

De worsteling van de Nederlandse autoriteiten met het communisme in Nederlands-Indië



Het paleis van de gouverneur-generaal te Batavia;

Bron: Het geheugen van Nederland <https://resolver.kb.nl/resolve?urn=urn:gvn:KITLV01:26649>

Masterscriptie Geschiedenis en Actualiteit

Radboud Universiteit

Augustus 2019

Mr. J.C.M.Q. Kaulingfreks (s9037624)

Scriptiebegeleidster: A.M. Derksen MAres MSc

Inhoudsopgave

Inleiding	2
Het communisme in Nederlands-Indië en de PKI	2
De houding van het Nederlands gezag	3
Anticommunistische maatregelen en de opstanden van 1926 en 1927	5
Relevantie	8
Status quaestionis	9
Het communisme in Nederlands-Indië	9
De anticommunistische maatregelen en de repressiepolitiek na de opstanden van 1926 en 1927	11
Bestuursorganen met zeggenschap inzake het beleid in Nederlands-Indië	13
Vraagstelling	15
Bronnen en methode	16
Hoofdstuk 1, De gouverneur-generaal en de Volksraad in Batavia	20
Gouverneur-generaal Dirk Fock	20
Gouverneur-generaal Andries de Graeff	24
De Volksraad	28
Hoofdstuk 2, De minister van Koloniën en de Staten Generaal in Den Haag	32
De opkomst van het communisme in Nederlands-Indië en de anticommunistische maatregelen	32
De opstanden van 1926-1927 en Boven Digoel	35
Conclusie	39
Bibliografie	43
Bijlagen	46

Inleiding

Het communisme in Nederlands-Indië en de PKI

In het begin van de twintigste eeuw kreeg het communisme wereldwijd steeds meer aanhang. In Rusland werd er na de revolutie van 1917 en de daarop volgende bloedige burgeroorlog daadwerkelijk een communistische staat gesticht. Dit maakte aan de rest van de wereld duidelijk dat het Marxisme niet enkel tot een theorie beperkt bleef, hetgeen de angst voor het rode gevaar flink aanwakkerde. Het communisme was principieel tegen elke vorm van koloniale overheersing. Met de leuze 'geen volk heeft het recht over een ander volk te heersen' propageerden de communisten zelfbeschikkingsrecht voor alle volken. Dit was voor koloniale mogendheden, waaronder Nederland, een buitengewoon verontrustende ontwikkeling.¹

In Nederlands-Indië was er vanaf het begin van de twintigste eeuw ook sprake van een communistische beweging. De Russische revolutie was een schrikbeeld voor het Nederlands gezag omdat de communisten in Nederlands-Indië daaruit inspiratie haalden voor hun eigen situatie. Het feit dat de eerste geslaagde communistische revolutie had plaatsgevonden in een vergelijkbare, rurale samenleving, was een belangrijke steun in de rug voor de Nederlands-Indische communisten.² De Nederlandse revolutionair Henk Sneevliet was in Nederlands-Indië de belangrijkste verkondiger van de communistische boodschap. Hij legde in 1914 de basis voor de eerste Aziatische communistische partij, de ISDV (Indische Sociaal-Democratische Vereeniging). Uit deze partij zou in 1920 de PKI (Partai Kommunis Indonesia) voortkomen.³

In dezelfde periode was er sprake van een ontwakend nationaal besef in Nederlands-Indië. In 1908 werd de eerste beweging met een nationalistisch oogmerk opgericht, Boedi Oetomo. Erg invloedrijk zou deze beweging niet worden. Dit in tegenstelling tot de in 1912 opgerichte Sarekat Islam. Naast de islamitische basis had de beweging ook een politieke agenda. De tijd dat de Nederlanders de wetten in Indonesië bepaalden, was volgens haar voorbij.⁴ Vanwege de grote aanhang van de Sarekat Islam zocht de PKI toenadering om zodoende haar eigen invloed te kunnen vergroten. Deze samenwerking was voor de PKI effectief omdat haar ledenaantal inderdaad groeide. In 1923 verklaarde de Sarekat Islam het lidmaatschap van de PKI echter onverenigbaar met dat van

¹ B. Knapen, *De lange weg naar Moskou, De Nederlandse relatie tot de Sovjet-Unie, 1917-1942* (Amsterdam, 1985) 143.

² K. Stutje, 'Volk van Java, de Russische Revolutie houdt ook lessen in voor U', *Tijdschrift voor Geschiedenis* 130:3 (2017) 427-447.

³ T. Saich, 'Henk Sneevliet: A Dutch revolutionary on the world stage', *Journal of Communist Studies*, 1:2 (1985) 170-193.

⁴ H. van den Doel, *Afscheid van Indië, De val van het Nederlandse Imperium in Azië* (2^{de} druk; Amsterdam 2001) 26.

haarzelf. De communisten waren immers antireligieus. De PKI richtte daarop een eigen islamitische afdeling op onder de naam Sarekat Rajat. Deze afdeling stichtte onder andere haar eigen scholen om het communistische gedachtegoed verder te kunnen verspreiden. Ook organiseerde zij grote bijeenkomsten voor de veelal ongeletterde inheemse bevolking.⁵

Naast de Marxistische grondslagen van de partij was een Indonesië los van Nederland een belangrijk programmapunt van de PKI. Ondanks dat de partij in het begin klein was, er waren slechts een paar honderd leden, was zij zeer actief en sloot zij zich aan bij de Komintern, het internationale samenwerkingsverband van communistische partijen onder leiding van Moskou. De ongerustheid onder het Nederlands gezag over deze groeiende communistische activiteit nam toe en de PKI werd met argusogen gevolgd. De eerste maatregel die door het Nederlands gezag werd genomen, en die uit deze ongerustheid volgde, was de verbanning van enkele Nederlandse partijleiders, waaronder Sneevliet, uit Nederlands-Indië in december 1918.⁶ Als gevolg daarvan kwam het leiderschap van de partij in handen van een aantal Indonesiërs, zoals Darsono, Semaoen en Tan Malaka. Dit had als gevolg dat de koers van de partij eerder nationalistisch werd dan streng Marxistisch. In het programma van de PKI werd het communisme steeds meer een middel om de nationalistische boodschap te verkondigen.⁷

Onder Europeanen in Nederlands-Indië werden niet alleen de Nederlanders verstaan. Tevens alle andere bevolkingsgroepen van westerse afkomst vielen daaronder maar ook de groep van gemengde inheemse-westerse afkomst, de Indo-Europeanen.⁸ Voor veel van deze Europeanen was er nauwelijks verschil tussen communisten en nationalisten. Zij werden in veel gevallen onterecht over één kam geschoren. Het nationalisme ijverde voor de opheffing van de koloniale status van Nederlands-Indië terwijl het communisme meer een wereldbeweging was, met de nadruk op sociaal economische veranderingen.⁹ Nationalisten zagen een volledig onafhankelijke Indonesische staat als einddoel terwijl communisten streefden naar een onafhankelijk Indonesië binnen een internationale communistische beweging.¹⁰

De houding van het Nederlands gezag

Aanvankelijk stond het Nederlands gezag in Nederlands-Indië niet onwelwillend tegenover het opkomend nationalisme. De aanhangers van de zogenaamde ethische politiek waren voorstander

⁵ L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog Deel 11a, Nederlands-Indië I eerste helft* ('s-Gravenhage 1984) 285-288.

⁶ Knapen, *De lange weg naar Moskou*, 144.

⁷ M. Ricklefs, *A History of Modern Indonesia since c. 1200* (4^{de} druk; New York 2008) 209.

⁸ H. Burgers, *De Garoeda en de Ooievaar, Indonesië van Kolonie tot Nationale Staat* (Leiden 2011) 129.

⁹ J. Pluvier, *Overzicht van de ontwikkeling der nationalistische beweging in Indonesië, in de jaren 1930 tot 1942* (Den Haag 1953) 16.

¹⁰ R. McVey, *The Rise of Indonesian Communism* (2^{de} druk; New York 1968) 354.

van een vorm van zelfbestuur voor de Indonesiërs naar westers model en onder Nederlandse leiding. Het idee was om de inheemse bevolking te laten profiteren van het vermeende hogere beschavingsniveau van de Europeanen. De ethische stroming leidde onder andere tot meer aandacht voor onderwijs voor de inheemse bevolking. Dit betere onderwijs zorgde echter ook voor een groeiend nationaal besef omdat door scholing inheemse jongeren zich bewuster werden van de tegenstellingen in de samenleving. Ondanks hun betere opleiding, bleven zij uitgesloten van de hogere functies.¹¹ Een ander gevolg van de ethische politiek was de oprichting van de Volksraad op 18 mei 1918. Dit was een vertegenwoordigend orgaan met aanvankelijk 39 leden waarvan er 15 van inheemse afkomst waren. De communisten weigerden zitting te nemen in de Volksraad omdat ze niet wilden samenwerken met het Nederlands gezag. In de eerste plaats was het een adviserend orgaan maar ze werd door de gouverneur-generaal, de hoogste bestuursambtenaar in Nederlands-Indië, ook betrokken bij belangrijke besluiten.¹²

De plannen van de ethici gingen voor veel Europeanen in Nederlands-Indië, maar ook voor veel Nederlanders in Nederland, te ver. De conservatieve stroming, met vertegenwoordigers als de latere minister-president Hendrik Colijn en de minister van Koloniën Simon de Graaff, zag niets in enige vorm van democratisering van Nederlands-Indië. Ook de aanstelling van Dirk Fock als gouverneur-generaal in 1921 paste in deze ontwikkeling. Van hem werd verwacht zich minder ethisch op te stellen. Zo was door een conservatieve wind in een korte periode het politieke landschap in Nederlands-Indië geheel veranderd. In de jaren na de Eerste Wereldoorlog was er een einde gekomen aan het optimisme over de ontwikkeling van de Indonesische samenleving. Verdwenen was de sympathie voor de opkomende nationalistische beweging. Er werd niet meer gesproken over meer inspraak voor de inheemse bevolking maar over repressie en tegenmaatregelen. Het gevolg daarvan was dat nationalistische bewegingen zich steeds meer gingen verzetten en verdere samenwerking met het Nederlands gezag verwierpen. Gouverneur-generaal Fock werd zodoende geconfronteerd met groeiende maatschappelijke tegenstellingen en een steeds radicalere nationalistische beweging. In de meest radicale hoek had de PKI een belangrijke positie.¹³

Mede door de steeds conservatievere politiek in Nederlands-Indië groeide ongerustheid uit tot oprechte angst voor het communisme. Veel Europeanen zagen overal de sturende hand van Moskou achter. Individuele nationalistische acties werden opgeblazen tot geheimzinnige Sovjet-complotten en infiltratie van communistische agenten werd snel aangenomen.¹⁴ Gouverneur-generaal Fock kwam daardoor steeds meer onder druk te staan om met aanvullende

¹¹ Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 23-27.

¹² De Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden*, 276.

¹³ Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 34-35.

¹⁴ H. Poeze, *Politiek-Politieoneele overzichten van Nederlandsch-Indië Deel I 1927-1928* (Den Haag 1982) LXVII.

anticommunistische maatregelen te komen. In eerste instantie deed hij dit niet maar achtte hij het voldoende om de bestaande sancties strenger toe te passen.¹⁵ Na een door de PKI georganiseerde staking onder het spoor- en trampersoneel op Java in mei 1923, veranderde dat en trad het Nederlands gezag hard op. De staking brak uit na de arrestatie van Semaoen, zelf een vooraanstaand PKI lid en tevens voorzitter van de Vereniging van Spoor- en Tramwegpersoneel. De stakers werden ontslagen en stakingen met een economisch ontwrichtend karakter werden bij wet verboden. Semaoen zelf werd verbannen naar Timor.¹⁶

Het Nederlands gezag maakte zich daarnaast met name zorgen om de communistische propaganda van de PKI. Deze propaganda werd verspreid middels pamfletten en partijbijeenkomsten. De pamfletten waren voor een groot gedeelte nutteloos vanwege een wijd verspreid analfabetisme onder de inheemse bevolking. Om de grotendeels ongeletterde bevolking te bereiken werden speciale rondreizende propagandisten opgeleid door de PKI en Sarekat Rajat om het communistisch gedachtegoed in de dorpen te verkondigen. Ook was scholing in het communisme een belangrijk aandachtspunt van de PKI. Het Nederlands gezag zag deze activiteiten en de daaruit voortvloeiende groei van de PKI met lede ogen aan en ging over op tegenmaatregelen.¹⁷ Zo werd in de loop van de jaren twintig de PKI door de Nederlandse autoriteiten steeds verder in het nauw gedreven door verschillende anticommunistische maatregelen.¹⁸

Anticommunistische maatregelen en de opstanden van 1926 en 1927

Het toezicht op de activiteiten van de PKI en Sarekat Rajat, die in 1924 gezamenlijk ruim 32.000 leden telden, werd aangescherpt.¹⁹ Dit toezicht werd uitgevoerd door de ARD (Algemene Recherche Dienst), een speciaal daarvoor bestemd onderdeel van het Nederlands-Indisch politieapparaat. Door middel van informanten en verkliekers in alle lagen van de samenleving was de ARD goed op de hoogte van het doen en laten van de PKI en andere organisaties met een nationalistisch oogmerk. Het toezicht van de ARD gold onder meer voor het particulier onderwijs, de pers en de invoer van drukwerk.²⁰

Verder kwam er een beperking van vrij reizen voor communisten en moesten militairen, ambtenaren en werknemers van grote ondernemingen zich onthouden van revolutionaire

¹⁵ McVey, *The Rise*, 258.

¹⁶ De Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden*, 292.

¹⁷ M. Maters, *Van zachte wenk tot harde hand, persvrijheid en persbreidel in Nederlands-Indië 1906-1942* (Hilversum 1998) 150.

¹⁸ Burgers, *De Garoeda en de Ooievaar*, 198-199.

¹⁹ McVey, *The Rise*, 262.

²⁰ M. Bloembergen, *De Geschiedenis van de Politie in Nederland-Indië, Uit zorg en angst* (Amsterdam 2009) 191.

propaganda. Tevens werden openbare PKI bijeenkomsten bijgewoond door de politie. Dergelijke bijeenkomsten mochten niet meer worden bezocht door personen onder de 18 jaar. Het gevolg hiervan was dat de PKI besloten vergaderingen ging houden. Daar kon de politie niet vrijelijk naar binnen en was het gouvernement aangewezen op spionnen om te weten te komen wat daar werd verkondigd. Als tegenmaatregel werd in 1925 de wet aangepast zodat ook besloten vergaderingen door de ARD konden worden bezocht.²¹

De beruchtste bevoegdheden op basis waarvan het gouvernement maatregelen kon nemen, waren de exorbitante rechten. Met deze rechten kon de gouverneur-generaal, vrijwel zonder rechterlijke controle, ongewenste personen een verblijfsverbod of een verbanning binnen de Nederlands-Indische archipel opleggen. Dit werd gezien als een bestuurlijke maatregel en niet als straf. Er was dan ook geen mogelijkheid tot beroep omdat het wetboek van strafrecht niet van toepassing was. Wel had de gouverneur-generaal voor een besluit op basis van de exorbitante rechten instemming van de Raad van Nederlandsch-Indië nodig. Met de exorbitante rechten werden in de jaren twintig regelmatig PKI leiders zoals Tan Malaka en Darsono het land uitgezet.²²

Door deze maatregelen werd de PKI steeds meer beknot in haar bewegingsvrijheid waardoor zij in toenemende mate ondergronds ging en steeds revolutionairder werd. Nadat de leiders Tan Malaka en Semaoen waren gearresteerd en uit het land verwijderd, was de leiding van de partij in handen gekomen van de jonge mannen Alimin en Moeso. Door de arrestaties van hun voorgangers voorzagen zij dat het niet lang zou duren voordat de PKI geheel zou worden verboden. De leden van de partij werden daarbij steeds meer revolutionair en wilden actie om de Nederlandse overheersers te verdrijven, en wel op korte termijn. De partij besloot daarop om een clandestiene beweging te vormen en een opstand voor te bereiden.²³

Op de avond van 12 november 1926 vond er op enkele plaatsen op Java een door de PKI georganiseerde opstand plaats. In Batavia kwam het niet verder dan een onrustige nacht met enkele brandstichtingen. De autoriteiten reageerden direct en er werden in de stad driehonderd mensen gearresteerd. In de ochtend van 13 november was de rust in Batavia weergekeerd. Ook op de rest van Java bleef het betrekkelijk rustig met uitzondering van Bantam, in West-Java. Daar werden door de opstandelingen elf mensen gedood. Alle telefoonlijnen werden doorgeknipt en wegen geblokkeerd. De troepen van het KNIL (Koninklijk Nederlands Indisch Leger) die het gebied introkken stuitten echter nauwelijks op verzet en hadden ook daar de situatie snel weer onder controle. Ondanks dat de opstand op Java was mislukt, brak er op 1 januari 1927 ook op Sumatra een communistische opstand uit. Deze tweede opstand leidde tot zwaardere gevechten tussen de

²¹ Maters, *Van zachte wenk tot harde hand*, 151-152, 170.

²² Burgers, *De Garoeda en de Ooievaar*, 134-136, 199.

²³ Ibidem, 198-199.

communistiche opstandelingen en het KNIL dan op Java het geval was geweest. De opstandelingen waren beter bewapend en georganiseerd. Ondanks dit heviger verzet was het ook op Sumatra binnen twee weken overal weer rustig.²⁴

De genomen anticommunistische maatregelen hadden de opstanden niet kunnen voorkomen. Bovendien had het Nederlands gezag groot gezichtsverlies geleden omdat zij door de opstand waren verrast ondanks het inlichtingenwerk van de ARD. Daardoor boetten de Nederlandse autoriteiten aan gezag in.²⁵ Het gevolg was dat het Nederlands gezag hard optrad na de communistiche opstanden. De PKI werd als organisatie verboden en ongeveer dertienduizend personen werden gearresteerd. In lang niet alle gevallen was het even duidelijk of de arrestant iets met de opstanden of de PKI te maken had. Voor vele honderden volgde uiteindelijk een straf. Er werden zelfs drie doodvonnissen uitgevoerd.²⁶ In veel gevallen hield de straf verbanning in naar het interneringskamp Boven Digoel. Dit kamp was door de Nederlandse regering als reactie op de opstanden in de jungle van Papoea-Nieuw-Guinea, aan de rivier Digoel, opgericht. Na de opstand werden ongeveer dertienhonderd personen naar Boven Digoel verbannen om daar in veel gevallen vele jaren te blijven.²⁷ Na de opstanden zou het beleid van de Nederlandse autoriteiten steeds conservatiever en strenger worden ten aanzien van nationalistische, inheemse politieke activiteiten. Alles wat volgens het Nederlands gezag in de richting van het communisme kwam, werd op geen enkele manier nog getolereerd. Het was derhalve het begin van een periode waarin een repressief beleid zou worden gevoerd ten aanzien van nationalistische bewegingen.²⁸

Het Nederlands gezag in Nederlands-Indië bestond uit meerdere onderdelen. Het hoogste gezag lag bij de door de Kroon aangestelde gouverneur-generaal. Hij had vergaande bevoegdheden zoals de exorbitante rechten. Het hoogste adviesorgaan van de gouverneur-generaal was de Raad van Nederlandsch-Indië. Dit orgaan bestond naast de eerder genoemde Volksraad en telde vier of zes leden die, behalve de vicepresident die door de Kroon werd benoemd, door de gouverneur-generaal werden aangesteld. Tot 1927 konden dat alleen Nederlanders zijn, daarna mochten ook inheemse mannen raadslid worden.²⁹ Als verantwoordelijke voor het Nederlands-Indische politieapparaat en dus voor de ARD, was de procureur-generaal ook een belangrijke adviseur van de gouverneur-generaal.³⁰ De verschillende gewesten vielen onder de verantwoordelijkheid van een resident en een assistent-resident, dit waren altijd Europeanen. Het inheemse bestuur werd geleid door een regent

²⁴ De Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden*, 301-302, 304.

²⁵ M. Bloembergen, 'Koloniale staat, politiestaat? Politieke politie en het rode fantoom in Nederlands-Indië, 1918-1927', *Leidschrift* 21:2 (2006) 69-90.

²⁶ De Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden*, 305.

²⁷ T. Shiraishi, 'The Phantom World of Digoel', *Indonesia* 61 (1996) 93-118.

²⁸ Bloembergen, *Geschiedenis van de Politie*, 260.

²⁹ Burgers, *De Garoeda en de Ooievaar*, 70.

³⁰ Bloembergen, *De geschiedenis van de Politie*, 194.

van Indonesische afkomst.³¹ Als het Nederlands gezag het nodig achtte om de wet aan te passen, zoals in het geval van toezicht houden op besloten vergaderingen, was de medewerking van het parlement en de minister van Koloniën in Den Haag noodzakelijk. Deze laatste bleef formeel eindverantwoordelijk voor het beleid in Nederlands-Indië.³²

Relevantie

Maatregelen zoals het stakingsverbod, het toezicht op de pers maar ook zeker de arrestaties en verbanningen van communisten hadden een duidelijk repressief karakter met als doel de onderdrukking van het communisme en daarmee ook het streven naar onafhankelijkheid. Omdat het ging om vergaande en harde maatregelen is de vraag gerechtvaardigd wat het Nederlands gezag zelf van deze maatregelen vond. De repressiepolitiek was immers een nieuw beleid in Nederlands-Indië waarbij de betrokken overheidsorganen nooit eerder gemaakte beslissingen moesten nemen. Bovendien kan de vraag gesteld worden of het Nederlands gezag in deze beleidskeuze wel als een eenheid gezien kan worden of keken de verschillende overheidsorganen op een andere manier naar de anticommunistische maatregelen?

‘Het Nederlands gezag’ of ‘de Nederlandse autoriteiten’ waren als geheel verantwoordelijk voor de maatregelen tegen het communisme maar dat betekent niet dat de verschillende onderdelen van de autoriteiten daar hetzelfde over dachten. Ik wil in dit onderzoek deze eenheid van bestuur dan ook ontrafelen en kijken naar enkele hoofdrolspelers die betrokken waren bij de anticommunistische maatregelen in Nederlands-Indië in de jaren twintig en dertig van de twintigste eeuw. De anticommunistische maatregelen zijn daarvoor een goede casus omdat door het opkomende communisme en de angst daarvoor, het Nederlands gezag zich genoodzaakt voelde om met nieuw beleid te komen. In tegenstelling tot bijvoorbeeld beleid rondom landbouw of infrastructuur in Nederlands-Indië, wat al eeuwen werd gevoerd, waren de maatregelen die genomen werden tegen het opkomend communisme nieuw voor het de Nederlandse autoriteiten. Het ligt dan ook voor de hand dat de verschillende bestuursorganen over dit nieuwe beleid een meer uitgesproken mening hadden dan over reeds lang bestaande regelgeving. Nieuw beleid wordt over het algemeen geëvalueerd om zo te bepalen of het de juiste koers is. Ik zal me in het onderzoek hoofdzakelijk richten op enerzijds de gouverneur(s)-generaal³³ en de Volksraad in Batavia en anderzijds de minister(s) van Koloniën en het Nederlands parlement in Den Haag. Deze organen hadden een vergelijkbare functie. Daarnaast hadden instanties als de Raad van Nederlandsch-Indië,

³¹ H. van den Doel, *De Stille Macht, Het Europese binnenlands bestuur op Java en Madoera, 1808-1942* (Amsterdam 1994) 93; zie bijlage IV.

³² De Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden*, 150-155.

³³ Zie bijlage I.

de procureur-generaal en de lagere Nederlands-Indische bestuurslagen een (adviserende) rol bij de anticommunistische maatregelen. Voor zover van belang zullen ook hun meningen en adviezen worden meegenomen in mijn onderzoek.

In deze scriptie wil ik derhalve ten eerste onderzoeken hoe de verschillende overheidsinstanties dachten over, en terugkeken op de anticommunistische maatregelen. Ten tweede wil ik kijken naar de eventuele verschillen of overeenkomsten tussen deze evaluaties en of deze zijn te verklaren. Aan de hand van hun visie en terugblik op de anticommunistische maatregelen wil ik meer inzicht creëren in de onderlinge verhoudingen binnen het Nederlands-Indisch bestuur. De vraag die ik middels deze scriptie wil beantwoorden is dan ook: Wat zeggen de visie op en de evaluatie van de anticommunistische maatregelen in Nederlands-Indië, door verschillende verantwoordelijke Nederlandse en Nederlands-Indische bestuursorganen, over de onderlinge verhoudingen binnen het Nederlands gezag tussen 1921 en 1931?

Status quaestionis

In de status quaestionis worden op thematische wijze de verschillende standpunten uit de wetenschappelijke literatuur besproken met betrekking tot het communisme in Nederlands-Indië, de anticommunistische maatregelen in combinatie met de opstanden van 1926 en 1927 en de bestuursstructuur in Nederlands-Indië. Werken over bijvoorbeeld het mondiale communisme en de Indonesische onafhankelijkheidsstrijd zijn buiten beschouwing gelaten. Ondanks dat deze onderwerpen verwant zijn aan mijn onderzoek en waarschijnlijk invloed hebben gehad op het communisme in Nederlands-Indië, reikt het te ver om ook daarvan een studie te maken. Aan het einde van de status quaestionis wordt de vraagstelling van deze scriptie besproken.

Het communisme in Nederlands-Indië

In 1965 schreef de Nederlands/Amerikaanse historica Ruth McVey het standaardwerk *The Rise of Indonesian Communism*. In dit boek gaat zij specifiek in op de rol en het belang van de PKI. Het is een studie, geschreven tijdens het hoogtepunt van de koude oorlog, naar het communisme in Nederlands-Indië en niet zozeer naar het nationalisme. McVey kwam tot de conclusie dat de politieke ontwikkeling in de jaren twintig van de twintigste eeuw in Nederlands-Indië relatief onbekend terrein was voor onderzoekers.³⁴ Aan de hand van de politieke gebeurtenissen creëerde McVey vervolgens een beeld van de roerige tijd waarin het communisme en de PKI voet aan de grond kregen in Nederlands-Indië. Door uitgebreid in te gaan op de internationale positie van de PKI

³⁴ McVey, *The Rise*, xi.

binnen de communistische wereldbeweging, de Komintern, toonde zij aan dat de partij een leidende rol speelde voor het communisme in Azië.³⁵

De Amsterdamse journalist Joop Morriën publiceerde in 1982 zijn boek *Indonesië los van Holland*. Hij onderstreepte daarin de conclusie van McVey over de leidende rol van de PKI. Volgens Morriën hadden de PKI en de opstand van 1926 aan de basis gestaan van de strijd voor onafhankelijkheid en sociale voortuitgang in Indonesië. Vanaf de jaren twintig zou de PKI een 'inspirerende en stimulerende rol hebben vervuld'.³⁶ Daarbij merk ik op, ondanks dat er regelmatig naar zijn werk wordt verwezen in historische literatuur,³⁷ dat Morriën een vooraanstaand en actief communist was en er dus vraagtekens bij zijn objectiviteit gezet kunnen worden. Als reden voor zijn boek gaf hij aan dat het tijd was voor een 'kritisch politiek-historisch overzicht over de CPN (Communistische Partij Nederland) en de PKI in hun antikoloniale strijd'. In voorgaande studies was die rol afgedaan met 'obligate en nietszeggende zinnnetjes'. Het is het enige werk dat vanuit communistisch oogpunt keek naar het nationalisme in Nederlands-Indië.³⁸

Wat Morriën daarbij niet vermeldde, vulde historicus Cees Fasseur aan in zijn voordracht voor de jaarvergadering 1982 van het NHG (Nederlands Historisch Genootschap) met de titel 'Nederland en het Indonesische nationalisme. De balans nog eens opgemaakt'. De vraag die hij in zijn betoog centraal zette, was waarom de Nederlandse autoriteiten nooit de dialoog zijn aangegaan met nationalistten over de toekomst van Indonesië.³⁹ Fasseur zag als één van de redenen daarvoor de houding van de CPN en de PKI. Die was volgens hem de oorzaak van de neiging van de Europeanen in Nederlands-Indië om het communisme en nationalisme op één hoop te vegen. De manier waarop de CPN zich vanaf het begin opwierp als de voorvechter van een onafhankelijk Indonesië met de leuze 'Indië los van Holland' had die neiging volgens Fasseur, die daarbij naar Morriën verwees, ongetwijfeld versterkt.⁴⁰

In zijn boek *De lange weg naar Moskou* ging historicus Ben Knapen in op de moeizame relatie tussen Nederland en de Sovjet-Unie tijdens het Interbellum. Daarbij besteedde hij ook aandacht aan de houding van de Komintern ten aanzien van Nederlands-Indië. Knapen noemde dit een 'opeenhoping van mislukkingen'.⁴¹ Tevens betoogde hij dat de communistische beweging in Nederlands-Indië zich kenmerkte door hulpeloosheid. Knapen liet daarmee zien dat de omvang en de

³⁵ Ibidem, 198.

³⁶ J. Morriën, *Indonesië los van Holland, de CPN en de PKI in hun strijd tegen het Nederlands kolonialisme* (Amsterdam 1982) 29.

³⁷ Zie bijvoorbeeld: K. Stutje, 'Indonesian Identities Abroad, International Engagement of Colonial Students in the Netherlands, 1908-1931', *Low Countries Historical Review* 128:1 (2013) 151-172, aldaar 152.

³⁸ Morriën, *Indonesië los van Holland* 8.

³⁹ C. Fasseur, 'Nederland en het Indonesische nationalisme. De balans nog eens opgemaakt', *Low Countries Historical Review* 99:1 (1984) 21-44, aldaar 26.

⁴⁰ Ibidem, 42.

⁴¹ Knapen, *De lange weg naar Moskou*, 154.

invloed van het communisme in Nederlands-Indië moest worden genuanceerd. Het ging volgens hem om de perceptie van de vermeende aantrekkingskracht van de communistische propaganda op de nationalististen die de angst voor het communisme onder de Europeanen in Nederlands-Indië deed aanwakkeren. Knapen volgde daarmee een vergelijkbare rederatie als Fasseur, het onderscheid tussen communisme en nationalisme vervaagde in de ogen van de Europeanen in Nederlands-Indië.⁴²

Dit onderscheid tussen het nationalisme en het communisme werd nadrukkelijk beschreven door historicus Jan Pluvier in zijn in 1953 gepubliceerde proefschrift *Overzicht van de ontwikkeling der nationalistische beweging in Indonesië in de jaren 1930 tot 1942*. Pluvier gaf in zijn werk naar eigen zeggen een overzicht van de strijd van de Indonesische nationalististen.⁴³ Hij betoogde daarbij dat voor veel Nederlanders het onderscheid tussen communisten en nationalistena nauwelijks zichtbaar was en dat zij vaak over één kam werden geschoren. Volgens Pluvier was deze opvatting foutief maar verklaarbaar. Alle communisten waren nationalist maar andersom was dit niet altijd het geval. Door nationalistena communisten te noemen zou ze dat bovendien een negatiever imago hebben opgeleverd, hetgeen het Nederlands gezag niet slecht uitkwam.⁴⁴

Voor mijn onderzoek is dit onderscheid van belang omdat ik me nadrukkelijk richt op de communistische beweging in Nederlands-Indië. Deze was nationalistisch maar moet wel onderscheiden worden van andere nationalistische bewegingen op basis van een andere ideologie zoals regeringsambtenaar Petrus Blumberger reeds in 1931 deed. In zijn boek *De Nationalistische Beweging in Nederlands-Indië* behandelde hij de communistische beweging naast andere bewegingen met een nationalistisch karakter zoals religieuze, economische of universele.⁴⁵

De anticommunistische maatregelen en de repressiepolitiek na de opstanden van 1926 en 1927

De anticommunistische maatregelen die in de loop van de jaren twintig en dertig werden genomen zijn niet los te zien van de communistische opstanden in West-Java en Sumatra. Enerzijds omdat de maatregelen genomen voor 1926 de opstanden niet hadden kunnen voorkomen. Anderzijds omdat na de opstanden de maatregelen strenger en repressiever werden. Historica Marieke Bloembergen verklaarde in haar artikel 'Koloniale staat, politiestaat? Politieke politie en het rode fantoom in Nederlands-Indië, 1918-1927' hoe het mogelijk was dat het koloniale bestuur zich, ondanks de genomen maatregelen, liet verrassen door de communistische opstand.⁴⁶ Als hoofdreden daarvoor stelde Bloembergen dat het politietoezicht had gefaald door een te ingewikkelde organisatiestructuur en slechte onderlinge communicatie. Daarnaast verklaarde Bloembergen dat de

⁴² Ibidem, 147, 154.

⁴³ Pluvier, *Overzicht van de ontwikkeling der nationalistische beweging in Indonesië*, voorwoord.

⁴⁴ Ibidem, 16.

⁴⁵ J. Blumberger, *De Nationalistische beweging in Nederlandsch-Indië* (Haarlem 1931) 128.

⁴⁶ Bloembergen, 'Koloniale staat, politiestaat?', 71.

harde repressie mede veroorzaakt werd doordat het Nederlands gezag een enorm gezichtsverlies had geleden door het uitbreken van de opstanden. Ze hadden dat immers niet weten te voorkomen met hun toezicht en maatregelen.⁴⁷

Drie jaar na haar artikel, publiceerde Marieke Bloembergen haar boek *De geschiedenis van de politie in Nederlands-Indië* waarin zij de rol van de politie in de koloniale staat beschreef. Tevens keek ze naar de rol van geweld dat door de Nederlands-Indische politie werd gebruikt. In dat kader ging Bloembergen uitgebreid in op het repressieapparaat dat werd uitgevoerd door de Nederlands-Indische politie. Bloembergen liet zien dat de anticommunistische maatregelen toenamen in aantal en strengheid naarmate de PKI invloedrijker werd. Daarentegen wilde het Nederlands gezag het inheemse politieke leven vrij laten, zij het onder toezicht. Het gevolg daarvan noemde Bloembergen een selectieve repressie van de PKI. Na de oprichting van de ARD in 1919 was Nederlands-Indië volgens Bloembergen een politiestaat en zij noemde de communistische opstanden van 1926 en 1927 een cesuur in het politiek-politionele beleid. Voor de opstanden was er sprake van een falende politiestaat door de selectieve repressie van de PKI en gebrekkige organisatie van de politie. Het beleid na de opstanden werd conservatiever en de repressie nam toe. Dit was mede mogelijk door een effectievere organisatie van de politie.⁴⁸ De Australische historicus Merle Ricklefs kwam in zijn beschrijving van de Indonesische geschiedenis, *A History of Modern Indonesia since c. 1200*, tot een vergelijkbare conclusie. Hij zag de jaren tussen 1927 en 1942, het jaar waarin Indonesië door Japan werd bezet, als de meest conservatieve en repressieve periode van de Indonesische twintigste-eeuwse geschiedenis.⁴⁹

Historicus Loe de Jong wijdde in zijn werk *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog* ook een deel aan de Nederlands-Indische samenleving in de tijd voor de Tweede Wereldoorlog. Dit deed hij enerzijds omdat in deze periode de basis werd gelegd voor het einde van het koloniale bezit en anderzijds omdat De Jong van mening was dat het Indonesische onafhankelijkheidsstreven een reactie was op het Nederlandse kolonialisme.⁵⁰ Ten aanzien van de anticommunistische maatregelen concludeerde De Jong dat deze in hoge mate door angst werden bepaald en dat het Nederlands gezag daardoor niet dacht aan een gematigde reactie. Hij noemde de reactie van de Nederlandse autoriteiten zelfs overtrokken omdat men ook had kunnen redeneren dat na de mislukte opstand in 1926 veel communisten tot inkeer zouden komen omdat het meer een Indonesisch getint streven was dan een orthodox Marxistisch.⁵¹

⁴⁷ Ibidem, 89.

⁴⁸ Bloembergen, *De geschiedenis van de politie*, 260-262, 296-297.

⁴⁹ Ricklefs, *A History of Modern Indonesia*, 216.

⁵⁰ De Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden*, XII.

⁵¹ Ibidem, 307.

De opstanden van 1926 en 1927 waren het onderwerp van het artikel 'The Communist Rebellions of 1926-1927 in Indonesia' van de van oorsprong Tsjechische professor geschiedenis aan Yale University, Harry Benda. Hij constateerde dat de opstanden, hoewel ze op zichzelf niet veel voorstelden, de eerste opvallende communistische activiteiten waren in Zuidoost Azië. Aan de hand van een studie naar de sociale achtergrond van het communisme in Nederlands-Indië bekeek Benda hoe de beweging, tenminste gedeeltelijk, succesvol kon zijn in een periode waarin het economisch goed ging in Nederlands-Indië. Benda kwam tot de conclusie dat het succes van de communisten in Nederlands-Indië niet lag in de bestrijding van armoede en ellende maar eerder in de belofte van vrijheid.⁵² Een conclusie vergelijkbaar met die van De Jong.

De meest in het oog springende maatregel die volgde op de opstanden, was de stichting van het interneringskamp Boven Digoel. De Indonesische nationalist Abdul Salim schreef in 1973 zijn boek *Vijftien jaar Boven Digoel*. Interessant daarbij is dat hij zelf geïnterneerd was geweest in het kamp. Aan de hand van zijn eigen ervaringen schetste hij een beeld van het harde bestaan in Boven Digoel. Het feit dat Salim als ex-geïnterneerde schreef, kan betekenen dat hij gekleurd tegen de situatie aankeek. Zo werd het kamp omschreven met de beladen term concentratiekamp.⁵³ Historicus Jan Pluvier zag dit anders. Volgens hem was het een interneringskamp waar geen straf werd uitgezeten. Een verblijf was het gevolg van een administratieve maatregel.⁵⁴ De Japanse politicoloog Takashi Shiraishi reageerde daarop in zijn artikel 'The Phantom World of Digoel'. Hij betoogde dat Pluvier vergat te melden dat het Nederlandse gezag de gevangenen in Boven Digoel aan hun lot overliet om te sterven, gek of gebroken te worden.⁵⁵

Bestuursorganen met zeggenschap inzake het beleid in Nederlands-Indië

Voor mijn scriptie is het van belang om een duidelijk onderscheid te maken tussen de verschillende bestuursorganen die een rol speelden in het te voeren beleid in Nederlands-Indië. Loe de Jong beschreef in zijn eerder genoemde deel van *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog* de haast onaantastbare positie van de gouverneur-generaal. Hij vond de titel onderkoning meer passend. Formeel was de gouverneur-generaal ondergeschikt aan het opperbestuur in Den Haag maar in de praktijk ging deze autonoom te werk.⁵⁶

In zijn proefschrift *De Stille Macht, Het Europese binnenlands bestuur op Java en Madoera 1808-1942* beaamde historicus Wim van den Doel dit en ging daarnaast gedetailleerd in op de

⁵² H. Benda, 'The Communist Rebellions of 1926-1927 in Indonesia', *Pacific Historical Review*, 24:2 (1955) 139-152, aldaar 149-150.

⁵³ I. Salim, *Vijftien jaar Boven Digoel* (Amsterdam 1973) 5.

⁵⁴ Pluvier, *Overzicht van de ontwikkeling der nationalistische beweging in Indonesië*, 42-43.

⁵⁵ Shiraishi, 'The Phantom World of Digoel', 94.

⁵⁶ De Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden*, 150-155.

bestuursstructuur in de kolonie. Hij liet zien hoe slechts enkele honderden Europese bestuurders het voor elkaar kregen de scepter te zwaaien over een bevolking die vele malen groter was dan in Nederland. Daarbij gaf hij een hoofdrol aan de verschillende gouverneurs-generaal maar liet ook de lagere Europese en inheemse bestuurslagen de revue passeren. Van den Doel constateerde een duidelijk verband tussen het groeiende conservatisme na de Eerste Wereldoorlog en het opkomend nationalisme. Hij noemde de conservatieve gedachte dat met krachtig bestuur een moderne koloniale staat kon worden beheerst, naïef.⁵⁷ Ook Van den Doel zag in de opstanden van 1926 en 1927 een definitief keerpunt, waarna de conservatieve stroming in Nederlands-Indië steeds sterker werd. Het was dan ook verrassend dat in deze conservatieve periode de als ethisch bekend staande Andries de Graeff als gouverneur-generaal werd benoemd.⁵⁸

Over deze gouverneur-generaal schreef historicus Herman Smit een biografie met de titel *Landvoogd tussen twee vuren*. Deze titel sloeg op de buitengewoon lastige positie waarin De Graeff zich bevond na de opstanden van 1926 en 1927. Hij was naar Nederlands-Indië gekomen met als voornemen zich verzoenend op te stellen tegenover welwillende nationalisten. Door de opstanden en de daarop volgende roep om harde maatregelen vanuit het Europese bevolkingsdeel, was hij uiteindelijk gedwongen om een harde repressiepolitiek te voeren. Hij werd zelfs één van de architecten van het plan om het interneringskamp Boven Digoel te stichten. Aan de hand van correspondentie van De Graeff met zijn ethische voorgangers en vrienden Alexander Idenburg en Johan van Limburg Stirum portretteerde Smit gouverneur-generaal De Graeff als een enigszins tragische figuur die worstelde met zijn positie en de druk die op hem werd uitgeoefend door de conservatieve meerderheid. In het boek kwamen een aantal verhoudingen duidelijk naar voren zoals die tussen de Volksraad en de gouverneur-generaal maar ook de geringe invloed die de minister van Koloniën kon uitoefenen op het beleid in Nederlands-Indië kwam aan de orde.⁵⁹

In de literatuur over de Nederlands-Indische geschiedenis komen de anticommunistische maatregelen en de repressiepolitiek in veel gevallen aan bod. Daarbij is het echter onduidelijk wat het Nederlands gezag, en de verschillende onderdelen daarvan, zelf van deze maatregelen vonden. Dit is een gemis omdat een evaluatie van de genomen maatregelen iets kan vertellen over de onderlinge verhoudingen tussen de verschillende verantwoordelijke bestuursorganen. Het beleid rondom de maatregelen wordt in het algemeen toegeschreven aan 'de Nederlandse autoriteiten'⁶⁰ of 'het gouvernement'⁶¹ maar een specificatie van welk orgaan of persoon daarmee precies wordt

⁵⁷ Van den Doel, *De Stille Macht*, 447-450.

⁵⁸ *Ibidem*, 394-395.

⁵⁹ H. Smit, *Landvoogd tussen twee Vuren, Jonkheer Mr. A.C.D. de Graeff, gouverneur-generaal van Nederlands-Indië 1926-1931* (Hilversum 2011).

⁶⁰ Fasseur, 'Nederland en het Indonesische nationalisme', 26.

⁶¹ Bloembergen, 'Koloniale staat, politiestaat?', 89.

bedoeld en wie specifiek de beslissingen nam, ontbreekt daarbij. Zo stelde historicus Wim van den Doel in zijn boek *Afscheid van Indië*, waarin hij een studie maakte van de moeizame weg naar onafhankelijkheid van Indonesië, dat er in de jaren dertig grote tevredenheid heerste onder de Nederlanders over de situatie in Nederlands-Indië. Wie Van den Doel nu precies met 'de Nederlanders' bedoelde en waarop die tevredenheid was gebaseerd, werd daarbij niet duidelijk.⁶²

Vraagstelling

Ik wil in deze scriptie trachten deze lacune aan te vullen door te onderzoeken wat de verschillende bestuursorganen vonden van de anticommunistische maatregelen. Daarmee wil ik vaststellen of er sprake was van een eenheid van bestuur en inzicht ten aanzien van deze maatregelen. Of waren er juist verschillen van inzicht tussen verscheidene bestuursorganen en zijn deze te verklaren. Het belang daarvan zou zijn dat er niet meer gesproken kan worden van 'de Nederlandse autoriteiten' maar dat er een specifiekere omschrijving nodig is om op een juiste wijze aan te geven welk bestuursorgaan in Nederland en Nederlands-Indië op welke wijze oordeelde over het beleid in de kolonie.

In deze scriptie staat daarom de volgende vraag centraal:

Wat zeggen de visie op en de evaluatie van de anticommunistische maatregelen in Nederlands-Indië, door verschillende betrokken Nederlandse en Nederlands-Indische bestuursorganen, over de onderlinge verhoudingen binnen het Nederlands gezag tussen 1921 en 1931?

Om op deze vraag antwoord te kunnen geven, spits ik mijn onderzoek toe op enkele deelvragen.

Welke visie hadden de gouverneur(s)-generaal en de Volksraad in Batavia op de anticommunistische maatregelen?

Wat dachten de minister(s) van koloniën en de Tweede Kamer in Den Haag over de anticommunistische maatregelen in Nederlands-Indië?

Wat waren de eventuele verschillen of overeenkomsten tussen de verschillende opvattingen?

De deelvragen één en twee zullen worden behandeld in twee verschillende hoofdstukken. Deelvraag drie zal daar als een rode draad doorheen lopen. In de conclusie zal ik tenslotte de hoofdvraag beantwoorden.

Er is gekozen voor het jaar 1921 als startpunt van het onderzoek omdat vanaf dat jaar het communisme in Nederlands-Indië een steeds grotere factor werd. Daarmee groeide ook de ongerustheid daarover bij het Nederlands gezag, onder wie ik zowel de bestuursorganen in Batavia als in Den Haag versta, en werden de eerste anticommunistische maatregelen genomen. Bovendien begon in 1921 gouverneur-generaal Dirk Fock (1921-1926) aan zijn ambtstermijn. Mijn onderzoek

⁶² Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 48.

loopt tot 1931. In dat jaar trad gouverneur-generaal Andries De Graeff (1926-1931) af. Hij was de laatste gouverneur-generaal die te maken had met het instellen van anticommunistische maatregelen. Hij was in functie ten tijde van de communistische opstanden en de harde reactie daarop. Zijn aftreden vormt daarom in zekere zin een einde van een tijdperk. Voor wat betreft de periodisering houd ik steeds rekening met een splitsing door de opstanden van 1926 en 1927. Voor de opstanden werden de eerste anticommunistische maatregelen afgekondigd, erna verhardde het beleid en was er sprake van een repressiepolitiek.

Bronnen en methode

Voor dit onderzoek zal ik me niet beperken tot de secundaire literatuur, waarvan een deel van de in totaal gebruikte werken hierboven reeds genoemd is. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, heb ik daarnaast gebruik gemaakt van primaire bronnen. Dit zijn allen westers gepubliceerde bronnen, waarmee Indonesische bronnen buiten beschouwing zijn gelaten. Gezien het feit dat de visie op en evaluatie van de anticommunistische maatregelen door verschillende bestuursorganen binnen het Nederlandse gezag centraal staat, beschouw ik het westerse karakter van de bronnen niet als een probleem.

Er is onder meer gebruik gemaakt van de bronnenpublicaties *De ontwikkeling van de nationalistische beweging in Nederlandsch-Indië: tweede stuk medio 1923-1928 en derde stuk 1928 – Aug. 1933*, bewerkt door historicus R.C. Kwantes. Deze publicaties zijn uitgegeven door de commissie voor bronnenpublicatie betreffende de geschiedenis van Nederlandsch-Indië 1900-1942, van het Nederlands Historisch Genootschap. Ze bevatten materiaal afkomstig uit het archief van het Ministerie van Koloniën en bestaan onder andere uit adviezen, brieven en vergaderverslagen. De stukken zijn afkomstig van hogere organen en functionarissen van het Nederlands-Indisch bestuur zoals de Raad van Nederlandsch-Indië, de procureur-generaal en de gouverneur-generaal. Het geselecteerde materiaal is een weerspiegeling van de belangstelling die het Nederlands gezag in Nederlands-Indië voor het nationalisme had. Daarbij moet bedacht worden dat het gaat om een selectie van Europese bronnen waarvan Kwantes vond dat zij waardevol waren om die belangstelling te duiden. Daarmee heeft hij andere bronnen weggelaten die hij minder relevant achtte. Gezien de enorme omvang van het archief van het Ministerie van Koloniën en de lastige toegankelijkheid daarvan, heb ik gekozen deze bronnenpublicatie ondanks zijn beperkingen, veelvuldig te gebruiken.⁶³

⁶³ R. Kwantes, *De ontwikkeling van de nationalistische beweging in Nederlandsch-Indië, Tweede stuk 1923-1928* (Groningen 1978); R. Kwantes, *De ontwikkeling van de nationalistische beweging in Nederlandsch-Indië, Derde stuk 1928 -aug 1933* (Groningen 1981).

Ook is er gebruik gemaakt van de bronnenpublicatie *Politiek-Politioenele overzichten van Nederlandsch-Indië: deel I*, bewerkt door historicus Harry Poeze. Deze publicatie bestaat uit maandelijkse politiek-politionele verslagen samengesteld door de ARD. Sommige rapportages waren afkomstig van infiltranten en verklikkers. Het is dan ook de vraag of de informatie die zij doorgaven altijd waarheidsgetrouw was. Aangezien de anticommunistische maatregelen van het Nederlands gezag mede gebaseerd waren op de politiek-politionele verslagen acht ik deze wel van waarde. Van belang daarbij is dat deze rapporten begonnen in maart 1927, niet toevallig kort na de communistische opstanden. Voor mijn onderzoek heeft dit als gevolg dat deze bronnenpublicatie enkel bruikbaar is voor de bestudering van de evaluatie van de repressieve maatregelen van na de opstanden.⁶⁴

Daarnaast heb ik gebruik gemaakt van het zogenaamde Bantamrapport. Op 26 januari 1927 werd een commissie ingesteld die de opdracht kreeg de omstandigheden rondom de opstand in Batam (West-Java) te onderzoeken. Dit 49 pagina's tellende rapport gaat uitgebreid in op de oorzaken van de opstanden en geeft ook aanbevelingen om herhaling van de opstanden te voorkomen. Daarbij moet nadrukkelijk rekening worden gehouden met de achtergrond van de voorzitter van de commissie, de Nederlandse ambtenaar Jan Willem Meijer Ranneft. Hij stond bekend als conservatief en tegenstander van democratische veranderingen voor de Indonesische bevolking. Volgens historicus Van den Doel heeft Meijer Ranneft een flinke stempel gedrukt op het Bantamrapport.⁶⁵ Desondanks is dit rapport bruikbaar voor mijn onderzoek omdat het is opgesteld in opdracht van het Nederlands gezag. Dit betekent dat er gebruik van is gemaakt door verschillende bestuursorganen om de opstanden te evalueren, wat weer geleid kan hebben tot een stellingname ten aanzien van de maatregelen.⁶⁶

Om een beeld te vormen van de mening van met name gouverneur-generaal De Graeff heb ik gebruik gemaakt van zijn persoonlijke archief zoals dat is te vinden in het Nationaal Archief in Den Haag. Daarin is persoonlijke correspondentie met zijn vriend en voorganger gouverneur-generaal Van Limburg Stirum te vinden. In zijn brieven ging hij onder andere in op zijn eigen visie ten aanzien van de opstanden en de persoonlijke tweestrijd die hij ervoer inzake de te nemen anticommunistische maatregelen. Juist dit persoonlijke element maakt de brieven interessant omdat hij deze emoties

⁶⁴ H. Poeze, *Politiek-Politioenele overzichten van Nederlandsch-Indië, Bronnenpublicatie Deel I 1927-1928* (Den Haag 1982).

⁶⁵ Van den Doel, *De Stille Macht*, 387-389.

⁶⁶ Nationaal Archief, Den Haag (NA), Collectie Drukwerk, nummer toegang 2.22.15, inv.nr. 9588, 'Verslag van de Commissie van Onderzoek naar de oorzaken van de zich in de maand november 1926 in verscheidene gedeelten van de residentie Bantam voorgedaan hebbende ongeregelheden, ingesteld bij het Gouvernementsbesluit'.

niet toonde in officiële vergaderingen of ambtelijke brieven. Tegelijkertijd kunnen dergelijke persoonlijke emoties de objectiviteit van de inhoud van de brieven in gevaar brengen.⁶⁷

Tenslotte zijn de Handelingen van de Volksraad en van de Tweede Kamer dankbare bronnen voor mijn onderzoek. Daarin zijn letterlijke verslagen te vinden van de debatten zoals die binnen deze bestuursorganen werden gevoerd. Ze geven een duidelijk beeld van de meningen van de verschillende politieke partijen en stromingen. Daarbij moet bedacht worden dat deze meningen per definitie gekleurd zijn, ze werden immers altijd vanuit een bepaalde politieke achtergrond gegeven. Voor de Handelingen van de Tweede Kamer geldt dat zij geheel zijn gedigitaliseerd en derhalve goed toegankelijk zijn. Er werd, met name na de communistische opstanden, in de Tweede Kamer veel gedebatteerd over het communisme in Nederlands-Indië. Ik heb dan ook een selectie gemaakt van zoektermen als ‘communisme Indië’, ‘exorbitante rechten’, en ‘Boven Digoel’. De Handelingen van de Volksraad zijn niet gedigitaliseerd en maar op enkele plekken in Nederland te raadplegen, waaronder de Koninklijke Bibliotheek in Den Haag. Vanwege de overweldigende hoeveelheid aan vergaderverslagen van de Tweede Kamer en de Volksraad, heb ik me voornamelijk gericht op de vergaderjaren rond de opstanden en de daarop volgende repressiepolitiek omdat het debat in die periode meer uitgesproken was.

In deze bronnen heb ik publicaties geselecteerd waarin de anticommunistische maatregelen werden besproken. Vervolgens maakte ik daarbinnen een selectie van documenten waarin de verantwoordelijke bestuursorganen daarover een visie geven. Daarbij heb ik zoveel mogelijk geprobeerd de onderlinge verhouding tussen deze bestuursorganen te filteren door te bekijken of er sprake was van hiërarchische verhoudingen of zelfstandigheid van besluitvorming. Daartoe heb ik onder andere gebruik gemaakt van het ‘man on the spot’ concept. Dit concept werd geïntroduceerd door de Britse historicus John Galbraith in het artikel ‘The “Turbulent Frontier” as a Factor in British Expansion’. Hij stelde dat de uitbreiding van het Britse gemenebest niet berustte op beleid vanuit het moederland maar dat de belangrijke besluiten werden genomen door de koloniale bestuurder, ‘the man on the spot’. Door dit concept te gebruiken voor Nederlands-Indië kan er inzicht worden gekregen in de verhoudingen tussen de bestuursorganen in Batavia en Den Haag.⁶⁸

Om de koloniale verhoudingen te duiden, heb ik verder gebruik gemaakt van nog twee concepten. Ten eerste het door de socioloog Jacobus van Doorn beschreven paternalisme. Hij definieerde dit concept als volgt: ‘de bewuste inperking van de (keuze)vrijheid van personen, door andere personen of organisaties die menen over een groter oordeelsvermogen te beschikken en

⁶⁷ NA, Collectie 403 A.C.D. de Graeff, nummer toegang 2.21.211.

⁶⁸ J. Galbraith, ‘The “Turbulent Frontier” as a Factor in British Expansion’, *Comparative Studies in Society and History* 2:2 (1960) 150-168.

vinden dat zij beter in staat zijn de algemene belangen na te streven'.⁶⁹ Ten tweede noem ik hierbij het concept cultuurrelativisme. Historicus Wim van den Doel omschreef dit als het idee dat waarden cultureel gebonden zijn. Typisch westerse begrippen, zoals zelfbeschikking en onafhankelijkheid, konden volgens het cultuurrelativisme niet door oosterse maatschappijen worden overgenomen. Deze zouden niet in staat zijn dergelijke denkbeelden op een juiste manier vorm te geven.⁷⁰ Het paternalisme en cultuurrelativisme liggen in elkaars verlengde omdat zij beide uitgaan van een zeker superioriteitsgevoel. Ze kunnen echter helpen om de houding van de koloniale bestuursorganen ten opzichte van communistische en/of nationalistische bewegingen te verklaren.

⁶⁹ J. van Doorn, *De laatste eeuw van Indië. Ontwikkeling en ondergang van een koloniaal project* (Amsterdam 1994) 41.

⁷⁰ Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 31-39.

Hoofdstuk 1

De gouverneur-generaal en de Volksraad in Batavia

In dit eerste hoofdstuk ga ik hoofdzakelijk in op de manier waarop door twee Nederlands-Indische bestuursorganen in Batavia, die een belangrijke rol speelden bij de anticommunistische maatregelen, de gouverneur-generaal en de Volksraad, werd gekeken naar deze maatregelen. Daarbij zal ik kijken naar hun rol bij de totstandkoming van deze maatregelen. Daarnaast zal ik onderzoeken wat hun visie was ten aanzien van de anticommunistische maatregelen. De te onderzoeken periode zal zoveel mogelijk worden gesplitst door de opstanden van 1926 en 1927 omdat het karakter van de anticommunistische maatregelen van voor de opstanden verschilde van die van daarna. Naast de gouverneur-generaal en de Volksraad zullen daar waar nodig ook andere organen zoals de Raad van Nederlandsch-Indië en lagere bestuursorganen worden genoemd.

Gouverneur-generaal Dirk Fock

In de periode die in deze scriptie centraal staat, 1921-1931, zijn twee gouverneurs-generaal van belang, Dirk Fock en Andries de Graeff.⁷¹ Hun ambtstermijnen komen bijna overeen met de periodes voor en na de communistische opstanden van november 1926 en januari 1927 omdat De Graeff in september 1926 werd benoemd als gouverneur-generaal. Beiden zijn dus betrokken geweest bij de totstandkoming van de anticommunistische maatregelen al lag het accent daarbij anders.

Gouverneur-generaal Fock had met name te maken met een groeiende communistische beweging waarover bij de Europeanen in Nederlands-Indië ongerustheid heerste, terwijl gouverneur-generaal De Graeff te maken kreeg met de vraag hoe op te treden na de opstanden van 1926 en 1927.

Omdat een jaar na de oprichting van de PKI in 1920, gouverneur-generaal Fock begon aan zijn ambtstermijn, heeft hij de opkomst en de groei van de communistische beweging in Nederlands-Indië van dichtbij meegemaakt. Ook de opkomende conservatieve stroming onder de Europeanen in Nederlands-Indië was een maatschappelijke ontwikkeling waarmee hij werd geconfronteerd. Fock was zich bewust van de onrust die de communistische activiteit onder de Europeanen teweeg bracht.⁷² Daarbij kwam hij steeds meer onder druk te staan van het Nederlandse parlement in Den Haag en de Volksraad in Batavia omdat er van hem verwacht werd om iets aan de groeiende communistische beweging te doen door met aanvullende maatregelen te komen. In eerste instantie wilde hij dit als pragmatisch liberaal niet doen. Gouverneur-generaal Fock achtte het voldoende om de hem ter beschikking staande sancties zoals een beperking van het recht op vergadering of

⁷¹ Zie bijlage I.

⁷² McVey, *The Rise*, 110.

onbeperkt verlengbare gevangenisstraffen strenger toe te passen dan zijn voorganger, de ethische Johan Paul van Limburg Stirum (1916-1921).⁷³

Na de door de PKI georganiseerde spoorwegstaking in mei 1923 veranderde gouverneur-generaal Fock zijn houding ten aanzien van nieuwe maatregelen. De meest in het oog springende maatregel die werd genomen na de staking was het strafbaar stellen van opruiing tot staken.⁷⁴ Daarnaast werd er voor een aantal Nederlands-Indische gewesten een vergaderverbod afgekondigd. Alleen na het verkrijgen van een vergunning mocht nog worden samengekomen.⁷⁵ Dat belette de groei van de PKI echter ook niet. Zeker niet nadat in oktober 1923 een splitsing plaatsvond binnen de Sarakat Islam en de PKI haar eigen islamitische afdeling oprichtte onder de naam Sarekat Rajat. Dit deed de aanhang van de communisten flink groeien onder de inheemse bevolking. Het belang van deze splitsing werd al snel onderkend door gouverneur-generaal Fock nadat hij daarover was geïnformeerd door de adviseur voor Inlandse Zaken Rudolf Kern. Kern stond aan het hoofd van het Kantoor voor Inlandse Zaken waar ambtenaren werkten met speciale kennis van het inheemse volk en de verschillende inheemse talen spraken.⁷⁶ Zijn advies aan de gouverneur-generaal om de verschillende lagere bestuursambtenaren op het hart te drukken meer open te staan voor klachten van de inheemse bevolking, werd niet overgenomen door de gouverneur-generaal. Dit wijst erop dat Fock zich hield aan de algemeen geldende conservatieve ideeën en zich in beginsel niet erg welwillend wenste op te stellen.⁷⁷

De evaluatie van het vergaderverbod zoals dat werd ingesteld na de spoorwegstaking liet duidelijk zien hoe de verhoudingen lagen binnen het Nederlands gezag in de eerste helft van de jaren twintig. In januari 1924 was de vraag aan de orde of dit verbod kon worden opgeheven of versoepeld. Ondanks dat dit een algemeen verbod was, werden in de praktijk alleen (openbare) vergaderingen van communisten verboden. Het doel van de maatregel stond dan ook niet ter discussie bij de verschillende bestuursorganen. Er waren echter wel twijfels over het signaal dat een dergelijk verbod afgaf aan de inheemse bevolking. Het zou bij hen kunnen overkomen als een teken van wantrouwen. De Volksraad achtte het dan ook wenselijk om de beperking van het vergaderrecht op te heffen. Naast het wantrouwen onder de inheemse bevolking werd er door de Volksraad getwijfeld aan de efficiëntie van het vergaderverbod als middel voor de bestrijding van het

⁷³ Ibidem, 257-258.

⁷⁴ 'Fock, Dirk (1858-1941)', in *Biografisch Woordenboek van Nederland*, URL:<http://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/bwn1/fock> (geraadpleegd 11 juli 2019).

⁷⁵ De Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden*, 292.

⁷⁶ 'Recensieartikel De ontwikkeling van de nationalistische beweging in Nederlands-Indië', in *Bijdragen en mededelingen van het Historisch Genootschap Deel 92* (1977), https://www.dbnl.org/tekst/_bij005197701_01/_bij005197701_01_0015.php (geraadpleegd 11 juli 2019).

⁷⁷ 'Wd. Adviseur voor inlandse zaken (R.A. Kern) aan gouverneur-generaal (Fock), 27 nov. 1923', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Tweede stuk*, 46-50.

communisme aangezien Sarekat Rajat over heel Java was vertakt. Daardoor zou het vergaderverbod tegen de beweging als geheel machteloos zijn. De Raad van Nederlandsch-Indië wilde daarentegen het vergaderverbod handhaven omdat zij verwachtte dat een opheffing een onmiddellijke groei van het communisme tot gevolg zou hebben. Gouverneur-generaal Fock volgde het advies van de Raad van Nederlandsch-Indië en handhaafde het vergaderverbod. Daarmee negeerde hij de mening van de Volksraad terwijl hijzelf in eerste instantie ook een voorstander van afschaffing van het vergaderverbod was geweest. Hij liet het advies van de Raad van Nederlandsch-Indië echter dermate zwaar wegen dat hij, 'hoe zeer ook betreurenswaardig', het verbod niet introk. In dit geval ging de mening van de benoemde Raad van Nederlandsch-Indië voor op die van de (gedeeltelijk) gekozen Volksraad.⁷⁸

Het gevolg van het verscherpt toezicht op openbare vergaderingen was dat de PKI en Sarekat Rajat overgingen op het houden van besloten bijeenkomsten, alleen toegankelijk voor leden of enkel voor een klein groepje. Op basis van de toen geldende wetten kon de ARD dergelijke vergaderingen niet bijwonen.⁷⁹ Dit was een slimme zet van de PKI waardoor zij hun propaganda konden blijven verspreiden. Het Nederlands gezag zag dit ook in en wilde een einde maken aan deze voor hen onwenselijke situatie waarin het toezicht op vergaderingen ernstig werd bemoeilijkt. Bovendien liet dit aan de bevolking zien dat de autoriteiten geen grip hadden op de PKI. Om toegang te krijgen tot besloten vergaderingen moest het wetboek van strafrecht worden aangepast. Het hoofd van het Nederlands-Indische politieapparaat procureur-generaal Diederijk Wolterbeek Muller, de Raad van Nederlandsch-Indië en de vicepresident van de raad Karel Creutzberg drongen allen bij gouverneur-generaal Fock aan op een snelle wetsaanpassing middels een noodordonnantie. Daarnaast stelde de Raad van Nederlandsch-Indië voor een commissie te benoemen die zou moeten bekijken welke extra anticommunistische maatregelen nodig waren omdat zij zag dat de communistische activiteiten niet minder werden.⁸⁰

Voor wat betreft het instellen van een dergelijke commissie legde gouverneur-generaal Fock de aanbeveling naast zich neer. Hij zag daarvoor geen noodzaak omdat hij van mening was dat de

⁷⁸ 'Notulen buitengewone vergadering van de raad van Nederlandsch-Indië, 31 jan. 1924', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Tweede stuk*, 82-99; 'Gouverneur-generaal (Fock) aan minister van Koloniën (De Graaff), 28 feb. 1924', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Tweede stuk*, 99-101.

⁷⁹ McVey, *The Rise*, 261.

⁸⁰ 'Korte samenvatting bg. vergadering van de Raad van Nederlandsch-Indië, 5/6 aug. 1925', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Tweede stuk*, 328-330; 'Procureur-generaal (D.G. Wolterbeek-Muller) aan de gouverneur-generaal (Fock), 14 aug. 1925', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Tweede stuk*, 330-339; 'Advies van de raad van Nederlandsch-Indië van 17 okt. 1925', *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Tweede stuk*, 351-356; Advies van de vice-president van de raad van Nederlandsch-Indië (K.F. Creutzberg), 17 okt. 1925', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Tweede stuk*, 356-361.

autoriteiten de toestand volledig beheersten waarmee hij aangaf tevreden te zijn met de maatregelen zoals die tot dan genomen waren. Voor het aanpassen van de wet om toegang te krijgen tot besloten vergaderingen wilde hij in eerste instantie geen noodordonnantie instellen maar de normale wettelijke procedure volgen hetgeen betekende dat het Nederlandse parlement de wetswijziging moest behandelen wat veel tijd zou vergen. Pas na een stakingsgolf in de tweede helft van 1925 ging Fock overstag. Op 23 november 1925 vroeg hij aan de minister van Koloniën Charles Welter om de wet met spoed aan te passen opdat daarmee de controle van de PKI kon worden verscherpt.⁸¹ Ook in dit geval ging de gouverneur-generaal pas laat in op adviezen van zijn naaste adviseurs. Het tekent aan de ene kant de onafhankelijke positie van de gouverneur-generaal en aan de andere kant de invloed van de adviesorganen. Fock wilde in eerste instantie zijn eigen beleid volgen. Pas na druk van overwegend conservatieve adviseurs en gedwongen door omstandigheden veranderde hij van mening.

Het handelen van gouverneur-generaal Fock dat uit deze verschillende kwesties blijkt, komt niet geheel overeen met het beeld dat in de literatuur van hem wordt geschetst. Daarin wordt Fock neergezet als een conservatief die hard optrad tegen communisten en nationalistes.⁸² Natuurlijk heeft hij een aantal strenge maatregelen ingesteld en was zijn beleid conservatiever dan dat van zijn ethische voorganger Van Limburg Stirum. Daarbij moet echter rekening worden gehouden met het feit dat tijdens de ambtstermijn van gouverneur-generaal Fock het communisme een flinke groei doormaakte waardoor de roep om maatregelen toenam. Daarnaast blijkt dat de liberale Fock zelf in veel gevallen een gematigder beleid voorstond dan de conservatieve meerderheid van hem verlangde. Gedwongen door de omstandigheden, zoals het uitbreken van stakingen, zag hij zich genoodzaakt om hard op te treden. Bovendien deed hij dit altijd na adviezen van verschillende organen binnen het Nederlands gezag zoals de Raad van Nederlandsch-Indië en de procureur-generaal. Deze conservatieve organen waren in veel gevallen voorstander van een streng beleid ten aanzien van de communisten. Het lijkt er dan ook op dat het strenge beleid ten aanzien van de anticomunistische maatregelen tijdens de periode onder gouverneur-generaal Fock eerder was gestoeld op de mening van adviesorganen zoals de Raad van Nederlandsch-Indië dan op de mening van de gouverneur-generaal zelf.⁸³

⁸¹ Burgers, *De Garoeda en de Ooievaar* 199; 'Gouverneur-generaal (Fock) aan de minister van Koloniën (Welter), 23 nov. 1925', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Tweede stuk*, 361-364.

⁸² Bloembergen, *De geschiedenis van de politie*, 252-253; McVey, *The Rise*, 109-110.

⁸³ 'Recensieartikel De ontwikkeling van de nationalistische beweging in Nederlands-Indië', in *Bijdragen en mededelingen van het Historisch Genootschap Deel 92* (1977), https://www.dbnl.org/tekst/bij005197701_01/bij005197701_01_0015.php (geraadpleegd 11 juli 2019).

Gouverneur-generaal Andries de Graeff

Ondanks alle maatregelen die waren genomen door het Nederlands gezag en alle inlichtingen van de ARD die tot haar beschikking stonden, liet zij zich verrassen en brak er in de nacht van 12 november 1926 op enkele plaatsen in West-Java een communistische opstand uit. Begin 1927 volgde een opstand op Sumatra. Met behulp van het KNIL werd de orde snel hersteld en daarmee waren de opstanden mislukt. De opstanden hadden er echter wel voor gezorgd dat de angst voor het communisme onder de Europeanen in Nederlands-Indië toenam. Bovendien hadden de autoriteiten enorm gezichtsverlies geleden waardoor hun gezag was aangetast. De harde repressie die volgde op de opstanden was dan ook mede bedoeld om het eigen imago te redden.⁸⁴

De gouverneur-generaal, die nog maar twee maanden in functie was toen hij met de opstanden en dus ook met de daarop volgende reactie te maken kreeg, was Andries de Graeff. Hij was naar Nederlands-Indië gekomen met het voornemen om een koers van verzoening te varen. In zijn inaugurele rede betoogde hij dat politieke en nationalistische bewegingen die zich constructief opstelden welwillend tegemoet getreden moesten worden.⁸⁵ Op het eerste gezicht lijkt het dan ook vreemd dat in de conservatieve periode een ethicus als De Graeff werd benoemd als gouverneur-generaal. Zijn benoeming was echter mede mogelijk gemaakt door een kabinetscrisis in Den Haag welke het einde van kabinet Colijn I betekende in 1925. Daardoor werd de uiterst conservatieve minister van Koloniën Simon de Graaff opgevolgd door de liberaal Jacob Koningsberger die De Graeff voordroeg als opvolger van Fock.⁸⁶

De communistische opstanden zorgden ervoor dat gouverneur-generaal De Graeff een ander beleid moest gaan voeren dan de welwillende koers die hij aanvankelijk van plan was. Hij was van mening dat er krachtig moest worden opgetreden tegen de communisten met maatregelen die snel effect zouden laten zien. Bovendien moest er een afschrikwekkende werking van de maatregelen uitgaan.⁸⁷ Om de omstandigheden rond en de oorzaken van de opstanden in West-Java te evalueren stelde gouverneur-generaal De Graeff in januari 1927 een commissie in onder voorzitterschap van de latere voorzitter van de Volksraad en vicepresident van de Raad van Nederlandsch-Indië Jan Willem Meijer Ranneft. De commissie concludeerde in haar rapport, dat bekend is geworden onder de naam Batamrapport, stellig dat de tot dan toe genomen maatregelen tekort hadden geschoten. Dat was een weinig verrassende conclusie omdat de maatregelen de opstanden niet hadden weten te voorkomen. Daarnaast was de commissie van mening dat een toekomstige opstand in Nederlands-

⁸⁴ Bloembergen, 'Koloniale staat, politiestaat', 71, 88.

⁸⁵ 'Gouverneur-generaal (De Graeff) aan minister van Koloniën (Koningsberger), 11 sept. 1926', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Tweede stuk*, 462 noot 2.

⁸⁶ Smit, *Landvoogd tussen twee vuren*, 39-40.

⁸⁷ 'Verslag bg. vergadering van de raad van Nederlandsch-Indië, 18 nov. 1926', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Tweede stuk*, 475-480, aldaar 475.

Indië onvermijdelijk was. 'Thans waren het zogenaamde communisten, een volgende keer zullen extremistische nationalistes het zelfde trachten'.⁸⁸

Het effect van repressieve of preventieve maatregelen achtte de commissie beperkt. De enige remedie zou zijn, de inheemse bevolking meer inspraak in het bestuur geven omdat de commissie de oorzaken van de opstanden zocht bij bestuurlijke fouten. Deze aanbeveling van Meijer Ranneft was opvallend omdat hij niet bekend stond als een progressief man.⁸⁹ Gouverneur-generaal De Graeff noemde hem later in een persoonlijke brief aan Van Limburg Stirum, met wie hij goed bevriend was, zelfs een fascist.⁹⁰ De aanbevelingen tot bestuurshervormingen om herhaling van de opstanden te voorkomen zoals de commissie deed, werden in beginsel niet opgevolgd. De Graeff ging daarmee in tegen het advies van de commissie die hijzelf had ingesteld. Waarom hij dit deed, blijkt niet uit de bronnen maar het is waarschijnlijk dat de aanbevelingen van de commissie eenvoudig te laat kwamen. Het eindrapport werd gepubliceerd in juni 1927, toen was de harde repressiepolitiek naar aanleiding van de opstanden reeds in volle gang. Een weg terug was niet meer mogelijk. Naast het geven van een overzicht van de aanleiding van de opstand en de betrokken bevolkingsgroepen is de uiteindelijke invloed van het Batamrapport op de anticommunistische maatregelen beperkt gebleven.⁹¹

Kort na de opstanden stond gouverneur-generaal De Graeff in nauw contact met procureur-generaal H. Duyfjes, een hardliner als het aankwam op de aanpak van het communisme in Nederlands-Indië. Hij was van mening dat er geen scheiding gemaakt moest worden tussen communisten en nationalistes, hij achtte ze allen even gevaarlijk.⁹² Deze mening stond tegenover die van De Graeff, die de welwillende nationalistes verzoenend tegemoet wilde treden. Toch lijkt het erop dat de gouverneur-generaal waarde hechtte aan het advies van procureur-generaal Duyfjes. Want na overleg met Duyfjes stelde De Graeff allereerst, in het belang van de algemene veiligheid, voor om de gevaarlijkste communistische leiders op te pakken.⁹³ Omdat hij vreesde dat bij een berechting het overgrote deel van de arrestanten wegens gebrek aan bewijs zou worden vrijgelaten, opperde hij om de communistische leiders op grote schaal te interneren. De regeringsgemachtigde

⁸⁸ NA, Collectie Drukwerk, nummer toegang 2.22.15, inv.nr. 9588, 'Verslag van de Commissie van Onderzoek naar de oorzaken van de zich in de maand november 1926 in verscheidene gedeelten van de residentie Bantam voorgedaan hebbende ongeregelheden, ingesteld bij het Gouvernementsbesluit', 35.

⁸⁹ Smit, *Landvoogd tussen twee vuren*, 186, noot 69.

⁹⁰ NA, Collectie 403 A.C.D. de Graeff, nummer toegang 2.21.211, inv.nr. 7, brief De Graeff aan Van Limburg Stirum, 30 december 1927.

⁹¹ Van den Doel, *De Stille macht*, 388-389.

⁹² 'Procureur-generaal (H.G.P. Duyfjes) aan gouverneur-generaal (De Graeff), 27 nov. 1926', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Tweede stuk*, 480-494; 'Procureur-generaal (H.G.P. Duyfjes) aan de gouverneur-generaal (De Graeff), 3 dec. 1926', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Tweede stuk* 509-512, aldaar 510.

⁹³ NA, Collectie 403 A.C.D. de Graeff, nummer toegang 2.21.211, inv.nr. 7, brief De Graeff aan Van Limburg Stirum, 14 december 1926.

voor algemene zaken bij de Volksraad Jaap Schrieke stelde voor om iedereen die voor internering in aanmerking kwam op één plek onder te brengen. Gouverneur-generaal De Graeff nam dit voorstel over. Uit dit voorstel zou het interneringskamp Boven Digoel ontstaan.⁹⁴

In de jungle van Papoea-Nieuw-Guinea werd, 450 kilometer stroomopwaarts, aan de Digoel rivier een plek vrijgemaakt waar geïnterneerden een bestaan moesten zien op te bouwen. Het kamp met de naam Boven Digoel was aanvankelijk bedoeld voor communisten en hun sympathisanten. Later zouden ook gevangenen met een andere achtergrond volgen. Ondanks dat er geen hekken om het kamp stonden, was door de onherbergzame ligging iedere ontsnappingspoging gedoemd te mislukken.⁹⁵ Er was niet veel voor nodig om in Boven Digoel geïnterneerd te worden. Een vermoeden van banden met de PKI of van betrokkenheid bij de opstanden was vaak al voldoende. Daartoe werden door residenten en assistent-residenten lijstjes gemaakt met verdachten. Op basis van de exorbitante rechten werden de verdachten vervolgens op de boot naar Boven Digoel gezet.⁹⁶

Deze weinig transparante selectie van geïnterneerden had onvermijdelijk tot gevolg dat er onschuldigen naar het kamp werden verbannen. Dit werd mede geconstateerd door het gematigde lid van de Raad van Nederlandsch-Indië Willem Hillen in zijn rapport over Boven Digoel uit maart 1930, dat hij schreef in opdracht van de gouverneur-generaal. Aan de hand van gesprekken met geïnterneerden en eigen observatie kwam Hillen tot de conclusie dat er in een aantal gevallen te ver was gegaan bij de voordrachten tot internering. Daarnaast adviseerde hij het kamp te verplaatsen vanwege de ongezonde leefomgeving waarin het lag. In beginsel besloot De Graeff de aanbevelingen over te nemen en hij wilde een commissie instellen die moest onderzoeken of het nodig was om de procedure voor internering met meer waarborgen te omgeven.⁹⁷

Dit bracht De Graeff in conflict met minister van Koloniën De Graeff die van geen kritiek op Boven Digoel of de selectieprocedure van geïnterneerden wilde weten. Een verder onderzoek naar de procedure zou volgens De Graeff politiek nadelig kunnen uitpakken. Eigenlijk vroeg hij aan de gouverneur-generaal om de conclusies van het rapport Hillen in de doofpot te stoppen. De Graeff negeerde deze vraag van de minister en volgde zijn eigen beleidslijn en stelde toch een onderzoekscommissie in.⁹⁸ Daaruit kan worden afgeleid dat de invloed van de minister van Koloniën op het beleid in Batavia beperkt was en de zelfstandigheid van de gouverneur-generaal groot. Los

⁹⁴ 'Verslag bg. vergadering van de raad van Nederlandsch-Indië, 18 nov. 1926', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Tweede stuk*, 475-480.

⁹⁵ De Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden*, 310-315.

⁹⁶ Smit, *Landvoogd tussen twee vuren*, 58.

⁹⁷ 'Rapport van het lid van de raad van Nederlandsch-Indië, W.P. Hillen, over de interneringskampen aan de Boven Digoel, 22 juli 1930', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Derde stuk*, 458-470.

⁹⁸ 'Gouverneur-generaal (De Graeff) aan minister van Koloniën (De Graeff), 10 okt. 1930', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Derde stuk*, 500-502; 'Minister van Koloniën (De Graeff) aan gouverneur-generaal (De Graeff) 15 okt 1930', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Derde stuk*, 505-506.

van het vrijlaten van 219 geïnterneerden veranderde de situatie in Boven Digoel overigens niet tijdens de ambtsperiode van gouverneur-generaal De Graeff. De resultaten van de onderzoekscommissie kwamen pas in 1937 toen De Graeff allang weg was uit Nederlands-Indië. Enige invloed hadden deze resultaten niet en het kamp bleef nog tot de Japanse inval in 1942 bestaan.⁹⁹

Gouverneur-generaal De Graeff gebruikte zijn exorbitante rechten op een rigoureuze manier. Door zijn voorgangers was er nog een redelijk zorgvuldige procedure gevolgd bij de uitoefening van deze rechten terwijl De Graeff ze gebruikte om over te gaan tot massale internering van (vermeende) communisten zonder zich al teveel om regelgeving te bekommeren.¹⁰⁰ Dit harde en haast ongecontroleerde beleid is lastig te rijmen met de verzoenende ideeën van gouverneur-generaal De Graeff. Een voor de hand liggende verklaring voor deze paradox is dat hij onder druk van conservatieve adviesorganen zoals de Raad van Nederlandsch-Indië, die de meerderheid van de algemene stemming onder de Europeanen in Nederlands-Indië verwoordden, is gezwicht en koos voor een harder beleid dan hijzelf voor ogen had. Het gegeven dat De Graeff het moeilijk had met deze druk en hij er zelfs aan dacht om zijn functie neer te leggen, heeft daaraan niets veranderd.¹⁰¹

Daarnaast is het de vraag in hoeverre de gouverneur-generaal in eerste instantie voorzag hoe hard de repressie zou worden. Kort na de opstanden en het besluit om communisten te interneren in Boven Digoel, ging hij ervan uit dat dit zou gaan om twee- tot driehonderd gevallen.¹⁰² Uiteindelijk zouden ongeveer 1300 personen naar Boven Digoel worden verbannen.¹⁰³ Bovendien kreeg hij na de opstanden maandelijks van de ARD te horen dat er nog steeds sprake was van communistische activiteiten.¹⁰⁴ De Graeff wilde ongetwijfeld koste wat kost een herhaling van de communistische opstanden voorkomen omdat dat enerzijds zijn eigen positie onhoudbaar zou maken en anderzijds wilde hij niet als een zwak bestuurder worden gezien.¹⁰⁵ Daarentegen bleef het echter voor De Graeff van belang om communisten te onderscheiden van andere nationalistische bewegingen. Communisten moesten worden bestreden maar onnodige maatregelen tegen andere nationalistische groepen zouden het wantrouwen onder deze groepen jegens het Nederlands gezag kunnen aanwakkeren.¹⁰⁶ Toch lijkt er van dit onderscheid, ondanks de goede bedoelingen daarvan, weinig te

⁹⁹ Shiraishi, 'The Phantom World of Digoel', 103.

¹⁰⁰ Smit, *Landvoogd tussen twee vuren*, 56-58.

¹⁰¹ NA, Collectie 403 A.C.D. de Graeff, nummer toegang 2.21.211, inv.nr. 7, brief De Graeff aan Van Limburg Stirum, 14 december 1926; 26 oktober 1927.

¹⁰² Ibidem.

¹⁰³ Bloembergen, *De geschiedenis van de politie*, 248

¹⁰⁴ 'Politiek-Politioneel Overzicht geheim voor den Dienst, 21 april 1927', Poeze, *Politiek-Politioneel overzichten Deel I*, 20.

¹⁰⁵ Smit, *Landvoogd tussen twee vuren*, 172-173.

¹⁰⁶ 'Gouverneur-generaal (De Graeff) aan minister van Koloniën (Koningsberger), 6 maart 1927', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Tweede stuk*, 559-569.

zijn overgebleven want een aantal van de geïnterneerden in Boven Digoel bleek niets met het communisme te maken hebben gehad. Bovendien werden ook na het verbod op de PKI ook niet communistische nationalistena naar het kamp gestuurd. Uiteindelijk overheerst als algemene indruk de harde lijn van het beleid onder de Graeff.

De Volksraad

De Volksraad was het bestuursorgaan in Nederlands-Indië dat het meest te vergelijken was met een parlement. Het grote verschil was dat de Volksraad geen wetgevende macht had. De gouverneur-generaal hoefde ook geen verantwoording af te leggen voor zijn beleid aan de Volksraad. In beginsel was het enkel een adviesorgaan, al moest de Volksraad wel worden geraadpleegd bij het vaststellen van de Nederlands-Indische begroting. Evenmin was zij een echt vertegenwoordigend orgaan. De leden werden gedeeltelijk gekozen met getrapte verkiezingen door kiesmannen uit lagere gemeenten en regionale raden. Deze kiesmannen waren in veel gevallen zelf benoemd door het Nederlands gezag. Daardoor was er nauwelijks sprake van objectieve verkiezingen en waren er allerlei onderlinge afhankelijkheden. Naast de gekozen leden werden de overige leden, na advies door de Raad van Nederlandsch-Indië, aangewezen door de gouverneur-generaal.¹⁰⁷

Daarnaast waren er politieke bewegingen, zoals de communisten, die iedere medewerking aan de Volksraad weigerden. De PKI zag deze zogenaamde non-coöperatie politiek onder het motto 'geen samenwerking met de overheersers!' als een moreel en tactisch beginsel waarmee een einde aan de koloniale macht zou moeten worden bereikt.¹⁰⁸ Vanaf 1922 werd de Volksraad uitgebreid naar zestig leden, daarvan waren dertig Europese leden, vijftientig inheemse en vijf andere oosterse uitheemse, zoals Chinezen. Vanaf 1929 werd die verhouding anders en kreeg de Volksraad een inheemse meerderheid. In 1925 kreeg de Volksraad door een wetswijziging iets meer invloed. De gouverneur-generaal moest vanaf dat moment bij het uitvaardigen van ordonnanties in beginsel streven naar overeenstemming met de Volksraad. Desondanks bleef haar invloed beperkt, met name omdat de gouverneur-generaal dwars tegen de mening van de Volksraad kon ingaan.¹⁰⁹

Over de anticommunistische maatregelen zoals genomen voor de opstanden van 1926 en 1927 werd in de Volksraad nauwelijks gesproken. Dit is te verklaren doordat ze tot 1925 enkel mocht meebeslissen over begrotingszaken. Advies over eventueel te nemen maatregelen tegen communisten werd niet aan haar gevraagd. Dit nam niet weg dat individuele leden van de Volksraad een mening hadden over de anticommunistische maatregelen. Veel leden zagen ze als noodzakelijk

¹⁰⁷ De Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden*, 154-155, 276-277.

¹⁰⁸ Burgers, *De Garoeda en de Ooievaar*, 182-183.

¹⁰⁹ De Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden*, 276-283; Van den Doel, *De Stille Macht*, 440; Ricklefs, *A history of modern Indonesia*, 194.

en nuttig, anderen beschouwden de maatregelen juist als negatief en zagen meer in het bestrijden van de redenen van de inheemse bevolking om voor het communisme te kiezen.¹¹⁰ Deze verschillende visies zijn te verklaren doordat er onder de leden van de Volksraad sprake was van een zekere tweedeling. Deze was niet zozeer gebaseerd op, zoals wellicht te verwachten was, etnische afkomst dan wel op overtuiging. Er was een overwegend behoudende meerderheid en daartegenover een progressieve minderheid die onder andere bestond uit sociaaldemocraten.¹¹¹ Deze laatsten, zoals de oprichter van de ISDP (Indische Sociaal-Democratische Partij) Charles Cramer, werden in alle gevallen aangewezen door de gouverneur-generaal. Daarmee probeerde hij van de Volksraad een breed gedragen vertegenwoordigend orgaan te maken.¹¹² De linkervleugel van de Volksraad was eerder geneigd toenadering te zoeken tot nationalisten in plaats van direct te kiezen voor maatregelen. Oftewel, zij waren nog voorstanders van een ethische politiek.¹¹³

De reacties in de Volksraad na de opstanden in West-Java en Sumatra getuigden van grote ongerustheid. Met name de Europese, conservatieve leden zagen hierin het begin van de opstand in de koloniën in het oosten die vooraf zou gaan aan de aangekondigde communistische revolutie in het westen.¹¹⁴ De Volksraad veroordeelde de opstanden unaniem en achtte stevige maatregelen tegen de opstandelingen noodzakelijk. Volksraadslid C. van Helsdingen stelde bijvoorbeeld voor om alle communisten tegen wie te weinig bewijs was, zonder pardon te verbannen naar een onbewoond eiland.¹¹⁵

Tijdens zijn eerste toespraak voor de Volksraad in september 1926 had gouverneur-generaal De Graeff beloofd dat hij in uitzonderingsgevallen staatsgevaarlijke bewegingen zoals de communisten met alle mogelijke wettelijke middelen zou bestrijden, zelfs als dat tegen zijn eigen opvattingen zou indruisen. De Volksraad vond de toestand na de opstanden een door de gouverneur-generaal bedoeld uitzonderingsgeval en ging er dan ook vanuit dat er hard zou worden optreden tegen de communisten.¹¹⁶ Daarmee gaf de Volksraad haar instemming met het repressiebeleid dat het Nederlands gezag zou gaan voeren. Overigens was deze instemming voor de gouverneur-generaal niet noodzakelijk om maatregelen af te kondigen, hij hoefde immers geen verantwoording

¹¹⁰ 'Regeringsgemachtigde voor algemene zaken bij de Volksraad (J.J. Schrieke) aan gouverneur-generaal (Fock), 18 maart 1926', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Tweede stuk*, 413-418; 'Wd. Adviseur voor inlandse zaken (E. Gobée) aan de gouverneur-generaal (Fock) 8 juni 1926', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Tweede stuk*, 446-454.

¹¹¹ De Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden*, 276.

¹¹² Biografisch woordenboek van het socialisme en de arbeidersbeweging in Nederland, Cramer Charles Guillaume, <https://socialhistory.org/bwsa/biografie/cramer> (geraadpleegd 19 juli 2019).

¹¹³ NA, Collectie 403 A.C.D. de Graeff, nummer toegang 2.21.211, inv.nr. 7, brief De Graeff aan Van Limburg Stirum 26 oktober 1927.

¹¹⁴ Handelingen van de Volksraad 1926-1927, 18 november 1926, 355-356.

¹¹⁵ Ibidem, 343.

¹¹⁶ Ibidem, 355.

aan de Volksraad af te leggen. Gouverneur-generaal De Graeff gaf dan ook enkel een verklaring af in de Volksraad over de te nemen maatregelen na de opstanden zonder uitdrukkelijk om hun instemming te vragen.¹¹⁷

In de loop van 1927 ontstonden in de Volksraad kritische geluiden ten aanzien van de anticommunistische maatregelen, met name over het al dan niet terecht toepassen van de exorbitante rechten. De sociaaldemocraten gingen zelfs zover om te pleiten voor de afschaffing van deze rechten in het algemeen. Daarbij wezen zij voornamelijk op de willekeurige manier waarop interneringsbesluiten voor Boven Digoel werden genomen. Heel veel steun kreeg raadslid Wilhelm Middendorp niet voor zijn voorstel tot afschaffing van de exorbitante rechten, in de overwegend conservatieve Volksraad. De conservatieve leden vonden de exorbitante rechten noodzakelijk om orde en rust te brengen omdat met deze rechten orde verstorende communistische leiders naar het interneringskamp gestuurd konden worden. Dit was een weerspiegeling van de algemene politieke stemming in Nederlands-Indië waarin de conservatieve stroming steeds invloedrijker was geworden in de jaren twintig. Er veranderde dan ook niets in de toepassing van de exorbitante rechten.¹¹⁸

Toch kreeg het progressieve deel van de Volksraad enige steun van het lagere Europese en inheemse bestuur, residenten en regenten. Ook zij vonden dat vermeende communisten wel heel makkelijk naar Boven Digoel werden gestuurd.¹¹⁹ Het socialistische lid van de Volksraad Jozef Stokvis pleitte daarna voor een onderzoekscommissie bestaande uit Volksraadleden om de situatie in Boven Digoel ter plekke te gaan bekijken.¹²⁰ Dit heeft er mede toe geleid dat in maart 1930 het eerder genoemde lid van de Raad van Nederlandsch-Indië Willem Hillen naar Boven Digoel werd gestuurd om een rapport over de toestand in het interneringskamp te schrijven.¹²¹ Uit het feit dat de gouverneur-generaal anderhalf jaar na de motie van Stokvis uiteindelijk koos voor een lid van de Raad van Nederlandsch-Indië in plaats van een afvaardiging van de Volksraad zei iets over de status van de Volksraad. Daaruit kan worden afgeleid dat de gouverneur-generaal meer waarde hechtte aan het oordeel van de Raad van Nederlandsch-Indië dan aan dat van de Volksraad.

De behandeling in de Volksraad van het rapport Hillen vond in januari 1931 plaats. Doordat gouverneur-generaal De Graeff inmiddels, tegen de wil van minister van Koloniën De Graaff in, een commissie had ingesteld om de interneringsprocedure nader te bekijken, bloedde de discussie in de

¹¹⁷ NA, Collectie 403 A.C.D. de Graeff, nummer toegang 2.21.211, inv.nr. 7, brief De Graeff aan Van Limburg Stirum, 14 december 1926.

¹¹⁸ Handelingen van de Volksraad 1927-1928, bijlagen onderdeel 19 stuk 2.

¹¹⁹ 'Neutralisering en bestrijding van revolutionaire propaganda onder de inheemse bevolking, in het bijzonder van Java en Madoera. Rapport van Ch. O. van der Plas, hoofdambtenaar t/b van de adviseur voor inlandse zaken, sept 1927/maart 1928', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Tweede stuk*, 700-733, aldaar 709.

¹²⁰ Handelingen van de Volksraad 1928-1929, 9 november 1928, 1698.

¹²¹ 'Rapport van het lid van de raad van Nederlandsch-Indië, W.P. Hillen, over de interneringskampen aan de Boven Digoel, 22 juli 1930', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Derde stuk*, 458-470.

Volksraad snel dood.¹²² In de jaren die volgden zouden verschillende leden van de Volksraad het interneringskamp Boven Digoel en de interneringsprocedure nog ter sprake brengen, echter zonder succes. Dit gaf de betrekkelijke machteloosheid van de Volksraad weer. Het orgaan is nooit een echt parlement geworden. Daarvoor waren de bevoegdheden te klein en had zij geen machtsmiddelen zoals het afzetten van de gouverneur-generaal. Daarnaast heeft de Volksraad onder de bevolking in Nederlands-Indië, zowel inheems als Europees, nooit het aanzien gekregen van een vertegenwoordigend orgaan. Daarvoor was het kiessysteem te beperkt en te ingewikkeld. Bovendien waren (radicaal) nationalistische bewegingen zoals de communisten niet vertegenwoordigd, al was dit vaak hun eigen keuze. Mede daardoor was er in Volksraad een betrekkelijk eenzijdig, conservatief geluid te horen. De anticommunistische maatregelen werden dan ook, afgezien van enkele kritische geluiden over Boven Digoel, breed gesteund. Het belang van de Volksraad was met name symbolisch, doordat ze het eerste orgaan was waarin bestuurders van verschillende overtuiging en etnische afkomst samenwerkten.¹²³

¹²² Handelingen van de Volksraad 1930-1931, onderdeel 88 algemeen gedeelte, stuk 4.

¹²³ Ricklefs, *A history of modern Indonesia*, 194.

Hoofdstuk 2

De minister van Koloniën en de Staten Generaal in Den Haag

Na in het eerste hoofdstuk naar verschillende bestuursorganen in Batavia te hebben gekeken, ga ik in dit tweede hoofdstuk in op de visie ten aanzien van anticommunistische maatregelen van bestuursorganen in Den Haag. In Den Haag waren in hoofdzaak twee overheidsinstanties betrokken bij Nederlands-Indië, het Ministerie van Koloniën en de Staten Generaal. Dit zijn dan ook de bestuursorganen die in dit hoofdstuk centraal staan. Andere departementen, zoals de Ministeries van Defensie en Financiën, hadden vanuit hun specialisatie ook bemoeienis met de kolonie maar zij hielden zich niet, of slechts zijdelings, bezig met anticommunistische maatregelen. Voor mijn onderzoek is dan ook met name de visie van de minister van Koloniën van belang. Bovendien stond hij in nauw contact met de gouverneur-generaal in Batavia. Anders dan in Nederlands-Indië was er in Nederland sprake van een parlementaire democratie waarin de minister van Koloniën verantwoording aan het parlement verschuldigd was, vandaar dat ook hun mening van belang is voor mijn onderzoek. Omdat er een nauw verband was tussen de minister en het parlement, zal ik dit hoofdstuk thematisch benaderen. Daarbij zal ik de visies van de minister en parlement over onderwerpen als het communisme in Nederlands-Indië, de maatregelen daartegen, de opstanden van 1926 en 1927 en Boven Digoel behandelen.

De opkomst van het communisme in Nederlands-Indië en de anticommunistische maatregelen

In de periode die in deze scriptie centraal staat, waren vier verschillende ministers actief: Simon de Graaff, Hendrik Colijn, Charles Welter en Jacob Koningsberger.¹²⁴ Daarvan was Colijn ad interim minister en Welter was minder dan een half jaar in functie. Daarom zal ik me richten op De Graaff en Koningsberger. Ten eerste zijn zij van belang omdat zij de ministers waren die het meeste te maken kregen met de anticommunistische maatregelen en de opstanden van 1926 en 1927. Ten tweede zijn zij interessant omdat zij beiden partijloos minister waren maar een andere politieke opvatting hadden, De Graaff was conservatief en Koningsberger liberaal.¹²⁵

De Nederlandse regering stond als opperbestuur boven het Nederlands gezag in Nederlands-Indië hetgeen betekende dat zij eindverantwoordelijk was voor het beleid aldaar. Zo kon de Kroon (de koning plus de verantwoordelijke minister van Koloniën) aanwijzingen geven aan de gouverneur-

¹²⁴ Zie bijlage III.

¹²⁵ 'Koningsberger, Jacob Christiaan (1867-1951)', in *Biografisch Woordenboek van Nederland*, <http://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/bwn5/koningsberger> (geraadpleegd 21 juli 2019); 'Graaff, Simon de (1861-1948)', in *Biografisch Woordenboek van Nederland*, <http://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/bwn3/graaff> (geraadpleegd 21 juli 2019).

generaal en kon zij, met medewerking van het parlement, ordonnanties van de gouverneur-generaal schorsen. Verder dan één aanwijzing is het overigens nooit gekomen wat de zelfstandigheid van de gouverneur-generaal onderstreept. De Nederlands-Indische begroting werd, nadat de Volksraad daarover advies had uitgebracht, vastgesteld door het Nederlandse parlement. Ook werden een aantal hoge posities in Nederlands-Indië zoals de gouverneur-generaal, de vicepresident van de Raad van Nederlandsch-Indië en de voorzitter van de Volksraad benoemd door de Kroon. De gouverneur-generaal werd voorgedragen door de minister van Koloniën terwijl de gouverneur-generaal op zijn beurt personen voordroeg voor belangrijke posten onder zijn bewind. Daarmee kon de Nederlandse regering maar ook de gouverneur-generaal het beleid in de kolonie sturen door personen voor te dragen met een voor hen gewenste politieke overtuiging.¹²⁶

In het Nederlandse parlement is het communisme nooit een factor van belang geweest. Na de eerste algemene verkiezingen van 3 juli 1918 kwamen de communisten met twee zetels in de Tweede Kamer, meer zouden het er voor de Tweede Wereldoorlog niet worden. Het communisme in Nederland, de Russische revolutie of de relatie met de Sovjet-Unie waren geen onderwerpen die veelvuldig op de agenda stonden. David Wijnkoop, de voorman van de CPN, was de enige die met enige regelmaat deze onderwerpen ter sprake bracht, waarna hij door minister van Buitenlandse Zaken Herman van Karnebeek op een plichtmatige manier van repliek werd voorzien. Het bleef derhalve een beperkte en eenzijdige discussie in de Tweede Kamer.¹²⁷ Anders was dit aangaande het communisme in Nederlands-Indië. De angst voor het communisme zoals die in de kolonie heerste, werd gedeeld door de minister van Koloniën.¹²⁸ Op een vraag van Wijnkoop over deze angst, reageerde minister De Graaff dat daar geen sprake van was. Het handelen van de Nederlandse regering kwam volgens hem voort uit de wil om orde en rust te bewaren in de kolonie maar was niet gestoeld op angst. Hiermee gaf hij niet de algemene stemming weer maar leek het eerder grootspraak om geen gezichtsverlies ten opzichte van de communisten te hoeven lijden.¹²⁹

In de loop van de jaren twintig was het aanvankelijk met name Wijnkoop die het communisme in Nederlands-Indië in de Tweede Kamer ter sprake bracht en vraagtekens zette bij het optreden van de Nederlandse autoriteiten in Nederlands-Indië ten aanzien van de PKI en haar leiders. Naar zijn mening werd de communistische beweging in Nederlands-Indië onevenredig hard aangepakt in vergelijking met andere nationalistische bewegingen. Minister De Graaff bleef pal achter het beleid van gouverneur-generaal Fock staan en zag geen enkele aanleiding om in te grijpen.

¹²⁶ De Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden*, 150-155.

¹²⁷ Knapen, *De lange weg naar Moskou*, 57-60.

¹²⁸ *Ibidem*, 143.

¹²⁹ Handelingen van de Tweede Kamer, 12 mei 1922, 2764.

Dat was ook niet te verwachten van een aartsconservatief als De Graaff.¹³⁰ Hij was van mening dat de te nemen maatregelen strenger konden worden aangepakt door meer gebruik te maken van de exorbitante rechten van de gouverneur-generaal. Hij vond bovendien dat de maatregelen breder dan alleen ten opzichte van het communisme moesten gelden. Niet het communisme of nationalisme moest volgens De Graaff strafbaar worden gesteld maar het enkele propageren van de eis 'Indië los van Nederland'.¹³¹

Gedurende de jaren twintig kreeg de CPN enige bijval van de socialistische SDAP (Sociaal Democratische Arbeiderspartij) doordat zij kritische kanttekeningen zette bij de anticommunistische maatregelen. De sociaaldemocraten zaten in een lastig parket. Aan de ene kant zaten zij op één lijn met de communisten aangaande de situatie in Nederlands-Indië. Zo waren zij evenals de communisten voorstander van directe afschaffing van de exorbitante rechten. In tegenstelling tot de CPN waren zij echter niet voor een acute onafhankelijkheid van Indonesië maar zagen die wel in enige vorm op de langere termijn.¹³² Aan de andere kant waren de sociaaldemocraten niet revolutionair en wilden met parlementaire samenwerking hun doel bereiken. Hun eerder genoemde zitting in de Volksraad was daarvan een uitvloeisel. De SDAP zag de opkomst van het communisme als een gevolg van de slechte economische toestand en ontevredenheid onder de inheemse bevolking over het beleid van de Nederlandse autoriteiten. De socialisten waren dan ook bevreesd voor een communistische revolutie in Nederlands-Indië. De dreiging daarvan weten zij aan de anticommunistische maatregelen in Nederlands-Indië die zij te streng vonden. Die zouden enkel lijden tot een averechtse werking en ondergrondse samenzweringen tegen het Nederlands gezag. Het enige juiste handelen zou volgens hen bestaan uit het zoeken van toenadering tot de inheemse bevolking en het geven van goed onderwijs. De SDAP pleitte derhalve voor een terugkeer van de ethische politiek.¹³³

De vier kabinetten in de jaren twintig werden allen gevormd door de conservatieve, confessionele partijen, de CHU (Christelijk Historische Unie), de ARP (Anti Revolutionaire Partij) en de RKSP (Rooms Katholieke Staatspartij).¹³⁴ In beginsel was er in de Tweede Kamer dan ook weinig kritiek vanuit conservatieve hoek op de anticommunistische maatregelen in Nederlands-Indië. Toch uitte Carel van Boetzelaar van Dubbeldam van de CHU zijn bedenkingen bij de strengheid van de maatregelen en pleitte voor een combinatie van hard optreden tegen de communisten en het

¹³⁰ Handelingen van de Tweede Kamer, 12 mei 1922, 2758-2765; Handelingen van de Tweede Kamer, 16 december 1924, 1094-1100; McVey, *The Rise*, 108.

¹³¹ 'Minister van Koloniën (De Graaff) aan gouverneur-generaal (Fock), 5 jan. 1925', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Tweede stuk*, 276-290.

¹³² Burgers, *De Garoeda en de Ooievaar*, 194-195.

¹³³ Handelingen van de Tweede Kamer, 16 december 1924, 1105-1108.

¹³⁴ Zie bijlage II.

wegnemen van de voedingsbodem van de ontevredenheid onder de inheemse bevolking. Hij voegde daaraan toe dat het vanuit Nederland lastig was om te oordelen over de situatie in Nederlands-Indië waarmee hij zijn pleidooi direct afzwakte. Over het algemeen werd het optreden van de minister van Koloniën en het Nederlands gezag in Nederlands-Indië ten aanzien van de anticommunistische maatregelen gesteund in de Tweede Kamer. De enige echt kritische geluiden kwamen, zoals te verwachten was, van de CPN.¹³⁵

De opstanden van 1926-1927 en Boven Digoel

Kort na de communistische opstanden was de Tweede Kamer eensgezind in hun veroordeling van de gewelddadige oproer. Uiteraard spraken de conservatieven hun afgrijzen uit en eisten zij harde maatregelen. Daarnaast waren dit keer de sociaaldemocraten en de liberalen het hier volledig mee eens al waarschuwde de liberaal Pieter Droogleever Fortuyn voor het ontstaan van een drijfjacht op communisten. De SDAP'er Willem Vliegen vond enige vrijheid van denken en schrijven voor de communisten nog acceptabel maar zodra er geweld werd gebruikt, zoals bij de opstanden, hadden zij ook bij hem alle krediet verloren.¹³⁶ De CPN reageerde pas in februari 1927, mogelijk geïnspireerd door het die maand gehouden 'Congres tegen Imperialisme en Onderdrukking' in Brussel waar ook een aantal Nederlandse communisten waaronder Henriette Roland Holst en Indonesische nationalisten zoals Semaoen aanwezig waren.¹³⁷ Het zal niet verrassend zijn dat de CPN de opstanden in West-Java en Sumatra volop prees.¹³⁸

'[...] En thans heeft men [...] het geluk gehad, dat het onkruid plotseling in bloei is geschoten en zich door zijn gevaarlijke roode bloemen onderscheidt van het gewas, te midden waarvan het is opgeschoten. Men kan het thans herkennen en het met krachtige hand verwijderen [...]'.¹³⁹ Met deze poëtische woorden schaarde de inmiddels aangetreden minister van Koloniën Koningsberger zich achter het optreden van het Nederlands gezag in Nederlands-Indië na de opstanden. Dit deed hij zonder dat hij voldoende was geïnformeerd over de gebeurtenissen rondom de opstanden, sterker nog, hij baseerde zich op berichten van het persbureau Aneta in Nederlands-Indië. Hij gaf op 22 december 1926 in de Tweede Kamer ruiterslijk toe dat hij na een kort telegram op de dag van de opstand, 13 november 1926, niets meer van gouverneur-generaal De Graeff had vernomen. Dat kwam hem op forse kritiek te staan vanuit de Tweede Kamer, ook vanuit conservatieve zijde.¹⁴⁰ Minister Koningsberger beklagde zich later nog wel bij de gouverneur-generaal over dit gebrek aan

¹³⁵ Handelingen van de Tweede Kamer, 21 april 1926, 599-600.

¹³⁶ Handelingen van de Tweede Kamer, 22 december 1926, 1314-1320.

¹³⁷ Stutje, 'Indonesian identities abroad', 164.

¹³⁸ Handelingen van de Tweede Kamer, 15 februari 1927, 1397.

¹³⁹ Ibidem, 22 december 1926, 1321.

¹⁴⁰ Ibidem, 22 december 1926, 1321, 1331.

informatie en verzocht om een regelmatig overzicht van de gebeurtenissen in de kolonie. Het feit dat Koningsberger om dergelijke essentiële informatie verzocht en deze niet eiste, zegt iets over de verhouding tussen de minister en de gouverneur-generaal. Op papier was de gouverneur-generaal ondergeschikt aan de minister maar in de praktijk leek deze verhouding eerder andersom of op zijn minst gelijkwaardig.¹⁴¹

Het onhandige optreden van minister Koningsberger in de Tweede Kamer kan een aantal oorzaken hebben gehad. Ten eerste kan het gezien worden als een kenmerk van de zelfstandigheid van de gouverneur-generaal. Zelfs in het geval van een opstand, maakte hij zijn eigen beleid zonder dat hij het nodig vond om het opperbestuur om raad te vragen of te informeren. Ten tweede kan het ook eenvoudig zijn voortgekomen uit onkunde van de nieuwbakken gouverneur-generaal, al lijkt dat voor een ervaren bestuurder als De Graeff onwaarschijnlijk. En ten derde hadden Koningsberger en De Graeff een persoonlijke, vriendschappelijke band, hetgeen het vertrouwen in elkaar zal hebben bevorderd. Koningsberger liet het politieke initiatief voor het beleid in Nederlands-Indië dan ook grotendeels over aan zijn vriend in Batavia.¹⁴²

Wat ook de reden was, het gevolg was dat minister Koningsberger in eerste instantie geen goed oordeel kon vellen over de opstanden en de maatregelen zoals genomen door het Nederlands gezag in Nederlands-Indië. Later liet hij het beleid inzake de anticommunistische maatregelen ook zoveel mogelijk over aan de gouverneur-generaal waarbij hij de exorbitante rechten als een onmisbaar instrument beschouwde.¹⁴³ Dat hij achter dat beleid stond werd mede duidelijk toen hij de reikwijdte van de maatregelen wilde uitbreiden naar Nederland door het vervolgen van aldaar verblijvende Indonesische communisten.¹⁴⁴

Al spoedig ontstond er onder verschillende kamerleden twijfel over de juistheid van de genomen anticommunistische maatregelen. Nadat de eerste geïnterneerden in maart 1927 in Boven Digoel waren gearriveerd, werden de eerste geluiden over onschuldigen die getroffen werden door de interneringsmaatregel hoorbaar. Het bleek dat veel van de geïnterneerden enkel lid van de PKI waren en niets met de opstanden te maken hadden. De SDAP'er, en voormalig lid van de Volksraad, Charles Cramer vroeg in scherpe bewoordingen een verklaring hiervoor en pleitte voor afschaffing van de exorbitante rechten en het invoeren van een rechterlijke procedure. Daarnaast wees hij op de onherbergzaamheid van de streek waar Boven Digoel lag en de daaraan verbonden

¹⁴¹ 'Minister van Koloniën (Koningsberger) aan de gouverneur-generaal (De Graeff)', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Tweede stuk*, 524-526.

¹⁴² 'Koningsberger, Jacob Christiaan (1867-1951)', in *Biografisch Woordenboek van Nederland*, <http://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/bwn5/koningsberger> (geraadpleegd 23 juli 2019).

¹⁴³ Handelingen van de Tweede Kamer, 30 maart 1927, 1904-1905.

¹⁴⁴ 'Minister van Koloniën (Koningsberger) aan minister van justitie (Donner), 1 feb. 1927', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Tweede stuk*, 573-576.

gezondheidsrisico's voor de geïnterneerden. Hij vreesde voor een averechtse werking van de interneringsmaatregel omdat de omstandigheden zo zwaar zouden zijn dat de geïnterneerden zouden uitgroeien tot helden en martelaren van het Indonesische volk.¹⁴⁵ De CPN deed daar nog een schepje bovenop en haalde alle communistische stokpaardjes van stal zoals de uitbuiting van de landarbeiders door de kapitalistische, koloniale overheerser. Als eerste eiste CPN kamerlid Lou de Visser een onderzoek naar de onschuldig geïnterneerden. Hij vond hiervoor weinig respons bij de minister en in de Tweede Kamer. Hij werd daar gezien als een afgevaardigde van de partij die er juist voor gezorgd had dat het in Nederlands-Indië bijna mis was gegaan.¹⁴⁶

Alle bezwaren werden door minister Koningsberger verworpen en hij noemde de interneringsprocedure eerder te liberaal dan te streng. Hij had weinig medelijden met de geïnterneerden, zij hadden hun lot tenslotte aan zichzelf te wijten. Over de omstandigheden rondom Boven Digoel was hij ook positief want hij had naar eigen zeggen in de krant gelezen dat het ging om een vruchtbaar stuk land met een uitstekend klimaat. Dat hij wederom zijn inlichtingen uit de pers haalde, kwam hem op de nodige sarcastische hoon vanuit de Tweede Kamer te staan. Het werd door de kamerleden als stuitend ervaren dat de minister zo slecht was geïnformeerd over de situatie in Nederlands-Indië.¹⁴⁷

Minister Koningsberger trad op als tussenpersoon tussen de Staten Generaal en het Nederlands gezag in Batavia. Want rechtstreeks contact via officiële lijnen tussen de Tweede Kamer en het Nederlands gezag in Nederlands-Indië was er niet. Dit maakte dat het voor kamerleden lastig was om een goed beeld te krijgen van de situatie in de kolonie. Daarbij herhaalde Koningsberger steeds weer alle vertrouwen te hebben in het beleid en de keuzes van de gouverneur-generaal.¹⁴⁸ Hij deelde in de Tweede Kamer ook de mening van gouverneur-generaal De Graeff door erop te wijzen dat het 'loyale nationalisme' een kans moest krijgen om zich te ontplooiën. Daarmee zou de band tussen Nederlands-Indië en Nederland een vrijwillige basis moeten krijgen in plaats van een gedwongen. Dat zou alleen bereikt kunnen worden met een tegemoetkomende houding.¹⁴⁹

De confessionele coalitiepartijen hadden vertrouwen in de koers van de minister en waren dan ook vol lof over het optreden van het Nederlands gezag in Nederlands-Indië na de opstanden en over de interneringsmaatregel. Zij wilden wel toegeven dat er bij de internering fouten waren gemaakt. Internering was volgens hen geen straf maar een administratieve maatregel en bij de toepassing daarvan in tijden van nood waren fouten onvermijdelijk. Deze fouten werden echter goedgepraat door te wijzen op de noodzaak van het handhaven van orde en rust in de kolonie.

¹⁴⁵ Handelingen van de Tweede Kamer, 30 maart 1927, 1901-1903.

¹⁴⁶ Ibidem, 25 oktober 1927, 132-138.

¹⁴⁷ Ibidem, 30 maart 1927, 1904.

¹⁴⁸ Ibidem, 20 december 1928, 1247.

¹⁴⁹ Ibidem, 18 april 1929, 649-650.

Alleen dan was er volgens de conservatieve partijen een eventuele mogelijkheid tot meer inheemse inspraak in het bestuur.¹⁵⁰

Aan het eind van de jaren twintig en begin jaren dertig werden door de SDAP en CPN nog regelmatig moties ingediend waarin de afschaffing van Boven Digoel werd geëist. Door hun onderlinge wantrouwen hebben de linkse partijen nooit de krachten gebundeld en werden de moties met een vergelijkbare strekking los van elkaar ingediend. Deze werden, ondanks de bredere kritiek op het interneringskamp, allemaal verworpen.¹⁵¹ Na de publicatie in maart 1930 van het kritische rapport Hillen over de toestand in Boven Digoel kwamen ook de regeringspartijen voorzichtig in beweging. Kamerlid voor de CHU Van Boetzelaar van Dubbeldam, kennelijk toch wat geschrokken, pleitte voor de geleidelijke afbouw van het kamp of toch in ieder geval een verplaatsing.¹⁵² Nadat gouverneur-generaal De Graeff op 12 december 1930 naar aanleiding van het rapport Hillen ruim tweehonderd geïnterneerden had vrijgelaten, was de CHU tevreden en sluiting van Boven Digoel was volgens hen dan ook niet meer nodig. Dat het nooit tot een verplaatsing van het kamp is gekomen, is mede te verklaren door de economische crisis van de jaren dertig waardoor er ook in Nederlands-Indië bezuinigd moest worden.¹⁵³

Zoals eerder beschreven, wilde de in 1929 voor zijn tweede termijn als minister van Koloniën teruggekeerde Simon de Graeff van geen kritiek op Boven Digoel of de interneringsprocedure weten. Net als tijdens zijn eerste termijn vond hij dat zolang de inheemse bevolking in Nederlands-Indië nog niet toe was aan welke vorm van zelfbestuur dan ook, het Nederlands gezag krachtig moest optreden. Boven Digoel was naar zijn mening dan ook één van de meest doeltreffende maatregelen van de laatste jaren.¹⁵⁴ Hij kon dit standpunt in de Tweede Kamer volhouden door de conservatieve meerderheid. De politieke verhoudingen in Den Haag in de jaren twintig waren in het sterk verzuilde Nederland duidelijk: een confessionele, conservatieve meerderheid en een progressieve minderheid die bovendien verdeeld was. Dit zorgde ervoor dat het in Den Haag nooit tot een echt debat kwam over de anticomunistische maatregelen in Nederlands-Indië, vergelijkbaar met de discussie inzake de houding van Nederland ten opzichte van de Sovjet-Unie. De linker zijde van de Tweede Kamer kwam in verweer tegen de harde repressiepolitiek in Nederlands-Indië, de exorbitante rechten en Boven Digoel. Zij pleitte voor toenadering tot de nationalistische beweging en verbetering van de

¹⁵⁰ Ibidem, 25 oktober 1927, 153-156.

¹⁵¹ Ibidem, 12 februari 1930, 1357; 13 februari 1930, 1379.

¹⁵² Ibidem, 20 februari 1931, 1775.

¹⁵³ 'Minister van Koloniën (De Graeff) aan gouverneur-generaal (De Graeff), 15 okt. 1930', Kwantes, *De Ontwikkeling van de Nationalistische Beweging Derde stuk*, 505-506, aldaar 506 noot 6; Handelingen van de Tweede Kamer, 4 maart 1932, 1750.

¹⁵⁴ NA, Collectie 403 A.C.D. de Graeff, nummer toegang 2.21.211, inv.nr. 17, brief De Graeff aan De Graeff, 9 oktober 1929.

leefomstandigheden van de inheemse bevolking. De conservatieve coalitiepartijen wilden van geen aanpassingen weten en stemden iedere motie daartoe weg.

Conclusie

In dit onderzoek stond de vraag centraal wat de visie op, en de evaluatie van de anticommunistische maatregelen in Nederlands-Indië door verschillende verantwoordelijke bestuursorganen in Batavia en Den Haag ons kunnen zeggen over de verhoudingen tussen die bestuursorganen.

In Nederlands-Indië had de gouverneur-generaal een duidelijk centrale rol. Zijn positie was, zoals historicus Loe de Jong reeds omschreef, verheven boven alle andere organen en hij hoefde aan niemand verantwoording af te leggen. Hoewel hij formeel ondergeschikt was aan de regering in Den Haag, was hij in feite onaantastbaar. Aanbevelingen van de minister van Koloniën konden door de gouverneur-generaal worden genegeerd, zoals gouverneur-generaal De Graeff deed met de vraag van minister De Graaff om de conclusies van het rapport Hillen over de omstandigheden in Boven Digoel in de doofpot te stoppen. Daarnaast kon de gouverneur-generaal middels de exorbitante rechten vergaande maatregelen nemen. Daarvoor was instemming van de Raad van Nederlandsch-Indië nodig maar ik ben geen enkele casus tegengekomen waarin die niet werd verleend. Dat was ook niet te verwachten, aangezien de raad een conservatief orgaan was en voorstander was van streng optreden tegen communisten.

De conservatieve stroming die na de Eerste Wereldoorlog opkwam in Nederlands-Indië heeft veel invloed gehad op de manier waarop er door de verschillende gouverneurs-generaal werd opgetreden tegen communisten. Deze stroming met cultuurrelativistische ideeën zorgde ervoor dat er op geen enkele manier toenadering werd gezocht tot communisten of nationalisten. De mening dat Indonesiërs niet klaar waren voor westerse waarden als zelfbeschikking was diepgeworteld. Zoals historicus Cees Fasseur al vaststelde was een dialoog met deze bewegingen ondenkbaar en werd er met gestrekt been ingegaan. Zowel gouverneur-generaal Fock als De Graeff lieten zich beïnvloeden door deze conservatieve meerderheid. Fock veranderde zijn mening nadat de Raad van Nederlandsch-Indië hem adviseerde om het vergaderverbod voor communisten niet te versoepelen of af te schaffen terwijl hij daar zelf aanvankelijk voorstander van was. De liberaal Fock wordt in de historische literatuur een conservatief bestuurder genoemd maar ik concludeer dat dit, in ieder geval inzake de anticommunistische maatregelen, voornamelijk kwam door de invloed van de conservatieve stroming waarvan de Raad van Nederlandsch-Indië als een spreekbuis kan worden gezien.

Voor gouverneur-generaal De Graeff gold dit ook. Hij begon aan zijn ambtstermijn met de intentie om toenadering te zoeken tot welwillende nationalist. Toen twee maanden na zijn

benoeming de communistische opstanden uitbraken, zag hij zich, mede door de druk vanuit conservatieve zijde, genoodzaakt een streng repressief beleid te voeren. Het interneringskamp Boven Digoel kwam mede uit zijn koker, hetgeen aantoont dat er van enige toenadering tot de nationalistische beweging geen sprake was. Ondanks dat het kamp in eerste instantie was bedoeld voor communisten, waarvan De Graeff vond dat zij hard moesten worden aangepakt, werd het na verloop van tijd ook voor andere nationalistena gebruikt. Bovendien was het voor een aantal geïnterneerden onduidelijk of zij iets met het communisme te maken hadden. De van huis uit ethische De Graeff heeft derhalve onder druk van de conservatieve stroming strenge repressiepolitiek gevoerd. Dat hij het hier persoonlijk moeilijk mee had, zoals hij aan zijn vriend en voorganger Van Limburg Stirum schreef, deed daar niets aan af.

Door een gebrek aan bevoegdheden was de Volksraad niet bij machte om een stempel op het beleid in Nederlands-Indië te drukken. De niet transparante manier van benoemingen en verkiezingen zorgde ervoor dat er allerlei afhankelijkheden konden ontstaan. De onafhankelijkheid van een vertegenwoordigend orgaan als de Volksraad werd ongetwijfeld aangetast doordat de helft van de leden werd benoemd door de gouverneur-generaal nadat hij daarover was geadviseerd door de Raad van Nederlandsch-Indië. De andere helft werd gekozen door kiesmannen die op hun beurt waren aangesteld door de gouverneur-generaal. Bovendien hadden de communisten geen zitting in de Volksraad. Dit was overigens hun eigen keuze omdat zij een politiek van non-coöperatie volgden.

De anticommunistische maatregelen kwamen in de Volksraad met enige regelmaat op de agenda, voornamelijk na de opstanden van 1926 en 1927. Op basis van de Handelingen van de Volksraad heb ik geconstateerd dat het nooit echt een discussie werd. De progressieve minderheid in de Volksraad klaagde regelmatig over het gebruik van de exorbitante rechten en over Boven Digoel. Met name was er kritiek op de ondoorzichtige selectieprocedure van de geïnterneerden. De conservatieve meerderheid achtte dergelijk optreden noodzakelijk om orde en rust te handhaven. De gouverneur-generaal informeerde de Volksraad over de te nemen maatregelen maar deed weinig met de adviezen die hij kreeg vanuit de raad. Zo zond De Graeff het lid van de Raad van Nederlandsch-Indië Hillen naar Boven Digoel om een rapport over het kamp op te stellen terwijl de Volksraad graag zelf een afvaardiging had gestuurd. Ik concludeer dan ook dat de invloed van de Volksraad op het beleid en op andere bestuursorganen gering was.

De verhoudingen binnen de Volksraad waren vergelijkbaar met die in de Tweede Kamer in Den Haag. Ook daar was er in de jaren twintig sprake van een conservatieve meerderheid. Alle kabinetten tijdens die periode werden gevormd door de confessionele partijen. Zij hadden een zeer paternalistische mening ten aanzien van de kolonie. Nederland en Nederlands-Indië hadden elkaar nodig en onafhankelijkheid was onbespreekbaar en onrealistisch. De progressieve minderheid in de Tweede Kamer was verdeeld. De socialisten waren voorstander van een meer ethische politiek. Daar

zat echter ook een paternalistisch element in. Ethici gingen uit van het hogere niveau van de westerse beschaving en gunden de inheemse bevolking om daarvan te profiteren. De socialisten pleitten dan ook voor een geleidelijke weg naar een vorm van onafhankelijkheid van Nederlands-Indië. Daarnaast waren zij fel gekant tegen de exorbitante rechten. De CPN was de enige partij zonder enige paternalistische opvattingen en eiste herhaaldelijk een Indonesië los van Nederland. De invloed van de communisten in de Tweede Kamer was echter zeer gering.

Het gevolg daarvan was dat er evenals in de Volksraad in de Tweede Kamer nauwelijks sprake was van een debat over de anticommunistische maatregelen. Na de communistische oproer van 1926 en 1927 veranderde dat enigszins. Er kwam kritiek op het ongebreidelde gebruik van de exorbitante rechten en op Boven Digoel. In eerste instantie voornamelijk van de linker zijde van de Kamer maar na het rapport Hillen kwam er ook voorzichtige kritiek van de coalitiepartijen. Een nadeel dat ik heb geconstateerd was het ontbreken van rechtstreekse banden tussen de Tweede Kamer en het Nederlands gezag in Nederlands-Indië. Daardoor was het voor kamerleden lastig om een goed beeld te vormen van de situatie in Nederlands-Indië. De minister van Koloniën trad op als een soort doorgeefluik. In de Tweede Kamer verdedigde hij het beleid van de Nederlandse autoriteiten in Batavia. Zo wilde minister De Graaff van geen kritiek op de exorbitante rechten of Boven Digoel weten en verdedigde hij de maatregelen telkens weer door te wijzen op de noodzaak van orde en rust.

Aan de andere kant had de minister betrekkelijk weinig invloed op het beleid in Nederlands-Indië. Dat kwam met name door de autonome positie van de gouverneur-generaal. Minister Koningsberger haalde zijn informatie over de communistische opstanden uit de krant omdat hij al anderhalve maand geen contact met de gouverneur-generaal had gehad. Ik concludeer daaruit dat de minister zich ook anderhalve maand niet met het beleid in Nederlands-Indië had bemoeid. In de hectische periode na de opstanden kon de gouverneur-generaal derhalve zonder Haagse bemoeienis de eerste strenge anticommunistische maatregelen nemen. Zo werd toen al het plan voor het interneringskamp Boven Digoel gelanceerd. Een duidelijk bewijs dat het beleid in Nederlands-Indië werd gevoerd door 'the man on the spot'.

De verhoudingen tussen de verschillende bestuursorganen verantwoordelijk voor het beleid in Nederlands-Indië waren complex. De eindverantwoordelijkheid lag op papier bij het opperbestuur in Den Haag maar in feite lag die bij 'the man on the spot', de gouverneur-generaal. Toch kan het beleid ten aanzien van de anticommunistische maatregelen niet enkel aan hem worden toegeschreven. Ik heb aangetoond dat zijn beleid in grote mate gesteund werd door adviseurs om hem heen. Bovendien werd hij soms door hen aangezet tot het nemen van repressieve maatregelen. Deze in meerderheid conservatieve adviseurs duldden geen onrust in de Nederlands-Indische samenleving. In concludeer dan ook dat het met name de conservatieve (advies) organen, zoals de

Raad van Nederlandsch-Indië die een spreekbuis was van de algemene opvatting in Nederlands-Indië, waren die invloed hadden op de genomen anticommunistische maatregelen. Het is dan ook aan te raden om niet enkel meer te spreken van het 'Nederlands gezag' of het 'gouvernement' als verantwoordelijke voor de anticommunistische maatregelen. Het moet duidelijk worden gemaakt dat het ging om de conservatieve meerderheid die deze maatregelen afdwong. Bovendien moet het duidelijk zijn dat het Nederlands gezag voornamelijk de autoriteiten in Batavia waren, aangezien de invloed vanuit Den Haag op de anticommunistische maatregelen zeer beperkt was.

Ik heb me in dit onderzoek voornamelijk gericht op vier verschillende bestuursorganen. Daarnaast zijn er uiteraard nog andere invloeden op, en meningen over de anticommunistische maatregelen te bedenken. Wat vonden de lagere Europese en inheemse bestuurslagen en wat was de publieke opinie? Een onderzoek op basis van bijvoorbeeld de memoires van overgave, waarin residenten rapporteerden aan de gouverneur-generaal, zou daarvoor interessant zijn. Daarnaast zou een studie van Nederlandse en Nederlands-Indische kranten een beeld kunnen vormen van de publieke opinie.

Bibliografie

Literatuur

- Benda, H., 'The Communist Rebellions of 1926 and 1927 in Indonesia', *Pacific Historical Review* 24:2 (1955) 139-152.
- Bloembergen, M., *De Geschiedenis van de Politie in Nederlands-Indië, Uit zorg en angst* (Amsterdam 2009).
- Bloembergen, M., 'Koloniale staat, politiestaat? Politieke politie en het rode fantoom in Nederlands-Indië, 1918-1927', *Leidschrift* 21:2 (2006) 69-90.
- Blumberger, J., *De Nationalistische beweging in Nederlandsch-Indië* (Haarlem 1931).
- Burgers, H., *De Garoeda en de Ooievaar, Indonesië van Kolonie tot Nationale Staat* (Leiden 2011).
- Doel van den, H., *Afscheid van Indië, De val van het Nederlandse Imperium in Azië* (2de druk; Amsterdam 2001).
- Doel van den, H., *De Stille Macht, Het Europese binnenlands bestuur op Java en Madoera, 1808-1942* (Amsterdam 1994).
- Doorn van J., *De laatste eeuw van Indië. Ontwikkeling en ondergang van een koloniaal project* (Amsterdam 1994).
- Fasseur, C., 'Nederland en het Indonesische nationalisme. De balans nog eens opgemaakt', *Low Countries Historical Review* 99:1 (1984) 21-44.
- Galbraith, J., 'The "Turbulent Frontier" as a Factor in British Expansion', *Comparative Studies in Society and History* 2:2 (1960) 150-168.
- Jong de L., *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog Deel 11a, Nederlands-Indië I eerste helft* (Den Haag 1984).
- Knapen, B., *De lange weg naar Moskou, De Nederlandse relatie tot de Sovjet-Unie, 1917-1942* (Amsterdam, 1985).
- Kwantes, R., *De ontwikkeling van de nationalistische beweging in Nederlandsch-Indië, Tweede stuk 1923-1928* (Groningen 1978).
- Kwantes, R., *De ontwikkeling van de nationalistische beweging in Nederlandsch-Indië, Derde stuk 1928-aug 1933* (Groningen 1981).

- Maters, M., *Van zachte wenk tot harde hand, persvrijheid en persbreidel in Nederlands-Indië 1906-1942* (Hilversum 1998).
- McVey, R., *The Rise of Indonesian Communism* (2de druk; New York 1968).
- Morriën, J., *Indonesië los van Holland, de CPN en de PKI in hun strijd tegen het Nederlands kolonialisme* (Amsterdam 1982).
- Pluvier, J., *Overzicht van de ontwikkeling der nationalistische beweging in Indonesie, in de jaren 1930 tot 1942* (Den Haag 1953).
- Poeze, H., *Politiek-Politieoneele overzichten van Nederlandsch-Indië Deel I 1927-1928* (Den Haag 1982).
- Ricklefs, M., *A History of Modern Indonesia since c. 1200* (4de druk; New York 2008).
- Salim, I., *Vijftien jaar Boven-Digoel* (Amsterdam 1973).
- Saich, T., 'Henk Sneevliet: A Dutch revolutionary on the world stage', *Journal of Communist Studies*, 1:2 (1985) 170-193.
- Shiraishi, T., 'The Phantom World of Digoel', *Indonesia* 61 (1996) 93-118.
- Smit, H., *Landvoogd tussen twee Vuren, Jonkheer Mr. A.C.D. de Graeff, gouverneur-generaal van Nederlands-Indië 1926-1931* (Hilversum 2011).
- Stutje, K., 'Indonesian Identities Abroad, International Engagement of Colonial Students in the Netherlands, 1908-1931', *Low Countries Historical Review* 128:1 (2013) 151-172.
- Stutje, K., 'Volk van Java, de Russische Revolutie houdt ook lessen in voor U', *Tijdschrift voor Geschiedenis* 130:3 (2017) 427-447.

Websites

- Biografisch woordenboek van het socialisme en de arbeidersbeweging in Nederland, Cramer Guillaume, <https://socialhistory.org/bwsa/biografie/cramer>.
- 'Fock, Dirk (1858-1941)', in *Biografisch Woordenboek van Nederland*,
URL:<http://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/bwn1/fock>.
- 'Graaff, Simon de (1861-1948)', in *Biografisch Woordenboek van Nederland*,
<http://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/bwn3/graaff>.
- 'Koningsberger, Jacob Christiaan (1867-1951)', in *Biografisch Woordenboek van Nederland*,
<http://resources.huygens.knaw.nl/bwn1880-2000/lemmata/bwn5/koningsberger>.

'Recensieartikel De ontwikkeling van de nationalistische beweging in Nederlands-Indië', in *Bijdragen en mededelingen van het Historisch Genootschap Deel 92* (1977),
[https://www.dbnl.org/tekst/ bij005197701_01/ bij005197701_01_0015.php](https://www.dbnl.org/tekst/bij005197701_01/bij005197701_01_0015.php).

Archieven

Nationaal Archief, Collectie 403 A.C.D. de Graeff, nummer toegang 2.21.211, inv.nr. 7.

Nationaal Archief, Collectie 403 A.C.D. de Graeff, nummer toegang 2.21.211, inv.nr. 17.

Nationaal Archief, Collectie Drukwerk, nummer toegang 2.22.15, inv.nr. 9588.

Nationaal Archief, Collectie Drukwerk, nummer toegang 2.22.15, inv.nr. 6109.

Overige publicaties

Handelingen van de Tweede Kamer, 12 mei 1922.

Handelingen van de Tweede Kamer, 16 december 1924.

Handelingen van de Tweede Kamer, 21 april 1926.

Handelingen van de Tweede Kamer, 22 december 1926.

Handelingen van de Tweede Kamer, 15 februari 1927.

Handelingen van de Tweede Kamer, 30 maart 1927.

Handelingen van de Tweede Kamer, 25 oktober 1927.

Handelingen van de Tweede Kamer, 20 december 1928.

Handelingen van de Tweede Kamer, 18 april 1929.

Handelingen van de Tweede Kamer, 12 februari 1930.

Handelingen van de Tweede Kamer, 13 februari 1930.

Handelingen van de Tweede Kamer, 20 februari 1931.

Handelingen van de Volksraad 1926-1927, 18 november 1926.

Handelingen van de Volksraad 1927-1928, bijlagen onderdeel 19 stuk 2.

Handelingen van de Volksraad 1928-1929, 9 november 1928.

Handelingen van de Volksraad 1930-1931, onderdeel 88 algemeen gedeelte.

Bijlagen

Bijlage I: Lijst van Gouverneur-generaals in de twintigste eeuw

Gouverneur-generaal	Ambtstermijn
J.B. van Heutsz	1904-1909
A.W.F. Idenburg	1909-1916
J.P. van Limburg Stirum	1916-1921
D. Fock	1921-1926
A.C.D de Graeff	1926-1931
B.C. de Jonge	1931-1936
A.W.L. Tjarda van Starckenborgh Stachouwer	1936-1942

Bijlage II: Lijst van Nederlandse kabinetten in de jaren twintig van de twintigste eeuw

Kabinet	Premier	Coalitie	Begin	Eind
Ruijs de Beerenbrouck II	Charles Ruijs de Beerenbrouck (RKSP)	RKSP, ARP, CHU	18 september 1922	4 augustus 1925
Colijn I	Hendrik Colijn (ARP)	RKSP, ARP, CHU	4 augustus 1925	8 maart 1926
De Geer I	Dirk Jan de Geer (CHU)	RKSP, ARP, CHU	8 maart 1926	10 augustus 1929
Ruijs de Beerenbrouck III	Charles Ruijs de Beerenbrouck (RKSP)	RKSP, ARP, CHU	10 augustus 1929	26 mei 1933

Bijlage III: Lijst van ministers van Koloniën in de jaren twintig van de twintigste eeuw

Minister van Koloniën	Ambtstermijn
Simon de Graaff	november 1919 - augustus 1925
Hendrik Colijn (a.i.)	augustus en september 1925
Charles Welter	september 1925 - maart 1926
Jacob Koningsberger	maart 1926 - augustus 1929
Simon de Graaff	augustus 1929 - mei 1933

Bijlage IV: Vereenvoudigde weergave bestuursstructuur Nederlands-Indië 1920-1927

