van 10 februari 1946: C. Gerretson, *Indië onder dictatuur* (Amsterdam-Brussel 1946), waarin Van Mook als ‘de dictator’ en ook Logemann als medelid van de vooroorlogse Stuw-organisatie het moest ontgelden.

²² De Jong, *Diplomatie of strijd*, p. 181-188.

²³ NIB 1945-1950, III, nr. 303, bijlage, p. 564-567.

deration indochinoise, die op haar beurt weer lid zou zijn van de nieuwe Union française.²⁴ Een daarop gebaseerde 'schets' door Van Mook²⁵ leidde tot de opstelling van een preliminaire ontwerpovereenkomst²⁶ waarin Nederland erkende dat de Republiek de facto het gezag over Java en Sumatra (met uitzondering van de door het geallieerde militaire bestuur bezette gebieden) uitoefende en de Republiek zich bereid verklaarde samen te werken aan de spoedige opbouw van een Indonesische federatieve staat, die weer deelgenoot zou zijn in een staatsverband dat ook Nederland, Suriname en Curaçao zou omvatten.

Van Mook, die de Republikeinse onderhandelaars had verteld dat Den Haag nog op verschillende punten afwijkende ideeën had, besprak via telegrammen diverse punten met minister Logemann maar legde hem de ontwerpovereenkomst (in de literatuur ook wel aangeduid als 'het Bataviaas concept') niet voor. De landvoogd kreeg van Logemann te horen dat een verdrag met de Republiek niet mogelijk was omdat dit een erkenning van de Republiek zou inhouden. Dit standpunt was gebaseerd op een advies van de Leidse hoogleraar volkenrecht Van Asbeck (na overleg met diens collega Van Eysinga), die wel de mogelijkheid opperde van een protocol te ondertekenen door Van Mook en door een vertegenwoordiger 'der nationale beweging' anderzijds, of door een wisseling van gelijk gedateerde, in inhoud grotendeels identieke brieven tussen de twee partijen.²⁷

De Hoge Veluwe Conferentie

Ondanks de kritische reacties van Logemann besloot Van Mook, die eerst vergeefs had geprobeerd de betrokken ministers naar Batavia te laten overkomen, het overleg in Nederland met enkele Republikeinse afgevaardigden voort te zetten. Evenals de Britse bemiddelaar Clark Kerr was hij namelijk van mening dat de standpunten elkaar voldoende genaderd waren. De conferentie, die van 14 april-24 april 1946 in het zwaar bewaakte jachtslot Sint Hubertus op de Hoge Veluwe werd gehouden, was geen succes. Van Nederlandse zijde waren naast minister-president Schermerhorn, vice-premier Drees, de ministers Logemann en Van Roijen (Buitenlandse zaken) aanwezig. Voor de Indonesische republiek de ministers Soewandi (Justitie) en Soedarsono (Binnenlandse zaken) en de secretaris van de ministerraad Pringgodigdo. De Britse bemiddelaar Clark Kerr mocht niet aan de bijeenkomst deelnemen.

Na de opening liet Schermerhorn een ontwerpprotocol ronddelen dat door zijn inhoud naar men meende impliciet de verdragsvorm uitsloot.²⁸ De Nederlandse regering zou 'langs constitutionele weg' bevorderen dat 'een federatief Gemeenebest Indonesië' samen

24 H.J. van Mook, *Indonesië, Nederland en de wereld* (Amsterdam 1949), p. 126.

25 NIB 1945-1950, III, nr. 347, p. 651-652 en Van Mook, *Indonesië, Nederland en de wereld*, p. 126-129.

26 NIB 1945-1950, III, nr. 355, bijlage, p. 666-667.

27 NIB 1945-1950, IV, p. 88-89 (noot).

28 Tekst van het protocol: NIB 1945-1950, III, noot p. 106-107. Notulen van de conferentie idem, nr. 44-47 en 58-59.

met Nederland, Suriname en Curaçao in het Koninkrijk der Nederlanden zou worden opgenomen. Een de facto erkenning van het gezag van de Indonesische republiek werd alleen voor Java en niet voor Sumatra geformuleerd. Tenslotte zouden ook ‘de overige delen van Nederlandsch Indië’ en ‘de niet-Indonesische bevolkingsgroepen’ betrokken worden bij het overleg over de structuur van het te vormen federatief Gemenebest Indonesië. In het eerdere Bataviaas concept was ervan uitgegaan dat de overige gebieden betrokken zouden worden bij het overleg op basis van een overeenkomst tussen Nederland en de Republiek.

Hier was kortom sprake van een door Nederland te treffen regeling waarbinnen de Republiek een beperkte plaats werd toegewezen, geen overeenkomst tussen beide partijen. Reeds bij het enkele dagen tevoren met Van Mook door de ministers over het Bataviaas concept gevoerde overleg had Schermerhorn, sterk bijgevallen door Drees, een overeenkomst in strijd met de Grondwet genoemd en bovendien gezegd dat een dergelijke overeenkomst tot de val van het kabinet zou leiden.²⁹ Die strijd met de Grondwet was gebaseerd op de idee dat daarin de positie van de koloniën als ondergeschikt aan Nederland was geregeld, waarin een verdrag / overeenkomst tussen Nederland en één van deze gebieden niet paste, want dat waren geen staten. Van Engelse zijde was daarentegen geweest op de verdragen met Zuid-Afrika en Ierland in het kader van hun onafhankelijkheidsstrijd. Drees bleef echter hameren op de constitutionele bezwaren, ook tegenover Engeland. Waarschijnlijk zat hierachter ook het probleem van de tweederde meerderheid die nodig was om de Grondwet te wijzigen, een kwestie die het hele dekolonisatiedebat is blijven beheersen.

Het is begrijpelijk dat de teleurstelling bij de Indonesische delegatie groot was. Zij beoogde dat men de overeenkomstvorm nodig had om aan het volk de erkenning van de Republiek als partij tegenover de Nederlandse regering duidelijk te kunnen maken. Ook tussen Frankrijk en de republiek Vietnam was de overeenkomstvorm gebruikt.³⁰ Er was bij beide overlegpartijen veel aandacht voor de vorm van en het woordgebruik in de teksten in kwestie. Zo hadden de Indonesiërs moeite met de term gemenebest voor het toekomstige Indonesië, men prefereerde ‘vrijstaat’, waartegen weer werd ingebracht dat hierdoor het verband met het Koninkrijk zou worden verbroken.

Van Nederlandse zijde werd gedaan alsof het protocol inhoudelijk niet wezenlijk van een conceptovereenkomst verschilde en dat ook door een protocol een overeenkomst tot stand kon komen. Duidelijk was dat de delegatie en dus Sjahrir evenzeer speelruimte tegenover de eigen bevolking miste als het kabinet Schermerhorn/Drees gezien de naderende verkiezingen. Die verkiezingen zijn in de literatuur meestal genoemd als de oorzaak van de mislukking van het overleg. Van Mook zou hiervoor bij de voorbereidingen over het concept voor een overeenkomst onvoldoende oog hebben gehad en de tegenstand hebben onder-

²⁹ NIB 1945-1950, IV, nr. 34

³⁰ NIB 1945-1950, IV, nr. 44.

schat. De KVP had zich sterk tegen de conferentie verzet.³¹ Ook is gezegd dat het kabinet niet voldoende kon steunen op de Staten-Generaal, die immers op dat moment nog slechts een voorlopige status hadden. Het kabinet Schermerhorn / Drees was eigenlijk een extra-parlementair kabinet.³² In 1972 heeft Schermerhorn gezegd dat het kabinet de bevolking op dat moment voor een voldongen feit had moeten plaatsen. Drees had zijns inziens te veel nadruk gelegd op de (on)haalbaarheid van toenadering tot de Republiek.³³ Smit heeft in zijn inleiding bij *Het dagboek van Schermerhorn* (1970) gesteld dat de mislukking heeft geleid tot een versterking van de positie van de Republiek, die voortaan niet langer behoud van het rijksverband met Nederland zou accepteren, alleen een volkenrechtelijke band. Het zou niet de laatste keer zijn aldus deze auteur dat de binnenlandse politieke verhoudingen in Nederland een negatieve invloed hebben gehad op het beleid ter zake van het Indonesische vraagstuk.³⁴

J.J.P. de Jong, die in zijn dissertatie uit 1988 *Diplomatie of strijd. Het Nederlands beleid tegenover de Indonesische revolutie 1945-1947* veel aandacht aan deze conferentie besteedt, is van mening dat het minder juist is om van een totale mislukking te spreken, omdat de Nederlandse regering zich voor de eerste keer bereid toonde om de Republiek Indonesië de facto te erkennen. Dit gebeurde hier weliswaar nog op informeel niveau, maar zou al spoedig (begin mei) officieel worden bevestigd. Na afloop van de conferentie, die in de woorden van Schermerhorn niet meer dan een aantal notulen had opgeleverd, stelde minister Logemann met instemming van de ministerraad een nieuw ontwerpprotocol op dat op 2 mei in een verklaring aan de Tweede Kamer over de resultaten van de Hoge Veluwe conferentie werd overgelegd. Van Mook kreeg die tekst ook mee en overhandigde deze in strijd met zijn opdracht direct aan Sjahrir.³⁵ De essentie van de verklaring van 2 mei is de erkenning van de Republiek als de facto gezag uitoefenend over Java en Madoera met uitzondering van de door de geallieerde troepen beschermde gebieden rond Batavia, Buitenzorg, Bandoeng, Semarang en Soerabaja.³⁶

Volgens De Jong werd door de conferentie een belangrijke basis gelegd voor een definitieve boedelscheiding.³⁷ Mijns inziens is dit wat te positief geformuleerd. Er was slechts een eerste begin van contact. Kort na de bijeenkomst ging Van Mook verder op de weg om de buitengewesten binnen het Koninkrijk een eigen plaats te geven, los van de Republiek. Dat gebeurde op de conferentie die van 16-24 juli werd gehouden in Malino (Zuid-Celebes)

31 Een artikel in de *Volkskrant* van 15 april 1946 getiteld 'De week der schande' van fractievoorzitter Romme was daarvan een uiting.

32 I.N. Djajadiningrat, *The beginnings of the Indonesian-Dutch negotiations and the Hoge Veluwe Talks* (Ithaca New York 1958), p. 81-82.

33 G. Puchinger, W. Drees, A.J. van der Weele, *Professor dr. ir. W. Schermerhorn. Minister-president van Herrijzend Nederland* (Naarden 1977), p. 94.

34 Smit, *Het akkoord van Linggadjati*, p. 21-22.

35 De Jong, *Diplomatie of strijd*, p. 212-213.

36 Tekst van de verklaring o.a. in W.H. van Helsdingen, *Op weg naar een Nederlandsch-Indonesische Unie. Stemmen van hier en ginds* ('s-Gravenhage 1947), p. 124 e.v.

37 De Jong, *Diplomatie of strijd*, p. 211.

met voornamelijk vertegenwoordigers van de traditionele elite, die zich vooral voor zelfstandigheid binnen koninkrijksverband uitspraken.³⁸ Een vervolgconferentie vond plaats in december 1946 in Den Pasar op Bali, terwijl begin oktober in Pankal Pinang nog een conferentie met afgevaardigden van minderheden (Indo-Europeanen, Arabieren en Chinezen) werd belegd. Voortaan zou de dekolonisatiepolitiek van Nederland zich langs twee lijnen ontwikkelen: een zelfstandige positie binnen de te ontwikkelen federale structuur voor de buitengewesten om deze gescheiden te houden van de Republiek, en anderzijds een politiek van overleg én confrontatie met de Republiek, waarbij het akkoord van Linggadjati een tijdelijk rustpunt vormde. Bij de rondetafelconferentie in 1949 zouden Republiek en buitengewesten elkaar tenslotte vinden in een positie tegenover Nederland.

Het overleg met de Republiek ging weer verder, want ondanks een zeer negatief verslag van de parlementaire commissie over de reis naar Indonesië in het voorjaar van 1946 (waarin de linkse partijen overigens niet geparticipeerd hadden), werd een motie van de commissievoorzitter M. van Poll aangenomen waarin de regering 'met alle aandrang' verzocht werd de in gang zijnde besprekingen voort te zetten.³⁹

Het eerste kabinet Beel en de totstandkoming van de Commissie-Generaal

Bij de eerste naoorlogse Tweede Kamerverkiezingen op 17 mei 1946, die hun schaduw al vooruit hadden geworpen tijdens de onderhandelingen op de Hoge Veluwe, speelde het Indische conflict zoals het toen werd genoemd een belangrijke rol. De doorbraak waarop de socialisten hadden gehoopt zette niet door en de nieuwe PvdA ging vergeleken met eerdere uitslagen voor de samenstellende partijen twee zetels achteruit, terwijl de KVP een zetel won. Weliswaar werd de linkerzijde door de spectaculaire winst van de communisten (van drie naar tien zetels) versterkt, maar de PvdA zou het Indische beleid samen met de KVP moeten uitvoeren, terwijl de nieuwe premier Beel zich als minister onder het kabinet Schermerhorn / Drees op dit terrein nogal kritisch had opgesteld.

Toch leek het Indië-beleid in eerste instantie op dezelfde voet te worden voortgezet. Logemann werd als minister van overzeese gebiedsdelen opgevolgd door zijn partijgenoot Jonkman, die evenals zijn voorganger bij de vooroorlogse Stuw-groep betrokken was geweest. Bij de kabinetsformatie was afgesproken dat een Commissie-Generaal voor Nederlands-Indië zou worden ingesteld om het overleg voort te zetten, en dat Schermerhorn hiervan deel zou uitmaken; tegen zijn zin overigens.⁴⁰ Een commissaris-generaal is in de negentiende eeuw enkele malen benoemd om in de koloniën uitvoering te geven aan het opperbestuur van de Koning. Omdat ministers nu moeilijk zelf langere tijd naar Batavia

³⁸ Conferentieverlag: Handelingen Tweede Kamer 1946-1947, Bijlagen, 341.1.

³⁹ Het verslag van de Parlementaire Commissie en het debat hierover: *Indonesië in het parlement Mei 1946* (RVD publicatie Den Haag 1946).

⁴⁰ Smit (ed.), *Dagboek van Schermerhorn*, I, p. XIII en 258 noot 1.

konden komen zouden in deze Commissie-Generaal het Nederlandse opperbestuur en de Indische regering kunnen samenwerken. In de preambule van de Instellingswet van 2 september 1946 werd de taakstelling aldus geformuleerd: 'dat het wenschelijk is gebleken eene Commissie-Generaal in te stellen welke, tijdelijk belast met de uitoefening van bevoegdheden van het opperbestuur, de voorbereiding zal hebben te bevorderen van een nieuwe rechtsorde voor Nederlandsch-Indië'.⁴¹ De Commissie werd overigens op verschillende manieren vastgekoppeld aan de regering zoals bleek uit de instructie (KB 13 sept. 1946).⁴² Opvallend was de eerste van de drie richtlijnen die de Commissie meekreeg: 'de nieuwe rechtsorde, welke zij voorbereidt zal eenerzijds moeten passen bij de omstandigheden, zooals de Tweede Wereldoorlog die elders in de wereld, in het bijzonder elders in Azië, heeft geschapen, zal anderzijds Nederlands roeping overzee, met name ten aanzien van de Indonesische volkeren, moeten erkennen'. Omzichtig werd gesproken van 'de nieuw gevormde staatkundige organisatie, welke zich aandient als de Republiek Indonèsia'. Van Mook zou als Luitenant-Gouverneur-Generaal ambtshalve zitting krijgen maar werd niet als lid van de commissie beschouwd. Tegen de positie van Van Mook evenals tegen het voorzitterschap van Schermerhorn bestond aanvankelijk veel oppositie. Als tegenspelers / bewakers van Schermerhorn werden uiteindelijk benoemd het KVP-kamerlid M. van Poll (die de kamercommissie had geleid) en F. de Boer, die in diverse functies in Indië werkzaam was geweest en kort te voren de functie van waarnemend burgemeester van Amsterdam had vervuld. Evenals Van Poll was hij politiek rechts georiënteerd. Als secretaris-generaal werd aangesteld mr. P. Sanders, die onder meer secretaris was geweest van de ministerraad (zie het interview met hem in deze aflevering van PM).

De verkiezingen werden ook gebruikt om een grondwetsherziening door te voeren. Het ging daarbij primair om een vereenvoudiging van de grondwetsherzieningsprocedure, die echter in tweede lezing onvoldoende stemmen kreeg. Was deze wel aangenomen dan zou daarna de noodzakelijke wijziging in verband met de dekolonisatie van Indonesië wat minder zwaar op de onderhandelingen hebben gedrukt. Ook was er op verzoek van de Tweede Kamer een wijziging van artikel 192 Gw meegenomen. Dit artikel stond niet toe dat dienstplichtigen te land zonder hun toestemming naar de overzeese gebiedsdelen werden gezonden. Een Londens wetsbesluit (E 45) had gezien de oorlogssituatie uitzending van dienstplichtigen naar alle plaatsen mogelijk gemaakt, maar nu wilde men in de Grondwet zelf de mogelijkheid hiertoe openen 'krachtens eene wet'. Men had hierbij met name troepen zendingen naar Indonesië op het oog, maar hierover werd in het parlement niet gesproken behalve in de Eerste Kamer door de communist Koejemans en de Indonèsiër Pamontjak (die in 1945 zitting had verkregen als vertegenwoordiger van de Indonesische bevolkingsgroep). Zij verzetten zich tegen mogelijk wapengeweld in Indonesië.⁴³

41 Wet van 2 sept. 1946, Staatsblad 1946, G 233; Smit (ed.), *Dagboek Schermerhorn*, II, bijlage I.

42 Handelingen Tweede Kamer 1946-1947, Rijksbegroting Hfdstk XIII, MvA en Smit (ed.), *Dagboek Schermerhorn*, II, bijlage II.

43 Duynstee en Bosmans, *Het kabinet Schermerhorn-Drees*, p. 553-569.

Totstandkoming van de ontwerpovereenkomst van Linggadjati

De Commissie-Generaal arriveerde na een vliegreis van vijf dagen in Batavia. Op 7 oktober was de eerste officiële bijeenkomst met de Republikeinse delegatie onder leiding van Sjahrir met enkele ministers uit zijn nieuwe kabinet. Aanvankelijk was de Engelse diplomaat Lord Killearn voorzitter, maar toen na de snelle sluiting van een wapenstilstandsovereenkomst het overleg over de toekomstige staatsrechtelijke structuur en de relatie met het Koninkrijk begon, besloten de delegaties dit zonder Britse inmenging te doen. Belangrijk was dat van de zijde van de Republiek gezegd werd dat men de samenwerking met Nederland wilde voortzetten. De onderlinge besprekingen verliepen in goede sfeer, eerst in Batavia en uiteindelijk in het bergoord Linggadjati.

Een belangrijk punt voor de Indonesiërs was dat Nederland in artikel 1 verklaarde de regering van de republiek Indonesië als het de facto gezag over Java, Madoera en Sumatra te erkennen.⁴⁴ De Republikeinse delegatie accepteerde de vorming van de Verenigde Staten van Indonesië op federatieve grondslag, met een zelfde positie voor de Republiek als voor Borneo en de Groote Oost volgens de Malino-conceptie (art. 2), ook al waren de leiders van de Republiek steeds van een Indonesische eenheidsstaat uitgegaan. Het moeilijke punt was echter de toekomstige relatie met het koninkrijk der Nederlanden. Uitgaande van een eerder idee van Van Mook, dat net als bij de federatieve opzet van Indonesië gebaseerd was op de Franse aanpak in Indo-China, kwam de Commissie-Generaal met het voorstel tot vorming van een Nederlands-Indonesische unie, waarvan het koninkrijk der Nederlanden (bestaande uit Nederland, Suriname en Curaçao) en de op te richten Verenigde Staten van Indonesië samen deel zouden uitmaken. Aan het hoofd van de unie zou de koning der Nederlanden staan en er zouden organen worden samengesteld door de regeringen van de beide participanten ter behartiging van de gemeenschappelijke belangen.

De Commissie-Generaal liet dit voorstel aan de Indonesische delegatie voorleggen door Van Poll, in de hoop zodoende de KVP in Nederland mee te krijgen, die eigenlijk tegen elke onderhandeling met de Republiek was en streefde naar handhaving van de rijkseenheid.⁴⁵ De Republiek, die wilde uitgaan van een bondgenootschappelijke, dus een volkenrechtelijke structuur, had moeite met die unie en vooral ook met het feit dat de Nederlandse koning aan het hoofd hiervan zou staan. Van Mook had volgens zijn memoires dit idee bepleit omdat 'een enkele verdragsverhouding te los zou zijn en te weinig rekening zou houden met de veelvuldige en bijzondere banden en verbindingen tussen beide landen'. Aan de andere kant zou een overkoepelend koninkrijk met een federatieve structuur voor Indonesië te weinig ruimte laten voor de eigen ontwikkeling als nationale staat en voor Nederland tot onuitvoerbare en onaanvaardbare consequenties kunnen leiden.⁴⁶ Het delegatielid Sjari-

⁴⁴ De tekst van de ontwerpovereenkomst vindt men o.a. in: Smit, *Het akkoord van Linggadjati*, p. 52 e.v.

⁴⁵ Bogaarts, NI, p. 2419.

⁴⁶ Van Mook, *Indonesië, Nederland en de wereld*, p. 154.

fuddin, minister van defensie in de Republiek, vroeg of die Nederlands-Indonesische unie niet 'een superstaat' zou worden, maar Schermerhorn ontkende dit, omdat er in dat geval van autonomie in inwendige aangelegenheden geen sprake meer zijn en bovendien zou Nederland zelf een dergelijke structuur nooit verdragen.⁴⁷

De voorstellers waren aanvankelijk nogal vaag over die unie, die volgens Van Mook enig in haar soort zou zijn en door samenwerking en bijstand praktisch zou moeten worden opgebouwd. 'Vooral hadden wij geen behoefte aan een voorafgaande theoretisch-staatsrechtelijke fundering.'⁴⁸ Een kunstwerk dat ook zou kunnen dienen om in Nederland de schijn van handhaving van rijkseenheid op te houden, maar dat bij de Indonesiërs juist de vrees voor bestending van de koloniale structuur opriep. Omdat de Commissie-Generaal die unie met de kroon persé wilde handhaven ontstond er eind oktober een zekere impasse en werd gezocht naar een oplossing door Soekarno en Hatta bij het overleg te betrekken. Sjahrir en zijn delegatie hadden namelijk voortdurend te maken met kritiek uit het Republikeinse regeringscentrum in Djokjakarta. Daarheen wilde de Commissie-Generaal uit politieke overwegingen niet reizen en toen kwam men op het idee om het dichterbij gelegen Linggadjati als een meer neutrale ontmoetingsplaats op Republikeins grondgebied te kiezen. Op een avondlijke bijeenkomst, in afwezigheid van Sjahrir, wist men Soekarno en Hatta tot acceptatie van het hele ontwerp te krijgen door de toekomstige federatieve staat Indonesië niet als 'een vrije democratische' maar als 'een soevereine democratische staat' te omschrijven.⁴⁹ Sjahrir had er meer uit willen halen.⁵⁰ Op 13 november werd het overleg in Linggadjati afgesloten en op 15 november werd na nog enkele aanpassingen de ontwerpovereenkomst met enige plechtigheid in Batavia geparafeerd.

Niet alleen de Indonesische delegatie kampte met een kritische achterban, dat gold evenzeer voor de Commissie-Generaal met 'Den Haag'. Dit kwam in de eerste plaats door de grote tegenstellingen in opvattingen tussen de KVP - en de PvdA-bewindslieden en ook in de fracties, over de zin van onderhandelingen en de mogelijke resultaten. In de ministerraad overheerste de mening dat de Commissie haar bevoegdheden overschreden had. Dat vond Jonkman ook en hij durfde verzoeken om goedkeuring van bepaalde tussentijdse voorstellen niet te accepteren. Daarover is meer uitwerking en overleg nodig, was zijn standpunt onder verwijzing naar de ministeriële verantwoordelijkheid en de noodzakelijke grondwetsherziening. Tegelijk gaf hij de Commissie-Generaal eigenlijk *carte blanche* en zei hij in de ministerraad dat deze lof voor de inhoud van de gekozen oplossingen verdiende.⁵¹ In een vergadering met zijn afdelingschefs zei de minister: 'Zij ginds leven onder feiten en wij hier onder principes.'⁵² Op 1 november werd op voorstel van minister-presi-

47 Smit (ed.), *Dagboek van Schermerhorn*, I, p. 90-91.

48 Van Mook, *Indonesië, Nederland en de wereld*, p. 154.

49 Smit (ed.), *Dagboek van Schermerhorn*, I, p. 115-120.

50 De Jong, *Diplomatie of strijd*, p. 293.

51 Bogaarts, *NI*, p. 2423.

52 *NIB* 1945-1950, VI, nr. 71, p. 167.

dent Beel gevraagd aan de voorzitter Schermerhorn en Van Poll om naar Nederland over te komen voor nader overleg. Maar de Commissie wees dit verzoek af omdat men eerst een volledige basisovereenkomst met de Indonesische delegatie wilde bereiken. De situatie zou te gevaarlijk zijn voor een dergelijke onderbreking van de onderhandelingen. In het daaropvolgende kabinetsberaad zei Jonkman dat hij zich hierdoor eigenlijk verplicht voelde om af te treden, maar dat anderzijds de voorstellen van de commissie een aanvaardbare oplossing van de problemen konden bieden. Er werd per telegram geantwoord dat het kabinet zich niet, althans nog niet, aan de ontwerpovereenkomst gebonden achtte. Verdere concessies waren uit den boze en overkomst bleef gewenst.⁵³

Scherpe kritiek op het resultaat van Linggadjati

Was de Commissie-Generaal unaniem van oordeel dat men het best mogelijke resultaat had bereikt, de kritiek waarmee men bij terugkomst werd overladen was bijzonder scherp. Het lijkt wel een godsdienstoorlog, aldus commissielid De Boer. Was die kritiek dat de commissie te ver was gegaan en de tegenpartij te veel tegemoet was gekomen terecht? Volgens Drooglever was Linggadjati alleen gelukt

omdat de Commissie-Generaal op beide punten waar de regering op de Hoge Veluwe voet bij stuk had gehouden door de knieën ging. De Republiek werd erkend als de feitelijke machthebber op Java, Madoera en Sumatra, terwijl de gekozen vorm van een overeenkomst aan de Republiek tenminste de schijn van gelijkwaardigheid verleende die haar op de Hoge Veluwe niet gegund was.⁵⁴

Naar mijn mening is deze conclusie betwistbaar en is er door de Republiek meer ingeleverd dan door de Nederlandse delegatie. Ook Fasseur zit op die lijn: 'De overeenkomst van Linggadjati, hoeveel emmers kritiek daarover ook in het moederland werden uitgestort, was niet een Indonesische maar een Nederlandse overwinning.'⁵⁵

De Hoge Veluwe was een mislukking geweest omdat de Nederlandse regering zich te star had opgesteld. Met het aangekondigde vertrek van de Engelse troepen op 30 november 1946 was voor beide partijen een overeenkomst nu onontkoombaar. De Republiek had daarbij de eenheidsstaat als uitgangspunt opgegeven voor een federale staatsstructuur, waarin conform de Malino-conferentieafspraken ook andere 'deelgenoten' een formeel gelijke plaats kregen. Bovendien was in de overeenkomst de mogelijkheid geopend dat ook delen van Java en Sumatra een eigen positie zouden kunnen opeisen. Nederland be-

53 Bogaarts, NI, p. 2424.

54 P.J. Drooglever, *Een daad van vrije keuze. De Papoea's van westelijk Nieuw-Guinea en de grenzen van het zelfbeschikkingsrecht* (Amsterdam 2005), p.111.

55 C. Fasseur, *De leeuw en de Cheshire kat. Engeland, Nederland en de dekolonisatie van Indonesië 1945-1949* (Amsterdam 1999), p. 11.

hield door de uniestructuur met de Koning aan het hoofd een sterke greep op het geheel. In de overgangperiode tot de vestiging van de (soevereine) Verenigde Staten van Indonesië en de Nederlands-Indonesische unie (waarvoor in art. 12 als streefdatum ‘vóór 1 januari 1949’ was vastgelegd) zou het zwaartepunt in Indonesië bij het koloniale gezag blijven liggen. Op de valreep was in artikel 15 nog vastgelegd dat de Nederlandse regering zou ‘bevorderen, dat aanstonds wettelijke maatregelen worden getroffen om, in afwachting van de totstandkoming der Vereenigde Staten van Indonesië en der Nederlandsch-Indonesische Unie, de staats- en volkenrechtelijke positie van het Koninkrijk der Nederlanden daarop te laten aansluiten.’ Een vaag geformuleerde inspanningsverplichting die volgens J. de Jong de erkenning inhield dat deze hele hervorming een taak was van de Nederlandse regering ‘en dus in principe een erkenning van de Nederlandse soevereiniteit’.⁵⁶

Nog voor de terugkeer van de Commissie-Generaal had de regering al besloten dat de ontwerpovereenkomst, die per telegram op 13 (en met de voor de parafering nog aangebrachte wijzigingen op 15) november was overgeseind, te ver ging en aanpassing behoeftede. Zij werd daarbij onder druk gezet door de scherpe protesten die meteen na het bekend worden van de overeenkomst in de kranten tegen de minister-president en het kabinet werden gericht. Opvallend was de reactie van oud-minister Welter samen met een aantal vooraanstaande leden van de Raad van State zoals J.B. Kan, J. Donner en de Leidse hoogleraar R.P. Cleveringa (staatsraad in buitengewone dienst), wier juridische argumenten hierna nog aan de orde komen.⁵⁷ Oud-minister Gerbrandy hield een radiorede waarin hij betoogde dat Nederland alsnog de Tweede Wereldoorlog dreigde te verliezen, in aansluiting waarop een smeekschrift met 300.000 handtekeningen aan de Koningin werd gericht om de rijkseenheid te handhaven. Al eerder had echter de vereniging Nederland-Indonesië met ruim 230.000 ondertekenaars juist meer vrijheid gevraagd voor Indonesië. Uit staatsrechtelijk oogpunt was ook opvallend (en afkeurenswaardig) dat de opperbevelhebbers van leger en marine generaal Kruls en admiraal Helfrich op audiëntie bij koningin Wilhelmina gingen om hun verontrusting kenbaar te maken en dit ook in de publiciteit brachten.⁵⁸

Al hadden tevoren enkele ministers met aftreden bedreigd, het onderhoud van de ministerraad met de Commissie-Generaal verliep in redelijke harmonie nadat de minister-president de hoop had uitgesproken ‘door aanvulling en interpretatie van de thans voorliggende ontwerpovereenkomst op verschillende deels essentiële punten, tot een aanvaardbaar geheel te komen, dat het kabinet tegenover het parlement zal kunnen verdedigen’. Vervolgens verklaarde de voorzitter van de Commissie-Generaal dat naast de tekst van de overeenkomst en de bindende notulen ‘een covering letter zal komen te staan waarin tal van punten kunnen worden verduidelijkt’ en ‘thans van Nederlandsche zijde tegen de tekst be-

56 De Jong, *Diplomatie of strijd*, p. 295.

57 NIB 1945-1950, VI, nr. 158.

58 Van den Doel, *Afscheid van Indië*, p. 170

staande bezwaren zullen kunnen worden ondervangen'.⁵⁹ Reeds op 5 december kon een door de Commissie-Generaal opgestelde 'Toelichting op de ontwerpovereenkomst' in de ministerraad worden besproken, terwijl deze op 10 december werd gevolgd door een Regeringsverklaring als reactie op het geheel, die nog weer werd aangevuld op 16 december. Hierover volgde een bespreking in de Tweede Kamer, resulterend in de aanneming van de motie Romme/Van der Goes van Naters. Hierin werd het akkoord van Linggadjati 'aangekleed' zoals men het is gaan noemen, doordat de regering werd gesteund in haar beleid (en indirect hieraan gebonden) om met de Republiek Indonesië een wederzijdse verbintenis aan te gaan op basis van het akkoord, volgens de door de Commissie-Generaal opgestelde toelichting en met inachtneming van de regeringsverklaring van 10 en 16 december 1946.⁶⁰ De Indonesische wederpartij zou uiteindelijk op 25 maart 1947 slechts het 'naakte' geparafeerde akkoord willen ondertekenen. In deze bijdrage gaat het echter in de eerste plaats om de in Nederland opgeworpen juridische problemen ten aanzien van het akkoord, die voor een deel de oorzaak waren van het vertragen of uitblijven van oplossingen.

Wat betekende de de facto erkenning ten aanzien van de Republiek Indonesië?

Er is veel te doen geweest over de aard van de erkenning in artikel 1 van de regering van de Republiek 'als de facto uitoefenende het gezag over Java, Madoera, en Sumatra' en over de vraag of dit niet in strijd was met de Grondwet. Romme heeft betoogd dat de staats- en volkenrechtelijke positie van het Koninkrijk nog intact was en dat deze erkenning betrekking had op het gezag dat de Republiek als rijksdeel uitoefende, dus regionaal gezag. Die erkenning stond buiten het volkenrecht en betrof een staatsrechtelijke kwestie. De regering volgde in haar reactie diezelfde lijn en minister Jonkman wees elke relatie met het volkenrecht af en sprak van een 'erkenning sui generis'.⁶¹ Datzelfde gold eigenlijk ook voor het rechtskarakter van het akkoord en van de uniestructuur. Oud-minister Welter en de staatsraden gingen in hun eerder genoemde protestbrief aan de minister-president de tegenovergestelde kant op en betoogden dat hier slechts in schijn sprake was van een erkenning de facto, maar in wezen van een erkenning de iure. Daardoor werd de Republiek 'afgescheiden om een zelfstandigen, soevereinen staat te vormen', hetgeen echter slechts mogelijk was na wijziging van artikel 1 Grondwet.⁶² Nu komt het onderscheid tussen de facto en de iure erkenning hierna nog aan de orde, maar impliciet in het standpunt van deze vooraanstaande critici was dat het hier eigenlijk de erkenning van een (nieuwe) staat betrof. Bruins Slot (ARP) heeft in het kamerdebat de regering verweten dat door de erken-

59 NIB 1945-1950, VI, nr. 207.

60 Bogaarts, NI, p. 2523-2529. Motie ook in Smit, *Het akkoord van Linggadjati*, p. 86.

61 Handelingen Tweede Kamer 1946-1947, p. 877.

62 NIB 1945-1950, VI, nr. 158.

ning 'een volkenrechtelijk creatuur (was) geschapen'.⁶³ Hij wees daarbij ook op de arbitrageregeling in artikel 17 en gebruikte de kwalificatie 'zelfmoord' voor de ontwerpovereenkomst. Logemann zat als lid van de PvdA-fractie daarentegen weer dichterbij Romme door te stellen: 'Wij moeten deze erkenning aldus opvatten dat de republiek de facto [...] het bewind voert over een deel van Indonesië vooralsnog [...] binnen het oude juridische kader.'⁶⁴

Mijns inziens was hier wel degelijk sprake van rechtshandelingen in volkenrechtelijke zin. Het gehele proces was in 1945 immers begonnen met een revolutie, waarbij de Republiek zich presenteerde als een onafhankelijke staat. Of er hier nu sprake was van een Nederlandse erkenning de facto of de iure was niet zo relevant omdat de volkenrechtelijke rechtsgevolgen niet wezenlijk verschillen, maar wat werd nu eigenlijk erkend door Nederland? Het volkenrecht gaat uit van het onderscheid tussen erkenning van een staat en van een regering. De ontwerpovereenkomst spreekt over erkenning van de regering van de Republiek Indonesië. Erkenning van een regering doet zich echter voor als het gaat om een nieuwe regering in een bestaande staat, bijvoorbeeld na een revolutie. Hier presenteerde zich evenwel een nieuwe staat, maar die wilde de Nederlandse regering niet erkennen en de kritiek van Welter c.s. en van de parlementaire oppositie was dat dit nu juist wel was gebeurd. Daarbij konden zij uitgaan van wat hierover vermeld werd in de vooroorlogse Nederlandse volkenrechtelijke literatuur, bijvoorbeeld het *Handboek van het volkenrecht*, deel I van J.P. François⁶⁵ en het proefschrift van J.H. van Roijen⁶⁶. François was juridisch adviseur van de minister van Buitenlandse zaken; Van Roijen was in het kabinet Schermerhorn / Drees eerst minister zonder portefeuille en later minister van Buitenlandse zaken en hij had de Hoge Veluwe conferentie meegemaakt. Ook daarna zou hij voor Nederland met betrekking tot de Indonesische kwestie optreden in de Verenigde Naties en in 1949 als onderhandelaar met de Indonesiërs.

François en Van Roijen wijzen erop dat erkenning van een staat niet een constitutief maar een declaratoir karakter heeft en dat de erkenning de iure niet betekent dat de erkennende staat de wijze van vorming van de nieuwe staat als rechtmatig beschouwt. Erkenning de facto houdt in dat de aanwezigheid van een nieuwe staat als feit wordt erkend maar dat nog geen oordeel wordt uitgesproken over de stabiliteit van de nieuw gevormde staat en de erkenning een voorlopig karakter heeft. Diplomatieke betrekkingen worden meestal pas na de iure erkenning aangeknoopt. François merkt op dat de de facto erkenning in het bijzonder wordt gebruikt door derde staten als een gebied zich heeft losgescheurd van het moederland dat de onafhankelijkheid van dat gebied niet wil erkennen.⁶⁷ Daarnaast is er

63 Handelingen Tweede Kamer 1946-1947, p. 867.

64 Handelingen Tweede Kamer 1946-1947, p. 877.

65 In 1946 en 1947 ging het nog om de eerste druk (1931), m.n. p. 103-106. (J.P.A. François, *Handboek van het volkenrecht*, deel I. Zwolle 1931.)

66 J.H. van Roijen, *De rechtspositie en de volkenrechtelijke erkenning van nieuwe staten en de facto-regeeringen*. 's-Gravenhage 1929.

67 François, *Handboek volkenrecht*, I, 1931, p. 104.

dan de de iure of de facto erkenning van een regering als onduidelijkheid bestaat over wie binnen een bepaalde staat de macht uitoefent, bijvoorbeeld na een revolutie.

Men zou in het geval van de republiek Indonesië dus kunnen zeggen dat binnen het Nederlandse Koninkrijk op een gedeelte van het overzeese staatsgebied zich een nieuwe staat had gepresenteerd, zoals Nederland in de opstand tegen Spanje en België toen het zich in 1830 losmaakte van Nederland. Dat was echter niet de bedoeling van de Nederlandse regering. Wat waarschijnlijk bedoeld werd met de onduidelijke formulering in artikel 1 ('De Nederlandsche regering erkent de regering van de republiek Indonesië als de facto uitoefenende het gezag over Java, Madoera en Sumatra') wordt duidelijk uit wat François hierover schrijft. In de tweede druk van het genoemde *Handboek* (1949) zegt hij: 'In de overeenkomst van Linggadjati [...] van 25 maart 1947 erkent de Nederlandse Regering de Regering van de republiek Indonesië als de facto het gezag uitoefenende over Java en Sumatra. Hiermede was geenszins bedoeld een de facto-erkenning van de Regering der Republiek maar uitsluitend een erkenning als de facto-Regering.'⁶⁸ In een voorafgaande publicatie uit 1948 had François betoogd dat met de 'erkenning als de facto-regering' niet anders wordt bedoeld dan 'de facticiteit van een op een bepaald gebied geoefend gezag erkennen'.⁶⁹ Hier lijkt door de schrijver (die zoals vermeld juridisch adviseur was van de minister van Buitenlandse zaken) een redenering of zelfs een nieuwe erkenningscategorie bedacht te zijn pour besoin de la cause, want in latere drukken van zijn *Handboek van het volkenrecht* hanteert François dit begrip niet meer. Andere auteurs gebruiken het evenmin.

Volgens minister Jonkman in het debat met de Tweede Kamer zou er van een erkenning als staat pas later sprake zijn, namelijk bij de vorming van de Verenigde Staten van Indonesië. In de overgangstijd bestond ook in de Indonesische archipel slechts het soevereine Koninkrijk der Nederlanden. Dat de Republiek deze uitleg van de overeenkomst niet accepteerde was wel logisch. Inmiddels hadden verschillende staten de Republiek reeds als staat erkend.⁷⁰ In de op 19 december 1946 door de Tweede Kamer aangenomen motie Romme / Van der Goes van Naters (zie hierna) wordt ook zonder meer gesproken van het aangaan van 'een verbintenis met de regering der Republiek Indonesië'.

Het juridisch karakter van de ontwerpovereenkomst

Het kabinet Beel wilde elk verband met het volkenrecht ontkennen. Niet alleen de erkenning maar ook de overeenkomst zelf had niets met het volkenrecht te maken. Jonkman en de woordvoerders van de regeringspartijen spraken bij voorkeur over een politiek akkoord of een politiek document. Maar terecht werd weer door de oppositie gezegd dat het ook

68 J.P.A. François, *Handboek volkenrecht*, I (2^e dr; Zwolle 1949), p. 186.

69 J.P.A. François, 'Erkenning van een staat en een regering', in: *Etudes internationales – Internationale studiën* 1 (1948), p. 183.

70 A. Sastroamidjojo en R. Delson, 'The status of the Republic of Indonesia in international law', in: *Columbia Law Review* 1949, p. 344-361.

een juridisch document betrof: een bindende overeenkomst. Dat het een verdrag zou zijn werd heftig door de regering ontkend. Dat zou ook blijken uit het feit dat de tekst niet via een wetsontwerp ter goedkeuring werd voorgelegd en de Eerste Kamer er niet bij betrokken werd. De Grondwet maakte sinds 1938 (tot 1953) onderscheid tussen verdragen en andere overeenkomsten met vreemde mogendheden, waarbij de laatstbedoelde overeenkomsten alleen aan de Staten-Generaal hoefden te worden medegedeeld terwijl verdragen goedkeuring bij wet behoefden. J. de Jong merkt op dat als het een verdrag was geweest goedkeuring bij tweederde meerderheid nodig zou zijn geweest, maar dit voorschrift zou pas in 1953 in de Grondwet worden opgenomen.

Maar het hele punt of hier nu van een verdrag of van een overeenkomst moest worden gesproken was in zoverre irrelevant dat dit voor het bindend karakter geen verschil uitmaakt. Uit de jurisprudentie van het Internationaal gerechtshof concludeert Vierdag in zijn monografie over het Nederlandse verdragenrecht dat 'staten gebonden zijn aan de overeenkomst waarin zij wilsovereenstemming tussen hen geuit hebben, hetzij onder de naam verdrag, hetzij onder een andere naam (bijvoorbeeld 'overeenkomst') hetzij op enige andere, gezien de bewoordingen van het instrument en de omstandigheden relevante wijze'.⁷¹ Kortom de Nederlandse regering kon geen ontsnapping construeren op grond van de naam, de (politieke) inhoud of een niet gevolgde procedure uit de Grondwet.

Het was ook vreemd dat de hier te lande noodzakelijk geachte aanvullingen van de inhoud van de overeenkomst zoals die eerder door de parafering 'gesloten' was, door de regering als vanzelfsprekend ook als door de wederpartij te accepteren verplichtingen werden aangemerkt. Van de toelichting door de Commissie-Generaal kon men nog zeggen dat de daar gegeven uitleg gebaseerd was op de notulen die voor bepaalde onderdelen ook als 'bindend' door de beide delegaties werden gezien. In de motie door Romme en van der Goes van Naters ingediend en door de kamermeerderheid op 19 december 1946 aanvaard werd de Nederlandse uitbreiding van de inhoud van het akkoord zonder blikken of blozen overgenomen:

[...] Overwegende, dat de regeering hiertoe [dat wil zeggen het beleidsdoel van een duurzaam samengaan van Nederland en Indonesië, – dM] dienstig acht het aangaan, met vertegenwoordigers van de regeering der Republiek Indonesië, van een wederzijdsche verbintenis, met inachtneming der geldende Grondwet, tot niets meer of anders dan wat volgens de door de Commissie-Generaal opgestelde toelichting te Linggadjati is overeengekomen met onverkorte inachtneming van de regeeringsverklaring van 10 December 1946 en van de aanvullende regeeringsverklaring van 19 December 1946; [...]

Deze zogeheten aankleding van het akkoord van Linggadjati, met name door de hierna nog te bespreken verzwaring van de Unie, betekende veeleer een uitkleding van het ak-

71 E.W. Vierdag, *Het Nederlandse verdragenrecht* (Zwolle 1995), p. 13.

koord omdat in die regeringsverklaring het overeengekomen en bejubelde vrijheidsregime voor Indonesië weer gedeeltelijk werd weggepoetst.

Het was van het begin af aan wel duidelijk dat de overeengekomen tekst nog in patria moest worden overgelegd en besproken, maar eenzijdige wijziging en aanvulling was juridisch niet mogelijk. Artikel 10 van de Weense Conventie inzake het Verdragenrecht van 23 mei 1969 (*Trb.* 1972, 51) zegt dat behoudens een in de tekst opgenomen of bij de sluiting overeengekomen procedure ‘the text is established as authentic and definitive [...] by the signature, the signature *ad referendum* or initialling by the representatives’. De Weense conventie is van later datum, maar vaststaat dat dit beginsel ook tevoren al gold op grond van het internationale gewoonterecht.

Was de ontwerpovereenkomst in strijd met de Grondwet?

Door de oppositie in en buiten het parlement is strijdigheid van de ontwerpovereenkomst met de Grondwet herhaaldelijk naar voren gebracht. In het *Brabantsch Nieuwsblad* van 30 november 1946 is door prof. Aalberse, lid van de Raad van State, zelfs gesproken van ‘strafbare grondwetsschennis’.⁷² Dat gold niet alleen voor de veronderstelde erkenning van de Republiek, die immers een deel van het Koninkrijk was volgens de tekst van de Grondwet, maar ook voor de afscheiding van (een deel van) Indonesië van het Koninkrijk. Ook oud-premier Gerbrandy schermde met een dergelijk verwijt van grondwetsschending. Afgezien van de vraag of dit juist was dan wel van het feit dat de ontworpen veranderingen toch pas later zouden worden gerealiseerd, dus na de voorgenomen Grondwetsherziening, zoals door de regeringspartijen en minister Jonkman werd betoogd, kan men ook stellen dat de Grondwet geen rekening houdt met revolutionaire ontwikkelingen. In de Kamer werd het voorbeeld van de afscheiding van België genoemd, die resulteerde in de Nederlands-Belgische scheidingsovereenkomst van 1839 en pas daarna door de herziening van 1840 in de Grondwet werd verdisconteerd. Logemann voerde in dit verband ook aan dat een grondwettelijke aanpassing voorafgaande aan onderhandelingen reeds door de tijdrovendheid van de constitutionele procedure niet mogelijk zou zijn. ‘Constitutionele bekrachtiging achteraf, zal haar moeten en kunnen vervangen.’⁷³ Vegting heeft in een commentaar in het *Nederlands Juristenblad* gezegd dat men zich hier op ‘extra-constitutioneel gebied’ bevond. Reden waarom hij ook de eis van tweederde meerderheid voor afwijking van de Grondwet in het overgangshoofdstuk onjuist achtte.⁷⁴

Bij de grondwetsherziening van 1948 die het akkoord van Linggadjati een basis moest

72 Dit artikel werd door het liberale kamerlid Vonk grotendeels geciteerd tijdens het debat op 16 december (*Handelingen Tweede Kamer 1946-1947*, p. 871-872).

73 *Handelingen Tweede Kamer 1946-1947*, p. 880.

74 W.G. Vegting, ‘De Noodwet-Indonesië – Overspanning van de Grondwet’, in: *Nederlands Juristenblad* (1949), p. 7-10; aldaar p. 9.

geven in een nieuw in te voegen veertiende hoofdstuk getiteld 'Bijzondere bepalingen nopens de overgang naar een nieuwe rechtsorde voor de in artikel 1 genoemde grondgebieden', bleek dat die constitutionele bekrachtiging achteraf niet zo eenvoudig was. Op dat moment (voorjaar 1948) wilde men na de eerste zogenaamde politieke of politionele actie en het onder internationale druk afgesloten Renville akkoord toch weer verder onderhandelen op basis van het akkoord van Linggadjati, maar veel onderdelen hiervan moesten nog onderzocht en in gemeenschappelijk overleg nader vorm krijgen. Een Staatscommissie, bestaande uit leden van het kabinet, parlementariërs en staatsrechtgeleerden (ingesteld op 29 september 1947), kon het moeilijk eens worden over het uitgangspunt voor de noodzakelijk geachte grondwetswijziging. Zou men met een zogeheten negatief stelsel de Grondwet 'openbreken' en de wetgever (met tweederde meerderheid) de ruimte te geven, dan wel met een positief stelsel de inhoud van de nieuwe rechtsorde uit het Linggadjati akkoord in de Grondwet opnemen? Het laatste werd onder meer verdedigd met het argument dat de kiezers toch enige duidelijkheid geboden moest worden over het verder in deze aanleggenheid te voeren beleid. Hiertegen werd ingebracht dat het overleg hierdoor belemmerd zou kunnen worden en dat de overzeese gebiedsdelen dit als een soort dictaat zouden kunnen zien. Men vond een compromis waarbij een aantal hoofdlijnen van de toekomstige uniestructuur in de Grondwet zou worden vastgelegd.⁷⁵ Ook die werden echter door de feitelijke ontwikkelingen in 1948 en 1949 achterhaald. Dat zou bij latere herzieningen ook weer gebeuren met andere bepalingen op dit gebied.

Dat de regering bij de herziening van 1948 nog steeds het idee had de juridische vorm van het dekolonisatieproces zelfstandig te kunnen vaststellen blijkt uit de memorie van toelichting bij het grondwetsherzieningsvoorstel, waarin als doelstelling werd genoemd 'de mogelijkheid te scheppen de nieuwe ordening die zich in feite door de loop der gebeurtenissen in beginsel reeds voltrok, te kunnen registreren en ervoor te waken, dat deze zich niet ondanks de Grondwet voltooit'.⁷⁶ Dit lijkt, zeker achteraf, een overschatting van de mogelijkheid om met de nationale Grondwet het dekolonisatieproces bij te sturen, dat toch volgens de tekst van het akkoord grotendeels in overleg tot stand moest komen

Wat tenslotte de inhoud van de grondwetsherziening van 1948 betreft, is mijns inziens de kern van het Linggadjati akkoord te uitgebreid weergegeven, waarbij het aankledingsstreven nog weer verder werd voortgezet, met name voor wat betreft de uniestructuur.⁷⁷ Bovendien probeerden afgevaardigden van de oppositiepartijen door bepaalde interpretaties van de artikelen naar voren te brengen het dekolonisatieproces nog wat te vertragen of zelfs te frustreren. De hele grondwetsherziening werd beheerst door het streven van de regering voldoende steun te vinden voor haar Indië-beleid, waarbij juridische constructies

75 Het rapport van de staatscommissie is als bijlage bij de memorie van toelichting gevoegd (Handelingen Tweede Kamer 1947-1948, Bijlagen, 775.4).

76 Handelingen Tweede Kamer 1947-1948, Bijlagen, 775, p. 2.

77 Voor een duidelijke samenvatting: E. Van Raalte, *De Grondwet. Wijzigingen van 1948* (Alphen aan den Rijn 1948), m.n. p. 41-62. Uitgebreid Bogaarts, NI, p. 3322-3355.

werden bedacht die bij en zeker na de soevereiniteitsoverdracht eind 1949 luchtkastelen bleken.

Een ongelukkige unieconstructie

De ingenieuze constructie waarbij het koninkrijk der Nederlanden volgens de ontwerpovereenkomst zou worden opgenomen in de nieuw te vormen Nederlands-Indonesische unie tezamen met de eveneens nieuw te vormen Verenigde Staten van Indonesië was op zichzelf een vondst, al riep deze oplossing met name in het begin de ergernis op van velen die Indonesië binnen het Koninkrijk wilden houden. De Republiek had aan de andere kant als bezwaar dat de Koning aan het hoofd van de unie zou komen te staan en dat alle uniebesluiten in de naam des Konings zouden worden genomen, waardoor de oude koloniale structuur gehandhaafd leek te worden. Wilde de Republiek eigenlijk een volkenrechtelijk verband, waarin de Koning een symboolfunctie zou vervullen, zoals bij de dominions binnen de Britse Commonwealth, Nederland wilde als vanouds een 'staatsverband' op staatsrechtelijke grondslag, met het oppergezag bij de Koning in de Grondwet. Juist op dit punt is men bij de zogeheten aankleding van de ontwerpovereenkomst verder gegaan en heeft men getracht de uniestructuur te verzwaren, een proces dat bij de grondwetsherziening van 1948 nog werd voortgezet.

In de tekst van de ontwerpovereenkomst vindt men in artikel 6 de al wat cryptische omschrijving: 'De Nederlandsche regeering en de republiek zullen ter behartiging van de gemeenschappelijke belangen van Nederland en Indonesië samenwerken tot de vorming van een Nederlandsch-Indonesische Unie, waardoor het Koninkrijk der Nederlanden, omvatende Nederland, Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao, wordt omgezet in genoemde Unie, bestaande enerzijds uit het Koninkrijk der Nederlanden, omvatende Nederland, Suriname en Curaçao, en anderzijds de Verenigde Staten van Indonesië.' Dat suggereert in eerste instantie een losse structuur, want het gaat slechts om samenwerking bij gemeenschappelijke belangen van twee soevereine staten. In artikel 7 wordt echter gezegd dat de unie ter behartiging van die gemeenschappelijke belangen zal beschikken over eigen organen, en worden die gemeenschappelijke belangen opgesomd: 'samenwerking inzake buitenlandse betrekkingen, defensie en, voorzoover noodig, financiën, alsmede nopens onderwerpen van economischen en cultureelen aard'.

Positie van de kroon

Het concept van samenwerking van twee soevereine staten werd vooral ondermijnd doordat de Nederlandse Koning aan het hoofd van de unie zou staan en de besluiten van de organen van de unie 'worden genomen in naam des Konings' (art. 8). Zoals reeds gezegd

had de Indonesische delegatie grote moeite met de Nederlandse Koning aan het hoofd, die men eigenlijk alleen wilde accepteren als het om een symboolfunctie ging. Maar parlement en regering deden er nu juist alles aan om te onderstrepen dat de kroondrager wel reëel gezag zou uitoefenen over de unie. In de regeringsverklaring werd hierover opgemerkt:

Aan het hoofd van de Unie staat volgens art. 8 de Koning der Nederlanden, aan wien volgens de toelichting van de Commissie-Generaal oppergezag blijft opgedragen. H.M. de Koningin draagt dus de Kroon der Unie, onpartijdig tronend boven de leden der Unie (evenals in Nederland boven volksgroepen en partijen), aan het hoofd der Unie immers niet te zien als Koningin der Nederlanden, doch *tevens* dit zijnde.

Er was hier dus geen sprake van een zogeheten reële unie waarbij twee staten een zelfde staatshoofd bezitten, zoals bijvoorbeeld Noorwegen en Zweden tot 1905 (in de persoon van de Zweedse koning), nu de koning in de op te richten unie een andere en hogere functie zou krijgen naast die van koning van Nederland.

Ongelukkig was ook dat in de zojuist aangehaalde passage over ‘oppergezag van de Koning’ gesproken werd, vanouds de grondwettelijke formule voor het koloniale gezag. Zo leek het alsof de relatie toch zoveel mogelijk onveranderd werd gelaten nu het oude Koninkrijk werd omgezet in de unie. Die suggestie werd nog versterkt toen enkele Eerste Kamerleden bij de grondwetsherziening van 1948 de regering wilden laten verklaren dat de verantwoordelijke ministers voor het optreden van de kroondrager in de unie dezelfde personen zouden kunnen zijn als de ministers binnen het koninkrijk der Nederlanden. Een dergelijke samenvallende gebeurtenis werd door de regering echter terecht afgewezen. Dit werd niet nader gemotiveerd, maar bij acceptatie hiervan zouden unie en koninkrijk in elkaar schuiven.⁷⁸ Die verwarring was echter ook door de regering zelf opgeroepen. In de Regeringsverklaring van eind 1946 werd gezegd: ‘De Staat der Nederlanden wordt een Nederlandsch-Indonesische Unie, waarin de leden der Unie in overwegend federatief verband gaan samenwerken, terwijl vroeger de Rijksdeelen meer unitarisch waren geordend.’ Ook dit lijkt mij weer een afwijking van het uitgangspunt uit het geciteerde artikel 6 van samenwerking tussen twee soevereine staten. Hier wordt de unie een federatief verband met eigen organen, kortom een soort staat die boven de twee samenstellende staten komt te staan. In de Regeringsverklaring wordt inderdaad gesproken van ‘Het duurzame behoud van een gemeenschappelijk staatsverband’ en in het debat met de Tweede Kamer onderstreepte minister Jonkman op aandringen van Romme en van de oppositie herhaaldelijk dat deze unie een soevereine staat zou zijn. Hoe men dit had willen vormgeven is onduidelijk, want bij de onderhandelingen in 1948 en 1949, onderbroken door een tweede meer ingrijpende politieke actie, kwam de uniestructuur niet van de grond en in het Uniestatuut dat kort voor de

⁷⁸ Voor een goed overzicht van deze discussie Van Raalte, *Grondwet 1948*, p. 51-55.

soevereiniteitsoverdracht uiteindelijk tot stand kwam was er slechts sprake van een bescheiden samenwerkingsverband.⁷⁹

Bij de grondwetsherziening van 1948 had men er juist nog een schepje bovenop gedaan door in art. 208 Gw aan de in de ontwerpovereenkomst genoemde samenwerking op bepaalde terreinen toe te voegen: 'zij zal de rechtszekerheid, de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, en deugdelijk bestuur waarborgen'. Hier is geen sprake meer van samenwerking en wordt de mogelijkheid van diepgaande bemoeienis met het reilen en zeilen van de te stichten Verenigde Staten van Indonesië geschapen.

Had men van het begin af aan die bescheiden opzet van het uiteindelijke Uniestatuut gevolgd en niet naar de vorming van een (gedeeltelijk) soevereine staat tronend boven het Koninkrijk nieuwe stijl en de federale staat Indonesië gestreefd, dan was de bereidheid van de zijde van de Republiek om een akkoord te ondertekenen waarschijnlijk groter geweest. In artikel 1 Uniestatuut werd namelijk gezegd: 'de Unie verwezenlijkt de georganiseerde samenwerking op basis van vrijwilligheid en gelijkheid in status en rechten', met in het tweede lid de garantie 'de Unie doet geen afbreuk aan de status van elk van de beide deelgenoten als onafhankelijke en soevereine staat'. Dat ook die bescheiden unie geen lang leven zou zijn beschoren is niet los te zien van de problematische voorgeschiedenis.

Mijns inziens was de unie van het begin af aan al een volkenrechtelijke structuur, al wilde Nederland dat niet erkennen. Fasseur spreekt van een 'volkenrechtelijke constructie sui generis'.⁸⁰ Logemann, die als betrokken politicus aanvankelijk ook de staatsrechtelijke grondslag van de Unie had aanvaard, zegt in een nabeschuiving naar aanleiding van de soevereiniteitsoverdracht in het *Nederlands Juristenblad*: 'Dat de Unie dus haast per definitie een volkenrechtelijke band slaat tussen de soevereine deelgenoten, is m.i. buiten twijfel.'⁸¹ Hij noemt daarbij als argument de arbitragemogelijkheid, die al in de ontwerpovereenkomst was opgenomen (en die door de regering zoveel mogelijk gebagatelliseerd werd) en ook dat het van het begin af het streven is geweest dat Indonesië lid van de Verenigde Naties zou worden, maar de unie zelf niet.

Ondertekening en mislukte uitvoering van het akkoord

Na de aanvaarding van de motie Romme/Van der Goes van Naters kon de Commissie-Generaal naar Indonesië terugreizen voor de ondertekening van het akkoord. Na aankomst van de Commissie op 9 januari 1947 duurde het nog tot 3 februari eer men de 'covering letter' met de ondertekeningsvoorwaarden aan de Republikeinse delegatie kon overhandigen. Al spoedig werd duidelijk dat de wederpartij alleen de geparafeerde ontwerp-overeenkomst wilde ondertekenen, met als voornaamste argument dat de explicaties van de

⁷⁹ Tekst Uniestatuut: NIB 1945-1950, XX, p. 863-868.

⁸⁰ Fasseur, *De leeuw en de Cheshire kat*, p. 8.

⁸¹ J.H.A. Logemann, 'Het nieuwe staatsrecht I', in: *Nederlands Juristenblad* (1950), p.7.

Nederlandse regering tot misverstanden over de inhoud van de overeenkomst zouden leiden. De Commissie-Generaal, die nu slechts een adviserende positie had gekregen, werd gehandicapt doordat de regering twee ‘deskundigen’ als nieuwe leden had toegevoegd, die in afwachting van hun benoeming als adviseurs zouden optreden: de directeur van de Nederlandse bank prof. S. Posthuma en de volkenrechtsdeskundige prof.dr. J.H.W. Verzijl. Beiden hadden uitgesproken conservatieve opvattingen en waren critici van het regeringsbeleid in deze kwestie.

Het commissielid Van Poll kwam met het voorstel dat de Republikeinse delegatie zou verklaren dat zij, zonder eigen wensen of standpunten prijs te geven, de Nederlandse regering tot niets meer of anders verbonden achtte dan datgene waartoe deze zich, blijkens de aangeboden stukken wenste te verbinden.⁸² Toen andere wegen onbegaanbaar bleken heeft de Republikeinse delegatie inderdaad een dergelijk voorstel gedaan. De Nederlandse regering accepteerde dit en machtigde de Commissie-Generaal tot onverwijld ondertekening.⁸³ Zo ondertekenden beide partijen op 25 maart 1947 in wezen een verschillende versie van het akkoord. Posthuma en Verzijl konden zich hierin niet vinden en waren voor militaire actie. Zij wilden niet langer voor benoeming als lid van de Commissie beschikbaar zijn. Ook De Boer haakte af. Het is een bekend verhaal hoe vervolgens beide delegaties in overleg met hun achterban een reeks problemen trachtten op te lossen.⁸⁴ Bij deze uitvoering nam Nederland de leiding, waarbij de grote economische en financiële problemen waarvoor men zich gesteld zag een grote druk uitoefenden. Er was nog slechts weinig tijd over voor een voortdurend dreigend militair ingrijpen. Nederland stelde ultimata en op de meeste punten ging de Republiek akkoord, behalve op het punt van een gemeenschappelijke ordehandhaving op Republikeins gebied. Hier speelden de verschillende concepties van het Linggadjadi akkoord een belangrijke rol. Nederland hanteerde de eigen uitleg: in de overgangsfase berust de soevereiniteit over heel Indonesië nog bij ons en dat brengt mee dat wij de zorg hebben voor orde en veiligheid. Wat verscholen stond dat in artikel 15 van het akkoord en Nederland had dit bij de uitleg ook steeds benadrukt. De republiek onderstreepte de de facto erkenning in artikel 1 en die kon toch ook in die overgangsfase niet zo maar ter zijde worden geschoven? Men werkte ondertussen ook aan de internationale erkenning en boekte successen op dit gebied. Bij voorbeeld de facto erkenning door Engeland en de Verenigde Staten.

Dat de Nederlandse regering consequent bleef spreken van een staatsrechtelijk verband kwam ook tot uiting in de term politionele acties. Toen Nederland uiteindelijk in de nacht van 20 op 21 juli 1947 de militaire aanval op de Republiek liet beginnen, werd die aanduiding gebruikt om het beperkte karakter van de actie te onderstrepen. Jonkman noemt in zijn memoires uit 1977 die term ‘niet alleen staatsrechtelijk juist maar ook in feite gerecht-

82 Smit, *Het akkoord van Linggadjadi*, p. 105.

83 VII, nr. 280 en nr. 290.

84 Overzicht in: De Jong, *Diplomatie of strijd*, p. 348-401.

vaardigd'.⁸⁵ In de moderne literatuur wordt hier meestal gesproken van 'koloniale oorlog', maar het beroep op het staatsrecht met zijn recht tot ordehandhaving door de politie was kenmerkend voor de benadering door de Nederlandse regering van het Indische vraagstuk.

Conclusie

De consequent van Nederlandse zijde volgehouden staatsrechtelijke benadering van het dekolonisatieconflict met Indonesië is een belangrijke oorzaak geweest van de noodlottige vertraging die het zoeken naar een redelijke oplossing heeft ondergaan. De ontwerp-overeenkomst die de Commissie-Generaal uit Linggadjati had meegenomen heeft door die staatsrechtelijke interpretatie, die bovendien veelal een sterk legalistisch karakter droeg, niet de betekenis kunnen krijgen die de opstellers daarvan hadden gehoopt.

85 J.A. Jonkman, *Nederland en Indonesië beide vrij. Gezien vanuit het Nederlandse parlement (Assen / Amsterdam 1977)*, p. 111.

LINGGADJATI: EEN BLIK IN HET REPUBLIKEINSE KAMP

De contouren van het akkoord

Op 15 november 1946 tekenden Indonesische en Nederlandse onderhandelaars de in Linggadjati opgestelde overeenkomst over de toekomstige verhouding tussen beide landen.¹ Het bevatte de hoofdlijnen, waarlangs het met de proclamatie van de soevereine Republiek Indonesia van 17 augustus 1945 ontstane conflict zou worden bijgelegd. Nederland erkende het de facto gezag van de Republiek Indonesia over Java en Sumatra en zou met haar samenwerken aan de vorming van een Indonesische federatie. Na de totstandkoming daarvan, waarvoor een overgangperiode van enkele jaren was uitgetrokken, zou de soevereiniteit worden overgedragen aan deze federatie. Dat zou het einde betekenen van het oude koninkrijk. Ter behartiging van gezamenlijke belangen zou een Nederlands-Indonesische Unie worden gevormd, die verder zou gaan dan een gewone internationale overeenkomst. Dit werd onderstreept door het feit dat de Koning van Nederland daar het hoofd van zou zijn. Gedurende de overgangperiode zou Nederland al dadelijk de nodige wettelijke aanpassingen doen ter voorbereiding van de nieuwe toestand, waarin rekening werd gehouden met de intussen ontstane 'de facto' republiek.

Het stuk dat op 15 november 1946 was gearafeerd en op 25 maart 1947 zou worden ondertekend, was geen alles dekkend of zelfs maar consistent concept. De invulling daarvan zou in nader overleg moeten geschieden en dat verliep niet gemakkelijk. Zo was er al dadelijk verschil van mening over de invloed van Nederland in de overgangstijd, waarbinnen de verhoudingen zouden worden uitgewerkt die ook voor de verdere toekomst van belang zouden blijven. Problematisch ook was de positie van de opstandige republiek binnen die federatie. Immers, zij zou samen met Nederland meewerken aan de opbouw daarvan, maar zou daar niet het alleenrecht in hebben. Aan haar was een groot gebied toegefallen, maar in de daarbuiten gelegen eilanden was haar invloed gering. Naar Nederlandse opvatting sprak het niet vanzelf dat zij het nu als de facto Republikeins erkende gebied ook zou behouden. Immers, via het in de artikelen 3 en 4 vastgelegde zelfbeschikkingsrecht zou de bevolking de gelegenheid krijgen zelf haar plaats binnen die federatie en haar relatie met Nederland te bepalen. Het was zeer wel denkbaar dat betere bestuurskracht ertoe zou lei-

¹ Voor een gedetailleerde literatuuropgave over de Indonesische revolutie, zie H.A.J. Klooster, *Bibliography of the Indonesian Revolution. Publications from 1942 to 1994*. Leiden 1997. Voor de hier behandelde materie, zie ook P.J. Drooglever, 'Komite Nasional Indonesia Pusat dan Politik Dalam Negeri di Republik Indonesia', in Taufic Abdullah (ed.), *Denyut Nadi Revolusi Indonesia* (Jakarta 1987), p. 107-242. Deze publicatie is tezelfdertijd ook in het Engels verschenen onder de titel *The Heartbeat of the Indonesian Revolution*.

den dat de bevolking van Sumatra of Java alsnog voor een andere plaats binnen de federatie zou kiezen. Voor het herstel van de economie zou medewerking van Nederland nodig zijn, wat de kansen op beïnvloeding van de bevolking bood. Terwijl met de Republiek in Linggadjati over dit gezamenlijke project werd onderhandeld, was Nederland via het Malino-akkoord druk doende zijn eigen bondgenoten aldaar in het zadel te helpen. De deelstaat Oost Indonesië begon vorm te krijgen. Ook een deelstaat Borneo stond op de Nederlandse agenda, terwijl werd gewerkt aan plannen voor een afzonderlijke aanpak van Nieuw-Guinea. Allemaal zaken die door de leiders van de Indonesische Republiek met misprijzen werden aangezien. Het akkoord van Linggadjati, zoals dat uiteindelijk werd ondertekend, liet op al die punten de partijen grote vrijheid tot een eigen interpretatie. Het was daarmee een *agreement to disagree*, maar bood in ieder geval de mogelijkheid het conflict van de straat naar de onderhandelingstafel te verleggen.

De aanloop tot het akkoord

Het akkoord kwam niet uit de lucht vallen. ‘Linggadjati’ stond niet diametraal op de vooroorlogse Nederlandse politiek, maar betekende een scherpe bijsturing en versnelling daarvan. De federale formule sloot aan op de al in de jaren twintig geïntroduceerde bestuurshervorming. Deze was erop gericht geweest het land op den duur op te delen in een aantal autonome goevernementen. Men hoopte de bevolking voor zich te winnen door haar meer in te schakelen in het actuele bestuur en de controle daarop. Centrale vraagstukken konden worden besproken in de Volksraad, waarvan de helft van de leden Indonesisch was. Voor de kleine westers gevormde elite waarbinnen de nationale gedachte wortel had geschoten, was dit niet genoeg geweest. De opdeling was huns inziens vooral een poging om de aandacht af te leiden van de vraagstukken van hogere politiek naar de praktische vraagstukken van dagelijks bestuur. En dat was, om de waarheid te zeggen, ook een van de bijgedachten geweest van de bedenkers van het stelsel. De Indonesische roep om groter invloed in de centrale bestuurlijke instellingen werd met het verstrijken van de tijd sterker.

De Indonesische nationale beweging voor de oorlog kan worden onderscheiden in een coöperatieve en non coöperatieve tak. De grens lag in het antwoord op de vraag langs welke weg men het doel van onafhankelijkheid wenste te bereiken in overleg met Nederland of in confrontatie daarmee. Die laatste optie had in de jaren dertig aan kracht verloren door de – zo op het oog – efficiënte repressie. De leiders van de non-coöperatieve beweging, met name Soekarno, Hatta en Sjahrir, hadden die tijd in ballingschap op eilanden buiten Java doorgebracht. Daarmee was meer ruimte geschapen voor de coöperatieven, die zich binnen de bestaande mogelijkheden beter organiseerden. Zij maakten dankbaar gebruik van de gevoerde politiek van democratisering en decentralisatie maar wilden dat dit sneller ging. Bovenal wilden zij kunnen meepraten over de toekomstige staatkundige positie van het land. Zij maakten dit duidelijk met de petitie van Soetardjo, die concrete afspraken

wenste te maken over de verdere devolutie. Dit werd afgehouden met verwijzing naar al gevoerde politiek van democratisering. Enkele jaren later volgde een bredere actie waarin praktisch alle partijen samenwerkten. Dit was de *Gaboengan Politik Indonesia* (GAPI), die ijverde voor een parlementaire regeringsvorm. Coöperatieven en non coöperatieven kwamen daarmee op één lijn te staan en de beweging vond wijde aanhang. Ook hier leidde dit niet tot een inwilliging van eisen, maar de acties van Soetarjo en de Gapi vormden niettemin de aanzet tot enkele concessies van Nederlandse kant, uitmondend in de rede van de koningin van 7 december 1942. Deze bevatte de toezegging van een Rijksconferentie na de oorlog en een voorzichtige erkenning van het zelfbeschikkingsrecht.

Dit moeizaam verlopend proces van verstrekkende wensen en bescheiden concessies werd ruw onderbroken door de Tweede Wereldoorlog. Japan veroverde in korte tijd heel Nederlands Indië en voerde een bezettingpolitiek die erop gericht was de invloed van Nederland uit de archipel weg te wissen. De jeugd werd in antiwesterse geest opgevoed en ontving op grote schaal een semimilitaire training. Toen de nederlaag in zicht was ging het Japanse militaire bestuur steun verlenen aan de nationale beweging, die daarmee aan het einde van de oorlog in een gunstige positie verkeerde. Soekarno en Hatta, de ballingen van weleer, hadden hierin de leiding. Binnen enkele door Japan benoemde commissies troffen zij voorbereidingen voor een komende onafhankelijkheid. Op 17 augustus 1945, twee dagen na de kapitulatie riep dit tweemanschap onder druk van activistische jeugdgroepen de onafhankelijkheid uit. Een reeds gereedgemaakte grondwet werd de volgende dag aanvaard door een commissie van 25 man, het *Komite tot voorbereiding van de Indonesische onafhankelijkheid*. Tezeldertijd ontbond Japan het onder zijn leiding gevormde Indonesische leger, de PETA. Daarmee had de nationale beweging vrij baan gekregen, maar was zij tegelijkertijd militair ongevaarlijk gemaakt. Naar we mogen aannemen was dit gedaan om te voorkomen dat de PETA en aanverwante strijdorganisaties een bedreiging zouden gaan vormen voor het terugtrekkende Japanse leger. De handhaving van orde en rust werd aan de politie overgedragen. Daarop volgde een periode van stilte waarin de feitelijke bestuursoverdracht aan de nieuwe republiek plaats vond, terwijl de door de gang van zaken verraste geallieerden zich op hun terugkeer voorbereidden. Dit gebeurde eind september, en vanaf dat moment druppelden Engelse en Nederlandse troepen mondjesmaat Indonesië binnen. Zij werden niet aanvaard als het wettig gezag, en de komst van de eerste Nederlandse troepen werd het startsein voor een volksofstand die door de leiding ternauwernood in toom kon worden gehouden. Deze *Bersiap* richtte zich tegen alles wat Nederlands was of van samenwerking daarmee verdacht werd. Uit de talrijke her en der opgerichte strijdgroepen ontstond langzamerhand een min of meer georganiseerd Republikeins leger, dat in november 1945 vaster vorm kreeg. Dat gebeurde op het hoogtepunt van de *Bersiap*. Het betekende het begin van een Republikeinse consolidatie, maar het was tevens duidelijk dat er nog veel zou moeten gebeuren voor er weer een macht in Indonesië was die orde op zaken zou kunnen stellen.

Voor de geallieerden was het de vraag hoe dit aan te pakken. De Engelsen drongen aan op overleg. Nederland gaf de voorkeur aan een snelle onderdrukking van de opstand en herstel van de orde, maar had daarvoor geen eigen middelen beschikbaar. Het was daarom nodig om te gaan praten. Dit werd ook aan Indonesische kant gevoeld, waar in oktober 1945 een politieke verschuiving plaats vond. De vooroorlogse nationale beweging was verdeeld geweest in een aantal groeperingen die respectievelijk op nationale, een etnisch, socialistische of op godsdienstige basis waren georganiseerd. De *Partai Nasional Indonesia* (PNI) van Soekarno had van begin af aan de directe revolutie gepreekt. De *Partai Sosialis* (PS) van Sjahrir daarentegen wenste eerst een kader op te bouwen dat leiding zou kunnen geven aan het proces van staatsvorming. Deze verschillen waren ook tijdens en na de oorlog geldig gebleven. Soekarno en met hem Hatta hadden zich ingespannen voor directe wijzigingen in de staatkundige positie, die zij van de Japanners hoopten te verkrijgen. Sjahrir had zich gestoord aan de samenwerking met de Japanse bezetter en had zijn vertrouwen blijven stellen in de overwinning van de westerse democratie. Hij had zich afzijdig gehouden van de Japanners, maar van de hem gegunde bewegingsvrijheid gebruik gemaakt om de eigen aanhang beter te organiseren. Zij maakte de kern uit van nationale comite's die nu in tal van grotere centra op Java waren gevormd. Hij meende in de roerige maanden van de bersiap dat het fascistisch verleden van de Republikeinse leiders een hinderpaal betekenden tot het overleg met de geallieerden. Zijn denkbeelden legde hij vast in de brochure *Perjuangan Kita* (Onze Strijd). Sjahrir en de zijnen beschikten over een eigen jeugdorganisatie, de *Pemuda Sosialis Indonesia* (Pesindo), die relatief goed georganiseerd was.

De behoefte aan erkenning en verbreding van de basis leefde ook bij de leden van het presidentieel kabinet van Soekarno. Het voorbereidend comité van 25 leden dat de grondwet had aanvaard was op 29 augustus omgevormd tot het Indonesische parlement. Het ging nu door het leven onder de naam van *Komite Nasional Indonesia Poesat* of KNIP. Het ledental werd in de komende maanden door presidentiele benoeming uitgebreid tot ca 200 man. Volgens de overgangsbepalingen van de grondwet bezat dit KNIP alleen adviserende bevoegdheden en berustte de volledige macht in handen van de president. Er was slechts één partij toegestaan, en wel de *Partai Nasional Indonesia*. Tegen deze constructie kwam verzet van Sjahrir. Hij had het rechtstreekse ontstaan van de Republiek uit Japanse organen met leedwezen aangezien en zich van medewerking daaraan onttrokken. Hij meende dat een meer democratische inrichting van het bestuur nodig was om een basis te scheppen voor het gesprek met de geallieerden. Tijdens de tweede plenaire zitting van het KNIP werd op zijn aandringen het verbod op partijvorming opgeheven. Dit leidde op korte termijn tot het ontstaan van een aantal politieke partijen. Naast de al bestaande PNI kwam nu de *Partai Sosialis* van Sjahrir weer tot leven, al spoedig gevormd door andere partijen, waaronder de Islamitische *Masjoemi*. De laatste was in feite de voortzetting van de in 1943 opgerichte organisatie van diezelfde naam.

In diezelfde zitting van het KNIP wist Sjahrir met behulp van Hatta een hervorming door te drukken die de presidentiële almacht wat zou beteugelen: bij decreet X werd de wetgevende macht in handen werd gelegd van het KNIP en de president tezamen. Verder werd er uit het grote ledental van 200 man een beknopt dagelijks bestuur gevormd, een Werkcomité of *Badan Pekerdja*. Daarin namen de aanhangers van Sjahrir en zijn geestverwant Amir Sjarifoeddin een sterke positie in. Sjahrir werd voorzitter. Dit Werkcomité maakte zijn ambities duidelijk in een verklaring waarin het uiteenzette dat het KNIP samen met de president de hoofdlijnen van het te voeren beleid zou formuleren, terwijl de uitvoering het prerogatief van de president zou zijn. Het was een mooi voorbeeld van achterkamertjespolitiek, maar niettemin een stap vooruit op het punt van openbaarheid van bestuur.² Enkele weken later, op 14 november, werd een nieuw kabinet gevormd waarvan Sjahrir premier was. Sjarifoeddin was hierin minister van defensie. Het steunde op de PS en de (protestantse) *Partai Keristen Indonesia* (Parkindo). De Masjoemi en de PNI vormden de hoofdmoot van de oppositie. Over het democratisch gehalte van deze constructie valt weinig te zeggen omdat de omvang van de achterbannen onbekend was. Niettemin was het duidelijk dat deze oppositiepartijen sterke krachten in de samenleving vertegenwoordigden. Het was dan ook maar de vraag in hoeverre Sjahrir en de zijnen in staat zouden zijn om hun plannen werkelijk gestalte te geven. Voorlopig waren de voortekenen goed. Op de derde zitting van het KNIP, gehouden van 25 tot 27 november 1945, werd een motie van vertrouwen met 85 procent van de stemmen aangenomen.

De opkomst van Sjahrir was een welkom geschenk voor de Indische top in Batavia, die onder leiding stond van de luitenant goeverneur-generaal H.J. van Mook. Deze seinde dadelijk naar de Nederlandse minister-president, W. Schermerhorn, dat dit het beste nieuws sinds tijden was. Hij preee de leden van het Werkcomité aan als de beste mensen waarover de Republiek beschikte. Daarbij was geen enkele collaborateur. Volgens Van Mooks naaste medewerker, Ch.O. van der Plas, was dit de laatste poging van de democratische elementen in de Republiek. Als het hun niet zou gelukken, zou de Republiek verder in chaos en geweld verzinken. Wilde Nederland in overleg iets bereiken moest het met hén tot een akkoord komen, want betere mensen zouden er nooit komen.³

Op deze basis werd het overleg gestart. De eerste besprekingen begonnen in november. In onderhands overleg werden in Batavia de eerste contouren geschetst voor een mogelijke oplossing. Wat Nederland betreft diende de rede van 7 december als uitgangspunt een samenwerkingsvorm binnen een hervormd koninkrijk. Dit uitgangspunt werd op 10 januari 1946 vastgelegd in een Nederlandse verklaring: zij bevatte een duidelijke erkenning van het recht op zelfbeschikking van de bevolking van Indonesië, gekoppeld aan het streven tot samenwerking. Een en ander werd in Batavia nader uitgewerkt tot een voorstel voor de vorming van een Indonesische federatie en een Nederlands-Indonesische Unie tussen ge-

² Mohammed Hatta, *Memoir* (Jakarta 1982), p. 463, 472, 473. Voor een uitvoeriger uiteenzetting, zie Rudolf Mrazek, *Sjahrir, Politics and exile in Indonesia* (Cornell, Ithaca/New York), p. 269 e.v.

³ NIB 1945-1950, II, nr. 32, 50, 51, 259.

Linggadjati', waar het lot van twee volken wordt bepaald. (Pentekening met onderschrift van Henk Ngantung (1921-1991), 11 november 1946)



lijkwaardige delen. Na een overgangsperiode zou de bevolking kunnen kiezen voor samsengaan met Nederland of voor een andere oplossing. Het territorium van de Republiek werd omschreven als Java en Sumatra. In Den Haag viel deze constructie niet in goede aarde. Van een Republikeins gezag over Sumatra wilde men niet weten, evenmin van de Indonesische wens om de te maken afspraken in de vorm te gieten van een overeenkomst. Immers, dat zou duiden op gelijkwaardigheid tussen de partijen. Het voorstel werd besproken op het landgoed De Hoge Veluwe, maar dat leidde niet tot resultaat. Niettemin gaf de Nederlandse regering zich na afloop een verklaring uit, waarmee zij zich in ieder geval bond aan de hoofdlijnen van de meegebrachte voorstellen.

Bij de militante groepen in Indonesië was het overleg van Sjahrir in het verkeerde keelgat geschoten. Al dadelijk na zijn aantreden was een 'buitenparlementaire' oppositie gevormd die zich daartegen verzette. Dit verzet kwam eerst en vooral uit eigen gelederen, met name

van de communistenleider Tan Malakka. Hij organiseerde de *Persatoean Perdjoeangan*, een 'Strijdverbond' dat een bonte verscheidenheid van politieke organisaties en strijdorganisaties omvatte. De kern daarvan werd gevormd door de Pesindo en de Hizboellah, respectievelijk de strijdorganisaties van de PS en de Masjoemi. Ook de PNI en aanverwante organisaties waren van de partij. De eerste openbare manifestatie van de *Persatoean Perdjoeangan* was een conferentie in Solo in januari 1946. Daar kwamen 133 organisaties bijeen die een *minimumprogram* opstelden. De kern daarvan was dat de regering diende te onderhandelen op basis van honderd procent Merdeka. Verder eiste men een meer democratisch bestuur. Deze eis verhinderde Sjahrir niet om toch te gaan praten. De *Persatoean Perdjoeangan* was nu eenmaal het parlement niet en het KNIP had nog maar kort tevoren met overgrote meerderheid het vertrouwen in zijn beleid uitgesproken. De oppositie nam hiermee geen genoegen, wat leidde tot een vierde zitting van het KNIP, die duurde van 28 februari tot 4 maart 1946. Zij werd gehouden in Malang. Hoewel het KNIP amper tweehonderd leden telde, waren er naar schatting 5 à 600 vertegenwoordigers van allerlei organisaties naar Malang toegestroomd. Bij stemming zouden zelfs alle formele KNIP-leden tezamen nog niet in staat zijn het quorum te vormen. De toon van de discussie was krachtig en werd beheerst door de roep om honderd procent Merdeka en oorlog met de Nederlanders. De zaak was ook goed voorbereid: telegrammen van deze strekking kwamen vanuit alle delen van Indonesië bij het organiserend kantoor binnen en werden stuk voor stuk tijdens de zitting voorgelezen. Sjahrir wist zich staande te houden maar moest niettemin een verbreding van de basis van zijn kabinet aanvaarden. Naar verluidt werd er met ruime meerderheid een motie aangenomen tegen verder onderhandelen met de Nederlanders. Uit een tweede motie moet men afleiden dat er toch wel enige ruimte was, want de bijeenkomst gaf de premier verder de opdracht om honderd procent Merdeka te eisen bij iedere zin die hij zou uitspreken.⁴

Een royaal onderhandelingsmandaat kan met het geval niet noemen, maar dat belette Sjahrir niet om toch de Hoge Veluwe besprekingen door te zetten. Dit werd hem dit door de meeste militairen en jeugdige heethoofden bijzonder kwalijk genomen. Het leidde tot een kidnapping van de premier op 27 juni 1946, die alleen door tussenkomst van Soekarno en legercommandant Soedirman kon worden beëindigd. Het gebeuren betekende een verzwakking van de positie van Sjahrir en onderstreepte de centrale plaats van Soekarno in het Republikeinse bestel, jappenvriend of niet.⁵ De hiermee gepaard gaande discussies leidden op den duur tot een opmerkelijke wijziging van het kabinet, die pas in oktober zijn beslag kreeg. Andere partijen, waaronder de Masjoemi en de PNI, deden daarin hun intrede. Het gevolg was een kabinet met 30 ministers. Dat mocht het draagvlak vergroten, de slagkracht zeker niet. Ook de militairen hadden sindsdien een veel sterker aandeel in de Indo-

4 Rapport S. Spoor 22 maart 1946, 'Enkele zeer vertrouwelijke mededeelingen omtrent de in Solo gehouden conferenties van de vertegenwoordigers der Indonesische Republiek op 26/27 februari 1946', Nationaal Archief Den Haag, archief Van Mook 144.

5 De Jong, *Diplomatie of strijd*, p. 217-222.

nesische politiek. Tijdens de coup was er een overlegorgaan tussen de legerleiding en de regering opgericht, de zogenaamde *Defensieraad*. Daarin had onder meer Soedirman zitting terwijl de minister van defensie, Amir Sjarifoeddin, voorzitter was. Hoewel een partijgenoot van Sjahrir, stelde hij minder vertrouwen in diens parlementair-democratische gedachtegoed. Sjarifoeddin's voorkeur ging uit naar het centralisme van het presidentiële bestel, dat bij het aantreden van het eerste kabinet van Sjahrir juist was gekortwiekt. In de praktijk kwam er nu een werkverdeling tot stand waarbij Sjahrir de betrekkingen met het buitenland behartigde vanuit Jakarta, terwijl Sjarifoeddin, met Jogjakarta als standplaats, de sterkste positie innam in de binnenlandse politiek van de Republikeinse staat.⁶

Het overleg in Linggadjati. De Indonesische inbreng

Ondanks deze accentverschuivingen en de voortdurende oppositie van de Persatoean Perdjoengan koerste ook dit nieuwe kabinet-Sjahrir serieus aan op hervatting van het overleg met Nederland. Sjahrir zelf was een groot voorstander hiervan en zag een spoedig akkoord als het enige alternatief voor een heilloze politiek van geweld. Veel ruimte daarvoor had hij niet, onder meer door tegenwerking van Soekarno en de militairen. Zo had hij op 15 juni 1946 aan Van Mook moeten berichten dat de Republiek weliswaar prijs stelde op een verder samengaan tussen Nederland en Indonesië, maar dan wel op basis van erkenning van de Republiek over het gehele territorium van Nederlands-Indië. Verder werd onmiddellijke stopzetting geëist van de inmiddels aangevangen aanvoer van Nederlandse troepen. Het was een stap terug van de eerdere besprekingen en een kansrijke opening van een gesprek met de Nederlanders was het zeer zeker niet.

Toch waren er, naast de eigen voorkeuren van Sjahrir, ook andere goede redenen voor de republiek om weer te gaan praten. Het mocht dan roerig zijn in de grensgebieden met de Nederlandse invloedssfeer, maar in het Republikeins binnenland vond een zekere mate van stabilisatie plaats. Bij velen leefde de wens van terugkeer naar een normaal leven en een begin van de wederopbouw. Een akkoord met Nederland was daarvoor een essentiële voorwaarde. Een ander punt was de toenemende kracht van het Nederlandse leger. De aanvoer van nieuwe troepen uit Nederland kwam in de loop van 1946 goed op gang en samen met het inmiddels gereorganeerde KNIL zou de sterkte aan het eind van dat jaar opgelopen zijn tot honderdduizend man.⁷ Dit nieuwe leger was doende de Republikeinse strijdkrachten stap voor stap terug te dringen. Kleine acties werden met stevige klappen terugbetaald en een door Sudirman opgezette 'Algemene Aanval' op de Nederlandse enclaves was op een falikante mislukking uitgelopen.⁸ En dan was daar het snel naderbij komend

6 Mrazek, Sjahrir, p. 321, 322. Zie ook G.W. Overdijkink, *Het Indonesische probleem. Nieuwe feiten* (Amsterdam 1948) p. 118 en G. McTurnan Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia* (Ithaca, New York 1959) pp. 138-140, 152, 153.

7 NIB 1945-1950, VI, nr. 302

8 De Jong, *Diplomatie of strijd*, p. 249 e.v.

vertrek van de Britten op 30 november. Tot dan hadden zij de Republiek steeds de hand boven het hoofd gehouden. Ook nu drongen zij op overleg aan, niet alleen bij de Nederlanders maar ook bij de Republikeinen. Deze namen dat serieus, en met goede redenen. De Republiek wenste de internationale steun niet te verspelen en moest vrezen dat de accenten onder een exclusief-Nederlands beheer zouden worden verlegd.⁹ Echter, als men ging onderhandelen, moest men ook iets te bieden hebben.

In het Nederlandse kamp werd verschillend gedacht over de noodzaak tot overleg nog voor het vertrek van de Britten. Ter rechterzijde meenden velen dat Nederland spoedig militair sterk genoeg zou zijn om de opstandelingen tot inkeer te brengen. De Indische legercommandant generaal S. Spoor was hun voornaamste woordvoerder. Anderen vreesden juist dat een geweldsexplosie op de datum van het vertrek van de Britten het conflict verder onbeheersbaar zou maken. Beide opvattingen werden verdedigd in het Nederlandse kabinet, dat werd geleid door de KVP-er L.J.M. Beel, maar gesecondeerd door de socialist W. Drees als vice-premier. Met het aantreden van het kabinet-Beel op 3 juli 1946 beschikte Nederland voor het eerst na de oorlog weer over een langs reguliere weg tot stand gekomen kabinet dat met gezag kon spreken namens het Nederlandse volk. Het was opnieuw een rooms-rode coalitie. Met name bij de socialisten leefde sterk de wens om in Indonesië in de pas te blijven met de internationale ontwikkelingen. Men hoopte dat te bereiken door de vorming van nieuwe verhoudingen in dat land. Bij de formatie was afgesproken dat de aftredende premier, Schermerhorn, belast zou worden met het voeren van de verdere onderhandelingen. Hij was daartoe benoemd tot lid van een speciale onderhandelingsdelegatie, de *Commissie-Generaal* (CG), die belast was met het scheppen van nieuwe verhoudingen in de opstandige kolonie. Hierin werd hij bijgestaan door de KVP-er M.J.M. van Poll en de partijloze zakenman F. de Boer, die voor de oorlog een actief lid was geweest van de Vaderlandse Club, de koloniaal-conservatieve partij van de Nederlanders in Indië. Deze samenstelling was door het kabinet zo gekozen om de van eigengereid optreden verdachte Schermerhorn in het gareel te houden. Over de richting die zou moeten worden ingeslagen bestond echter grote onzekerheid. Als gevolg daarvan was de CG voorzien van een vage instructie, waarmee zij met enige goede wil alle kanten op kon. Schermerhorn was vastbesloten daar gebruik van te maken. Als iemand overtuigd was van de noodzaak dat een spoedige overeenkomst met de Republiek een eerste vereiste was, dan was hij dat wel

Zo werden de onderhandelingen aan beide zijden gevoerd door teams van voornamelijk gematigde socialisten en confessionelen die er belang bij hadden dat de onderhandelingen zouden slagen. Aan Indonesische kant zou de Masjoemi-leider Roem zich ontpoppen als een hardnekkig maar als het erop aankwam pragmatisch onderhandelaar. Aan Nederlandse zijde was dat het geval met de KVP-er Max van Poll, die zich kort tevoren nog had opgeworpen als spreekbuis van alle Nederlanders in Indië en Nederland die genoeg hadden van het geflikflooi van Van Mook met zijn Republiek. De praktijk zou leren dat ook hij

9 NIB 1945-1950, VI, nr. 59-61.

spoedig tot realistischer opvattingen was bekeerd. Toen de Commissie Generaal in september naar Indonesië vertrok trof zij daar een energieke Van Mook aan. Aansluitend op het – voorlopig mislukte – overleg op de Hoge Veluwe was hij doorgegaan met de opbouw van een Indonesische federatie. Tijdens een in Malino gehouden conferentie waren in juli 1946 de grondslagen gelegd voor de vorming van een aantal federale staten in de buitengewesten. Bij de aankomst van de CG liep hij rond met plannen om de Republiek een plaats te geven binnen deze federatie, die met Nederland verbonden zou blijven in een Nederlands-Indonesische Unie. Dat zou moeten geschieden via een overgangperiode, waarin men stapsgewijs tot de nieuwe toestand zou moeten geraken. Hij hoopte met Sjahrir tot overeenstemming te komen over het hele traject dat daarheen zou leiden. De openingszet zou een ruimhartige erkenning van de huidige status van de Republiek moeten zijn, waarbij men er niet onderuit zou kunnen om nu ook haar de facto gezag over Sumatra te erkennen.¹⁰ Deze gedachten werden door Van Mook neergelegd in een nota van 29 oktober. In de daaropvolgende dagen werden zij in overleg met de CG tot een ontwerp-akkoord uitgewerkt. De voorstellen werden ondershands ook met Sjahrir en de zijnen besproken.¹¹

Nu was het maar de vraag, wat hun reactie zou zijn. Hun laatste bod was het memo van 15 juni 1946 geweest, waarin Sjahrir niet meer te bieden had dan een bondgenootschap op basis van erkenning van het gezag van de republiek over heel Indonesië. Toch durfde hij nu een flinke stap terug te doen, wat hij niet gewaagd zou hebben als hij daarvoor thuis geen voldoende dekking gehad zou hebben. Op 1 november legde hij een stuk op tafel dat kan worden gezien als een reactie op de al circulerende Nederlandse plannen.¹² Daarin was de Republikeinse claim teruggebracht tot een de facto gezag over Java en Sumatra en was de bereidheid uitgesproken tot samenwerking tot de spoedige vestiging van ‘een vrije staat genaamd de Verenigde Staten van Indonesia’. Wel was in het Republikeinse stuk het samenwerkingsverband met Nederland nog steeds beperkt tot een bondgenootschap. Ook met deze beperking was het voor de Republiek een belangrijke stap terug op de honderd procent Merdekagedachte en op de voorstellen van 15 juni. Na deze openingszetting leek de mogelijkheid tot overeenstemming onder handbereik. De kaders lagen met beide voorstellen vast, maar de accenten dienden nog te worden aangebracht.

De eerste voorzet daartoe werd gegeven in een bijeenkomst tussen de Indonesische delegatie en het Britse consulaat in Batavia. Het meer uitgewerkte Nederlandse voorstel kwam een dag later, op 4 november, op tafel. Tot genoegen van de Republikeinse delegatie vond zij daarin veel van haar eigen formuleringen terug. De voorgestelde regeling was gegoten in de vorm van een ontwerp-overeenkomst. Zij bevatte bepalingen over een snel terugrekenen van de Nederlandse troepen na het sluiten van de overeenkomst en plaatste op allerlei

¹⁰ NIB 1945-1950, V, nr. 328, bijl. 1.

¹¹ NIB 1945-1950, VI, nr. 2, 10 en 25.

¹² NIB 1945-1950, VI, nr. 25, bijl. 1.

manieren de overige deelstaten wat op de tweede plaats. Dat laatste was voor het delegatielid Soesanto zelfs aanleiding om quasi-achteloos de vraag te stellen of het niet beter was om het grondgebied van de Republiek nu maar dadelijk te laten samenvallen met dat van de Indonesische federatie. De CG ging op deze impertinentie niet in, maar het incident gaf aan dat de Republikeinse delegatie in feite gekregen had wat zij verwachtte. Zoals het er lag zou zij een belangrijk aandeel kunnen hebben in de organisatie van die federatie. De eerste besprekingen hadden een inventariserend karakter, en de meeste zaken passeerden de revue zonder dat er van Indonesische zijde dieper op in werd gegaan. Serieuze Republikeinse kritiek richtte zich in feite alleen op (1) de aard van het samenwerkingsverband, (2) de status van de federatie in de eindfase en (3) de positie van de Republiek in de overgangstijd. Wat betreft (1) kon de republikeinse delegatie na enig touwtrekken wel akkoord gaan met een Nederlands-Indonesische Unie als uitdrukking van een bijzondere relatie, maar bleef zij verzet bieden tegen het denkbeeld om de Nederlandse koning aan het hoofd daarvan te stellen. Men zag hierin een uitdrukking van de ongelijkwaardigheid van de delen. Sjahrir maakte duidelijk dat hijzelf niet zoveel bezwaar had tegen deze terminologie, maar dat hij bang was deze zaak niet in het binnenland te kunnen verkopen. Daarop werd afgesproken dat het overleg op Republikeins gebied zou worden voortgezet.¹³ Gekozen werd voor het plaatsje Linggadjati, gelegen halverwege Batavia en Jogjakarta, waar Maria Ulfah, de minister van sociale zaken, over goede contacten beschikte.¹⁴

Nadat de besprekingen zich naar dit plaatsje in het West-Javaanse bergland hadden verplaatst passeerden al deze zaken opnieuw de revue zonder dat er daarbij veel aan de tekst veranderde. Voor het merendeel waren het redactionele wijzigingen waarin doublures werden weggewerkt of formuleringen gevonden die de zaak voor de Republiek wat minder scherp stelden. Mohammed Roem boekte een reëel succes door een vraagteken te plaatsen bij het in de nota van de CG geïntroduceerde principe van het zelfbeschikkingsrecht voor de bevolkingen van de afzonderlijke gebieden. Voor de CG was dit een centraal gegeven, omdat daarmee de positie van de Republiek zou kunnen worden gereduceerd. Voor de Republiek was het om diezelfde reden moeilijk verteerbaar, maar zij had geen verweer tegen het argument dat men de bevolking van de buitengewesten niet zonder meer bij de Republiek kon voegen. Roem kwam nu met het voorstel om bij een dergelijke beslissing ook de andere delen van de federatie (dat wil zeggen de Republiek) te betrekken. Een amendement van deze strekking werd in het akkoord opgenomen.

De ondertoon bij al deze besprekingen was de Republikeinse angst dat men te weinig relief had gekregen en dat de Nederlanders de federatie via de Unie met de Nederlandse koning aan het hoofd, toch zouden blijven sturen. Dat bezwaar gold niet alleen de feiten, maar was vooral van belang voor de verkoop van de overeenkomst aan het binnenland. Dat laatste gold trouwens evengoed voor de andere zijde, waar men nog een snippertje van het oude

¹³ NIB 1945-1950, VI, nr. 25, 44, 45, 57.

¹⁴ Ali Budiardjo, 'Linggadjati, langkah pertama munuju dekolonisasi Indonesia', in A.B. Lopian en P.J. Drooglever, *Munelusi jalur Linggarjati* (Jakarta 1992), p.15.

koninkrijk overeind wilde houden. Het was voor beide partijen een gevoelige zaak. In dit verband is het opmerkelijk dat zowel in de Republikeinse als in de Nederlandse voorstellen de soevereiniteitskwestie niet met zoveel woorden was aangesneden, al was hierop wel geprejudicieerd door de acceptatie van de vorm van overeenkomst en de term van 'vrije staat' voor de te vormen federatie. Het was overigens nog maar de vraag wat dat laatste nu precies was, wat voor Sjahrir en anderen aanleiding was om voor te stellen dat dan maar te veranderen in 'soevereine staat'. De CG meende dat zij daar niet mee thuis kon komen.

Verder was er de positie van de Republiek in overgangstijd, die volgens het voorstel weliswaar de facto was erkend, maar niettemin in die periode weer onder de soevereiniteit van Nederland zou komen. Dat zou met name gevolgen kunnen hebben voor de positie van het leger en de buitenlandse betrekkingen. De republikeinse onderhandelaars voelden er niets voor om de inmiddels bereikte praktische zelfstandigheid al dadelijk weer op te geven. Van Poll veegde deze bezwaren terzijde met de woorden dat de Republiek in die overgangperiode precies zou blijven wat zij al was. Het was een gevaarlijke opvatting, die in het vervolg nog tot ernstige complicaties zou leiden. Van Mook zette de zaak voorlopig recht door te benadrukken dat men niet kon verwachten dat Nederland de Republiek vandaag nog als een onafhankelijke staat zou erkennen en daarmee dan afspraken ging maken. Het was een discussie die de kern van de hele overeenkomst raakte, maar zij liep onbeslist af. Op dit punt aangekomen moest Schermerhorn de vergadering onderbreken met de mededeling dat de commissie-generaal met Soekarno en Hatta had afgesproken om elkaar om 6 uur te ontmoeten. Sjahrir was daar niet bij, waarbij in het midden kan worden gelaten of hij niet uitgenodigd was, dan wel dat hij daarvoor inderdaad te moe was, zoals hij liet weten.¹⁵ Het was een interruptie die verrassende gevolgen zou hebben.

Die verrassing bestond daaruit dat Soekarno zich tijdens een aangenaam verlopend tafelgesprek door Schermerhorn liet voorlichten over de grote lijnen van de overeenkomst. Hij hoorde alles instemmend aan en verklaarde vervolgens dat hij daarmee kon instemmen, mits Nederland maar ronduit zou verklaren dat de Verenigde Staten van Indonesië geen vrije, maar een soevereine staat zouden zijn. Schermerhorn meende dat dit het moment was om zijn winst te pakken en hapte toe. De overeenkomst leek daarmee in één handklap te zijn bereikt.

Voor Sjahrir was dit ingrijpen van Soekarno een bron van irritatie. De premier voelde zich in zijn positie tekortgedaan. De presidentiële eigengereidheid betekende inderdaad een stap terug op de weg naar de door hem gewenste parlementaire democratie en was een voorbode van latere ontwikkelingen, die het karakter van de Indonesische staat tot op heden zouden bepalen. Verder was een aantal belangrijke punten nog niet afgedaan, waaronder de omstreden positie van de Nederlandse koning als hoofd van de Unie. Daarin kwam ook geen verandering meer. Wel wist hij in het slotoverleg met de Commissie-Generaal

¹⁵ NIB 1945-1950, VI, nr. 87, 88, 89, 90, 96.



Dr. ir. W. Schermerhorn, voorzitter van de Commissie-Generaal. (Pentekening van Henk Ngantung)

nog een paar niet onbelangrijke amendementen in de wacht te slepen. De voornaamste was wel de aanvaarding van een nieuw artikel waarin de Nederlandse regering beloofde om in haar bestuurlijke en wettelijke maatregelen zoveel mogelijk vooruit te lopen op de toekomstige positie van de Republiek en de Verenigde Staten van Indonesië.¹⁶

¹⁶ NIB 1945-1950, VI, nr. 59, 60.

Sutan Sjahrir, minister-president van de Republiek Indonesië. (Pentekening van Henk Ngantung)



De ondertekening door de Republiek

Zoals de andere bijdragen aan dit nummer hebben laten zien, volgde na de parafering van het ontwerpakkoord op 15 november 1946 in Batavia, in Nederlandse kring een uitvoerige discussie over de vraag of dit ook ondertekend kon worden. Door de militaire leiding werd het akkoord weinig gewaardeerd. Toch gaf de meer politiek georiënteerde Generaal Spoor er zijn zegen aan, op voorwaarde dat het op de juiste wijze zou worden uitgelegd. In Nederland was er eveneens veel verzet, ook in het parlement. Het ontwerp werd met verve verdedigd door Schermerhorn, die daarvan een tamelijk rooskleurige voorstelling gaf. Hij schreef een geruststellende toelichting waarin hij de nadruk legde op alle facetten die op een blijvend sterke Nederlandse positie wezen, en deze waar nodig met eigen woorden

versterkte. Minister Jonkman deed in een parlementaire rede hetzelfde. Het gevolg was de motie Romme-Van der Goes van Naters van 20 december, waarin de Tweede Kamer zich met het ontwerp akkoord verklaarde, mits dat gebeurde met inachtneming van de toelichting van de commissie Generaal en de daarop aansluitende regeringsverklaringen.¹⁷ Schermerhorn gedroeg zich alsof hij daar geen bezwaar in zag. Hij toonde zich verheugd met de aanvaarding en keerde in januari 1947 met een goed geweten naar Batavia terug.¹⁸

De vreugde was echter niet onvermengd. Wat hem zorgen baarde was dat de geest in Nederland agressief was. Van nu af aan mocht geen duimbreed meer worden toegegeven, en het stuk moest nog verder verbeterd worden overeenkomstig zijn eigen toelichting. Om er zeker van te zijn dat ook aan de financiële en juridische punten voldoende aandacht zou worden besteed waren door de regering twee nieuwe leden aan zijn commissie toegevoegd. Het waren de bankier S. Posthuma en de Utrechtse volkenrechtsgeleerde J.H.W. Verzijl. Beiden stonden als behoudend te boek en het was van begin af aan de vraag of Schermerhorn wel met hen uit de voeten zou kunnen.

Bij terugkeer kon de Commissie Generaal constateren dat de gang van zaken in Nederland door de meeste Nederlanders in Indië met achterdocht was gezien. Hun mening was neergelegd in een rapport van de *Verbonden Politieke Partijen*, een samenwerkingsverband van de nog niet opnieuw opgerichte vooroorlogse Indische politieke partijen. Het akkoord zelf was daar met weerszin ontvangen. Door de toevoeging van de interpretaties van Schermerhorn en Jonkman via de motie Romme-Van der Goes van Naters was er veel verbeterd, maar dat kon het feit niet verhelen dat men nu met twee elkaar niet goed dekkende overeenkomsten zat opgezadeld. De klemmende vraag was dan ook, wat de Indonesische tegenpartij hiervan zou denken.¹⁹

Reacties in Republikeinse kring

Ook in Indonesië was 'Linggadjati' met de parafering geen gelopen race. Om dat duidelijk te maken moeten we eerst terug naar de weken onmiddellijk voorafgaande aan het overleg in Linggadjati. Teneinde het pad voor de onderhandelingen te effenen was op 14 oktober 1946 een bestand gesloten dat tot doel had de wederzijdse militaire posities vast te leggen. De bewegingsvrijheid van de Nederlandse troepen op Java en Sumatra zou voorlopig beperkt blijven tot de onder de Britten gevormde bruggenhoofden (Batavia-Bandoeng, Semarang, Soerabaja, Medan). Er waren echter nog geen duidelijke afspraken gemaakt over een *cease fire order* of over het preciese verloop van de demarcatielijnen. De Republikeinse legercommandant Soedirman trok daaruit de conclusie dat hij nog nergens aan gebonden was. Van Nederlandse zijde werd dat niet geaccepteerd. Bij gebrek

¹⁷ NIB 1945-1950, VI, nr. 194 e.v. De Jong, *Diplomatie of strijd*, p. 314, 315.

¹⁸ NIB 1945-1950, VI, nr. 301.

¹⁹ NIB 1945-1950, VII, nr. 60.

aan overeenstemming stelde Spoor de demarcatielijnen eenzijdig vast en trad op tegen overtredingen. De schermutselingen bleven daarom doorgaan. Dat was met name het geval in het achterland van Soerabaja, waaromheen in een wijde kring Republikeinse troepen waren gelegerd. Deze incidenten verstoorden voortdurend de sfeer en hielden de strijdlust levend.²⁰

De vervolgens in Linggadjati opgestelde ontwerp-overeenkomst bevatte weliswaar toezeggingen over de terugtrekking van de Nederlandse troepen uit de corridors, maar het bevatte tevens een reeks van bepalingen die afbreuk deden aan het principe van honderd procent Merdeka, zoals geëist in het actieprogramma van de Persatoean Perdjoengan. De latere legercommandant A.H. Nasoetion, die de ontwikkelingen kort na afloop van het conflict beschreven heeft in een elfdelig verzamelwerk, verdedigde daarin de stelling dat de militairen in het algemeen tegen het akkoord waren, omdat zij van mening waren dat met geweld meer te bereiken was geweest. Ook Nasoetion zelf was die opvatting toegedaan: hij was van mening dat de Republiek in de eerste anderhalve jaar van haar bestaan goede kansen op een snelle legervorming en het opbouwen van een sterke positie onvoldoende had benut. 'Linggadjati' was in dit opzicht zeker een misser geweest. Deze mening mag door het tijdsperspectief gekleurd zijn, feit is in ieder geval dat generaal Soedirman, die ten tijde van Linggadjati legercommandant was, zijn onvrede ermee niet onder stoelen op banken stak. Op 28 november hield hij de strijdkrachten voor dat de aanvaarding van dat verdrag niet betekende dat de strijd daarmee afgelopen zou zijn. Dat zou pas het geval zijn 'als onze eenheidsstaat Republiek Indonesia vrij, vredig en welvarend is. Wij zullen intussen waakzaam zijn'.²¹ Hij werd daarin bijgevalen door zijn chef en medelid van de Defensieraad, minister Amir Sjarifoeddin, die zelf actief had meegewerkt aan de totstandkoming van het verdrag. Amir liet weten dat het slechts een opstapje was naar verdere Nederlandse concessies. In een toespraak in Modjokerto op 29 november noemde hij het akkoord een tijdelijk en transitief compromis bij een poging tot uitdrijving van het imperialisme en kapitalisme uit Indonesië.²² De toon was hiermee gezet, en nieuwe tegenslagen bij Soerabaja verbeterden het humeur van de legerleiding niet. Een maand later, op 25 december, zei Soedirman in een een radiorede dat de tijd aangebroken was om het commando 'madjoe djalan' (voorwaarts mars) te geven. Er was een grens aan het geduld. Naast onderhandelen moest het volk ook zijn strijdlust tonen. Hij gaf daarop instructie om de strijd voort te zetten (*berdjoeang teroes*). Drie dagen later volgde een radio-oproep aan de diverse strijdverbanden (*lasjkars*) om de Nederlandse agressie te keren. Dat leidde tot boze reacties over de radio van generaal Spoor en de Nederlandse vlootcommandant A.S. Pinke, die dit opvatten als een ernstige inbreuk op het gesloten bestand, en zeker implementatie van een nog steeds niet gegeven *cease fire order*. Hierop kwam weer een Indonesisch weerwoord. Al doende eb-

20 NIB 1945-1950, V, nr. 257 e.v.; A.H. Nasution, *Sekitar Perang Kemerdekaan Indonesia* (11 delen, Bandung 1977-1979), IV, p. 189.

21 Nasution, *Sekitar Perang Kemerdekaan Indonesia*, IV, p. 192.

22 NIB 1945-1950, VI, nr. 250, noot 2.

de de *cease fire* verder weg en de waardering voor Linggadjati daalde navenant, zeker in militaire kring.²³

Republikeinse overheidsvoorlichting

Ook onder de Indonesische bevolking heerste er onzekerheid over de betekenis van het akkoord. De eerste reactie van velen was, dat Linggadjati een overwinning voor de Republiek betekende. Immers zij was erkend en de Nederlanders hadden beloofd zich op korte termijn te zullen terugtrekken. Toch was men daar niet gerust op. Met misnoegen werd kennis genomen van de discussies in Nederland over de aankleding van Linggadjati via de motie Romme-Van der Goes van Naters. Het wantrouwen in de bedoelingen van de Nederlanders nam weer toe. 'De Belanda's leggen ons er in!' In deze situatie waren uitlatingen van Romme over het bestaan van twee Linggadjati's allesbehalve behulpzaam voor de voorstanders van een snelle afronding van het overleg.

Het bovenstaande berust op toenmalige Nederlandse impressies.²⁴ Nu is het meten van de stemming in het door onzekerheid, onveiligheid en revolutiekoorts geteisterde Indonesië van die dagen een moeilijke zaak. Niettemin, er was een regering en er waren politieke organisaties die verondersteld konden worden de stem van het volk te vertegenwoordigen, zeker op een zo essentieel punt als het met Nederland te sluiten akkoord. Zij zouden daaraan ook uitvoering moeten geven. Kijken wij daarom nu eerst naar de opstelling van de regering en vervolgens naar de reacties van de politieke partijen en het parlement. We kunnen daarbij putten uit de door Nasoetion bijeengebrachte bronnen.

De overheidsvoorlichting zette in met een verklaring van minister-president Sjahrir van 19 november 1946, vergezeld van toelichtingen van de secretaris-generaal van het ministerie van voorlichting, Soebandrio. De strekking daarvan was dat de Indonesische delegatie uit de onderhandelingen met de Nederlanders had gehaald wat er in zat. Men kon daar tevreden mee zijn, want het bood een goede weg naar de toekomst. Het kabinet reageerde ook dadelijk op de punten waarop de zwaarste kritiek was. Dat was met name de toekomstige relatie met Nederland, beschreven in artikel 8 over de Nederlands-Indonesische Unie met de Nederlandse koning als hoofd.²⁵ De hele materie werd artikelsgewijs behandeld door Soekarno in een aantal toespraken op 18 en 29 november. Hij besloot met de geruststellende constatering dat geen enkel artikel daarvan verandering had gebracht in de positie van de republiek. Om te tonen dat de delegatie inderdaad zijn uiterste best had gedaan onthulde hij dat de Nederlanders bij artikel 8 eerst hadden willen aantekenen dat de president zou worden benoemd en ontslagen door de koningin, maar dat dit door krachtig verweer van de Indonesische onderhandelaars was afgehouden.²⁶ Dit werd onderstreept door

23 Nasution, *Sekitar Perang Kemerdekaan Indonesia*, IV, p. 210-216.

24 NIB 1945-1950, VI, p. 460, 479, 606, 709; NIB 1945-1950, VII, nr. 60.

25 Nasution, *Sekitar Perang Kemerdekaan Indonesia*, IV, p. 218-223.

26 Nasution, *Sekitar Perang Kemerdekaan Indonesia*, IV, p. 225.

professor Sunario en minister Susanto Tirtoprodjo op 30 december in toespraken voor de volksuniversiteit van Solo. Laatstgenoemde wist te melden dat ook de Commissie Generaal had laten weten dat die positie van de koningin slechts symbolisch was, ingevoerd om het uiteenvallen van het koninkrijk te verhullen.

Tot zover waren dit uitspraken die niet ver afweken van de door CG gevolgde lijn. Dat gold ook voor de meeste uitspraken van Hatta. De in Rotterdam gevormde econoom verdedigde het akkoord op 4 december. Hij deed dit door uit te leggen dat de voordelen daarvan veel groter waren dan de nadelen. Inderdaad had men menige veer moeten laten, maar de 8 miljoen Nederlanders zouden de Indonesiërs er toch niet onder kunnen houden. Inderdaad voelden de Indonesiërs zich beledigd door artikel 8, maar hij troostte zijn gehoor met de gedachte dat die koningin niet veel voorstelde en dat zij zeker niet de Indonesische soevereiniteit belichaamde. Ook hadden de onderhandelaars op economisch gebied wat concessies moeten doen aan de buitenlandse eigenaars van in Indonesië aanwezige bezittingen, maar dat was gedaan voor 'ons eigen bestwil. We mogen ons niet aan andermans bezit vergrijpen'. Belangrijker was dat de Republiek nu een adempauze had gekregen om zijn gezag te bevestigen. Zij kon de inmiddels opgebouwde betrekkingen met het buitenland voortzetten en met andere landen verdragen sluiten op economisch gebied om de Nederlandse blokkade te breken. Men kon nu dadelijk gezanten naar het buitenland zenden. Het was vooral die laatste opvatting, die in de toekomst nog tot veel problemen aanleiding zouden geven.

De opstelling van de regering werd wellicht het mooist onder woorden gebracht door de ministers Gani en Sjarifoeddin tijdens een tournee over Sumatra om daar het akkoord te verkopen. Zij herhaalden het regeringsstandpunt dat iets beters niet te bereiken was geweest, maar dat er prima mee te leven viel. Immers, 'Linggadjati' was geen trouwbriefje dat bond tot de dood.²⁷

De reactie van de politieke partijen

Men kan vaststellen dat de regering het akkoord met kracht en in tamelijk gelijklopende termen verdedigde, en dat de daarvoor gebruikte argumenten doorgaans niet op al te gespannen voet stonden met wat de Commissie Generaal zich daarvan had voorgesteld. Op de hierboven aangehaalde vergadering van 20 november had Soekarno het regeringsstandpunt uiteengezet voor de verzamelde partijleiders. Hij stelde zich daar vierkant op achter de resultaten van de onderhandelingsdelegatie, maar om zijn democratische gezindheid te onderstrepen voegde hij daaraan toe dat hij, als het KNIP dit zou afwijzen, dit als nederige dienaar zou aanvaarden.

Aldus in hun waarde erkend formuleerden de verschillende partijen in de daarop volgende weken hun standpunt. Daarbij tekenden zich twee hoofdstromingen af. De voor-

²⁷ Nasution, *Sekitar Perang Kemerdekaan Indonesia*, IV, pp. 224-227.

standers aanvaardden de argumenten van de regering. Dit gebeurde zonder veel toelichting door de *Partai Keristen Indonesia* en de *Partai Katolik*. De socialistisch georiënteerde partijen deden dit in ideologisch gekleurde bewoordingen, waarin wij de communistenleiders Alimin en Tan Malakka duidelijk horen meespreken. Het linkse samenwerkingsverband *Sajap Kiri*, bestaande uit de *PKI*, *PS*, *Partai Boeroeh*, *Pesindo*, *Lasjkar Rakjat* en *GRI* gaf een verklaring uit in drie punten, die als volgt kunnen worden samengevat.

1. De progressieve krachten hebben gewonnen in de Tweede Wereldoorlog, maar voorlopig zijn de kapitalisten nog de baas. Wij moeten Linggadjati nu accepteren om die progressieve winst te consolideren.
2. Binnenslands ontbreekt er nog veel aan het akkoord, maar met steun van dit verdrag met Nederland kunnen wij de weg naar socialisme en democratie bewandelen. Met behulp van onze buitenlandse contacten kunnen wij de Nederlandse blokkade doorbreken en onze positie in de buitengewesten versterken.
3. Tenslotte bevatte het document uitweidingen over de verdere weg naar de wereldrevolutie. Die zou niet over rozen gaan en als de Indonesiërs nu niet zouden tekenen, zouden zij verder in de klauwen vallen van de kapitalisten en imperialisten, 'die onze revolutie wensten neer te slaan'.²⁸

Kennelijk werd een overeenkomst met het mede door socialisten geregeerde Nederland gezien als een verdedigingswal tegen dit dreigende kapitalistische gevaar.

Zo kreeg de regering op voorhand steun van de linkse partijen waarop het kabinet berustte. Daartegenover vormde zich een oppositie die sterk steunde op de opvattingen van het leger. Maatgevend in dit opzicht was de *Barisan Banteng*. In een verklaring van 24 november stelde deze nationalistische strijdorganisatie zich nog aarzelend op. Daar luidde het toen dat het verdrag zeer zwak en speculatief was, gezien in het licht van hun streven naar honderd procent Merdeka. Het volk en zeker de *Pemuda*'s hadden nog kracht en pit genoeg om de strijd voort te zetten. Men besloot zich achter Soedirman te stellen en af te wachten wat de regering verder zou doen. Het standpunt verscherpte naarmate de legercommandant zich in de daarop volgende weken duidelijker uitsprak over de noodzaak om de strijd voort te zetten. De *Barisan Banteng* kon zich ook gesteund voelen door de woorden van de Soerabajase propagandist en voorman van de *Barisan Pemberontak Repoeblik Indonesia* (BPRRI), Soetomo, die meende dat men rustig kon weigeren te tekenen omdat de Nederlanders toch niet zouden aanvallen. Het was een uitlating die erop wees dat de grote man van de *Bersiap* met zijn gedachten nog in de novemberdagen van 1945 was blijven verwijlen.

Een aantal grote politieke partijen, met name de *PNI*, *Partai Rakjat* en, niet te vergeten de *Masjoemi*, keerden zich eveneens tegen het akkoord. Zij konden daartoe aanvoeren dat het de essentialia van de proclamatie en grondwet terzijde had gesteld en de eis van honderd procent Merdeka had laten vallen. Dit standpunt werd het scherpst geformuleerd

²⁸ Nasution, *Sekitar Perang Kemerdekaan Indonesia*, IV, p. 227-233.

door de PNI op een vergadering in Malang op 27 december. Na uitvoerige bespreking werd het akkoord afgewezen omdat het geen garanties bood voor het voortbestaan van een soevereine Indonesische staat in economische zin. Alvorens aanvaardbaar te worden zou het akkoord moeten worden uitgebreid met de volgende vijf voorwaarden:

1. De jure erkenning van de Republiek met de facto gezag op Java en Sumatra.
2. Uitbreiding van de erkenning van het gezag van de RI tot het gehele gebied van Nederlands Indië.
3. Het hoofd van het verbond zou afwisselend het hoofd van de Indonesische staat en de Nederlandse koningin moeten zijn.
4. Erkenning van eis tot rechtsherstel van niet-indonesiërs en teruggave van hun eigendommen, dit overeenkomstig het Manifest van de Republiek van 1 november 1945.
5. Zo spoedig mogelijke terugtrekking van het Nederlandse leger uit heel Indonesië.

Waar voorwaarde 4 toe diende is niet duidelijk, want dat had al een plaats gekregen in het akkoord. Voor het overige waren het nu juist de niet onderhandelbare punten, waarvan bij voorbaat vaststond dat de Nederlanders daarmee geen genoegen zouden willen nemen.

Op 13 december vormden de oppositiepartijen in Malang een nieuwe organisatie, de Benteng (fort) Republik Indonesia, die zich zou inzetten voor de afwijzing van het ontwerp-akkoord en de bewustmaking van het volk van het feit dat het zich verantwoordelijk moest voelen voor zijn eigen lot. De leiding werd in handen gelegd van Soetomo's BPRI, terwijl de leden gevormd werden door vertegenwoordigers van de Masjoemi, de Wanita Rakjat (Volksvrouwen), de Kebaktian Rakjat Sulawesi (Volksvertegenwoordiging van Celebes) en de Partai Rakjat (Volkspartij). Daarnaast beschikte de organisatie over een eigen verdedigingsraad, gevormd door de diverse pemuda-organisaties. Dit waren *Dewan Mobilisasi Pemuda Islam*, *Barisan Banteng*, *BPRI*, *Lasjkar Rakjat Java Barat* en de *KRIS*. Het meest opmerkelijke van de nieuwe organisatie was het lidmaatschap van de Masjoemi, die in de persoon van Roem een van de centrale onderhandelaars had geleverd. Overigens, ook de opstelling van Sjarifoeddin roept vragen op, waar hij met enige regelmaat de stellingen van de PS en Sjahrir afviel. Het waren tekenen van de geringe partijdiscipline, de onderlinge rivaliteit en het sterke individualisme van het Indonesische partijleven van die tijd.²⁹

In de komende maanden voerde de Benteng Republik een sterke agitatie en propaganda tegen het regeringsbeleid. Terugblikkend bekende Nasoetion dat hij en zijn collega's in het leger soms wel bang waren dat het zou uitlopen op een burgeroorlog. 'We kregen anonieme brieven, strooibrieven en berichten van het front. Het was allemaal erg provocerend, maar logisch opgesteld en gemakkelijk te begrijpen voor het gewone volk. Voor de lagere ambtenaren van politie en bestuur was het soms moeilijk al die geschillen tussen de leiders goed te volgen.' De agitatie richtte zich vaak tegen Soekarno, Hatta, Sjahrir en Amir

29 Nasution, *Sekitar Perang Kemerdekaan Indonesia*, IV, p. 233-235.

Sjarifoeddin, die ‘schurken’ werden genoemd en ‘verkopers van de staat’. De protestbrieven werden dikwijls ondertekend uit naam van de duizenden romusha’s (dwangarbeiders) die slachtoffer waren geworden van het optreden van Soekarno ten tijde van de Japanse bezetting. Het was een moeilijke taak voor de leiders om het akkoord te verdedigen tegenover een vaak luidruchtige massa.

Verder deden er sterke geruchten de ronde over een coup van de Benteng Republiek en de Lasjkar Rakjat Java Barat. Volgens Nasution hield het leger deze bewegingen echter goed in de gaten, waarvoor hij verwees naar een dagorder van Soedirman eind december, waarin hij zijn mensen aanriep zich niet te laten afleiden door al het gepraat en gepolitiseerd. ‘De TRI moet de structuur van de staat beschermen, de samenwerking bevorderen en niet op eigen gezag optreden’.³⁰ Hoe dat te rijmen was met zijn eerdere oproep om door te vechten zullen wij hier niet bespreken. Evenmin welke van zijn uiteenlopende dagorders het meeste effect hebben gehad. Tot een werkelijke opstand tegen de regering is het in ieder geval niet gekomen.

Het Komite Nasional Indonesia Pusat in actie

Volgens de Republikeinse spelregels was het nodig om het akkoord voor te leggen aan het KNIP, dat sinds de constitutionele herschikking van oktober 1945 zich had uitgeroepen tot een parlement, dat buiten de pleno bijeenkomsten vertegenwoordigd zou zijn door het Werkcomité, het Badan Pekeraja. Het volle KNIP was sinds de bijeenkomst in Malang in februari/maart 1946 niet meer bijeen geweest. De opgedane ervaringen hadden geleerd dat daar geen steun te vinden was voor een politiek van onderhandelen. Het was dan ook een rommelige bijeenkomst geweest, waarbij meer dan de helft van de deelnemers had bestaan uit op eigen initiatief toegestroomde activisten. Dit keer was het kabinet van plan de stem des volks beter in de hand te houden. Teneinde het kabinet meer draagkracht te verlenen had de regering, in overleg met het Werkcomité, op 14 september 1946 een commissie benoemd onder voorzitterschap van de socialist Soepeno, die tot taak had een voorstel in te dienen voor de vorming van een nieuwe volksvertegenwoordiging van 200 leden, die voor het merendeel gekozen zouden zijn. Het rapport van Soepeno was ten tijde van de ondertekening van Linggadjati nog niet uit, maar als tussenoplossing werd besloten tot een flinke uitbreiding van het aantal leden van het KNIP. Bij presidentieel besluit van 30 december (1946, nr. 6) werd een uitbreiding mogelijk gemaakt met 232 nieuwe leden, waardoor het nieuwe KNIP 440 leden zou tellen. Van die nieuwe plaatsen werden er 60 aan de Masjoemi toegewezen, 35 aan de PNI en 30 aan de PS. Verder was er een flink aantal zetels gereserveerd voor Sumatra en voor de boeren, die niet als zodanig waren georganiseerd. Het wetsontwerp voorzag ook in een flinke uitbreiding van het aantal vertegenwoordigers van gebieden die onder contrôle stonden van het Nederlandse leger, te weten

³⁰ Nasution, *Sekitar Perang Kemerdekaan Indonesia*, IV, p. 236.

Borneo, Celebes, Molukken en de Kleine Soenda Eilanden (van 13 tot 39). Het was een teken dat de Republiek de hoop op de vereniging met deze gebieden niet opgegeven had.³¹

Bij de invoering van deze wet deed zich de complicatie voor dat zij de goedkeuring van het Werkcomité behoefde, dat zich echter tegen deze gang van zaken verzette. De voornaamste oorzaak hiervan was staatkundig purisme. De intellectuelen van de PS verzetten zich tegen het feit dat de aanvulling was geschied bij presidentieel besluit. Daarnaast speelden ook andere zaken een rol. Binnen de partij was de ster van Sjarifoeddin rijzende. Zijn nauwe contact met de legerleiding vergrootte niet alleen zijn prestige, maar dreef hem ook in de richting van de voorstanders van het presidentiële systeem. Verder speelde de speculatie mee dat de uitbreiding de aanvaarding van Lingadjati vergemakkelijkte. Dit speelde vooral bij Masjoemi. De partij bleef de hakken in het zand slaan en op een van 22 tot 25 februari gehouden partijcongres weigerde het bestuur kandidaten voor te dragen voor de hun toegevalen plaatsen. Het gevolg was dat de regering nu ook voor de PNI en de PS geen aanvullende leden benoemde. Het lijkt erop dat we hierin een methode moeten zien om de in het presidentieel besluit 1946-6 aangebrachte balans niet teveel te verstoren. Nu de Masjoemi zich van verdere aanvulling had onthouden moest ook de Sajak Kiri zijn extra zetels inleveren. Het nam de bezwaren niet weg en ook met deze veranderingen bleef het Werkcomité zich tegen de voorstellen verzetten.

De kwestie van de uitbreiding werd daarop voorgelegd aan de volle vergadering van het KNIP in oude samenstelling, die daarover op 25 februari beraadslaagde. Het debat daar speelde zich af tegen de achtergrond van de discussie over Lingadjati. Dat laatste was de eigenlijke hoofdvraag, en de regering deed haar uiterste best om de aarzelaars over de streep te halen. Daarbij weerde vooral Hatta zich dapper. De vice-president wees erop dat niet alleen de natie, maar de hele wereld meekeek, en dat het prestige van de staat met een soepele afhandeling van de constitutionele crisis gediend zou zijn. Hatta gaf als zijn mening te kennen dat de vergadering maar een andere president en vice-president moest kiezen als men Soekarno en hemzelf niet meer vertrouwde. Deze uitspraak leidde tot ontsteltenis in de zaal, waarbij veel leden in tranen uitbarstten. Het gevolg was dat het voorstel van het Werkcomité werd verworpen, waarna het oude KNIP werd ontbonden.

De eerste vergadering van het KNIP in nieuwe samenstelling was drie dagen later.³² Daar kwamen alle hangende zaken tegelijk aan de orde. Hatta deed opnieuw een klemmende oproep aan de leden om de eenheid te bewaren en het KNIP in zijn nieuwe samenstelling te aanvaarden. Sjahrir vervolgde met een betoog waarin hij benadrukte dat er al veel bereikt

31 Mrazek, Sjahrir, p. 321, 322. Verkort politiek situatie-overzicht 15 jan. 1947, Nationaal Archief Den Haag, archief procureur-generaal, bij het Hooggerechtshof van Nederlands-Indië/Indonesië 1945-1950, 734. Voor de benoemingen in het KNIP en de daarop aansluitende gebeurtenissen zie ook Overdijkink, *Het Indonesische probleem*, p. 118-122; Kahin, *Nationalism and Revolution*, 199-206 en NIB 1945-1950, VII, p. 414, 682, 709-714, 785, 792, 802; VIII, nr. 115.

32 Nasution, *Sekitar Perang Kemerdekaan Indonesia*, IV, p. 247-255.

was en dat de Republiek het respect van de wereld had verworven. Daartoe kon hij wijzen op de vreedzame en effectieve afvoer van Japanners en geïnterneerde Nederlanders, die grotendeels door een daartoe door de Republikeinse regering ingestelde commissie werd uitgevoerd.³³ Verder wees hij ook op de getoonde weerbaarheid. De Nederlanders mochten dan wel de baas zijn ter zee en te land over moderne wapens beschikken, maar het door de Republiek beheerste gebied was oneindig veel groter, zodat men als het erop aankwam de strijd niet hoefde te schuwen. Voorts recapituleerde hij de besprekingen met de Nederlanders van het afgelopen jaar. Deze hadden aangetoond dat de Republiek in een sterke positie verkeerde. Hij sprak de verwachting uit dat de Nederlanders goed en zuiver zouden handelen, en niet hun bajonetten tegen het volk zouden richten om hun eigen ‘rust en orde’ te herstellen. Die van de Republiek was intussen stevig genoeg gevestigd. Ook nu weer herhaalde hij de al in vele toonaarden gezette stelling dat ‘Linggadjati’ niet het eindpunt was op de weg die Indonesië zou hebben te gaan. Het was geen wet voor eeuwig, maar slechts een ‘evenwichtspunt’ op de weg naar menselijkheid en vrede. Na deze mooie woorden voerden nog vele sprekers het woord, en de zitting eindigde ermee dat de vergadering instemde met decreet 6 van de president, het beleid van het kabinet Sjahrir goedkeurde en zijn zegen gaf aan het akkoord van Linggadjati. Dit gebeurde met een overweldigende meerderheid van 284 tegen 2 stemmen. Het was een klinkende overwinning voor de regering. De discussies en de daarop volgende stemming toonden aan dat het gezag van de president de doorslag gaf en dat Linggadjati ook zonder de geforceerde uitbreiding van het KNIP door de vergadering zou zijn aanvaard. Dat toch niet alles koek en ei was bleek uit het feit dat de vertegenwoordigers van de PNI en de Masjoemi zich van stemming onthielden.³⁴

Zoals te verwachten was kwam in de discussies in het KNIP ook de aankledingskwestie aan de orde. Door Sjahrir was de vertegenwoordigers voorgehouden dat de aanvaarding van de Nederlandse voorstellen, met name van de rede van Jonkman, voor zijn regering een onaanvaardbare vernedering zou zijn. De aankleding was daarmee impliciet verworpen. Dat verhinderde het KNIP niet om daar zelf een staaltje van ten beste te geven. Zoals hierboven gezegd was het aantal vertegenwoordigers van de buitengewesten in het nieuwe KNIP sterk uitgebreid. Echter, deze gebieden stonden op dat moment onder Nederlands bestuur. Zij waren onderwerp van het federale experiment. In Linggadjati was dit door de Republiek aanvaard en zij had er haar medewerking aan beloofd. Zij kon zich daarbij troosten met de geachte dat artikel 3 over het zelfbeschikkingsrecht, dat door de Nederlanders was bedoeld om het republikeinse gezag op Java en Sumatra in discussie te kunnen stellen, ook voor hen een ontsnappingsweg bood. Als de bevolking van een bepaald gebied

33 Zie hierover Mary C. van Delden, *De Republikeinse kampen in Nederlands-Indië oktober 1945-mei 1947. Orde in de chaos?* (Kocengen 2007).

34 Nasution, *Sekitar Perang Kemerdekaan Indonesia*, IV, p. 255-262.

in meerderheid voor aansluiting bij de Republiek zou kiezen, zou ook dat in overeenstemming zijn met de overeenkomst. In principe hadden beide partijen onder de overeenkomst gelijke kansen.

In Malang had Sjahrir de stelling van de regering in overeenstemming met de hierboven geschetste redenatie verdedigd. Hij had dit gedaan in voorzichtige bewoordingen, kennelijk om zich niet bij voorbaat teveel aan de ene of andere opvatting te binden. Dit was niet voldoende naar de zin van Manai Sophiaan, een op Java levende journalist en vertegenwoordiger van de KRIS in het parlement. Na afloop van de centrale moties produceerde hij een eigen stuk waarin hij stelde dat de invoeging van de federale gebieden in de Republiek een van de centrale doelstellingen van de regering moest zijn. Zijn motie werd zonder veel discussie bij acclamatie aanvaard.³⁵ Een direct gevolg was daaraan niet verbonden, maar de motie en de snelle aanvaarding daarvan onderstreepten dat de speelruimte van Sjahrir beperkt zou zijn bij de verdere onderhandelingen met Nederland.

Dat gold in feite voor alle kernpunten. De discussies van de afgelopen maanden overziende kunnen wij vaststellen dat de Republikeinse woordvoerders bleven zweren bij hun soevereine eenheidsstaat van 17 augustus. Het door Nederland geïntroduceerde federalisme en de Unie waren als tijdelijk expediënt aanvaard, maar niet als de blijvende oplossing voor de toekomst.

De ondertekening

Vanaf het moment dat de Commissie Generaal in december 1946 naar Nederland was teruggekeerd en de discussies in kamers, pers en politieke partijen waren begonnen, had de in Batavia achtergebleven Van Mook zich zitten verbijten over het feit dat alles veel te langzaam ging en dat de tijd verstreek waarbinnen de geesten nog vatbaar zouden zijn voor een oprechte aanvaarding van wat in Linggadjati overeengekomen was. Hij keek daarbij vooral verwijtend naar Nederland. Helemaal terecht is dat niet. Het akkoord was met de motie Romme- van der Goes van Naters op 20 december door de Tweede Kamer aanvaard: de republiek zou er drie maanden langer over doen voordat het KNIP er zijn zegen aan had gegeven. Het is in dit verband opmerkelijk dat Nasoetion in zijn boek met een zekere afgunst keek naar de techniek van die Nederlandse afhandeling: mogelijk gemaakt door een beproefd staatkundig bestel met beproefde politieke verhoudingen. Dat was ongetwijfeld waar, evenals het feit dat de Republikeinse exercitie met de uitbreiding van het parlement geen schoonheidsprijs verdiende. Echter, de Republiek was nog geen beproefde staat, en de kernvraag van het moment was of zij het vermogen bezat om dat te worden. Zij was nog maar net doende zich aan de verwarring van bezetting en revolutie te ontworstelen. Zo bezien was de ratificatie geen slecht resultaat. Uiteraard was er op het democratisch gehalte

35 NIB 1945-1950, VIII, nr. 115.

van alles aan te merken. Echter, er waren nog nooit verkiezingen geweest en de feitelijke verhoudingen waren onbekend. Het zou nog tot de verkiezingen van 1955 duren eer er enig zicht zou komen op verhoudingen tussen de partijen, en die zouden met name leren dat het draagvlak van de Partai Sosialis, de partij die de drijvende kracht achter Linggadjati was geweest, veel zwakker was dan gedacht.

Onder de verhoudingen van 1955 zou het hele akkoord onmogelijk zijn geweest. In 1947 kon het platform slechts gevonden worden in de vastheid, waarmee enkele centrale figuren binnen de republiek opereerden. Dat waren Soekarno en Hatta, dat wil zeggen juist diegenen die als gevolg van de door Sjahrir aangebrachte modificaties aan gezag moesten inboeten. Verder kan worden vastgesteld dat in dit stadium de militairen niet in staat waren hun standpunt van 'voorwaarts mars' door te zetten. Voor een deel was dat het gevolg van hun telkens weer blijkende militaire zwakte. Voor een ander deel was dat het prestige van het tweespan (dwitunggal) Soekarno-Hatta. Voor een derde deel, en ook dit heeft het bovenstaande laten zien, aan de vasthoudendheid waarmee een kleine Indonesische elite zijn best deed om bruikbare vormen te ontwikkelen om de ontluikende politieke krachten in de Indonesische staat vorm te geven en effectief te maken. Een nog niet genoemde, maar zeker evenzeer werkzame factor was de wens naar vrede onder brede lagen van het volk. Zij bood een tegenwicht tegen de neiging tot ongebreidelde actie van de door revolutionair sentiment gedreven jeugd.

Nadat het KNIP op 8 maart 1947 zijn fiat had gegeven konden de beide regeringen overgaan tot de ondertekening. De door de motie Romme-Van der Goes van Naters opgeworpen dam was op dat moment al geslecht. Het begin van die operatie lag op 9 januari, de dag waarop de CG terugkeerde in Batavia na haar bezoek aan Nederland. Haar eerste daad was, aan Sjahrir te laten weten dat zij gemachtigd was om te tekenen op voorwaarde dat de in de motie genoemde stukken mee onderdeel van de overeenkomst zouden zijn. Dit leidde tot een Republikeinse kabinetsvergadering die tot de conclusie kwam dat dat niet mogelijk was. Het kabinet-Sjahrir wilde niet verdergaan dan de ondertekening van het verdrag inclusief de bijbehorende notulen. Dit bericht werd op 13 januari aan de CG overgebracht. Een voorstel daartoe zou aan het KNIP worden voorgelegd. Tijdens de daaropvolgende bespreking tussen de beide delegaties lieten de Indonesiërs weten dat de ratificatie geen grote moeilijkheden zou opleveren.³⁶ Dat was nogal optimistisch gesteld, gezien de interne spanningen die wij in het voorafgaande hebben behandeld.

In het verdere verloop van de besprekingen hebben de secretariaten van de beide onderhandelingsdelegaties een vijftal vraagpunten geformuleerd, die zouden kunnen dienen om na te gaan waar nu precies de tegenstellingen lagen. Echter, Sjahrir wilde en kon daar niet op ingaan. Hij sprak van de noodzaak van een zeker speculatief vertrouwen dat beide partijen in elkaar moesten stellen. Gezien de intussen opgestarte discussie in Republikeinse kring moest het hem ook duidelijk zijn, dat dat de tegenstellingen alleen zou hebben

36 NIB 1945-1950, VII, nr. 15, p. 68 no01 1, en nr. 30

verscherpt. Na langdurige schermutselingen werd het akkoord tenslotte op 25 maart 1947 ondertekend op de voorwaarden die het Republikeinse kabinet in januari had gesteld. Het Akkoord van Linggadjati werd die dag in Batavia op feestelijke wijze ingeluid. Aan de feestelijkheden namen tienduizenden deel.³⁷ Vanaf dat moment kwam 'Linggadjati' in een nieuwe periode, waarin het zijn waarde zou moeten bewijzen. De oplossing zou het niet brengen. Wel zou het, al de nu volgende jaren door, de formules leveren waarlangs de uiteindelijke dekolonisatie van Indonesië kon worden bereikt. Dat was minder dan door de onderhandelaars gehoopt. Een verdienste was het niettemin.

37 NIB 1945-1950, VII, nr. 111, 113 e.v. en VIII, nr. 11. Zie ook C. Smit (ed.), *Dagboek van Schermerhorn*, I, p. 392, 393.

DREES EN HET AKKOORD VAN LINGGADJATI

Hoe stond W. Drees Sr. tegenover wat na de Tweede Wereldoorlog ‘De Indonesische Questie’ ging heten? Tijdens de oorlog nam Drees als een van de leiders van de illegaliteit in bezet Nederland, kennis van de radiorede waarin koningin Wilhelmina op 7 december 1942 in Londen aankondigde dat als de oorlog voorbij was ‘een Rijksconferentie zou worden gehouden waarin overlegd zou worden over het deelgenootschap tussen de verschillende volkeren van het koninkrijk’. Drees reageerde er een beetje zuinigjes op. Het perspectief dat hij van een rijksconferentie voorzag was ‘een Indië’ [niet ‘Indonesië’] en Nederland die op voet van gelijkheid zouden samengaan in ‘een federatief staatsverband [...] waarbij dan allicht Nederland voorlopig feitelijk een zeker overwicht zal hebben.’¹

Drees vond bevestiging van zijn visie op de toekomst van Indië in de ‘koloniale commissie’, waarin de illegale SDAP zich in het voorjaar van 1944 bezon op de houding van de socialisten tegenover de koninklijke radiorede. In de koloniale commissie leerde Drees de Indonesiër L.N. Palar kennen. Deze nationalistische medestander van Soekarno was in 1928 naar Nederland uitgeweken uit vrees voor mogelijke internering in het gevangenkamp Boven-Digoel in Nieuw-Guinea, waar na een mislukte communistische opstand in datzelfde jaar vele ‘Non-Ko’s’² werden opgeborgen. In Nederland sloot Palar zich aan bij de SDAP; hij werd vaste medewerker op het partijbureau alsook redacteur van het socialistische persbureau voor Indië, Pasindo – in die hoedanigheid leerde hij zijn vrouw kennen, de Amsterdamse Joke Volmer, werkzaam op het persbureau Reuters. Palar, die na de bevrijding eerst lid werd voor de SDAP van het noodparlement en daarna gekozen Tweede-Kamerlid voor de PvdA, zou een lastige opponent worden van de Nederlandse regering, en daarmee van Drees.

Drees en Beel

Om het optreden van Drees in de Indonesische kwestie te kunnen begrijpen dient men de hechte band te kennen tussen de socialistische leider en de katholieke politicus L.J.M. Beel.

Drees en Beel leerden elkaar kennen, en waarden, in het kabinet Schermerhorn/Drees

¹ Daalder, *Vier jaar nachtmerrie*, p. 28.

² ‘Non-Ko’s’ waren non-coöperatieve Indonesische nationalisten, zoals Soekarno, Hatta, Sjahrir en ook Palar, die weigerden met het Nederlands-Indische bestuur samen te werken, en ook geen zitting wilden nemen in vertegenwoordigende organen.

waarin Drees vice-premier en minister van Sociale Zaken was en Beel minister van Binnenlandse Zaken. Het kabinet zag zich kort na zijn aantreden geplaatst voor een uiterst verwarde situatie in de kolonie. Daags na de Japanse capitulatie hadden Soekarno en Mohammed Hatta op 17 augustus 1945 de onafhankelijke Republiek Indonesië uitgeroepen³. Berichten uit het bezette Indië, die tot het Nederlands-Indische bestuur in Australië waren doorgedrongen, wezen erop dat Soekarno en Hatta nauw hadden samengewerkt met de Japanse bezetter. Soekarno was daarin zo ver gegaan, dat men hem in het geallieerde kamp als een collaborateur beschouwde. Evenals de rest van het kabinet vonden Drees en Beel dat met deze 'Indonesische Mussert' onder geen beding onderhandeld kon worden. Drees heeft zich, achteraf, voor deze afwijzing van de Indonesische leider als onderhandelingspartner onder meer beroepen op bovengenoemde Palar. In *Zestig jaar levenservaring* schreef Drees over een vergadering van het partijbestuur van de PvdA, waarin Palar zou hebben ingestemd 'met de opvatting dat met Soekarno niet kon worden onderhandeld'⁴. Beel heeft zich voor zijn afwijzing van Soekarno op zijn beurt beroepen op Drees. In zijn (niet gepubliceerde) 'Memoires-46' wijst hij erop dat het negatieve oordeel van Drees over Soekarno 'merkwaardigerwijs door het enige Indonesische Kamerlid, Palar, die voor de Partij van de Arbeid zitting had in de Tweede Kamer, volkomen werd onderschreven'.⁵

Ik snijd dit hier aan omdat zich in Drees' uitspraak over Palar een nare trek van hem openbaart, de neiging namelijk om eigen verkeerde politieke inschattingen achteraf aan anderen toe te schrijven. In het geval van Palar deed hij dat bovendien zonder acht te slaan op de mogelijk nare gevolgen die zijn uitspraak voor Palar op dat moment kon hebben. Ik raakte eind jaren zeventig van de vorige eeuw in Djakarta bevriend met het echtpaar Palar. Beiden waren toen nog steeds ontdaan over wat Drees Palar in zijn boek *Zestig jaar levenservaring* van 1962 had aangedaan. Op het moment dat dit boek verscheen was Palar Indonesisch vertegenwoordiger bij de VN. Dat Palar zich in 1945 in de beslotenheid van een partijbestuursvergadering negatief zou hebben uitgelaten over Soekarno, moet in Indonesië anno 1962 hebben geklonken als verraad jegens de president, die Palar op dat moment als ambassadeur diende – zoals Drees zelf in zijn boek notabene ook nog vermeldt. Nader onderzoek van de notulen van de vergadering waarnaar Drees verwees, heeft uitgewezen dat Drees in 1963 onwaarheid sprak. Palar had in die vergadering gezegd dat het bestuur nu wel bezwaren jegens Soekarno kon koesteren,

doch hij is blijkbaar toevallig de aanvoerder van de onafhankelijkheidsbeweging en men moet niet trachten door Soekarno de Indonesische beweging te treffen. De figuur Soekarno is alleen te begrijpen in het licht van de geschiedenis. Hij was sociaal-democraat en hij is door de Nederlandse regering jarenlang geïnterneerd. Zijn samenwerking met Japan was fout, maar be-

3 Hoe weinig men in Nederland begreep van wat in Indonesië gaande was, valt af te leiden uit wat men op 17 september 1945, dus een maand na de onafhankelijkheidsverklaring, in het *Algemeen Handelsblad* kon lezen: 'In Indië is een zogenoemde Republiek uitgeroepen met Soekarno als president en een zekere Mata Hatta als vice-president.'

4 W. Drees, *Zestig jaar levenservaring* (2^e druk; Amsterdam 1962), p. 198.

5 Nationaal Archief (NA), Archief Beel, 'Memoires-46', p. 21.

grijpelijk. Hij heeft zijn vaderland niet verraden, doch slechts het vooroorlogse koloniale bewind.⁶

Drees en Beel hadden in het kabinet-Scherhorn/Drees geen directe bemoeïing met het Indonesiëbeleid van de regering, dat werd bepaald door de premier en de minister van Overzeese Gebiedsdelen J.H.A. Logemann. Omdat de uit Japanse krijgsgevangenschap bevrijde gouverneur-generaal jhr A.W.L. Tjarda van Starkenborgh Stachouwer zich niet kon verenigen met het Indonesiëbeleid van het kabinet, weigerde hij zijn functie weer op te nemen; hij keerde terug naar de diplomatie en werd Nederlands ambassadeur in Parijs. Luitenant-gouverneur-generaal H.J. van Mook, die Van Starkenborgh tijdens de oorlog had vervangen, werd thans in feite de landvoogd. Van Mook was in vroeger dagen, evenals Logemann, lid geweest van een progressieve groepering rond het tijdschrift *De Stuw*, en gold als sympathisant van de pvdA. Nadat hij begin oktober 1945 vanuit Australië in Indië was teruggekeerd, ging Van Mook ondanks een désaveu van Logemann het gesprek aan met Soekarno. Het kabinet, met inbegrip van Drees en Beel, wilde hem op staande voet ontslaan, maar koningin Wilhelmina weigerde ‘de man op de bok’ te laten gaan.

Drees en Beel stonden achter uitzending van dienstplichtigen naar Indië. Een Londense noodwet had daarvoor met terzijdestelling van de grondwet de mogelijkheid geschapen, toen het er nog naar uit zag dat Nederlandse troepen hun bijdrage zouden moeten leveren aan de strijd tegen Japan. Drees drong er in het kabinet-Schermerhorn/Drees op aan dat hiervoor de vereiste grondwetsherziening tot stand werd gebracht. Beel nam als minister van Binnenlandse Zaken het initiatief voor de grondwetsherziening – en joeg haar in ijltempo door de Staten-Generaal.⁷

De conferentie op de Hoge Veluwe

Aan het eind van de kabinetsperiode kreeg Drees als vice-premier direct te maken met het Indonesiëbeleid. Dit was bij de conferentie op de Hoge Veluwe, die de opmaat vormde van het latere akkoord van Linggadjati.

In Indonesië was een politieke leider naar voren gekomen die als onderhandelaar voor Nederland aanvaardbaar was. Dit was de sociaal-democraat Sutan Sjahrir; hij had zich verre gehouden van de Japanse bezetter. Op 16 oktober 1945 had Sjahrir met steun van vice-president Hatta een ‘stille coup’ gepleegd. De twee Minangkabauers hadden Soekarno’s met Indonesische collaborateurs bemande kabinet opzij geschoven, en Sjahrir had een nieuw kabinet geformeerd met hoofdzakelijk westers-georiënteerde, gematigde Republikeinen. Hij zelf was premier en minister van Buitenlandse Zaken van het kabinet. Begin

⁶ Peter van Tuyl ‘Mijn positie is helaas niet erg benijdenswaardig. Nico Palar en de koloniale politiek van de Nederlandse sociaal-democratie’, (niet gepubliceerde) doctoraalscriptie Nieuwste Geschiedenis UvA over Palar (Amsterdam 1985), p. 73.

⁷ L.J. Giebels, *Beel. Van vazal tot onderkoning: Biografie 1902-1977* (Den Haag 1995), p. 138.

1946 week Soekarno met Hatta, en het grootste deel van de Republikeinse ministers en departementen uit naar Djokjakarta, waar ook het hoofdkwartier van het leger gevestigd was. Djokja werd de onofficiële hoofdstad van de Republiek Indonesië. Sjahrir bleef in Batavia achter.

In Batavia opende Sjahrir onderhandelingen met Van Mook. De eis die hij op tafel legde was ‘100 procent Merdeka’, volledige onafhankelijkheid voor de hele Indonesische archipel. Dit was wat Djokja voor de Republiek claimde. Van Mook koerste aan op een federale staat Indonesië. Hij liet zich daarbij inspireren door wat Frankrijk had bedacht voor zijn koloniën in Indo-China.⁸ Van Mook zette een soortgelijke constructie voor Indonesië op papier: een federale staat Indonesië in een Unie onder de Oranje-kroon verbonden met het moederland, en de Republiek van Soekarno en Hatta als een van de delen van de federatie. Hij had voor zijn opzet van de regering het groene licht gekregen, nadat het kabinet zich ervan had vergewist dat dit de instemming had van het voorlopig parlement.

Onder toezien oog van de Britse diplomaat Sir Archibald Kerr begonnen Van Mook en Sjahrir op 30 maart 1946 te onderhandelen over hun beider voorstellen: 100% Merdeka respectievelijk een federaal Indonesië, in een Unie verbonden met Nederland. Het resultaat was ‘een preliminaire overeenkomst tusschen zoogenoemde hooge contracterende partijen’, te weten Van Mook en Sjahrir. Artikel 1 van de overeenkomst luidde: De Nederlandse regering erkent de regering van de Republiek als de facto het gezag uitoefenend over Java en Sumatra.⁹ Dit was gezien vanuit Nederlands standpunt een geweldige stap richting dekolonisatie. Van Mook stelde voor om, ‘nu de standpunten zoo tot elkander zijn gekomen’, hun ontwerpovereenkomst in Nederland aan de regering voor te leggen. Hij nodigde Sutan Sjahrir uit met hem mee te gaan. Sjahrir, die zich er terdege van bewust was dat de preliminaire overeenkomst nog ver verwijderd was van wat men zich in Djokja van 100 procent Merdeka voorstelde, hield zijn kruik droog. In plaats van zelf met Van Mook naar Nederland te gaan wees hij een Republikeinse delegatie aan, bestaande uit twee ministers en een ‘secretaris van staat’, de in Leiden cum laude gepromoveerde jurist A.G. Pringgodigdo.¹⁰

De preliminaire overeenkomst werd van 14 tot 24 april 1946 door de Indonesische delegatie besproken met een delegatie uit de Nederlandse ministerraad in het Hubertusslot op de Hoge Veluwe. De Nederlandse delegatie bestond uit Schermerhorn als delegatieleider, de ministers Drees, Logemann en J.H. van Roijen (van Buitenlandse Zaken), en Van Mook. Er namen geen KVP-ministers aan de besprekingen deel – een veeg teken. De Indonesische delegatie was naar Nederland gekomen in de verwachting dat ze op basis van de preliminaire overeenkomst een verdrag met Nederland zou sluiten. In een ministerraadsvergade-

8 Op 6 oktober 1945 was een voorlopig akkoord bereikt over een federatie van Cambodja, Laos en Vietnam, die in een Unie met Frankrijk verbonden zou worden. De communistische Republiek die door Ho Chi Min in Noord-Vietnam was uitgeroepen, was gedacht als een van de samenstellende delen van de federatie.

9 NIB 1945-1950, IV, nr. 355.

10 L.J. Giebels, *Soekarno. Nederlandsch onderdaan. Een biografie 1901-1950* (Amsterdam 1999), p. 413.

ring ter voorbereiding van de conferentie had Drees gezegd de verdragsvorm ongrondwettig te achten – alsof twee soevereine staten met elkaar onderhandelden. ‘Vandaar zijn gedachten, of dit niet in een anderen vorm gegoten kan worden, nl. uitwisseling van verklaringen in de vorm van een protocol.’¹¹

Schermerhorn legde de Indonesische delegatie een ontwerpprotocol voor dat, zo bezwoer hij, zoveel mogelijk aansloot bij de van Indonesische zijde meegenomen conceptovereenkomst.¹² Anders dan in de ontwerpovereenkomst werd in het ontwerpprotocol het *de facto* gezag van de Republiek slechts erkend op Java, niet op Sumatra. De Indonesische delegatie nam geen genoegen met de protocollaire vorm, nog minder met de beperking van het *de facto* gezag. Er ontspan zich voorts een ogenschijnlijk semantische woordenstrijd over het begrip ‘een gemenebest Indonesië’ in het ontwerpprotocol. De Indonesiërs wilden ‘federatieve vrijstaat’. Hierover werd evenmin overeenstemming bereikt.

Wellicht had Van Mook, die immers medeondertekenaar van de preliminaire overeenkomst was, met zijn portefeuille moeten zwaaien – zoals hij later in zijn Memoires ook toegaf. In plaats van een poging te doen de impasse te doorbreken hield Van Mook het gedeekavel op het Hubertusslot voor gezien, en ging naar Engeland op vakantie. Van Mook heeft tegenover Schermerhorn als verontschuldiging voor zijn vaandervlucht aangevoerd, in de woorden van Schermerhorn:

Drees heeft hier toen zo’n afwijzende houding aangenomen, dat Van Mook tot de conclusie kwam dat, als de belangrijkste voorman van de socialisten er zo tegenover stond, de kans op aanneming al wel buitengemeen minimaal moest worden geacht.¹³

Op de slotzitting van de conferentie concludeerde Schermerhorn mismoedig dat het resultaat van de dagenlange besprekingen eigenlijk alleen de notulen waren. Na de conferentie realiseerde hij zich kennelijk dat dit magere resultaat de positie van Sjahrir ten opzichte van Djokja danig ondermijnde. Op 29 april wist Schermerhorn de ministerraad ertoe te bewegen aan het protocol alsnog de *de facto* erkenning van de Republiek op Sumatra toe te voegen. Van Mook, aan wie deze toevoeging werd meegegeven, werd bezworen haar voorlopig *sub rosa* te houden. ‘Hij mocht het pas op tafel leggen als de discussie met Sjahrir tot overeenstemming had geleid, en indien Soekarno werd weggewerkt.’¹⁴

En Beel? Beel heeft het verloop van de conferentie op de Hoge Veluwe, zoals ook andere in KVP-kring zeer sceptisch gevolgd. De aanstaande katholieke leider C.P.M. Romme vertolkte dit scepticisme in *de Volkskrant*, in een sarcastisch hoofdredactioneel commentaar, onder de titel ‘De week der schande’. Beel was het er al niet mee eens dat minister-president Schermerhorn op de valreep, namelijk vlak voordat zijn kabinet wegens de Kamerver-

¹¹ Daalder, *Vier jaar nachtmerrie*, p. 47.

¹² NIB 1945-1950, dl. IV, nr 44.

¹³ Daalder, *Vier jaar nachtmerrie*, p. 55.

¹⁴ J.J.P. de Jong, *Diplomatie of strijd. Een analyse van het Nederlandse beleid tegenover de Indonesische revolutie 1945-1947* (Meppel 1988), p. 213.

kiezingen demissionair zou worden, met de toevoeging aan het protocol een zo vergaande Nederlandse concessie had geforceerd. Hij was zeer verstoord toen bleek dat Van Mook bij zijn terugkeer in Batavia de concessie waarbij Sumatra werd prijsgegeven niet in portefeuille hield, maar meteen aan Sjahrir mededeelde.

De conferentie op de Hoge Veluwe had in zoverre een louterend effect op de Nederlandse politiek dat men nu ging beseffen dat 'de zogenoemde Republiek', die als een Japans koe-koekei was aangetroffen in het oude, vertrouwde koloniale nest, een politieke realiteit was.

Kabinetformatie

Op 17 mei 1946 vonden de eerste naoorlogse verkiezingen voor de Tweede Kamer plaats. Een 'proefverkiezing' had voor de nieuwe 'doorbraakpartij', de uit de SDAP voortgekomen Partij van de Arbeid, 37% van de stemmen voorspeld. Drees had dit op een bestuursvergadering van zijn partij 'wel goed, maar niet daverend' genoemd.¹⁵ Niet de pvdA, maar de eveneens nieuwe (uit de Rooms-katholieke Staatspartij voortgekomen) Katholieke Volkspartij kwam als overwinnaar uit de stembus tevoorschijn. Zij behaalde 32 van de honderd zetels, de pvdA 29.

Vijf dagen na de verkiezingen ontbood koningin Wilhelmina Beel en Drees naar Paleis Het Loo. Ze besloten samen één auto te nemen. Tijdens de autorit hebben beiden de grondslag gelegd voor een rooms-rode coalitie, waarvan het bindweefsel werd gevormd door het progressieve sociaal-economische beleid dat zij allebei voorstonden. Beel werd door Wilhelmina tot kabinetsformateur benoemd. Hij heeft naar zijn zeggen Drees herhaaldelijk in de formatie betrokken – alhoewel de onderhandelaar voor de pvdA de fractievoorzitter in de Tweede Kamer Van der Goes van Naters was.

In de door Beel voor zijn kabinet ontworpen 'Proeve voor een regeeringsprogram' zijn voor het Indonesiëbeleid slechts 'hoofdlijnen' getrokken. Met daarbij ter verklaring: '(de juiste gedragslijn kan bezwaarlijk worden uitgestippeld, daar deze mede afhangt van de tegenspelers)'¹⁶. In zijn 'Memoires-46' schrijft Beel dat hij zich wel gebonden achtte 'aan een uitspraak, die tien dagen voor de verkiezingen in de Tweede Kamer was gevallen'.¹⁷ Beel doelt hier op de motie-Van Poll. Max van Poll, woordvoerder van de KVP voor het Indonesiëbeleid in de Tweede Kamer, was voorzitter geweest van een parlementaire missie naar

¹⁵ H. Daalder, *Gedreven en behoedzaam. Willem Drees 1886-1988, De jaren 1940-1948* (Amsterdam 2003), p. 407

¹⁶ NA, Archief Beel, *Proeve voor een Regeeringsprogram*.

¹⁷ NA, Archief Beel, 'Memoires-46', p. 13.

Beel heeft van zijn bemoeiingen met talrijke kabinetformaties en kabinetscrisis tussen 1945 en 1973 formatiedagboeken bijgehouden. Ze zijn onder redactie van R.J.J. Stevens, L.J. Giebels en P.F. Maas gepubliceerd onder de titel *De formatiedagboeken van Beel, 1945-1973 – handboek voor kabinetformateurs* (Nijmegen 1994). Van zijn betrokkenheid bij de kabinetformaties van 1946 en 1948 heeft Beel 25 jaar later bovendien zijn herinneringen daaraan op papier gezet. Deze zijn niet gepubliceerd, maar berusten onder de aanduiding 'Memoires-46', en 'Memoires-48' in het Beel-archief op het Nationaal Archief.

Indonesië. De bevindingen van de missie waren kort voor de verkiezingen besproken in het voorlopig parlement. Van Poll had bij die gelegenheid een motie ingediend, die door een verdeelde Kamer was aangenomen. De motie-Van Poll herinnerde aan de beloofde rijksconferentie in de rede van Wilhelmina op 17 december 1942, maar ging een stap verder. Zij aanvaardde het recht van de Republiek Indonesië op een eigen status binnen het koninkrijk, in de zin van ‘eenigerlei Republikeinse vorm voor het inwendig bestel van het autonome gebiedsdeel of van een zijner onderdelen, mits gezuiverd van Japanse invloeden’.¹⁸ Ten slotte sprak de motie uit dat overleg moest worden gevoerd met de buitengewesten, die Van Mook met zijn federale concept van de archipel tot leven zou wekken.

Met de aanvaarding van de motie-Van Poll als uitgangspunt voor het Indonesiëbeleid van het nieuwe kabinet koos Beel (alsook Drees) in feite voor een tweesporenbeleid: aanvaarding van de Republiek, die zich opwierp als universeel erfgenaam van het koloniale bewind over de archipel, en tegelijkertijd bevordering van een federale staat Indonesië, waarvan de Republiek slechts een van de delen kon zijn. Dit tweesporenbeleid zou het Indonesiëbeleid doen ontsporen, zoals zich in het Linggadjadi akkoord al zou aftekenen.

Enige wrijving tussen de beoogde coalitiepartners, en daarmee ook tussen Beel en Drees, ontstond over de bezetting van de voor het Indonesiëbeleid belangrijke ministersposten van Overzeese Gebiedsdelen en van Buitenlandse Zaken. De partijtop van de pvda wilde Logemann handhaven op Overzeese Gebiedsdelen (OG) en pousseerde Schermerhorn als minister van Buitenlandse Zaken. Beel wilde op OG een nieuwe, frisse figuur. Hij kwam uiteindelijk terecht bij J.A. Jonkman, oud-voorzitter van de Volksraad in Indië, waar hij evenals Van Mook lid was geweest van De Stuw – hij meldde zich daags voor zijn installatie aan als lid van de pvda. Beel had Drees tijdens de eerder beschreven autotocht tegenover te kennen gegeven dat Schermerhorn zich in zijn hoedanigheid van premier te zeer als een partijman had ontpopt en had bij die gelegenheid geopperd Schermerhorn ‘een passende retraite’ te verschaffen als burgemeester van Amsterdam. Schermerhorn had zich zelf al in een vroeg stadium bij Beel gepresenteerd als minister van Buitenlandse Zaken. Daags nadat Beel de formatieopdracht had gekregen had Schermerhorn tegen hem gezegd, zo releveerde Beel in zijn formatiedagboek:

Het grote verschil tusschen hem en mij was z.i. dat hij de hele wereld had doorgereisd en dat hij zich dientengevolge meer op internationale aspecten had gericht, terwijl mijn visie meer typisch gericht zou zijn op het binnenland.¹⁹

Met deze opmerking had Schermerhorn het bij Beel helemaal verbruid. Na verscheidene andere kandidaten te hebben gepolst kwam Beel voor Buitenlandse Zaken uiteindelijk terecht bij de partijloze beroepsdiplomaat C.G.W.H baron Boetzelaer van Oosterhout. Drees

¹⁸ Jan Bank, *Katholieken en de Indonesische Revolutie* (2^e druk; Dieren 1984), p. 170.

¹⁹ Formatiedagboeken Beel, formatie-46, 27 mei 1946.

heeft deze kandidaat voor zover bekend zonder protest aanvaard – hij hield althans niet langer vast aan de kandidatuur van Schermerhorn.

Londens beraad

Beel wilde wellicht laten zien dat hij, anders dan Schermerhorn beweerde, wel degelijk oog had voor de internationale aspecten van het Indonesische vraagstuk. Aan het eind van de formatie belegde hij een beraad daarover bij de Nederlandse ambassadeur in Londen, jhr E.F.M.J. Michiels van Verduynen. Bij hen voegden zich vanuit Parijs ambassadeur Van Starckenborgh, vanuit New York de vertegenwoordiger bij de VN E.N. van Kleffens en vanuit Den Haag minister van Buitenlandse Zaken Van Roijen. Beel nam Drees naar Londen mee, als zijnde in zijn woorden: ‘een dergenen aan wie een belangrijke inspraak in het Indonesisch beleid zou toevallen’.²⁰

Zo kwam in het weekeinde van 22 op 23 juni 1946 in Londen de bijeenkomst tot stand die, aldus Beel: ‘zoveel opzien baarde’. Want dat was nog niet vertoond, dat een Nederlandse kabinetsformateur zijn formatie naar het buitenland verplaatste. ‘Het even kwaad aardige als belachelijke gerucht werd verspreid dat ik instructies van de Engelse regering was gaan halen’, schrijft Beel verontwaardigd. Terwijl de enige reden waarom men naar Londen wasgetogen, ‘de gezondheidstoestand van de Heer Michiels van Verduynen’ was.

Het Londense beraad was voor Beel – en ongetwijfeld ook voor Drees – een koude douche. Eerst werden beiden door Van Kleffens ingewijd in de cynische wereld van de haute finance.

Wallstreet heeft reeds enige malen zeer belangstellend bij dhr. Van Kleffens gevraagd naar de situatie. Men vraagt zich af of de tijd niet aanbreekt, dat uit een oogpunt van financieel beleid het contact moet worden opgenomen met Sjahrir en eventueel met de extremisten.

Beel maakte er de verontwaardigde kanttekening bij: ‘De door de bankierswereld gevolgde politiek draagt een zuiver opportunistisch karakter’. Van Starckenborgh gaf als zijn ontmoedigende diagnose: ‘Van een Rijksconferentie moeten we ons niet te veel voorstellen’ en nog minder zei hij erbij, van onderhandelingen met Sjahrir, wiens machtsbasis volgens hem maar smal was. Het alternatief, geweld gebruiken, achtte hij uitzichtloos. Van Kleffens kwam met een concreet voorstel. Sumner Welles, onderminister van Buitenlandse zaken van de Truman-administratie had hem kort geleden gevraagd waarom Nederland niet aanstuurde op een *trusteeship* van de Verenigde Naties. Beter zelf de bemoeiing van de Verenigde Naties in te roepen, dan deze straks opgedrongen te krijgen, zei Van Roijen met vooruitziende blik. Van Kleffens had ten slotte nog een behartenswaardige waarschuwing voor de twee aanstaande leiders van de rooms-rode coalitie. Hij waarschuwde voor wat hij

²⁰ NA, Archief Beel, ‘Memoires-46’, p. 23.

zag als ‘een chronische kwaal van de Nederlandse politiek: onze hang naar constitutiona-
lisme’. Men vergat daarbij, ‘dat levende krachten aan het werk zijn, welke sterker zijn dan
onze constitutie’. Met niet minder vooruitziende blik keek de erudiete diplomaat achter-
om naar een leerzaam voorbeeld uit onze vaderlandse geschiedenis: de Belgische kwestie.
‘Koning Willem I had met zijn hardnekkig vasthouden aan het rijksverband van Nederland
met België steeds gelijk, zuiver staatkundig gezien, maar toch verloor hij België’, hield Van
Kleffens Beel en Drees voor.’

Beel voelde er niks voor al deze adviezen en vermaningen te verwerken in zijn Proeve, nu
daarover met de KVP en de PvdA overeenstemming was bereikt. ‘In Den Haag, Batavia of
New York, ieder had er ter plekke waar zijn verantwoordelijkheden lagen, een andere kijk
op,’ verzuchtte Beel later in zijn ‘Memoires’.²¹

Het nieuwe bestand

Op 5 juli presenteerde Beel zijn kabinet in de Tweede Kamer als ‘Het Nieuwe bestand’. Hij
bedoelde daarmee dat twee emanciperende groepen, katholieken en socialisten, die elkaar
voor de oorlog in *politicis* niet hadden kunnen vinden, thans een coalitie aangingen. Beel
werd minister-president en nam er de portefeuille van Binnenlandse Zaken bij, Drees werd
vice-premier en minister van Sociale Zaken. Sprekend over Drees zegt Beel in zijn ‘Memoi-
res-46’:

Hij beantwoordde openhartigheid met openhartigheid, eerlijke overtuiging met eerlijke over-
tuiging. Zijn lange ervaring had hem begrip geschonken en voorzichtigheid. Ik stelde zijn oor-
deel op hoge prijs en geleidelijk ook zijn vriendschap.²²

Beel en Drees spraken elkaar in de ministerraad aan met Wim en Louis. Wim was, zoals
Beel ook zelf opmerkt, de senior, niet alleen in jaren maar ook in ervaring. Niettemin was
Louis, met name wat betreft het Indonesiëbeleid, veelal de *leading partner* van het vrienden-
duo. Beiden is in dat beleid legalisme verweten. De vraag is of dat verwijt terecht is. Van
Kleffens kon dan wel vanuit zijn verre post smalend spreken over ‘constitutionalisme’ in
de Nederlandse politiek, Beel en Drees hadden niet alleen te maken met Wallstreet, het
State Department en de VN, maar eerst en vooral met wat in de Nederlandse politieke verhou-
dingen haalbaar was. Daarenboven stonden zij tegenover elkaar tegenstrevende krachten
in Indonesië.²³ Beel en Drees koersten beiden op een beleid van *dekolonisatie*, niet van *re-*
kolonisatie. De Proeve was daar duidelijk over: ‘Het Indonesische volk moet in vrijheid

²¹ Idem, p. 23-27.

²² Idem, p. 34.

²³ In het Republikeinse kamp stonden tegenover elkaar zij die door *perdjoeangan*, strijd op het slagveld, 100 procent *Merde-*
ka wilden bevechten en zij die dat wilden bereiken door *diplomasi*, onderhandelen.



Het kabinet-Beel, juli 1946. (foto ANP)

kunnen beslissen of het deel van het koninkrijk wil blijven.’²⁴ Maar het kabinet moest tegenover de rechtse politieke krachten, en vooral ook het bedrijfsleven, de indruk vermijden dat ze de Nederlandse belangen in Indië verkwanselden.

Sjahrir kwam onder druk te staan met resultaten van de onderhandelingstafel te komen. Een complicerende factor was dat het Verenigd Koninkrijk, dat met voornamelijk Brits-Indische troepen stedelijke enclaves op Java en Sumatra bezet hield (die in Soerabaja in een bloedige strijd met de *Pemoeda*, Jongeren, waren verwickeld geraakt) zich zo gauw mogelijk wilde terugtrekken uit het ‘wespennest’ Indonesië. De Nederlandse regering zag zich gedwongen steeds meer Nederlandse troepen naar Indië te sturen om het vacuüm op te vullen dat bij terugtrekking van de Britse troepen zou ontstaan. Die militaire inzet was nodig omdat Nederland hoe dan ook nog altijd *de iure* de soevereiniteit over de Indische archipel uitoefende, en daarom lijf en goed van de bewoners ervan had te beschermen.

Wat waren de opties voor de Nederlandse regering? Het cynische alternatief van Wallstreet, met de extremisten tot een vergelijk zien te komen, was alleen voor de CPN en wellicht enkele radicale socialisten in Nederland acceptabel. Zou men dan Java en Sumatra

24 NA, Archief Beel, Proeve voor een Regeeringsprogram.

moeten abandonneren? – zoals Engeland dat op 1 mei 1947 zou doen met zijn protectoraat Palestina. Door deze en gene in het Nederlandse kamp werd deze optie wel geopperd. Maar bestuurders als Beel en Drees wilden beslist niet voor hun verantwoordelijkheden weglopen. Voor het alternatief van militair geweld bestond geen rechtsgrond zolang er nog onderhandelingsmogelijkheden waren, en het zou door de Engelsen ook niet zijn geaccepteerd. Hoe men het, ook achteraf, wendt of keert, het kabinet Beel en Sutan Sjahrir waren tot elkaar veroordeeld. De tijd drong, want op 30 november 1946 zouden de Britse troepen worden teruggetrokken.

De Commissie-Generaal en het akkoord van Linggadjati

Het eerste onderwerp waarmee het nieuwe kabinet wat Indonesië betreft te maken kreeg was de instelling, instructie en bemanning van de Commissie-Generaal (CG). Deze zou naar het voorbeeld uit 1814 het beheer over Indonesië van de Engelsen moeten overnemen. Schermerhorn, die het burgemeesterschap van Amsterdam had afgewezen, zag zichzelf als de aangewezen man om de Commissie-Generaal te leiden; hij werd daarin gesteund door de partijtop van de PvdA, met inbegrip van Drees. Deze keer kon Beel niet om hem heen. De liberaal Feike de Boer, die was afgetreden als waarnemend burgemeester van Amsterdam, werd het tweede lid. Het bleek niet eenvoudig een katholiek als derde lid van de commissie te vinden, omdat kandidaten die Beel en Romme op het oog hadden niet onder Schermerhorn wilden functioneren. Uiteindelijk werd het Van Poll. Van Poll schreef aan Beel dat hij slechts instemde met zijn lidmaatschap ‘nu het voorzitterschap van Schermerhorn louter technisch-organisatorisch is en geen leiderschap insluit’.²⁵ De instructie van de CG trachtte de hybride van een technisch-organisatorische voorzitter, die geen leider mocht zijn, te vangen in de formule: ‘De stijl der Commissie-Generaal is collegiaal’ (artikel 1) en ‘Wij belasten een der commissarissen-generaal met het voorzitterschap’ (art. 2)²⁶ – te weten Schermerhorn.

Op Schiphol uitgeleide gedaan door Beel en Jonkman (Drees was er niet bij) vertrok de Commissie-Generaal op 14 september naar Indonesië, waar zij de 18^e aankwam. Schermerhorn toonde zich een voorzitter die zijn medeleden alle ruimte liet. Ze konden het al gauw goed met elkaar vinden, Schermerhorn, Van Poll en De Boer, en vormden richting Den Haag één blok. Van Mook, die ambtshalve zitting kreeg in de CG, paste uitstekend in het team. Hij liet aan het drietal de onderhandelingen over, maar ontwierp zelf de blauwdrukken waarover onderhandeld diende te worden.

De onderhandelingen van de Commissie-Generaal met een delegatie van de Republiek, die onder leiding stond van Sjahrir, werden gevoerd onder het toezien oog van weer een

²⁵ NA, Archief Beel, Van Poll aan Beel 7 juli 1946.

²⁶ KB van 13 september 1946, *Staatsblad* 1946, nr. 111.

andere Britse topdiplomaat, lord M.L.W. Killearn. De twee delegatieleiders, Schermerhorn en Sjahrir, beide sociaal-democraten, konden goed met elkaar overweg. Door iemand die getuige was van hun tweegesprekken werden deze getypeerd met ‘Schermerhorn praat en praat, Sjahrir zwijgt en zwijgt.’²⁷ Zo moet het zijn gegaan: praatvaer Schermerhorn die weidse perspectieven ontvouwde, Sjahrir die de vertogen zwijgend aanhoorde, en met zijn innemende, jongensachtige glimlach zijn gesprekspartner de overtuiging gaf op de goede weg te zijn.

Na weken van onderhandelen werd op 24 oktober een staakt-het-vuren bereikt. Drees feliciteerde Schermerhorn ‘met het heugelijke feit van de wapenstilstand’ en voegde eraan toe: ‘Dit eerste resultaat van de gevoerde besprekingen is veelbelovend.’²⁸ De inschatting van Drees bleek te optimistisch. Strijdgroepen van de *Pemoeda*, voor wie het hinderlagen leggen en aanslagen plegen spannende avonturen waren geworden in dienst van het vaderland, bleven ondanks het bestand infiltreren over de demarcatielijnen die waren overeengekomen. Voor de rest heeft Drees zich tijdens de onderhandelingen over het Akkoord van Linggadjati zich niet laten horen; hij had de handen vol aan de parlementaire behandeling van zijn ‘noodwet Ouderdomsvoorziening’.

Het was Beel die Drees’ partijgenoot en diens commissie in bescherming nam. In de ministerraadsvergadering van 31 oktober 1946, waarin flink wat kritiek werd geuit op de vorderingen van de CG, bezwoer hij:

Ter wille van de grote zaak moet men geloven en hopen dat vele onduidelijke aspecten in de gedragslijn van de commissie te wijten zijn aan onbekendheid van het kabinet met veel dat zich in Batavia – ook achter de schermen – heeft afgespeeld.²⁹

Na twee maanden delibereren waren de delegaties zo ver dat ze meenden het resultaat op papier te kunnen zetten, ofschoon er op een cruciaal punt onderling verschil van mening bestond. Op voorstel van Sjahrir en met hartelijke instemming van de Britse moderator werd besloten de besprekingen te verplaatsen van Batavia naar Linggadjati, een koel bergoord in de buurt van Cheribon. Op dit neutraal terrein, buiten de invloedssfeer van het Nederlands-Indische bestuur, konden – onder aanvankelijk protest van Den Haag – de president en vice-president van de Republiek bij de besprekingen worden betrokken. Zij vonden een verblijf in het nabijgelegen Koeningan.

De inhoud van wat het ‘Akkoord van Linggadjati’ zou gaan heten wordt elders in dit nummer besproken. Ik wil hier twee punten releveren, waaraan nogal eens wordt voorbijgegaan. Het eerste is een ingrijpen van Soekarno dat een dreigende impasse in de besprekingen doorbrak. Het tweede is een toevoeging aan het Akkoord door Sjahrir, waarvan de portée aan de Nederlandse onderhandelaars ontging.

27 Mededeling aan auteur van Hans Hermans, secretaris van minister-president Beel.

28 Daalder, *Vier jaar nachtmerrie*, p. 68.

29 NA, Notulen ministerraad 31 oktober 1946.

Op 13 november nodigde Soekarno de onderhandelaars naar Koeningan uit voor de lunch. Sjahrir, die dacht dat het om een gezellig samenzijn ging, en die naar zijn zeggen ‘barstte van de koppijn’, bleef in Linggadjati.³⁰ Zijn ministers A.K. Gani en Amir Sjaifoedin gingen wel mee. Tijdens het copieuze Chinese maal vroeg Soekarno waar nu eigenlijk de schoen wrong. Gani legde uit dat het zat in de uitdrukking ‘vrije staat’ die in enkele ontwerp-artikelen voorkwam. De Indonesische delegatie wilde dat gesproken werd van ‘soevereine staat’. Van Mook, die ook bij het maal aanzat, zag de kans die hier geboden werd om aan een dreigende deadlock in de onderhandelingen te ontkomen. Hij verklaarde dat wat de Nederlandse delegatie betrof het basisartikel van het akkoord mocht luiden:

De Nederlandse regering en de regering van de Republiek werken samen tot de spoedige vestiging van een soevereine, democratische staat op federatieve grondslag, genaamd Verenigde Staten van Indonesië.³¹

Soekarno verklaarde dat wanneer ‘vrije’ in ‘soevereine’ werd gewijzigd, wat hem betreft de zaak rond was. Hij beloofde zich dan sterk te maken voor aanvaarding van het te sluiten akkoord door zijn achterban. En zo lag, nog voor men toe was aan het dessert, een akkoord op tafel, waarover naar het eerder leek nog heel wat onderhandeld moest worden.

Schermerhorn wist Killearn ertoe te bewegen diezelfde avond nog een plenaire vergadering te beleggen. Op die vergadering verzekerde Schermerhorn Sjahrir dat ze eruit waren. Sjahrir begreep het niet helemaal; niet *bung Karno*, maar hij had de leiding van de delegatie van de Republiek. Schermerhorn liet een kattedelje zien waarop president Soekarno zijn fiat schriftelijk had vastgelegd. Killearn had enige moeite de snelle loop der gebeurtenissen te volgen. Toen hij eenmaal begreep dat de Indonesische president de tot dusver gevoerde besprekingen met zijn fiat had bezegeld, haastte hij zich beide delegaties te feliciteren. Sjahrir reageerde zuurzoet met de opmerking dat als het allemaal was zoals de voorzitter van de Nederlandse delegatie beweerde, hij de eerste was om zich daarover te verheugen.

Nadat Soekarno tegenover een hevig verbolgen Sjahrir had bevestigd dat hij de knoop had doorgehakt, keerden de onderhandelingsdelegaties terug naar Batavia, om daar de laatste puntjes op de i te zetten. Sjahrir bedong nog dat aan het ontwerp-akkoord een slot-artikel werd toegevoegd. Dit artikel (17 lid 2) bepaalde dat geschillen over interpretatie van het akkoord, waarover in onderling overleg geen overeenstemming kon worden bereikt, aan internationale arbitrage zouden worden onderworpen. De Nederlandse delegatie aanvaardde de toevoeging, zich niet ervan bewust dat hiermee de tijdbom van internationale interventie onder het akkoord werd gelegd.

Op 15 november werd het ontwerp-akkoord door de delegaties geparafeerd. Met het bereiken van een akkoord tussen Nederland en de Republiek Indonesië kon het Verenigd Ko-

³⁰ R. Mrazek, *Sjahrir, Politics and exile in Indonesia* (Ithaca 1994), p. 330.

³¹ Zie Smit (ed.), *Dagboek van Schermerhorn*, bijlage III.

ninkrijk eindelijk zijn troepen ‘uit het ‘wespennest’ terugtrekken Op 30 november 1946 vertrokken de laatste Britse troepen uit Java en Sumatra. Nederlandse troepen namen hun posities over.

De ‘aankleding’ van het Akkoord van Linggadjati

Het ontwerpakkoord dat de Commissie-Generaal naar Nederland meebracht, kreeg daar niet het enthousiaste onthaal dat Schermerhorn c.s. verwacht hadden.

De ambtelijke top reageerde uiterst kritisch. Beels vertrouwde adviseur, secretaris-generaal M.J. Prinsen, schreef dat het ontwerpakkoord enerzijds leek op een volkenrechtelijke overeenkomst, anderzijds op een staatsrechtelijk convenant, ‘doch het grondwettelijk recht wordt tot een aanfluiting, indien het als rechtstoestand zou worden erkend, hetgeen met de grondslagen daarvan in flagrante strijd is’.³² Financieel-economische deskundigen voegden zich in hun adviezen aan minister Liefstinck bij de criticasters. Zij oordeelden ‘dat het voorgelegde akkoord aan redelijke eischen, welke het belang van Nederland dienen, niet voldoet’. Zij vroegen zich af hoe het moest met de Nederlandse investeringen in Nederland (naar schatting ter waarde van 4,5 miljard gulden) en waarschuwden dat, als dadelijk in Indië twee munteenheden, de gulden en de roepiah, als gelijkwaardig betaalmiddel zouden gelden, de regering in Djokja naar hartelust de geldpers zou laten draaien.³³ De leger-top ten slotte protesteerde tegen de wapenstilstand die de CG met de extremisten had gesloten. Wat moesten Nederlandse troepen dan nog in Indië?³⁴

Toen het akkoord eenmaal openbaar was, sloeg het in als een bom. Onder aanvoering van oud-minister van Koloniën Ch.J.I.M. Welter bezwoer een groep van oud-ministers en staatsraden de regering dat artikel 1 van het ontwerpakkoord niet minder betekende dan ‘liquidatie van Sumatra, Java en Madoera’.³⁵ De protesten van vooraanstaanden en een stroom van negatieve persberichten staken het publiek aan. Er werd een lawine van brieven en telegrammen met protesten over de Staten-Generaal uitgestort. Het verzet tegen het Linggadjati-akkoord begon zelfs staatsgevaarlijke vormen aan te nemen, toen contestanten, door oud-premier Gerbrandy verzameld in het Nationaal Comité Handhaving Rijks-eenheid een staatsgreep begon te overwegen – en daarbij niet schuwde Oranje als alibi te hanteren.

De regering was nu aan het woord. Daarmee kwam eindelijk ook Drees in beeld, maar niet bepaald in een glansrol. Er werden verscheidene buitengewone ministerraadvergaderingen gewijd aan de bespreking van het ontwerpakkoord, waarbij de CG meermalen mee aan

32 NA, Archief Beel, Prinsen aan minister van Overzeese Gebiedsdelen, 22 november 1946.

33 Idem, J. Hardeman en L.J.A Trip aan de minister van Financiën, 22 november 1946.

34 De Jong, *Diplomatie of strijd*, p. 300.

35 NIB 1945-1950, VI, brief Welter e.a. aan minister-president, 25 november 1946.

tafel zat. De onduidelijke status van het ontwerp, waarop de bestuursjuristen hadden gewezen, schiep onduidelijkheid over de vraag welke procedure moest worden gevolgd. Was het akkoord een verdrag, dan diende het aan beide Kamers te worden voorgelegd, was het een covenant van het koninkrijk met een van zijn samenstellende delen, dan lag het binnen de uitvoerende bevoegdheid van de regering, en behoeften de Staten-Generaal strikt genomen er niet in te worden gekend. Het kabinet bewandelde een middenweg. Het besloot het ontwerpakkoord met een regeringsverklaring aan de Tweede Kamer voor te leggen.

In de eerste vergadering van de ministerraad en de CG zette Beel de toon door de hoop uit te spreken

dat het mogelijk zal blijken, door aanvulling en interpretatie van de thans voorliggende ontwerpovereenkomst, op verschillende, deels essentiële punten tot een aanvaardbaar geheel te komen, dat het kabinet tegenover het parlement kan verdedigen.³⁶

Daarmee sloeg het kabinet de weg in van ‘aankleding’ van het akkoord van Linggadjati. Degene die daarbij het voortouw nam, was minister van Overzeese Gebiedsdelen Jonkman. Jonkman schrijft dan ook in zijn memoires ‘Het waren CG en minister [Jonkman] die Linggadjati hebben “aangekleed”, niet Romme die dit wel verweten is.’³⁷ Welk standpunt Drees nu precies bij de bespreking van het Akkoord van Linggadjati heeft ingenomen weet ook zijn biograaf H. Daalder niet te vertellen. Voor zover ik kan vaststellen volgde hij bij zijn standpuntbepaling in de discussies zijn vriend Louis, die op zijn beurt de koers volgde van de spraakzame minister van Overzeese Gebiedsdelen. Jonkman pakte het handig aan. Hij begon met zoveel bewaren tegen het ontwerpakkoord in te brengen dat het leek of hij het in de grond zou boren. Daarna weerlegde hij zelf echter al de bezwaren die hij had opgeworpen, en ontnam daarmee potentiële critici in het kabinet hun ammunitie. Het was ook op gezag van Jonkman dat de CG werd verzocht om aan de hand van de notulen van haar besprekingen in Indonesië een toelichting op het ontwerpakkoord te schrijven. Beel toonde zich bij de besprekingen het constitutionele geweten van het kabinet. Het getuigt van scherpzinnigheid dat Beel, niettegenstaande beweringen van Schermerhorn van het tegendeel, in het slotartikel dat dankzij Sjahrir aan het ontwerpakkoord was toegevoegd vergaande consequenties ontwaarde. Had dit arbitrageartikel geen volkenrechtelijke gevolgen, vroeg Beel zich af. ‘Alleen diplomatieke betrekkingen ontbreken nog aan de erkenning de iure.’³⁸ Sjahrir dacht er precies hetzelfde over. Zijn onderminister van Buiten-

³⁶ NA, Notulen ministerraad 28 november 1946.

³⁷ J.A. Jonkman, *Nederland en Indonesië beide vrij, gezien vanuit het Nederlandse parlement* (Memoires deel 1; Assen en Amsterdam 1977), p. 68.

³⁸ NA, notulen ministerraad 6 december 1946. *De facto* erkenning van een staat houdt in de erkenning dat door enigerlei autoriteit gezag wordt uitgeoefend over een volksgemeenschap op een welomschreven territorium, *de iure* erkenning dat een soevereine staat diplomatieke betrekkingen met de nieuwe staat aangaat.

landse Zaken Agoes Salim was dan ook naarstig doende de Arabische Liga ertoe te bewegen een officiële vertegenwoordiger naar de Republiek af te vaardigen.

In de regeringsverklaring van 10 december, waarbij het ontwerpakkoord aan de Tweede Kamer werd aangeboden, was de Toelichting van de CG opgenomen, en werden van de kant van het kabinet nadere interpretaties aan het ontwerp gegeven. De interpretatie werd uitgebreid met een tweede regeringsverklaring, op 16 december bij de opening van het Kamerdebat. In dit debat stonden twee beoordelingen diametraal tegenover elkaar. De rechtse oppositie, die met afgrijzen de *faits et gestes* van Schermerhorn en de zijnen in Indië had gevolgd, beschouwde het akkoord dat ze hadden meegebracht als een ‘pacteren met de revolutie’. Palar, die als een van de woordvoerders van de pvdA-fractie optrad, noemde het akkoord een ‘Acte van Pacificatie’.

Dit laatste was ook wat Romme er graag in zag. Op vaardige wijze, die de bewondering van Drees wekte, heeft Romme dit eerste resultaat van de rooms-rode coalitie binnen weten te halen. Hij greep de handreiking van het kabinet aan om onwillige leden van zijn fractie mee te krijgen. Romme diende daartoe een motie in waarin met zoveel woorden werd verklaard dat het akkoord ‘tot niet meer of anders verplicht’

dan wat volgens de door de Commissie-Generaal opgestelde toelichting te Linggadjati is overeengekomen, met onverkorte inachtneming van de regeringsverklaring van 10 december 1946 en van de aanvullende regeringsverklaring van 16 december 1946.³⁹

De in Indonesië bereikte overeenkomst, die ‘het naakte Linggadjati’ ging heten, verdronk welhaast in de aankleding, waarvan het aantal pagina’s een veelvoud vormde van de 17 artikelen waarin het akkoord was vervat. En in deze aankleding ‘kregen verschillende artikelen een betekenis die niemand er zonder deze uitleg aan zou hebben toegeschreven’.⁴⁰ Om voldoende fractiegenoten over de streep te halen, achtte Romme het gewenst dat de fractievoorzitter van de coalitiegenoot Van der Goes van Naters de motie mede ondertekende. Deze vroeg er de mening over van Schermerhorn, die op de gastentribune de Kamerdebatten volgde. Diens reactie was: ‘Het is een rotting, maar jullie moeten er achter gaan staan.’⁴¹ Zo kwam dus de beruchte motie-Romme/De Goes van Naters tot stand, die een meerderheid in de Tweede Kamer kreeg.

Met wie Van der Goes geen overleg voerde over zijn medeondertekening van de motie was Drees. De verhouding tussen beide socialisten was slecht. Tot ergernis van Van der Goes was de vice-voorzitter van het kabinet-Beel, die in het kabinet het pvdA-smaldeel aanvoerde, niet bereid om met hem als fractievoorzitter overleg te plegen over de te volgen politieke koers, laat staan over concrete beleidspunten. Drees ontweek stelselmatig de fractievergaderingen, terwijl hij wel regelmatig verscheen bij vergaderingen van het

39 Daalder, *Vier jaar nachtmerrie*, p. 76.

40 J.J. Woltjer, *Recent verleden. Nederland in de twintigste eeuw* (Amsterdam 1992), p. 193.

41 M. van der Goes van Naters, *Met en tegen de tijd. Herinneringen* (Amsterdam 1980), p. 170.

partijbestuur. Drees openbaarde bij het Akkoord van Linggadjati jegens Van der Goes eenzelfde nare trek als we eerder hebben gesignaleerd in diens houding tegenover Palar, te weten de schuld van eigen verkeerde politieke inschatting op een ander afschuiven. Drees heeft zich direct na het Kamerdebat over het Akkoord van Linggadjat negatief geuit over de motie-Romme/Van der Goes van Naters. Deze kwam voor hem naar zijn zeggen 'als een verrassing',⁴² terwijl hij als vice-premier met zijn neus bovenop het ontstaan van de motie had gezeten. Later bestond hij het te verklaren: 'Als er iemand uit de PvdA schuldig is inzake Indonesië, is het op dat beslissende moment Van der Goes van Naters geweest.'⁴³ Het is nooit meer goed gekomen tussen beide mannen.⁴⁴

Het Indonesische akkoord van Linggadjati

Hoe is het het ontwerpakkoord van Linggadjati in Indonesië vergaan?

Soekarno kwam de belofte na die hij in Koeningan had gedaan. Hij zette zijn presidentiële prestige in om het akkoord bij zijn uiterst wantrouwige achterban aanvaard te krijgen. Dat het akkoord een federale staat schiep, die haaks stond op de eenheidsstaat in de Indonesische grondwet, deerde hem niet. Soekarno's redenering was, zo vertrouwde hij intimi toe, dat net als destijds Pruisen in de Duitse statenbond de kern werd van het Duitse rijk, Java de kern zou worden van de ene Republiek Indonesië.⁴⁵ Voor een gehoor van duizend studenten legde hij op 3 december 1946 in Djokja uit dat het akkoord moest worden gezien 'als een springplank ter verovering van de soevereiniteit en vrijheid van de Negara Republik Indonesia'.⁴⁶ Ondanks Soekarno's bezweringen dreigde het ontwerpakkoord te worden getorpedeerd door het voorlopig parlement van Indonesië, het KNIP. Het kabinet-Sjahrir hield niettemin vast aan ratificatie van het ontwerpakkoord.

Soekarno besloot tot een tour de force. Op 29 december 1946 kondigde hij aan bij presidentieel besluit het KNIP drastisch uit te breiden, om daarmee een meerderheid voor het akkoord te bewerkstelligen. Het 'werkcomité' van het KNIP, dat er het dagelijks bestuur van vormde, beschuldigde hem van inconstitutioneel handelen. Het stelde zich op het standpunt dat het KNIP, zijnde het voorlopig parlement, door het volk moest worden gekozen, en niet door de president kon worden benoemd. Na aanhoren van het gejammer in het werkcomité verklaarde Soekarno dat hij niet een Amerikaanse of Franse president was, maar een president 'à la de Indonesische revolutie'. In zijn wil vonden de gevoelens van het

42 Daalder, *Vier jaar nachtmerrie*, p. 77.

43 J. Jansen van Galen en H. Vuijsje, *100 jaar Drees. Wethouder van Nederland* (2^e druk; Houten 1986) p. 15.

44 Toen de Tweede Kamer na het overlijden van Drees in 1988 een herdenkingsbijeenkomst belegde, liet Drees' oudste zoon Jan weten daarbij niet te zullen verschijnen als Van der Goes, die voor de herdenking was uitgenodigd, aanwezig zou zijn. Van der Goes, hiervan buiten de Kamervoorzitter om omzichtig in kennis gesteld, hield de eer aan zich zelf. (Mededeling toenmalig voorzitter van de Tweede Kamer D. Dolman.)

45 Mededeling aan auteur van Soebadio Sastrosatomo, toenmalig fractievoorzitter van de PSI in het KNIP.

46 Giebels, *Soekarno. Nederlandsch onderdaan*, p. 429.

volk hun uitdrukking.⁴⁷ Hij trok alle macht aan zich en verordonneerde bij presidentieel besluit dat het KNIP van 200 leden tot 500 werd uitgebreid, en dat de nieuwe leden door hem werden benoemd. Soekarno zocht die nieuwe leden merendeels buiten Java.

Met dit doortastende, maar ook autoritaire optreden rekte Soekarno de grenzen van zijn presidentiële bevoegdheden tot het uiterste op. De grote vraag was of het KNIP zich daarvoor zou schikken. Op 25 februari 1947 kwam het KNIP in zijn oude samenstelling van 200 leden in Malang bijeen. Er lag een resolutie van het werkcomité op tafel die het presidentiële decreet nietig verklaarde. Soekarno gooide het in zijn openingstoespraak over de boeg van een betere vertegenwoordiging van de archipel in het KNIP \U5 en hanteerde daarbij zijn geliefde leuze 'Van Sabang tot Merauke'. Daags erna verdedigde Hatta in een voor zijn doen ongewoon emotionele rede het presidentieel besluit. Niet zonder risico speelde hij als troefkaart uit dat, mocht het KNIP het besluit verwerpen, en daarmee impliciet het ontwerpakkoord, zij beiden zouden aftreden. Het KNIP ging om, en het werkcomité trok zijn resolutie in. Op 2 maart werden de nieuwe leden beëdigd. Sjahrir kreeg gelegenheid zijn beleid in het nieuwe KNIP te verdedigen. Evenals Soekarno had gedaan, liet ook Sjahrir doorklinken dat Linggadjadi niet het eindpunt betekende van het streven naar 100 procent *Merdeka*. Er werd uiteindelijk een motie van vertrouwen ingediend die met 284 tegen 2 stemmen werd aangenomen – de oppositie had vóór de stemming uit protest de zaal verlaten.

Nu zowel de Nederlandse als de Indonesische volksvertegenwoordiging het akkoord had goedgekeurd, diende het nog door de contractspartijen gezamenlijk te worden ondertekend. Maar welk akkoord? Het KNIP had het akkoord dan wel aanvaard, maar het akkoord zoals het tussen de twee delegaties was vastgesteld; aan de aankleding door het Nederlandse parlement achtten evenmin als het KNIP Soekarno, Hatta of Sjahrir zich gebonden. De Commissie-Generaal was evenwel naar Indonesië teruggekeerd met de opdracht zich aan het aangeklede Linggadjadi te houden. Het was het inventieve lid van de CG Van Poll, die een uitweg uit de impasse vond. De Republiek zou het naakte, Nederland het aangeklede Linggadjadi ondertekenen.⁴⁸ Sjahrir schreef op 21 maart geen bezwaar te hebben tegen het voorbehoud dat de CG bij de ondertekening wilde maken, 'zonder ons evenwel aan deze stukken [toelichting en regeringsverklaringen] te binden'.⁴⁹ Of Drees zich over de bedachte procedure heeft uitgesproken is onbekend.

De Nederlandse regering ging schoorvoetend akkoord met de oplossing van Van Poll, na daarvoor van de Tweede Kamer het groene licht te hebben gekregen. Drees schreef Schermerhorn 'een persoonlijke brief met warme gelukwensen over de ten langen leste verkregen instemming van de Tweede Kamer met de ondertekening'.⁵⁰ De ondertekening van het akkoord, dat veel weg had van een verdrag, vond op 25 maart 1947 in Batavia

47 M. Rose, *Indonesia free. A political biography of Mohammed Hatta* (Ithaca 1987).

48 Bank, *De katholieken en de Indonesische revolutie*, p. 268-269.

49 Daalder, *Vier jaar nachtmerrie*, p. 92.

50 Idem, p. 95.

plaats, onder het toeziend oog van koningin Wilhelmina, wier statieportret voor de gelegenheid uit de kelders van de voormalige Volksraad van Nederlands-Indië was opgeduid. Maar dat de ene verdragspartij een ‘naakt’ en de andere een ‘aangekleed’ Linggadjati ondertekende was niet veelbelovend.

Nawoord

Hier eindigt het bereik van de bijdrage, ‘Drees en het Akkoord van Linggadjati’, die de redactie mij heeft gevraagd. Drees’ betrokkenheid bij de Indonesische kwestie is tot en met dit akkoord slechts marginaal geweest. Daarna kwam hij er echter middenin te zitten. Toen begon in feite wat Drees zelf heeft bestempeld als ‘vier jaar nachtmerrie’.⁵¹

Weldra wreekte zich dat Nederland en Indonesië twee verschillende akkoorden hadden ondertekend. De onderhandelingen over een Uniestatuut, waartoe het Linggadjati-akkoord moest leiden, liepen vast. De Republiek weigerde Nederlandse troepen tot zijn gebied toe te laten. Sjahrir nam ontslag als premier. Militair ingrijpen leek de enige oplossing. In de buitengewone ministerraadvergadering van 17 juli 1947 moest ook vice-premier Drees zich erover uitspreken. Hij vond het tijdstip slecht gekozen, omdat wegens moeizame loononderhandelingen in het land sociale onrust heerste. Uiteindelijk schaarde hij zich echter achter de argumentatie van de minister-president: wanneer de Republiek Nederland verhinderde op haar grondgebied zijn politietaken uit te voeren, dan verwierp zij daarmee de *de iure* soevereiniteit van Nederland. Daarop paste maar één antwoord: een politionele actie. Lief tinck voegde er als argument aan toe dat wanneer niet gauw inkomsten kwamen uit de productiegebieden op Java en Sumatra, de financiering van de militaire presentie in Indonesië onmogelijk zou worden. In de ministerraad was er ten slotte maar één die tegenstemde, dat was PvdA-minister van Verkeer en Waterstaat Hein Vos.

In de Tweede-Kamerfractie van de PvdA, die zich over de voorgenomen actie moest uitspreken, viel er ook één uit de boot. Dit was Nico Palar. Palar heeft mij zonder gêne verteld hoe hij in huilen uitbarstte, toen hij bemerkte dat hij in zijn afwijzing van de politionele actie helemaal alleen stond. Hij had zijn fractiegenoten zo iets toegeroepen, vertelde hij, als: ‘Begrijpen jullie dan niet dat ik aan de andere kant sta. Misschien moet ik jullie straks wel doodschieten!’ De volgende dag schreef hij de partij:

Ik bevestig hierbij mijn mondeling verzoek te worden geschrapt als lid van de PvdA, met ingang van heden. Ik stel er prijs op mede te delen dat ik dit verzoek niet uitsluitend doe als Indoneesisch nationalist, maar ook als socialist.⁵²

⁵¹ Dit is de titel die H. Daalder heeft meegegeven aan het deel van zijn Drees-biografie ‘Drees en de Indonesische kwestie’.

⁵² IISG, Archief PvdA, L.N. Palar aan partijbestuur, 21 juli 1947.

Drees heeft ongetwijfeld gehoord van de pijnlijke scène in de fractie en moet van Palars brief kennis hebben genomen. Maar in de vele geschriften die hij heeft nagelaten maakt hij er nergens gewag van.⁵³ Voor Palar betekende zijn besluit een wending in zijn leven. Sjahrir vroeg hem naar Lake Success te komen, waar de Veiligheidsraad (VR) vergaderde, om zich bij de Indonesische delegatie te voegen die tot de VR was toegelaten. Beel wilde hem een paspoort weigeren. Niet Drees, maar Vos sprong voor Palar in de bres, en zorgde ervoor dat hij en zijn vrouw naar Amerika konden vertrekken, heeft Joke Palar me verteld. In Lake Success droeg Sjahrir de leiding van de Indonesische delegatie over aan Palar. De kleine beminnelijke man, die tegenover de steile Nederlandse vertegenwoordiger Van Kleffens als de underdog oogde, won de sympathie van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken H. Marshall.⁵⁴

Bewilligde Drees in de Eerste Politie Actie, die op 20 juli 1947 onder de codenaam ‘Operatie Product’ van start ging, hij kwam tegenover Beel te staan, toen deze, op aandrang van Van Mook en legercommandant S. Spoor, de troepen naar de Republikeinse hoofdstad wilde laten doorstoten. De VR had inmiddels de partijen opgeroepen tot een staakt-het-vuren en onderwerping van hun geschillen aan internationale arbitrage. Drees was ermee akkoord gegaan dat de Republiek een lesje werd geleerd, maar wilde haar niet vernietigen – zo was de politie actie ook tegenover socialistische zusterpartijen en de ILO gemotiveerd. Over een al dan niet oprukken naar Djokja ontstond even een kabinet-crisis, doordat de ene helft van de ministerraad, onder leiding van Beel, ervoor, de andere helft geleid door Drees ertegen was. Louis wilde zijn vriendschap met Wim niet op het spel zetten. Hij bond in toen een VR-resolutie voor Nederland niet slecht uitpakte: Nederland werd het beheer over de veroverde productiegebieden gelaten, en in plaats van internationale arbitrage kwam een Commissie van Goede Diensten (CGD) uit de bus. Na de Renville overeenkomst, die na de Eerste Politie Actie onder toezicht van de CGD werd gesloten, bracht Drees samen met Beel, Jonkman en minister N. Neher een bezoek aan Indonesië. Drees kwam terug van de reis met de indruk dat de Republiek een bedreiging vormde voor een federaal Indonesië, dat volgens Van Mooks concept vorm begon te krijgen.

In 1948 vonden verkiezingen plaats die nodig waren voor een grondwetsherziening, waarmee de nieuwe relatie met de voormalige kolonie geregeld diende te worden. De verkiezingen leidden er uiteindelijk toe dat Drees minister-president werd en Beel Hoge Vertegenwoordiger van het Koninkrijk (HVK) in Indonesië. Drees kreeg nu de volle verantwoordelijkheid voor het Indonesiëbeleid. Ook de nieuwe onderhandelingen over een Uniestatuut die na Renville op gang kwamen raakten in het slop. Drees liet zich door Beel op sleeptouw nemen, die opnieuw naar de wapens wilde grijpen. Na veel gedelibereer over en weer legde

53 De Goes van Naters heeft in *Met en tegen de tijd* (p. 172) wel gewag gemaakt van het voor de aanwezigen beschamend incident.

54 Op diens verzoek gaf Palar wekelijks een *briefing* over de Indonesische situatie aan de *Indonesia desk* van zijn departement, vertelde Palar.



De ministers Beel en Jonkman in gesprek met Soetan Sjahrir, mei 1947. (Foto ARA)

het kabinet de regering-Hatta een ultimatum voor. Drees zelf stemde tegen het ultimatum, maar nam er wel de verantwoordelijkheid voor. Hatta kreeg van het kabinet drie dagen om op het ultimatum te reageren. Beel vond met Spoor dat er lang genoeg was gepraat en dat nu het leger paraat stond onmiddellijk tot actie moest worden overgegaan. Hij weigerde daarom het ultimatum door te sturen. Onder druk van Den Haag, waar Beels insubordinatie zwaar werd opgenomen, stuurde Beel het ultimatum alsnog door, maar liet de Republiek slechts één dag om erop te reageren. Het ultimatum liep af op 18 december 1948 om tien uur in de ochtend plaatselijke tijd (drie uur 's ochtend Nederlandse tijd). Op dat vroege uur zat het kabinet onder leiding van Drees in de Trêveszaal in spanning te wachten op telefoonverbinding met Batavia. Hatta lag met difterie in bed en liet de voorzitter van de CGD, Merle Cochran, een (ontwijkend) antwoord geven op het ultimatum; het antwoord werd een half uur voor de eindtermijn op paleis Rijswijk afgeleverd. Nu Hatta geen antwoord had gegeven,

beschouwde Beel het ultimatum als verworpen. Als gevolg van atmosferische storingen kon Beel pas kwart over negen Nederlandse tijd telefonisch contact krijgen met Drees, die met zijn kabinet nog steeds in de Trêveszaal zat. Op gezag van Beel concludeerde de premier dat een nieuwe politionele actie noodzakelijk was. Namens het kabinet gaf de premier het groene licht. Drees is jaren later door zijn biografen John Jansen van Galen en Herman Vuijsje gevraagd wat er op die bewogen ochtend in de Trêveszaal door hem heen was gegaan Drees' mismoedige antwoord luidde: 'Wat moest ik doen hè? Toen heb ik moeten berusten in de Tweede Politionele Actie,'⁵⁵

Zondag 19 december 1948 ging de Tweede Politionele Actie van start. Nu ging Drees er wel mee akkoord dat naar Djokja werd opgerukt. De kopstukken van de Republiek, Soekarno, Hatta en Sjahrir, werden gevangengenomen en op Sumatra geïnterneerd. De actie was militair een succes, maar politiek een ramp. Op de vooravond van kerstmis zat de Nederlandse delegatie onder leiding van Van Roijen in palais Chaillot te Parijs, waar de VR vergaderde, op de beklagdenbank. De belangrijkste aanklager was de *back-bencher* van weleer Palar. Hij zette met de eisen die hij stelde de toon voor de verdere interventie van de VR. Palar eiste dat de Republikeinse leiders werden vrijgelaten en dat hun gezag in Djokjakarta werd hersteld. Ook wilde hij dat de bevoegdheid van de CGD werd verruimd, en dat het Nederland welgezinde lid België in de driemanscommissie niet langer een vetorecht had. Vooralsnog riep de VR de partijen op tot een staakt-het-vuren. Nederland voldeed daaraan, nadat de militaire doelen van de operatie waren zeker gesteld.

Op aandrang van zijn kabinet reisde de premier begin 1949 opnieuw naar Indonesië. Het doel van de reis was – afgezien van tijd winnen – drieledig: de VR overtuigen van de goede bedoelingen van Nederland, de kloof overbruggen die er tussen Den Haag en Batavia was ontstaan en de opstand bezweren die na het hernieuwde militaire optreden in de gelederen van de pvdA was uitgebroken. Drees begon met Beel tekst en uitleg te vragen over zijn aanvankelijke insubordinatie. Nu ze elkaar in de ogen konden kijken, vonden Wim en Louis elkaar. 'De gehele bespreking was zeer verhelderend en droeg veel bij tot wederzijds begrip,' tekende Drees van het gesprek aan⁵⁶. Drees voerde gesprekken met de ambtelijke top van de HVK en met enkele federalisten van het tweede plan. Veel wijzer werd hij er niet van, zo vertelde hij op het terras van paleis Noordwijk aan een groep van politieke geestverwanten, die bij de premier hun opwachting hadden gemaakt.⁵⁷ Daarna werd Drees getroffen door buikloop. Hij had nog een gesprek met Sjahrir, die uit zijn ballingsoord aan het Toba meer was vrijgelaten. Sjahrir had geen functie meer in de Republikeinse regering en lag met Soekarno overhoop. Hij kon Drees geen perspectieven bieden. Graag had Drees gesproken met zijn collega Hatta. Maar Hatta was niet bereid als gevangene naar Batavia te komen, en Drees voelde zich te zwak van gezondheid om de reis naar Bangka op Sumatra

55 Jansen van Galen en Vuijsje, *Drees. Wethouder van Nederland*, p. 112.

56 NIB 1945-1950, XVI, nr 418, Aantekeningen Drees van verblijf in Indonesië, 6 januari 1949.

57 NIB 1945-1950, XVII, nr 3, Verslag onderhoud Drees met Progressieve Concentratie, 13 januari 1949.

te maken, waar Hatta was geïnterneerd. Nadat de HVK de Nederlandse premier op 22 januari 1949 had uitgewuifd, telegrafeerde hij naar Romme: ‘Hoop bevrijd te blijven van verdere bezoeken van ministers en afgezanten.’⁵⁸

Drees liet zich bij zijn Indonesiëbeleid wederom leiden door zijn goeroe in Batavia. Hij kwam daardoor evenwel tussen twee vuren te zitten. Op 28 januari werd Nederland geconfronteerd met een resolutie van de VR, waarin eerder genoemde eisen van Palar waren verwoord.⁵⁹ Vanuit New York adviseerde Van Roijen de resolutie te aanvaarden, vanuit Batavia drong Beel erop aan de resolutie af te wijzen. Beel had een plan waarmee hij de VR dacht af te troeven. Hij wilde binnen de kortste keren een Federale Interimregering (FIR) tot leven wekken, daarmee een Ronde Tafelconferentie (RTC) beleggen, waar de Republikeinse leiders mee konden aanschuiven, aan de FIR de soevereiniteit overdragen en daarna een verdrag met haar sluiten over het Uniestatuut. Beel kwam naar Den Haag om het allemaal uit te leggen., maar pleegde eerst telefonisch overleg over zijn plan met Romme. Deze bezwoer hem om de zaak om te keren: eerst het Uniestatuut, pas daarna de soevereiniteits-overdracht. Dit telefonisch overleg van de HVK, die niet meer dan een hoge ambtenaar was, buiten de regering om met de politieke leider van de katholieken schoot bij Drees in het verkeerde keelgat. Hij werd ervan op de hoogte gesteld door minister van Buitenlandse Zaken D.U. Stikker, die het telefoongesprek had laten afluisteren.

De ministerraadvergadering van 17 februari, waarin Beel zijn plan zou uitleggen, begon met een aanvaring tussen Drees en Beel. Beel, die er lucht van had gekregen dat zijn telefoongesprek met Romme was afgeluisterd, ging in de aanval. De premier bekende dat hij ‘onuitgelokte mededelingen’ had gekregen, maar wees de HVK terecht met de wat onderkoelde woorden uit de notulen: ‘Ook acht spreker [Drees] het onjuist dat Prof. Romme als fractievoorzitter Dr Beel zegt wat te doen’.⁶⁰ Na deze schermutseling kwam men ter zake. Beel ontvouwde zijn plan – met de wijziging die Romme had voorgesteld – en verzekerde dat hij kans zag om met de federale leiders een interim regering te vormen, desnoods buiten de Republiek om. Drees vond het prima. Op de afsluitende ministerraadvergadering van 21 februari verklaarde de premier, in afwachting van de verwezenlijking van plan-Beel, het niet nodig te achten dat de Republikeinse leiders naar Djokja terugkeerden.⁶¹

Beel keerde in *high spirits* naar Batavia terug. De federale leiders hadden zich al eerder georganiseerd in ‘Bijeenkomst Federaal Overleg’ (BFO). Na enige *Seelenmassage* van Beel aanvaardde de BFO op 28 februari 1949 de uitnodiging voor een Ronde Tafelconferentie. De HVK deed er op 1 maart op een internationale persconferentie triomfantelijk mededeling van. De triomf was van korte duur. Een delegatie van de BFO toog naar de geïnterneerde Republikeinse leiders in Bangka. Daar hoorden ze van Soekano en Hatta dat deze alleen

58 Bank, *De Katholieken en de Indonesische revolutie*, p. 413.

59 De CGD werd omgezet in *United Nations Committee for Indonesia* (UNCI), die meer bevoegdheden kreeg en waarvan de drie leden (evenals de CGD met een Amerikaanse voorzitter en een Belgisch en Australisch lid) bij meerderheid zouden beslissen.

60 NA, Notulen ministerraad 17 februari 1949.

61 Idem 21 februari 1949.

bereid waren aan een RTC deel te nemen als eerst de Republiek in Djokja werd hersteld. Dit bracht de federalisten aan het wankelen. In een stormachtige vergadering van de BFO haakten zij op 3 maart af, en lieten Beel in de kou staan.

Thans was Van Roijen in New York aan zet. Daar had de VR uit het plan-Beel de Ronde Tafelconferentie opgepikt. In een ruling van de voorzitter van 24 maart werd voorgesteld dat Nederland en de Republiek ter voorbereiding van een RTC een preliminaire vergadering zouden houden. Van Roijen en Palar stemden ermee in. Ook het kabinet-Drees ging er ondanks protesten van Beel mee akkoord. Het leidde tot de bekende Van Roijen-Rum verklaringen, die de weg openden naar de RTC. Beel liet Drees thans in de steek. Hij nam ontslag als Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon. In een officiële verklaring gaf hij als motief dat hij het vertrouwen dat de federalisten in Nederland hadden gesteld niet wilde beschamen. Aan zijn familie in Nederland schreef hij: 'Ik kan geen krullenjongen zijn van een zigzag beleid.'

Op 6 juli 1949 keerde bung Karno in triomf terug naar de in ere herstelde Republikeinse hoofdstad. De Republikeinen sloten een verbond met de federalisten en vormden samen een delegatie voor de RTC, waarvan Hatta de leiding kreeg. De RTC vond van 23 augustus tot 2 november 1949 plaats in Den Haag. Minister van Overzeese Gebiedsdelen J.H. van Maarseveen leidde de Nederlandse delegatie. Drees zat de conferentie voor. Drees maakte zich niet sterk voor de Unie, die bij de RTC werd overeengekomen; de Unie en haar organen kregen in de RTC-overeenkomsten een weinig solide basis en zouden dan ook geen lang leven beschoren zijn. Drees bood weerstand bij de afwikkeling van het KNIL. Hij wilde dat de Indische militairen naar het Indonesische leger overgingen – dit werd de bron van het latere Molukken-probleem. Drees wilde voorts dat de Indonesische regering alle schulden overnam van het Nederlands-Indische bestuur. Onder druk van de voorzitter van de UNCI, Cochran, die namens de VN op het verloop van de RTC toezag, moest Nederland genoeg nemen met de overneming van een schuld van 3 miljard gulden, in plaats van de 5 miljard waarop deze door Nederland was berekend. Een derde discussiepunt vormde Nieuw Guinea. Drees had binnenskamers gezegd, dat het welslagen van de Ronde Tafelconferentie 'natuurlijk niet daarvan afhankelijk kon worden'.⁶² Hij had onvoldoende rekening gehouden met de binnenlandse partijverhoudingen. Er zou in de Staten-Generaal niet de vereiste tweederde meerderheid voor de RTC-overeenkomsten te vinden zijn, als niet Nieuw Guinea buiten de soevereiniteitsoverdracht werd gehouden.

Op 27 december 1949 vond in de Burgerzaal van het Paleis op De Dam de soevereiniteits-overdracht plaats. Koningin Juliana, die met een gloedvolle rede de overdracht bezegelde, werd geflankeerd door de premiers van beide landen, Drees en Hatta. De soevereiniteit over Nederlands Indië werd overgedragen aan de Verenigde Staten van Indonesië, Maar binnen acht maanden riep president Soekarno de eenheidsstaat Republiek Indonesië uit, waar alle deelstaten zich bij aansloten. Nu de Republiek Indonesia een internationaal erkende,

62 Daalder, Vier jaar nachtmerrie, p. 386.

soevereine staat was, had Nederland geen zeggenschap (meer) over de binnenlandse aangelegenheden van de voormalige kolonie. Drees had al met de wenkbrauwen gefronst toen Soekarno niet de dag van de soevereiniteitsoverdracht, maar de dag van de onafhankelijkheidsverklaring tot nationale feestdag had uitgeroepen, en toen de president in Batavia de Van Heutszboulevard omdoopte in *djalan* Teuku Umar, naar Van Heutsz' tegenstander in Atjeh. De bruuske liquidatie van de federale staat, waarvoor Nederland al die jaren geijverd had, was voor Drees het ultieme bewijs van de volkomen onbetrouwbaarheid van de Indonesische president. Hij bracht het dan ook niet op de president van de jonge staat uit te nodigen voor een staatsbezoek, waar Soekarno zeer naar uitzag, en ook op rekende. Was het staatsbezoek wel doorgegaan, dan was Drees misschien de nieuwe nachtmerrie bespaard, die hem de resterende acht jaren van zijn minister-presidentschap zou achtervolgen: de kwestie Nieuw Guinea.

HET LINGGADJATI VAN ROMME

In de literatuur komt nog vaak de voorstelling voor dat het akkoord van Linggadjati is aangekleed door de motie Romme/Van der Goes van Naters, die in de nacht van 19 op 20 december 1946 in de Tweede Kamer werd aangenomen. Daardoor lag de marsroute van de Nederlandse regering voor de dekolonisatie van Indië vast en laadde KVP-fractie leider C.P.M. Romme, initiatiefnemer van de motie, een zware verantwoordelijkheid op zich voor het dramatische verloop van die dekolonisatie. Een aandachtige beschouwing van de gebeurtenissen laat evenwel ruimte voor andere beelden. De feitelijke aankleding was weken eerder al in het kabinet geschied en het is maar de vraag, of Romme daarop veel invloed heeft kunnen uitoefenen. Ook dringt zich de vraag op, of Romme met de motie primair wel beoogde de regering vast te pinnen op een koers die strookte met zijn eigen, van weinig realiteitszin getuigende wijze van zien. Hadden bij hem niet eerder binnenlandspolitieke overwegingen de voorrang? Immers, de gang van zaken rond Linggadjati verscherpte de tegenstellingen binnen de nog prille coalitie van PvdA en KVP dusdanig dat een breuk niet ondenkbaar was en binnen de KVP zelf was verdeeldheid troef. Moet daarom de motie niet ook worden beschouwd als een middel om deze gevaren te bezweren? Om te komen tot een heldere beantwoording van deze vraag is het nodig de gang van zaken tot en met de ondertekening van het akkoord in maart 1947 nader te bekijken.

De aanloop

Toen Romme na de verkiezingen van mei 1946 aantrad als leider van de KVP-fractie, zat in zijn bagage een duidelijk omlinjnde, zij het qua reikwijdte beperkte visie op de toekomst van Indië. Voor hem gold de onverbreekelijkheid van de band tussen de rijkdelen als een axioma en hij sprak graag van het ‘imperium met vier aangezichten’: Nederland, Suriname, Curaçao en Indië. Dat de verhoudingen tussen de gebiedsdelen op een nieuwe leest moesten worden geschoeid, besepte hij wel – het vernieuwde Koninkrijk der Nederlanden moest een imperium zonder imperialisme, een wereldrijk zonder overheersching zijn¹ –, maar hoe dat allemaal zou zijn te realiseren, daarvan had hij weinig notie. Gebrek aan kennis van en vooral aan inzicht in de materie speelde hem danig parten. Tot mei 1946 heeft Indië dan ook nauwelijks tot zijn verbeelding gesproken. Van de 158 artikelen die hij tot dan als staatkundig hoofdredacteur in *de Volkskrant* had geschreven, waren er slechts vijftien aan

¹ J. Bosmans, *Romme. Biografie 1896-1946* (Utrecht 1991), p. 405.



C.P.M. Romme, Carnaval te Batavia 15 februari 1947. (Spaarnestad Photo)

Indië gewijd. Daarin bespeelde hij het thema van de rijkseenheid zonder er blijk van te geven veel weet te hebben van wat er speelde.

Dit gebrek aan kennis en inzicht compenseerde hij door in publieke uitlatingen met zware retoriek zijn zekerheid te etaleren omtrent het voortbestaan van de rijkseenheid. ‘De band tusschen de verschillende gebiedsdeelen van het Koninkrijk in en buiten Europa is onder de mokerslagen van het Duitsch-Japansche monsterverbond gesterkt en gestaald,’ zo oreerde hij in een van zijn eerste toespraken na de bevrijding. ‘De leuze “Indië los van Holland” is zoowel hier als overzee tot een hevige aanfluiting geworden,’ zo stelde Romme het voor.

Het besef dat Indië bij Nederland behoort, is allerwege verdiept. En wanneer straks de dag van Victorie-Europa [...] zijn pendant zal hebben gevonden in een Victorie-Azië dag, dan zal dit verdiepte besef van onverbreekelijke saamhoorigheid zich uiten in een uitgroei van de onderlinge verhouding der gebiedsdeelen tot een monument van vier gelijkwaardige deelen, dan zal tot voldoening worden gebracht wat nu reeds bijna 25 jaar geleden in het eerste artikel van onze Grondwet als richtsnoer werd neergelegd: Dat de gebiedsdeelen in Oost en West niet als koloniën bij het Rijk in Europa behooren, niet onder Holland staan, maar dat zij met deze lage landen tezamen het Nederlandsche Imperium vormen, dat de belangen van elk gebiedsdeel gelijkwaardig in zijn doelstelling houdt omvat.²

² Nationaal Archief te Den Haag (NA), Archief Romme 192, Na-oorlogsche politiek, eind juni 1945.

Met deze benadering van de toekomst van Indië stond Romme toen bepaald niet alleen. Maar na de uitroeping van de Republiek in augustus 1945 was het de kunst dit nieuwe feit in te voegen in het scenario van de Rijksconferentie die door koningin Wilhelmina in haar Londense rede van december 1942 in het vooruitzicht was gesteld. Na enige tijd van gewinning aan de niet voorziene situatie toonde de politieke linkerzijde zich bereid het scenario aan te passen aan de realiteit. Ter rechterzijde ontbrak deze mentale lenigheid nog vrijwel geheel. De katholieken bleven behept met flinke reserves jegens nationalistische aspiraties: vernieuwing van de koninkrijksgedachte ja, afscheiding van enig deel onder geen voorwaarde. Dat Romme zich afsloot van de mogelijkheid Republikeinse vertegenwoordigers als gesprekspartners te accepteren bij het opbouwen van het nieuwe koninkrijk, verrast daarom niet, zeker als het gaat om de beginfase van de Indonesische kwestie. Evenmin is het verrassend dat de stoere taal waarmee hij van zijn opvatting naar buiten getuigde, in zijn omgeving nauwelijks afwijzende reacties opriep. Dat bleek duidelijk, toen de regering in april 1946 in het St. Hubertusslot op de Hoge Veluwe besprekingen voerde met een Republikeinse delegatie en Romme er in *de Volkskrant* flink van leer tegen trok. Hij zag de eenheid van het rijk verkwanseld worden en vond het een schande dat Indonesische 'revolutionairen' in door politie geëscorteerde limousines een week lang heen en weer werden gereden tussen Den Haag en het St. Hubertusslot. De titel van het artikel, *De Week der Schande*, sprak boekdelen. Bij *de Volkskrant* kwamen tegen het artikel maar twee protesten binnen.³

In de Tweede Kamer profileerde de katholieke fractie zich aanvankelijk met een felle oppositie tegen de neiging van de regering de Republiek serieus te nemen. Maar kort voor de verkiezingen van mei 1946 maakte zij een ommezwai door zich niet langer te verzetten tegen besprekingen met de Republiek. De Indië-specialist Max van Poll had het overgrote deel van de fractie ervan weten te overtuigen dat de Republiek een realiteit was die niet kon worden genegeerd. Van zo'n zwai leek Romme, zo kort voor het moment dat de verantwoordelijkheid voor de katholieke politiek op zijn schouders kwam te rusten, nog ver verwijderd. De KVP ging de verkiezingen in met een programma waarop hij het stempel had weten te drukken en dat dan ook zijn opvatting van de rijkseenheid verkondigde. 'De verhouding tussen Nederland en de Overzeese gebiedsdelen worde gezien in het licht van het welzijn van het geheel en dat der delen afzonderlijk,' zo verklaarde het programma.

Ter liquidatie der koloniale verhoudingen, het snel tot stand brengen, in vrijwillige samenwerking van een staatkundige hervorming, op de grondslag van zelfregering, op voet van gelijkwaardigheid, in gecoördineerd Rijksverband, met andere gebiedsdelen van het Koninkrijk, overeenkomstig het Koninklijk woord van 6 December 1942.⁴

3 *De Volkskrant* 15-4-1946. De reacties liggen in NA, Archief Romme 326.

4 A. Stempels, *De parlementaire geschiedenis van het Indonesische vraagstuk* (Amsterdam 1950), p. 43-44.

De opstelling van de fractie in de Tweede Kamer was hiermee weliswaar niet in strijd, maar Romme zag desalniettemin het gevaar dat uitvoering van het verkiezingsprogramma op dit punt hierdoor wel eens in gedrang zou kunnen komen.

Drie weken voor de verkiezingen verkondigde Romme in de kleine kring van het bestuur van het aan de KVP gelieerde Centrum voor Staatkundige Vorming tamelijk gedecideerd dat het beter was Indië op te geven dan 'onze nationale eer' te verliezen door te onderhandelen met mensen als Soekarno en Sjahrir, president en premier van de onwettige Republiek.⁵ In deze fase schreef en redeneerde hij nog vanuit abstracte voorstellingen en liet hij zich weinig gelegen liggen aan de feitelijke ontwikkelingen. Toen hij aantrad als fractieleider, was de Indonesische kwestie voor hem nog steeds geen vraagstuk van de hoogste rang. Tekenend is dat hij zich niet liet kiezen in de commissie voor Indische Zaken op het moment dat de Tweede Kamer voor het eerst na de verkiezingen beraadslaagde over de samenstelling van de vaste Kamercommissies,

Tijdens de kabinetsformatie van 1946 ging Romme er nog van uit dat hij met het gros van de katholieke fractie zou botsen inzake de methode van oplossing van de Indonesische kwestie. Terwijl de fractie zich in meerderheid had neergelegd bij onderhandelingen met de Republiek, bleef hij zich verzetten tegen het accepteren van de Republiek als een realiteit. Het voornaamste kernpunt van het nieuwe regeringsprogramma zou de vervanging moeten zijn van de koloniale verhoudingen door een rijksverband van evenwaardige delen, maar zijns inziens dan wel op een dusdanige manier dat ontbinding van het rijk in een later stadium niet zou worden bevorderd. Praten met de Republiek bood naar zijn overtuiging hiervoor geen garantie. Maar nog tijdens de formatie dwong Romme zichzelf tot retouches. Hij moest wel, want van de beoogde partner, de pvdA, mocht niet worden verwacht dat zij afstand zou nemen van het beleid dat door het kabinet-Schermerhorn-Drees in gang was gezet en dat rekening hield met het feit van het bestaan van de Republiek. Bovendien had hij te maken met zijn partijgenoot Beel als formateur. Deze toonde zich meer realist dan Romme. In de eerste proeve van een regeringsprogramma zocht Beel aansluiting bij de richting-Van Poll door de Republikeinse vorm van enig gebiedsdeel niet bij voorbaat uit te sluiten. Tegelijkertijd deed hij het KVP-programma en Rommes opvatting recht dat de eenheid van het koninkrijk voorop diende te staan: erkenning van de Republiek kon alleen geschieden als de Republiek bereid was de rijkseenheid te onderschrijven. Met zo'n geclausuleerde erkenning kon Romme leven, maar de voorzitter van de pvdA-fractie, Van der Goes van Naters, dwong een verwijzing naar het recht van secessie af. Voor de pvdA was dit nodig als een soort garantie dat er in het beleid geen breuk zou optreden. Beel liet er zich vervolgens door Romme gemakkelijk voor lenen dat de direct verantwoordelijken voor het tot dan toe gevoerde en door Romme zo verfoeide beleid, minister-president Schermerhorn en minister van Overzeese Gebiedsdelen Logemann, niet terugkeerden in het nieuwe kabinet. Zij konden dit echter alleen gedaan krijgen door aan de pvdA de concessie te doen

5 Katholiek Documentatiecentrum te Nijmegen (KDC), archief CvSV B3, Notulen vergadering CvSV 27-4-1946.

dat het nieuwe kabinet zou overwegen Schermerhorn als voorzitter van een drie leden tellende 'Commissie-Generaal' naar Indië te sturen ter versterking van de onderhandelingspositie van Luitenant-Gouverneur-Generaal Van Mook. Romme zal niet echt hebben geloofd dat 'overwegen' nog alles openliet. Wel verzachtte hij hiermee de pil voor de fractie, die hij ook nog voorhield dat als Schermerhorn al zou gaan, ervoor kon worden gezorgd dat aan hem twee 'betrouwbare' personen zouden worden toegevoegd.

Romme had het gevoel dat het behoud van de rijkseenheid, zoals hij die zich voorstelde, met de vorming van het kabinet-Beel beter was gewaarborgd dan onder het vorige kabinet. Maar ook voelde hij aan dat hij zelf in een positie verzeild was geraakt, waarin het minder gemakkelijk zou zijn om onder voorbijgaan aan de realiteit vast te houden aan zijn voorstellingen. Als voorzitter van de grootste fractie kwam nu op hem een bijzondere verantwoordelijkheid te rusten. Een zekere mate van flexibiliteit was geboden om het door een partijgenoot geleide coalitiekabinet mogelijk te maken een werkbaar beleid uit te voeren. Omdat de coalitiepartners ver van elkaar stonden wat betreft de richting van zo'n beleid, lag hier heel wat crisisgevaar op de loer. Telkens zou hij de gevolgen van een crisis voor het gehele terrein van het regeringsbeleid moeten afwegen en omdat voor hem een alternatief zonder pvdA in de regering niet bestond, zag hij zijn eerste taak hierin gelegen de daden van het kabinet te vuur en te zwaard te verdedigen in zijn eigen, niet homogene fractie, opdat de fractie zo lang mogelijk achter het kabinet bleef staan. Dat kon goed gaan, zolang de kabinetsdaden niet te ver afweken van wat de fractie voor wenselijk hield. Op dat wenselijke kon hij veel invloed uitoefenen, maar het betekende wel dat hij de grenzen van zijn loyaliteit aan zijn eigen opvattingen ruimer zou moeten trekken dan voorheen. Daarnaast moest hij rekening houden met verdeeldheid onder de achterban. Hij moest er nu voor zorgen dat zijn leiderschap werd ervaren als de beste borg voor een juiste benadering van het Indië-vraagstuk. *De Volkskrant* werd daarvoor een belangrijk instrument. In de volgende jaren zou Romme maar liefst een derde van zijn artikelen aan Indië wijden.

Zich bewust van zijn nieuwe positie en verantwoordelijkheden, benaderde hij in het Kamerdebat naar aanleiding van de regeringsverklaring de Indië-paragraaf pragmatisch. Weliswaar gaf hij te kennen dat het herstel van de orde voor hem hoge prioriteit had en maakte hij er geen geheim van dat het hem veel moeite had gekost de impliciete erkenning van het recht op afscheiding in het regeringsprogramma te accepteren, maar, zo concludeerde hij, intrekking van de erkenning zou de zaak veel meer schade toebrengen. Hier was voor hem sprake van een veranderde omstandigheid, waarvan de implicaties nader bekeken zouden moeten worden op de Rijksconferentie, die wat hem betrof niet snel genoeg zou kunnen worden gehouden.⁶ Om de schade niet verder te laten oplopen was het zaak te zorgen voor een stevig katholiek element in de Commissie-Generaal. Hoewel Beel hem te licht van gewicht vond, werd dat uiteindelijk Van Poll, Rommes eerste keus. Medio september vertrok de commissie naar Indië. Zij startte daar voortvarend. Binnen een maand

6 Bogaarts, NI, p. 2328-2329.

werd met de Republiek een bestandsovereenkomst gesloten, waarna de onderhandelingen over een politiek akkoord op gang kwamen. Terwijl het kabinet in Den Haag ervan uitging dat de Commissie-Generaal slechts voorbereidend werk voor de Rijksconferentie zou verrichten, schoof de Commissie zelf steeds meer op in de richting van afrondende onderhandelingen. Uiteindelijk kwam op 15 november te Linggadjati het akkoord gereed. Nederland zou de Republiek erkennen als de facto het gezag uitoefenend over Java, Madoera en Sumatra, in ruil waarvoor de Republiek met Nederland zou samenwerken om te komen tot een Verenigde Staten van Indonesië (vsi), een federatieve staat waarin de Republiek naast andere deelstaten haar plaats zou innemen. Het Koninkrijk der Nederlanden (Nederland, Suriname en Curaçao) en de vsi zouden samen een Nederlands-Indonesische Unie vormen met de Koningin van Nederland aan het hoofd. De Unie zou op een aantal terreinen eigen organen krijgen. Het was de bedoeling dat de nieuwe constructie per 1 januari 1949 van kracht zou zijn, maar in de overgangperiode zou de soevereiniteit bij Nederland blijven berusten.

De aankleding

Meer dan een parafering zat er voor de Commissie-Generaal op dat moment niet in. Vanuit Den Haag was haar inmiddels te verstaan gegeven dat de regering niet op voorhand kon instemmen met het akkoord. Van ambtelijke zijde waren vernietigende adviezen uitgebracht over de economische en financiële paragrafen en over de staatsrechtelijke implicaties, terwijl ook de legerleiding ronduit afwijzend was.⁷ De Commissie-Generaal moest, alvorens machtiging tot ondertekening te krijgen, eerst maar eens tekst en uitleg komen geven. Daartoe reisde de Commissie terstond af, in de stellige verwachting dat het overleg niet veel tijd hoefde te vergen en dat spoedig tot ondertekening kon worden overgegaan. De politieke haalbaarheid van het geheel in Nederland stond of viel echter, ervan uitgaande dat de pvdA geen problemen zou maken, met de vraag of de andere coalitiepartner, de KVP, voldoende vertrouwen kon opbrengen dat de constructie haar idee omtrent de rijkseenheid veilig stelde.

De Commissie had echter via Van Poll kunnen weten dat zij aan de KVP juist een zware dobber zou krijgen. Want naarmate meer berichten over de vorderingen van de onderhandelingen in Nederland waren doorgesijpeld, had Romme zich ongeruster getoond. Kort na het vertrek van de commissie was zijn aandacht voor de Indonesische kwestie flink toegenomen. Zo had hij zich na de derde dinsdag in september alsnog laten benoemen in de vaste Kamercommissie voor Indische Zaken. Zijn betrokkenheid had hij nog opgevoerd door tevens het voorzitterschap van de commissie op zich te nemen. Vanuit deze verhoogde betrokkenheid was hij met een zekere regelmaat brieven aan Van Poll gaan sturen om

7 Giebels, *Beel*, p.201.

hem aan te sporen zich niet door Schermerhorn in de luren te laten leggen en steeds het belang van de rijkseenheid voor ogen te houden. Een erkenning van de Republiek, in welke vorm dan ook, betekende voor Romme het einde van het koninkrijk als politieke eenheid. De wapenstilstandsovereenkomst had Romme toegejuicht, maar een politieke overeenkomst met de Republiek sluiten afgewezen; dat gaf 'de heeren van de Republiek' een pre boven de vertegenwoordigers van andere bevolkingsgroepen en bracht de vrijheid van overleg op de Rijksconferentie alleen maar in gevaar. 'Buiten de Rijksconferentie, als vertegenwoordigend lichaam van alle volkeren van het Koninkrijk, komen met een aanbeveling tot erkenning van de Republiek (als Staat, die een bepaald gebied bestrijkt) lijkt ons onmogelijk.' Toen de Unieconstructie en een mogelijke erkenning van de Republiek waren komen bovendrijven en de Indische commissie daarover door minister J.A. Jonkman was geïnformeerd, had Romme Van Poll gemaand die met zijn vetorecht te treffen. 'Een dergelijke constructie legt m.i. de kiem voor latere ontbinding van het Koninkrijk – als het niet direct die ontbinding is.' En aan Beel had hij toen gerapporteerd dat 'een dikke helft' van de commissie van haar stoel was gevallen en hijzelf weinig begreep van wat Van Poll aan het doen was. Tegenover Van Poll was Romme zijn bezwaren tegen een poging tot overeenstemming blijven herhalen: hij zag er 'een materiële uitbreken' van het koninkrijk in en een uitholling van de Rijksconferentie.

Ik moet zeggen, dat ik – hoe weinig bloeddorstig ook – strijd moet prefereeren boven dit voorstel. Ik begrijp, dat Gij het inderdaad niet alleen voor het zeggen hebt – maar geldt hetzelfde ook niet voor de wederpartij? Waarom zo'n daverende haast gemaakt wordt, is mij niet duidelijk.⁸

Rommes als dwingend bedoelde vermaningen hebben op Van Poll niet de door hem gewenste uitwerking gehad. In zijn dagboek schreef Schermerhorn dat 'deze prik van Romme er psychologisch alleen maar toe bijgedragen (heeft) om Van Poll verder te pressen in de richting eener hardnekkige verdediging van de ontwerp-overeenkomst!⁹ Naar Indië vertrokken met de opdracht vooral de Nederlandse kant, dat wil zeggen de KVP-optie, goed in de gaten te houden, had Van Poll door de aanraking met de realiteit ter plekke begrip gekregen voor het Indonesische nationalisme en was hij met innerlijke overtuiging gaan meewerken aan het tot stand brengen van een uitvoerbare regeling. Geworden tot medestander van Van Mook en Schermerhorn kon hij tijdens het bezoek van de Commissie-Generaal aan Den Haag derhalve rekenen op een hartige confrontatie met zijn voormalige collega's van de KVP-fractie.

Intussen had de Tweede Kamer haar algemene beschouwingen gehouden en toen was duidelijk geworden hoe de kaarten politiek lagen. Op dat moment zou de Commissie-Generaal namelijk alleen kunnen rekenen op de instemming van de PvdA-fractie; de liberale

8 Bank, *Katholieken en de Indonesische Revolutie*, p.214-215.

9 Smit (ed.), *Dagboek van Schermerhorn*, I, p.148.

en protestants-christelijke fracties hadden zich afwijzend opgesteld. Daarmee had de KVP-fractie, die bij monde van Romme veel reserves had laten horen, een sleutelpositie gekregen en lag in haar handen niet alleen het lot van het akkoord, maar tevens dat van de coalitie, want minister-president Beel had op uitdrukkelijk verzoek van Romme toegezegd dat de regering het akkoord, mits dat voor haar aannemelijk was, zou voorleggen aan het parlement.¹⁰ Zodoende was voor Romme de situatie ontstaan dat hij niet meer kon doen wat zijn diepste overtuiging hem ingaf: zich scharen onder de opposenten en zonder enige reserve het akkoord afwijzen. Niet alleen zou hij dan de coalitie in gevaar brengen, maar ook een aanslag plegen op de politieke eenheid onder de katholieken, waar zich geleidelijk een zekere richtingsstrijd was beginnen af te tekenen. Terwijl Romme zich in de *Volkskrant* in afwachting van de beloofde regeringsverklaring op de vlakte hield, zochten andere prominenten wel de publiciteit. Het Eerste-Kamerlid P.A. Kerstens, die aan zijn Indische verleden een progressief imago had overgehouden en sinds mei 1946 hoofdredacteur van *De Tijd* was, profileerde zich in zijn krant met begrip voor het nationalisme, terwijl de kolommen van *De Maasbode* en andere kranten voor een gezaghebbend iemand als de oud-minister en het lid van de Raad van State Aalberse openstonden voor waarschuwingen tegen een verval van het koninkrijk. *De Nieuwe Eeuw* schreef negatief, *De Linie* positief over de overeenstemming-in-woording.

Om de meningsvorming in de partij in goede banen te leiden had het partijbestuur besloten tot de organisatie van een tweetal kaderdagen over Indonesië, die medio november, kort na de algemene beschouwingen, zouden plaatsvinden. Om greep te houden op de meningsvorming trok Romme de regie en de leiding van deze kaderdagen aan zich. Zo kon hij voorkomen dat de discussie in de partij zijn fractie al te zeer zou gaan binden. Hij heeft dat behendig gedaan. De partijraad, die een week eerder bijeenkwam en geïnformeerd wilde worden over het waarheidsgehalte van de berichten in de pers over het op handen zijnde akkoord, wist hij onder verwijzing naar de aanstaande kaderdagen te laten afzien van een debat over het Indonesische beleid van de fractie.

Men kan – en dit is te waardeeren – zijn interesse zóó voelen groeien, dat men zegt: ik wil er van weten; maar men zal zich wel moeten beheerschen, en dien wil ondergeschikt maken aan het belang van de zaak. Wanneer het belang van de zaak geen openbaarheid vergt, kan zij niet openbaar worden.¹¹

Aldus verhinderde Romme dat de partijraad de fractie en hem voor de voeten ging lopen. Openbaarheid duldde hij ook niet op de kaderdagen. Bij het formaat van de beide uitgenodigde politieke inleiders – Kerstens en oud-minister Ch.J.I.M. Welter die niets liever zag dan dat de koloniale verhoudingen van weleer bleven bestendig – riskeerde hij teveel onenigheid en die kon via de ether en de kranten maar beter geen verspreiding krijgen. Tevo-

¹⁰ Bogaarts, NI, p.2450, 2453.

¹¹ Bank, *Katholieken en de Indonesische Revolutie*, p.217.

ren had hij nog gepoogd beide heren te laten instemmen met door hem ongevaarlijk geformuleerde concept-conclusies. Tevergeefs, en dus werd in aanwezigheid van ministers, Kamerleden en vijfhonderd andere partijleden de onenigheid breed uitgemeten. Ter demping daarvan zorgde Romme ervoor dat aan het einde van de tweede dag toch nog een te publiceren resolutie werd aangenomen die iets van eenstemmigheid moest suggereren. Dat lukte alleen door haar in vage bewoordingen te laten uitspreken dat het algemeen welzijn van het koninkrijk als geheel de voorrang had boven de vier samenstellende delen en door er de noodzaak van parlementaire controle bij de voorbereiding van het Koninkrijk nieuwe stijl in op te nemen.

Romme kon tevreden terugkijken op de kaderdagen. Hij had de onenigheid opgevangen in een resolutie, waarmee hij alle kanten op kon. Dat bood hem de kans de noodzakelijke spagaat uit te voeren. Het akkoord van Linggadjati paste in geen enkel opzicht bij zijn opvattingen, maar het afwijzen was alleen al om (partij)politieke redenen uitgesloten. Aan dit dilemma ontworstelde Romme zich door zijn eigen gelijk ondergeschikt te maken aan het belang van het voortbestaan van de coalitie. Hij richtte zijn strategie dan ook op het bereiken van zoveel mogelijk eensgezindheid in de fractie. Dat kon alleen lukken, als de bezwaren, die bij diverse fractieleden op grond van geruchten en wantrouwen waren ontstaan, konden worden weggenomen. Daarom loodste hij Van Poll, die hij op zondag 24 november 1946 op Schiphol had opgewacht, reeds de maandag daarna naar de fractie voor de benodigde tekst en uitleg. Toen Van Poll Schermerhorn verslag deed van de confrontatie, kreeg deze de indruk dat de fractieleden zich 'gemiddeld als tiggers op hem hebben geworpen' en dat Van Poll 'door zijn Katholieke vrienden vrijwel kapot gemaakt' was.¹²

De fractie heeft twee lange dagen beraad gebruikt om te komen tot een voorlopig oordeel, dat ongetwijfeld in belangrijke mate door Romme is bepaald. In ieder geval beraadslaagde de fractie aan de hand van een nauwelijks positief te noemen nota van zijn hand over Linggadjati. Romme hield de fractie voor dat de ontwerp-overeenkomst vooral op zijn juridische merites moest worden beoordeeld – met het oog hierop had hij de katholieke jurist W.C.L. van der Grinten verzocht een notitie ten behoeve van de fractie op te stellen – en dat, in tegenstelling tot wat Van Poll vond, politieke aspecten geen doorslag mochten geven. In de nacht van 26 op 27 november, onmiddellijk na afloop van het beraad, belde Romme Beel op om hem op de hoogte te brengen. De fractie had zich uitgesproken voor een nadere interpretatie van het akkoord op het punt van de Unie en tegen een de facto erkenning van de Republiek. Als hoofd van de Unie moest de Kroon wezenlijke betekenis hebben, mocht dus geen versiersel zijn. De Unie moest gericht zijn 'op gemene belangen, die op een hoger plan staan dan de afzonderlijke belangen der Unie-delen' en behoorde een staat te zijn, 'dus niet opzegbaar'.¹³ Het akkoord geheel afwijzen wilde en kon de fractie in dit stadium niet meer. Maar verder dan het aan te bevelen aan de Rijksconferentie wil-

12 Smit (ed.), *Dagboek van Schermerhorn*, I, p.152.

13 Bank, *Katholieken en de Indonesische Revolutie*, p.223.

de zij ook niet gaan. Het kwam erop neer dat de fractie met een flinke portie tegenzin de deur voorlopig op een kier liet staan.

Met het standpunt van de KVP-fractie in zijn hoofd begon Beel op 28 november aan een eerste vergadering van de ministerraad met de voltallige Commissie-Generaal. Los hiervan zag hij zelf ook tal van bezwaren en wilde hij het akkoord slechts beschouwen als basis voor een volgende reeks besprekingen. Tien dagen had de ministerraad nodig om tot een standpunt te komen. Aanvankelijk vond niemand van de ministers, op de sociaal-democraat Vos na, het akkoord in de voorliggende vorm acceptabel. Het was Schermerhorn die de impasse doorbrak door te stellen dat de notulen van de besprekingen met de Indonesische delegatie bindend waren en dat in een 'covering letter' nog openstaande vragen konden worden aangeduid, zodat eventuele bezwaren tegen de tekst konden worden ondervangen. Terecht wijst Jan Bank in zijn boek *Katholieken en de Indonesische Revolutie* erop dat hier het begin ligt van de aankleding van het akkoord en dat het initiatief hiertoe is uitgegaan van de Commissie-Generaal zelf. De geboden opening gebruikte het kabinet om de 'covering letter' te laten bestaan uit een toelichting van de Commissie-Generaal en een eigen verklaring met enkele nieuwe bepalingen. Zo werd de overeenkomst, nog voordat het parlement aan zet was, 'aangevuld, ingevuld en uitgevuld in vooralsnog eenzijdige Nederlandse verklaringen'.¹⁴

Terwijl de ministerraad beraadslaagde, roerde een buitenparlementaire oppositie, die in Lingadjati niets minder dan een de jure erkenning van de Republiek zag en het akkoord daarom strijdig vond met Grondwet en Koninklijke rede van 1942, zich flink. Een groot aantal prominenten, onder wie Welter en Aalberse, richtte een brief aan de ministerraad, waarover Romme tevoren door Aalberse was ingelicht en waarmee hij op zich wel instemde,¹⁵ en door de oprichting van een Nationaal Comité Handhaving Rijkseenheid onder voorzitterschap van oud-premier Gerbrandy en met in het bestuur nogal wat Tweede-Kamerleden van de rechtse oppositie ontstond zelfs bundeling van krachten. Zij was gevaarlijk, omdat blijkens een NIPO-enquête van begin december 1946 slechts 38 procent van de ondervraagden voor het akkoord was, 36 procent tegen en 26 procent nog geen mening had. Voor Romme gevaarlijk was dat Welter zich bij het comité aansloot en daardoor nog meer zuigkracht kon uitoefenen op het allesbehalve toeschietelijke katholieke electoraat.

De interpretaties van het ontwerp-akkoord door Commissie-Generaal en regering boden Romme een kans om van de tegenstribbelende fractieleden de meesten binnen boord te houden. Bovendien hadden enkele door de Commissie-Generaal en door Romme zelf inderhaast geraadpleegde volkenrechtsgeleerden bij Romme enigszins de vrees weggenomen dat de passage over de de facto erkenning van de Republiek volkenrechtelijke betekenis zou hebben.¹⁶ In de fractie verdedigde hij het aangeklede akkoord nu met overtuiging.

¹⁴ Bank, *Katholieken en de Indonesische Revolutie*, p. 224-225.

¹⁵ J.P. de Valk en A.C.M. Kappelhof (red.), *Aalberse. Dagboeken 1902-1947* (Den Haag 2006), p.837.

¹⁶ NA, Archief Sanders 1, Dagboek over de periode 14 september 1946 tot 20 juli 1947, p.47.

Er leek hem een reëel uitzicht te zijn ontstaan op de verwerkelijking van een duurzaam samengaan in één hoogste staatsverband. Op de aarzelaars praatte hij in door militair optreden niet uit te sluiten, als vreedzaam overleg niet het gewenste resultaat zou opleveren. In dit perspectief plaatste hij de noodzaak van een akkoord met de Republiek, daarbij aanhakend aan woorden, persoonlijk opgetekend uit de mond van legerleider Spoor toen deze in de voorbije zomer in het land was geweest. Spoors opvatting was dat een akkoord, voordat er militair werd opgetreden, tegenover het internationale forum handig en vanwege de omstandigheid dat de opbouw van een expeditionaire macht nog wel wat tijd zou vergen, strikt noodzakelijk was. Notulen van het fractieberaad ontbreken en dus is niet vast te stellen hoe groot precies de groep van aarzelaars is geweest, maar wij mogen aannemen dat verschillenden van hen zich door Romme hebben laten geruststellen. Kort voor het Kamerdebat verdedigde Romme het aangeklede Linggadjati in het partijbestuur met dezelfde argumentatie. Daarbij liet hij blijken het Kamerdebat op twee punten gedeceideerd te zullen ingaan. De Republiek moest de Nederlandse interpretaties zonder meer aanvaarden, want dat was voor de fractie een absolute voorwaarde voor ondertekening. En hij zou niet onder alle omstandigheden een kabinetscrisis vermijden: ‘we gaan geen politieke concessies doen ten koste van Indië.’¹⁷

Omdat de houding van de CPN-fractie onduidelijk was en dus alleen de PvdA 1947. (*Spaarnestad Photo*)-fractie zich ongeclausuleerd voor het akkoord zou uitspreken, keek iedereen met spanning uit naar de KVP-fractie. Als daar te veel leden zouden afvallen, zou het akkoord wel eens te weinig instemming in de Tweede Kamer kunnen ondervinden en was de crisis een feit. De inzet van Romme was om dat ondanks alles onder alle omstandigheden te voorkomen. Beel was daarvan op de hoogte. Aan de vooravond van het debat had hij Romme opgezocht om van hem te vernemen wat hij zou gaan doen.¹⁸ Tegen de parlementaire traditie in, dat een belangrijk debat door de oppositie wordt geopend, beet Romme op 16 december het spits af, zes dagen nadat minister Jonkman de regeringsverklaring in een overvolle Tweede Kamer had afgelegd, vergezeld van vrijwel al zijn ambtgenoten. De griffie was bedolven onder telegrammen en brieven contra het akkoord.¹⁹ De ambiance was er een van een ‘historisch ogenblik’. De retorische bewoordingen en zinswendingen, waarin Romme zijn betoog verpakte, waren in eerste instantie bestemd voor de achterban buiten de Kamer, die naar zijn indruk, gelet op het lawaai van de buitenparlementaire oppositie, nog geen scherp onderscheid kon maken tussen wat hij noemde het ‘fantoom-Linggadjati’ en het ‘werkelijke Linggadjati’. Het was voor iedereen duidelijk dat hij mensen als Welter en Gerbrandy op het oog had, toen hij opmerkte dat ook lieden, ‘uit wier positie is af te leiden hun algemeene evenwichtigheid en bezonnenheid’, zich uit het lood hadden laten slaan, doordat eerst het akkoord en daarna pas de toelichtingen waren gepubliceerd. Hun hield hij het ‘werkelijke’, dus aangeklede Linggadjati voor, op basis waarvan Nederland

17 Bank, *Katholieken en de Indonesische Revolutie*, p. 227.

18 Giebels, *Beel*, p.203.

19 Stempels, *Parlementaire geschiedenis*, p.65-66.

zijn roeping tot duurzame verbondenheid van gelijkwaardige rijkdelen moest nakomen. Zijn rede straalde een idealisme uit dat op zijn minst hemzelf deed geloven in de bereikbaarheid van het ideaal. Zijn roeping volgend zou Nederland met Indonesië een voorbeeld stellen

dat allereerst vruchtbaar is voor al deze volkeren van het Rijk, vruchtbaar aan dat geweldige volksgoed van nationale vrijheid, vruchtbaar aan geestelijke beschaving, vruchtbaar ook aan stoffelijk welzijn; en een voorbeeld dat daardoor op deze welhaast te laag mikkende wereld bevruchtend kan inwerken.

Hij vatte weer voet aan de grond door de aanvankelijke bezwaren van de fractie bij deze openbare gelegenheid nog eens te herhalen: de Unie behoorde een koninklijke Unie te zijn en bij haar berustte 'de soevereine behartiging (...) van gemeene belangen, die op een hooger plan staan dan de belangen van de afzonderlijke deelen'.²⁰ Ook wenste hij van de regering – ondanks de geruststellende adviezen van de volkenrechtsgeleerden was hij door Aalberse, met wie hij vooraf nog contact had gehad, op dit punt weer aan het wankelen gebracht²¹ – de ondubbelzinnige toezegging dat de de facto erkende Republiek bleef binnen de soevereiniteit van het koninkrijk over geheel Indonesië, waarmee hij aan eventuele tegenstribbelaars van het laatste moment duidelijk wilde maken dat wat hem betrof de Republiek maximaal over regionaal gezag zou kunnen beschikken en er geen eigen buitenlandse betrekkingen met een derde staat op na zou kunnen houden. Van die tegenstribbelaars voerde in eerste termijn alleen G.A.M.J. Ruys de Beerenbrouck het woord – in tweede termijn zou E.G.M. Roolvink zich als derde in de rij van katholieke sprekers voegen –, zodat de indruk kon ontstaan dat Romme er aardig in aan het slagen was de fractie in redelijk gesloten gelederen achter het aangeklede akkoord te krijgen. Romme vond het antwoord van minister Jonkman voldoende bevredigend en daarmee had voor hem het debat kunnen eindigen. Hij had, door enerzijds het akkoord te verdedigen en anderzijds kritische vragen te stellen waarop bevredigende antwoorden waren gekomen, de fractie zo ver als mogelijk was bijeen weten te houden en zo weten te voorkomen dat de interne meningsverschillen een bedreiging voor het voortbestaan van de coalitie zouden zijn gaan vormen.

Er dreigde evenwel een kink in de kabel te komen, toen de oppositie ter rechterzijde een motie indiende, die uitsprak dat het akkoord zozeer op het overleg op de Rijksconferentie vooruitliep, dat reeds nu kon worden vastgesteld dat niet meer kon worden voldaan aan de koninklijke toezegging van een vernieuwd koninkrijk uit 1942, welke toezegging toch naar de letter en de geest moest worden uitgevoerd. Nu de regering het ontwerpakkoord niet als een goed te keuren verdrag aan de Kamer had voorgelegd, had Romme het liefst het willen laten bij de openbare gedachtewisseling zonder een Kameruitspraak; zo zou de onenigheid in de fractie voor hem het best hanteerbaar blijven. Deze opzet dreigde door de motie

²⁰ Bank, *Katholieken en de Indonesische Revolutie*, p. 228.

²¹ De Valk en Kappelhof, *Aalberse*, p.840-842.

van de oppositie te mislukken. Met groot gevoel voor strategie schatte hij in dat hij de fractie zo gesloten mogelijk achter zich zou weten te houden, als hij met een eigen motie zou komen, waarin de interpretaties van het akkoord door Commissie-Generaal en regering, tot in de laatste termijn van het Kamerdebat toe, parlementair werden vastgelegd. Om er zeker van te zijn dat de coalitiepartner geen roet in het eten zou strooien verzocht hij Van der Goes van Naters de motie gezamenlijk in te dienen. Overleg met partijvoorzitter Vorrink, lid van de pvda-fractie, leidde tot de toevoeging dat de Kamer zich met het door de regering voorgenomen beleid verenigde. Ook Schermerhorn, in het Kamergebouw aanwezig, werd geraadpleegd; deze zag geen overwegende bezwaren omdat het initiatief van de toelichting per slot van rekening van zijn commissie was uitgegaan. Zo ging de motie Romme/Van der Goes van Naters in de nacht van 19 op 20 december in stemming. Rommes opzet slaagde: van zijn fractie, waarvan op het moment van de stemming vier leden ontbraken, stemde alleen Ruys de Beerenbrouck tegen. Met de stemmen van de fracties van pvda en uiteindelijk ook van de CPN voor haalde de motie zelfs een royale meerderheid van 65 tegen 30 stemmen.

De aanvaarding van de motie is een groot persoonlijk succes voor Romme te noemen. Voor zover er nog reserves bestonden, vestigde hij met dit 'politieke hoogstandje'²² definitief zijn gezag als politiek leider van katholiek Nederland. Dat leiderschap accentueerde hij bij deze gelegenheid nog door het initiatief te nemen voor een andere motie, die uitsprak dat 'de vrijheid en de veiligheid van de slachtoffers der gebeurtenissen in Indonesië en van de geïnterneerden thans in ieder geval behoren te worden verzekerd'.²³ De motie werd ondertekend door alle fractieleiders, met uitzondering van die van de CPN, en door opponent Ruys de Beerenbrouck. Zij kreeg daardoor op de stemmen van de communisten na, die er wantrouwen jegens de Republiek in proefden, Kamerbrede steun.

Romme had getoond de fractie heelhuids door moeilijke omstandigheden te kunnen loodsen en daarmee de regering op de been te houden. NIPO-enquêtes laten zien dat er onder de katholieken nu een meerderheid ten gunste van het akkoord was ontstaan, zodat Romme mocht constateren dat zijn optreden ook dienstbaar was geweest aan de bevordering van de katholieke politieke eenheid op het als existentieel ervaren punt van de Indonesische kwestie. Dat versterkte zijn positie tegenover het verzet in eigen kring en vergrootte zijn prestige ook buiten de katholieke wereld. Op de avond van 20 december toog hij naar Amsterdam voor een spreekbeurt over Linggadjadi voor de hoofdstedelijke KVP-kring in Bellevue. Zowel aan het begin als aan het einde viel hem een ovationeel applaus van het talrijk opgekomen publiek ten deel.²⁴ Hij beleefde het als een welverdiende beloning voor zijn inspanningen. Dissonanten waren er overigens ook. Die in Bellevue waren ten onder gegaan in de ovaties. Tijdens de Kamerdebatten had hij van iemand uit Den Haag een witte

22 P.J. Drooglever en M.J.B. Schouten, *Het Einde in Zicht. Stemmen uit het laatste jaar van Nederlands-Indië* (Den Haag 1999), p.18.

23 Bogaarts, NI, p.2524.

24 *De Opmars* 28 december 1946.

kaart ontvangen met in het midden een doodskop, omgeven door kogelgaten. Uit Winsthoten was een kalligrafisch fraaie brief afkomstig, waarin hij werd vergeleken met Pilatus.²⁵ Het liet Romme koud; het hoorde erbij.

Verwacht, maar toch vervelend was dat Kerstens in *De Tijd* voorspelde dat de Republiek de nadere uitleg zou opvatten als blijk van kwade trouw.²⁶ Ook in pvdA-kring bestond deze angst, maar daar overheerste nog bewondering voor Rommes huzarenstuk; dankzij zijn tactisch manoeuvreren was de regering in het zadel gebleven en de pvdA mocht hem daarvoor dan ook wel dankbaar zijn. Schermerhorn, vol wantrouwen ten opzichte van de bedoelingen van de KVP-fractie leider, vond blijkens een aantekening in zijn dagboek Rommes optreden 'meesterlijk'.²⁷ De waardering veranderde snel, toen bleek dat de Republiek zich niets gelegen wilde laten liggen aan de Haagse interpretaties. 'Ik heb,' zou Drees een maand later aan Schermerhorn schrijven, 'bij alle waardering voor het succes van Romme bij zijn streven de R.K. fractie zoo gesloten mogelijk voor de aanvaarding van de overeenkomst te doen stemmen, dadelijk gevoeld tot welke bezwaren de tekst bij de besprekingen in Indonesië aanleiding zou kunnen geven.'²⁸ De verantwoordelijkheid voor de moeilijkheden werd wel heel gemakkelijk in de schoenen van Romme geschoven. Begrijpelijk is dat om politieke redenen wel, maar daarbij werd dan snel vergeten dat de pvdA in volle omvang betrokken was geweest bij de aankleding, waarvan de origine immers lag in het kabinet, waarin de pvdA -ministers op Vos na niet akkoord konden gaan met het ontwerp, en waartoe de stoot kwam van de voorzitter van de Commissie-Generaal: Schermerhorn, lid van de pvdA. Wat Romme deed, was in feite niet meer dan bevestigen hetgeen het kabinet reeds had besloten.

De ondertekening

Rond de jaarwisseling van 1946-1947 werd de Unie van het aangeklede Linggadjadi voor Romme de ideale invulling van zijn voorstelling van het geheel boven de delen en van de duurzame verbondenheid. Dat het ook zover zou komen, daarop was hij toch niet helemaal gerust. 'Ik geloof dat van Linggadjadi veel te maken is,' schreef hij aan Aalberse, 'veel slechts en veel goeds.' Maar 'wanneer het van O.L. Heer mag, dan moet op den gelegden grondslag een gebouw op te trekken zijn, dat ten goede komt aan het welzijn van alle betrokken volkeren.'²⁹ Om het totaal ontbreken van Indonesische ervaring te compenseren begon hij begin januari aan een rondreis door Indië, die een kleine twee maanden zou duren. In een vraaggesprek, dat de KRO op de vooravond van zijn vertrek uitzond, benadruk-

25 Deze en andere blijken van afkeuring bevinden zich in NA, Archief Romme 237.

26 *De Tijd* 19 december 1946.

27 Smit (ed.), *Dagboek van Schermerhorn*, p.181.

28 Daalder, *Vier jaar nachtmerrie*, p.77.

29 KDC, Archief Aalberse 117, Romme aan Aalberse 28 december 1946.

te hij dat hij naar Indië ging 'in de eerste plaats om te luisteren, te luisteren en nog eens te luisteren, wat men mij daar te zeggen heeft'. Maar hij voegde er met evenveel nadruk aan toe: 'Het gaat niet meer over de vraag: voor of tegen Linggadjati, het gaat nu over de vraag: voor of tegen den opbouw op basis van Linggadjati.'³⁰ Wie met zulk een stelligheid naar de toekomst keek, kon koude douches niet ontlopen.

Op 8 januari 1947 vertrok Romme vanaf Schiphol. Hij zou er op 1 maart weer terugkeren, vele illusies armer. Er werd in Indië een druk programma afgewerkt, maar één ding heeft Romme pertinent geweigerd te doen: Republikeins grondgebied betreden en met leidende politici van de Republiek praten. Eerst diende het akkoord van Linggadjati te worden getekend, uiteraard in de eenzijdig door Nederland aangeklede vorm. Van Poll kreeg Sjahrir wel bereid Romme te ontvangen, maar kon zijn politiek leider niet overhalen naar Djokja af te reizen. Deze houding deed Rommes op zich al geringe prestige in de Republiek volledig te niet. Een paar dagen voor de terugreis liet Romme zich alsnog overhalen tot een ontmoeting met de vice-minister van Buitenlandse Zaken Salim. Die moest zich echter op het laatste moment wegens ziekte laten vervangen door de onder-minister van Voorlichting Tamzil. Het is een vruchteloze ontmoeting geworden. Tamzil maakte duidelijk dat de Republiek een internationale status wenste. 'Slechts over mijn lijk,' zou Romme hebben gereageerd. Volgens het verslag van Tamzil aan derden had hij nogal uit de hoogte gedaan en zelfs op de tafel geslagen, 'dat het nu maar eens uit moest zijn en zij Linggadjati als de bliksem moesten teekenen zooals in zijn motie was verordonneerd'.³¹ Schermerhorn kreeg er langs indirecte weg weet van en informeerde zijn partijgenoten in Nederland over Tamzils lezing van het gesprek. 'Het aantal politieke leiders, buiten de Partij van de Arbeid, die een eenigermate redelijk crediet bij de Indonesiërs hebben,' schreef hij aan Drees, 'is (...) niet groot. Zij beschouwden Romme in dit opzicht als den grooten man en als een zeer belangrijken figuur, waarvan zij het een en ander verwachtten. De goede kans, die er geweest is, is verkeken. En aan deze lieden, die zoo met zorgvuldigheid naar ons gedrag kijken, of zij er ook een grond van vertrouwen in kunnen vinden, is al weer een teleurstelling bezorgd.'³² Deze informatie veroorzaakte een flinke deuk in het prestige, dat Romme eind 1946 in pvda -kringen met zijn behendig manoeuvreren in de Tweede Kamer had weten te verwerven. Ook in dit opzicht pakte de Indiëreis dus negatief uit.

De ontmoeting met Tamzil heeft Rommes indruk van de onhandelbaarheid van de Republiek versterkt. Daarbij kwam dat hij in Indië de betrekkelijkheid van het succes moest inzien, dat hij met de aanvaarding van zijn motie in december had geboekt, terwijl hij in het diepst van zijn hart de overtuiging was toegedaan dat het Indonesische volk voor reële nevenschikking zeker nog niet rijp was. Het kader, dat hij met de motie voor het verdere regeringsbeleid had aangegeven, bleek minder onwrikbaar dan hij zich had voorgesteld en

³⁰ De Volkskrant 9 januari 1947.

³¹ Bank, *Katholieken en de Indonesische Revolutie*, p. 236; zie ook: Smit (ed.), *Dagboek van Schermerhorn*, p. 434.

³² Schermerhorn aan Drees 10-3-1947, in: NIB 1945-1950, VII, p. 711.

voor wenselijk hield. Die wenselijkheid prentte hij zich nog eens in tijdens zijn bezoeken aan Oost-Indonesië en de oostkust van Sumatra. Daar tekende hij diepe vrees voor Javaanse, dus Republikeinse overheersing op. De ruime bevoegdheden die hij de nieuwe Unie toedacht, kregen op grond van deze ervaring ook worteling in een Indische realiteit, zoals hij die beleefde. Dezelfde ervaring inspireerde hem tot de gedachte om 'een pluk' uit de Republiek te halen en de Nederlandse enclaves te vergroten. Tegenover Van Polls secretaris liet hij zich ontvallen: 'Wat verwachten de heeren v.d. Rep. van hun houding? Over 6 maanden zijn zij, als wij willen, dood en begraven.'³³ Ook kwam Romme onder de indruk van de bevelvoerders, met name van legercommandant Spoor, die er geen geheim van maakten minachting te hebben voor het politieke gedoe.

In Batavia lagen de realiteiten echter anders. Daar spoorde zijn strijd lust niet met de worsteling van de Commissie-Generaal om de Republiek tot ondertekening van het akkoord van Linggadjati op de Nederlandse voorwaarden te bewegen, zeker nadat de Republiek te verstaan had gegeven de aankleding niet te kunnen accepteren. Romme maakte de worsteling van nabij mee, doordat hij aan diverse beraadslagingen in de Commissie deelnam. Koud een paar dagen in Indië, had hij de commissie al voorgehouden dat ondubbelzinnigheid in de toekomstige constructie van de Unie geboden was om in Nederland het gevoel van 'verder afglijden' niet te laten toenemen.³⁴ De Commissie zelf was het hiermee in alle opzichten eens en voorzitter Schermerhorn had van deze eerste bespreking met Romme 'een zeer prettigen indruk'³⁵ gekregen. Bij Romme overheerste echter van meet af aan wantrouwen jegens de Commissie. Terwijl Schermerhorn nog veronderstelde dat Romme aan hun kant stond, was deze bedacht op eigenmachtig optreden van de commissie. Daarom maande hij al kort na zijn aankomst Van Poll ernstig 'dat we in Nederland aan den uitersten rand leven en niets meer hebben kunnen'.³⁶ Een onaangename verrassing was het dan ook voor hem dat het juist Van Poll was die zou zorgen voor doorbreking van de impasse.

De weigering van de Republiek plaatste de Commissie-Generaal voor een nieuwe situatie. Haar met militaire middelen tot rede brengen was een alternatief dat nog door niemand serieus werd overwogen, ook door Romme niet, hoewel hij er dicht tegenaan zat. Hij kon zich niet verplaatsen in de gedachtegang van de Republiek dat het akkoord van Linggadjati er door de Haagse interpretatie voor haar heel anders was komen uit te zien. Nu de Republikeinen na het Kamervotum van december met allerhande bezwaren te voorschijn kwamen, vond hij hen maar 'chicaneurs'.³⁷ Maar in deze fase was ook hij van oordeel dat zo'n interventie tot herstel van orde en rust naar alle kanten toe, ook internationaal, beter verkoopbaar was na tekening van het akkoord. Wijziging van de Nederlandse voorwaar-

33 Bank, *Katholieken en de Indonesische Revolutie*, p. 274.

34 Notulen Commissie-Generaal 14-1-1947, in: NIB 1945-1950, VII, p. 64-71.

35 Smit (ed.), *Dagboek van Schermerhorn*, p. 220.

36 Bank, *Katholieken en de Indonesische Revolutie*, p. 271.

37 Smit (ed.), *Dagboek van Schermerhorn*, p. 288.

den werd zodoende voor de Commissie-Generaal de enige reële optie om uit de impasse te geraken. Romme zou zich echter niet laten overhalen naar de koers die de Commissie-Generaal insloeg, hoewel Van Poll de indruk had gekregen dat Romme was gaan beseffen hoe moeilijk het was in Indië alles uitsluitend vanuit het Nederlandse perspectief te benaderen.³⁸

Niet zonder interne strubbelingen, waarvan Romme veelvuldig getuige was, legde de Commissie zich uiteindelijk vast op de zogenaamde ‘methode-Van Poll’: de Republiek zou niet hoeven in te stemmen met de Nederlandse interpretatie, maar slechts te verklaren dat zij er kennis van had genomen. Deze methode, even inventief als onwerkbaar, streek Romme regelrecht tegen de haren in. Voor hem was hoogstens aanvaardbaar geweest, als in een gezamenlijk protocol de verschilpunten zouden zijn opgesomd en zou zijn geconcludeerd dat de afstand ertussen uiterst gering was. De methode-Van Poll liet echter de kans ontstaan dat een eenduidige interpretatie van de artikelen in de lucht kwam te hangen, hetgeen voor de jurist Romme een schrikbeeld was. Hij gaf de commissie te verstaan dat, als deze weg werd begaan, er werd afgeweken van het Kamervotum en dus een nieuw debat in de Tweede Kamer nodig was. Aan Beel telegrafeerde hij onmiddellijk de methode-Van Poll ‘overwegend bezwaarlijk’ te vinden, terwijl Van Poll al eerder in precies de tegenovergestelde richting aan Beel had geschreven.³⁹ Veel fiducia dat de commissie eigener beweging van het inslaan van de zijns inziens heilloze weg alsnog zou afzien, had Romme niet. Hij nam ook publiekelijk, in redevoeringen, afstand van de commissie en in *de Volkskrant* liet hij een ‘interview’ met hem plaatsen, waarin hij met veel omhaal van woorden in feite pleitte voor een eenzijdig opleggen van Linggadjati aan de Republiek.⁴⁰ In Indië werkte deze druk niet. Een hernieuwd Kamerdebat bood daarom de betere mogelijkheid de regering nog eens te binden aan de Kameruitspraak van december. Vol zorgen verliet hij op 25 februari Indië.

Op zaterdag 1 maart landde het vliegtuig op Schiphol. Daags daarna kwam Beel hem thuis opzoeken. Hij was de eerste, aan wie Romme zijn zorgen kwijt kon. Ook liet hij zich interviewen voor zijn eigen krant. Gevraagd naar wat op hem de meeste indruk had gemaakt, noemde hij de geest van de troepen. ‘Het is prachtig hoe die jongens zich gedragen, beheerst en zonder zich te laten verleiden soldaatje te spelen. Ze voelen echt gekomen te zijn om de mensen te redden van terreur en te beschermen tegen wreedheden. Ze zijn waarachtige helpers.’ Het nationalisme koppelde hij los van de Republiek om het vervolgens in lijn met Linggadjati te plaatsen. Zo kon de lezer de indruk krijgen dat in Indië slechts een kleine groep onwillig was en ‘onze jongens’ klaar stonden om orde op zaken te stellen.⁴¹

38 Van Poll aan Beel 1-2-1947, in: NIB 1945-1950, VII, p.305.

39 Bank, *Katholieken en de Indonesische Revolutie*, p. 273; Daalder, *Vier jaar nachtmerrie*, p.92; NA, Archief Van Poll, Van Poll aan Beel 18 januari 1947.

40 NA, Archief Romme 114, telegram van Romme aan *de Volkskrant*, begin februari 1947; het interview is geplaatst op 10 februari 1947.

41 *De Volkskrant* 5 maart 1947.

De maandag gebruikte hij om enkele bedankbriefjes te schrijven. Op dinsdag informeerde hij de fractie over de reis, een dag later was het kabinet aan de beurt en weer een dag later het partijbestuur. Ook ging hij kardinaal De Jong verslag uitbrengen. Zelfs was hij, drie weken na zijn terugkeer, te gast bij de PvdA-fractie, waar hij ‘zonder ijskast en zonder formalisme’ een gunstige indruk ‘èn van de scherpte zijner waarnemingen èn van zijn gezindheid’ achterliet, althans zo rapporteerde Logemann aan Schermerhorn.⁴² Tussen al deze bedrijven door hield hij voor de Wereldomroep een voor de luisteraars in Indië bestemde toespraak, waarin hij tot uitdrukking bracht dat er van zijn kant niet hoefde te worden gerekend op geschipper met Linggadjati.

Wie Uwer mij gevolgd heeft, weet, dat ik voor de verwezenlijking van (de) staatkundige nieuwbouw het grondvlak van Linggadjati zie – en geen tegenstrevende kracht, waar ter wereld ook, brengt hierin voor mij wijziging – als niet meer en niet minder dan de enige mogelijkheid, een mogelijkheid die alleen werkelijkheid kan worden bij een juiste uitvoering.⁴³

Met zo’n duidelijk uitgesproken opvatting maakte Romme het zich politiek tamelijk lastig, want van meet af aan was duidelijk dat de regering zich, als het niet anders kon, zou neerleggen bij de methode-Van Poll. De regering wilde dat er hoe dan ook een akkoord zou worden getekend. Zij stond onder zware druk van de internationale opinie en besepte dat de Britse regering de geldkraan wel eens zou kunnen dichtdraaien, terwijl Nederland voor de financiering van de militaire uitgaven overwegend was aangewezen op leningen door de Engelse schatkist. Voor de PvdA-fractie bleek de nieuwe koers acceptabel, maar Romme, evenals Van der Goes van Naters door het kabinet geraadpleegd, herhaalde zijn opvatting dat de koerswijziging alleen na goedkeuring door de Staten-Generaal kon worden uitgevoerd. Voor hem betekende de methode-Van Poll ‘dat wij de Republiek erkennen zonder dat zij zich verbindt tot medewerking aan een soevereine Unie onder een reëel Koningschap. Dan zouden we komen, waar we tot nog toe onder geen beding wilden wezen: tot een doorknippen van wat onverbrekkelijk bij elkaar hoort.’⁴⁴ Daaraan wilde Romme niet meewerken.

Een militaire actie om Linggadjati af te dwingen bleef hij vooralsnog uitsluiten. Toen hij na zijn terugkeer uit Indië in het partijbestuur verscheen om verslag uit te brengen, merkte hij bij sommige leden een door de economische omstandigheden ingegeven sterke aan drang om wel tot zo’n actie over te gaan. Hij ontweek deze aan drang door enerzijds te stellen ‘dat bij een gewapend ingrijpen, het recht aan onze kant staat, daar de Republiek duidelijk niet in staat is haar zaken te voeren’ en door anderzijds als zijn indruk te geven ‘dat het Kabinet zich van de moeilijkheid bewust is, en op korte termijn een beslissing zal nemen’.⁴⁵ Om de beoogde rechtsorde alsnog te realiseren spookte hem een route via de Verenigde Na-

42 NA, Archief Schermerhorn 35, Logemann aan Schermerhorn 20 maart 1947.

43 NA, Archief Romme 114, Radiorede voor Wereldomroep 13 maart 1947.

44 Bank, *Katholieken en de Indonesische Revolutie*, p. 275; Daalder, *Vier jaar nachtmerrie*, p. 93.

45 KDC, Archief KVP 578, Notulen partijbestuur 7 maart 1947.

ties door het hoofd, maar zijn fractiegenoot Sassen bracht hem aan het verstand dat hij daarvan niet veel mocht verwachten.⁴⁶ Tegen deze achtergrond zinspeelde Romme op een kabinetscrisis en riep hij Beel op ervoor te zorgen dat er dan geen divergentie tussen de katholieke ministers en de katholieke fractie zou optreden. Met andere woorden, hij adviseerde Beel dringend de katholieke ministers in de ministerraad het 'non possumus' te laten uitspreken. Daar voelde Beel niets voor. Hij toog naar een vergadering van het fractiebestuur om de situatie uit te leggen, maar slaagde er niet in de tegenstellingen te overbruggen.

Toen het kabinet kort daarop de Commissie-Generaal de formele machtiging verstrekte om volgens de methode-Van Poll te tekenen, stond Romme met de fractie geheel alleen. Een uur voor de beslissende vergadering van de ministerraad op 17 maart had Beel hem telefonisch op de hoogte gebracht van het te nemen besluit. Romme had toen een bezwaarend geluid laten horen, maar dat heeft niets meer geholpen. In die vergadering van de ministerraad had Beel verkondigd dat 'de consequentie van de thans te volgen oplossing ten volle' aanvaardbaar was,⁴⁷ bovendien had het kabinet het ook niet eens nodig gevonden om vooraf het oordeel van de Tweede Kamer te vragen. Zelfs had het overwogen de Kamer pas te informeren, nadat de ondertekening een feit was geworden. Dat was voor Romme een pijnlijke verrassing. Daarom vroeg hij tijdens de Kamervergadering van 19 maart, hierin gesteund door de oppositie, om een onmiddellijke regeringsverklaring. Die kwam er ook, twee dagen later. Het kabinet toog toen voltallig naar de Tweede Kamer, maar enkel om bij monde van Beel te verklaren in het belang van het land niet bereid te zijn de ondertekening op te schorten.⁴⁸

Wat stond Romme nu te doen? Een kabinetscrisis forceren en daarmee de coalitie met de pvdA op het spel zetten? Zou een andere coalitie gesmeed kunnen worden, waarmee op de overige terreinen van beleid het katholieke programma in dezelfde omvang geldend gemaakt kon worden als met de pvdA? En hoe zou de breuk tussen de fractie en de eigen ministers uitpakken bij de achterban? Van drie kanten werd Romme geholpen zijn verlies te nemen en het kabinetsbesluit te accepteren als een 'voldongen feit'. In de eerste plaats was daar Beel, die op de dag van de regeringsverklaring deelnam aan besprekingen in de fractie en hem terstond daarna in niet mis te verstane bewoordingen schreef wat hij had te overwegen. 'Het zou voor mijn mede-ambtgenoten en mij een uiterst moeilijke positie worden, indien wij bij deze hoogst gewichtige aangelegenheid, die telkens opnieuw van ons belangrijke beslissingen zal vragen, ons niet gedragen zouden weten door het vertrouwen onzer eigen fractie.' Beel vroeg om onvoorwaardelijk vertrouwen, anders 'zou – althans ik persoonlijk – en ik verwacht al mijn katholieke ambtgenoten moeten overwegen, of wij in deze zoozeer bewogen tijd onze taak wel vruchtbaar kunnen blijven volvoeren'.⁴⁹ De tweede kant die hem argumenten leverde voor de afweging van zijn beslissing, werd gevormd

46 Bogaarts, NI, p. 2584.

47 Bank, *Katholieken en de Indonesische Revolutie*, p. 276.

48 Bogaarts, NI, p. 2600-2602.

49 Bank, *Katholieken en de Indonesische Revolutie*, p. 277.

door zijn partijgenoten in Amerika. Zowel Sassen als Beaufort, die op dat moment in New York verbleven als lid van de Nederlandse delegatie naar de algemene vergadering van de Verenigde Naties, maakte hem duidelijk dat de Verenigde Staten en de Verenigde Naties niet langer afzijdig zouden blijven, als er iets mis zou gaan met de ondertekening. Ten slotte kwam vast te staan dat het wegzenden van het kabinet ook geen zin had, omdat een reëel alternatief (nog) ontbrak. Op 23 maart zocht de voorzitter van de oppositionele fractie van de Partij van de Vrijheid, Stikker, hem op. Zijn fractie bleek onder bepaalde omstandigheden bereid op te houden met opposeren. Daar had Romme wel oren naar en hij raadde Stikker aan zich in verbinding te stellen met de voorzitter van de christelijk-historische fractie, Tilanus. Beiden waren het erover eens dat met de anti-revolutionairen niets te schikken viel. Dezelfde avond belde Stikker Romme echter op met de mededeling dat Tilanus nog niet zover was.⁵⁰

Romme kende nu zijn plaats. Zoals hij zich achter het aanvankelijk door hem gewraakte ontwerp-akkoord had geschaard en de fractie achter de regering had weten te houden, zo plaatste hij zich met de fractie opnieuw achter het kabinet, nu evenwel minder van harte, want hij moest wijken voor het machtswoord van Beel. Op 25 maart vond de ondertekening plaats van het voor de Republiek 'naakte' en voor Nederland 'aangeklede' akkoord. Op dezelfde dag wijdde de Tweede Kamer een kort debat aan de machtiging naar aanleiding van de regeringsverklaring van 21 maart. De pvdA-fractie wenste de regering geluk, de oppositie voorspelde dat de zaak definitief was verloren. Romme was bang dat nogal wat leden van zijn fractie zouden meegaan met een door de ARP-fractie ingediende motie van wantrouwen. Als zulks zou gebeuren, zou het kabinet zeker opstappen; dat liet Beel nog tijdens het debat onderhands weten.⁵¹ Romme hield ze allemaal binnen boord door te spreken van 'een voldongen feit'⁵² en de bezwaren daartegen breed uit te meten. Hij had het over grafkransen die te vroeg zouden komen, maar gelukwensen van zijn kant vond hij even ongepast. Hij benadrukte dat het doel van zijn motie niet was bereikt en dat hij niet overtuigd was van de noodzaak van het voldongen feit, maar tegelijkertijd bemoedigde hij de bezwaarden door ook te benadrukken dat aan de mogelijkheid tot de staatkundige opbouw van Linggadjati toch geen onherstelbare afbreuk was gedaan. Het 'duidelijke' Linggadjati bleef voor hem uitgangspunt en richtsnoer bij de verdere onderhandelingen, zo kondigde hij aan.

Romme zelf zal weinig rechtvaardiging hebben gevoeld voor deze uiteindelijk toch positieve toonzetting. Maar hij was zich bewust van zijn grote verantwoordelijkheid als politiek leider. Iedereen keek naar hem en dus mocht hij geen blijk van defaitisme afgeven. Zich daarvan goed bewust, trad hij vier dagen na de ondertekening van het akkoord en na het Kamerdebat voor de partijraad. Hij greep de gelegenheid aan om met een retorisch groots

50 NA, ArchiefRomme 108, Notitie over conferentie met Stikker 23 maart 1947.

51 Giebels, *Beel*, p. 205-206.

52 Bogaarts, *NI*, p. 2608.

aangelegde rede zijn door Beel geschonden aanzien weer op te poetsen. Hij verdedigde het beleid van de fractie door het Republikeinse nationalisme krachtig af te wijzen om vervolgens te zweren bij het 'duidelijke' Linggadjati als het meest wenselijke richtsnoer bij de vervulling van de roeping het ideaal van de gelijkwaardigheid van de volkeren van het koninkrijk in nieuwe verhoudingen te realiseren. Hij schoof er het beeld van rijkseenheid over heen en hield zijn gehoor de gewichtige taak voor om de wereld een voorbeeld te stellen 'dat rasverschil en kleuronderscheid geen verhindering vormen om elkander blijvend te vinden'.⁵³ Het was taal die het partijkader aansprak. Dat stelde wel tal van kritische vragen, die zonder uitzondering voortkwamen uit teleurstelling over het dreigende wegglijden van de Linggadjati-uitgangspunten. Romme, die alles bij elkaar urenlang het woord voerde, putte zijn retorisch talent volledig uit. Met veel omhaal van woorden reageerde hij de ene keer ontwijkend, de andere keer bagatelliserend, maar steeds bemoedigend.⁵⁴ Dat werkte, want uiteindelijk sloot het kader de gelederen rond de fractievoorzitter door unaniem moties van het partijbestuur te aanvaarden, waarin de doelstellingen van de fractie inzake Linggadjati werden bevestigd. Aan het eind van de bijeenkomst dankte voorzitter Andriessen Romme voor zijn 'titanenwerk', waarna 'de heldhaftige reus, bolwangig blozend als altijd, lang en geestdriftig werd toegejuicht'.⁵⁵

Slot

Al met al kwam Romme gesterkt uit deze confrontatie met het partijkader te voorschijn. Het partijbureau gaf zijn rede onder de titel *Rijkseenheid* uit om haar werking in ruimere partijkringen te kunnen doen.⁵⁶ De publicatie mag worden gezien als een teken van groot vertrouwen van de partij in haar politiek leider, en dat terwijl het akkoord van Linggadjati weinig zekerheid gaf dat de idee van de rijkseenheid-met-de-vier-aangezichten, waarop Romme zich bij zijn aantreden als fractievoorzitter had vastgelegd, ooit zou kunnen worden gerealiseerd. De conclusie moet zijn dat Romme snel bijleerde in het dragen van de last van het leiderschap. Schoorvoetend aanvaardde hij de realiteit van de Republiek. Nadat hij in de correspondentie met Van Poll het akkoord-in-woording nog ten principale had afgewezen, was hij in december 1946 opgeschoven naar de verdediging van Linggadjati, weliswaar geconditioneerd, maar toch is hier sprake van een lenigheid van opvatting, die voor goed leiderschap gewenst is. Dat verrast bij een figuur als Romme. Er is nauwelijks een terrein van beleid aan te wijzen, waar hij afstand deed van zijn oorspronkelijke ideeën. Meestal hield hij daaraan vast, ook nadat hij er politiek niet mee had kunnen scoren. Ten aanzien van Indonesië geldt dit minder. Dat heeft te maken met de omstandigheid dat hij

53 Bank, *Katholieken en de Indonesische Revolutie*, p. 240.

54 KDC, Archief KVP 550, Stenografisch verslag partijraad 29 maart 1947.

55 J.A.Bornewasser, *Katholieke Volkspartij 1945-1980*, Band I: *Herkomst en groei (tot 1963)* (Nijmegen 1995), p. 197 en 232.

pas door zijn verkiezing tot fractievoorzitter in mei 1946 gedwongen werd zich serieus te verdiepen in de materie. Zijn noties in de tijd daarvoor waren te abstract en te weinig doordacht om bestand te zijn tegen de feitelijke ontwikkelingen. Hij werd erdoor gedwongen de voorstellingen van de toekomst steeds bij te stellen en af te wegen tegen het reëel haalbare. Door de snelheid waarmee de gebeurtenissen zich voltrokken, kregen de overwegingen nauwelijks kans om te rijpen. Zijn manier van denken en de neerlandocentrische benadering van de problematiek werden echter handicaps om de afstand tussen voorstelling en realiteit tijdig en blijvend te overbruggen. Onder de katholieke politici was het dan ook niet fractieleider Romme die de koers van het regeringsbeleid bepaalde. Tot de aankleding en de ondertekening van Linggadjati volgens de methode-Van Poll werd in het kabinet besloten. Daar was het minister-president Beel, die inzag dat met een star vasthouden aan de vooral door Romme bepaalde KVP-uitgangspunten geen praktisch beleid viel te voeren. Voor Romme restte de rol dat beleid tegenover een verdeelde fractie en een verdeelde achterban te verdedigen. Dat deed hij met verve. Hoe groot zijn eigen twijfels ook waren, naar buiten toe verkondigde hij met stelligheid dat het kabinetsbeleid in overeenstemming was met het koninkrijksbelang zoals de katholieken dat zagen. Ook in de hierna volgende jaren, waarin de regering zich gedwongen zag tot tal van deviaties, was er voor Romme nauwelijks een andere rol weggelegd. Hij hield fractie en partij er wel door bijeen én voorkwam zo een breuk in de rooms-rode samenwerking, waarvan hij ondanks alle koloniale perikelen een uitgesproken voorstander bleef. Dat is een verdienste te noemen voor een politicus, bij wie de binnenlandse politiek primeerde.⁵⁷

56 C.P.M. Romme, *Rijkseenheid. Het beleid der katholieke Tweede Kamerfractie* (Den Haag z.j.).

57 J. Bosmans, 'De orkestratie van het KVP-beleid inzake de Indonesische kwestie', in: P.J. Drooglever en M.J.B. Schouten (red.), *De leeuw en de banteng* (Den Haag 1997), p.95-108.

MINISTER JONKMAN EN DE MISLUKTE ‘AANKLEDING’ VAN HET AKKOORD VAN LINGGADJATI

Het ‘naakte’ Linggadjati, het ‘fantoom’ Linggadjati, het ‘werkelijke’ Linggadjati, het ‘aangeklede’ Linggadjati tot en met het ‘half-geklede’ Linggadjati: het moet de gemiddelde krantenlezer in Nederland in de periode december 1946-maart 1947 geduizeld hebben bij het lezen van de verslagen van de parlementaire en buiten-parlementaire discussies vanaf de totstandkoming van de ontwerpovereenkomst tussen de vertegenwoordigers van het Nederlandse gezag in Nederlands-Indië en de delegatie van de Republiek Indonesia, zoals die op 15 november 1946 in Linggadjati in beginsel was gesloten, tot en met de officiële ondertekening van het akkoord van Linggadjati op 25 maart 1947, onder aantekening van het Nederlandse voorbehoud inzake de interpretatie ervan. Wie waren er eigenlijk verantwoordelijk voor deze spraakverwarring en welk doel stond hen voor ogen? De Commissie-Generaal (CG), die namens de Nederlandse regering had onderhandeld en het Akkoord van een toelichting had voorzien? De regering in Den Haag, die het had nodig gevonden een nadere verklaring op te stellen met het oog op het oordeel van de Tweede Kamer over het gevoerde beleid? De rooms-rode Kamermeerderheid (KVP-PvdA) die bij de Kamerdebatten in december 1946 bij motie de toelichting en regeringsverklaring, alsook de aanvullende in de Kamer



De ondertekening van het Akkoord van Linggadjati op 25 maart 1947 door Soetan Sjahrir en ir. W. Schermerhorn (met links nog te zien de Luit.G.G. dr. H.J. van Mook). (Foto Ipphos)

voorgedragen verklaring van 19 december 1946, alles in wederzijdse verbintenis, had vastgelegd als basis voor instemming met het regeringsbeleid? Een ding is in ieder geval zeker: de ‘aankleding’ van het Akkoord als verbintenis tussen de twee partijen is mislukt en de regering heeft gekozen voor de ‘half-geklede’ versie van de ondertekening van het Akkoord. In die regering was de minister van Overzeese Gebiedsdelen, mr. J.A. Jonkman (PvdA), de eerstverantwoordelijke voor de wijze waarop het akkoord van Linggadjati werd gepresenteerd, verdedigd en uiteindelijk getekend. Het ligt dus voor de hand om juist zijn handelwijze en opvattingen, vanaf de aanloop naar de parafering van dat Akkoord tot en met de officiële ondertekening ervan, onder het historisch vergrootglas te leggen om wat wel genoemd is ‘de omgekeerde striptease’ van het Akkoord van Linggadjati beter te kunnen begrijpen.

Minister Jonkman treedt aan als minister van Overzeese Gebiedsdelen

Het beleid inzake Nederlands-Indië onder het progressieve kabinet Schermerhorn / Drees (1945-1946) had veel stof tot kritiek, van links tot rechts, gegeven. Uitgangspunt voor het toenmalige beleid inzake de overzeese gebieden was de redevoering van Koningin Wilhelmina van 7 december 1942, waarin herstructurering van het rijksverband op de grondslag van volledig deelgenootschap en vrijwilligheid was toegezegd. Daarbij zouden Nederland en de overzeese gebieden een verband vormen en interne zaken zelf in samenwerking met de partners behandelen. Die herstructurering van het rijksverband zou op een rijksconferentie worden vastgesteld. De uitroeping van de Republiek Indonesia door Soekarno en Hatta op 17 augustus 1945 had de Nederlandse regering verrast. Het voorzichtige contact met de president van de Republiek, Soekarno, moest worden afgebroken. Soekarno week daarop uit naar Djokjakarta. Onder druk van de Britten, die de archipel als operatiegebied hadden toegewezen gekregen en zich hadden gevestigd in enkele enclaves op Java en Sumatra en in de Buitengewesten, werd op 10 februari 1946 door de Nederlandse regering een program geformuleerd. Kern hiervan was de schepping van een gemenebest in Indonesië als deelgenoot van het Koninkrijk tijdens een begrensde overgangperiode, waarna het staatkundig lot in vrijheid zou kunnen worden bepaald. De Nederlandse plannen werden vervolgens besproken tussen afgevaardigden van de Republiek, de hoogste civiele bestuurder van Indië, de Luitenant-Gouverneur-Generaal dr. H.J. van Mook en leden van het Nederlandse kabinet op het landgoed De Hoge Veluwe in april 1946. Aan de vooravond van de verkiezingen in Nederland kon deze conferentie niets opleveren. De Republiek eiste daarop de volledige soevereiniteit van een Indonesisch-republikeinse staat. De regering heeft bij monde van de minister van Overzeese Gebiedsdelen, dr. J.A.H. Logemann (PvdA), op 2 mei 1946, verklaard de Republiek te willen erkennen als deel van een federatief Indonesië, met de West verbonden met het Koninkrijk. De Republiek kon het de facto gezag over Java en Madoera krijgen; de andere gebieden moesten zich vrijelijk kunnen uitspreken over hun status. Daarmee werden de lijnen voor de verdere onderhandelingen be-

paald. Met steun van KVP, PvdA en CPN werd in de Tweede Kamer daarop een motie van het KVP-Kamerlid M.J.M. van Poll aangenomen, waarin werd aangedrongen op autonomie voor Indonesië, op overleg met de Buitengewesten, op een rijksconferentie en op de invrijheidstelling van Nederlandse onderdanen in Republikeins gebied. Ook werd de mogelijkheid van de Republikeinse vorm voor het inwendig bestel van het geheel of delen van Indonesië geopperd. De politieke scheiding der geesten was met deze motie voorlopig bepaald: de protestants-christelijke partijen (ARP, CHU, SGP) en de liberalen waren namelijk afkerig van enig pacteren met de revolutie in de vorm van de Republiek, die werd gezien als een Japanse creatie. Voor deze groeperingen stond gezagsherstel voorop.¹ Aangezien bij de herziening van de Grondwet in 1946 de poging was mislukt om de procedure tot wijziging van de Grondwet te vergemakkelijken, waardoor ontbinding van het parlement niet meer zou zijn vereist, moest de regering rekening houden met de opvattingen van het gematigdste deel van deze rechtse oppositie in het parlement met betrekking tot de Indonesische kwestie vanwege de twee-derde meerderheidseis in tweede lezing.²

Bij de formatie van een parlementair kabinet door dr. L.J.M. Beel (KVP), na de verkiezingen voor de Tweede Kamer van 17 mei 1946 en de overwinning van de KVP, was de rooms-rode samenwerking als basis van het kabinet juist door de Indonesische kwestie goeddeels bepaald. De CPN was van de formatie op ideologische gronden uitgesloten, maar zou het niet-militaire Indië-beleid gedoogsteun verlenen tot de politieke actie van 1947. Vanzelfsprekend is de bezetting van de ministerspost voor Overzeese Gebiedsdelen (O.G.) een van de belangrijkste strijdpunten geweest. Beel heeft ernaar gestreefd om ostentatief met het te toegevend geachte beleid van minister Logemann te breken. Dit met het oog op de rechtervleugel binnen de KVP – die moeite had met de tegemoetkomingen aan de Republiek en de politiek van voldongen feiten – en op de mogelijkheid ook bij delen van de oppositie eventueel steun voor het beleid te verwerven. Slechts onder druk van de fractie van de PvdA in de Tweede Kamer accepteerde Beel een kandidaat voor O.G. op suggestie van de PvdA. Dat was mr. Jan Anne Jonkman (1891-1976), die partijpolitiek aanleunde tegen de PvdA: hij zou pas partijlid worden na de formatie. Voor deze groepering gold hij, aanbevolen als hij was door zijn ambtsvoorganger, als garantie voor de voortzetting van het welwillend-realistische beleid tegenover de Republiek, zoals door de PvdA gewenst. Bovendien kreeg de PvdA de toezegging dat de afgetreden premier, ir. W. Schermerhorn (PvdA), als commissaris-generaal naar Indië zou worden gestuurd om de landvoogd aldaar, dr. H.J. van Mook, bij te staan en onderhandelingen te voeren met de Republiek.

Jonkman was afkomstig uit een remonstrants-gereformeerd leraarsmilieu, waar van moederszijde al zakelijke banden bestonden met Indië. Hij studeerde rechten in Utrecht en Toulouse, om in Leiden zijn proefschrift af te ronden en zich voor te bereiden op het

¹ Ontleend aan Bogaarts, NI, p. 2305-2315.

² M.D. Bogaarts, *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945, deel II: De periode van het kabinet-Beel 3 juli 1946-7 augustus 1948*, Band C, 's-Gravenhage 1989, hfdst. XIII, *De Grondwetwijziging-1946, tweede lezing*, p. 2119-2126; Bogaarts, NI, par. I.d, p. 2374-2400.

examen voor de Indische rechterlijke macht. Vanaf 1919 maakte Jonkman in Indië een loopbaan bij het openbaar ministerie en kwam in 1927 in de Volksraad. Daar presenteerde hij zichzelf als alumnus van de Leidse ‘ethische’ school. Het was dan ook niet verwonderlijk dat hij lid werd van de Stuw-groep, waarmee de ‘Vereeniging ter bevordering van de maatschappelijke en staatkundige ontwikkeling van Nederlandsch-Indië’ werd aangeduid die sedert maart 1930 het tweewekelijks blad *De Stuw* (tot eind 1933) uitgaf. Deze groep – waartoe naast Jonkman ook zijn ambtsvoorganger Logemann, indertijd hoogleraar aan de Rechtshogeschool te Batavia, en de toenmalige assistent-resident van politie in dezelfde stad, dr. H.J. van Mook, hadden behoord – stond voor een ethische koloniale politiek, gericht op een gematigde vorm van dekolonisatie en zelfbestuur door de Indonesiërs en op zelfstandigheid van een federatief Nederlands-Indië met een blijvende band met het moederland. Als voorzitter van de Volksraad heeft Jonkman in de laatste vergadering ervan, kort voor de overgave van de archipel aan de Japanse strijdkrachten, gepleit voor een Koninkrijk met gelijkwaardigheid van alle gebiedsdelen en gelijkberechtiging van alle volkeren van het Rijk. Uit zijn optreden toen en later bleek evenwel dat voor hem de band tussen Nederland en Indië, onder het bij hem zo geliefde Huis van Oranje, voorop stond en dat de emancipatie van Indië nooit de beëindiging ervan kon betekenen, conform de Stuw-idealën. Juist deze opvatting, die hij ook bij formateur Beel moet hebben uiteengezet, maakte hem voor de KVP – met name voor de voorzitter van de KVP-Kamerfractie mr. C.P.M. Romme die aan de rijkseenheid in moderne vorm hoe dan ook wilde vasthouden – acceptabel als bewindsman op O.G.³

Met het aantrekken van Jonkman als minister, die na de internering in Japanse kampen op verlof naar Nederland was gekomen, was wel een parlementair tacticus met Indische ervaring in huis gehaald, maar geen visionaire en doortastende politicus. Ook zijn partij, de PvdA, had echter niet zulke grote stappen inzake de verhoudingen in en met de overzeese gebieden voor ogen. De urgentieprogramma’s van KVP en PvdA voor de verkiezingen van 1946 waren dan ook op het punt van het beleid betreffende de overzeese gebiedsdelen nauwelijks van elkaar te onderscheiden en waren bovendien allebei buitengewoon vaag en beknopt gebleven, hoewel het ging om de zwaarste hypotheek uit de vorige kabinetsperiode. Beide partijen wensten liquidatie van de koloniale verhoudingen. De KVP wilde in vrijwillige samenwerking een staatkundige hervorming tot stand brengen, op de grondslag van zelfregering, op voet van gelijkwaardigheid in gecoördineerd rijksverband met andere gebiedsdelen, overeenkomstig het Koninklijk woord van 1942. De PvdA had dezelfde formulering zonder de vermelding van de Koninklijke redevoeving, maar wel voorafgegaan door de vermelding van de erkenning van het zelfbeschikkingsrecht van de bevolking van de overzeese gebieden.⁴

3 Bogaarts, *De periode van het kabinet-Beel*, Band A, 's-Gravenhage 1989, hfdst.I, par. III.d, *De formatie na 17 juni 1946: de zetelverdeling*, p. 168-171; Bogaarts, NI, p. 2316-2318 (biografie Jonkman); J.A. Jonkman, *Het oude Nederlands-Indië. Memoires*, dl. I (Assen 1971), spec. p. 71-87 en p. 282-285; F.G. van Baardewijk, Jan Anne Jonkman, in: J. Charité (red.), *Biografisch Woordenboek van Nederland*, dl.I, 's-Gravenhage 1979, p. 280-282.

4 Bogaarts, Band A, hfdst.I, par.III.b.4, *Overzeese Gebiedsdelen*; Bogaarts, NI, par. I.a, p. 2313.

Formateur Beel moest, bij het zoeken van een tekst voor het deel van het regeerakkoord over de overzeese gebieden, ruimte scheppen voor verdere onderhandelingen, zij het binnen de grenzen, getrokken in de vorige kabinetsperiode. Het (niet gepubliceerde) regeerakkoord van 17 juni 1946, waarmee de kamerfracties van KVP en PvdA hebben ingestemd, heeft coördinatie van de rijksdelen, als gelijkwaardige delen van een rijksverband, voorop gesteld, ter uitvoering van de koninklijke redevoering. Er diende een rijksconferentie te worden gehouden. Op deze conferentie, ter vestiging van een rechtsorde waarvoor het Koninkrijk de verantwoordelijkheid kon dragen, moesten alle bevolkingsgroepen in de verschillende gebiedsdelen zich vrijelijk kunnen uitspreken over hun wensen inzake de toekomstige status van hun gebieden binnen het Koninkrijk. Voor de rijksconferentie gaf de regeringsverklaring van 10 februari 1946 het kader aan. Fundamentele rechten, goed bestuur en gezonde financiën dienden te worden gewaarborgd. Regionale hervormingen in die delen van Indonesië, waar rust en orde dit al mogelijk maakten, dienden onmiddellijk te worden verwezenlijkt. Al het mogelijke zou worden gedaan – mede door de opbouw van een gezagsapparaat – tot bescherming van de in vrijheid, lijf en goed aangetaste of bedreigde volksgroepen in Indonesië en ter verzekering van hun toekomst, alsook tot vestiging en handhaving van een rechtsorde, waarvoor het Koninkrijk de verantwoordelijkheid kon dragen. Men kan aannemen dat Jonkman bij zijn aantreden zowel het regeerakkoord kreeg voorgelegd als het verslag van het onderhoud dat de formateur, samen met de beoogde aanvoerder van het PvdA-smaldeel in het kabinet, demissionair minister van Sociale Zaken W. Drees, op 22 juni 1946 in Londen heeft gevoerd met enkele Nederlandse diplomaten. Er is daar gepleit om de Indonesische kwestie in het breder verband van de V.N. aan te pakken. Deze weg is echter door de regering niet gekozen. In 1946 leefde bij de regering nog de gedachte dat de aanpassing van de verhoudingen in en met de overzeese gebieden beter geheel in eigen hand kon worden gehouden.⁵

In de regeringsverklaring van 5 juli 1946 heeft premier Beel dan ook de uitzending van een Commissie-Generaal (CG) naar Nederlands-Indië aangekondigd, die een bijdrage zou moeten leveren aan een vredelievende oplossing van het Indonesische probleem. Wat had Jonkman als eerstverantwoordelijke minister zelf voor gedachten over de toekomst van de relatie tussen Nederland en de Oost, waaraan de CG een bijdrage moest leveren? In een eerste vergadering met zijn afdelingschefs op 8 juli 1946 benadrukte hij dat hij een politiek minister was, geen vakminister. Zijn politieke visie op het Indonesische probleem leidde hij in met de stelling dat hij weliswaar vooruitstrevend was, maar dat hij géén revolutionair was. Hij was voor een geleidelijke en royale weg van vernieuwing, zoals aangegeven in de Koninklijke rede van 1942, die volgens hem door het gehele Nederlandse volk werd gedragen. Aan de andere kant was hij van mening dat de Nederlandse staat de taak overzee moest handhaven: ‘Nederland was altijd, was tot voor deze oorlog, en moet blijven een wereldrijk.’ Welke fouten Nederland ook gemaakt had, Nederland had volgens hem recht op

5 Bogaarts, Band A, hfdst.I, par. III.a, p. 96-100 (overleg in Londen), en par. III.b.4.

een taak overzee. Daarvoor was een wereldrijk nodig met vaste steunpunten en een arbeidsveld, waar Nederland een zeker monopolie had. ‘Doch wij erkennen het streven van de Indonesische volkeren om een eigen staatsverband te hebben als volkomen rechtmatig’, voegde hij er aan toe.⁶ In deze zin legde hij zijn hoofdambtenaren uit wat de taak moest zijn van de CG. Voorop diende te staan de handhaving van het Koninkrijk als wereldrijk, hetgeen Jonkman afleidde uit de eed van het Staatshoofd en artikel 1 van de toenmalige Grondwet (betreffende het grondgebied van het Rijk). De CG diende tot overeenstemming te komen met diegenen die de indruk maakten het Rijk te willen verlaten (in casu de Republikeinen). Verder dienden de belangen te worden behartigd van de Indische Nederlanders en andere minderheden en gezorgd te worden voor de godsdienstvrijheid en voor de vrijlating van geïnterneerden. Tegelijk ontwikkelde Jonkman al gedachten over de staatsconstructie: een federatie, de Verenigde Staten van Indonesië (VSI), met vier deelstaten: Java, Sumatra, Borneo en de Grote Oost. In deze visie was de Republiek slechts een deelstaat in de federatie. Een eerste concrete uitvoering van deze gedachte was de conferentie van Malino (Celebes), gehouden van 16 tot 24 juli 1946, waar landvoogd Van Mook met afgevaardigden van de niet-Republikeinse gebieden (Borneo, Grote Oost, Bangka, Billiton, Riouw-archipel), die door de Britten aan het Nederlandse gezag waren overgedragen, confereerde over de nieuwe rechtsorde in Indonesië en de band met Nederland. De federatieve gedachte werd gesteund, alsook de uitgangspunten in de regeringsverklaring van 10 februari 1946.⁷ Precies wat Jonkman voor ogen stond.

Naar het Akkoord van Linggadjati

De belangrijkste zin over de Indonesische kwestie uit de regeringsverklaring van premier Beel op 5 juli 1946 was die, waarbij hij aankondigde dat de richtlijnen uit de Koninklijke redevoering van 1942 in hun uitwerking aanpassing zouden behoeven aan de veranderde omstandigheden. De Kamer liet daarop de regering de ruimte om het Indië-beleid nader vorm te geven. In de Troonrede van 23 juli 1946 werd een wetsontwerp tot instelling van een Commissie-Generaal (CG) aangekondigd. Bij de parlementaire behandeling van dit wetsontwerp bleek zonder meer dat het politieke draagvlak voor de Indië-politiek van de regering smal bleef, al stemde de CPN – ondanks de verwerping van de motie om de troepentransporten naar Indië stop te zetten – mee. Dit politieke feit moet bij Jonkman zijn zorg voor voldoende parlementaire steun voor het Indië-beleid van de regering hebben bevestigd. Op 14 september 1946 vertrok de CG naar Indië met als voorzitter oud-premier ir. W. Schermerhorn (PvdA) en als leden het eerder genoemde KVP-Tweede Kamerlid Van

⁶ Bogaarts, NI, par. I.b, p. 2334; NIB 1945-1950, V, nr. 20, Verslag bijeenkomst min. van O.G. met zijn afdelingschefs op 22 juli 1946, aantek. 2 (betr. verslag bijeenkomst op 8 juli 1946), p. 59-61.

⁷ Bogaarts, NI, par. I.b, p. 2334-2335.

Poll en de reder F. de Boer. De politieke instructie, die eind september aan het parlement is voorgelegd, hield onder meer in het leggen van contacten met oude en nieuwe staatkundige organisaties en met de verschillende bevolkingsgroepen. Het stuk was eerder opgesteld om te tonen dat met de wensen van het parlement in Nederland rekening was gehouden dan als praktische leidraad voor de onderhandelingen. Daarnaast had minister van Financiën, dr. P. Lieftinck (PvdA), ook nog een financiële instructie weten af te dwingen. Schermerhorn was echter van plan om een realistische koers te varen. Hij vond de Nederlandse kant formalistisch en voorzag dat er radicale beslissingen moesten worden genomen en dat hij daardoor verguisd zou worden bij een groot deel van het Nederlandse volk.⁸

De uitzending van de CG werd kort nadien gevolgd door de verscheping van dienstplichtige militairen naar de Oost, behorend tot de zogeheten 7-december-divisie. De wijziging van de Grondwet in 1946 had met steun van vrijwel alle partijen – behoudens de CPN – hiertoe de mogelijkheid geopend. Jonkman toonde zich tevreden over deze verschepingen, die gepaard waren gegaan met enige ongeregelde heden in Amsterdam en in contrast stonden met de vredelievende missie van de CG. In het overleg met zijn afdelingschefs op 27 september 1947 achtte hij de opbouw van een gezagsapparaat in Indië noodzakelijk naar aanleiding van berichten over moordpartijen op Chinezen en andere excessen. De Republikeinse eis om de troepen zendingen te stoppen en de controle op zee door de Nederlandse marine op te heffen was dan ook voor deze minister onaanvaardbaar: zou die eis als voorwaarde voor een wapenstilstand worden aanvaard, dan was alles volgens hem prijs gegeven.⁹ De Republiek heeft overigens die eis laten vallen. Aan de andere kant wist ook Jonkman dat het militaire machtsmiddel slechts beperkte betekenis had. In een onderhoud met de ondernemersraad voor Nederlands-Indië op 30 september 1946 betrok hij dan ook de stelling dat de regering in Indië niet in de positie was om de rechten van de ondernemers in Indië, die in Republikeins gebied verloren waren gegaan, te garanderen.¹⁰ Met de belangen van de minderheden in Indië werd natuurlijk met grotere zorg omgesprongen. In Pangkal Pinang (Bangka) confereerde van 1 tot 12 oktober 1946 de landvoogd, in aanwezigheid van de CG, met vertegenwoordigers van alle minderheden in Indië over de vraag hoe de fundamentele menselijke rechten en vrijheden ook voor de minderheden in de nieuwe verhoudingen konden worden gewaarborgd. Jonkman was zeer tevreden met de resultaten van deze conferentie, die immers had uitgesproken dat, onder erkenning van het recht op zelfstandigheid en onafhankelijkheid van Indonesië, een voortzetting van de betrekkingen tussen Nederland en Indonesië gewenst was.¹¹

De aankomst van de CG in Indië had inmiddels vooral bij de Britse autoriteiten aldaar veel ongerustheid weggenomen. De Britse regering was er namelijk veel aan gelegen te

8 Bogaarts, NI, par. I.c; Smit (ed.), *Dagboek van Schermerhorn*, p. 1.

9 Verslag bijeenkomst min. van O.G. met zijn afdelingschefs op 27 sept. 1946, in: NIB 1945-1950, V, nr. 193, p. 429.

10 Verslag audiëntie ondernemersraad NI bij min. pres. (Beel) en min. van O.G. (Jonkman) op 30 sept. 1946, in: NIB 1945-1950, V, nr. 208, p. 478; Bogaarts, NI, p. 2407.

11 Bogaarts, NI, par. I.e, p. 2409; Notulen ministerraad 14 okt. 1946, in: NIB 1945-1950, V, nr. 253, p. 541.

voorkomen dat bij het voorziene vertrek van haar troepen uit Nederlands-Indië op 30 november 1946, door het ontbreken van een akkoord met de Republikeinen, chaos zou uitbreken, waardoor de stabiliteit van de regio gevaar liep. Met de aankondiging via de CG onderhandelingen met de Republikeinen te voeren kwam de Nederlandse regering hieraan tegemoet. De Britse regering stelde daarop de diplomaat Lord Killlearn als bemiddelaar ter beschikking. Nadat gebleken was dat beide partijen bereid waren onder zijn bemiddeling de besprekingen te hervatten, werden de partijen door hem uitgenodigd voor een eerste bijeenkomst op 7 oktober 1946. Omdat het niet voor onmogelijk werd gehouden dat Soekarno zelf de Republikeinse delegatie zou kunnen leiden, kreeg minister Jonkman door de CG de vraag voorgelegd hoe te handelen. Onder het vorige kabinet was immers de uitspraak gedaan dat spreken met Soekarno onwaardig en onvruchtbaar was. In het kabinetsberaad van 23 september 1946 heeft Jonkman zich op het standpunt gesteld dat de lijn van het vorige kabinet niet meer was vol te houden. CG en de minister waren het al in een onderhoud op 10 september 1946 eens geworden over de gedachte dat een overeenkomst met de Republiek niet mocht stranden op de persoon van Soekarno. Volgens Jonkmans betoog in het kabinetsberaad was Soekarno voor een groot deel van de bevolking het symbool van het vooruitstrevend Indonesisch nationalisme. Het kabinet zwichtte eenstemmig voor de feiten. De Vaste Commissie voor Indische Zaken uit de Tweede Kamer werd door Jonkman van deze stap op de hoogte gesteld: er werden daar geen bezwaren geopperd.¹²

Jonkman toonde zich in de kwestie-Soekarno een realistisch politicus, die de Indonesische feiten terwille van de Nederlandse belangen wenste te erkennen. Dat bleek eens te meer in het onderhoud met zijn afdelingschefs op 4 oktober 1946, waarin hij de Republikeinse beweging een vrijheidsbeweging noemde, die een eigen gebied en een eigen regering nastreefde. De Republiek was volgens hem niet van kwade bedoelingen bezielend en zou bereid zijn met Nederland in zee te gaan, mits de koloniale tijd definitief voorbij was. Blijkens berichten, zo liet Jonkman noteren, deden de Indonesiërs het goed in het beheer en bestuur. Dat was ‘voor ons, als zijnde van huis uit “beroepskolonialen”, moeilijk te verwerken’, zo gaf de minister toe.¹³ In deze periode lijkt de minister van O.G. derhalve nog besluitvaardig om de fouten van het verleden goed te maken en de nationalistische beweging de plaats te willen geven, die haar volgens hem – zij het altijd verbonden met Nederland onder het Huis van Oranje – toekwam. In zijn realistische visie op het verschijnsel Republiek werd Jonkman bijgevallen door zijn oude *Stuw*-vriend Van Mook. Bij de start van de werkzaamheden van de CG in Indië heeft de landvoogd, ambtshalve het vierde lid van de CG, in een nota zijn visie op de oplossing van de Indonesische kwestie neergelegd. Kern daarvan was dat alles dat zweemde naar het herstel van de oude overheersing, zij het in termen als ‘rijkseenheid’ of in waarborgen voor de nieuwe Indonesische federatie, vermeden

¹² Bogaarts, NI, par. I.e, p. 2400-2404; CG aan O.G., 21 sept. 1946, in: NIB 1945-1950, V, nr. 173; ministerraad 23 sept. 1946, in: idem, nr. 174, p. 381-383.

¹³ Verslag bijeenkomst min. van O.G. met zijn afdelingschefs op 4 okt. 1946, in: NIB 1945-1950, V, nr. 217, p. 490.

moest worden. Directe erkenning van de onafhankelijkheid van Indonesië was niet in het belang van het land zelf, maar het recht op onafhankelijkheid diende symbolisch in een verdrag te worden vastgelegd. De aspiraties van de Republiek moesten door Nederland worden geëerbiedigd en de Republiek moest de nationale en internationale verantwoordelijkheid van Nederland erkennen. Het was het CG-lid Van Poll die met deze visie nog de meeste moeite had: hij wilde aan de Nederlandse soevereiniteit in Indië zonder meer vasthouden, desnoods ook met militaire middelen.¹⁴ Jonkman en Van Mook representeerden toen de realistische visie van de Indische bestuurders, waar Van Poll het beperkte Nederlandse partijstandpunt vertegenwoordigde. Van Poll zou snel bijleren.

Het eerste succes dat de CG met de Republikeinen boekte was de wapenstilstandsovereenkomst op 14 oktober 1946, onder bemiddeling van Lord Killearn, al is de Republikeinse oproep tot een daadwerkelijk staakt-het-vuren lang uitgebleven. Zonder deze overeenkomst was een politiek akkoord ondenkbaar. Voor de Nederlanders was het verrassend dat de sociaal-democratische en gematigde Republikeinse minister-president Soetan Sjahrir zo snel akkoord ging met de status-quo als uitgangspositie, dat wilde zeggen dat de troepenomvang van Britten en Nederlanders als een geheel werden genomen. Daarmee werd de Nederlandse troepenmacht, hoezeer de Republiek stopzetting van de opbouw ervan had verlangd, dan toch binnengesluisd. Voor de Republiek school het voordeel van deze overeenkomst in de beperking op de activiteiten van de Nederlanders. Jonkman noemde in het kabinetsberaad over deze overeenkomst dit laatste dan ook een groot nadeel, terwijl hij ook de kanttekening plaatste dat de Republiek in deze overeenkomst de positie van gelijkwaardig partner tegenover het Nederlandse gezag had veroverd. De tacticus Jonkman had echter vele gezichten. Want tegenover zijn hoofdambtenaren uitte hij juist zijn tevredenheid over de wapenstilstand en de wijze waarop de Republiek daarbij als een gelijkwaardige tegenpartij was erkend. Volgens de minister was de toewijzing van de rol als arbiter bij geschillen aan een onpartijdige derde (de hoogste Britse militair in Z.O. Azië) in deze overeenkomst daarom gepast.¹⁵ Vanuit het departement van O.G. was echter toch een vrij zure reactie op dit succes naar de CG verzonden, die de ergernis van CG-voorzitter Schermerhorn had gewekt. Daarop reageerde Jonkman met de stelling dat er alle vertrouwen in de CG was, maar geen blind vertrouwen: 'Hier moet ik naar vele zijden verantwoording afleggen over Uw daadkracht en besluitvaardigheid ginds.'¹⁶ Deze reactie was typerend voor de houding van Jonkman in die tijd: nadat hij met veel bravoure regering en parlement had weten te winnen voor de uitzending van de CG naar Indië, begon hij bij het naderen van de – ook in zijn ogen tot op zekere hoogte – onontkoombare oplossingen voor de Indonesische kwestie uit het overleg van de CG met de Republikeinen tekenen van

14 Bogaarts, NI, p. 2404-2405; Nota LtGG (Van Mook) van 27 sept. 1946, in: NIB 1945-1950, V, nr. 191.

15 Bogaarts, NI, par. I.e, p. 2411-2417; ministerraad 21 okt. 1946, in: NIB 1945-1950, V, nr. 280; Verslag bijeenkomst min. van O.G. met zijn afdelingschefs op 18 okt. 1946, in: idem, nr. 272.

16 Min. van O.G. aan CG, 17 okt. 1946, in: NIB 1945-1950, V, nr. 267; Schermerhorn aan Jonkman, 25 okt. 1946, in: idem, nr. 312; Min. van O.G. aan CG, 28 okt. 1946, in: idem, nr. 321.

bezorgdheid te tonen, bevreesd als hij moet zijn geweest bij al te grote stappen voor de reacties in het kabinet en in het totaal onvoorbereide Nederlandse politieke veld – gezien ook de parlementaire debatten over de instelling van de CG –, waarin hij als politicus moest overleven.

Op 22 oktober 1946 startte de eerste politieke bespreking tussen de CG en de Republikeinse delegatie onder aanvoering van premier Sjahrir, bij hem thuis in Batavia. Bij de politieke onderhandelingen bleek al spoedig dat de Republikeinse delegatie de nadruk legde op de erkenning van de Republiek als vertrekpunt voor verdere samenwerking, waar de CG de gehele nieuwe rechtsorde voorop stelde. Jonkman vroeg de CG met klem om een koppeling tussen de twee visies, te weten de erkenning van de Republiek en de aanvaarding van een plaats in het gemeenschappelijk staatsverband, zoals hij in het kabinet op 28 oktober 1946 berichtte. Jonkman werd op zijn wenken bediend, want de CG kwam met voorstellen – gelijktijdig voorgelegd in Den Haag én bij de Republikeinen – voor een erkenning van het de-facto gezag van de Republiek (Java, Madoera én Sumatra) en de aanvaarding door de Republiek van de federatieve staatsvorm in Indonesië, verbonden met het Koninkrijk in een Nederlands-Indonesische Unie onder het Huis van Oranje. Jonkman paste bij de behandeling van deze voorstellen in het kabinetsberaad van 31 oktober 1946 zijn tactische mengeling van kritiek en lof toe: de CG had de regering voor voldongen feiten geplaatst, maar de inhoud van de voorstellen verdiende alle lof, vooral door de wijze waarop de innige band tussen Oranje en Nederland in de bekroning van de Unie gestalte was gegeven. Vanuit het kabinet werd wel kritiek geuit op het gedrag van de CG en op de voorstellen, met name op de te zwakke positie van de Kroon in de Unie én de afwezigheid ervan in de federatie, maar premier Beel zag er aantrekkelijke elementen in. Jonkman voelde zich door het gedrag van de CG eigenlijk verplicht ontslag te nemen, aldus zijn braaf betoog op 4 november 1946 in de ministerraad, maar hij zag in de voorstellen wel een oplossing van de problemen. Besloten werd de CG mee te delen dat de regering zich nog niet gebonden achtte aan de voorstellen en dat de CG geen verdere concessies mocht doen. Landvoogd Van Mook concludeerde niet ten onrechte dat de minister van O.G. bezig was zich in te dekken.¹⁷

De hoofdlijnen van de CG-voorstellen hebben stand gehouden. De Republikeinse delegatie vond die voorstellen aanvankelijk niet aanvaardbaar, omdat de gelijkwaardigheid tussen de twee staten om een tijdelijk verband vroeg, niet om een permanent bedoelde Unie met aan de top het staatshoofd van een der partijen. Maar de Republikeinen begrepen uit de betogen van de CG dat hieraan niet te morrelen viel. De Republikeinen moesten de CG-voorstellen echter in de achterban verkopen, zoals Jonkman bezorgd was voor het politieke draagvlak in Nederland. Een gesprek met de Vaste Kamercommissie voor Indische

¹⁷ Bogaarts, NI, p. 2417-2424; ministerraad 28 okt. 1946, in: NIB 1945-1950, V, nr. 327; ministerraad 31 okt. 1946 (Extra vergadering), in: NIB 1945-1950, VI, nr. 20; ministerraad 4 nov. 1946, in: idem, nr. 41; Van Mook aan Logemann, 6 nov. 1946, in: idem, nr. 48, aantek. 11, p. 124-125.

Zaken op 6 november 1946 had hem duidelijk gemaakt, dat de PvdA de regeringspolitiek steunde, de KVP deze politiek afwachtend bekeek en de andere partijen ter rechterzijde er geen vertrouwen in hadden. De minister begreep echter ook dat de koers van de CG onvermijdelijk was, want 'zij ginds leven onder feiten en wij hier onder principes' zoals hij zijn afdelingschefs voorhield.¹⁸ Zelf wekte Jonkman door zijn instructies bij de CG niettemin de indruk angstig te zijn voor zijn verantwoordelijkheid. De voorzitter van de CG zag de weg naar een oplossing echter helder voor zich en was niet bereid daarvan een millimeter af te wijken, 'noch voor Sjahrir, noch voor Beel', zoals hij aan de directeur van het Kabinet van de Koningin schreef.¹⁹

Nadat de CG overleg had gevoerd met leden van de Indische regering, de militaire top en met vertegenwoordigers van de niet-Republikeinse gebieden, werd de slotronde van het overleg tussen CG en de Republikeinen vanaf 11 november 1946 gevoerd in Linggadjadi. Op deze dag vergaderde het Nederlandse kabinet over de contouren van de overeenkomst, zoals aangeduid in de voorstellen van de CG. Ook nu toonde Jonkman zijn twee gezichten: enerzijds laakte hij de CG, die de instructie had overschreden, zoals in het loslaten van het Koninkrijk met gezag over alle rijkssdelen ten gunste van een Unie zonder duidelijke Kroon en gezag, anderzijds wilde hij wel toegeven dat een wijziging van de instructie voor de CG onvermijdelijk was. Binnen het kabinet waren de meningen verdeeld: zij die met de CG de sprong wilden wagen en zij die wantrouwig waren door de vaagheid van de voorstellen. Een minister vond dat de CG zonder meer gemachtigd moest worden om te tekenen. De regering moest volgens hem het risico, dat de Staten-Generaal de overeenkomst zouden afwijzen, aanvaarden. Andere ministers vonden dat de regering pas kon sanctioneren als bekend was wat zij precies aanvaardde. Besloten werd de CG om opheldering te vragen. Jonkman kreeg ook van Koningin Wilhelmina te horen dat zij meer gegevens ter beschikking wilde hebben om een oordeel te kunnen uitspreken.²⁰ Gegeven het feit dat de regering vóór 30 november 1946 een overeenkomst wilde hebben en geen kritiek had uitgeoefend op de hoofdlijnen van de ontwerpovereenkomst, ging de CG echter onverdroten voort. Met de Republiek werd de CG het over een ontwerpovereenkomst eens. De regering in Den Haag had echter geen machtiging gegeven tot tekenen. Parafering van de overeenkomst bood een uitweg, zij het dat ondertekening dan wel snel moest volgen. Om aan de onzekerheid in Indië een einde te maken besloot de CG om eerst te paraferen en daarna tekst en uitleg in Nederland te gaan geven. Op 15 november 1946 werd ten huize van Sjahrir in Batavia de overeenkomst van Linggadjadi geparafeerd.²¹

¹⁸ Bogaarts, NI, p. 2427; Verslag bijeenkomst min. van O.G. met zijn afdelingschefs op 8 nov. 1946, in: NIB 1945-1950, VI, nr. 71.

¹⁹ Schermerhorn aan mej. mr. M.A. Tellegen, dir. Kabinet van de Koningin, 6 nov. 1946, in: NIB 1945-1950, VI, nr. 54, citaat p. 139.

²⁰ Bogaarts, NI, p. 2428-2433; ministerraad 11 nov. 1946, in: NIB 1945-1950, VI, nr. 83; Dir. Kabinet van de Koningin aan min. van O.G., 12 nov. 1946, in: idem, nr. 93.

²¹ Bogaarts, NI, p. 2435-2438. De ontwerp-overeenkomst van Linggadjadi is opgenomen in NIB 1945-1950, VI als bijlage nr. 1, p. 753-756.

Het Akkoord volgde in grote lijnen de voorstellen van de CG, met als belangrijkste punten: de Republiek kreeg de facto gezag toebedeeld over Java, Madoera én Sumatra; door geallieerde of Nederlandse troepen bezette gebieden zouden geleidelijk in wederzijdse samenwerking in het Republikeinse gebied worden ingevoegd, waartoe ‘aanstands’ maatregelen zouden worden genomen; er zou een soevereine, democratische staat op federatieve grondslag worden gevestigd, de Verenigde Staten van Indonesië (vsi); beide partijen zouden samenwerken bij de vorming van een Nederlands-Indonesische Unie ter behartiging van de gemeenschappelijke belangen van Nederland en Indonesië, bestaande uit het Koninkrijk der Nederlanden (met Suriname en de Antillen) en de vsi; de Unie zou beschikken over eigen organen voor de behartiging van gemeenschappelijke belangen als buitenlandse betrekkingen, defensie en, voorzover nodig, financiën; aan het hoofd van de Unie zou de Koning der Nederlanden staan; de nieuwe rechtsorde zou haar beslag dienen te krijgen vóór 1 januari 1949; geschillen over deze overeenkomst, die door partijen niet in onderling overleg zouden kunnen worden opgelost, dienden door arbitrage te worden beslecht.

De ‘aankleding’ van het Akkoord door een Kamermeerderheid bevestigd

In zijn eerste reactie op het Akkoord liet Jonkman de CG weten dat er een overeenkomst was geparafeerd, waarmee de Nederlandse regering niet, althans nog niet, had ingestemd. Jonkman beseftte goed dat het kabinet en het parlement door de voortvarendheid van de CG voor het blok was gezet. Dat er in het kabinet daardoor spanningen waren ontstaan, kon de buitenwacht concluderen door het aftreden van de minister van Openbare Werken en Wederopbouw ir. J.A. Ringers.²² Dat een deel van die buitenwacht het ergste vreesde, op grond hiervan en van de persberichten over hetgeen in Indië werd voorbereid, bleek bij de Algemene Politieke Beschouwingen in de Tweede Kamer, begin november 1946. Daar liet KVP-fractievoorzitter Romme dreigend horen dat de plaatsing van Indonesië buiten het Koninkrijk, dus zonder directe onderschikking aan de Kroon, uit het gezichtsveld van zijn fractie lag. Zoals hij kort tevoren in een brief aan de minister van Buitenlandse Zaken mr. C.G.W.H. baron Van Boetzelaer van Oosterhout had geschreven, meende Romme dat de toekomst van het land ook van Indië – en van de verwerving van Duitse kolonmijnen – afhing.²³ Alleen de fracties van de pvdA en de CPN hadden lovende woorden voor het werk van de CG. Beel heeft in zijn antwoord aan de Kamer de hoofdlijnen van de ontwerpover-

²² Min. van O.G. aan CG, 16 nov. 1946, in: NIB 1945-1950, VI, nr. 120; Verslag bijeenkomst min. van O.G. met zijn afdelingschefs op 16 nov. 1946, in: idem, nr. 121. Ringers trad af op 30 okt. 1946, zie: Bogaarts, NI, p. 2445-2446. Uit Tessel Polmann, *Van Waterstaat tot Wederopbouw. Het leven van dr. ir. J.A. Ringers (1885-1965)*, Amsterdam 2006, p. 321-325, blijkt dat Ringers wel bezwaren had tegen de Indië-politiek, maar dat zijn gezondheidstoestand de echte aanleiding tot zijn aftreden was.

²³ Brief Romme: Bogaarts, *De periode van het kabinet-Beel*, Band A, hfdst. II Buitenlandse Zaken, p. 480. Deze brief van Romme van 26 okt. 1946 volgde na de besloten zitting van de Tweede Kamer over de Nederlandse voorstellen inzake grenscorrecties en tijdelijk beheer van economische objecten ten laste van het bezette Duitsland.

eenkomst met de Republiek uiteengezet. Handig stelde hij de omzetting van het Koninkrijk-oude-stijl in de nieuwe Unie, met de Koningin als staatshoofd, voorop, maar kondigde tegelijk – onhandig – de verplaatsing van het zwaartepunt van de vernieuwing van de rechtsorde op een rijksconferentie naar de voorbereidende besprekingen aan.²⁴ Hierdoor werd een interpretatie van het Akkoord zonder meer al afgedwongen. Het Kamerdebat had daarbij duidelijk gemaakt dat een toelichting noodzakelijk kon zijn om voldoende politieke steun voor het Akkoord te verwerven.

Op 18 november 1947 werd de ontwerpovereenkomst officieel bekend gemaakt. Dat heeft in Nederland veel los gemaakt. Was het Koninkrijk niet in twee stukken gedeeld en derhalve ‘vermoord’? Was de Grondwet niet geschonden? Waren de belangen van de bewoners van Indonesië niet verkwanseld? Was Indië niet prijs gegeven aan extremisten? Zo was er commotie bij de militaire top (generaal Kruls en admiraal Helfrich), die belet aanvroeg bij het Staatshoofd. Er kwam een buitenparlementair actieplatform, genaamd Comité Handhaving Rijkseenheid – onder aanvoering van oud-premier prof. mr. P.S. Gerbrandy met Kamerleden uit de rechtse oppositie in het bestuur -, dat het verschijnsel Republiek en het Akkoord wilde negeren en een rijksconferentie met loyale vertegenwoordigers van de overzeese gebieden voorstond. Ook binnen de KVP, een van de coalitiepartijen, rommelde het. De katholieke oud-minister van Koloniën Ch.J.I.M. Welter nam op partijbijeenkomsten het voortouw bij de tegenstand tegen een akkoord dat volgens hem en zijn aanhang de breuk in het Koninkrijk betekende met alle noodlottige gevolgen vandie voor Indië. Bij de PvdA tekende een enkeling als de doorbraak-socialist mr. P.J. Oud, oud-minister voor de vrijzinnig-democraten, verzet aan tegen het Akkoord. Daartegenover stond echter de openlijke steun voor het Akkoord bij vrijwel de gehele linkerzijde, bij groepen academici en letterkundigen. Het land was ernstig verdeeld geraakt over het Akkoord en de opvatting lag voor de hand dat door verduidelijking van het Akkoord deze ernstige breuk, die de wederopbouw van het land kon schaden, zou kunnen worden geheeld.²⁵

Jonkman kwam nu onder hoge druk te staan, ook vanuit Indië. Van Mook liet weten dat de overeenkomst met de Republiek de enige mogelijkheid was om Indië uit de problemen te halen. Een militaire pacificatie was geen alternatief. De overeenkomst diende volgens de landvoogd snel te worden getekend, omdat bij uitstel tegenstanders van een akkoord in beide kampen terrein konden winnen. Als het Akkoord werd afgewezen, zou hij aftreden.²⁶ In het kabinetsoverleg van 23 november 1946, waar de resultaten van Linggadjadi werden gewogen, meldde Jonkman de overwegingen van Van Mook. Ook was bij afwijzing van het Akkoord volgens Jonkman een breuk met de CG mogelijk en in het kielzog hiervan het aftreden van het kabinet. Beel bezwoer een breuk te voorkomen. De conclusie binnen het kabinet was dat het beter was het *fait-accompli* van het Akkoord te aanvaarden. De mi-

24 Algemene Politieke Beschouwingen, 12-15 nov.1946, samengevat in: Bogaarts, NI, p. 2447-2454.

25 Overzicht van alle uiteenlopende reacties in: Bogaarts, NI, par. I.f, p. 2454-2475.

26 LtGG aan O.G., 20 nov. 1946, in: NIB 1945-1950, VI, nr. 150.

nisterraad koos er vervolgens voor om bij de verdediging van het Akkoord het accent te leggen op de uitwerking ervan, waardoor een redelijke invloed van Nederland in Indië werd gehandhaafd en het Akkoord voor Indonesië acceptabel bleef. Ook voor het parlement zou het Akkoord gemakkelijker te aanvaarden zijn, wanneer de regering kon wijzen op meer garanties voor een Nederlandse invloed dan het Akkoord bood. Hiermee was een eerste aanzet tot de Nederlandse interpretatie van het Akkoord geboren. Jonkman wist handig enkele punten van het Akkoord in dit beraad al aan Nederlandse voorwaarden te binden: de soevereiniteit van de federatie diende ten dele aan de Unie te worden afgestaan; de onevenwichtige federatie moest in evenwicht worden gehouden door een hecht centraal orgaan; de toewijzing van het de facto gezag aan de Republiek was afhankelijk van de medewerking aan de opbouw van de Unie. De minister van O.G. was dan ook weinig gelukkig met de arbitrage-bepaling in het Akkoord, omdat daarmee de uitleg ervan aan derden werd overgelaten.²⁷ Dit gaf Jonkman een extra reden om de Nederlandse interpretatie op voorhand vast te leggen.

Op 28 en 30 november 1946 vond overleg over het Akkoord plaats tussen het kabinet en de naar Nederland overgekomen leden van de CG, die werden vergezeld door secretaris-generaal mr. P. Sanders. Aan dit overleg was het nodige vooraf gegaan. Van Poll was door de fractie van de KVP in de Tweede Kamer, met name door Romme, onder handen genomen. De fractie wenste een nadere interpretatie van het Akkoord, zoals op het punt van de zwaarte van de Unie. Voor Van Poll golden vooral politieke argumenten, voor Romme c.s. juist juridische. Schermerhorn werd door de berichten van zijn PvdA-vrienden zich ervan bewust dat duidelijkheid over de nieuwe staatsconstructie geboden was. Nadat Beel het overleg had geopend met het uitspreken van de hoop dat door aanvulling en interpretatie het Akkoord voor parlement en volk acceptabel kon worden gemaakt, gaf Schermerhorn uitleg over de zijns inziens onontkoombare weg van de voldongen feiten naar het Akkoord en waarschuwde hij ervoor dat door traineren de spanningen in Indië zouden kunnen oplopen. Jonkman woof deze waarschuwing weg: enige vertraging was goed om de wapenstilstand in Indië te beproeven. De minister bepaalde vervolgens de koers naar de Nederlandse interpretatie van het Akkoord. Hij waardeerde het Akkoord, dat volgens hem geen staatsrechtelijk stuk was, wel als een psychologisch-staatskundig werk, dat de partijen moest verzoenen en de koloniale verhouding moest vervangen door volledig deelgenootschap. Als zodanig zag Jonkman het Akkoord als uitgangspunt voor een nieuwe rechtsorde, die hij wel graag scherper vastgelegd zag. Hij verzette er zich namelijk bij voorbaat tegen om aan groepen, die geen machtspositie hadden of zich niet volledig konden doen gelden, macht over te dragen zonder voldoende waarborgen. Jonkman lokte in dit overleg dan ook discussies uit over de verzekering van het Nederlandse gezag in de overgangstijd tot het moment van invoering van de nieuwe rechtsorde, over de positie van de Kroon en van de Unie-organen, over de vertegenwoordiging van de Kroon in de federatie en over de

²⁷ Ministerraad 23 nov. 1946 (Buitengewone vergadering), in: NIB 1945-1950, VI, nr. 160; Bogaarts, NI, par. I.g, p. 2475-2476.



Op 28 november 1946 kwam de ministerraad, in tegenwoordigheid van de Commissie-Generaal (CG), bijeen ter bespreking van de ontwerp-overeenkomst van Linggadjadi. Van links naar rechts: mr. P. Sanders, secretaris-generaal van de CG; de leden van de CG: F. de Boer, ir. W. Schermerhorn, voorzitter van de CG, en M.J.M. van Poll; minister van Financiën, dr. P. Liefstinck. (Spaarnestad Photo/Foto Anefo)

bescherming van de minderheden. Hiermee bedoelde hij ook bij voorbaat de wind uit de zeilen te nemen van de geheide tegenstanders van het Akkoord, te weten de KVP-ministers mr. J.H. van Maarseveen (Justitie) en dr. G.W.M. Huysmans (Economische Zaken). Tot slot bepleitte Jonkman verheldering van deze zaken in een toelichting, gezien ook de ter beschikking gestelde bindende notulen van de onderhandelingen. Hij stelde wel dat die toelichting alleen maar bindend kon zijn op punten, waar beide partijen het over eens waren. Een ander deel kon alleen het Nederlandse standpunt weergeven en slechts een ontbindende voorwaarde zijn voor het geval de andere partij zich daarmee niet bleek te kunnen verenigen. De geparafeerde overeenkomst en de toelichting zouden aan de Tweede Kamer worden voorgelegd als deel van het Indië-beleid (niet als verdrag). In de considerans van het Akkoord was immers vermeld dat het Akkoord zou worden onderworpen aan de goedkeuring door de volksvertegenwoordiging. Besloten werd dat de CG een toelichting zou maken op basis van de bindende notulen van de onderhandelingen en van redevoeringen van CG-leden.²⁸

In het overleg met zijn hoofdamtbenaren op 2 december 1946 gaf Jonkman aan waarom een toelichting op het Akkoord voor de hand lag. Het stuk had volgens hem staatsrechtelijk

²⁸ Ministerraad 28 nov. 1946 (Buitengewone vergadering, met de CG, in twee zittingen), in: NIB 1945-1950, VI, nrs. 194 en 195; ministerraad 30 nov. 1946 (idem), in: NIB 1945-1950, VI, nr. 207; Smit (ed.), *Dagboek van Schermerhorn*, p. 150-162; Bogaarts, NI, p. 2478-2483.

ke trekken, die om toelichting vroegen; de CG beschikte daarbij over nadere gegevens, die de regering niet kende. Jonkman was van mening dat die toelichting integrerend deel zou uitmaken van de ontwerpovereenkomst en door de Republiek zou dienen te worden aanvaard. De ontwerpovereenkomst was naar de opvatting van Jonkman overigens aanvaardbaar als psychologisch-staatkundig werkstuk, conform de opdracht van de CG om voorbereidingen te treffen voor de nieuwe rechtsorde. Het werkstuk had immers van vijanden 'makkers' gemaakt en tegelijk de breuk met de koloniale verhoudingen vastgelegd. De overeenkomst met de Republiek gaf ook een idee van gelijkwaardigheid, hetgeen Jonkman juist vond. Anderzijds, zo somde Jonkman op, gaf het werkstuk aan dat de Republiek onder de wet terugkeerde, namelijk waar de Nederlandse regering zich verplichtte wettelijke stappen voor de nieuwe rechtsorde te nemen. Bovendien bleef de soevereiniteit in de overgangstijd bij het koninkrijk. Tenslotte werd de soevereiniteit in de toekomst opgedragen aan de federatie in Indonesië, niet aan de Republiek. De stellingname van de minister was duidelijk: de Republiek was ingetoomd.

In deze lijn begon Jonkman al met de eigen uitleg waar het de afspraak uit het Akkoord betrof om 'terstond' te beginnen met de invoeging van bezette gebieden in Republikeins gebied en het verminderen van de troepen. Dat moest men niet letterlijk nemen: Nederland kon volgens hem niet zo maar machtsmiddelen uit handen geven, terwijl in enkele gevallen eerst nog het oordeel van de betrokken bevolking diende te worden gevraagd. Nieuw-Guinea zou eventueel zonder uitspraak van de bevolking een eigen status moeten krijgen. Uit een volgend overleg op zijn departement bleek dat Jonkman bij zijn uitleg van het Akkoord een eigen agenda had. De minister verklaarde alleen maar te hebben meegewerkt aan dit Akkoord in de verwachting en de hoop 'dat wij in staat zullen zijn bij de uitwerking alles in te halen wat wij toch eigenlijk bij het tekenen allemaal prijs gegeven hebben'. Eerst moest er met de Republiek worden samengewerkt en pas daarna 'zullen wij kunnen trachten ons te herstellen en ook daar te herrijzen'. Hij dacht daarbij met name aan de uitwerking van de Unie-gedachte, aan de plaatsing van het Huis van Oranje in de top van de Unie met steunpunten in de leden van de Unie, aan de optuiging van de niet-Republikeinse gebieden in de Indonesische federatie en aan de gezagshandhaving in die gebieden met Nederlandse hulp.²⁹ Jonkman bleef derhalve zijn gedachte over recht en taak van Nederland overzee, zoals bij het begin van zijn ambtsperiode op O.G. uitgesproken, trouw!

Begin december 1946 vergaderde het kabinet zowel met als zonder de CG over de toelichting op het Akkoord; op 9 december 1946 werd de CG op de hoogte gesteld van de inhoud van de regeringsverklaring die op 10 december 1946 zou worden afgelegd. In de toelichting heeft de CG sterk het politieke karakter van de overeenkomst benadrukt, waaruit de onvolledigheid noodzakelijk voortvloeide. Een rechtscheppende werking – de lijnen voor de nieuwe rechtsorde – kon de overeenkomst naar de opvatting van de CG niet worden

²⁹ Bijeenkomst min. van O.G. met zijn afdelingschefs op 2 dec. 1946, in: NIB 1945-1950, VI, nr. 216; idem op 14 dec. 1946, in: idem, nr. 270.



De leden van het kabinet-Beel achter de regeringstafel tijdens het uitspreken van de regeringsverklaring inzake de ontwerp-overeenkomst van Linggadjadi door minister van Overzeese Gebiedsdelen mr. J.A. Jonkman op 10 december 1946 in de Tweede Kamer der Staten-Generaal. (Spaarnestad Photo)

ontzegd, maar de juridische structuur van het Koninkrijk zou niet veranderen, zolang zij niet langs wettelijke weg via wijziging van de Grondwet tot stand was gekomen. De overeenkomst gaf volgens de CG derhalve slechts aan in welke richting maatregelen voor een nieuw staatsbestel dienden te gaan, waaraan mede de conclusies van de conferenties van Malino en Pangkal Pinang ten grondslag lagen. Met het oog op de rijksconferentie waren daarom ook voor de Unie alleen enkele hoofdlijnen bepaald. De vertegenwoordiging van het koninklijk gezag van de Unie in de Indonesische federatie was zelfs open gelaten. De Republiek was dan wel de-facto erkend, maar gebonden aan de samenwerking tot oprichting van een soevereine en democratische federatie in Indonesië, de partner van het Koninkrijk in de Unie. Bijzonder was wel dat de CG pleitte voor een aparte status voor Nieuw-Guinea (een voorstel van Van Mook), dat in de Tweede Kamer nog door Jonkman verder is benadrukt als uitwijkplaats voor de Indische Nederlanders. Waar de CG voorzichtig het beginsel van samenwerking bij vermindering van de troepensterkte aan beide zijden, zoals in het Akkoord verwoord, behandelde, zou ook hierin Jonkman tegenover de Kamer verder gaan. In zijn visie diende de voorbereiding van de nieuwe rechtsorde in Indië op voldoende

machtsmiddelen te stoelen. Jonkman heeft de Nederlandse verantwoordelijkheid voor de overgangperiode aldus weten te onderstrepen, waarmee een belangrijk punt van kritiek werd ondervangen. Op het centrale punt van de kritiek op het Akkoord – de eenheid van het rijk – heeft Jonkman in de regeringsverklaring en later in het Kamerdebat de transformatie van het oude Koninkrijk in de Unie, bestaande uit het Koninkrijk-nieuwe-stijl en de Indonesische federatie, scherp weten te omlijnen. De Unie zou soeverein zijn en met koninklijk gezag bekleed op de daarvoor gereserveerde terreinen. De regering liet bij monde van Jonkman weten dat zij bereid was het Akkoord te doen tekenen, zij het dat die ondertekening de Nederlandse regering tot niets meer of anders verbond, dan wat volgens de CG-toelichting was overeengekomen, met onverkorte inachtneming van wat de regering in de Kamer had verklaard.³⁰ Daarmee heeft Jonkman het Akkoord ‘aangekleed’ en in overeenstemming gebracht met zijn eigen, hiervoor al genoemde, ideeën.

Romme heeft het Akkoord met alle interpretaties, zoals voorgelegd en verklaard, passabel geacht. Hij achtte het Akkoord nodig om internationaal aanzien te houden en tijd te winnen voor de Nederlandse machtsopbouw. Hij was het die in zijn Kamerrede van 16 december 1946 ‘het werkelijke Linggadjati’ onderscheidde van ‘het naakte Linggadjati’, dat als een ‘fantom’ in Nederland de ronde had gedaan met zaken als een niet-soevereine Unie, met de Kroon als louter ornament op een Unie zonder gezag. Voor Romme stond de blijvende band tussen Nederland en Indië via ‘het werkelijke Linggadjati’ voorop. Alleen zo was immers het sociale program van de regering volgens hem uitvoerbaar, waarmee Romme erkende dat de blijvende band van vitaal belang was voor de Nederlandse economie. Die blijvende band moest worden verzekerd via een Unie, waaraan de delen ondergeschikt zouden zijn. De KVP-voorman liet zijn instemming met het Akkoord dan ook afhangen van de verzekering dat de CG-toelichting en de regeringsverklaring ook door de Republiek zouden worden erkend.

Romme sprak voor het overgrote deel van zijn fractie. Een afwijkend standpunt werd vertolkt door jhr. mr. G. A. M. J. Ruys de Beerenbrouck die grote bezwaren uitte tegen de Unieconstructie, die hij vooral met het oog op de godsdienstvrijheid te licht bevond. Duidelijk was dat Romme niet zonder reden zijn instemming met het Akkoord liet afhangen van enkele verduidelijkingen. Naast de onvoorwaardelijke steun van de linkerkant in de Kamer stond de onverzoenlijke oppositie tegen het Akkoord ter rechterzijde. In zijn antwoord aan de Kamer op 19 december 1946 typeerde Jonkman het Akkoord vooral weer als psychologisch-staatkundig stuk, waarbij verdere invulling moest worden overgelaten aan de rijksconferentie. Daarmee nam hij wel afstand van de visie van Romme, maar wenste de KVP-fractie tegemoet te komen door de eigen ‘aankleding’ van het Akkoord tot wederzijdse verbintenis te verheffen. De regering stelde zich voor om door middel van een briefwisseling met de tegenpartij vast te leggen, dat de beide partijen de 17 artikelen van het Ak-

³⁰ Bogaarts, NI, p. 2484-2492. De CG-toelichting en de regeringsverklaring van 10 dec. 1946 zijn opgenomen in NIB 1945-1950, VI als bijlagen, resp. nr. 2, p. 756-778, en nr. 3, p. 778-784.

koord zouden tekenen zoals de toelichting en de regeringsverklaring die bedoelden. Het rechterdeel van de Kamer kwam hij tegemoet door de Nederlandse verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van een nieuwe rechtsorde te benadrukken. Met verve hield hij een weinig wijs pleidooi voor de 'zware Unie', waarmee hij het klimaat voor de onderhandelingen met de Republiek verzwaarde, terwille van Romme en andere Kamerleden die bezorgd waren over de structuur van de Unie. Een andere fout maakte Jonkman door het verzoek tot vrijgave van de notulen van de onderhandelingen, die de basis waren voor de CG-toelichting, te weigeren. Daarmee vergrootte hij de achterdocht bij de oppositie en de weifelaars in het regeringskamp. Retorisch was Jonkman in dit debat wel op dreef. Zo kantte hij zich scherp tegen de opvatting van het Kamerlid J. Schouten (ARP), die een nationale oplossing door herstel van orde en gezag voorstond. De stelling van de minister was dat Nederland had moeten onderhandelen, toen het gezag nog in Nederlandse handen was. Omdat dat was nagelaten, moest er onderhandeld worden 'zonder het gezag in handen te hebben'.³¹ Gelet op de betogen zou de KVP-fractie weliswaar het beleid kunnen steunen, maar op bepaalde voorwaarden. Om de eenheid in zijn fractie te bereiken, zag Romme zich genoodzaakt 'het werkelijke Linggadjati', zoals dat door hem werd begrepen, nog eens te onderstrepen. Na overleg met de voorzitter van de PvdA-fractie Van der Goes van Naters – en via hem met Schermerhorn in diens loge – kwam er een motie van hem en jhr. mr. M van der Goes op tafel die het beleid van de regering steunde om een wederzijdse verbintenis met de Republiek aan te gaan, met inachtneming van de geldende Grondwet, (die) tot niets meer of anders (verplichtte) dan wat volgens de CG-toelichting te Linggadjati was overeengekomen, met onverkorte inachtneming van de regeringsverklaring en de aanvulling daarop op 16 december 1946 (antwoord aan de Kamer door Jonkman). Van der Goes had ingestemd met de motie, omdat hij die slechts van binnenlands belang achtte. Achteraf gaf hij toe de psychologische werking van de motie op de Indonesiërs te hebben onderschat. Schermerhorn had de ondertekening van de motie door de PvdA-fractie gebillijkt, omdat de regering zelf had gemeend het Akkoord van een 'aankleding' te moeten voorzien. Terugblikkend meende de toenmalige PvdA-bewindsman van Sociale Zaken Drees dat Jonkman ten onrechte het Akkoord had gekoppeld aan de CG-toelichting en de regeringsverklaring, waardoor Romme gelegenheid was geboden tot vastlegging van de 'aankleding' van het Akkoord bij motie. Van der Goes had volgens hem niet moeten bukken voor Romme, omdat

31 Bank, Katholieken, p. 226-227; Bogaarts, NI, par. I.g: De Tweede Kamer over 'Linggadjati' (16,17, 19 en 20 december 1946), p. 2495-2523.

32 Bogaarts, NI, par. I.g, p. 2523-2529. Smit (ed.), *Dagboek Schermerhorn*, p. 178-188; M. van der Goes van Naters, *Met en tegen de tijd. Herinneringen* (Amsterdam 1980), p. 170; W. Drees, *Zestig jaar levenservaring* Amsterdam 1962, p. 220-222; W. Drees, 'Van der Goes een vreemde vriend. Kanttekeningen bij een interview', in: *Vrij Nederland*, 3 juli 1971, p. 13; John Jansen van Galen, Herman Vuijsje, Drees. *Wethouder van Nederland* (Alphen a.d. Rijn 1980), p. 100-101; Ronald Gase, "'PvdA liet zich in Indonesiëbeleid paaien door premierschap Drees". Oud-Kamerlid Van der Goes van Naters kijkt terug op zijn vele conflicten', in: *NRC-Handelsblad*, 21 dec. 1985, p. 6. Ook Hans Daalder komt in zijn *Vier jaar nachtmerrie* (p. 75-79) tot de conclusie dat de 'aankleding' van het Akkoord begonnen is in het ministeriële overleg, waaraan Drees deelnam; het was hem echter niet mogelijk na te gaan of Drees zich binnenskamers al dan niet heeft verzet tegen 'de aankleedpartij'.

de KVP een echte crisis toch niet zou hebben aangedurfd.³² Indertijd heeft Drees zijn bezwaren echter niet geuit, zodat de ‘aankleding’ van het Akkoord door de regering een feit was en de motie er lag. Het was nu aan de regering, in het bijzonder aan Jonkman, om te trachten aan dat Kamervotum recht te doen.

De ‘aankleding’ van het Akkoord van Linggadjati gewogen en te dik bevonden

Nadat het stof van het Kamerdebat over het Indië-beleid van december 1946 was gaan liggen, kon worden bekeken wat er nu precies was bereikt. Bij motie was een bepaalde interpretatie van het Akkoord van Linggadjati vastgelegd als voorwaarde tot definitieve ondertekening ervan; de Republiek diende die interpretatie te aanvaarden. Minister Jonkman, die de motie officieel als steun aan het regeringsbeleid had beschouwd – hij had er zich overigens blijkens zijn memoires niet in verdiept –, vroeg zich in het kabinetsberaad van 23 december 1946 wel af of de Indonesische delegatie zonder meer bereid zou zijn de overeenkomst te ondertekenen in een vorm als door de Nederlanders gewenst. In ditzelfde beraad moest hij ook het *fait accompli* van de conferentie in Den Pasar (Bali, 18-24 december 1946) verdedigen, waar, in het verlengde van de uitkomsten van de conferentie in Malino en de overeenkomst van Linggadjati, de contouren waren uitgetekend voor de deelstaat Oost-Indonesië als deel van de toekomstige federatie VSI.³³ Heeft het Nederlands-Indisch bestuur in Batavia haast betracht om de Republiek in het oostelijk deel van de archipel de pas af te snijden? Het uitstel van de officiële ondertekening van het Akkoord van Linggadjati en de verzwaaring ervan aan Nederlandse kant door de motie Romme / Van der Goes moeten in de ogen van de Republikeinse regering door de ontwikkelingen in Oost-Indonesië zeker een omineuze betekenis hebben gekregen. Jonkman heeft in het kabinet de situatie in Oost-Indonesië echter toegejuicht, omdat een krachtig optreden tegen het extremisme acceptabel en doeltreffend kon zijn in de vorm van Nederlandse bijstand aan een zelfstandige deelstaat. Waarschijnlijk beseftte Jonkman toen niet dat de geloofwaardigheid van dergelijk optreden sterk werd aangetast door de acties van Nederlandse militairen tegen extremisten op Zuid-Celebes vanaf begin december (Westerling-affaire).³⁴

Toch moet de Nederlandse regering gemeend hebben – ondanks de door Jonkman geuite twijfel – dat de Republiek de Nederlandse interpretatie van de ontwerpovereenkomst zou aanvaarden. In hetzelfde kabinetsberaad van 23 december 1946 werd namelijk ook gesproken over nieuwe instructies op financieel terrein voor de CG. Minister van Financiën Liefstinck wenste in aanvulling op de politieke kanten van het Akkoord te komen tot afbakening en zekerstelling van de financiële verhoudingen, zoals op het terrein van de schul-

³³ J.A. Jonkman, *Nederland en Indonesië beide vrij. Memoires*, dl. II, Assen-Amsterdam 1977, p. 70; ministerraad 23 dec.1946, in: NIB 1945-1950, VI, nr. 303, pt. 3.a; Bogaarts, NI, par. II.a, p. 2531-2535.

³⁴ Bogaarts, NI, par. II.a, p. 2535-2536, met aantek. 255 voor literatuurverwijzing.

den jegens het moederland. Het was deze minister die in de vergadering van het kabinet over militaire zaken een dag later ook nog duidelijk maakte dat Nederland tot eind 1947 de tijd had om orde op zaken te stellen in Indië. De taak van de strijdmacht in Indië zou zo snel mogelijk moeten worden beperkt tot een politieke.³⁵ Liefstinck zette hiermee zowel de ondertekening van het Akkoord als de uitvoering ervan op scherp. Jonkman had er blijkens dit overleg geen moeite mee het eisenpakket jegens de Republiek op te tuigen, hetgeen zich moeilijk liet rijmen met zijn twijfel of zelfs de politieke ‘aankleding’ van het Akkoord door de Republiek zou worden gehonoreerd. Eens te meer toonde Jonkman hiermee zijn dubbel gezicht: als lid van het kabinet zocht hij naar eensgezindheid in het beleid, terwijl hij als minister van O.G. soms wel beter wist. In het beraad met zijn afdelingschefs toonde Jonkman zich namelijk wel bewust van de totaal andere visie van de Republiek (blijkens de propaganda van Djokja) op de kernpunten van het Akkoord: de erkenning de facto werd door de andere partij opgevat als volledige soevereiniteit, de federatie als een tijdelijk verschijnsel dan wel als een verzameling staten onder leiding van de Republiek, de Unie als een vorm van samenwerking met Nederland en de positie van de Kroon als een formaliteit. Bovendien was het volgens hem de vraag of de Republiek de ondertekening feitelijke rechtskracht zou kunnen geven. Evenzo poneerde hij dat in Nederland de tegenstellingen zozeer op de spits waren gedreven dat er volgens hem sprake was van een – zij het milde – vorm van burgeroorlog.³⁶ In wezen gaf Jonkman hiermee een goed beeld van de ontstane patstelling na het Kamerdebat: als het Akkoord niet naar letter en geest volgens de Nederlandse interpretatie zou worden uitgevoerd, bleef weinig anders over dan hetzij militair optreden, hetzij aftreden van het kabinet om plaats te maken voor een conservatiever bewind dat de verantwoordelijkheid voor militair optreden wilde nemen. Aan Republikeinse kant kon men, gelet op de eigen propaganda, niet te veel concessies doen zonder verraad te plegen aan de eigen bestaansgrond met alle gevolgen vandien. Alleen door goede wil aan beide kanten zou deze patstelling kunnen worden verlaten.

Op 2 januari 1947 werd in het kabinetsberaad duidelijk dat de stelling van Jonkman, dat Nederland was door de Indische zaak was gespleten, zelfs in het coalitiekabinet opgeld deed: de katholieke ministers Van Maarseveen en Huysmans hadden namelijk vrijwel geen vertrouwen meer in de CG, die op het punt stond naar Indië te vertrekken om het Akkoord naar de definitieve ondertekening en vervolgens tot nadere uitwerking te brengen.³⁷ Besloten werd daarom de CG te versterken met een financiële en een staatsrechtelijke specialist. Hiervoor werden uiteindelijk aangezocht de directeur van De Nederlandsche Bank prof.drs. S. Posthuma en de hoogleraar te Utrecht dr.mr. J.H.W. Verzijl. Beiden hadden zich aanvankelijk bevonden in het kamp van de tegenstanders van het Akkoord.³⁸ Alleen

35 Notulen Raad Militaire Aangelegenheden van het Koninkrijk (R-MAK), 24 dec.1946, in: NIB 1945-1950, VI, nr. 308, pt 6; Bogaarts, NI, par. II.a, p. 2536-2538.

36 Verslag bijeenkomst min. van O.G. met zijn afdelingschefs op 23 dec.1946, in: NIB 1945-1950, VI, nr. 304.

37 Ministerraad 2 jan. 1947 (Buitengewone vergadering), in: NIB 1945-1950, VI, nr. 329.

38 Bogaarts, NI, par. II.a, p. 2540-2541.

zo meenden de KVP-ministers zich verzekerd te weten van de doorvoering van de ‘aankleding’ van het Akkoord. Binnen de KVP was het gemor over de Linggadjati-politiek ook steeds luider geworden: eind januari 1947 zou een Voorlopig Comité van Actie onder aanvoering van oud-minister Welter de anti-Linggadjati-activisten binnen de katholieke groep proberen te bundelen. Tegelijkertijd overtuigde politiek leider Romme zich door een rondreis in Indië – zonder enig contact met Republikeinen – van zijn gelijk dat het ‘aangeklede Linggadjati’ de uiterste grens was voor zijn partij.³⁹

Hoewel Jonkman de geringe manoeuvreerruimte aan Republikeinse kant goed inschatte, won de tacticus in hem het en kwam hij de katholieke politici tegemoet door in het kabinetsberaad met de CG op 2 januari 1947 de ‘aankleding’ van het Akkoord als voorwaarde voor de ondertekening ervan nog verder op te tuigen: het ging hem ook om een door beide partijen te accepteren verwijzing naar het nog te sluiten financieel-economisch akkoord.⁴⁰ Voor een Nederlandse akkoordverklaring op staatkundig terrein vormde de overeenstemming over een financieel-economische basis volgens hem een noodzakelijke voorwaarde. Daarnaast moest een staakt-het-vuren worden afgekondigd en de verzekering worden verkregen inzake de vrijlating van geïnterneerden in Republikeins gebied (uitvoering van de kleine motie Romme, die op 19 december 1946 in de Tweede Kamer met de stemmen van de CPN tegen was aanvaard). Bij monde van CG-voorzitter Schermerhorn is het hele eisenpakket aanvaard. De CG zag haar taak nog slechts gelegen in de verdediging van het Nederlandse standpunt tegenover de Indonesische delegatie; de verantwoordelijkheid voor de gehele gang van zaken rond het Akkoord lag in haar visie nu bij de Nederlandse regering, in het bijzonder bij minister Jonkman.⁴¹ Het Nederlandse kabinet wenste immers ‘van uur tot uur’ geïnformeerd te worden over het verloop van de hernieuwde contacten met de Indonesische delegatie en niet meer voor voldongen feiten te worden geplaatst.⁴²

De CG moest na terugkeer in Indië op 9 januari 1947 spoedig vernemen dat de militaire situatie door de vele bestandschendingen was verslechterd.⁴³ Voor CG-lid De Boer stond vast dat de Republikeinen de zaak beduvelen. De CG was echter met de landvoogd van mening dat het bestand ondanks de schendingen ervan niet kon worden opgezegd, vooral vanwege de negatieve indruk daarvan op het buitenland.⁴⁴ Op haar beurt koesterde de Republiek het nodige wantrouwen jegens Nederland; Djokja had tegelijk een onrustig binnenlands politiek front in het oog te houden. Doordat getreuzeld werd met de definitieve ondertekening van het Akkoord, viel voor de Republikeinse regering het voordeel van het Akkoord in haar propaganda – zoals de toekenning van het de-facto gezag over Java en Su-

39 Kwestie-Welter: Bogaarts, *De periode van het kabinet-Beel*, Band A, hfdst.I, par. VII.a; Rondreis Romme: Bogaarts, NI, par. II.a, p. 2546-2548.

40 Ministerraad 2 jan.1947 (Buitengewone vergadering, met de CG), in: NIB 1945-1950, VI, nr. 330, spec.p. 723; Bogaarts, NI, par. II.a, p. 2542-2543.

41 Kleine motie Romme: Bogaarts, NI, par. I.g, p. 2524; CG-standpunt: Smit (ed.), *Dagboek van Schermerhorn*, p. 197-198.

42 Ministerraad 2 jan.1947, in: NIB 1945-1950, VI, nr. 330, p. 725 en p. 733; Bogaarts, NI, par. II.a, p. 2543.

43 Bogaarts, NI, par. II.a, p. 2544.

44 Bogaarts, NI, par. II.a, p. 2548; Notulen 39^e vergadering CG, 16 jan.1947, in: NIB 1945-1950, VII, nr. 26.

matra – tegenover de achterban weg. De Republikeinse regering besefte dan ook goed dat het in deze sfeer moeilijk zou zijn om zelfs het ‘naakte Linggadjadi’ in het Republikeinse parlement aanvaard te krijgen. Bij de eerste bespreking tussen de CG en de Republikeinse delegatie op 22 januari 1947 ging het al mis: de Republikeinen voelden zich slechts gebonden aan de notulen van de onderhandelingen en de toen gevoerde correspondentie met de CG, waartegenover de CG onverkort vasthield aan toelichting en regeringsverklaring als voorwaarden voor ondertekening. Daarnaast werden als aanvullende voorwaarden verduidelijkingen geëist inzake de militaire en economische situatie. Aan Nederlandse kant was het Akkoord met deze aanvullende voorwaarden om tot ondertekening te komen toch wel erg ‘dik aangekleed’.⁴⁵

Een ‘half-gekleed’ Akkoord als uitweg uit de impasse

Op 8 februari 1947 besloot het kabinet van de Republiek officieel om slechts toestemming te geven tot ondertekening van het Akkoord met de notulen en de correspondentie tussen de delegaties tijdens de onderhandelingen. Daarmee werd de Nederlandse uitnodiging om in te stemmen met de Nederlandse interpretatie officieel afgewezen. Minister Jonkman liet daarop publiceren dat het in deze kwestie niet ging om het opleggen van een nieuw Akkoord naar Haagse snit, maar dat aan Nederlandse zijde een verduidelijking was opgesteld ten behoeve van de behandeling van de ontwerpovereenkomst in de Tweede Kamer. Het stond de Republiek volgens hem vrij om zelf ook met een toelichting op het Akkoord te komen.⁴⁶ In het kabinetsberaad van 10 februari 1947 meende Jonkman dat Nederland zich hiermee welwillend opstelde jegens de Republiek. Maar een van de kabinetsleden vond dat Nederland langs de weg van een regeringsverklaring, waarin afwijkingen van het Akkoord en soms toevoegingen waren verwerkt, in een impasse was geraakt. De tijd werkte volgens deze minister voor de Republiek. Hij begreep goed dat Nederland een militaire actie vanwege onenigheid over de uitleg van het Akkoord niet kon rechtvaardigen tegenover de buitenwereld. Dit laatste werd onderschreven door de minister Zonder Portefeuille, belast met VN-zaken, de gezaghebbende diplomaat mr. E.N. van Kleffens. Premier Beel stelde vervolgens vast dat een niet-aanvaarden door de Republiek van de Nederlandse toelichting op het Akkoord nimmer voldoende aanleiding kon zijn voor een militair ingrijpen.⁴⁷

Nu de Republiek de Nederlandse toelichting en regeringsverklaring niet wilde aanvaarden en ook niet bereid leek daarop zelfs maar te reageren, bleef weinig anders over dan een

45 Bogaarts, NI, par. II.a, p. 2551-2553.

46 Republikeins communiqué en ANP-bericht in NIB 1945-1950, VII, nr. 140, p. 399-400, aantek.2; Bogaarts, NI, par. II.a, p. 2555-2556.

47 Ministerraad 10 febr. 1947, in: NIB 1945-1950, VII, nr. 140, spec. p. 399-401. De bedoelde PvdA-minister zou wel eens, gelet op de context, de minister van Financiën, dr. P. Liefstinck, kunnen zijn geweest; Bogaarts, NI, par.II.a, p 2556.

uitweg te construeren die én de Republiek tegemoet kwam én Nederland uit de impasse haalde. Landvoogd Van Mook liet de CG weten af te treden als de zaak op de ‘aankleding’ zou vastlopen. Het CG-lid De Boer en de in Indië vertoevende KVP-fractie leider Romme – die aan enkele CG-vergaderingen deelnam – meenden echter dat voluit aan de Nederlandse eisen moest worden vastgehouden, maar Schermerhorn en Van Poll zochten naar oplossingen.⁴⁸ Schermerhorn stelde een protocol op hoofdpunten voor, ontleend aan de CG-toelichting op het Akkoord en de regeringsverklaring, dat aan de Republiek zou worden voorgelegd (de methode-Schermerhorn). Het was Van Poll die de oplossing bracht: de Republiek zou erkennen dat de Nederlandse regering zich bij ondertekening van het Akkoord tot niets meer of anders zou verbinden dan in de CG-toelichting en de regeringsverklaring was begrepen (de methode-Van Poll). Van wederzijdse overeenstemming en verbintenis over de interpretatie was in de methode-Van Poll geen sprake meer. Het Kamervotum werd in deze methode op dat punt niet gehonoreerd. Een derde en militaire weg, die vooral door De Boer werd voorgestaan, zag Van Poll slechts als mogelijkheid als alles was beproefd om overeenstemming te bereiken. Schermerhorn en Van Mook meenden dat de methode Van Poll nog een kans was om het Akkoord te redden. Zelfs Romme achtte het niet onmogelijk dat de regering in Den Haag de methode Van Poll zou beschouwen als een andere zegswijze voor dezelfde zaak en derhalve gelegen binnen de grenzen van de Kamermotie. Hijzelf was echter van oordeel dat de motie een wederzijdse verbintenis op het oog had. In ieder geval diende de regering zich met de Kamer in verbinding te stellen, alvorens de regering zou kiezen voor de methode Van Poll.⁴⁹ Voor- en tegenstanders stuurden aparte notities naar de regering in Den Haag, waar de beslissing over de gewenste methode moest vallen.⁵⁰ Romme liet Beel weten dat Van Poll volgens hem juridisch gezien gelijk had met zijn stelling dat de Republiek in zijn methode toch instemde met het Nederlandse voorbehoud, maar dat politiek gezien het Kamervotum zou worden afgewakt.⁵¹ Van Poll schreef Beel dat men moest voorkomen dat bij een militaire confrontatie de linkse propaganda kon beweren dat Nederlandse soldaten moesten vechten ‘om aan de Indonesiërs een bepaalde interpretatie van Jonkman op te dringen, terwijl deze toch bereid waren Linggadjadi te ondertekenen’.⁵²

Jonkman had inmiddels wel begrepen dat onverzwakte handhaving van het regeringsstandpunt tegenover de Republiek inzake de voorwaarden tot ondertekening van het Akkoord niet meer viel vol te houden en dat getracht moest worden het regeringsbeleid los te

48 Notulen 51^e vergadering CG (met Romme), 9 febr. 1947, in: NIB 1945-1950, VII, nr. 139; Smit (ed.), *Dagboek van Schermerhorn*, p. 286-289; Bogaarts, NI, par. II.a, p. 2556-2557.

49 Notulen 52^e vergadering CG (met Romme), 15 febr. 1947, in: NIB 1945-1950, VII, nr. 164; Bogaarts, NI, par. II.a, p. 2557-2559.

50 Analyse en perspectieven inzake het Indonesische vraagstuk medio Februari 1947, w.g. Schermerhorn, Van Mook, Van Poll, ingezonden op 17 febr. 1947, in: Smit (ed.), *Dagboek van Schermerhorn*, Bijlage IV; Nota van De Boer (lid CG), ingezonden op 19 febr. 1947, in: NIB 1945-1950, VII, nr. 178; Bogaarts, NI, par. II.a, p. 2559-2560.

51 Bank, Katholieken, p. 273; Bogaarts, NI, par. II.a, p. 2560.

52 Van Poll (lid CG) aan Beel (min.pres.), 18 febr. 1947, met bijlage, in: NIB 1945-1950, VII, nr. 172, citaat p. 483.

maken van het Kamervotum. Bovendien had de Republiek op 13 februari 1947 het staakt-het-vuren bevolen, ingaande op 15 februari 1947, waarmee aan een belangrijke Nederlandse voorwaarde was voldaan. Tegenover het buitenland kwam Nederland nu echt in de problemen. In het kabinetsberaad van 17 februari 1947 poogde Jonkman dan ook om de regeringsverklaring over het Akkoord achteraf te ontdoen van een eenzijdig interpretatief kader, hoewel hij die regeringsverklaring op 19 december 1946 in het Kamerdebat prioriteit had gegeven boven de tekst van de overeenkomst. Die regeringsverklaring was slechts nodig geweest voor het Kamerdebat, heette het nu uit zijn mond. Gegeven de oplossingen voor de impasse waarin de discussie met de Republiek over de ondertekening was geraakt, had Jonkman concreet een voorkeur voor de methode-Schermerhorn. Premier Beel vond die methode ook het meest voor de hand liggen, maar was ook bereid de methode-Van Poll te hanteren als stap naar een rijksconferentie met alle gebieden (dus ook met de Republiek). Jonkman verklaarde deze visie te delen. Vanuit de ministerraad werd wel opgeworpen wat de betekenis van de ondertekening van het Akkoord kon zijn, als onbekend bleef (in de variant van Van Poll) waar precies de interpretatieverschillen tussen Nederland en de Republiek lagen. De Raad besloot voorlopig vast te houden aan de politiek om van de Republiek opheldering te vragen over haar zienswijze op de omstreden stukken; de beslissing over de varianten voor de ondertekening van het Akkoord werd aangehouden.⁵³ Niet alleen in de ministerraad was Jonkman bezig zijn terugtocht inzake de ‘aankleding’ van het Akkoord voor de historie af te dekken. Dat deed hij ook in het overleg met de afdelingschefs van zijn departement, op dezelfde datum. Hij liet notuleren dat hij nooit enthousiast was geweest over de Kamerbehandeling in december 1946. Het beeld van Romme over ‘twee Linggadjati’s’ en de nadruk op het eisen van instemming met zijn interpretatie kon volgens hem alleen maar de indruk wekken dat Nederland de eigen interpretatie eenzijdig wilde vaststellen. Jonkman vond een Nederlandse toelichting op het Akkoord echter nog steeds noodzakelijk en achtte een Republikeins antwoord daarop niet meer dan logisch.⁵⁴

De feiten stelden Jonkman snel op de proef. Op 21 februari 1947 liet de CG de minister van OG weten dat verder uitstel van de beslissing om te tekenen om velerlei redenen – militair, economisch, financieel – onmogelijk was. De knoop moest derhalve op korte termijn worden doorgehakt, waarbij de CG in meerderheid – De Boer en adviseur Posthuma wilden onverkort vasthouden aan de Nederlandse voorwaarden – er voorstander van was om de Nederlandse toelichting ter discussie te stellen in het overleg met de Republikeinen, behalve op het punt van de Nederlandse soevereiniteit en verantwoordelijkheid.⁵⁵ Op 24 februari 1947 ging het kabinet in Den Haag daarmee akkoord, maar nam nog geen besluit voor het geval het overleg met de Republiek zou mislukken. Dat in het kabinet soms verder werd gekeken, bleek uit de interventie van een lid van het kabinet, die meende dat snelle ondertekening van het Akkoord zonder enige toelichting wel eens noodzakelijk zou kun-

53 Ministerraad 17 febr. 1947, in: NIB 1945-1950, VII, nr. 168, pt. b; Bogaarts, NI, par. II.a, p. 2560-2561.

54 Verslag bijeenkomst min. van O.G. met zijn afdelingschefs op 17 febr. 1947, in: NIB 1945-1950, VII, nr. 170.

55 CG aan minister van O.G., 21 febr. 1947, in: NIB 1945-1950, VII, nr. 187.

nen zijn, onder verwijzing naar de ontwikkelingen rondom de dekolonisatie van Brits-Indië. Men moest volgens deze minister niet verwonderd zijn ‘wanneer de Republiek op een gegeven moment de tijd voor onderhandelen voorbij acht’. Andere kabinetleden meenden echter dat Indonesië Nederland nodig had, zodat Nederland een troefkaart in handen had.⁵⁶ Deze sluipende twijfel binnen het kabinet over de houdbaarheid van de Nederlandse uitleg als uitgangspunt voor overleg over de ondertekening van het Akkoord werd blijkens uitlatingen gedeeld door het bestuur van de PvdA en Van der Goes van Naters. Daarentegen zagen vooraanstaande katholieke politici zich verplicht met het oog op het actiecomité van Welter c.s., om het Indië-beleid van de KVP te verdedigen.⁵⁷

Met al deze partijpolitieke ontwikkelingen rondom het Indië-beleid heeft Jonkman rekening moeten houden, toen hij in de Eerste Kamer bij gelegenheid van de behandeling van de begroting van zijn departement eind februari-begin maart 1947 de vraag moest beantwoorden hoe het stond met de voortgang van de onderhandelingen over de gemeenschappelijke uitleg van het Akkoord als opstap naar de ondertekening ervan. Jonkman heeft van de gelegenheid gebruik gemaakt om een proefballon over de methode-Van Poll op te laten. In zijn schriftelijk antwoord aan de Eerste Kamer (28 februari 1947) draaide hij het zo dat notawisseling tussen de twee delegaties over het Nederlandse voorbehoud voldoende kon zijn om vast te stellen dat de Republikeinse delegatie kennis nam van het voorbehoud dat de Nederlandse regering zich tot niets meer of anders kon binden dan tot wat volgens de CG-toelichting was overeengekomen, met onverkorte inachtneming van wat de regering daarover had verklaard. In zijn antwoord aan de Eerste Kamer stelde Jonkman zelfs dat het Akkoord zonder meer in het verlengde lag van de Koninklijke redevoering en de toelichting erop slechts een functie had gehad in het verkeer met het parlement. Het Akkoord had derhalve naar het oordeel van de minister direct kunnen worden ondertekend, al was dat parlementair onmogelijk geweest. Historisch had het nalaten van directe ondertekening volgens hem de oppositie tegen het Akkoord echter kansen gegeven, waardoor de latere ondertekening sterk werd bemoeilijkt. De minister meende verder dat het militaire machtsmiddel alleen in gedeelde verantwoordelijkheid kon worden ingezet, zoals bij bestandsschendingen, en niet bij onenigheid over de voorwaarden tot ondertekening. Hoewel de politieke scheidslijnen inzake het Indië-beleid tussen coalitie en de rechtse oppositie ook in deze Kamer werden gehandhaafd, werd de begroting van Jonkman met algemene stemmen op 5 maart 1947 aanvaard.⁵⁸ Dit debat in de Eerste Kamer was het signaal van de regering dat overeenstemming met de Republiek over de ondertekening van het Akkoord zonder meer werd nagestreefd, ook als dat de afzwakking van de ‘aankleding’ van het Akkoord zou betekenen. Er was geen poging ondernomen de rechtse oppositie in de kritiek op de Republiek tegemoet te komen, waardoor het onderhandelingsklimaat werd gezuiverd. Het militaire machtsmiddel was bewust buiten de onderhandelingen over de

⁵⁶ Ministerraad 24 febr. 1947, in: NIB 1945-1950, VII, nr. 203, pt.c, citaat p. 558.

⁵⁷ Bogaarts, NI, par. II.a, p. 2562-2564.

⁵⁸ Bogaarts, NI, par. II.b, p. 2564-2578, met Jonkman in tweede termijn: p. 2576-2577.

ondertekening van het Akkoord geplaatst. In het overleg met zijn afdelingschefs na het debat in de Eerste Kamer verklaarde Jonkman zelfs dat hij een grootscheepse militaire actie nimmer voor zijn verantwoordelijkheid zou kunnen nemen, omdat dan de kans op samenwerking was verkeken.⁵⁹ De historie zou hem op dit laatste punt volledig gelijk geven.

Jonkman had inmiddels zeer goed begrepen dat de methode Van Poll de enige oplossing in de impasse was geworden. Dat werd bevestigd door de uitslag van het debat in het Republikeinse parlement, begin maart 1947, over de ontwerpovereenkomst. De Republikeinse regering kreeg een meerderheid achter zich om het Akkoord met de notulen van de onderhandelingen en de correspondentie met de CG te tekenen.⁶⁰ Voorzichtig trachtte Jonkman het kabinet dan ook te winnen voor de methode Van Poll. Toen het kabinet in het beraad op 7 maart 1947 de kansen woog op overeenstemming tussen de Republiek en Nederland over de voorwaarden tot ondertekening, ging Jonkman er officieel nog wel van uit dat het mogelijk kon zijn met de Republiek een protocol op hoofdlijnen over de interpretatie van het Akkoord te bereiken. De minister van OG was bereid om stekelige punten uit de regeringsverklaring over het Akkoord, vooral op financieel-economisch terrein, weg te laten. In ieder geval kon volgens hem niet worden verwacht dat de Republiek die verklaring in haar geheel zou onderschrijven. Daarmee nam Jonkman afstand van de uitspraak van de Tweede Kamer en daarmee eigenlijk ook van zijn eerdere overtuiging in deze zaak. Premier Beel wilde die kameruitspraak niettemin honoreren, maar minister Lief tinck viel Jonkman bij en ging zelfs nog verder. Volgens hem was de Republiek slechts bereid om het Akkoord met notulen en correspondentie te aanvaarden. Binnenlands kon de Republiek niet meer verkopen, terwijl internationaal de zaken voor Nederland verliepen. Nederland moest daarom het 'naakte Linggadjadi' tekenen, waarbij zou kunnen worden volstaan met het ter kennis brengen van de CG-toelichting en de regeringsverklaring aan de Republiek. Lief tinck vond het al een grote overwinning op de Republiek als Linggadjadi werd getekend: de Republiek aanvaardde dan immers de federale structuur en zoveel meer. Minister Drees voelde echter niets voor het standpunt van zijn partijgenoot. Het tekenen van het 'naakte Linggadjadi' betekende volgens hem capitulatie tegenover de Republiek. Daarmee zou de Nederlandse taak om de federatie te bevorderen worden uitgehold. Nederland moest derhalve proberen overeenstemming te bereiken over de interpretatie dan wel tekenen onder voorbehoud van de eigen interpretatie. Drees, pvdA-minister L. Neher (Wederopbouw-Volkshuisvesting) en de KVP-ministers Van Maarseveen en Huysmans waren van oordeel dat de Republiek was aangewezen op de samenwerking met Nederland. De minister van Buitenlandse Zaken wees er echter op dat Nederland op zijn beurt afhankelijk was van hulp van Engeland en de V.S. en dat het buitenland niet begreep waarom er niet werd getekend.⁶¹

59 Verslag bijeenkomst min. van O.G. met zijn afdelingschefs op 14 maart 1947, in: NIB 1945-1950, VII, nr. 273, spec. p. 772.

60 Bogaarts, NI, par. II.c, p. 2579-2580.

61 Ministerraad 7 maart 1947 (Buitengewone vergadering), in: NIB 1945-1950, VII, nr. 240, *Politiek accord*; Bogaarts, NI, par. II.c, p. 2580-2582.

In de vervolvergadering van het kabinet op 10 maart 1947 kwam Jonkman met een notitie, waarin bij het uitblijven van overeenstemming over de interpretatie van het akkoord de methode Van Poll als uitweg werd voorgesteld, onder verwijzing naar de uitspraak van het parlement van de Republiek. Gezien de rapporten van de ambassades in Washington en Londen meende Jonkman nu dat het accent moest worden gelegd op de reeds bereikte overeenstemming, want de interpretatieverschillen waren voor het buitenland onbegrijpelijk. Hij stelde derhalve het door Van Poll geopperde model voor, omdat het nimmer in de bedoeling had gelegen de Nederlandse interpretatie aan de Republiek op te dringen. Jonkman gaf in het kabinetsoverleg toe dat in dit model veel werd overgelaten aan de uitwerking van het Akkoord, waarbij het arbitrageartikel redding moest brengen. Na de ondertekening van het Akkoord diende volgens Jonkman zo spoedig mogelijk een rijksconferentie te worden bijeengeroepen. De Republikeinse delegatie moest wel worden gewezen op de plicht het bestand na te komen en samenwerking aan te gaan, bijvoorbeeld ten behoeve van de voedselvoorziening. In deze ommezwaai ten gunste van de methode Van Poll kreeg Jonkman het kabinet, dat al in deze richting was gemasseerd, in beginsel mee, te beginnen met premier Beel, die immers eerder deze methode aanvaardbaar had geacht. Aangezien met het voorbehoud van de eigen interpretatie aan Nederlandse kant bij de ondertekening was tegemoet gekomen aan de regeringsverklaring tegenover de Kamer, achtte Beel het – in tegenstelling tot Lieftinck – niet nodig de Kamer vooraf te betrekken in deze zaak. Wel vond hij een informeel gesprek met Romme en Van der Goes gepast. Ook Drees ging akkoord met de gekozen oplossing. Voor Drees woog altijd het woord van Beel zwaar. De ministerraad besloot conform de voorstellen van Jonkman en Beel.⁶²

Op 11 maart 1947 werden Romme, teruggekeerd van zijn rondreis door Indië, en Van der Goes door Beel en Jonkman ingelicht over het besluit van het kabinet inzake de ondertekening van het Akkoord. Van der Goes stemde met de gekozen oplossing in, maar Romme vond dat de methode Van Poll voor de ondertekening eerst na kennisgeving en goedkeuring door de Staten-Generaal kon worden uitgevoerd. De KVP-fractievoorzitter meende dat de methode Van Poll het loslaten van het rijksverband in een soevereine Unie onder een reëel koningschap (de ‘zwarte Unie’) zou betekenen. In een brief aan Beel zinspeelde Romme vervolgens op een breuk tussen de katholieke fractie en katholieke ministers over deze zaak, zodat Beel zich genoodzaakt zag in overleg te treden met het KVP-fractiebestuur. Romme hield vast aan verzet tegen de methode Van Poll, hoewel hij door zijn informanten was gewezen op de internationale gevolgen bij een militair conflict in Indonesië.⁶³ Vandaar dat Jonkman de CG nog eens op het hart bond om toch nog een akkoord over de interpretatie te bereiken. Tegelijk wist Jonkman ook wel dat de methode Van Poll onafwendbaar was en dat derhalve het kabinet een confrontatie met Romme onder ogen moest

⁶² Ministerraad 10 maart 1947, met bijlage, in: NIB 1945-1950, VII, nr. 252, pt. 3, *Politiek accord*; Bogaarts, NI, par. II.c, p. 2582-2583.

⁶³ Bank, *Katholieken*, p. 275-276; Bogaarts, NI, par. II.c, p. 2583-2584.

zien. Hij kwam dan ook in de extra-vergadering van het kabinet op 15 maart 1947 met het voorstel om Romme in zijn plaats te benoemen; hijzelf zou dan als minister zonder Portefeuille voor staatkundige hervormingen gaan optreden. Zowel van de kant van de pvdA (Drees) als van de kant van de KVP-ministers (Van Maarseveen) werd reconstructie van het kabinet op dat moment niet juist gevonden: wisseling van de wacht zou ook wijziging van het beleid kunnen suggereren, wat niet de bedoeling was. Het kabinet moest derhalve in de schaduw van het mogelijke conflict met Romme beslissen de verantwoordelijkheid te willen nemen voor de ondertekening van een ‘half-gekleed’ Akkoord (methode-Van Poll). Nadat zowel de minister van Buitenlandse Zaken als die van Financiën hadden duidelijk gemaakt dat het buitenlands aspect en de financiële problemen geen verder uitstel geëeodden en vrijwel alle ministers – met Drees voorop – zich achter het door Jonkman voorgelegde alternatief hadden geplaatst, kon Beel, hoewel niet optimistisch over de bereidheid tot samenwerking van de Republiek, concluderen dat de weg, ingeslagen met het Akkoord, zo lang mogelijk diende te worden bewandeld. Volgens hem waren bemiddeling door de v.n. of een militaire actie geen alternatieven. De Raad besloot daarop om, bij het ontbreken van een akkoord over hoofdlijnen van interpretatie, te laten tekenen onder voorbehoud van de eigen interpretatie, met de aantekening dat arbitrage pas zou worden ingeroepen als geen overeenstemming over de interpretatie kon worden bereikt.⁶⁴ Met dit besluit van het kabinet was in wezen toegegeven dat de ‘aankleding’ van het Akkoord als wederzijdse verbintenis was mislukt.

Inmiddels was het Republikeinse antwoord op de brief van de CG, waarin gepoogd werd de Republiek over te halen te reageren op de Nederlandse interpretatie en zo tot een gezamenlijk protocol te komen, binnen gekomen.⁶⁵ De Republikeinse regering beschouwde de betrokken stukken inzake de interpretatie van het akkoord als bedoeld voor de Nederlandse binnenlandse politiek. Djokja liet daarom weten tevreden te zijn met de Nederlandse verklaring dat het niet de bedoeling was de Nederlandse interpretatie eenzijdig op te leggen en dat bij de interpretatie van de tekst van de overeenkomst ook de wordingsgeschiedenis van elk artikel zou gelden. Geen bezwaar had de Republikeinse regering om de CG-toelichting, de regeringsverklaring en de redevoeringen van de minister van O.G. in de Tweede Kamer op te vatten als de weergave van datgene, waaraan de Nederlandse regering zich gebonden achtte en wat zij zich voornam bij de uitwerking van het Akkoord te verwezenlijken. Na ondertekening van het Akkoord was er volgens dit antwoord nog ruimschoots gelegenheid om de Nederlandse inzichten aan een gezamenlijke bespreking te onderwerpen. Met dit antwoord was de methode-Van Poll, zoals kon worden voorzien, inderdaad de enige uitweg geworden om de overeenkomst van Linggadjadi definitief aan te gaan. Officiële contacten van een deel van de CG via secretaris-generaal Sanders met

64 Ministerraad 15 maart 1947 (Buitengewone vergadering), in: NIB 1945-1950, VII, nr. 279; Bogaarts, NI, par. II.c, p. 2584-2587.

65 Tekst republikeins antwoord opgenomen in CG aan minister van O.G., 16 maart 1947, in: NIB 1945-1950, VII, nr. 285; Bogaarts, NI, par. II.c, p. 2587-2588.

Sjahrir hadden voor deze oplossing de weg gebaad.⁶⁶ Een ander deel van de CG, namelijk CG-lid De Boer en de twee adviseurs, liet Den Haag weten geen enkele vertrouwen te hebben dat met deze tegenpartij enig Akkoord was te bereiken. Zij achtten de methode Van Poll in strijd met het kamervotum en bovendien de veiligheid en vrijheid van de geïnterneerden in de geest van de kamermotie niet afdoende verzekerd. Jonkman wees deze bezwaren af. De regering had – aldus zijn reactie op de bezwaren van het drietal – de koers welbewust gekozen, onder meer met het oog op de militaire situatie in Indonesië, op de dreigende erkenning van de Republiek door de Arabische Liga en op de mogelijke boycot van Nederlandse schepen in de v.s.⁶⁷ Het drietal nam daarop ontslag, hetgeen koren op de molen van de parlementaire en buitenparlementaire oppositie was.⁶⁸

De voorzitter van de CG was verheugd, toen hij het kabinetsbesluit over de ondertekening van het Akkoord van 15 maart 1947, dat het Republikeinse antwoord had gekruist, ontving. Schermerhorn meende in de CG-vergadering van 17 maart 1947 wel – achteraf gezien terecht – dat veel onheil voorkomen had kunnen worden, wanneer de regering deze uitspraak enkele maanden eerder had gedaan.⁶⁹ In het kabinetsberaad op diezelfde 17^e maart werd het Republikeinse antwoord op de voorstellen van de CG inzake de ondertekening gewogen. Jonkman was van mening dat dit antwoord de ruimte gaf om het Akkoord te tekenen met het Nederlandse voorbehoud. Beel onderkende de bezwaren van de gekozen oplossing, maar hij meende dat de meest stringente formulering geen oplossing kon bieden, wanneer de Republiek in wezen geen samenwerking zou wensen. Hij aanvaardde derhalve de voorgestelde oplossing en adviseerde het kabinet zulks ook te doen. Het kabinet besloot conform dit advies. De Kamers zouden worden ingelicht over dit besluit en de nodige stukken ontvangen.⁷⁰ Voor de tweede keer stak Beel met zijn resolute houding in deze vergadering zijn nek uit en durfde hij de confrontatie met de machtige Romme aan, nadat hij voor de eerste keer de KVP-fractie in de Tweede Kamer had getrotseerd door de parafering van het Akkoord voor zijn rekening te willen nemen. Begrijpelijk dat juist hij enorm teleurgesteld was en zich in de loop van 1947 ontpopte als havik, toen bleek dat de Republiek naar zijn mening de geboden kansen op een bevredigende samenwerking na de ondertekening van het Akkoord niet leek te willen of te kunnen honoreren.

⁶⁶ Bogaarts, NI, par. II.c, p. 2588, met aantek. 295.

⁶⁷ Bogaarts, NI, par. II.c, p. 2588, met aantek. 296 en 297; Minister van O.G. aan CG, 17 maart 1947, in: NIB 1945-1950, VII, nr. 292.

⁶⁸ Bogaarts, NI, par II.c, p. 2589-2592.

⁶⁹ Notulen 62^e vergadering van de CG, 17 maart 1947, in: NIB 1945-1950, VII, nr. 289; Bogaarts, NI, par. II.c, p. 2588-2589.

⁷⁰ Ministerraad 17 maart 1947, in: NIB 1945-1950, VII, nr. 290; Bogaarts, NI, par. II.c, p. 2589.

Jonkman en de nasleep van de ondertekening van een ‘half-gekleed Linggadjadi’

Alleen een incident kon de spoedige ondertekening van het Akkoord nog verstoren. En dat deed zich bij Soerabaja voor, toen Nederlandse militairen buiten de enclave moesten optreden om enkele waterwerken in de Brantasdelta zeker te stellen en te doen functioneren. Op 28 maart 1947, dus kort na de ondertekening, wist een Nederlands-Indonesische werkgroep dit incident in der minne te schikken.⁷¹ Een proeve van succesvolle samenwerking voor de toekomst? Op 25 maart 1947 vond in een plechtige bijeenkomst in de troonzaal van paleis Rijswijk in Batavia/Jakarta de officiële ondertekening van het Akkoord van Linggadjadi plaats door de leden van de CG – zonder De Boer – en een Republikeinse delegatie onder aanvoering van premier Sjahrir, vergezeld van de secretarissen-generaal van de delegaties, mr. P. Sanders en mr. Ali Boediardjo. Nederland ondertekende met het voorbehoud van de door het land zelf vastgelegde interpretatie, waaraan de Republiek zich niet gebonden achtte. Wel tekende de Republiek aan dat kennis was genomen van de Nederlandse interpretatie en dat het zich gebonden achtte aan de notulen van de onderhandelingen en correspondentie tussen de delegaties voorafgaand aan de parafering. Voor Jonkman moet het afgestoken vuurwerk in Batavia diepe symbolische betekenis hebben gehad: een moeilijke weg naar de ondertekening van het belangwekkende Akkoord was onder zijn kronkelige regie toch nog voltooid.⁷²

De vraag was natuurlijk hoe de Tweede Kamer zou reageren op de mededelingen van de regering over de gang van zaken rond de definitieve ondertekening van het Akkoord. In de regeringsverklaring hierover heeft Jonkman op 21 maart 1947 in de Kamer, conform de debatten in het kabinet, een lijst van redenen voorgedragen die een politiek akkoord op korte termijn noodzakelijk zouden hebben gemaakt: bevrijding van de geïnterneerden, vermindering van de militaire en financiële spanningen, veilig stellen van de voedselvoorziening, herstel van de regelmatige uitvoer, aanpak van de economische reconstructie en voorkomen van ‘vertroebeling’ van de betrekkingen van Nederland met andere landen. Jonkman verklaarde dat de gekozen methode van ondertekening toch een vorm van verbintenis was, waarin de samenwerking tot uitdrukking was gekomen. Afgesproken was bovendien dat bij de uitwerking geschillen over de uitleg door gezamenlijke bespreking tot een oplossing zouden worden gebracht. De uitwerking van de arbitragebepaling zou van een gezamenlijk op te stellen reglement afhankelijk worden gesteld. De minister van O.G. vermeed elk woord over het conflict binnen de CG. Een ding moet toen iedereen duidelijk zijn geweest: met veel omhaal van woorden had Jonkman de koers van het beleid, zoals door een meerderheid in de Kamer in december 1946 verlangd, namens de regering verlegd.⁷³

Op de dag van de ondertekening zelf vond het Kamerdebat over de regeringsverklaring plaats. J. Schouten (ARP), die de motie-Romme-Van der Goes indertijd niet had gesteund,

71 Bogaarts, NI, par. II.c, p. 2592-2593, met aantek. 304.

72 Bogaarts, NI, par. II.c, p. 2596-2597.

73 Regeringsverklaring, 21 maart 1947, samengevat in: Bogaarts, par. II.c, p. 2600-2601.

probeerde nu de regering aan dit deel van het overleg met de volksvertegenwoordiging te binden; H. W. Tilanus (CHU) hoorde naar zijn zeggen de doodsclou van het Koninkrijk luiden; G. Vonk (Lib.) toonde zich geschokt in zijn vertrouwen in de regering. Steun kreeg de regering zonder meer van de kant van de PvdA en van de CPN. Voor de regering kwam het er echter op aan wat Romme zou zeggen, aangezien hij immers in december 1946 het initiatief had genomen voor de ‘aankledings’-motie om zo de eenheid in zijn fractie te kunnen bewaren. Beel had kort voor het debat KVP-voorman Romme in een briefje de wacht aangezegd: de KVP-bewindslieden konden hun werk volgens de premier alleen doen in de wetenschap van het volle vertrouwen van de eigen fractie. Romme wist bovendien uit eigen informatie maar al te goed dat de V.S. een militaire oplossing niet zouden hebben geduld en dat er geen alternatief was voor het gevoerde beleid. Hij liet derhalve weten dat hij weliswaar moeite had met deze vorm van ondertekening en de nodige vragen had, maar van een blokkade voor de regering was in zijn betoog geen sprake. De Republiek had dan wel volgens Romme het ‘onduidelijke Linggadjadi’ getekend, maar was niettemin gebonden aan het ‘duidelijke Linggadjadi’ dat hij nog eens op hoofdpunten samenvatte. Hij had overigens wel oog voor de argumenten van de regering. In zijn antwoord aan de Kamer heeft Jonkman het Kamervotum van december 1946 afgezwakt tot een ‘welkome steun’ aan het regeringsbeleid. Volgens hem was er overeenstemming tussen beide partijen bereikt, aangezien beide partijen dezelfde bronnen voor interpretatie hanteerden; de ene partij had een eigen interpretatie, de andere partij meende de interpretatie aan de uitwerking te moeten overlaten. Naar zijn mening was de gedachte aan de mogelijkheid de Nederlandse interpretatie te doen aanvaarden door de Indonesische delegatie ‘eigenlijk een laatste herinnering ... aan een eenzijdige opstelling’, waarmee hij bedoelde te zeggen: een laatste stuip-trekking van een koloniale mentaliteit. De regering had derhalve in zijn visie geen concessies gedaan met de gekozen oplossing, maar juist bijgedragen aan een samenwerking op gelijke voet.⁷⁴ De poging van Schouten om bij motie de onvrede over het tijdstip, waarop de Kamer door de regering was geïnformeerd, vast te leggen, liep stuk op een meerderheid van coalitie en CPN. Romme betreurde het wel dat de overeenkomst buiten de Kamer om tot stand was gekomen, maar van wijziging in het beleid inzake Indië was volgens hem geen sprake. Jonkman bevestigde deze stelling en had daarin reden gezien om de Kamer niet tevoren in te lichten.⁷⁵

Met dit debat was de regering heer en meester van het terrein gebleven: de coalitie was gehandhaafd en de Linggadjadi-politiek kon voortgaan. Een conclusie staat echter ook als een paal boven water: die hele bevestiging van de ‘aankleding’ van het Akkoord door een Kamermeerderheid in december 1946, met het oog op een wederzijdse verbintenis, is achteraf in het licht van het betoog van Jonkman over de waarde van de ‘half-geklede’ versie van het Akkoord een politieke farce geweest met zwaarwegende gevolgen voor de samen-

⁷⁴ Debat in Tweede Kamer, 25 maart 1947, samengevat in: Bogaarts, p. 2602-2611.

⁷⁵ Antwoord Jonkman aan Kamer en motie Schouten: Bogaarts, par. II.c, p. 2611-2616.

werking tussen het Nederlandse gezag en de Republiek. Jonkman zelf heeft zich na afloop van het debat tegenover zijn afdelingschefs scherp uitgelaten over de Kamer. Men beseftte in die Kamer niet – en wilde dat ook volgens hem niet beseffen – wat er gebeurde. De kwestie van de ondertekening en van de verschillende ‘Linggadjati’s’ beschouwde Jonkman als de laatste strijd van de koloniale verhoudingen. Van links tot rechts meende men volgens de minister dat men het in Nederland nog voor het zeggen had in Indonesië. ‘Dat is principieel niet meer zo, en in feite evenmin’, aldus werd zijn zienswijze genotuleerd.⁷⁶ Dat was juist gezien, maar het was beter geweest dat Jonkman dat inzicht door een duidelijke uitspraak enkele maanden eerder in de Kamer had geventileerd en daarmee de confrontatie met de Kamer was aangegaan. Succesvolle politiek vereist niet alleen een afgewogen tactiek, maar ook moed. Gelet op de draai die Romme in maart 1947 toch maakte, zou die moed in december 1946 wel eens kunnen zijn beloond. Het punt was echter dat Jonkman zelf in december 1946 de overtuiging had dat een wederzijdse verbintenis over de Nederlandse interpretatie gewenst en mogelijk was.

Jonkman zelf heeft zich overigens niet aan zijn eigen analyse bij de ondertekening van het Akkoord gehouden: de eigen agenda voor de aanpak van de Indonesische kwestie moet de doorslag hebben gegeven. Toen minister Lieftinck eind april 1947 in het kabinetsberaad over militaire zaken, vanwege de financiële problemen een eenzijdige troepenreductie aan Nederlandse kant in Indië bepleitte, heeft Jonkman een dergelijke vermindering zonder meer afgewezen: eerst moest het Akkoord worden uitgevoerd, conform de Nederlandse interpretatie.⁷⁷ Het debat in dit gremium eindigde ermee dat besloten werd dat de reis van Beel en Jonkman naar Indië (3 tot en met 27 mei 1947) moest dienen om te bekijken of het Akkoord en dus de samenwerkingspolitiek kon worden verwezenlijkt door het voeren van een strakke politiek. Jonkman gaf geen tegengas, toen in Indië in het overleg van het team uit Den Haag met de civiele en militaire autoriteiten besloten werd de Republiek in een laatste poging tot samenwerking te brengen op basis van een lijst van voorstellen (de zogeheten 27-mei-voorstellen).⁷⁸ Alleen de toetsing van de wil van de Republiek tot samenwerking op een aantal centrale punten zou volgens dit overleg de start van een militaire actie tegen de Republiek in binnen- en buitenland kunnen rechtvaardigen. Nederland nam derhalve de Republiek met de 27-mei-voorstellen alsnog de maat van het ‘werkelijke Linggadjati’. Het meest concreet werd aan Nederlandse kant, op grond van de nog bestaande Nederlandse verantwoordelijkheid voor geheel Indonesië, gedacht aan een militair-politiële samenwerking met de Republiek. De Republiek wilde en kon juist voor dit deel van de Nederlandse eisen niet buigen – aan de meeste andere eisen was wel tegemoet gekomen –, zodat een conflict onvermijdelijk werd. Het ‘werkelijke Linggadjati’ kon alleen nog militair worden gered, zo besloot uiteindelijk de regering.⁷⁹ De beperkte ‘politiële’ ac-

76 Verslag bijeenkomst min. van O.G. met zijn afdelingschefs op 28 maart 1947, in: NIB 1945-1950, VIII, nr. 26.

77 R-MAK, 22 april 1947, in: NIB 1945-1950, VIII, nr. 134; Bogaarts, NI, par. II.e, p. 2632-2636.

78 Bogaarts, NI, par. II.e, p. 2666-2669.

79 Bogaarts, NI, par. III.a-c, p. 2671-2785.

tie van de Nederlandse strijdkrachten ging van start op 20/21 juli 1947. In de Tweede Kamer heeft Jonkman vervolgens bestreden dat er een bepaalde politiek werd opgelegd, maar stelde juist dat aan een onhoudbare toestand een einde moest worden gemaakt om voorwaarden te scheppen voor wederopbouw en voor de nieuwe rechtsorde, waarvoor Nederland nog steeds de verantwoordelijkheid droeg. De actie was volgens hem dan ook gericht op vrede.⁸⁰ De PvdA-fractie in de Tweede Kamer toonde zich scherp verdeeld over deze kwestie. Bij de stemming over de motie van de CPN-fractie, waarin de militaire actie werd afgekeurd, bleek echter dat coalitie en oppositie ter rechterzijde eensgezind het regeringsbeleid steunde. Eindelijk had Jonkman zijn doel bereikt: ook het rechterdeel van de oppositie steunde toen het Indië-beleid!⁸¹ Maar tegen welke prijs?

De afloop is bekend: na beëindiging van de militaire actie op 4 augustus 1947 zijn onder bemiddeling van de Veiligheidsraad van de V.N. onderhandelingen met de Republikeinen op het Amerikaanse schip *Renville* gestart, die in januari 1948 werden afgesloten met de bevestiging van de hoofdlijnen van het Akkoord van Linggadjati. Bij de uitwerking van dit *Renville*-pakket is wederom aan Nederlandse kant getracht een Nederlandse interpretatie door de Republiek erkend te krijgen.⁸² Hoofdlijnen van 'Linggadjati' werden tegelijkertijd, met steun van een deel van de rechtse oppositie (CHU en VVD), in het voorstel tot wijziging van de Grondwet ten behoeve van de nieuwe rechtsorde opgenomen. Voor Jonkman, door de kampjaren verzwakt, was de bestuurslast inmiddels te zwaar geworden: een minister Zonder Portefeuille stond hem al sedert november 1947 bij voor de financiële en economische vraagstukken en Beel had Binnenlandse Zaken afgestoten om zich met Jonkman te wijden aan de grote lijnen voor het Indië-beleid. Het prestige van de minister had bovendien door de ontwikkelingen rondom de verwezenlijking van 'Linggadjati' geleden: voor de niet-socialisten was hij te weinig beginselvast en voor de socialisten te weinig constructief in progressieve zin. Het partijbestuur van de PvdA stelde hem niet meer kandidaat voor de Tweede Kamer en hijzelf voelde er weinig meer voor om in andere politieke verhoudingen zijn ambt voort te zetten. Jonkman nam in 1948 plaats in de Eerste Kamer, waarvan hij jarenlang (1951-1966) het voorzitterschap zou bekleden. De KVP was na Jonkman op o.g. aan zet. Onder verantwoordelijkheid van een nieuw kabinet op bredere basis, met CHU en VVD, kon vervolgens een tweede militaire confrontatie, gericht op het gehele Republikeinse gebied, niet uitblijven (december 1948). Onder zware internationale en vooral Amerikaanse druk (de Marshall-hulp) en door de ommezwaai van de niet-Republikeinse gebieden ten gunste van de Republiek, moest Nederland vervolgens inbinden. Op 27 december 1949 volgde de soevereiniteitsoverdracht aan de federatie in Indonesië, die met Nederland in een vederlichte Unie verbonden werd. 'Linggadjati' was dan toch gered, maar niet voor

80 TK 24 juli 1947, in: Bogaarts, NI, par. III.d, p. 2811.

81 Bogaarts, NI, par. III.d, p. 2802-2815; Palar, idem, spec. p. 2799-2800.

82 Bogaarts, NI, par. VI-VII. Ook: M.D. Bogaarts, 'Voortzetting van de oorlog met andere middelen. De rol van de Nederlandse diplomaat jonkheer mr. H.F.L.K. van Vredenburg inzake de Indonesische kwestie', in: Bob de Graaff, Duco Hellema (red.), *Instrumenten van buitenlandse politiek. Achtergronden en praktijk van de Nederlandse diplomatie* (Amsterdam 2007), p. 145-157.

lang: op 17 augustus 1950 werd de eenheidsstaat uitgeroepen en op 21 februari 1956 werd de Unie opgezegd. ‘Linggadjati’ was voorgoed verdwenen.

Jonkman oordeelde zelf in 1952 in een terugblik dat het conflict met de Indonesische Republiek ‘onze vooroorlogse goede naam in de koloniale politiek, onze roep van vrijheidslievendheid en onze faam als voortrekker op de weg naar internationale rechtsorde’ had geschaad.⁸³ Dat was voor de oud-bewindsman op O.G., die medeverantwoordelijk was voor een belangrijk deel van de omstreden aanpak van dat conflict, toch een soort schuld-bekentenis. In zijn memoires geeft hij aan dat hij door het aanvaarden van het voorzitterschap van de Vereniging voor Internationale Rechtsorde in 1949 hoopte bij te kunnen dragen aan het herstel van de rol van Nederland in de wereld na het koloniale tijdvak. Een vorm van boetedoening?⁸⁴

Conclusie: Jonkman als bewindsman in de Linggadjati-zaak.

Zet men de feiten op een rij en kijkt men terug op de totstandkoming van het Akkoord als een serieuze poging van Schermerhorn en zijn team om langs vreedzame weg de koloniale verhoudingen in Indonesië in te ruilen voor een nieuwe, vrijwillige en gelijkwaardige relatie tussen Nederland en de Oost – zoals Koningin Wilhelmina in 1942 ook had beloofd –, dan was achteraf gezien, gelet op het gegroeide wantrouwen over en weer ten gevolge van de discussie over de ‘aankleding’ van het Akkoord en het tijdsverloop tussen parafering en definitieve ondertekening, de enige goede weg geweest: geen parafering, maar onmiddellijke ondertekening; geen ‘aankleding’, geen getreuzel. De regering had dan het feit van de totstandkoming van het Akkoord als deel van het beleid tegenover de Tweede Kamer, in afwachting van definitieve invulling ervan op een rijksconferentie, moeten verantwoorden. Het had niet voor de hand gelegen dat Romme en zijn fractie de steun aan het kabinet dan hadden onthouden. Uiteindelijk is ook in het kamerdebat van 25 maart 1947 gebleken dat het alternatief – regeren met de conservatieve christelijke partijen en de liberalen – de confrontatie in Indonesië en met de Angelsaksische landen had betekend met rampzalige gevolgen voor het bijna failliete Nederland en dus voor de KVP onmogelijk was. Bovendien zou dan een deel van het sociaal programma van de KVP niet zijn verwezenlijkt, hetgeen had doorgetikt in de stembus. Wellicht had bij een snelle en – zij het met moeite en wat katholieke dissidenten – door een meerderheid gesteunde ondertekening van het ‘naakte Linggadjati’ de uitvoering van het Akkoord op basis van de gebleken wil tot samenwerking een succes kunnen worden en had een militaire confrontatie kunnen worden vermeden.

Jonkman heeft die stap om een mengeling van redenen noch gewaagd, noch gewild. Hij

⁸³ J.A. Jonkman, ‘Nederland en de Indonesische Republiek’, in: G. Ruymers (red.), *Socialisme in de branding* (Amsterdam 1952), p. 58-88, citaat p. 88.

⁸⁴ Jonkman, *Nederland en Indonesië beide vrij. Memoires*, dl.II, p. 195-202.

heeft het niet gewaagd uit te grote angst voor het politieke draagvlak voor zijn beleid. Hij heeft het niet gewild, omdat zijn eigen opvatting over de Indonesische kwestie daarvoor een sta-in-de-weg was. Sedert zijn Stuw-tijd was die opvatting niet veranderd, met name niet op het punt van het behoud van een degelijk band tussen het federaal te organiseren Indonesië en het Koninkrijk. De eigen agenda voor de aanpak van de Indonesische kwestie, zoals hij die tegenover zijn ambtenaren heeft ontvouwd, deed hem zoeken naar grotere zekerheden voor de toekomst van de nieuwe rechtsorde in de vorm van een Nederlandse aanvullende interpretatie op het Akkoord van Linggadjati. Terwijl hij met zijn ervaring in en kennis van Indië beter had moeten weten, heeft Jonkman aanvankelijk ook gemeend dat de Republikeinen die interpretatie conform de wens van een Kamermeerderheid wel zouden accepteren, want de Indonesiërs hadden de Nederlanders in zijn optiek immers nodig. Pas na enige tijd draaide hij bij en verschool zich achter de argumenten van anderen bij het loslaten van de eis tot wederzijdse verbintenis. Het gunstig getij voor een succesvol akkoord was toen wel verlopen. Jonkman heeft in het kabinet echter steeds de vrije hand gehad, waardoor hij lang zijn gang kon gaan. Pas door de impasse in de poging om de Republiek te doen meewerken aan een ‘aankleding’ van het Akkoord hebben enkele pvdA-ministers, onder wie vooral Lieftinck opvalt, gepleit voor een koerswijziging. Hier wreekte zich het ontbreken van een duidelijke politiek inzake de Indonesische kwestie bij zijn partij, de pvdA, gevangen als die was door de zetels in een kabinet, dat slechts met de door Romme beheerste KVP was te bereiken. De progressieve signatuur op binnenlands terrein – zoals de door minister Drees verzorgde noodvoorziening ouden van dagen, die een dag na de ondertekening van het Akkoord van Linggadjati in de Tweede Kamer aan de orde was – was van grotere betekenis voor deze partij dan de vernieuwing van de rijksstructuur.⁸⁵

Kortom: Jonkman heeft in de beslissende jaren van de Indonesische kwestie de eerste verantwoordelijkheid gedragen en op een gewichtig moment de kans op een mogelijk gunstige afloop van het dekolonisatieproces in Indonesië laten passeren. Bekend als de man, die zich overal in- en uitpraatte, heeft hij het Akkoord van Linggadjati namelijk niet willen zien en bepleiten als een eerste beslissende en zuiver politieke stap naar nieuwe verhoudingen in en met de vroegere kolonie. Hij heeft het Akkoord toch eerder beschouwd als een juridische overeenkomst, waarom een Nederlandse interpretatie ter verduidelijking diende te worden toegevoegd die door de tegenpartij in Indonesië wel zou worden onderschreven. Minister Jonkman is toch te veel de Nederlandse jurist, oud-Indischman en coalitie-politicus geweest om het historisch moment, dat de overeenkomst bood, te kunnen grijpen en zich voor altijd een opmerkelijke en illustere plaats in de herinneringen aan het dekolonisatieproces in Indonesië te verwerven.

⁸⁵ Zie hiervoor ook: Anet Bleich, *Een partij in de tijd. Veertig jaar Partij van de Arbeid 1946-1986*, Amsterdam 1986, p. 37-38; Doeko Bosscher, *De jaren 1946-1970*, in: Maarten Brinkman e.a. (red.), *Honderd jaar sociaal-democratie in Nederland 1894-1994* (Amsterdam 1994), p. 168-171.

DE SCOOP VAN HENDRIK ARIE LUNSHOF, JOURNALIST

‘The press lives by disclosures’

We zouden het tegenwoordig een ‘scoop’ noemen. In de naoorlogse periode van strijd tussen voor- en tegenstanders van dekolonisatie publiceerde *Elseviers Weekblad* van 11 januari 1947 grote stukken uit de geheime notulen van de conferentie in Linggadjadi. Die onthulling zou de Nederlandse onderhandelaars, onder wie Luitenant-Gouverneur-Generaal Huib van Mook en oud-minister-president Willem Schermerhorn, als verraders en verkwanselaars van de Kroon moeten ontmaskeren. Hendrik Arie (Henk) Lunshof, hoofdredacteur van het weekblad, had de notulen één nacht mogen inzien en had ze als een gek zitten overschrijven. Hij schreef daarmee persgeschiedenis, want een dergelijke spectaculaire onthulling was nog zelden vertoond. Lunshof schreef ook persgeschiedenis doordat zijn weigering de naam te noemen van wie hij de notulen toegespeeld had gekregen, leidde tot een arrest van de Hoge Raad, waarin zijn beroep op een journalistiek verschoningsrecht werd afgewezen. Dat arrest was een halve eeuw bepalend voor de rechtspraak in Nederland op dit punt. In deze bijdrage wordt dit stukje persgeschiedenis én een stukje persrechtsgeschiedenis wat nader onder de loep genomen. Ik besluit met enkele lijnen naar het heden en weer terug.

Henk Lunshof

Henk Lunshof behoorde volgens Wijffes tot de journalisten van wie later gezegd zou worden dat ze ‘met hun poten in het bluswater stonden’ of, minder eerbiedig, ‘nieuwsratten’ waren.¹ Aan deze ‘nieuwsratten’ werden veel milder de eisen van ideologische zuiverheid gesteld en onder hen waren dan ook vele voorbeelden te vinden van zuildoorbekend gedrag. Deze in 1904 geboren Drent begon zijn carrière bij de protestantse pers, stapte als ‘stuntverslaggever’ over naar de socialisten van *Het Volk*, werd vervolgens in 1933 verslaggever bij *De Telegraaf* en nam daar in 1942 ontslag nadat de krant een antisemitisch artikel had afgedrukt. Hij kon enkele dagen later bij Elsevier terecht, want al sinds het begin van de oorlog werkte hij, samen met Elsevierdirecteur Teddy Klautz, aan het idee om na de oorlog een nieuw weekblad te lanceren. Anders dan de *Haagsche Post* mocht het geen politiek

¹ H. Wijffes, *Journalistiek in Nederland 1850-2000. Beroep, cultuur en organisatie* (Amsterdam 2004), p. 170; verder is deze informatie over H.A. Lunshof ontleend aan Gerry van der List, ‘Persgeschiedenis. Reactionaire kwajongen, prachtige, wijze nar. Journalistieke legende Henk Lunshof’, geschreven ter gelegenheid van het zestigjarig bestaan van *Elseviers Weekblad* / *Elseviers Magazine* in 2005: <http://www.elsevier.nl/artikel/asp/artnr/25227/index.html> (26 september 2007).



Het begin van het artikel van H.A. Lunshof in Elseviers Weekblad van 11 januari 1947.

kleurloos orgaan en gezapig blad worden. Het moest een uitgesproken mening durven te bezitten en de dingen bij hun naam durven noemen. Na de bevrijding slaagden zij erin de toen – op grond van het Tijdelijk Persbesluit 1945 – benodigde toestemming voor verschijning te krijgen, zodat het eerste nummer van Elseviers Weekblad op 27 oktober 1945 kon worden gepresenteerd. Lunshof had een voornaam gezelschap schrijvers, journalisten en tekenaars bij elkaar weten te krijgen, zoals mr. G.B.J. Hiltermann, Anton van Duinkerken, Godfried Bomans, J.W.F. Werumeus Buning, Piet Bakker en Michel van der Plas. De Indonesië-specialist van het nieuwe blad werd W.G.N. de Keizer, in de jaren dertig de eerste redacteur van het Semarangse *De Locomotief*.

Het nieuwe blad was altijd uitstekend geïnformeerd en Lunshof kwam met zaken waar niemand anders aan kon komen. Het was daardoor én door zijn lidmaatschap van het Comité Handhaving Rijkseenheid niet verwonderlijk dat juist Lunshof de geheime notulen van de onderhandelingen in Linggadjati kreeg toegespeeld. Zijn onverzoenlijke opstelling inzake 'Indië' zou hem niettemin als hoofdredacteur toch noodlottig worden. Later in het jaar 1947 werd hij gedwongen te vertrekken. Hij werkte korte tijd voor het dagblad *De Nederlander*, dat nauw gelieerd was aan de CHU, maar die krant was slechts een kort leven beschoren. Lunshof belandde bij *De Telegraaf*, keerde in 1953 weer terug naar Elseviers Weekblad en werd daarvan in 1960 opnieuw hoofdredacteur. Dat werd geen succes. Hij wist het

tot 1965 nog vol te houden, maar werd weggepromomeerd als correspondent in Parijs, vanwaar hij nog menig reactionair geluid – ‘de van staatswege bevorderde homoseksualiteit’- liet horen. Hij overleed in 1978. Zijn zoon, Kees Lunshof, werd later politiek commentator en adjunct-hoofdredacteur van *De Telegraaf*. Hij zegt: ‘Mijn vader heeft mij nooit iets verteld over die periode. Hij was een echte journalist die leefde bij de dag. Het verleden was het verleden. Zelf heb ik spijt dat ik, toen het nog kon, er niet méér naar heb gevraagd’.

De Nederlandse pers en de dekolonisatie²

In de naoorlogse periode was Lunshofs combinatie van hoofdredacteur van *Elseviers Weekblad* en prominent lid van het Nationaal Comité Handhaving Rijkseenheid geen bijzonderheid. Het Comité was door P.S. Gerbrandy, voormalig minister-president van de Nederlandse regering in Londen, opgericht onder het devies: ‘Indië verloren, rampspoed geboren’. Het lidmaatschap van Lunshof van een zo duidelijk politiek stelling nemende club als het Nationaal Comité, was kenmerkend voor de partijgebonden of, zoals we het tegenwoordig zouden noemen, ‘geëngageerde’ pers uit die jaren. Weliswaar waren niet alle kranten zo nauw gebonden aan een politieke partij als *De Waarheid* (CPN), *Het Vrije Volk* (PvdA), *de Volkskrant* (KVP) en *Trouw* (AR), maar andere media waren vaak minstens zo geprononceerd in politieke kwesties. NRC (toen tijdelijk *Nationale Rotterdamse Courant*) en *Algemeen Handelsblad* waren voorstanders van de Nederlandse politiek, die gericht was op een ontwikkeling van Indonesië onder leiding en toezicht van Nederland. *De Volkskrant* en *Trouw* steunden uiteraard ook de politiek van KVP en AR. *De Telegraaf* mocht niet verschijnen, maar had wel een mening over de ‘kwestie Indonesië’, die geventileerd werd door *De Pen Gun*, het legertijdschrift dat werd vol geschreven door Telegraafmedewerkers en ook onder de bevolking populair was. Uiteraard vertolkte ook *Elseviers Weekblad* van Lunshof de koloniaal-reactionaire opinie.

Tegenover deze – niet uitpuittend opgesomde – rechtse bladen stonden de linkse anti-koloniale bladen. Voorop de – in de kazernes verboden – *De Waarheid*, hoewel deze krant aanzienlijk minder enthousiast werd na het neerslaan van de communistische opstand door de Republiek in 1948. De hoofdredacteur van *Het Parool* G.J. van Heuven Goedhart was lange tijd voorzitter van de Vereniging Nederland-Indonesië. Paroolcorrespondent in Indonesië J. de Kadt was bevriend met Sjahrir, de voorzitter van de Indonesische onderhandelingsdelegatie in Linggadjati. *Vrij Nederland* van H.M. van Randwijk nam voor het eerst duidelijk stelling in februari 1947 na een bezoek van Van Randwijk aan Indonesië, publiceerde over de ‘zuivering’ van Zuid-Celebes door kapitein Westerling en Van Randwijk schreef zijn beroemde aanklacht ‘Omdat ik Nederlander ben’. Mulder en Koedijk noe-

² De informatie in deze paragraaf heb ik voornamelijk ontleend aan H.W. Smits, ‘In het zuivere licht van het nationale belang. Persmanipulatie van de Nederlandse overheid en het leger inzake de dekolonisatie van Indonesië 1045-1949’, doctoraalscriptie Universiteit Groningen 2001, p. 44-66.

men het overigens een onuitroeibare mythe dat het controversiële hoofdartikel *Vrij Nederland* duizenden, zelfs tienduizenden abonnees heeft gekost. Ironisch genoeg bleef de opslag die al heel lang aan het zakken was, van juni tot september 1947 met vijfendertigduizend exemplaren juist stabiel.³ Ook *De Groene Amsterdammer* hoort in dit rijtje thuis, terwijl het katholieke dagblad *De Tijd*, onder aanvoering van hoofdredacteur Piet Kerstens, een korte periode eveneens tot de dissidenten behoorde. Kerstens was door Gerbrandy in Londen uit het oorlogskabinet gewerkt. Hij was in de naoorlogse periode KVP-senator, maar bekritiseerde C.P.M. Romme, de KVP-fractievoorzitter in de Tweede Kamer en tegelijk staatkundig hoofdredacteur van *de Volkskrant*. Kerstens kwam op tegen de KVP-er Welter en andere katholieken die hadden gekozen voor Gerbrandy's Comité Handhaving Rijkseenheid. Medio 1947 legde deze hoofdredacteur het loodje, mede omdat steeds meer abonnees overliepen naar de 's morgens verschijnende *Volkskrant*.

Een ander voorbeeld van het toenmalige engagement van journalisten was de ondertekening van een verklaring door een aantal in Indonesië verblijvende journalisten, onder wie H.M. van Randwijk en H. Martinot, in 1947. Zij hadden geconstateerd dat het verlangen naar vrijheid, belichaamd in de Republiek, algemeen was in brede lagen van de bevolking en dat hun vrijheidszin niet gepaard ging met haat tegen de blanken of vijandschap tegen de Nederlanders: 'Wij geven deze verklaring, omdat wij een goede voorlichting voor beide volken noodzakelijk achten en om tegenover een onjuiste voorstelling van zaken door bepaalde kringen in Nederland, geconstateerde feiten en ervaringen stellen'.⁴ Ook een aantal van de Nederlands-Indische bladen stond aan de linkerkant wat betreft de dekolonisatie. Zij waren virulent tegen het onderhandelingsresultaat, dat in hun ogen niet ver genoeg ging.

Bloemlezing uit de notulen

Tenslotte, over geëngageerde journalistiek gesproken, bij de publicatie in *Elseviers Weekblad* van de 'bloemlezing' uit de geheime notulen vond Lunshof een redactioneel commentaar in kader, gescheiden van de rest van het verhaal, kennelijk niet voldoende. Hij lardeerde het uittreksel uit de notulen, bovendien voortdurend met een flinke scheut commentaar.⁵ Het artikel begon aldus:

Wie de geheime en bindende notulen van de besprekingen tusschen de Commissie-Generaal en de Indische afgevaardigden leest, staat verbaast over de lichtvaardige wijze, waarop de Commissie-Generaal met de hoogste belangen van het Nederlandsche Koninkrijk omspringt.

3 G. Mulder & P. Koedijk, *H.M. van Randwijk. een biografie* (Amsterdam 1988), p. 593. Pas in september 1947 begon het abonneebestand weer af te nemen, maar in aanzienlijk lager tempo dan daarvoor. In december 1947 had het blad nog tweëndertigduizend afnemers, slechts drieduizend minder dan in september.

4 Smits, 'In het zuivere licht van het nationale belang', p. 46.

5 *Elseviers Weekblad* van 11 januari 1947.

Men heeft zoo den indruk, dat wij als overwonnen volk aan tafel zitten en alles in het werk moeten stellen, om de wenschen van de andere partij te bevredigen. Het is zeer goed te begrijpen, dat de regeering deze notulen geheim heeft willen houden; zij verraden al te duidelijk de daden van de heeren van Mook en Schermerhorn. Het is onbegrijpelijk, dat de Staten-Generaal er niet op hebben gestaan, deze bindende notulen te zien.

Even verderop:

Deze lijn van optreden van de mannen, die geroepen waren onze belangen te vertegenwoordigen, wordt vooral duidelijk in politieke bespreking Nr. 3 (...). In deze bijeenkomst komt de positie van de Kroon ter sprake. Men begrijpe de zaak goed. Wij hebben hier te doen met drie Nederlanders, die den rang van minister bekleedden, waarvan één oud-marine-officier is (herinnert hij zich nog Willemsoord?) en één Luitenant-Gouverneur-Generaal, die namens hare majesteit het gezag in onzen Oost-Indische archipel draagt. Deze heeren zetten zich nu aan tafel om de grondwettelijke positie van 's konings gezag met opstandelingen tegen dat gezag te bespreken. (...) Met andere woorden, dat de Koningin geheel opzij wordt gezet, ja het koningschap geheel wordt afgeschaft. Springen nu de Nederlandsche heeren van de tafel op en roepen gedachtig aan hun eed, 'dat nooit'? Wel neen. Men hoore slechts.

Aan het eind haalt Lunshof de woorden van onderhandelaar De Boer aan, die erop wees hoe moeilijk het zou zijn om deze zaak voor het Nederlandsche volk duidelijk te maken: 'Men dient zich goed bewust te zijn, dat hieronder dynamiet schuilt'. Waarop Lunshof besluit:

Dynamiet..... men doet goed te begrijpen dat deze notulen bindend verklaard zijn – bindend zonder dat de Staten-Generaal hen zelfs hebben mogen inzien. Wij willen niemand in onze democratie het goed recht ontzeggen republikein te zijn. De sociaal-democratische partij heeft, kan men bijna wel zeggen, een republikeinse traditie, al noemt zij zich thans oranjegezind. Wij vragen ons echter in gemoede af, of b.v. het katholieke volksdeel, dat in 1918 zoo geestdriftig was, deze revolutionaire onderhandelingen voor zijn verantwoording neemt? Want men dient in te zien: Indien men de positie van de Kroon in het eene deel van ons Koninkrijk aantast, staat zij in het andere, in ons deel, op een hellend vlak. Met de publicatie van een deel dezer bindende notulen beoogen wij een ernstige waarschuwing te doen hooren tegen het spel, dat met de Kroon, onze belangen, onze eer en onze verplichtingen is gespeeld.

Het is een journalistieke stijl die men tegenwoordig eerder tegenkomt op bijvoorbeeld Geenstijl.nl, dan in de dagbladen en opinieweekbladen die veelal onafhankelijker en afstandelijker de feiten laten spreken. Trouwens ook voor die tijd ging hij voor een aantal collega's te ver. Het is niet geheel onbegrijpelijk dat de *Nationale Rotterdamse Courant* twee dagen later in het hoofdartikel er voorzichtig op wees dat Lunshofs selectie wel erg eenzijdig was:

Nu is de publicatie slechts een bloemlezing, en uit niets blijkt, dat zij het belangrijkste der notulen weergeeft. Wel schijnt het, dat passages zijn uitgezocht, welke [...] de leden der Commissie-Generaal als verraders en verkwanselaars van de Kroon kunnen toonen.⁶

6 Geciteerd door H.W. Smits, 'De onthulling van de Linggadjati-notulen', in: *De Journalist* 5 april 2002, p. 26.

Dat mag wel zo zijn, maar journalistiek gezien had Lunshof met de passages over hoe het zat met de Kroon in de nieuwe situatie, wel een van de meeste heikele punten uit het akkoord te pakken. Bovendien mag men niet vergeten dat er tijdens de debatten in de Tweede Kamer in december daaraan voorafgaand door verschillende partijen op was aangedrongen de notulen integraal openbaar te maken, maar zonder succes. Of en hoe selectief de bloemlezing was kan men thans zelf nagaan, maar toen ging dat dus moeilijk.

Uit zijn dagboek kunnen we opmaken dat Schermerhorn vlak vóór de publicatie weer naar Batavia was vertrokken. Hij schrijft er pas over op 21 januari 1947 in een beschouwing over collega-commissielid F. de Boer, die een teleurgesteld man was. Vanwege de in Nederland ondervonden kritiek, veronderstelt Schermerhorn:

Ook de publicatie van de geheime notulen door *Elsevier* zal De Boer geen goed hebben gedaan. De bloemlezing, die dit schendblad uit de op een of andere wijze in hun handen gevallen notulen gaf in het nummer, dat onmiddellijk na ons vertrek uit Holland verscheen, ziet er hoogst eigenaardig uit. Men mag aannemen, dat deze ridders van de pen getracht hebben een zoodanige combinatie van de notulen te maken, dat wij er als leden zoo slecht mogelijk afkomen. Nu is het merkwaardige van de zaak, dat, wat dit betreft, ondergeteekende er beter afkomt dan Van Mook, Van Poll en ten slotte De Boer, op wiens naam de ongelukkigste uitlatingen voorkomen. Zelf heb ik echter het gevoel, dat ik te dier zake op rozen zit. Ik vind dat ook niet zulk een reusachtig wonder, want het is mij ook in de discussies al wel eens opgevallen dat de concessies niet het gemakkelijkst van mijn kant zijn gekomen.⁷

Verderop in zijn dagboek heeft Schermerhorn het nogmaals over de publicatie in *Elsevier*, waar hij schrijft dat schriftelijke voorbereiding van de vergaderingen tot betere resultaten leidt. Al te vlotte uitlatingen in de vergadering kunnen gevaarlijk zijn, 'gezien de publicatie van gedeelten uit de notulen, waarop *Elsevier* ons heeft getraceerd'. Daar lijkt hij ook te denken dat het lek aan republikeinse zijde moet hebben gezeten, waar veertig exemplaren voor de verschillende ministers en onderministers worden gemaakt.⁸

Het proces tegen Lunshof

Door de publicatie van de geheime notulen bleek dat er een strafbaar feit was gepleegd. Een van de onderhandelaars of een van de ambtelijke medewerkers, of 'iemand uit Den Haag' had de stukken gelekt en dat was het misdrijf van schending van een ambtsgeheim (artikel 272 Wetboek van Strafrecht). De enige die zou kunnen helpen op het spoor te komen van wat tegenwoordig de klokkenluider wordt genoemd, was uiteraard Lunshof,

7 Smit (ed.), *Dagboek van Schermerhorn*, p. 228-229.

8 Smit (ed.), *Dagboek van Schermerhorn*, p. 238. Dat is inderdaad veel als men stukken geheim wil houden. Maar toch merkwaardig dat Schermerhorn het lek niet eerder bij een 'rechts' iemand in Den Haag zoekt. Weliswaar waren er ook aan Republikeinse zijde lieden die belang hadden bij openbaarmaking (en torpedering van het akkoord), maar men kan zich afvragen of die zich niet eerder tot een van de linkse bladen gewend zouden hebben.

maar die weigerde in het verhoor voor de rechter-commissaris daarover mededelingen te doen: 'U vraagt mij, wie deze relatie was. Ik weiger U dit te zeggen en beroep mij ter rechtvaardiging van die weigering op hetgeen ik als journalist gevoel als mijn beroepsgeheim.'

Wie zijn bron was heeft Lunshof nooit prijs gegeven, ook niet later aan zijn zoon. Hij beiep zich voor de rechter-commissaris dus op een recht van journalisten om te weigeren de bron van vertrouwelijk verkregen informatie bekend te maken. Maar een dergelijk recht bestond toen naar geldend recht noch naar de toen in juristenkringen heersende opvattingen.

Door zijn weigering beging Lunshof op zijn beurt een strafbaar feit, namelijk het, geldig als getuige opgeroepen zijnde, weigeren antwoord te geven op vragen van de rechter, zoals ook thans nog in artikel 192 van het Wetboek van Strafrecht is bepaald. Voor overtreding van die strafbepaling werd hij vervolgd en veroordeeld.

Opvallend is dat Lunshof niet werd gegijzeld, een maatregel die de rechter-commissaris kan opleggen tegen weigerachtige getuigen en die vlak vóór de oorlog, in 1937, de journalist Hansen van *Het Vaderland* ten deel was gevallen, zoals ook de journalist Hommerson van *Het Vrije Volk* vijf jaar later, in 1952 maar liefst zeven weken zou worden gegijzeld. Hansen werd wegens overtreding van artikel 192 veroordeeld tot honderd gulden boete, een flink bedrag in die tijd; Hommerson kreeg ondanks de lange periode van gijzeling, nog vijf en twintig gulden boete te betalen, maar Lunshof kwam er van af met de symbolische boete van tien gulden.⁹ Waar de opstelling van de een niet minder principiëel was dan die van de anderen, acht ik het niet onaannemelijk dat hier rekening werd gehouden met de standing van Lunshof als hoofdredacteur van een gerenommeerd weekblad. Ook kan meegespeeld hebben dat gijzeling van Lunshof in het politieke klimaat van die dagen slecht zou vallen bij dat deel van de bevolking waarvoor in het bijzonder hij zijn onthullingen had gepubliceerd.

Wat daar van zij, Lunshof voerde een principiële verdediging want het journalistieke verschoningsrecht mocht dan onder juristen geen willig oor hebben gevonden, onder journalisten was het een heilige plicht nooit of te nimmer de identiteit te onthullen van de bron van in vertrouwen verkregen informatie. De eerste die geweigerd had daarover te getuigen was H. Nijgh geweest, de directeur-hoofdredacteur van de *Nieuwe Rotterdamsche Courant* in 1852. Bijna honderd jaar later liet Lunshof mr. Maarten Rooij, de hoofdredacteur van dezelfde – inmiddels weer – *Nieuwe Rotterdamse Courant*, tevens voorzitter van de Federatie van Nederlandse Journalisten, opdraven als getuige-deskundige om te verklaren dat hij geheel in het algemeen het zich niet verschonon door een journalist als 'eerloos' kwalificeerde. Rooij wees erop dat onder zijn verantwoordelijkheid als hoofdredacteur de NRC kritische kanttekeningen had geplaatst bij de spectaculaire onthullingen van Lunshof, 'maar ook voor de tegenstander bestaat er geen twijfel aan, dat de heer Lunshof zijn bron niet mag onthullen', verklaarde hij voor de rechtbank.¹⁰ En in *De Journalist* schreef de auteur van het 'Journalistiek Journaal':

9 N. Cramer, *75 jaar in het nieuws. 1884-1959. Kroniek van de Nederlandse Journalisten Kring* (Amsterdam 1959), p. 67-69 en 93-94; zie ook W.F. Korthals Altes, *Naar een journalistiek privilege. Voorstellen voor een journalistiek verschoningsrecht naar aanleiding van de Amerikaanse en Duitse rechtspraktijk* (Amsterdam 1989), p. 5-10.

10 *De Journalist* november 1947, p. 13

Het pleit toch wel voor de zuiverheid, die onder ons, als collega's, gelukkig meestal heerscht, dat *Het Vrije Volk*, politieke antipode van *Elseviers Weekblad*, een eventuele gijzeling krachtig bij voorbaat verwierp in een helder beoog, dat culmineerde in de uitroep: "het is te hopen, dat spoedig een perswet tot stand komt, die de journalistieke zwijgplicht van gewoonte tot recht verheft". Inderdaad; dat is te hopen.¹¹

Lunshof werd in de strafzaak tegen hem bijgestaan door de advocaat mr. S. Gerbrandy, de latere hoogleraar aan de Vrije Universiteit, raadsheer in het Gerechtshof Amsterdam en schrijver van de mooie klassieker *Kort commentaar op de Auteurswet 1912*. Hij is de zoon van de oud-minister-president, die het initiatief nam tot oprichting van het Comité Handhaving Rijkseenheid, waar Lunshof prominent lid van was. De raadsman koos voor twee verweren, aan de ene kant het beroepsgeheim: op de voet van art. 218 Wetboek van Strafvordering zouden naast artsen en advocaten e.a. ook journalisten het recht hebben zich te verschonen van getuigenis; aan de andere kant werd het verweer tegen de strafbaarheid voor het niet getuigen gegrond op overmacht (artikel 40 Wetboek van Strafrecht): door te getuigen zou Lunshof zich in de kring van zijn beroepsgenoten onmogelijk maken en zou hij door hen moreel gewraakt worden.¹² In dat laatste verweer paste de kwalificatie 'eerloos' van getuige-deskundige á décharge Rooij (en later voor het hof het getuigenis van de hoofdredacteur van *de Volkskrant* J. M. Lückner, dat een journalist die een beroepsgeheim prijs geeft maatschappelijke schade zou ondervinden).¹³

De officier van justitie wilde de zaak los maken van de politieke achtergrond en zich beperken tot de vraag of de journalist een beroepsgeheim heeft. Hij betoogde dat de wetgever de groepen met bescherming van hun beroepsgeheim terecht beperkt heeft gehouden, want het algemeen belang van een goede rechtspleging prevaleert. Gezien de opvattingen in de juridische literatuur en in de rechtspraak kon men deze zaak volgens de officier van justitie dan ook nauwelijks meer principieel noemen. Doch waar verdachte haar wel als principieel zag, wilde hij met die opvatting rekening houden bij het bepalen van de strafmaat. Hij eiste een geldboete van honderd gulden. De veroordeling luidde tien gulden boete.¹⁴

De Hoge Raad verwierp in navolging van het Hof Amsterdam het principiële beroep dat journalisten, net als advocaten en geestelijken, op grond van hun stand, hun beroep of hun ambt tot geheimhouding verplicht zijn en deswege niet hoeven te getuigen omtrent zaken waarvan de wetenschap aan hen als zodanig is toevertrouwd (art. 218 Wetboek van Strafvordering). De Hoge Raad erkende dat een klokkenluider (zonder dit woord te gebruiken overigens) met het openbaar maken van een geheim stuk een algemeen belang kan dienen, dat zwaarder weegt dan het belang dat bij het bewaren van het geheim betrokken is. Maar dan is het aan de rechter om aan de hand van de omstandigheden van het geval te beoordelen of de geheimschender al dan niet strafbaar is. Aan de journalist die de geheimschender zijn tus-

¹¹ *De Journalist* maart 1947, p. 9

¹² HR 14 december 1948, NJ 1949, 95. Zie met name de conclusie van A-G Langemeijer.

¹³ *De Journalist* januari-februari 1948, p. 14.

¹⁴ Verslag in *De Journalist* november 1947, p. 13; zie ook Rb. Amsterdam 15 oktober 1947, NJ 1948, 634.

senkomst verleent en zich aldus aan zijn zijde stelt, 'mag bij het afwegen der onderscheiden belangen niet het onpartijdig oordeel worden gelaten of genoemde mogelijkheid zich voordoet', aldus de Hoge Raad. In de belangenafweging tussen een brongeheim voor journalisten en de waarheidsvinding in de rechtspleging koos de Hoge Raad duidelijk voor het belang van het laatste: plegers van strafbare feiten dienen te worden opgespoord en een journalist mag zijn medewerking daaraan niet onthouden, evenmin als andere burgers.

Met betrekking tot Lunshof's beroep op overmacht zag de A-G Langemeijer in zijn conclusie voor de Hoge Raad een opening om de journalist tegemoet te kunnen komen. Hij vond althans dat het hof het beroep op overmacht onvoldoende had weerlegt. Men moest aannemen, zo betoogde Langemeijer, dat Lunshof overeenkomstig de opvattingen die in zijn kring heersten, overtuigd was dat hem een verschoningsrecht toekwam. Tevens was hij zich bewust dat oneer hem bedreigde, wanneer hij van dit veronderstelde verschoningsrecht geen gebruik maakte:

Was het nu van hem te verlangen, dat hij zich een in zijn ogen zeer belangrijke publieke publicatie liet ontgaan of ten detrimente van zijn goede naam als journalist getuigde, zolang niet de hoogste rechter het verschoningsrecht had ontkend? Mij dunkt het bevestigende antwoord op die vraag had nadere motivering van het Hof geëist.

Langemeijer noemde vervolgens de drijfveren tot het door Lunshof begane feit zeer sterk en niet noodzakelijk verwerpelijk, terwijl anderzijds het delict zich bijna geheel liet goed maken wanneer Lunshof na de beslissing van de Hoge Raad alsnog aan zijn dan vaststaande verplichting tot getuigen zou voldoen.

Maar de Hoge Raad geloofde daar kennelijk niet in en ging voorbij aan het betoog van Langemeijer op dit punt. Dat maakt de harde opstelling van ons hoogste rechtscollege alleen maar schrijnender. De Hoge Raad overwoog dat het beroep op overmacht niet opging, omdat Lunshof door de mededeling van zijn zegsman aan te nemen en op grond daarvan zijn artikel te publiceren zich door zijn eigen vrije daad in de toestand had gebracht die hem voor de keuze zou stellen te getuigen of te weigeren. Hij had het, anders gezegd, kunnen zien aankomen.¹⁵

Met deze overweging miskent de Hoge Raad volgens Maarten Rooij de positie van de pers in de democratische staat. Hij schrijft in *De Journalist*:

Voor de H.R. is de kwestie van publicatie van geheimen, wegens de desbetreffende strafrechtelijke bepalingen doodeenvoudig: de pers zou dan maar niet moeten publiceren. Maar hier ligt nu juist de kern van de gehele kwestie. Het kan voor de pers een onafwijsbare plicht zijn om te publiceren; maar aan de vaststelling, laat staan aan de erkenning van deze plicht is de H.R. niet toegekomen.¹⁶

¹⁵ Hof Amsterdam 26 januari 1948, NJ 1948, 212; HR 14 december 1948, NJ 1949, 95.

¹⁶ M. Rooij, 'Het verschoningsrecht van de journalist. naar aanleiding van een onbevredigende uitspraak', in: *De Journalist* februari 1949, p. 1-2.

Beroepsgeheim en eer van de stand

Inderdaad, de woorden vrijheid van meningsuiting en vrijheid van nieuwsgaring komen niet voor in het arrest, niet in de cassatiemiddelen, niet in de conclusie van Advocaat-Generaal Langemeijer en niet in de noot van B.V.A. Röling. Juridisch gezien was het ook moeilijk de vrijheid van meningsuiting in de strijd te werpen, want de rechter mocht, zoals nog steeds, wettelijke bepalingen, in casu de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht, niet toetsen aan de Grondwet (nog afgezien van het feit dat artikel 7 van de Grondwet weinig concreets te bieden had op dit punt). De verdediging was dus wel genoodzaakt de nadruk vooral te leggen op het beroepsgeheim en de beroepseer en dus op de schade voor Lunshof zelf als hij de identiteit van zijn bron zou hebben onthuld. Toch had zijn raadsman Gerbrandy blijkens het verslag in *De Journalist* een verband gelegd tussen de claim van journalisten op een verschoningsrecht ten aanzien van hun bronnen en de vrijheid van meningsuiting en wat wij tegenwoordig de vrijheid van het politieke debat zouden noemen.

De journalist moet bij de uitoefening van zijn taak onvermijdelijk langs wegen gaan, welke naar de bronnen leiden, die hij nodig heeft. Maar juist in die gevallen ontmoet hij, zoals reeds uit andere gevallen is gebleken, steeds vadertje Staat. Wanneer de staat er door het niet erkennen van het beroepsgeheim van de journalist in zou slagen de journalist te beletten het volk te leren denken, anders te denken, ook bijvoorbeeld dan de regering welgevallig kan zijn, dan wil men dus in feite het leren denken voorkomen en daarmee is de vrijheid aan banden gelegd. [...] Dat recht van vrijheid is ook inderdaad een hoger recht dan dat van de staat op getuigenis en door het niet erkennen van het beroepsgeheim tast men dit hoogste recht aan. Vrijheid en geheim gaan hier onverbrekkelijk voor de journalist samen.¹⁷

Merkwaardig dat ook Rooij in zijn getuigenis zoveel aandacht aan die beroepseer en het aanzien van Lunshof bij zijn beroepsgenoten heeft besteed. Het zal de rolverdeling zijn geweest die hij had afgesproken met de verdediging dat hij het beroep op overmacht zou onderstrepen. Rooij zelf had het veel sterkere argument van de verdediging ook aangevoerd in *De Journalist*, kort vóór de rechtszaak, maar zonder met één woord te reppen van de zaak-Lunshof, wellicht uit prudentie omdat de zaak onder de rechter was. Rooij haalde daar een uitspraak in de ‘in de hele wereld gezaghebbende’ Londense Times aan: ‘The Press lives by disclosures’ en voegde eraan toe:

Juist in het leveren van onthullingen vervult de pers in de moderne democratische staat de taak, welke voor een juiste functionering van de democratie, dit begrip in de ruimste zin genomen, onmisbaar is te achten.¹⁸

¹⁷ *De Journalist* november 1947, p. 14.

¹⁸ M. Rooij, ‘De pers en het maatschappelijk leven’, in: *De Journalist* augustus-september 1947, p. 1; zie ook zijn commentaar op het arrest van De Hoge Raad, in: *De Journalist* februari 1949, p. 1-2.

In een polemieek met de katholiek Goldschmitz (die zelfs met de Summa Theologica van Thomas van Aquino was aangekomen) zou Rooij mét de Commissie-Vierssen Trip de grondslag voor een journalistiek verschoningsrecht zoeken in het algemeen belang en in de publieke functie van de pers:

De journalistiek is een beroep dat in het publieke belang wordt beoefend en dat deze taak onder omstandigheden niet naar behoren kan vervullen, indien de beoefenaren niet de beschikking hebben over vertrouwelijke inlichtingen.¹⁹

Tuchtrecht

De nadruk op de beroepseer en een beroepsgeheim door Lunshof en andere pleitbezorgers van een journalistiek verschoningsrecht, had een nadeel. Als journalisten dan gelijkgesteld wilden worden met artsen en advocaten, dán moesten er ook waarborgen komen tegen misbruik van dit recht en derhalve moest er ook een behoorlijke regulering van de toelating tot het beroep komen, met inbegrip van tuchtrechtelijke sancties. Dat was bij die vertrouwensberoepen immers ook het geval. Dit werd reeds geïllustreerd door de overwegingen van het Hof Amsterdam, waarin de vraag werd opgeworpen of het algemeen belang meebrengt, dat de journalist zijn beroep onbelemmerd kan uitoefenen en of hiervoor vereist is, dat de zegsman van de journalist er zeker van moet zijn, dat zijn naam niet genoemd zal worden. Het Hof overwoog dat dit belang niet kan worden erkend, 'zeker niet zolang het beroep van journalist voor ieder zonder enige beperking openstaat en niet met voldoende waarborgen is omringd'. De Advocaat-Generaal Langemeijer verwijt in zijn conclusie journalisten dat zij met kracht opkomen voor hun beroepseer en hun beroepsgeheim, maar 'dezelfde grote kracht niet inschakelen om de maatschappelijke schaduwzijden van dat geheim te verkleinen door middel van regels, die het gebruik van al te onzuivere bronnen verbieden'. Ook de oud-journalist, inmiddels hoogleraar in Leiden, prof. mr. J.C. van Oven was in zijn commentaar in het *Nederlands Juristenblad* van oordeel dat toekennen van een verschoningsrecht aan journalisten slechts mogelijk was als het gepaard ging met waarborgen, dat de pers georganiseerd wordt in een Gilde 'dat alleen waardige broeders omvat, dat preventief (eisen van toelating) en repressief (afstoting van onwaardigen) werkt om het peil hoog te houden en het mogelijk te maken, het verschoningsrecht, zij 't dan wellicht alleen aan een elite, toe te kennen'.²⁰

¹⁹ De *Journalist* april-juni 1947, p. 9-12 en De *Journalist* november 1947, p. 9-12.

²⁰ J.C. van Oven 'Journalistengilde en verschoningsrecht', in: *Nederlands Juristenblad* (1949), p. 363.

Ordering?

Wel, die gedachten leefden niet alleen onder juristen, maar ook onder journalisten en dat al langere tijd. Dr. N. Cramer vertelt in zijn 'Kroniek van de Nederlandse Journalisten Kring' over de gijzeling in Semarang in 1905 van hoofdredacteur Vierhout van het aldaar verschijnende blad *De Locomotief*. Die weigerde de bron van door hem gepubliceerde militaire informatie te noemen. Toevallig stond het beroepsgeheim dat jaar op de agenda van de jaarvergadering van de Nederlandse Juristen Vereniging. Met 51 tegen 20 stemmen waren de juristen tegen een verschoningsrecht voor journalisten. Als reactie daarop concludeerde de voorzitter van de Nederlandse Journalisten Kring in een buitengewone kringvergadering, dat 'eer en belang der journalistiek' een verschoningsrecht eisen met betrekking tot hun bronnen, maar een andere preadviseur bracht naar voren, 'dat aan het opeisen van een zo verstrekkend recht tenminste een behoorlijke reglementering van het beroep en een grondige organisatie van zijn beoefenaren vooraf diende te gaan'.²¹

Naar aanleiding van de gijzeling van de journalist Hansen in 1937 had de Nederlandse Journalisten Kring een commissie ingesteld onder voorzitterschap van jhr. mr. G.W. van Vierssen Trip en met de jonge mr. M. Rooij als secretaris. Deze commissie was twee jaar later tot de conclusie gekomen dat een absolute erkenning van het beroepsgeheim – een collectieve toekenning aan de journalisten – alleen in vervulling zou kunnen gaan indien de stand van de journalisten beter definieerbaar en scherper te omgrenzen zou wezen. De commissie sprak van 'een krachtige zelfordening'.²² Het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog doorkruiste concretisering van de plannen, maar een krachtige ordening kwam eerder dan men verwachtte en wenste. Niet vrijwillig maar door de bezetter opgelegd. In het Journalistenbesluit van 2 mei 1941 werd een publiekrechtelijke standsorganisatie in het leven geroepen, die als Persgilde in de Kultuurkamer werd opgenomen. En reken maar dat er geen de bezetter onwelgevallige journalist meer aan het werk kwam.²³

Na de oorlog werd niettemin het streven naar ordening en tuchtrecht gewoon voortgezet. Een van de eerste daden van de nieuwe Federatie van Journalisten onder voorzitterschap van meergenoemde Maarten Rooij was de instelling van een Raad van Tucht, waarmee verenigingstuchtrecht werd ingevoerd.²⁴ Eerste voorzitter van de Raad was de strafrechtsgeleerde prof. dr. J.A. van Hamel. Echter, niet-leden zouden zich aan de jurisdictie van de Raad kunnen onttrekken en leden zouden zich aan beoordeling door het tuchtcollege kunnen onttrekken door het lidmaatschap op te zeggen. Deze bezwaren

²¹ Cramer, *75 jaar in het nieuws*, p. 28.

²² Cramer, *75 jaar in het nieuws*, p. 67-69; Verslag van de commissie Verschoningsrecht 1939, Den Haag 1939.

²³ R. Vos, *Niet voor publicatie. De legale Nederlandse pers tijdens de Duitse bezetting* (Amsterdam 1988), p. 177-196; J.M. de Meij, *De vrijheid en verantwoordelijkheid van de pers. Een onderzoek naar de betekenis van de Raad voor de Journalistiek in het kader van de informatie-vrijheid* (Eigen beheer 1975), p. 96.

²⁴ De Federatie werd gevormd door de twee journalistenkringen, de Nederlandse Journalistenkring en de Katholieke Nederlandse Journalistenkring. Later zou de Protestants-Christelijke Journalistenkring ook toetreden. In 1968 werd de Federatie de Nederlandse Vereniging van Journalisten.

meende men te kunnen ondervangen door de invoering van een verplicht lidmaatschap. Daartoe werd in december 1947 in de eerste collectieve arbeidsovereenkomst voor journalisten en wel die voor dagbladjournalisten – bij de totstandkoming waarvan opnieuw Maarten Rooij een belangrijke rol heeft gespeeld – overeengekomen dat de uitgevers uitsluitend leden van een van de journalistenkringen in dienst zouden nemen. Het College van Rijksbemiddelaars, dat in die tijd cao's moest goedkeuren, haalde echter een streep door de rekening. Het College dat onder voorzitterschap stond van de arbeidsrechtsgelerde prof. mr. Marius G. Levenbach eiste onder meer dat de bepaling over het verplicht lidmaatschap werd geschrapt. Mede daardoor duurde het tot augustus 1948 eer deze eerste CAO in werking trad.²⁵

Vanaf dat moment was bij voorstanders van een goede regeling van een tuchtrecht voor journalisten alle hoop gesteld op de invoering van een wettelijke tuchtrecht. Daaraan was gewerkt door een door de regering ingestelde commissie-Pompe, waarin vertegenwoordigers van de Federatie zitting hadden, onder wie Maarten Rooij en de katholiek Leo Hanekroot. Deze voormannen van de journalistenfederatie beschouwden de verenigingstuchtrechtspraak via de Raad van Tucht slechts als een voorlopige voorziening in afwachting van een wettelijke regeling.²⁶ Op basis van een interimrapport van de commissie-Pompe kwam de regering in 1949 met het wetsontwerp Wet op de Journalistieke Verantwoordelijkheid.²⁷ Daarmee beoogde men een wettelijk tuchtrecht voor journalisten in te voeren, met inbegrip van een verplichte registratie, zonder welke men het beroep niet zou mogen uitoefenen. Registratie kon worden geweigerd 'indien er gegronde vrees bestaat dat zijn inschrijving de eer van de stand der journalisten zal schaden'. Tuchtrechtelijke sancties, inclusief schorsing, konden worden opgelegd aan een journalist

aan wiens opzet of grove schuld feitelijk onjuiste, dan wel oneerlijke of onverantwoordelijke voorlichting te wijten is, of die zich opzettelijk of door grove schuld gedraagt in strijd met de zorgvuldigheid die de journalist in het maatschappelijk verkeer betaamt, of met de eer van zijn stand.

Het ontwerp ontmoette in de Federatie tal van bezwaren, maar niet op het punt van de registratie als zodanig. De bezwaren betroffen wel de formulering van de toelatingseisen en van de normen waar journalisten zich te houden hadden. Die zouden een gevaar opleveren voor de vrijheid van de pers. Olie op het vuur wierp de Nijmeegse staatsrechtsgelerde F.J.F.M. Duynstee door in *De Gelderlander* te schrijven, dat met de wet in de hand nu eindelijk 'de oneerlijke en onverantwoordelijke communistische propaganda' aangepakt kon gaan

25 G.A.I. Schuijt, *Werkers van het woord. Media en arbeidsverhoudingen in de journalistiek* (Deventer 1987), p. 56.

26 De Meij, *Vrijheid en verantwoordelijkheid van de pers*, p. 107.

27 Kamerstukken II 1948-1949, 1179: 'Regeling nopens de verantwoordelijkheid van journalisten en andere bij de pers werkzame personen voor journalistieke arbeid' (Wet op de journalistieke verantwoordelijkheid). Over dit ontwerp ook De Meij, *Vrijheid en verantwoordelijkheid van de pers*, p. 96-110; Cramer, *75 jaar in het nieuws*, p. 91-93; Wijffes, *Journalistiek in Nederland 1850-2000*, p. 281-285.

worden.²⁸ Maar, wellicht ongewild, legde Duynstee het gevaar voor de persvrijheid bloot. Zorgvuldige en verantwoordelijke journalistiek werd en wordt nogal eens verward met politieke correctheid. Zo was er binnen de Nederlandse Journalisten Kring voortdurend een debat gaande of redacteuren van *De Waarheid* wel lid konden zijn, een discussie die zijn hoogtepunt beleefde na de Hongaarse opstand in 1956.²⁹ Zo kort nadat de Duitse bezetter ongeveer hetzelfde had proberen te regelen in het Journalistenbesluit van 1941, zagen de voorstanders van het wetsontwerp deze gevaren niet.³⁰

Een ander punt van kritiek was dat het wetsontwerp niet duidelijk de journalistieke verantwoordelijkheid bij de redacties legde. Daarin kondigde zich het latere verlangen naar redactiestatuten aan. Uiteraard was ook het ontbreken van een regeling van het journalistieke verschoningsrecht een doorn in het oog van de tegenstanders. De achterban wilde eerst zien en dan pas geloven toen Rooij de worst voorhield, dat de wet ook een stap was op weg naar vervulling van de langgekoesterde wens om dat verschoningsrecht te krijgen.³¹ Een na het arrest van de Hoge Raad door de Federatie ingestelde commissie (opnieuw onder voorzitterschap van jhr. mr. G. W. van Vierssen Trip) stelde nog voor het wetsontwerp zodanig aan te passen, dat het beoogde tuchtcollege zou gaan beoordelen of een journalist die zich op het verschoningsrecht beriep, zich als een behoorlijk journalist had gedragen. Maar ook die commissie kreeg de handen van de meerderheid van de georganiseerde journalistiek niet op elkaar.

Het wetsontwerp heeft het zelfs niet tot een behandeling in de Tweede Kamer gebracht. In 1960 werd het ingetrokken.³²

Lijnen naar het heden

Dat was allemaal rond 1948, we moesten het nog met onze eigen – op het punt van vrijheid van meningsuiting beperkte – Grondwet stellen. Over de oprichting van een Raad van Europa en het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, werd nog onderhandeld. Toen mocht de rechter de wet niet toetsen aan de Grondwet, thans móet de rechter op grond van artikel 94 Grondwet een wettelijke bepaling, indien de toepassing ervan in strijd komt met een eenieder verbindende verdragsbepaling – zoals bijvoorbeeld artikel 10 EVRM – buiten toepassing laten.

Ik trek kort een tweetal lijnen naar het heden. Hoe ontwikkelden zich het recht en opvat-

²⁸ Vermeld bij Wijffes, *Journalistiek in Nederland 1850-2000*, p. 283.

²⁹ Wijffes, *Journalistiek in Nederland 1850-2000*, p. 277-279; andere voorbeelden bij G.A.I. Schuijt, 'Tuchtrecht voor journalisten bestaat niet', in: G.E. Langemeijer e.a., *Tuchtrecht* (Zwolle 1975), p. 23.

³⁰ Wijffes, *Journalistiek in Nederland 1850-2000*, p. 282.

³¹ Wijffes, *Journalistiek in Nederland 1850-2000*, p. 282; overigens is het niet helemaal juist – hetgeen H.W. Smits ('De ont-hulling van de Linggadjati-notulen', in: *De Journalist* 5 april 2002, p. 25) schrijft – dat de scoop van Lunshof aanleiding was voor een debat over de journalistieke verantwoordelijkheid en de indiening van het wetsontwerp. De commissie-Pompe werkte er reeds aan vóór de publicatie. Wel werd door het voor de journalist negatieve arrest van de Hoge Raad de noodzaak van ordening als voorwaarde voor verkrijging van het verschoningsrecht benadrukt.

³² Kamerstukken II 1959-1960, 1179, nr. 4.

tingen daarover met betrekking tot een ordening van het beroep en een journalistiek tucht-recht? En uiteraard hoe ontwikkelde het recht zich met betrekking tot een journalistiek verschoningsrecht?

In 1950 wees de Hoge Raad in een drietal arresten een vergunningstelsel voor respectievelijk het grafische bedrijf, het boekverkopersbedrijf en het leesbibliotheekbedrijf, als ongrondwettig af en men mag op grond van die arresten aannemen dat ook een vergunningstelsel voor de uitoefening van het beroep van journalist op gespannen voet staat met het ‘Niemand heeft voorafgaand verlof nodig [...]’ van artikel 7 van de Grondwet – thans artikel 7 lid 1 en lid 3.³³ Van tuchtmaatregelen die een journalist de uitoefening van het beroep ontzeggen kan men hetzelfde zeggen. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens verklaarde de levenslange schorsing waarmee de Belgische journalist De Becker na de Tweede Wereldoorlog werd gestraft in strijd met artikel 10 lid 2 van het EVRM.³⁴ Een verplicht lidmaatschap, zoals beoogd in de eerste dagbladcao, zou later algemeen verboden worden in de Wet Algemeen Verbindverklaring cao’s en het EHRM oordeelde dat de vrijheid van vereniging, zoals neergelegd in artikel 11 EVRM, ook inhoudt de vrijheid om zich niet bij een vakbond aan te sluiten.³⁵ Het College van Rijksbemiddelaars had een vooruitziende blik toen het in 1947 het verplichte lidmaatschap in de eerste cao niet wenste goed te keuren.

Deze beperkingen waarop een ordening van het journalistieke beroep moet afstuiten hadden ook consequenties voor de regeling van een tuchtrecht voor journalisten. Voor de een was een wettelijke regeling niet mogelijk, voor de ander – gezien de tegenstand in 1949 – onhaalbaar maar, om welke reden dan ook, tot 1960 deed de georganiseerde journalistiek het met een Raad van Tucht die uitsluitend verenigingstuchtrecht uitoefende. Die werd in dat jaar omgezet in een Raad voor de Journalistiek. Aanleiding daartoe was onder meer de zogenaamde affaire-Henri Faas. Deze parlementair redacteur van *de Volkskrant*, die ook onder het pseudoniem *Wandelganger* publiceerde, had vóór Prinsjesdag informatie over de miljoenennota en de troonrede onthuld. Naar hij later zou meedelen had hij die informatie volstrekt legaal verkregen door goed te luisteren naar wat enkele bewindslieden in de periode daaraan voorafgaand in het openbaar hadden gezegd. Maar de regering was boos en sloot Faas uit van de gebruikelijke faciliteiten voor parlementaire journalisten. De Federatie kwam uiteraard op voor de journalist. Zij stelde de regering voor een klacht tegen Faas in te dienen bij de Raad van Tucht. Die zou dan kunnen beoordelen of de journalist zich inderdaad misdragen had. Maar de regering zei bij monde van minister-president Drees, dat de Raad slechts verenigingstuchtrecht uitoefende en Faas zich daaraan zou kunnen onttrekken door voor het lidmaatschap te bedanken.³⁶

33 HR 22 maart 1960, NJ 1960, 274; HR 29 november 1960, NJ 1961, 206; HR 23 mei 1961, NJ 1961, 427; Schuijt, *Werkers van het woord*, p. 140.

34 EHRM 27 maart 1962, ser. A, vol. 4 (1962), p. 23-27 (De Becker/België).

35 EHRM 30 juni 1993, NJ 1994, 223; ook het omgekeerde, het bevoordelen van niet-vakbondsleden, is in strijd met artikel 11; EHRM 2 juli 2002, nr. 30668/96, 30671/96, 30678/96 (Wilson/UK).

36 Uitvoerig over deze affaire G.A.I. Schuijt, *Vrijheid van nieuwsgaring* (Den Haag 2006), p. 295-297; Handelingen Tweede Kamer 1957-1958, Aanhangsel, nr. 13.

Dat leidde tot de omzetting in een Raad voor de Journalistiek, die voortaan ook klachten tegen niet-leden zou beoordelen, maar met als consequentie dat de nieuwe Raad géén sancties kon opleggen. Dat vond men niet erg. De Raad voor de Journalistiek zou zich beperken tot het uitspreken van opinies. In kringen van de journalistiek leidde dat tot verdeeldheid want een aantal journalisten liep weg uit de Federatie in de (verkeerde) veronderstelling dat niet-leden aan de normale jurisdictie van de rechter zouden worden onttrokken.³⁷ Anderen weigerden voor de Raad te verschijnen (dat komt de laatste jaren minder voor). Extern kreeg en krijgt de Raad voor de Journalistiek vaak te horen slechts een ‘tandenloze tijger’ te zijn.³⁸ Er is veel kritiek op het functioneren van de Raad en sommigen willen weer terug naar een echt tuchtrecht.³⁹ Maar vaak heeft men geen oog voor de smalle marges, ook van het recht, waarbinnen een beoordeling van journalistiek gedrag door anderen dan de gewone rechter moet functioneren.

In 1982 werd de grondslag van de Raad voor de Journalistiek verbreed, waardoor niet alleen de Nederlandse Vereniging van Journalisten (in 1968 rechtsopvolgster van de Federatie), maar ook uitgeversorganisaties en omroepen zijn gaan delen in de kosten voor de instandhouding van de Raad. Het voorstel daartoe werd gedaan door een commissie uit 1972 onder voorzitterschap van de inmiddels hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam geworden Maarten Rooij. Opmerkelijk in dit verband en tekenend voor de flexibiliteit die Rooij in al de besproken perioden aan de dag legde, is dat deze commissie voorstelde om de norm ‘schadelijkheid voor de waardigheid van de stand’ als niet meer van die tijd te schrappen en te vervangen door de norm ‘of grenzen zijn overschreden van hetgeen, gelet op de eisen van de journalistieke verantwoordelijkheid, maatschappelijk aanvaardbaar is.’⁴⁰

Ten slotte het verschoningsrecht. De gijzeling van de journalist Hommerson in 1957 leidde tot een debat in de Tweede Kamer, die minister van Justitie Donker om een nota vroeg. Die kwam er, met een uitgebreid overzicht van de discussie, maar de minister zag geen aanleiding voor een wettelijke regeling.⁴¹ De Hoge Raad overwoog in 1977 na de zogenaamde KGB-affaire dat de stelling, dat een journalist een verschoningsrecht toekomt ‘in haar algemeenheid’ niet kan worden aanvaard.⁴² Het belang van de waarheidsvinding weegt nu eenmaal zwaarder dan de nieuwsgaring, vond de Hoge Raad.

37 Uitvoerig over de omzetting naar een Raad voor de Journalistiek en de discussie daarover: De Meij, *Vrijheid en verantwoordelijkheid van de pers*, p. 110-124; Wijffes, *Journalistiek in Nederland 1850-2000*, p. 308-310.

38 Bijv. *Medialogica*. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek, Advies nr. 26 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 2003.

39 S. ten Hoove, *Grenzen in de journalistiek. Raad voor de Journalistiek tussen 1987 en 2003*. Amsterdam 2003; L.R. van Harinxma thoe Slooten, *Toegang tot het recht in perszaken* (Den Haag 2006), p. 45-82; J. Mentink, *Veel raad, weinig baat. Een onderzoek naar nu en noodzaak van de Nederlandse Raad voor de Journalistiek*. Rotterdam 2006; ‘Klachten over mediapublicaties. Een onderzoek naar de mogelijkheden van eenvoudig toegankelijke niet-rechterlijke procedures’, Rapport van de studietoelichting van de VMC, Mediaforum 2007-5, bijlage.

40 Rapport van de commissie Raad voor de Journalistiek van 18 januari 1972, Nederlandse Vereniging van Journalisten.

41 Kamerstukken II 1952-1953, 2910, 1-2.

42 HR 11 november 1977, NJ 1978, 399 (KGB-affaire).

T. Koopmans is de eerste gezaghebbende jurist uit niet-journalistieke hoek die een ander geluid laat horen dan de traditionele bezwaren. Op grond van een indringende beschouwing over de samenhang tussen vrije informatievoorziening en vrije nieuwsgaring en zich mede baserend op rechtsvergelijkend onderzoek komt Koopmans in 1978 tot de conclusie dat voor journalisten het recht op geheimhouding van informatiebronnen erkend moet worden. Hij pleitte ervoor om niet langer over een principiële erkenning te discussiëren, maar over de uitzonderingen.⁴³

Ook de dissertatie van W.F. Korthals Altes in 1989 mondt uit in een krachtig pleidooi voor de regel 'ja-tenzij' met betrekking tot wat hij noemt een journalistiek privilege. Zijn voorstel werd overgenomen door mr. Erik Jurgens, die als Tweede-Kamerlid een initiatiefwetsvoorstel ter bescherming van journalistieke bronnen indiende.⁴⁴ Dat wetsvoorstel kwam niet verder dan een schriftelijke behandeling, maar het werd achterhaald door een belangwekkende uitspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in 1996.⁴⁵ De Britse rechter had de journalist Goodwin veroordeeld tot een boete van vijfduizend pond wegens zijn weigering als getuige de naam van zijn informant te noemen. Dat was contempt of Court. Goodwin diende een klacht in bij het EHRM wegens schending van artikel 10 EVRM. Het EHRM ziet het bevel aan de journalist om zijn bron te noemen inderdaad als een beperking van de in artikel 10 lid 1 EVRM gegarandeerde vrijheid van meningsuiting. Vervolgens onderzoekt het Hof of deze 'interference' gerechtvaardigd is onder lid 2 van artikel 10: is de beperking noodzakelijk in een democratische samenleving ter bescherming van een of meer van de in dat lid genoemde belangen. Het Hof noemt vervolgens bronbescherming voor journalisten een van de basiscondities voor persvrijheid. Zonder zo een bescherming zouden bronnen ervan worden weerhouden de pers te helpen bij het informeren van het publiek over zaken van publiek belang. Daardoor zou de vitale 'public watchdog role' van de pers worden ondermijnd:

Having regard to the importance of the protection of journalistic sources for press freedom in a democratic society and the potentially chilling effect an order of source disclosure has on the exercise of that freedom, such a measure cannot be compatible with Article 10 of the Convention unless it is justified by an overriding requirement in the public interest.

Merk op dat het EHRM de grondslag voor het verschoningsrecht van journalisten niet zoekt in een beroepsgeheim en niet in het beroep van journalist als 'vertrouwensberoep'. Evenmin verwijst het Hof naar de organisatie van de beroepsgroep, naar aan de toelating tot het beroep te stellen eisen of naar een tuchtrechtelijke reglementering van het beroep.

⁴³ T. Koopmans, *Het verschoningsrecht van de journalist*. Preadvises Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking; Deventer 1978.

⁴⁴ Korthals Altes 1989 (noot 9); *Kamerstukken II 1992-1993*, 23 133, nr. 1-9.

⁴⁵ EHRM 27 maart 1996, NJ 1996, 577 m. nt. E.J. Dommering (Goodwin); ook besproken in: *NJCM-Bulletin* 1996-5, p. 693-695 m. nt. G.A.I. Schuijt; *Mediaforum* 1996-5, p. 73-74 m. nt. W.F. Korthals Altes; *Ars Aequi* 1996-11, p. 696-703 m. nt. G. R. Rutgers en *NTBR* 1996-9, p. 244-246 m. nt. C. van Boxtel.

Wel verwijst het Hof naar nationale en internationale gedragscodes voor journalisten alsmede naar internationale verklaringen waarin er op wordt aangedrongen bronbescherming voor journalisten te erkennen.

Enkele maanden later gaat de Hoge Raad om in de zaak tegen de journalisten Dohmen en Langenberg. Koopmans, nu als advocaat-generaal, geeft de Hoge Raad nog in overweging over te gaan tot een belangenafweging in concreto teneinde de algemene regel van het arrest van 1977 overeind te kunnen houden, maar de Hoge Raad ziet zelfs daarvoor geen ruimte. Het Hof heeft immers niet de 'nee-tenzij-regel', maar het tegengestelde uitgangspunt aanvaard.⁴⁶ Nadien oordeelde het Hof dat dan uiteraard ook huiszoeking en inbeslagneming op redactielokalen teneinde achter de identiteit van de bron te komen, als een nog ingrijpender maatregel, in strijd zijn met artikel 10 lid 2. De Hoge Raad bevestigde deze lijn door ook inbeslagneming van een zipschijf bij *De Telegraaf* met het doel achter een journalistieke bron te komen, in strijd met artikel 10 te verklaren omdat daarvoor niet de dringende noodzaak was aangetoond.⁴⁷

Het Hof Amsterdam verraste in het jaar 2000 vriend en vijand door een redacteur van Spits, de jonge Koen Voskuil, te laten gijzelen, omdat hij weigerde zijn bron te noemen van door hem gepubliceerde informatie over de zaak Mink K.⁴⁸ Voskuil heeft hierover geklaagd bij het EHRM, dat tot op heden (medio 2007) nog niet op die klacht heeft beslist. In 2006 werden de journalisten Joost de Haas en Bart Mos van *De Telegraaf* gegijzeld door de rechter-commissaris in Den Haag. Dat veroorzaakte enorme deining in de journalistiek en uiteraard maakte *De Telegraaf* zelf veel kabaal. De beslissing van de rechter-commissaris werd enkele dagen later door de raadkamer van de rechtbank teruggedraaid met overwegingen die sporen met 'Goodwin' en de rechtspraak van de Hoge Raad.⁴⁹

Terug naar Lunshof

In de rechtspraak van het Hof over artikel 10 is de vrijheid van het publieke debat 'at the very core of the concept of a democratic society which prevails throughout the Convention'.⁵⁰ Hoe men zich politiek ook zou hebben opgesteld, niemand zal kunnen ontkennen dat de publicatie van de geheime notulen van Linggadjati door Henk Lunshof bijdroeg aan

46 HR 10 mei 1996, NJ 1996, 578 (Van den Biggelaar / Dohmen & Langenberg); Opgemerkt moet worden dat Koopmans, toen hij zijn conclusie schreef, nog slechts kennis had genomen van het rapport van de toen nog functionerende Europese Commissie voor de Rechten van de Mens van 1 maart 1994 en nog niet van de uitspraak van het Hof zelf.

47 EHRM 25 februari 2003, *Mediaforum* 2003-4, nr. 20 (Roemen & Schmit) en EHRM 15 juli 2003, nr. 33400/96 (Ernst e.a.); HR 8 april 2003, NJ 2004, 188 (Zipschijf).

48 Hof Amsterdam 28 september 2000 en Hof Amsterdam 9 oktober 2000, *Mediaforum* 2000-11/12, nr. 69 en 70.

49 Rb. Den Haag 30 november 2006 (strafkamer). Deze beslissing is niet gepubliceerd onder een LJN-nummer, maar is te vinden op [www.rechtspraak.nl/Rechtbank s'-Gravenhage/actualiteiten](http://www.rechtspraak.nl/Rechtbank%20s-Gravenhage/actualiteiten) d.d. 30 november 2006; daaraan is ook gehecht de beslissing van de rechter-commissaris van 15 november 2006 om de journalist niet het recht te geven zich van het beantwoorden van vragen te verschonen. Zie ook W.F. Korthals Altes, 'Onnodige gijzeling', *Mediaforum* 2007-1, p. 1.

50 EHRM 8 juli 1986, NJ 1987, 901 (Lingens).

hét politieke debat van die dagen. Hierboven heb ik gesignaleerd dat ook collega's van Lunshof, die het met zijn politieke stellingname niet eens waren, achter hem stonden in zijn beroep op het journalistieke verschoningsrecht.

De argumenten van toen voor een journalistiek verschoningsrecht, onder meer in de betogen van mr. S. Gerbrandy, de raadsman van Lunshof, en in die van Maarten Rooij, bevatten in de kern reeds wat het EHRM een halve eeuw later veel duidelijker zou formuleren. Terecht signaleerde Rooij dat de Hoge Raad volledig gemist had, dat het ging om de functie van de vrije pers in een democratische samenleving, die in staat moet zijn de samenleving over zaken van publiek belang te informeren. Daarin is bescherming van de bron noodzakelijk. Wel werd in die tijd minder vaak een rechtstreekse koppeling gelegd met de persvrijheid, maar dat kwam mede doordat men het nog met het veel onduidelijker artikel 7 van onze Grondwet moest stellen en artikel 10 EVRM nog in de maak was. Mede daardoor waren de argumenten voor toekenning van het verschoningsrecht meestal verweven met een beroep op een beroepsgeheim en de eer van de stand der journalisten.

De koppeling echter die lange tijd in de discussies gemaakt werd met de noodzaak mede daarom het beroep te ordenen en tuchtrechtelijk te reguleren is naar de achtergrond verdwenen. Kortom, het gaat niet zozeer om het belang van de journalist of de eer van de stand, zelfs niet om het belang van de bron – immers, als hij gesnapt wordt dan hangt hij –, het gaat om het belang van de samenleving te worden geïnformeerd over zaken van publiek belang.⁵¹

Tegenwoordig zou Lunshof zijn verweer eenvoudig hebben kunnen voeren door te stellen dat hij, als hij gestraft zou worden, in feite gedwongen wordt de identiteit van zijn bron prijs te geven. Dat zou een 'chilling effect' hebben op de uitoefening van zijn vrijheid van nieuwsgaring en in strijd zijn met artikel 10 van het EVRM, tenzij daarmee een nóg zwaarder belang dan de vrijheid van meningsuiting wordt gediend. Waar dat niet het geval is, zou op grond van artikel 94 van de Grondwet artikel 172 Wetboek van Strafrecht buiten toepassing dienen te worden gelaten en zou hij dienen te worden ontslagen van rechtsvervolging.

Meer te verwachten zou zijn dat de rechter-commissaris zijn beroep op zijn journalistiek verschoningsrecht reeds had gehonoreerd en dat het Openbaar Ministerie geen strafvervolging had ingesteld, zodat dat beroep op artikel 94 van de Grondwet niet eens aan de orde zou zijn gekomen.

51 Uitgebreid hierover Schuijt, *Vrijheid van nieuwsgaring*, p. 141-164.

HISTORIOGRAFIE VAN DE LITERATUUR OVER DE EERSTE FASE VAN HET DEKOLONISATIEPROCES IN INDONESIË (AUGUSTUS 1945-JULI 1947)

De stroom van Nederlandse publicaties over het dekolonisatieproces in Indonesië zou pas aan het eind van de jaren zestig beginnen, maar de ontwerp-overeenkomst die de Nederlandse Commissie-Generaal met een Indonesische delegatie in november 1946 had opgesteld en die geleidelijk als het akkoord van Linggadjati zou worden aangeduid, leidde in eerste instantie tot een reeks pamfletachtige geschriften van voornamelijk tegenstanders. Daarbij waren de geschriften uitgegeven door het Nationaal Comité handhaving Rijkseenheid het meest radicaal van toon en inhoud, zoals bijvoorbeeld *Om koninkrijk en Constitutie* (Den Haag 1948) door de Utrechtse hoogleraar C. Gerretson en *De scheuring van het rijk. Het drama van de Indonesische crisis* (Kampen 1951) door de voorzitter van het Comité de Londense minister-president P.S. Gerbrandy. Een objectief verslag uit die tijd waarbij aandacht werd besteed aan de positie van beide partijen vindt men eigenlijk alleen in G.W. Overdijk, *Het Indische probleem. De feiten* (Den Haag 1946) en het vervolg hierop *Het Indonesische probleem. Nieuwe feiten* (Amsterdam 1948). De parlementaire redacteur van de Nieuwe Rotterdamse Courant A. Stempels publiceerde een helder feitelijk overzicht van de discussies in de Staten-Generaal met gegevens over de verschillende betrokken personen in regering en het parlement, onder de titel *De parlementaire geschiedenis van het Indonesische vraagstuk* (Amsterdam 1950), dat de periode tot de soevereiniteitsoverdracht eind 1949 behandelt.

Een objectief commentariërend verslag over de gebeurtenissen in de moeilijke jaren 1946-1949 verscheen niet lang na de soevereiniteitsoverdracht aan het einde van 1949 door C. Smit, *De Indonesische quaestie. De wordingsgeschiedenis der soevereiniteitsoverdracht* (Leiden 1952). Twee geëngageerde commentaren die in 1949 nog voor de het einde van de strijd verschenen waren H.J. van Mook, *Indonesië Nederland en de wereld* (Amsterdam 1949), waarin de toen inmiddels afgetreden luitenant-Gouverneur-Generaal zijn eigen visie uiteenzette, en het zeer kritische geschrift van J. de Kadt, *De Indonesische tragedie. Het treurspel der gemiste kansen* (Amsterdam 1949). De laatste titel maakt al duidelijk dat de schrijver afwijzend staat tegenover de Nederlandse aanpak van – zoals het in de meeste geschriften wordt aangeduid – het Indonesische vraagstuk, het Indonesische probleem of de Indonesische kwestie. De Indonesiërs zelf spraken over ‘de revolutie’, een term die pas rond de eeuwwisseling ook in de Nederlandse wetenschappelijke literatuur werd overgenomen. Een monografie gewijd aan de totstandkoming van het akkoord van Linggadjati is niet verschenen, maar het hierna te noemen dagboek van Schermerhorn is het meest uitgebreide verslag van de gebeurtenissen. Een uitgebreid artikel van I. Samkalden, die als medewerker bij

de staf van de Commissie-Generaal nauw betrokken was bij de totstandkoming van de ontwerp-overeenkomst, verscheen in 1948: I. Samkalden, 'Het staatkundig uitzicht van Linggadjati, in: *Etudes Internationales-Internationale Studieën* 1 (1948), p. 67-95, vergezeld van een Engelse vertaling van het Akkoord.

In de jaren vijftig en zestig bleef het zeer stil in de literatuur over dit onderwerp. Aanvankelijk waarschijnlijk omdat de verhouding met Indonesië steeds meer gespannen werd met name door de voortzetting van het Nederlandse gezag over Nieuw-Guinea. Over de rol van Nederland hierbij (met ook aandacht voor wat hierover in de Linggadjati periode werd gezegd) biedt P.J. Drooglever, *Een daad van vrije keuze. De Papoea's van westelijk Nieuw-Guinea en de grenzen van het zelfbeschikkingsrecht* (Den Haag 2005) de meeste informatie. Na de beëindiging van dit conflict met behulp van de Verenigde Naties werd de ongelukkige afloop van het koloniale regime voorlopig een te gevoelig onderwerp geacht. Toch was er al in de jaren vijftig door historici gepleit voor het verzamelen van archiefmateriaal en het interviewen van betrokkenen.¹ De parlementaire enquêtecommissie, die op het laatst van haar onderzoek nog enige aandacht had geschonken aan de terugkeer van het militaire gezag op Indonesische bodem, was eind 1956 gestopt met haar werkzaamheden.² Zowel vanuit het parlement, het RIOD en de Rijkscommissie voor de Vaderlandse Geschiedenis werd druk op de regering uitgeoefend om tot een dergelijke verzameling van materiaal te komen. Eind 1960 werd uiteindelijk de oud-resident van Bali en Lombok dr. M. Boon, gepromoveerd in Utrecht bij Gerretson en ook zelf een criticus van het werk van de Commissie-Generaal in 1946 en 1947 aan het werk gezet, maar onder strikte geheimhouding. Hij overleed echter onverwachts in 1966.

Uiteindelijk was na veel overleg een opdracht tot een bronnenverzameling aan de Rijkscommissie voor de Vaderlandse Geschiedenis vrijwel gereed, toen op 17 januari 1969 de psycholoog dr. J. Hueting op de televisie de onthulling deed over zijn persoonlijke betrokkenheid bij oorlogsmisdaden in Indonesië. Deze uitzending sloeg in als een bom en leidde tot ongekend snelle reacties van kamer en kabinet, resulterend niet alleen in de zogeheten Excessennota, vervaardigd door een ambtelijke onderzoeksgroep die op 2 juni 1969 aan de Tweede Kamer werd aangeboden, maar ook, op 28 januari 1970, in een formele opdracht aan de Rijkscommissie tot het uitgeven van de documenten over het dekolonisatieproces.³ Die opdracht werd reeds de volgende dag aanvaard en in de jaren 1971 tot 1996 verschenen 20 delen *Officiële bescheiden betreffende de Nederlands-Indische betrekkingen 1945-1950* die tezamen meer dan 15.000 bladzijden bevatten, samengesteld door S.L. van der Wal (tot diens overlijden in 1979) P.J. Drooglever en M.J.B. Schouten. De delen I t/m IX bevatten docu-

1 Zie hierover E. Locher-Scholten, 'Een bronnenpublicatie als signaal van koloniaal trauma? Ontstaan en ontvangst van de Officiële bescheiden', in: P.J. Drooglever en M.J.B. Schouten (red.), *De leeuw en de banteng*, (Den Haag 1997), p. 250-272.

2 Enquêtecommissie Regeringsbeleid 1940-1945. Deel 8A en B, hfdstk XIX De militaire en bestuurlijke situatie in Nederlandsch-Indië 1944/1945.

3 De Excessennota. Nota betreffende het archievenonderzoek naar de gegevens omtrent excessen begaan door Nederlandse militairen in de periode 1945-1950. Met een inleiding van J.Bank, (Den Haag 1995).

menten die van belang zijn voor de periode die in dit nummer van Pro Memorie besproken wordt.⁴

Voor verder onderzoek biedt P.J. Drooglever, M.J.B. Schouten and M. Lohanda, *Guide to the archives on relations between the Netherlands and Indonesia 1945-1963*. Institute of Netherlands History (The Hague 1999) een goed overzicht. Een uitgebreide bibliografie van de literatuur in het Nederlands, Indonesisch, Engels en andere talen biedt H.A.J. Klooster, *Bibliography of the Indonesian revolution. Publications from 1942 to 1994* (Leiden 1997).

Toen in 1969 een keuze was gemaakt voor meer openheid mocht over het moeizame dekolonisatieproces mocht eindelijk ook het dagboek van Schermerhorn over de totstandkoming van het akkoord van Linggadjati en de mislukte uitvoering hiervan verschijnen. (Het dagboek van Schermerhorn. *Geheim verslag van prof.dr.ir. W. Schermerhorn als voorzitter der Commissie-Generaal voor Nederlands-Indië 20 september 1946-7 oktober 1947*, uitgegeven door C. Smit, 2 delen (Groningen 1970). Smit had reeds in 1959 een uittreksel uit dit dagboek gepubliceerd: *Het akkoord van Linggadjati. Uit het dagboek van prof. dr .ir. W. Schermerhorn* (Amsterdam-Brussel 1959). Hierin vindt men als bijlagen de tekst die als basis voor de ontwerp-overeenkomst heeft gediend en de uiteindelijke tekst, maar ook diverse nota's van de Commissie-Generaal en de Indonesische delegatie die bij de totstandkoming en de latere uitvoering van het akkoord een rol hebben gespeeld. Een praktische uitgave van de belangrijkste officiële teksten is de in december 1946 bij de Rijksuitgeverij (Den Haag) verschenen brochure *Linggadjati. De ontwerp-overeenkomst, de toelichting der commissie-generaal, de regeringsverklaring*.

Over de gebeurtenissen met betrekking tot Indonesië ten tijde van het eerste naoorlogse kabinet Schermerhorn-Drees bestaat geen afzonderlijke Nederlandse publicatie van enige omvang. In de Verenigde Staten verscheen een monografie van de Indonesische ambtenaar en diplomaat I.D. Djajadiningrat: *The beginnings of the Indonesian-Dutch negotiations and the Hoge Veluwe talks* (Ithaca/New York 1958), in het kader van een Modern Indonesia Project van de Cornell University. Veel informatie over die beginperiode is te vinden in F.J.M. Duynstee en J. Bosmans, *Het kabinet Schermerhorn-Drees (24 juni 1945- 3 juli 1946)*, dat in 1977 verscheen als eerste deel in de reeks *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945*. Over de totstandkoming van het akkoord, de reacties hierop van regering en parlement vindt men de meest uitgebreide informatie in deel II van genoemde reeks: M.D. Bogaarts, *De periode van het kabinet-Beel 3 juli 1946-7 augustus 1948*, met name in Band D eerste helft *Nederlands-Indië deel a* (Nijmegen 1995).

De discussie over het akkoord, de moeizame onderhandelingen daarna en het geweldadige einde door de eerste zogeheten politionele actie in juli 1947 na opzegging van het akkoord door Nederland, is eigenlijk pas geopend in de jaren tachtig als onderdeel van een nieuwe kritische benadering van het hele dekolonisatiebeleid van Nederland ten aanzien van Indonesië. Op dit punt betekende met name het werk van L. de Jong *Het koninkrijk der*

⁴ Zie over deze bronnenuitgave ook P Drooglever, 'Dekolonisatie in twintig delen. Een persoonlijke impressie, in: P.J. Drooglever en M.J.B. Schouten (red.) *De leeuw en de banteng* (Den Haag 1997), p.273-283.

Nederlanden in de tweede wereldoorlog een doorbraak. In de delen 11 en 12 (bestaande uit zeven banden verschenen in 1984-1988) werd veel aandacht besteed aan het vroegere Nederlands-Indië, waarbij niet alleen de Japanse bezetting maar ook de hele koloniale voorgeschiedenis vanaf de VOC en de Nederlandse reacties op de Indonesische revolutie op een kritische manier werden behandeld. Dit leidde zelfs tot enkele rechtsgedingen, aangespannen door een groep personen verenigd in het Comité Geschiedkundig Eerherstel Nederlands-Indië tegen de Nederlandse overheid, om de Indische geschiedenis vanaf 1900 tot de overdracht van de soevereiniteit eind 1949 opnieuw te laten onderzoeken. Vijf jaar is er geprocedeerd, maar zonder succes.⁵ Nog vóór De Jong verscheen in 1983 de eveneens zeer kritische dissertatie van J. Bank, *Katholieken en de Indonesische Revolutie* (Baarn 1983), die niet uitsluitend de rol van de katholieke ministers, kamerleden en andere politieke gezagdragers in die jaren bespreekt maar ook de verschillende fasen van de revolutie.

Een wat andere benadering vindt men in de Utrechtse dissertatie van J.J.P. de Jong uit 1988, *Diplomatie of strijd. Het Nederlandse beleid tegenover de Indonesische revolutie 1945-1947* (Amsterdam 1988), die de periode tot en met de eerste politionele actie behandelt. Nederland voerde volgens hem wel degelijk een beleid van geleidelijke dekolonisatie. Zijn waardering voor de inspanningen van Van Mook en Sjahrir is groot: zij legden de basis voor de uiteindelijke onafhankelijkheid. Een zelfde aanpak op dit punt heeft de Jong gevolgd in zijn handboek over de geschiedenis van de Indonesische archipel *De waaier van het fortuin. De Nederlanders in Azië in Azië en de Indonesische archipel 1595-1950* (Den Haag 1998). Negatiever over het Nederlandse optreden is H.W. van den Doel in zijn overzichtswerk *Het Rijk van Insulinde. Opkomst en ondergang van een Nederlandse kolonie*, (Amsterdam 1996) en sterker nog in *Afscheid van Indië. De val van het Nederlandse imperium in Azië* (Amsterdam 2000), het meest recente en grondige Nederlandse werk over de Indonesische revolutie. Kritisch is ook het journalistieke verslag (met nieuwe feiten) bij de pogingen tot uitvoering van het akkoord die aan de maanden die aan de eerste politionele actie in juli 1947 voorafgingen, door A. van Liempt, *Een mooi woord voor oorlog. Ruzie, roddel en achterdocht op weg naar de Indonesië-oorlog* (Den Haag 1994).

Meer beknopte overzichten van hetgeen er gebeurde in de eerste revolutiejaren vanuit Nederlands perspectief vindt men in P.J. Drooglever, *Dekolonisatie van Oost- en West-Indië, Algemene Geschiedenis der Nederlanden deel XV* (Haarlem 1982) en J. van Goor, *De Nederlandse koloniën. Geschiedenis van de Nederlandse expansie 1600-1975* (Den Haag 1994).

De Indonesische geschiedenis maar niet behandeld vanuit koloniaal perspectief vindt men in M.C. Ricklefs, *A history of modern Indonesia since c. 1200*, 3rd ed. (Basingstoke 2001). Die benadering vanuit Indonesië zelf is ook het uitgangspunt in voor enkele studies uit de Engelstalige wereld die zich specifiek op de revolutieperiode richten: G.McT. Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia* (Ithaca 1952), een klassieke studie die meerdere malen

⁵ De belangrijkste processtukken en de achtergronden van de actie vindt men in R. Boekholt, *De Staat, dr. L. de Jong en Indië* (Den Haag 1992).

is herdrukt en duidelijk partij kiest voor de aanpak van Sjahrir, het meer feitelijke relaas van D. Wehl, *The birth of Indonesia* (London 1948) en Ch. Wolf Jr, *The Indonesian story. The Birth, Growth and Structure of the Indonesian Republic* (New York 1948).

Een goed beeld van de propagandistische voorlichting van de Nederlandsch-Indische Voorlichtingsdienst in die periode biedt het in beperkte oplage verspreide geschrift *Het politieke gebeuren rondom de Repoebliek Indonesia. Overzicht der ontwikkelingen sedert den oorlog met Japan*, 2 delen, (Batavia Augustus 1947).

Achtergrondinformatie en analyse biedt ook een aantal (auto)biografische werken van en over hoofdpersonen van beide partijen. Aan de Nederlandse kant is voor deze periode met name van belang W. Drees, G. Puchinger en A.J van der Weele, *prof.dr.ir. W. Schermerhorn Minister-President van Herrijzend Nederland* (Bussum 1977); J.A. Jonkman, *Nederland en Indonesië beide vrij. Gezien vanuit het Nederlands Parlement* (Assen 1977); H. Daalder, *Vier jaar nachtmerrie. Willem Drees 1886-1988. De Indonesische kwestie 1945-1949* (Amsterdam 2004); Yong Mun Cheong, *H.J. van Mook and Indonesian Independence. A Study of his Role in Dutch-Indonesian Relations 1945-1948* (Den Haag 1982) en L.J. Giebels, *Beel, van vazal tot onderkoning. Biografie 1902-1977* (Den Haag 1997). Over de Indonesische tegenspelers zijn onder meer te noemen, R. Mrazek, *Sjahrir, Politics and exile in Indonesia* (Ithaca 1994); L.Giebels, *Soekarno. Nederlandsch onderdaan. Biografie 1901-1950*, (Amsterdam 1999) en J.D. Legge, *Sukarno. A political biography*, 3rd ed. (Singapore 2003).

LIED OP HET ‘NAAKTE’ EN HET ‘AANGEKLEDE’ LINGGADJATI¹

Intussen zat men met twee Linggadjati's: het 'naakte Linggadjati', het akkoord, zoals het in Indonesië was overeengekomen, en het 'aangeklede Linggadjati', het akkoord, zoals het in de motie Romme/Van der Goes van een Nederlandse interpretatie was voorzien. 'Naakt' en 'aangekleed' waren politieke begrippen die in die preutse tijd tot de verbeelding spraken. Beel werd dit gewaar toen hij in het voorjaar van 1947 te gast was op de zilveren bruiloft van zijn vroegere overburen in Eindhoven, de Nottens. Twee zoons hadden ter gelegenheid van het feest een lied gemaakt waarvan de tekst als volgt luidde:

Men neme een pan,
 Daarin een stukje van
 Het ingemaakte Japan.
 Zet die op het vuur,
 Dan – heel secuur –
 Male men fijn
 Een heetgebakerde Republikein.
 Er hoort bij ook
 Een puntje Van Mook,
 Wat Soekarno-meel
 En wat sauce à la Beel.
 Voorts neemt men royaal
 Een flink stuk Commissie-Generaal.
 Voegt men tezamen deze bruine kliek,
 Dan krijgt men, na roeren, een Republiek.
 Als finishing touch een scheut crème Soekawati,
 Ziedaar, wat men noemt: 'Het naakte Linggadjati'!

Dan volgens zekere Goes van Naters
 En Romme en enkele andere praters,
 Wordt dit fijne gerecht pas werkelijk goed,
 Als men er wat Hollandse politiek bij doet.
 Hiermee gemengd, heet dit smakelijke prakkie
 In de Haagse cuisine: 't Aangekleed Linggadjati.'

C.A.P. Notten die de tekst vijfenveertig jaren na dato samen met zijn broer J.Th.L. Notten voor ons reconstrueerde, herinnert zich nog goed welk gezicht Beel trok bij het aanhoren van hun lied: he was not amused.

¹ Ter beschikking gesteld door dr. Lambert Giebels (Zie Giebels, *Beel*, p. 205-206).

HET AKKOORD VAN LINGGADJATI

De Nederlandsche en Indonesische delegaties zijn in haar vergadering van heden tot overeenstemming gekomen nopens de navolgende ontwerpovereenkomst, welke zij ten bewijze daarvan in den Nederlandschen en in den Indonesischen tekst ieder in drievoud hebben geparafeerd.

Ontwerp-Overeenkomst

De Nederlandsche Regeering,
ten deze vertegenwoordigd door de Commissie-Generaal,
en
de Regeering van de Republiek Indonesië,
ten deze vertegenwoordigd door de Indonesische delegatie,

het oprechte verlangen koesterend de goede betrekkingen tusschen de volkeren van Nederland en Indonesië te verzekeren in nieuwe vormen van vrijwillige samenwerking, welke de beste waarborgen bieden voor een goede en krachtige ontwikkeling van beide landen in de toekomst, en die het mogelijk maken de relatie tusschen beide volkeren op nieuwe grondslagen te vestigen;
spreken het navolgende af en zullen deze overeenkomst op den kortst mogelijken termijn aan de goedkeuring van de volksvertegenwoordigingen onderwerpen:

Artikel 1

De Nederlandsche regeering erkent de regeering van de Republiek Indonesië als de facto uitoefenende het gezag over Java, Madoera en Sumatra. De door de geallieerde of Nederlandsche troepen bezette gebieden zullen geleidelijk, door wederzijdsche samenwerking, in het republikeinsche gebied worden ingevoegd. Hiertoe zal aanstonds een aanvang worden gemaakt met de noodige maatregelen zoodat, uiterlijk op het tijdstip in artikel 12 genoemd, de invoeging zal zijn voltooid.

Artikel 2

De Nederlandsche regeering en de regeering van de Republiek werken samen tot de spoedige vestiging van een souverainen, democratischen staat op federatieven grondslag, genaamd de Vereenigde Staten van Indonesië.

Artikel 3

De Vereenigde Staten van Indonesië zullen omvatten het geheele grondgebied van Nederlandsch-Indië, met dien verstande, dat, indien de bevolking van eenig gebiedsdeel, ook na overleg met de overige gebiedsdeelen, langs democratischen weg te kennen geeft niet of nog niet tot de Vereenigde Staten van Indonesië te willen toetreden, voor dat gebiedsdeel een bijzondere verhouding tot deze Staten en het Koninkrijk der Nederlanden in het leven kan worden geroepen.

Artikel 4

1. Samenstellende staten van de Vereenigde Staten van Indonesië zullen zijn de Republiek, Borneo en de Grootte Oost, onverminderd het recht van de bevolking van eenig gebiedsdeel om langs democratischen weg te kennen te geven, dat zij haar plaats in de Vereenigde Staten van Indonesië op anderen voet geregeld wenschte te zien.
2. Onverminderd het bepaalde in artikel 3 en in het eerste lid van dit artikel, kunnen de Vereenigde Staten van Indonesië een bijzondere regeling treffen ten aanzien van het grondgebied van haar hoofdstad.

Artikel 5

1. De Grondwet van de Vereenigde Staten van Indonesië zal worden vastgesteld door een constituerende vergadering, die zal zijn samengesteld uit op democratische wijze aangewezen vertegenwoordigers van de Republiek en van andere toekomstige deelgenooten der Vereenigde Staten, met inachtneming van het bepaalde in het volgend lid van dit artikel.
2. Partijen zullen in overleg treden omtrent de wijze van deelneming aan deze constituerende vergadering door de Republiek, door de niet tot het gezagsgebied van de Republiek behorende gebiedsdeelen en door de niet of onvoldoende vertegenwoordigde bevolkingsgroepen, een en ander met inachtneming van de onderscheiden verantwoordelijkheid van de Nederlandsche regeering en van de regeering van de Republiek.

Artikel 6

1. De Nederlandsche regeering en de regeering van de Republiek zullen ter behartiging van de gemeenschappelijke belangen van Nederland en Indonesië samenwerken tot de vorming van een Nederlandsch-Indonesische Unie, waardoor het Koninkrijk der Nederlanden, omvattende Nederland, Nederlandsch-Indië, Suriname en Curaçao, wordt omgezet in genoemde Unie, bestaande eenerzijds uit het Koninkrijk der Nederlanden, omvattende Nederland, Suriname en Curaçao, en anderzijds de Vereenigde Staten van Indonesië.
2. Het vorenstaande laat onverkort de mogelijkheid tot nadere regeling van de verhouding tusschen Nederland, Suriname en Curaçao.

Artikel 7

1. Ter behartiging van de in het voorgaande artikel genoemde belangen zal de Nederlandsch-Indonesische Unie beschikken over eigen organen.
2. Deze organen zullen worden samengesteld door de regeeringen van het Koninkrijk der Nederlanden en van de Vereenigde Staten van Indonesië, eventueel mede door de volksvertegenwoordigingen dier landen.
3. Als gemeenschappelijke belangen zullen worden aangemerkt samenwerking inzake buitenlandse betrekkingen, defensie en, voorzoover noodig, financiën, alsmede nopens onderwerpen van economischen en cultureelen aard.

Artikel 8

Aan het hoofd van de Nederlandsch-Indonesische Unie staat de Koning der Nederlanden. De besluiten ter behartiging van de gemeenschappelijke belangen zullen door de organen der Unie worden genomen in naam des Konings.

Artikel 9

Ter behartiging van de belangen van de Vereenigde Staten van Indonesië in Nederland en van het Koninkrijk der Nederlanden in Indonesië zullen door de onderscheiden regeeringen Hooge Commissarissen worden benoemd.

Artikel 10

Het Statuut van de Nederlandsch-Indonesische Unie zal voorts onder meer bepalingen bevatten over:

- a. de verzekering van de rechten van beide partijen jegens elkander en de waarborgen voor de nakoming hunner onderlinge verplichtingen;
- b. de wederzijdsche uitoefening van het staatsburgerschap door Nederlandsche en Indonesische staatsburgers;
- c. een regeling houdende voorziening voor het geval in de organen der Unie geen overeenstemming kan worden verkregen;
- d. een regeling van de wijze, waarop en de voorwaarden waaronder de organen van het Koninkrijk der Nederlanden bijstand zullen verleenen aan de Vereenigde Staten van Indonesië, zoolang deze niet of onvoldoende over eigen organen beschikken;
- e. de verzekering in beide deelen van de Unie van de fundamenteele menselijke rechten en vrijheden, waarnaar ook het Handvest der Vereenigde Naties verwijst.

Artikel 11

1. Het Statuut zal worden ontworpen door een conferentie tusschen vertegenwoordigers van het Koninkrijk der Nederlanden en van de toekomstige Vereenigde Staten van Indonesië.
2. Het Statuut treedt in werking na goedkeuring door de onderscheiden volksvertegenwoordigingen.

Artikel 12

De Nederlandsche regeering en de regeering van de Republiek zullen ernaar streven, dat de vestiging van de Vereenigde Staten van Indonesië en van de Nederlandsch-Indonesische Unie haar beslag krijgt vóór 1 Januari 1949.

Artikel 13

De Nederlandsche regeering zal onmiddellijk stappen nemen opdat, na de totstandkoming van de Nederlandsch-Indonesische Unie, de Vereenigde Staten van Indonesië als lid van de organisatie der Vereenigde Naties worden toegelaten.

Artikel 14

De regering van de Republiek erkent de aanspraken van alle niet-Indonesiërs op herstel in hun rechten en teruggave van hun goederen, voor zoover deze worden uitgeoefend of zich bevinden in het gebied, waarover zij de facto gezag uitoefent. Een gemengde commissie zal worden ingesteld om dit herstel of deze teruggave te bewerkstelligen.

Artikel 15

Ten einde de Indische regering te hervormen op zoodanige wijze, dat zij in haar samenstelling en werkwijze zoo goed mogelijk aansluit op de erkenning van de Republiek en op de ontworpen staatsrechtelijke structuur, zal de Nederlandsche regering bevorderen, dat aanstonds wettelijke maatregelen worden getroffen om, in afwachting van de totstandkoming der Vereenigde Staten van Indonesië en der Nederlandsch-Indonesische Unie, de staats- en volkenrechtelijke positie van het Koninkrijk der Nederlanden daarop te laten aansluiten.

Artikel 16

Aanstonds na het tot stand komen van deze overeenkomst zullen beide partijen overgaan tot vermindering van de troepensterkte aan beide zijden. Zij zullen in overleg treden omtrent de mate en het tempo van deze vermindering en omtrent de samenwerking op militair gebied.

Artikel 17

1. Voor de in deze overeenkomst beoogde samenwerking tusschen de Nederlandsche regering en de regering der Republiek zal een organisatie in het leven worden geroepen, bestaande uit een door elk van beide regeringen aan te wijzen delegatie, met een gemeenschappelijk secretariaat.
2. De Nederlandsche regering en de regering der Republiek zullen alle geschillen, welke naar aanleiding van deze overeenkomst mochten rijzen en die niet door partijen in onderling overleg in een conferentie tusschen genoemde delegaties tot een oplossing kunnen worden gebracht, door arbitrage doen beslechten. In dat geval zal die conferentie worden aangevuld met een door de genoemde delegaties in onderling overleg of, mocht dit overleg geen resultaat opleveren, door den Voorzitter van het Internationale Hof van Justitie te benoemen Voorzitter van andere nationaliteit met beslissende stem.

Slotbepaling

Deze overeenkomst wordt opgesteld in het Nederlandsch en in het Indonesisch. Beide teksten hebben gelijk gezag.

Batavia, 15 November 1946.

VEELVULDIG AANGEHAALDE PUBLICATIES

- J. Bank, *Katholieken en de Indonesische Revolutie*. Baarn 1983.
- M.D. Bogaarts, *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945, deel II: De periode van het kabinet-Beel 3 juli 1946-7 augustus 1948*, Band D, eerste helft a-b, *Nederlands-Indië*, Nijmegen 1995 [verkort: Bogaarts, NI]
- H. Daalder, *Vier jaar nachtmerrie. Willem Drees 1886-1988, De Indonesische kwestie*. Amsterdam 2004.
- H.W. van den Doel, *Afscheid van Indië. De val van het Nederlandse imperium in Azië*. Amsterdam 2000
- L.J. Giebels, *Beel. Van vazal tot onderkoning: Biografie 1902-1977*. Den Haag 1995
- J.J.P. de Jong, *Diplomatie of strijd. Het Nederlandse beleid tegenover Indonesische revolutie 1945-1947*. Amsterdam 1988
- L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*. 14 delen; Den Haag 1969-1991
- C. Smit, *Het akkoord van Linggadjati. Uit het dagboek van prof.dr.ir. W. Schermerhorn, voorzitter der Commissie-Generaal voor Nederlands-Indië, 14 september 1946-18 september 1947*. Amsterdam/Brussel 1959
- Het dagboek van Schermerhorn. Geheim verslag van prof.dr.ir. W. Schermerhorn als voorzitter der Commissie-Generaal voor Nederlands-Indië, 20 september 1946-7 oktober 1947, uitgegeven door C. Smit*. 2 delen; Groningen 1970
- S.L. van der Wal / P.J. Drooglever en M.J.B. Schouten, *Officiële Bescheiden betreffende de Nederlands-Indonesische betrekkingen 1945-1950*. 20 delen; Den Haag 1971-1996 [verkort: NIB 1945-1950]

OVER DE AUTEURS VAN DE ARTIKELEN

Dr. Melchior Bogaarts (Rotterdam 1941) studeerde geschiedenis te Nijmegen. Na zijn diensttijd als officier politieke voorlichting van de Kon. Luchtmacht was hij ambtenaar bij Buitenlandse Zaken. Daarna werkte hij tot oktober 1997 als wetenschappelijk medewerker bij het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de KU Nijmegen in de serie *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945* aan de beschrijving van *De periode van het kabinet-Beel 3 juli 1946-7 augustus 1948*. In 1989 promoveerde hij op de delen A-B-C van dit project. In 1995 verschenen de twee boeken *Nederlands-Indië over deze periode*, in 1997 gevolgd door het slotdeel *Wederopbouw-Verkeer-Bijlagen-Bronnen-Literatuur*. E-mail: M.D.Bogaarts@planet.nl

Prof.dr. Jac Bosmans, emeritus hoogleraar Nieuwste Geschiedenis Radboud Universiteit Nijmegen. E-mail: J.Bosmans@planet.nl

Mr. Hans van den Brandhof studeerde rechten aan de Universiteit van Amsterdam en promoveerde in 1986 bij prof.mr. L. Prakke op het proefschrift *De besluitwetgeving van de kabinetten De Geer en Gerbrandy*. Hij was werkzaam als juridisch beleidsmedewerker bij de organisatie TNO en later bij het ministerie van Defensie. E-mail: H.vd.Brandhof@planet.nl

Dr. Pieter Drooglever (1941) was verbonden aan het Instituut voor Nederlandse Geschiedenis in Den Haag, waar hij de uitgave verzorgde van bronnenpublicaties over de dekolonisatie van Indonesië. Van 1995 tot 1998 was hij als bijzonder hoogleraar verbonden aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Van zijn hand verscheen in 2005 een studie over de *Daad van Vrije Keuze in westelijk Nieuw-Guinea*.

Dr. Nick Efthymiou heeft filosofie en juridische bestuurswetenschap gestudeerd aan de Universiteit van Amsterdam, en is in 2005 aan diezelfde universiteit gepromoveerd op: *De organisatie van regelgeving voor Nederlands Oost-Indië. Stelsels en opvattingen (1602-1942)*. Hij is universitair docent staats- en bestuursrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. E-mail: efthymiou@frg.eur.nl

Prof.mr. Sjoerd Faber is hoogleraar rechtsgeschiedenis aan de Vrije Universiteit Amsterdam. E-mail: s.faber@rechten.vu.nl.

De historicus dr. Lambert J. Giebels was Tweede Kamerlid voor de PvdA tijdens het kabinet Den Uyl. Hij studeerde politicologie in Nijmegen en rechten in Tilburg. Giebels promoveerde in 1995 op een biografie van L.J.M. Beel en publiceerde een tweedelige biografie van Soekarno (1999, 2001), die ook in het Indonesisch is gepubliceerd. Hij heeft verscheidene artikelen gepubliceerd over Nederlands-Indië en over Indonesië. E-mail: l.giebels@planet.nl

Prof.mr. Jan de Meij, oud-hoogleraar Nederlands en vergelijkend staatsrecht Universiteit van Amsterdam. Publiceerde met name over grondrechten (vrijheid van meningsuiting), openbaarheid van bestuur en het staatsrecht van de Scandinavische landen. Houdt zich de laatste jaren vooral bezig met de Nederlandse koloniale geschiedenis. E-mail: mey8@xs4all.nl

Prof. mr. Gerard Schuijt (1939) is oud-hoogleraar mediarecht aan de Universiteit Leiden en oud-hoofddocent aan het Instituut voor Informatierecht aan de Universiteit van Amsterdam. Hij publiceerde o.m. *Werkers van het woord. Media en arbeidsverhoudingen in de journalistiek (1987)*; *Uitingsvrijheid*, met J.M. de Meij, A.W. Hins en A.J. Nieuwenhuis (2002) en *Vrijheid van nieuwsgaring (2006)*. E-mail: gaischuijt@planet.nl

INHOUD *Pro Memorie 9 (2007), aflevering 2 – themanummer LINGGADJATI*

Redactioneel	Jan de Meij, Nick Efthymiou, Sjoerd Faber	135
Artikelen		
Redactie	Makelaar van Linggadjati. Verslag van een gesprek met prof. mr. Piet Sanders	139
Nick Efthymiou	Vooroorlogse lijnen naar het akkoord van Linggadjati	149
Hans van den Brandhof	De strijd om de onafhankelijkheid van Indonesië vóór 1946	172
Jan de Meij	Linggadjati en het Nederlandse staatsrecht	190
Pieter Drooglever	Linggadjati: een blik in het Republikeinse kamp	220
Lambert J. Giebels	Drees en het akkoord van Linggadjati	246
Jac Bosmans	Het Linggadjati van Romme	271
Melchior Bogaarts	Minister Jonkman en de mislukte ‘aankleding’ van het akkoord van Linggadjati	293
Gerard Schuijt	De scoop van Hendrik Arie Lunshof, journalist	329
Jan de Meij	Historiografie van de literatuur over de eerste fase van het dekolonisatieproces in Indonesië (augustus 1945-juli 1947)	348
	Lied op het ‘naakte’ en het ‘aangeklede’ Linggadjati	353
	Het akkoord van Linggadjati	354
	Veelvuldig aangehaalde publicaties	358
	Over de auteurs van de artikelen	