

"To forget the past in favour of a promise for the future"

Nederland, Indonesië en de financiële overeenkomst van 1966.
Onderhandelingen, regeling, uitvoering.

Colofon

Uitgave

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Postbus 20061

2500 EB Den Haag

Auteurs:

J.J.P. de Jong

Mw. D.M.E. Lessing-Sutherland

Vormgeving en opmaak

b.ont I Annelies Glandorf

Druk

OBT Den Haag

juni 2004

Deze uitgave is vervaardigd in opdracht van de directie Juridische Zaken, in samenwerking met de Historische Eenheid van de afdeling Strategische Beleidsplanning.

www.minbuza.nl

© Ministerie van Buitenlandse Zaken

"To forget the past in favour of a promise for the future"

Nederland, Indonesië en de financiële overeenkomst van 1966 . Onderhandelingen, regeling, uitvoering.

1. Inleiding

Dekolonisatie is een proces van een boedelscheiding; niet alleen in politiek maar ook in economisch opzicht. Dat geldt ook voor de dekolonisatie van Indonesië. Voor de tijdgenoten is het allemaal gesneden koek. Maar latere generaties willen wel eens vreemd opkijken indien zij met de laatste loodjes van zo'n scheiding worden geconfronteerd. Tegen de zomer van 2003 werd bekend dat Indonesië de laatste termijn had voldaan van schulden aan Nederland die het in 1966 op zich had genomen. De administratiekantoren die bij de uitbetaling aan rechthebbenden waren betrokken, Claimindo en Belindo, konden in maart 2003 van de Amsterdamse beurs verdwijnen. Dat Indonesië meer dan dertig jaar niet alleen ontwikkelingshulp van Nederland had ontvangen, maar ook zelf aanzienlijke bedragen aan de oud-kolonisator had afgedragen, kwam in Indonesië als een grote schok. "How can it be that Indonesia, which was colonised by the Dutch for 350 years ended up paying compensation to them?"¹

De media in Indonesië tastten in het duister. Om wat voor schulden ging het? Er waren allerlei veronderstellingen. Bij de Ronde Tafel Conferentie-overeenkomst in 1949 waarbij de soevereiniteitsoverdracht werd geregeld, zou Nederland Indonesië alleen onafhankelijkheid hebben willen verlenen, indien dat laatste land 4,5 miljard gulden betaalde. Indonesië zou verder Nederlandse ondernemingen hebben genationaliseerd. Wat was er in 1966 gebeurd? Een ding was duidelijk; "Soeharto was brought to his knees to pay this." Er was, berichtte men verontwaardigd, sprake van een omgekeerde wereld. Het slachtoffer van het kolonialisme moest Wiedergutmachung betalen, terwijl Indonesië door een diepe economische crisis ging.²

"De uitbuiting duurt voort", kopten de Indonesische media. Men meldde dat de politieke messen al werden geslepen en dat de overheid haar kop angstig in het zand stak. Indonesische parlementariërs stelden reeds vragen over "de opzettelijk verborgen gehouden betalingen". Er gingen al stemmen op om een tegenclaim in te dienen. De Nederlanders hadden tijdens de koloniale periode veel winst gemaakt, stelde een bekend Indonesisch historicus. "Zij zijn ons daardoor ook geld verschuldigd." De contraclaim kwam er. Eind mei 2003 diende een mysterieuze Just Prosperity Party via de Nederlandse ambassade in Jakarta een Indonesische tegenclaim in voor 128 miljard US Dollar als compensatie voor in de koloniale periode ondervonden leed en schade.³

De Indonesische verontrusting drong ook in Nederland door. Zij werd zonder veel commentaar doorgegeven. Ook hier was sprake van geheugenverlies; zij het in mindere mate. De Telegraaf kopte in juni "Opheffen beursfondsen rijt Indonesische wonden open." "Bijna 35 jaar dienden de beursfondsen Claimindo en Belindo om de Indonesische compensatie voor Soekarno's nationalisatie van Nederlandse bedrijven in goede banen te leiden. Maar de uitgesmeerde betaling van zo'n f600 miljoen was het

¹ Nieuwsportaal detik.com als vermeld in: mailbericht van **Usha Gopie** aan **Frank Keurhorst** d.d. n juni 2003 in: archief DJZ Schadeclaims Indonesië. Algemeen/ persberichten.

² Mail van IMF-vertegenwoordiger, S. Pompe, d.d. 18 juni in: archief DJZ Schade-claims Indonesië. Algemeen/ persberichten.

³ De Telegraaf d.d. n juni 2003; Archief DJZ(CR Schadeclaims Indonesië. Algemeen/Persberichten.

volk geheel ontgaan."⁴

Dat was natuurlijk lariekoek. En Buitenlandse Zaken (BZ) en ambassade Jakarta wezen daar ook op. De financiële overeenkomst van 1966 was in alle openbaarheid gesloten, de aangekaarte problemen en de oplossing helder. Er was niets geheimzinnigs aan. Een gelukkig toeval wilde dat de directie Juridische Zaken van BZ net het initiatief had genomen om ter gelegenheid van de afronding van de schadeclaimkwestie een eindverslag op te stellen. Het onderzoek leverde nuttige contra-informatie op. Dat nam de stoom van de ketel. De emoties ebden dan ook weg. Toch bleven er vragen. De globale lijnen waren weliswaar helder, maar wat was er in 1966 toch allemaal precies voorgevallen? Het draaide om oud financieel zeer dat de betrekkingen tussen beide landen destijds kwelde. Dat is zeker. De Indonesische onderhandelaar Achmat Ponsen had het op 25 augustus 1965 immers over het belang "to forget the past in favour of a promise for the future". Maar wat was er precies aan de hand?

2. Historische aanloop en herstel van de betrekkingen

De historische aanloop

Op 27 december 1949 droeg Nederland als resultaat van de RTC-overeenkomst de soevereiniteit over Nederlands-Indië over aan de Verenigde Staten van Indonesië. Het was het sluitstuk van een proces van dekolonisatie dat met de uitroeping van de Indonesische Republiek op 17 augustus 1945 en de Nederlandse de facto erkenning van diezelfde Republiek begin 1946 in gang was gezet. Het afscheid van Indië betekende, net als later het afscheid van Suriname, echter bepaald niet dat met een schone lei werd begonnen. De relaties tussen voormalig moederland en ex-kolonie werden diepgaand door het verleden beïnvloed, zowel in negatieve als in positieve zin.⁵

Het vermogen om een bladzijde om te slaan en een nieuw hoofdstuk te beginnen had zijn keerzijde in het vele oude zeer dat aan beide kanten lag opgeslagen. Aan Nederlandse kant bestond bij bepaalde groepen een diep ressentiment. Ook het aloude messianisme, het Multatuliaanse geloof een onmisbare rol te spelen bij de opbouw van Indië, was geenszins uitgespeeld. Ook in Indonesië speelden oude gevoelens op. Het revolutionaire, anti-Nederlandse instinct was nog lang niet uitgewoed. Bij het leger en andere groeperingen bestond kritiek op de RTC-overeenkomst omdat men op bepaalde punten nogal wat water in de wijn had moeten doen, hetgeen ten koste was gegaan van het ideaal van '100 % merdeka'. Een van de belangrijkste bezwaren was dat de dominante economische positie van Nederland werd gegarandeerd. Verder had Nederland Indonesië weliswaar 2 miljard gulden schuld kwijtgescholden. Maar Indonesië diende nog altijd 1,1 miljard gulden terug te betalen.⁶

⁴ De Telegraaf d.d. 21 juni 2003.

⁵ Deze paragraaf is voor zover niet anders aangegeven, gebaseerd op J.J.P. de Jong, 'Postkoloniale depressies en speciale banden. 50 jaar Nederlands-Indonesische relaties 1950-2000.' In: M. Elands (red.), *Uit Indonesië. De erfenis van de soevereiniteitsoverdracht*. Den Haag 2000. Zie ook Hans Meijer, *Den Haag-Djakarta. De Nederlands-Indonesische betrekkingen 1950-1962*. Utrecht 1994.

⁶ P.F. Maas en J.M.M.J. Clerx (red.), *Het kabinet-Drees-Van Schaik (1948-1951. Band C, Koude Oorlog, dekolonisatie en integratie* (Nijmegen 1996), p. 518, 523, 528, 597, 601.

Een breekbaar punt was bovendien dat westelijk Nieuw-Guinea van de soevereiniteitsoverdracht was uitgezonderd. Juist Nieuw-Guinea werd, nadat de ontbinding van het federale stelsel, de demobilisatie van KNIL-militairen, de coup van Westerling en de kwestie-Ambon voor de nodige irritaties tussen beide landen had gezorgd, het punt waarop allerlei sentimenten zich concentreerden.

De jaren vijftig liepen dan ook geleidelijk uit op een fataal escalatie-proces met Nieuw-Guinea als inzet. Toen op initiatief van Indonesië in 1955-1956 in Genève een conferentie werd belegd om de relaties op alle fronten door te lichten, weigerde Nederland de kwestie-Nieuw-Guinea te bespreken. De Indonesiërs die Nieuw-Guinea eerste prioriteit toekenden, constateerden een mislukking. Zij zegden in 1956 de Nederlands Indonesische Unie (die in feite toch reeds was doodgebloed) alsook de financieel-economische onderdelen van de RTC op. De op de RTC aanvaarde schulden werden niet langer afgelost. Hetzelfde gold voor de (gedeeltelijke) pensioenbetalingen die Indonesië diende te voldoen.

In 1957-1958 kwam vervolgens een einde aan de Nederlandse economische dominantie. De kwestie-Nieuw-Guinea vormde de directe aanleiding. De Nederlandse ondernemingen (hun waarde bedroeg op dat moment nominaal 4 tot 5 miljard gulden; hun werkelijke waarde was ongeveer 2,7 miljard gulden) werden in 'spontane', door PKI-vakbonden geleide acties overgenomen, vervolgens onder beheer gesteld van het Indonesische leger en op 31 december 1958 per wet genationaliseerd. De agrarische wetgeving die Indonesië op 24 september 1960 doorvoerde, maakte het buitenlandse plantage-ondernemingen voortaan onmogelijk in het land te opereren.

Deze dramatische ontwikkeling met Nieuw-Guinea als inzet eindigde in 1960 met de verbreking van de diplomatieke betrekkingen en in 1962 met een dreigende, grootscheepse oorlog. Op kleine schaal werd er al gevochten en aan beide kanten sneuvelden militairen. De crisis in 1962 markeerde echter gelukkig, samen met een zwenking in de publieke opinie en samen met Amerikaanse druk, een omslag. Onder Amerikaanse bemiddeling kwam er tussen beide landen diplomatiek overleg op gang. Nederland ging op 15 augustus 1962 overstag. Er kwam op die datum in New York een akkoord tot stand waarbij Nederland Nieuw-Guinea via de Verenigde Naties (VN) overdroeg. Gestipuleerd werd wel dat de bevolking zeven jaar later de kans zou krijgen haar recht tot zelfbeschikking uit te oefenen.

Hoe dramatisch het gehele verloop sinds 1950 ook was, men kan zich afvragen of met name het proces van economische scheiding niet slechts een versnelling vormde van ontwikkelingen die toch al gaande waren. Minister van Economische Zaken, J.R.M. van den Brink, had in feite aan de vooravond van de soevereiniteitsoverdracht al de bel geluid voor een definitieve koersverandering. Nederland richtte zich na 1950 in een versneld tempo op Europa, terwijl Indonesië meer en meer naar Azië en de Pacific toegroeide met Japan en de Verenigde Staten als voornaamste handelspartners. Het was de logische voortzetting van een proces dat al sinds de Eerste Wereldoorlog zichtbaar was geweest. Juist toen de problemen met Indonesië culmineerden in de nationalisatie van het in Indonesië aanwezige kapitaal, beleefde Nederland zijn Tweede Industriële

Revolutie.

Wat voor effecten had de economische scheiding op beide landen? Dat de Nederlandse economische dominantie in Indonesië zelf vroeg of laat zou moeten eindigen (ook in India gebeurde dit met de Britse belangen) was iets waarvan zich ook de Nederlandse regering in de jaren vijftig bewust was. Voor Indonesië was deze ontwikkeling op lange termijn bekeken een belangrijke stap voorwaarts. De economische dekolonisatie legde in feite de basis voor de indrukwekkende economische expansie die sinds de jaren zeventig en tachtig op gang kwam. Op korte termijn was het echter rampzalig. De overhaaste nationalisatie bracht de Indonesische economische structuur een gevoelige klap toe. De productie en de inkomsten uit de exportlandbouw waren sinds het Cultuurstelsel in de negentiende eeuw de kern geweest van de Indonesische economie. Zij waren in de belangrijkste sectoren na 1950 toch al afgenomen en liepen nu zienderogen terug. Men zou de klap van 1958 niet meer te bovenkomen. Ook in de periode-Soeharto zou de export-landbouw haar traditionele rol niet meer terugkrijgen. Het werd de oliesector die na 1970 tot ver in de jaren tachtig de motor vormde van de economische groei.

De schade voor Nederland was - objectief gezien - relatief geringer. Nederland beleefde een nieuwe industrialisatieronde, waarbij de anders in Indonesië geïnvesteerde kapitalen konden worden ingezet. Desondanks liep ook Nederland gevoelige klappen op. Belangrijke investeringen werden gedecimeerd, vooral in de cultures. Ook de scheepvaart en de Amsterdamse economie liepen averij op. Verder luidde het 'verlies van Indië' de ondergang in van de Twentse katoenindustrie.

Het herstel van de betrekkingen

"Wij ervaren vandaag een van die zeldzame ogenblikken in de geschiedenis," zei de Nederlandse onderhandelaar J.H. van Roijen bij de tekening van het akkoord van New York in 1962, "wanneer de koers van twee volkeren misschien een beslissende wending neemt. Met het tekenen van de overeenkomst die nu voor ons ligt, zal het geschil tussen Nederland en Indonesië over West-Nieuw-Guinea, dat al veel te lang heeft geduurd, bijgelegd zijn."

Van Roijens hoop leek te worden bewaarheid. Bij sommige sectoren van het bedrijfsleven en op het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken was het enthousiasme groot; zowel bij de politieke sector als bij ontwikkelings samenwerking. BZ stelde in februari 1963 een nota op over de toekomstige betrekkingen, die vervolgens door het kabinet werd aangenomen.

De toekomstige betrekkingen met Indonesië dienden, aldus de nota, grote aandacht te krijgen. "Dit belang spruit niet slechts voort uit bevolkingstal, potentiële rijkdom en politieke betekenis van dit land, maar voor Nederland komen hierbij dat hier potentiële mogelijkheden zijn gelegen." ... "Tegenover negatieve ontwikkelingen zoals de steeds sterker wordende koers naar links in het binnenlands en het buitenlands beleid, zou Nederland als "trait d'union" ... voor handhaving en versterking van de invloed van de vrije wereld ... onvervangbare diensten (kunnen) bewijzen". Het Amerikaanse State Department was zelfs geneigd om Nederland daarbij een sleutelrol toe te schrijven. Als dat zou lukken zou dat niet alleen economische perspectieven opleveren maar ook een

enorm politiek prestige "hetgeen niet zonder uitwerking kan blijven op onze plaats in de wereld." De nota formuleerde een aantal duidelijke beleidsdoeleinden. De over en weer "op ieder gebied" bestaande bijzondere bekendheid en connecties vormden daarbij het uitgangspunt. Nederland diende dan ook alle kansen om een nieuwe politieke, culturele, economische en ontwikkelingspositie op te bouwen aan te grijpen.⁷

Ook aan Indonesische kant was er sprake van een gretige belangstelling. "De Nederlanders staan ons nader dan welk ander volk ook, nader zelfs dan de Aziatische volken," verklaarde minister van Buitenlandse Zaken (Deplu), Subandrio, zelfs.⁸ Het was een opmerkelijke uitspraak gezien de felheid waarmee Indonesië in de voorafgaande jaren de confrontatie met Nederland was aangegaan.

Deplu sprak daarbij namens een grotere groep. In sommige overheidskringen (met name in de economische en financiële sector) en bedrijfsleven bestonden hoge verwachtingen van hernieuwde economische samenwerking, krediet en hulpverlening. Dit had veel te maken met de steeds hachelijker wordende economische positie waarin Indonesië kwam te verkeren. Het land koerste in een snel tempo naar een financieel bankroet. Als gevolg van de Konfrontasi-politiek tegen Maleisië, de keuze van president Sukarno voor de as Peking-Jakarta-Pyongyang, het vertrek uit de VN en last but not least de nationalisatie van Amerikaanse en Britse ondernemingen raakte Indonesië bovendien in de loop van 1963 en volgende jaren internationaal in een steeds groter politiek isolement.

De gretigheid waarmee groepen in beide landen een nieuwe start probeerden te maken, was na alle eerdere, hoog opgelopen emoties opvallend. Menige buitenlandse waarnemer verbaasde zich daarover. Desondanks waren er obstakels. In beide landen waren ook stromingen aanwezig die een heroriëntatie niet een twee drie zagen zitten. Er was in Indonesië een groep die eerst een grondig sanerings- en herstelprogramma wilde opzetten alvorens een appel te doen op het buitenland. Bovendien stelde president Sukarno zelf zich vrij afwachtend op. En in het sterk feodaal-patriarchale Indonesië gold het adagium dat wanneer "bapak" iets niet wilde het ook niet gebeurde.

Ook in Nederland bestond een vrij afhoudende contratendens. Het ministerie van Financiën trok bij allerlei verzoeken om kredieten aan de rem. Ook bij het ministerie van Economische Zaken bestonden er gemengde gevoelens. Enerzijds zag men daar de mogelijkheden die Indonesië bood; anderzijds realiseerde men zich goed dat beide landen uit elkaar waren gegroeid. Men onderkende dat de hoge verwachtingen die ondanks alles onder een oudere generatie in Indonesië waren blijven bestaan, niet konden worden bewaarheid. Men wist dat de economische heroriëntatie op de eigen regio, die inmiddels had plaatsgevonden, een nieuwe, essentiële oriëntatie op elkaar uitsloot. Bovendien ging Indonesië economisch gezien door een diep dal. Een brede stroming vond dan ook dat alvorens er kon worden samengewerkt, minimaal de oude financiële vraagstukken dienden te worden geregeld. Per slot had Nederland voor

⁷ J.J.P. de Jong, Postkoloniale depressies, p. 20,21.

⁸ C.D. Barkman, Bestemming Jakarta. Het herstel der Nederlands-Indonesische betrekkingen. Amsterdam 1993, p. 16.

miljarden aan verlies geleden. "Voor wat hoort wat". Minister van Buitenlandse Zaken, J.M.A.H. Luns, was een van hen.⁹

Ook in Indonesië werd men er zich van bewust dat de schulden een gesprekspunt zouden gaan vormen. Maar dat lag uiterst gevoelig. Het hele idee dat Indonesië alsnog voor de nationalisatie in 1958 diende te betalen, veroorzaakte diepe verontwaardiging. De politicus Ruslan Abdulgani maakte zich traditiegetrouw tot spreekbuis van de opkomende irritatie jegens Nederland. "Waarom moet dit onderwerp meteen worden aangesneden? Niemand schiet er iets mee op, want we hebben toch geen geld." "De Indonesische regering diende geen cent te betalen", zei de voorzitter van de Indonesische vakbond, SOKSI. "De SOKSI zal evenmin aandringen op een eis aan de Nederlanders om alle winsten terug te betalen, die zij tijdens het koloniale regime aan Indonesië hebben onttrokken."¹⁰

⁹ Zie Barkman, Bestemming Jakarta. Voor de visie van EZ zie ook de opmerkingen van de EZ-vertegenwoordiger in het joint committee overleg van 23 november 1964. Verslag van de bespreking van 23 november 1965. in: 611.44.I Indonesië Nederlands-Indonesisch overleg inzake financiële vraagstukken d.I 1964 en de opmerkingen van directeur generaal BEB op 15 juli 1965 in: M.L.J. Dierikx e.a., Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Bronnenuitgave deel z 1964-1967. Instituut voor Nederlandse Geschiedenis Den Haag 2003, p. 366.

¹⁰ Zie Barkman, Bestemming Jakarta. Voor de uitspraken van Roeslan Abdoelgani en de voorzitter van de SOKSI zie Nieuwe Haagsche Courant d.d. 18 mei 1963 en het ANP d.d. 20 mei 1963.

Blz. 29:

De claimanten vielen in twee hoofdgroepen uiteen. Een deel van de te verdelen bedragen viel toe aan natuurlijke en rechtspersonen, een ander deel aan de staat. De vorderingen van particulieren bedroegen anno 1965 2,7 miljard gulden. De vordering van de staat werd in tegenstelling tot die van de andere deelgerechtigde particulieren en ondernemingen in een slag in de Verdelingswet vastgesteld op 1.900 miljoen gulden (€ 862,18 miljoen). Deze vorderingen van de staat betroffen leningen uit de jaren dertig en veertig, leningen en kredieten uit de jaren vijftig en zestig en de pensioenen die Indonesië volgens de RTC verplicht was te betalen maar die Nederland uiteindelijk op zich had genomen toen Jakarta daartoe niet meer bereid bleek.¹¹

In de praktijk kwam het er op neer dat de uitbetalingen aan natuurlijke en rechtspersonen voorrang kreeg boven de betaling aan de staat. Per april 1979 bedroegen de beschikkingen ten behoeve van natuurlijke en rechtspersonen 466 miljoen gulden. Het totale bedrag dat Indonesië ter voldoening van de schadeclaims op tafel legde bedroeg, zoals gesteld, met de rente inbegrepen uiteindelijk 689 miljoen gulden (€ 312,65 miljoen). De feitelijke uitkering aan de staat bedroeg daardoor na betaling van de andere deelgerechtigden uiteindelijk 223 miljoen gulden (miljoen). Dat kwam neer op circa 12% van de totale vordering. Toen de Stichting Nederlandse Ereschulden in 1978 een deel van het staatspart opeiste werd dat door BZ dan ook met koele verontwaardiging afgewezen.¹²

¹¹ Nederlandse vorderingen op Indonesië per 1/1/'65 in: Doos 19 Rek. 83/3, dossier A 613.020 Working papers BZ inzake regeling financiële kwesties tussen Nederland en Indonesië; zie ook Memorie van Toelichting bij de Verdelingswet nr. 3. Zitting 1967 9193 (R 602); Brief van de secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan het bestuur van de Stichting Nederlandse Ereschulden. DAZIDOA-88526 d.d. 3 april 1979 in: 613.022 Indonesië Correspondentie m.b.t. Concept Verdelingswet Schadeloosstelling Indonesië dl. III.

¹² Memorandum d.d. 28 november 1978 van DOA/SI aan DAZ/JZ en Brief van de secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan het bestuur van de Stichting Nederlandse Ereschulden. DAZ/DOA-88526 d.d. 3 april 1979 in: 613.022 Indonesië Correspondentie m.b.t. Concept Verdelingswet Schadeloosstelling Indonesië dl. III).

Epiloog

In 2003 stortte Indonesië het laatste bedrag. In hetzelfde jaar werden de laatste claimanten uitbetaald. In maart 2003 verdwenen Claimindo en Belindo van de Amsterdamse beurs. Het betekende het einde van een project dat meer dan dertig jaar had gelopen. Geruisloos, bijzonder efficiënt en zonder haperingen. Zelfs toen de storm van de verbroken ontwikkelingssamenwerkingsrelatie vanaf 1992 de Nederlands-Indonesische betrekkingen averij toebracht, liepen de schadeclaimbetalingen door. Alleen bij de totstandkoming en na de beëindiging waren er emoties en ophef. Beide landen konden echter anno 2003, objectief gesproken, terugzien op een bijzonder soepel uitgevoerde regeling waarbij ook het mechanisme waarmee in Nederland de verdeling gestalte kreeg, bewondering verdient. De Verdelingswet en de wijze van uitvoering vormden een uitstekend werkend mechanisme dat werd gekenmerkt door een hoge mate van geraffineerde precisie en detaillering naar de doelgroepen toe. Het knappe was ook dat het geen strak systeem was maar al doende aan de omstandigheden en ontwikkelingen werd aangepast.

De betekenis van "1966"

Na deze lof op de wijze waarop de financiële overeenkomst van 1966 in de praktijk werd uitgevoerd, passen twee slotobservaties. De eerste ligt voor de hand. Wat was nu precies de betekenis van de overeenkomst van 1966 in het totaal van de betrekkingen?

De regeringsnota uit 1963 over het Indonesië-beleid drong weliswaar op nieuwe geïntensiveerde relaties en samenwerking aan en zag daarbij een belangrijke rol voor Nederland weggelegd. De slechte economische situatie in Indonesië bood daarvoor echter op korte termijn weinig kansen. Om daarvoor de uitstaande schulden opzij te schuiven, dat had men er in 1964 en in 1965 niet voor over. Indonesië schreeuwde daarentegen om krediet. Het zag in een regeling van de schulden een belangrijke hefboom tot verdere economische samenwerking, hulp en kredieten in een periode van groot internationaal isolement en groeiende economische chaos. De Indonesische regering erkende dat Nederland recht had op een vergoeding voor de nationalisaties, al wilde het dat in het openbaar liever niet zeggen. Het in de regeling opgesloten quid pro quo was dan ook voor beide landen een zaak van welbegrepen eigenbelang. Een schuldenregeling was in Indonesische ogen economische voordelen los te krijgen. Nederland zag er van zijn kant een hefboom in om de financiële problemen geregeld te krijgen.

Na de politieke omwenteling die eind 1965 en 1966 in Indonesië plaatsvond, groeide echter in Nederland de overtuiging dat men een gouden kans had om conform de nota van 1963 weer een rol in Indonesië te spelen en ook internationaal aan de weg te timmeren. Het vond dat het die kans niet moest laten lopen. Bij de vraag of er nu eerst een schuldenregeling moest komen of dat Nederland bij de hulpverlening voluit moest gaan, liepen multilateralisten en bilateralisten elkaar voor de voeten. De missie-Umarjadi deed de slinger echter weer naar een bilaterale oplossing doorzwaaien.

Dat er een schuldenregeling kwam, was daarom met name ook omdat Indonesië dat uitdrukkelijk wenste. De financiële overeenkomst van 1966 paste namelijk in het Indonesische streven om na de politieke omwenteling in 1965 en 1966 de schulden met

westerse donorlanden te saneren;

aanvankelijk op bilaterale, vervolgens op multilaterale wijze. Zij was ook van invloed op de westerse bereidheid tot multilaterale schuldsanering en ontwikkelingssamenwerking waarin Nederland een vooraanstaande rol zou gaan spelen. In oktober 1966 kwamen de crediteurenlanden in Tokio bijeen. Het in 1966 door Nederland en Indonesië vastgelegde stramien van een lump sum die gedurende dertig jaar moest worden terugbetaald onder gunstige gefixeerde rentebetalingen, werd ook de leidraad van de schuldenovereenkomst van Parijs die in 1970 als vervolg op de crediteurenconferentie van Tokio in 1966 werd gesloten. Ook het quid pro quo: eerst een schuldenregeling, dan pas hulp droeg het stempel van de Nederlands-Indonesische overeenkomst van 1966! Tegenover een stroming die een tijdelijke schuldenmoratorium wilde en onmiddellijke hulpverlening stond een meerderheid die beide aspecten wenste te faseren. In verband hiermee besloot men de conferentie over de schulden en over de hulpverlening van elkaar los te koppelen. Aansluitend sloten Japan, Frankrijk, West-Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en anderen volgens dit stramien bilaterale schuldenregelingen met Indonesië af.

De conclusie kan dan ook zijn dat de financiële overeenkomst van 1966 na het akkoord van New York van 1962 een scharnierpunt vormde in de Nederlands-Indonesische betrekkingen. Het financieel akkoord van 1966 was in de relaties een doorbraak. Het maakte de weg vrij tot geïntensiveerde Nederlandse hulpverlening alsook tot samenwerkingsakkoorden op economisch en cultureel-wetenschappelijk terrein. Het maakte ook de weg vrij tot de belangrijke rol die Nederland tussen 1969 en 1992 zou spelen als voorzitter van de Inter Governmental Group on Indonesia (IGGI).

Tegelijkertijd was de overeenkomst van groot belang bij de internationale schuldenregeling die tot stand kwam en die op zijn beurt weer de voorwaarde vormde voor een breed internationaal hulppakket. Het akkoord van 1966 met zijn quid pro quo was zowel de motor voor deze ontwikkeling als het model.

Het akkoord van 1966 verwekte in Indonesië, toen dit werd "herontdekt", een groot remous. Was het zoals toen in de Indonesische pers werd gesteld, uitzonderlijk dat Indonesië compensatie betaalde? Was het misplaatste Wiedergutmachung? Het antwoord is met bovenstaande relaas in gedachten, duidelijk ontkennend. Men zou daartegenover kunnen opmerken dat een dergelijke aanpak ingeval van een oud-kolonie en oud-kolonisator heel iets anders is. Dat was ook het aambeeld waarop Jakarta wel eens bij de onderhandelingen hamerde. Dat moederland en ex-kolonie na een nationalisatie een schaderegeling troffen was echter internationaal vrij "normaal". Toen India in de decennia na de onafhankelijkheid grote aantallen Britse bedrijven naastte, werd daarvoor keurig compensatie betaald. Hetzelfde gold uiteindelijk voor het Suez-kanaal dat in 1956 door de Egyptische regering werd genationaliseerd.

Dat er in 2003 in Indonesië politieke sentimenten opklonken, is deels te begrijpen. Zij waren in feite identiek aan de sentimenten die reeds bij de besprekingen over de schuldenregeling te horen waren. Maar daaruit wordt meteen duidelijk dat van "practiceswithout the general public knowing" geen sprake was. Eerder herhaalde de geschiedenis zich. De uiteindelijke uitkomst werd in 1966 lang en breed bediscussieerd

en, zij het morrend, aanvaard in het Indonesische parlement. Van een eenzijdige oplegging was geen sprake; wel zoals gezegd van overeenstemming in belangen.

Maar was het bedrag dat Indonesië op tafel moest leggen, niet veel te hoog? Ook hierop is het antwoord ontkennend. Het akkoord van 1966 viel in vergelijking met andere landen niet veel hoger uit. In het geval van de nationalisaties die in het Oostblok plaatsvonden, was het percentage dat de Nederlandse regering terugkreeg, iets hoger: namelijk 13,3% tegenover 8%. Maar zo'n groot verschil was dat ook weer niet. Per slot kreeg Nederland van de 4,4 miljard gulden geleden schade er slechts 600 miljoen terug. Dat laat onverlet dat de nationalisatie een volstrekt legitieme zaak was. Zij maakte aan een volstrekt anachronisme een eind. Het enige manco was dat de uitvoering en het verder verloop uiterst ongelukkig waren.

Een zwak nationaal geheugen als risico

Dat de anno 2003 oplaaiende sentimenten vrijwel identiek waren aan die van 1966, zonder dat men zich dat zowel in Indonesië als in Nederland realiseerde, illustreert George Santana's opmerking: "Those who cannot remember the past are condemned to repeat it." En dat terwijl de regeling van 1966 luid en duidelijk stipuleerde om alle financiële aanspraken uit het verleden terzijde te schuiven! Met de lump sum werd er immers een streep onder "het oude zeer" gezet en dat reikte wat Indonesië betreft van de VOC-periode tot en met de nationalisaties. Maar kan "oud zeer" wel worden weggezet? Het illustreert een klassieke waarheid. Men kan weliswaar van financiële afspraken over en weer afzien, maar het verleden kan altijd en overal opspelen.

Dat feitelijke brokken uit het verleden bovenkomen en in eerste instantie niet meer kunnen worden geplaatst, is op zichzelf niet erg. Zij kunnen immers in principe met de historische kennis van wat er destijds gebeurde, worden verklaard en, indien scheef weergegeven, recht gezet. Maar iets anders is het wanneer zo'n brok verleden los van de context, uitsluitend met de ogen van nu, wordt bekeken. Juist de laatste decennia is er een steeds sterker wordende tendens om dergelijke brokken verleden automatisch los van hun oorspronkelijke context te bekijken en in het licht van de stereotiepe gezichtspunten te analyseren. Anachronistische zwart-wit-modellen in een sterk moraliserende saus bieden dan al snel een verklaring. Het verleden wordt door de mal van het heden gedraaid. Een huidige generatie treedt als rechter op en plaatst een vorige generatie in de beklagdenbank. Het verleden wordt gemoraliseerd en de publieke moraal gehistoriseerd, stelde Van Doorn al. Het is precies wat er met de schadeclaims gebeurde. De onthande wijze waarop de media en de publieke opinie in Indonesië en Nederland reageerden, illustreren hoezeer de hele regeling van de schadeclaims en de context waarin deze werd getroffen, was weggezakt in het publieke geheugen.

Speelt dit verschijnsel zich af in de sfeer van de buitenlandse betrekkingen, dan kan dit allerlei vervelende consequenties hebben. En dat geldt al helemaal voor de relaties met voormalige kolonies zoals met Indonesië. Zorgelijk is dat juist hier het nationaal geheugen bijzonder gebrekkig is en de mythevorming rijk. De gezamenlijke recente geschiedenis van Nederland en Indonesië is bij de publieke opinie en de media in Nederland en Indonesië doordrenkt van zwart-wit-stereotypen. De ophef rond de schadeclaims was dan ook geen incident. Er speelden zich de afgelopen decennia in de

relaties tussen Jakarta en Den Haag meer voorvallen af waarbij een niet gekend en begrepen verleden emoties en verontwaardiging wekten. Te denken valt aan de mythes rond de RMS die de inspiratiebron vormden voor de Molukse terreuraanslagen in de jaren zeventig, aan de haast theologische discussies rond "17 augustus 1945" en het verloop van de dekolonisatie die zich in de jaren tachtig en negentig manifesteerden bij de verschillende "Excessenaffaires", de affaire-Poncke Princen en het staatsbezoek in 1995 van de koningin aan Indonesië.

In een dergelijke situatie kunnen de relaties tussen landen onnodig worden belast en zelfs geschaad. Het adagium is dan ook dat ministeries van Buitenlandse Zaken, waar er sprake is van gevoeligheden stammend uit een gezamenlijk verleden, die geschiedenis dienen te kennen. De ministeries van Buitenlandse Zaken van landen zoals de VS en het VK beschikken daarom over historische eenheden, die ook historische kwesties die een politiek actueel karakter krijgen, in kaart brengen. In het VK bestaat bovendien de gewoonte om na afronding van een belangrijke ontwikkeling de verantwoordelijke official een eindrapport te laten opstellen waarop men later altijd kan teruggrijpen. BZ schaart zich nu in dit systeem door de heuglijke oprichting van een historische eenheid, door het voortreffelijke initiatief van DJZ/CR om een "Eindverslag schadeclaims Indonesië" te maken en door de opdracht aan de onderhavige auteurs om de onderhandelingen over deze regeling, de uitvoering en context verder in kaart te brengen.

Soms is er inderdaad gerichte actie noodzakelijk. In het geval van de gerichte RMS-terreuraanslagen in de jaren zeventig ontbrak de kennis om de historisch getinte RMS-claims te ontrafelen. Op instigatie van de direct betrokken ministeries en in nauwe samenwerking met Indonesië werden onafhankelijke historici in staat gesteld dit "vergeten" verleden in kaart te brengen en te populariseren. Bij de schadeclaims kon BZ het oploaiende rumoer tegengaan door zelf historisch tegengas te geven. Bij de discussie rond "17 augustus 1945" in 1995 durfde men dit niet aan vanwege de gevoeligheden in Nederland. Geen land kan zich echter veroorloven naast het verleden te leven en toe te staan dat mythes de historische werkelijkheid vervangen.

VOETNOTEN:

1 Nieuwsportaal detik.com als vermeld in: mailbericht van Usha Gopie aan Frank Keurhorst d.d. n juni 2003 in: archief DJZ Schadeclaims Indonesië. Algemeen/persberichten.

2 Mail van IMF-vertegenwoordiger, S. Pompe, d.d. 18 juni in: archief DJZ Schadeclaims Indonesië. Algemeen/persberichten.

3 De Telegraaf d.d. n juni 2003; Archief DJZ(CR Schadeclaims Indonesië. Algemeen/Persberichten.

4 De Telegraaf d.d. 21uni 2003.

5. Deze paragraaf is voor zover niet anders aangegeven, gebaseerd op J.J.P. de Jong, 'Postkoloniale depressies en speciale banden. 50 jaar Nederlands-Indonesische relaties 1950-2000.' In: M. Elands (red), Uit Indonesië. De erfenis van de

soevereiniteitsoverdracht. Den Haag 2000. Zie ook Hans Meijer, Den Haag-Djakarta. De Nederlands-Indonesische betrekkingen 1950-1962. Utrecht 1994.

6 P.F. Maas en J.M.M.J. Clerx (red.), Het kabinet-Drees-Van Schaik (1948-1951. Band C, Koude Oorlog, dekolonisatie en integratie (Nijmegen 1996), p. 518, 523, 528, 597, 601.

7. J.J.P. de Jong, Postkoloniale depressies, p. 20,21.

8. C.D. Barkman, Bestemming Jakarta. Het herstel der Nederlands-Indonesische betrekkingen. Amsterdam 1993, p. 16.

9. Zie Barkman, Bestemming Jakarta. Voor de visie van EZ zie ook de opmerkingen van de EZ-vertegenwoordiger in het joint committee overleg van 23 november 1964. Verslag van de bespreking van 23 november 1965. in: 611.44I.I Indonesië Nederlands-Indonesisch overleg inzake financiële vraagstukken dl.I 1964 en de opmerkingen van directeur generaal BEB op 15 juli 1965 in: M.L.J. Dierikx e.a., Nederlandse ontwikkelingssamenwerking. Bronnenuitgave deel z 1964-1967. Instituut voor Nederlandse Geschiedenis Den Haag 2003, p. 366.

10. Zie Barkman, Bestemming Jakarta. Voor de uitspraken van Roeslan Abdoelgani en de voorzitter van de SOKSI zie Nieuwe Haagsche Courant d.d. 18 mei 1963 en het ANP d.d. 20 mei 1963.

...

60. Nederlandse vorderingen op Indonesië per 1/1/'65 in: Doos 19 Rek. 83/3, dossier A 613.020 Working papers BZ inzake regeling financiële kwesties tussen Nederland en Indonesië; zie ook Memorie van Toelichting bij de Verdelingswet nr. 3. Zitting 1967 9193 (R 602); Brief van de secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan het bestuur van de Stichting Nederlandse Ereschulden. DAZIDOA-88526 d.d. 3 april 1979 in: 613.022 Indonesië Correspondentie mbt. Concept Verdelingswet Schadeloosstelling Indonesië dl. III.

61. Memorandum d.d. 28 november 1978 van DOA/SI aan DAZ/JZ en Brief van de secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan het bestuur van de Stichting Nederlandse Ereschulden. DAZ/D0A-88526 d.d. 3 april 1979 in: 613.022 Indonesië Correspondentie mbt. Concept Verdelingswet Schadeloosstelling Indonesië dl. III).