

**‘Een goede kleine koloniale mogendheid’**

**Nederland, Nieuw-Guinea en de Europese tweede koloniale bezetting in Afrika  
en Melanesië (ca. 1930-1962)**

**‘A Good Small Colonial Power’**

**The Netherlands, New-Guinea and the European Second Colonial Occupation in Africa  
and Melanesia (ca. 1930-1962)**

(with a summary in English)

**Proefschrift**

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Utrecht op gezag van de rector  
magnificus, prof.dr. G.J. van der Zwaan, ingevolge het besluit van het college voor  
promoties in het openbaar te verdedigen op  
donderdag 31 augustus 2017 des middags te 12.45 uur

door

**Bart Jerre Stol**

geboren op 21 december 1977  
te Arnhem

Promotoren:  
Prof. dr. D.A. Hellema  
Prof. dr. M.L.L. Segers  
Prof. dr. R. Raben

Voor de mensen van wie ik geleerd heb

Rixt Stol, Hanneke Crombach, Gabriël Panis, Joke van Dalen,

Enro Kobus, Mans Kuipers, Mathieu Segers



# Inhoud

<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
Historiografie	12
Nieuwe inzichten in de Europese dekolonisatie	17
De kraamkamer van de Nieuw-Guineakwestie	34
<b>HOOFDSTUK 1 Nederlands Nieuw-Guinea en het einde van Indië</b>	<b>37</b>
Nederland, Indië en Nieuw-Guinea, 1602-1945	40
Een aparte status voor Nederlands Nieuw-Guinea, 1946-1948	49
Nederlands Nieuw-Guinea en de emoties van 1949	60
Nederlands Nieuw-Guinea en de RTC	67
Nederlands Nieuw-Guinea en de soevereiniteitsoverdracht	73
<b>HOOFDSTUK 2 Afscheid van Indië, 1950-1955</b>	<b>77</b>
Het overgangsjaar: uitgangspunten	80
Emoties en kosten-batenanalyses in Den Haag	85
De Nieuw-Guineaconferentie, december 1950	93
Het kabinet-Drees III (1952-1956) en Nieuw-Guinea	99
De verscherping van het conflict, 1952-1954	105
Afscheid van Indië: economische belangen	108
Afscheid van Indië: ontwikkelingspolitiek	112
<b>HOOFDSTUK 3 De bondgenoten en Nieuw-Guinea, 1949-1955</b>	<b>119</b>
De bondgenoten en hun uitgangspunten, 1949-1950	122
Cold storage, 1951-1952	141
Verdere pro-Nederlandse omslag, 1951-1955	146
<b>HOOFDSTUK 4 Van Bandung naar Suez, 1955-1956</b>	<b>173</b>
De impact van de Bandung-conferentie	175
Nederland en Indonesië na Bandung	180
De bondgenoten en Nieuw-Guinea, 1955-1956	187
De Suezcrisis	202

<b>HOOFDSTUK 5 Nieuw-Guinea en de waiting game, 1957-1959</b>	<b>207</b>
Nationalisatie en oorlogsdreiging	210
NAVO in actie: een gentlemen's agreement	214
De Amerikaanse garantie	222
Australië en de deterrent	233
De garantie van Groot-Brittannië	239
Frankrijk, België en de gentlemen's agreement	246
De presentatie van de garantie in Nederland	250
<b>HOOFDSTUK 6 Nederlands Nieuw-Guinea en de <i>scramble out of Africa</i>, 1956-1960</b>	<b>267</b>
De scramble out of Africa: de setting	269
Naar een Melanesische federatie, 1956-1958	276
De kosten-batenanalyse van de hardliners	285
Het kabinet-De Quay en Belgisch Congo	293
De affaire-Doorman: Nederland geïsoleerd?	301
Zomer 1960: discussie in Den Haag: hoe verder?	311
Tienjarenplan en internationalisering: de bondgenoten	316
<b>HOOFDSTUK 7 Het einde van Nederlands Nieuw-Guinea, 1961-1962</b>	<b>333</b>
Historiografie en haar problemen	336
1961-1962, de setting	340
De regering-Kennedy en Nieuw-Guinea	344
Luns en de Amerikaanse steungaranties	350
Het Nederlandse debat: internationaliseren – en snel	356
De bondgenoten: internationalisering en plan-Luns	372
Onderhandelingen	383
Nederland: uitgangspositie onderhandelingen	401
Vlakke Hoek en Middelburg	411
Het plan-Bunker	424
Plan-Bunker: reactie van de andere partners	432
Het breken van het Nederlandse front	439
Eindspel	450
Reacties: opluchting en nieuwe onzekerheid	453
<b>Nabeschuiving</b>	<b>459</b>
Trauma – trend	459

<b>Summary in English</b>	<b>477</b>
<b>Bronnen</b>	<b>483</b>
Archieven	483
Bronnenpublicaties	486
Periodieken en officiële publicaties	486
Literatuur	487





# Inleiding

Een nieuw Nederlands koloniaal avontuur in westelijk Nieuw-Guinea, dat onherbergzame eiland in het Oosten van de Indonesische archipel? Dr. Hans Max Hirschfeld, een van 's lands invloedrijkste ambtenaren en adviseurs kon er in de vroege jaren vijftig van de vorige eeuw kort over zijn: niet doen. Dat gaf alleen maar gedonder met het pas onafhankelijke Indonesië, dat het gebied als onderdeel van voormalig Nederlands Indië opeiste. Hirschfeld was in 1950 de eerste Nederlandse Hoge Commissaris in Jakarta (de feitelijke ambassadeur) geweest en gold als een vernieuwer voor wat betreft de betrekkingen tussen Nederland en de niet-Westerse wereld, Indonesië in het bijzonder.<sup>1</sup> Hij was van mening dat met de dekolonisatie van Nederlands Indië in 1949 het koloniale tijdperk definitief voorbij was, althans voor Nederland.

Hirschfeld kreeg het op dit punt echter aan de stok met Joseph Luns, een diplomaat van de tweede rang die in 1952 minister van Buitenlandse Zaken werd. Luns was een voorstander van het behoud van het gebied, dat Nederland in 1949 buiten de soevereiniteitsoverdracht had gehouden. De relatief jonge en onervaren minister toonde zich allerm minst geïntimideerd door de grote Hirschfeld en liet duidelijk merken dat hij niet gediend was van diens paternalistische bemoeizucht, zoals hij jaren later aan journalist en historicus J.G. Kikkert vertelde: 'Ik herinner mij dat Hirschfeld zei: "Kijk 's Luns, we zijn een goede grote koloniale mogendheid geweest, maar laten we nu niet trachten om dit te blijven." Ik zei toen: "Kijk 's Hirschfeld, we zijn een goede grote koloniale mogendheid geweest, laten we nu in ieder geval trachten een goede kleine koloniale mogendheid te zijn.'<sup>2</sup>

Luns, niet Hirschfeld, zou de toon zetten in de zogenoemde Nieuw-Guineakwestie. Het is een episode in de Nederlandse koloniale en diplomatieke geschiedenis waar historici en publicisten sinds het midden van de jaren zestig buitengewoon hard over oordelen. De Nederlandse poging om na het verlies van Indië 'een goede kleine koloniale mogendheid' te blijven in Azië wordt welhaast unaniem bestempeld als een buitengewoon onverstandige zet. Kosten nog moeite werden gespaard om een gebied dat een Nederlandse diplomaat bestempelde als 'een gordel van moeras dat zich slingert om een barre rots', uit handen van Indonesië te houden.<sup>3</sup> Het leidde tot grote spanningen met Indonesië, dat niet alleen in 1958 als represaille alle Nederlandse bedrijven in de archipel nationaliseerde, maar tevens dreigde om Nederlands Nieuw-Guinea met geweld in te lijven.

Achtereenvolgende regeringen bleven Indonesië echter trotseren. Dat was met name onder impuls van Luns, die suggereerde dat de Verenigde Staten bereid waren om de laatste Nederlandse kolonie in Azië tegen Indonesische annexatiedrang te verdedigen. Dat bleek een grove misrekening. Toen een oorlog in 1962 onvermijdelijk leek, greep de Amerikaanse regering-Kennedy inderdaad in. Maar niet ten voordele van Nederland. In tegenstelling tot wat Luns gesuggereerd had, koos zij partij voor Indonesië en dwong Nederland het gebied alsnog over te dragen aan Indonesië. Dit Amerikaanse optreden maakte een einde aan wat

---

<sup>1</sup> Hans Meijer, *Den Haag – Djakarta. De Nederlands-Indonesische betrekkingen 1950-1962* (Utrecht: Het Spectrum 1994) 62-68, 200-203, 215-222..

<sup>2</sup> J.G. Kikkert, *De wereld volgens Luns* (Utrecht Het Spectrum 1992) 74.

<sup>3</sup> Hans Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 249.

historicus Wim van den Doel ‘een tamelijk bizar slotakkoord van de Nederlandse worsteling met de Indonesische realiteit’ heeft genoemd.<sup>4</sup>

De grote vraag die hangt boven de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek luidt: waarom? Waarom bleef Nederland in het tijdperk van Europese dekolonisatie vasthouden aan een ogenschijnlijk waardeloos gebied, waar het vóór 1949 bovendien nauwelijks aandacht voor had gehad? Westelijk Nieuw-Guinea was in alle opzichten het meest verwaarloosde deel van Nederlands Indië. De oorspronkelijke bewoners, de Papoea’s, leefden zoals het cliché gold nog in het stenen tijdperk. Wat dacht Nederland erbij te winnen door dit koloniale stiefkind buiten de soevereiniteitsoverdracht over Indonesië te houden? En hoe kon het dat Luns ervan uit leek te gaan dat de VS Nederland wel te hulp zou snellen als Indonesië besloot om dit van malaria vergeven moeras met geweld te annexeren? Het machtigste land ter wereld had zich sinds de Tweede Wereldoorlog immers ontpopt als een mogendheid die zich hard maakte voor dekolonisatie – zeker als het daarbij kon voorkomen dat landen als Indonesië partij kozen voor de Sovjet-Unie in de Koude Oorlog! Wat was, met andere woorden, de oorzaak van deze Nederlandse ‘mars der dwaasheid’, zoals historica Barbara Tuchman de actie wellicht zou bestempelen?<sup>5</sup>

Nederlandse historici hebben deze vraag met een opmerkelijke eensgezindheid beantwoord. Zij wijzen nagenoeg collectief naar de impact van het verlies van Nederlands Indië op de Nederlandse psyche. Het merendeel van de Nederlandse politici kon volgens hen emotioneel maar moeilijk afstand doen van het dierbare ‘Indië’. De kolonie had Nederland niet alleen decennialang hoge revenuen opgeleverd, maar het land tevens omwille van zijn geografische omvang de status van middelgrote mogendheid bezorgd. Nederlands Nieuw-Guinea was een soort troost- of heimweekolonie, een imperiale souvenir die Nederland in 1949 de kans bood om nog iets van zijn glorieuze verleden en internationale *standing* te behouden – en tevens om een lange neus te maken naar de Indonesische nationalisten, zoals jappenvriend en collaborateur Soekarno. Dat dergelijke door emoties en koloniaal ressentiment ingegeven politiek onherroepelijk gedoemd was en daarom maar beter zo snel mogelijk beëindigd kon worden, zoals critici als Hirschfeld betoogden, wilde men niet horen. Het verlies van Indië was, in de woorden van de gezaghebbende politicoloog Arend Lijphart, zo ‘traumatisch’ dat veel Nederlandse politici niet in meer staat waren tot een rationele kosten-batenanalyse in de kwestie Nieuw-Guinea, laat staat tot een reële inschatting van de haalbaarheid van de onderneming. Lijphart en met hem veel historici, beschouwen de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek daarom als een schoolvoorbeeld van de grote invloed die ‘irrationele’ of ‘subjectief-psychologische’ factoren als emoties en (koloniale) frustraties op de politieke besluitvoering kunnen hebben.<sup>6</sup>

De Nieuw-Guineakwestie is zonder meer een van de tragische episodes uit de Nederlandse koloniale en diplomatieke geschiedenis. Toch schort er het een en ander aan het beeld dat zich in het collectieve Nederlandse geheugen heeft vastgezet. Brits en Amerikaans onderzoek heeft aangetoond dat internationale omstandigheden voor een doorstart van het kolonialisme in *imperial outbacks* als Nederlands Nieuw-Guinea veel minder ongunstig waren dan Nederlandse historici vooronderstellen. Al in de loop van de jaren dertig was er in koloniaal Europa een trend waar te nemen om in lang veronachtzaamde gebieden binnen de bestaande imperia nieuwe koloniale projecten op touw te zetten. Mede onder invloed van het onafhankelijkheidstreven en dreigende verlies van hun voorname koloniën in Azië richtten met name Groot-Brittannië en Frankrijk zich vanaf de jaren veertig vervolgens nadrukkelijk

---

<sup>4</sup> H.W. Van den Doel, *Afscheid van Indië. De val van het Nederlandse imperium in Azië* (Amsterdam 2001; derde herziene druk) 368.

<sup>5</sup> Barbara W. Tuchman, *The March of Folly. From Troy to Vietnam* (New York: Ballantine Books 1984) 3-33.

<sup>6</sup> Arend Lijphart, *The Trauma of Decolonization. The Dutch and West New Guinea* (New Haven and London: Yale University Press 1966) 3, 285.

op de ontwikkeling van deze gebieden. Ze lagen vooral in tropisch Afrika, maar ook koloniale stiefkinderen in Zuid-Amerika, de Caraïben alsmede regio's in de Pacific, zoals Melanesië (de eilandengroep waar ook Nieuw-Guinea deel van uitmaakt) konden zich verheugen in nieuwe belangstelling van de moederlanden. Volgens de Britse historici D. Low and J. Lonsdale was er in sommige van deze gebieden zelfs sprake van een tweede koloniale bezetting of tweede koloniale invasie.<sup>7</sup>

De jaren van de tweede koloniale bezetting vormen een korte periode in de Europese koloniale geschiedenis. Op de keper beschouwd duurde deze niet langer dan een jaar of twintig. Maar voor de duiding en een goed begrip van het hoe en waarom van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek van groot belang. Nederlandse historici richten zich in hun analyse van de Nieuw-Guineakwestie gewoontegetrouw op de betrekkingen tussen Nederland en Indonesië, maar wie de bredere koloniale context als uitgangspunt neemt, merkt al snel dat de gebruikelijke conclusies gaan kantelen. Dat geldt zowel voor de vraag waarom Nederland besloot om Nederlands Nieuw-Guinea vast te houden, als voor de vraag waarom de twist met Indonesië over het gebied zo hoog kon oplopen.

In de eerste plaats blijkt dan dat de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek niet zozeer een uiting was van een zonderling koloniaal trauma, maar van wat de historici James Kennedy en Mathieu Segers de trendgevoeligheid van de Nederlandse politiek noemen.<sup>8</sup> De tweede koloniale bezetting van de andere koloniale mogendheden gaf Nederland de inspiratie en rechtvaardiging om zelf een nieuw koloniaal avontuur te beginnen op het onherbergzame Nieuw-Guinea. Het verlies van Nederlands-Indië in 1949 versterkte de neiging om dit specifieke gebied te behouden, maar de emoties en frustraties die dit verlies teweegbracht kunnen niet langer als de kritieke factor of de drijvende kracht achter de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek beschouwd worden – al was het maar omdat Den Haag reeds voor de ondergang van Indië in 1949 had besloten dat het gebied een aparte politieke status en toekomst moest krijgen.

Ook de Nederlandse bereidheid om Indonesië in de jaren vijftig en vroege jaren zestig te blijven trotseren komt in de context van de bredere Europese koloniale politiek in een ander licht te staan. Wie de Nieuw-Guineakwestie bestudeert vanuit niet eerder ontgonnen of nauwelijks bestudeerde Britse, Franse en Belgische archieven merkt dat er veel meer steun bestond voor de Nederlandse tweede koloniale bezetting dan vaak wordt verondersteld. Niet alleen bij de koloniale mogendheden, maar ook bij andere voor Nederland essentiële partners als Australië en de Verenigde Staten. Tot aan 1962 kon Nederland op steun rekenen van zijn voornaamste westerse (koloniale) bondgenoten in zijn poging het gebied uit handen van het Indonesië van Soekarno te houden. Deze steun werd uit vrees dat Soekarno de kant van de Sovjet-Unie zou kiezen in de Koude Oorlog niet openlijk gegeven, maar was niettemin een feit. Pas toen praktisch alle andere alternatieven waren geprobeerd, besloot de Amerikaanse regering-Kennedy in het begin van 1962 dat het gebied aan Indonesië overgedragen moest worden.

Wanneer de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek in de context van de bredere Europese en Australisch koloniale politiek en diplomatie geanalyseerd wordt, ontstaat er een nieuw, genuanceerder verhaal dat korte metten maakt met het primaat van emoties als verklaring van

---

<sup>7</sup> D. Low and J. Lonsdale, "Introduction," in: D. Low and A. Smith (eds), *The Oxford History of East Africa* (Oxford: University of Oxford Press 1976) 1-64. Zie ook: Frederick Cooper, *Colonialism in Question. Theory, Knowledge, History* (University of California Press 2005), 187-188; Martin Shipway, *Decolonization and its Impact. A Comparative Approach to the End of Colonial Empires* (Oxford 2008) 3.

<sup>8</sup> James C. Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig* (Amsterdam: Boom 1995) 50 ev.; Segers, *Reis naar het continent*, 82-84. Vergelijk ook: M. Kuitenbrouwer, 'The Indonesian Revolution,' in: *Utrechtse Historische Cahiers*, jaargang 7 (1986) nr. 2/3, p. 124. A.E. Pijpers, 'Dekolonisatie, compensatiedrang en de normalisering van de Nederlandse buitenlandse politiek,' in: *Internationale Spectator*, februari 1991 xlv-2, p. 62-64.

de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek. Dan ontstaat er een verhaal van onvermoede kansen, van Europese en westerse solidariteit en ingewikkelde politieke en diplomatieke manoeuvres in een bijzonder ambigue internationale setting. Dan blijkt dat de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek, geheel in lijn met de bredere tweede koloniale bezetting, stoelde op – in die tijd – reële kosten-batenanalyses, en tevens een onderdeel was van een gelaagd internationaal-politiek machtsspel, waarin de Europese koloniale mogendheden en Australië naast de Verenigde Staten, de Sovjet-Unie en Indonesië een vormende rol speelden. Nederland zou dat spel uiteindelijk verliezen, maar dat stond van tevoren allerminst vast.

## HISTORIOGRAFIE

De Nederlandse historici en politicologen die zich de afgelopen halve eeuw hebben gebogen over de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek, houden in hun analyses nauwelijks rekening met de impact van de bredere Europese naoorlogse koloniale politiek en diplomatie. Sommige auteurs verwijzen er kort naar, maar de meesten bagatelliseren of negeren haar; niemand gebruikt het als basis voor een herwaardering van het bestaande beeld.<sup>9</sup> Het onderzoek richt zich traditiegetrouw op de vermeende eigenaardigheden van de Nederlandse naoorlogse politiek, meer in het bijzonder het ‘onvermogen’ van veel Nederlandse politici om na 1949 een ‘volwassen beleid’ te voeren tegenover de voormalige kolonie Indonesië.<sup>10</sup> Als zij naar de internationale context kijken, richten zij zich vooral op de rol van de Verenigde Staten in de laatste fase van het conflict. Door deze eenzijdige benadering is in de afgelopen decennia het beeld gegroeid dat de Nieuw-Guineakwestie zich nagenoeg volledig afspeelde op het kruispunt van de Nederlands-Indonesisch-Amerikaanse betrekkingen. Het is een krachtig beeld, dat binnen de geschiedschrijving algemeen is aanvaard; er is sprake van een opmerkelijke consensus.

Deze consensus berust echter gedeeltelijk op veronderstellingen die binnen de internationale historiografie van het naoorlogse kolonialisme als deels verouderd gelden; ze zijn op zich niet “fout”, maar behoeven in bepaalde opzichten bijstelling, zoals we zullen zien. Wellicht de belangrijkste veronderstelling is dat West-Europa als internationale machtsfactor na de Tweede Wereldoorlog feitelijk was uitgespeeld. De Europese koloniale mogendheden waren verzwakt uit de oorlog gekomen, zo luidt de redenering, en niet bij machte om hun greep op hun koloniën in Zuidoost-Azië en Afrika te behouden. Abandonnering van het koloniale project was de enige logische consequentie die uit de gegeven omstandigheden te trekken was. De opmars van het nationalisme in de koloniën maakte het, samen met de machtsontplooiing van de antikoloniale Verenigde Staten en de Sovjet-Unie, de Europese koloniale mogendheden simpelweg onmogelijk om hun soevereiniteit over hun overzeese

---

<sup>9</sup> Auteurs die verwijzen naar de bredere Europese koloniale politiek: Ulbe Bosma, ‘Nederlands Nieuw-Guinea en de late Empire Builders’, in: *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis* 6 (2009) nr. 3, 2-25; Pieter Drooglever, *Een daad van vrije keuze. De Papoea’s van westelijk Nieuw-Guinea en de grenzen van het zelfbeschikkingsrecht* (Amsterdam: Boom 2005), 83, 365. Zie ook: Duco Hellema, *De Karel Doorman naar Nieuw-Guinea. Nederlands machtsvertoon in de Oost* (Boom – Amsterdam 2005) 43-44; Albert Kersten, *Luns. Een politieke biografie* (Amsterdam: Boom 2010) 110-148; Kuitenbrouwer, ‘The Indonesian Revolution,’ 124; Pijpers, ‘Dekolonisatie, compensatiedrang en de normalisering van de Nederlandse buitenlandse politiek,’ 62-64. Ook Lijphart verwijst af en toe naar Belgisch Congo: Lijphart, *Trauma*, 106, 141, 143, 193, 196-197.

<sup>10</sup> Gert Oostindie en Henk Schulte Nordholt, ‘Nederland en zijn koloniale verleden. Moeizame overgang van dekolonisatie naar buitenlands beleid’, in: *Internationale Spectator* jaargang 60, nr. 11 (november 2006) 573.

gebieden te bestendigen.<sup>11</sup> Uitgaande van deze algemene aannames is het logisch om de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek te bestempelen als een irrationele, om niet te zeggen stompzinnige actie. Het besluit om na de dekolonisatie nog een stukje “Indië” vast te houden is dan duidelijk, zoals Lijphart reeds in 1966 treffend stelde, ‘*one case of moribund colonialism (...) a useless and futile struggle to resist colonial disengagement.*’<sup>12</sup>

Lijphart heeft als geen ander het beeld van de Nieuw-Guinea kwestie bepaald. Zijn in 1966 verschenen proefschrift *The Trauma of Decolonization* levert tot op de dag van vandaag zowel de analytische als de morele kaders waarbinnen de kwestie geanalyseerd en geduid wordt. Voor Lijphart waren het hoe en waarom van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek een uitgemaakte zaak. Hij stelde, zoals gezegd, dat het verlies van het eigenlijke ‘Indië’ zodanig traumatisch was voor Nederland, dat het gros van de naoorlogse politici en opiniemakers het zicht op de internationaal-politieke realiteit – en daarmee in zekere zin het zicht op de tijd zelf – verloren. Er waren immers, zo concludeert Lijphart, geen rationele gronden, of ‘objectieve belangen’ die het behoud van Nieuw-Guinea rechtvaardigden. De echte Nederlandse belangen in de Oost lagen, in de vorm van ruim 7 miljard (gulden) aan investeringen en bezittingen, immers in het pas onafhankelijk geworden Indonesië. Een kind kon voorspellen dat het koppig vasthouden aan een van de eilanden van het voormalige Nederlands-Indië, Indonesië zodanig zou bruuskeren dat zware repercussies op de ‘objectieve’ Nederlandse belangen slechts een kwestie van tijd waren.

De kwestie was in de ogen van Lijphart des te tragischer, omdat Nieuw-Guinea Nederland in reële termen niets te bieden had. De vermoede bodemschatten, waarvan enkele Nederlandse politici hoog opgaven, waren volgens hem feitelijk non-existent. Het eiland manifesteerde zich vanaf het begin bovendien als een netto lastenpost: de verheffing van de naar westerse begrippen in alle opzichten onderontwikkelde Papoea’s kostte Nederland jarenlang miljoenen. Ook in geostrategisch opzicht was de betekenis van het eiland niet van wezenlijk belang. Nederlandse politici dichtten het eiland in het licht van de opkomende Koude Oorlog in Azië een belangrijke strategische waarde toe en presenteerden zichzelf tegenover de bondgenoten als de ideale stadhouders van het westelijk deel ervan. Den Haag kon de bondgenoten volgens Lijphart echter niet overtuigen: de Verenigde Staten noch Groot-Brittannië noch Australië waren van de Nederlandse argumentatie overtuigd en waren niet bereid om Nederland te steunen tegenover een Indonesische aanval.

De enige reële argumenten die Nederland reden leken te geven om het eiland buiten de soevereiniteitsoverdracht te houden, bleken bij nadere beschouwing boterzacht. De stelling dat westelijk Nieuw-Guinea zou kunnen dienen als een thuisland voor Indo-Europeanen (Nederlanders van gemixte Nederlandse en Indische afkomst) die zich niet thuis voelden in het onafhankelijke Indonesië, was een non-argument. Het onontgonnen en van malaria vergeven Nieuw-Guinea was in alle opzichten ongeschikt voor grootschalige kolonisatie. Ook het morele argument dat Nederland de ontwikkeling en het zelfbeschikkingsrecht van de inheemse Papoea’s veel beter dan Indonesië zou garanderen, was op zijn best een gelegenheidsargument, dat bovendien bestond bij de gratie van het feit dat de in westers

---

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld: Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 285; Duco Hellema, *Nederland in de wereld. De buitenlandse politiek van Nederland* (Houten-Antwerpen: Het Spectrum 2010; vierde herziene druk) 108-109; J.J.C Voorhoeve, *Peace Profits and Principles, A Study of Dutch Foreign Policy* (Leiden: Martinus Nijhoff 1985) 289. Vergelijk: Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 638; H.L. Wesseling, ‘Naar een geschiedenis van de dekolonisatie’, in: H.L. Wesseling, *Indië verloren, ramspoed geboren, en andere opstellen over de geschiedenis van de Europese expansie* (Amsterdam: Bert Bakker 1988; 1995) 258-264. Vergelijk ook: John Jansen van Galen, *Afscheid van de koloniën. Het Nederlandse dekolonisatiebeleid 1942-2012* (Amsterdam: Atlas Contact 2013) 571-572, 575; Martin Bossenbroek, *Fout in de Koude Oorlog. Nederland in tweestrijd 1945-1989* (Amsterdam: Prometheus 2016) 137.

<sup>12</sup> Arend Lijphart, *The Trauma of Decolonization. The Dutch and West New Guinea* (New Haven and London Yale University Press 1966) 3, 285.

staatkundig opzicht volledig onderontwikkelde Papoea's nog nauwelijks in staat waren om zich wezenlijk te bezinnen op hun staatkundige toekomst. Lijphart beschuldigt Nederland zelfs van 'egocentrisch paternalisme', omdat het bewuste argument eerst en vooral de Nederlandse wens diende om het eiland te behouden. Het groeide in de loop van de jaren vijftig en vroege jaren zestig uit tot de voornaamste rechtvaardiging van het nieuwe Nederlandse koloniale avontuur in de Oost, maar sneed internationaal eveneens weinig hout. Geconfronteerd met de harde realiteit van de Koude Oorlog en de machtspolitiek van Indonesië, de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten, werd dit argument zo aan de kant geschoven. 'Holland', zo concludeert Lijphart uiteindelijk, '*should and could have foreseen its inability to retain control over West New Guinea in the long run.*'<sup>13</sup>

Lijpharts studie viel bij zijn verschijnen in 1966 in vruchtbare aarde. Zijn analyse sloot nauw aan bij de kritiek die vanaf het einde van de jaren veertig, zij het in beperkte mate, in vooral sociaaldemocratische en Nederlandse diplomatieke kring te horen was geweest en die door de voor Nederland pijnlijke afloop van de kwestie met terugwerkende kracht gerechtvaardigd leek. Sprekend waren de ontboezemingen van voormalig minister van Buitenlandse Zaken D.U. Stikker. Hij bevestigde in zijn eveneens in 1966 gepubliceerde memoires in niet misverstande bewoordingen de meest scherpe conclusies van Lijphart. Hij bekende onder meer dat hij gedurende zijn ministerschap en actieve loopbaan als diplomaat de wenselijkheid alsook de haalbaarheid van het Nederlandse Nieuw-Guineabeleid sterk betwijfeld had. Het starre en volgens hem onhoudbare Nederlandse standpunt was voor Stikker naar eigen zeggen zelfs aanleiding om af te zien van een eventueel tweede termijn als minister van Buitenlandse Zaken in het kabinet Drees-III (1952-1956).<sup>14</sup>

Niet minder belangrijk voor het succes van Lijpharts analyse binnen de historiografie was het snel veranderende intellectuele klimaat van de jaren zeventig en tachtig, waarin een nieuwe generatie progressief geëngageerde denkers en publicisten Lijpharts bevindingen met eigen onderzoek bevestigden en aanvulden. Auteurs als Henk Hofland en Ronald Gase sneden het onderzoek retorisch op maat voor het gepolariseerde intellectuele debat van die dagen, waarin kritiek op het naoorlogse westerse optreden in de ge(de)koloniseerde Derde Wereld een van de voornaamste onderwerpen was. Voor hen werd het Nieuw-Guinea-echec ook een middel om af te rekenen met het (buitenlandpolitieke) conservatisme van de vorige generatie, door Henk Hofland inmiddels bestempeld als 'de restauratie'.

Mede op basis van hun publicaties, en vooral de "onthullingen" van journalist Willem Oltmans, werd het Nieuw-Guineadebacle ook steeds meer toegeschreven aan één persoon: Joseph Luns.<sup>15</sup> De toenmalige minister van Buitenlandse Zaken zou volgens hen gelogen hebben over de Amerikaanse bereidheid Nederland te steunen tegen een Indonesische aanval. Luns kon ermee weg komen doordat het parlement en zijn medeministers zo overtuigd waren van het morele gelijk in de kwestie, dat zij zich niet konden voorstellen dat Luns maar wat kletste. Illustratief voor de toon van het debat in die jaren is de opmerking waarmee Gase zijn boek *Misleiding of zelfbedrog* besluit:

'De conclusie is dan ook dat het conflict rond Nieuw-Guinea zo hoog heeft kunnen oplopen, omdat vrijwel geheel politiek Den Haag in het begin van de jaren zestig duidelijk deed aan zelfbedrog door de misleidende mededelingen van mr. Luns te geloven en te blijven geloven. Kabinet en parlement dragen daarom samen de

---

<sup>13</sup> Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 289.

<sup>14</sup> Mr. Dirk U. Stikker, *Memoires. Herinneringen uit de lange jaren waarin ik betrokken was bij de voortdurende wereldcrisis* (Nijgh & Van Ditmar Rotterdam – 's-Gravenhage 1966; 2<sup>e</sup> druk) 193; 210-211.

<sup>15</sup> H.J.A. Hofland, *Tegels Lichten. Of Ware Verhalen over de Autoriteiten in het Land van de Voldongen Feiten* (Uitgeverij Contact Amsterdam 1972) 42; Ronald Gase, *Misleiding of Zelfbedrog. Het Nederlandse beleid ten aanzien van Nieuw Guinea* (In den Toren Baarn 1984) 125; Paul van 't Veer, 'De dekolonisatie en de Nederlandse buitenlandse politiek', in: *Nederlands buitenlandse politiek. Heden en verleden* (Baarn: In den Toren 1978) 64-64.

verantwoordelijkheid voor het zinloze verlies van levens, dat het gevolg is geweest voor het falende Nederlandse Nieuw-Guineabeleid. Daarbij rust de grootste last stellig op de schouders van de man die het politiek Den Haag mogelijk heeft gemaakt zichzelf te bedriegen, mr. J.M.A.H. Luns.’<sup>16</sup>

De kwestie van de Amerikaanse garanties leidt tot op de dag van vandaag tot discussie. Met name de auteurs P.B.R. De Geus, Albert Kersten, Drooglever en Jan Willem Brouwer hebben het beeld van de liegende Luns proberen bij te stellen. Volgens De Geus en Kersten heeft Luns wel degelijk toezeggingen van de Amerikanen gekregen omtrent mogelijke steun tegen een Indonesische aanval, al blijft onduidelijk wat deze precies inhielden en in hoeverre Luns deze op waarde wist te schatten.<sup>17</sup> Jan Willem Brouwer concludeert op zijn beurt aan de hand van een analyse van Luns’ opmerkingen tegenover het parlement gedurende de regeerperiode van het kabinet-De Quay (1959-1963) dat Luns ‘de problemen (...) over bondgenootschappelijke steun – voor zover valt na te gaan – niet heeft verhuld.’<sup>18</sup>

Auteurs als C.L.M. Penders, Duco Hellema, John Jansen van Galen, Rimko van der Maar en Hans Meijer blijven niettemin sceptisch over de manier waarop Luns de Amerikaanse “steungarantie” interpreteerde en tegenover het parlement en de ministerraad presenteerde.<sup>19</sup> Van der Maar en Meijer gaan in hun biografie van Herman Van Roijen – de Nederlandse ambassadeur in Washington ten tijde van de Nieuw-Guinea-affaire – zelfs vol in de tegenaanval en stellen aan de hand van hun onderzoek in de privé-archieven van Van Roijen onomwonden dat Luns leed aan ‘wensdenken’ en een ‘*make-believe-verhaal*’ construeerde omtrent de te verwachten Amerikaanse militaire bijstand. Volgens hen negeerde hij cruciale negatieve signalen uit Washington, of hield deze achter voor zijn medeministers, waardoor het kabinet-De Quay langer dan verantwoord was langs de rand van de afgrond heeft gelopen.<sup>20</sup> Daarmee is het debat omtrent de garantiekwestie weer terug bij af.

Enkele auteurs die de afgelopen jaren meer fundamentele kritiek hebben geleverd op de wijze waarop de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek sinds Lijphart wordt geduid, zijn C.L.M. Penders, Remco Raben en Pieter Drooglever. Penders en Raben betwisten de stelling dat Nederland na het verlies van Indië leed aan een trauma; de meeste Nederlanders hadden volgens hen helemaal niet zo’n intense emotionele band met Indië. Bovendien waren zij in de jaren vijftig te druk met zaken als de wederopbouw om zich om het verlies van de kolonie te verbijten.<sup>21</sup> Drooglever gaat in zijn imposante studie *Een daad van vrije keuze* (2006) een stap verder. Meer dan Penders en Raben onderkent hij het belang van emoties en gekrenkte nationale trots in de Nieuw-Guinea kwestie, maar betoogt niettemin dat het Nederlandse vasthouden minder irrationeel was dan Lijphart beweert. De door Nederland aangedragen argumenten, met name de economische (grondstoffen), ideële (zelfbeschikkingsrecht) en praktische (thuisland), hadden volgens hem weldegelijk reële grond en kunnen daarom niet

---

<sup>16</sup> Ronald Gase, *Misleiding of Zelfbedrog*, 125.

<sup>17</sup> P.B.R. de Geus, *De Nieuw-Guineakwestie. Aspecten van buitenlands beleid en militaire macht* (Leiden: Martinus Nijhoff 1984) 204-208; Albert Kersten, *Luns. Een politieke biografie* (Amsterdam: Boom 2010) 219-224, 316; Albert Kersten, ‘Het vodge van Dulles 1958-1962. Amerikaanse steun of dagdroom van Luns?’ *Afscheidsrede Albert Kersten*, Universiteit Leiden; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 368.

<sup>18</sup> Jan Willem Brouwer en Jan Rademakers (red.), *Regeren zonder rood. Het kabinet-De Quay 1959-1963* (Amsterdam Uitgeverij Boom 2007) 239.

<sup>19</sup> C.L.M. Penders, *The West New Guinea Debacle. Dutch Decolonization and Indonesia 1945-1962* (Honolulu: University of Hawaii Press 2002) 364; Duco Hellema, *De Karel Doorman naar Nieuw-Guinea. Nederlands machtsvertoon in de Oost* (Boom – Amsterdam 2005) 39-54, 181; John Jansen van Galen, *Afscheid van de koloniën. Het Nederlandse dekolonisatiebeleid 1942-2012* (Amsterdam: Atlas Contact 2013) 332; Rimko van der Maar en Hans Meijer, *Herman van Roijen (1905-1991). Een diplomaat van klasse* (Amsterdam: Boom 2013) 336-337, 340-341, 352; 341-433. Zie voor hun terugrijpen op Lijphart, p. 262, 308.

<sup>20</sup> Van der Maar en Meijer, *Herman van Roijen*, 352.

<sup>21</sup> Penders, *The West New Guinea Debacle*, 440; Remco Raben, ‘Postkoloniaal Nederland,’ in: *Internationale Spectator* juli / augustus 2000 LIV nr. 7/8, 359-364.

worden afgedaan als gelegenheidsargumenten. Drooglevers eindoordeel luidt dat de strijd voor Nieuw-Guinea weliswaar ‘een daad van verzet en de uitdrukking van een streven om nog iets uit de Indische puinhoop te redden’, maar dat is volgens hem nog geen reden ‘om de eerder vermelde combinatie van motieven en omstandigheden als irrelevant terzijde te schuiven. Zonder de geldigheid hiervan had ook het sentiment zich niet op deze wijze kunnen ontladen.’<sup>22</sup>

Met hun kritiek zetten Penders, Raben en vooral Drooglever een belangrijke stap op weg naar een meer evenwichtig beeld van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek. Zeker Drooglevers conclusie hint op het feit dat de beleidsmakers in de jaren veertig en vijftig vanuit een heel ander internationaal-politiek kader dachten en werkten dan de meeste onderzoekers en publicisten vanaf medio jaren zestig gewoon zijn te doen. De Amerikaanse koloniaal historicus Frederick Cooper zou met Drooglevers *Een daad van vrije keuze* in de hand stellen dat veel Nederlandse historici en politicologen zich aangaande Nieuw-Guinea schuldig hebben gemaakt aan *doing history backwards*.<sup>23</sup> Met de kennis (achteraf) van de jaren zestig en zeventig – toen de algehele dekolonisatie een feit was – is het makkelijk om te concluderen dat het Europese kolonialisme en daarmee de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek tot mislukken gedoemd was. Een dergelijke voorstelling van zaken is in belangrijke mate gebaseerd op anachronismen en gaat voorbij aan het feit dat de internationaal-politieke realiteit voor politici en opiniemakers van toen anders of in ieder geval aanzienlijk diffuser was. De (vermeende) noodlottigheid van een nieuw koloniaal avontuur in het uiterste Oosten van de Indonesische archipel was anno 1949 voor de toenmalige actoren minder evident.

De kanttekeningen van Penders, Raben en Drooglever hebben in de literatuur echter nauwelijks ingang gevonden. In de reeks recente publicaties lijken alleen Hans Daalder en Jelle Gaemers er in het laatste deel van hun monumentale Drees-biografie hierbij aansluiting te zoeken. Zij stellen dat Willem Drees, premier van het kabinet dat tot de uitzondering van Nieuw-Guinea besloot, ‘te zeer overtuigd [was] van de juistheid van de soevereiniteitsoverdracht in 1949 om Nieuw-Guinea te zien als symbool dat nog enigszins behouden moest blijven van al het groots dat Nederland in de Gordel van Smaragd in eeuwen had verricht.’<sup>24</sup> Voor de overige auteurs die zich de afgelopen jaren over de kwestie gebogen hebben, geldt *The Trauma of Decolonization* nog onverminderd als de Catechismus van de Nieuw-Guineakwestie. Zij bestempelen de Nederlandse koloniale politiek in de Oost na 1949 in navolging van Lijphart nog steeds vooral als een ‘atavisme’, een uiting van respectievelijk ‘subjectief-psychologische’ of ‘irrationele’ factoren, van ‘ressentiment’, ‘koloniale frustraties’ of ‘wrok’ jegens Indonesië en Soekarno; kortom van een ‘trauma.’ Het primaat van de emoties in de analyse van zowel de opkomst als de ondergang van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek staat nog fier overeind.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 147, 174. Deze visie is recent verder uitgewerkt door Vincent Kuitenbrouwer in het artikel: Kuitenbrouwer, ‘Beyond the ‘Trauma of Decolonization’: Dutch Cultural Diplomacy during the West New Guinea Question (1950-1962),’ in: *The Journal of Imperial and Commonwealth History* 2016, 44:2, 306-327.

<sup>23</sup> Cooper, *Colonialism in Question*, 18-19.

<sup>24</sup> Hans Daalder en Jelle Gaemers, *Willem Drees 1886-1988. De jaren 1948-1988: Premier en elder statesman* (Amsterdam: Balans 2014) 221.

<sup>25</sup> De recentste publicaties die op de traumathese terugrijpen zijn: Albert Kersten, *Luns. Een politieke biografie* (Amsterdam: Boom 2010) 316, 625; J.J.P. de Jong, *Avondschot. Hoe Nederland zich terugtrok uit zijn Aziatische imperium* (Boom 2011) 645; H.W. van den Doel, *Afscheid van Indië. De val van het Nederlandse imperium in Azië* (Amsterdam 2001; 2<sup>e</sup> herziene druk) 360, 368; John Jansen van Galen, *Afscheid van de koloniën*, 322-323; 551-552, 575; Duco Hellema, *Nederland in de wereld. De buitenlandse politiek van Nederland* (2010) 173; Duco Hellema, *De Karel Doorman naar Nieuw-Guinea. Nederlands machtsvertoon in de Oost* (Boom – Amsterdam 2005) 9; Gert Oostindie en Henk Schulte Nordholt, ‘Nederland en zijn koloniale verleden. Moeizame overgang van dekolonisatie naar buitenlands beleid’, in: *Internationale Spectator* jaargang 60, nr. 11 (november 2006) 573; Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 152, 236-239; Bosma, ‘Nederlands Nieuw-Guinea en de late empire



Dat de nuancerings van Drooglever, Penders en Raben nauwelijks ingang hebben gevonden, ligt wellicht mede aan het feit dat ook zij de bredere Europese koloniale politiek en diplomatie in hun kritiek op de traumathese goeddeels buiten beschouwing laten.<sup>26</sup> Drooglever en Penders behandelen meer dan Raben de diplomatieke kant van het verhaal, maar ook zij schaatsen daarbij in de bekende voren en focussen hun analyse nagenoeg volledig op de trilaterale verhoudingen tussen Nederland, de Verenigde Staten en Indonesië. Hierdoor kon ook na lezing van Drooglevers *Een daad van vrije keuze* en Penders *The West New Guinea Debacle* het beeld blijven bestaan van een zonderlinge actie, waarvoor weliswaar enige reële argumenten bestonden, maar die feitelijk onbezonnen en weinig realistisch was in het licht van de dynamiek die de Koude Oorlog ontwikkelde in Zuidoost-Azië. Zo heeft John Jansen van Galen in *Afscheid van de koloniën* (2013), het meest recente overzichtswerk van de Nederlandse dekolonisatie, opnieuw kunnen stellen dat Nederland ‘Nieuw-Guinea tegen de klippen van de wereldpolitiek op [bleef] vasthouden.’<sup>27</sup>

Deze conclusie wordt echter onhoudbaar als we de bredere Europese politiek in ogenschouw nemen en de Nederlandse, alsmede de Australische en Amerikaanse interactie met de andere koloniale mogendheden in de analyse betrekken. Om goed zicht te hebben op die context, is het raadzaam om eerst de belangrijkste ontwikkelingen in de internationale historiografie aangaande dekolonisatie op een rijtje te zetten. Deze fungeren als kader voor de heranalyse van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek.

## NIEUWE INZICHTEN IN DE EUROPESE DEKOLONISATIE

De belangrijkste historiografische vernieuwingen die van belang zijn voor een her-analyse van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek kwamen de afgelopen jaren vooral uit Groot-Brittannië en de Verenigde Staten. Britse en Amerikaanse historici proberen bijvoorbeeld meer dan hun Nederlandse (en Franse en Belgische) collega’s bij het bestuderen van de Europese naoorlogse koloniale politiek in de late jaren veertig en vijftig uit de enge nationale kaders en gebruikelijke traditionele paradigma’s – de triomf van de natiestaat, de impact van de Koude Oorlog – te breken.<sup>28</sup> Zij benadrukken niet alleen het belang en de vormende kracht van koloniaal Europa in Azië en Afrika in de naoorlogse decennia, maar richten zich in het verklaren van het hoe en waarom van de Europese koloniale politiek in de late jaren veertig

---

*builders*,’ 25. Enkele oudere studies die de traumathese benadrukken, zijn onder meer: Ben Koster, *Een verloren land. De regering-Kennedy en de Nieuw-Guineakwestie 1961-1962* (Baarn: Anthos 1991) 7-8; A.E. Pijpers, ‘Dekolonisatie, compensatiedrang en de normalisering van de Nederlandse buitenlandse politiek’ in: *Internationale Spectator februari* 1991 xlv 2, 63-64; J.A.A. Van Doorn, *De laatste eeuw van Indië. Ontwikkeling en ondergang van een koloniaal project* (Amsterdam 1994) 306; J. Van Goor, *De Nederlandse koloniën. Geschiedenis van de Nederlandse expansie 1600-1975* (Den Haag: Sdu Uitgeverij 1994) 346; Elsbeth Locher-Scholten, ‘Verwerking en koloniaal trauma. Balans van begrippen,’ in: *bzzlletin*, 228 (september 1995).

<sup>26</sup> Drooglever, *Een daad van Vrije keuze*, 316.

<sup>27</sup> Jansen van Galen, *Afscheid van de koloniën*, 568.

<sup>28</sup> Zie bijvoorbeeld: Nicolas Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute 1949-1962* (New York: The Edwin Mellen Press 2008); Stuart Hamilton Drummond, *Britain’s Involvement in Indonesia 1945-1963* (London 1979); Alan James, *Britain and the Congo Crisis, 1960-1963* (London: Macmillan Press LTD 1996); Matthew Connelly, *A Diplomatic Revolution. Algeria’s Fight for Independence and the Origins of the Post-Cold War Era* (Oxford 2002); Mark Atwood Lawrence en Fredrick Logevall, *The First Vietnam War. Colonial Conflict and Cold War Crisis* (Harvard 2007); Martin Thomas, *The French North African Crisis. Colonial Breakdown and Anglo-French Relations, 1945-62* (Macmillan 2000); John Darwin, ‘Diplomacy and Decolonization’, in: Kent Fedorowich and Martin Thomas, *International Diplomacy and Colonial Retreat* (London 2001) 5-24; John Kent, *The Internationalization of Colonialism. Britain, France, and Black Africa, 1939-1956* (Oxford: Clarendon Press 1992).

en vijftig ook vaker op het belang van de diplomatieke en beleidsmatige interactie tussen de Europese koloniale mogendheden. De Britse historicus John Darwin stelt zelfs dat de Britse dekolonisatie enkel goed te begrijpen is wanneer zij in de context van de desintegratie van de overige Europese koloniale imperia wordt bestudeerd.<sup>29</sup> In Nederland is dit eigenlijk alleen voor de eerste jaren van de dekolonisatie van Indië goed onderzocht.<sup>30</sup>

De nieuwe inzichten en enkele daaruit voortvloeiende concepten zijn binnen de Angelsaksische geschiedschrijving courant geworden, maar binnen de Nederlandse historiografie over de Nieuw-Guineakwestie nauwelijks geïncorporeerd.<sup>31</sup> Datzelfde geldt voor de recentste inzichten in de rol van de voornaamste niet-Europese spelers in het naoorlogse dekolonisatieproces: de Verenigde Staten, de Sovjet-Unie, de zogenoemde Afro-Aziatische landen en de verschillende bevolkingsgroepen in de koloniën. Ook deze zijn van belang voor een beter begrip van de context waarin Nederland tot het besluit kwam om ondanks het verlies van Indië aan Nederlands Nieuw-Guinea vast te houden.

## COLLECTIEVE KOLONIALE VASTHOUDENDHEID

Een van de belangrijkste veranderingen binnen de historiografie van de dekolonisatie betreft het Europese geloof en vertrouwen in de mogelijkheden om het koloniale project na de oorlog met behulp van de nodige hervormingen in verschillende gebieden en regio's voort te zetten. Dit geloof was wijdverbreid. Slechts weinig politici, beleids- en opiniemakers vermoedden in 1945 dat het koloniale project medio jaren zestig nagenoeg volledig zou zijn opgeheven. Zij hadden nauwelijks het besef dat zij in een proces verwickeld waren waarbij de koloniale imperia in de context van de Koude Oorlog en het opkomende nationalisme in de koloniën geheel zouden moeten plaatsmaken voor een veelvoud aan soevereine natiestaten. Deze vanaf de jaren zestig populair geworden opvatting is – zoals historici als Frederick Cooper, Martin

---

<sup>29</sup> John Darwin, 'Decolonization and the End of Empire', in: Robin W. Hinks (ed.), *The Oxford History of the British Empire. Volume V: Historiography* (Oxford 1999) 541-557.

<sup>30</sup> Zie voor de opstelling van de Europese koloniale mogendheden in de kwestie Indië onder meer J.J.P. de Jong, *Avondschot. Hoe Nederland zich terugtrok uit zijn Aziatische imperium* (Boom 2011), passim. Zie voor een breder vergelijkend perspectief: M. Kuitenbrouwer, 'The Indonesian Revolution', in: *Utrechtse Historische Cahiers*, jaargang 7 (1986) nr. 2/3, p. 101-128. **Zie verder voor Frankrijk:** H. W. van den Doel, 'Les Hollandais sont devenus des maîtres colonisateurs', in: M. Ph. Bossenbroek (red.), *Met de Franse Slag. Opstellen voor H. L. Wesseling* (Leiden 1998) 23-47. **Voor Engeland:** Van den Doel, *Afscheid van Indië*, hoofdstuk 5 en 6; J.J.P. de Jong, *Diplomatie of strijd. Het Nederlands beleid tegenover de Indonesische revolutie 1945-1947* (Amsterdam: Boom 1988) passim; C. Fasseur, *De leeuw en de Chesire Kat. Engeland, Nederland en de dekolonisatie van Indonesië 1945-1949* (Amsterdam: Koninklijke Akademie van Wetenschappen 1999). **Voor België:** S.L. van der Wal, 'België en het Nederlands-Indisch conflict', in: *Bijdragen en Mededelingen Betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, deel 89, aflevering 3 (1974) 385-395; Bart Stol, 'Trouwe Koloniale Bondgenoten. Nederland, België en de Europese dekolonisatie, 1945-1963', in: Duco Hellma, Rik Coolsaet en Bart Stol (red.) *Nederland-België. De Belgisch-Nederlandse betrekkingen vanaf 1940* (Amsterdam: Boom 2011) 78-108. **Zie voor Nieuw-Guinea:** noot 9; tevens Bart Stol, 'De enige zekere bondgenoot. Nederland, Frankrijk en de zwanenzang van het Europese kolonialisme (1950-1962)', in: *Tijdschrift voor Geschiedenis*, jaargang 122, nr. 1 (2009) 19-33. **Speciale vermelding** verdient ten slotte Niek Pas, die met zijn studie naar de Nederlandse perceptie van de Algerijnse crisis belangrijk pionierswerk heeft verricht naar het Nederlandse (de)koloniatiedebat in de jaren vijftig: Niek Pas, *Aan de wieg van het Nieuwe Nederland. Nederland en de Algerijnse oorlog 1954-1962* (Amsterdam: Wereldbibliotheek 2008); Niek Pas, *Les Pays-Bas et la Guerre d'Algérie* (Alger: Barzakh 2013). Zie ook: Duco Hellema, 1956. *De Nederlandse houding ten aanzien van de Hongaarse revolutie en de Suezcrisis* (Amsterdam 1990).

<sup>31</sup> Een uitzondering is: Ulbe Bosma, 'Nederlands Nieuw-Guinea en de late Empire Builders,' in: *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis* 6 (2009) nr. 3, 2-25.

Shipway en Wm. Roger Louis aangeven – vooral gebaseerd op kennis achteraf; een kennis die de toenmalige beleidsmakers niet *konden* bezitten.<sup>32</sup>

Deze verandering van inzicht is mede gebaseerd op veranderingen in de analyse van de Britse naoorlogse koloniale politiek. Deze was behoudender dan veel historici en politicologen lange tijd betoogden. Groot-Brittannië gold tot in de jaren negentig veelal als een prudente koloniale mogendheid die zich na 1945 verzoende met het feit dat het tijdperk van het kolonialisme voorbij was. De Britten verzetten zich niet tegen de opmars van het onafhankelijkheidsstreven in hun koloniën en, in de woorden van Lijphart: ‘*withdrew gradually and gracefully from India and other Asian and African areas*’.<sup>33</sup> De huidige generatie Britse historici stelt echter nadrukkelijker dat deze visie te rooskleurig is en benadrukt juist meer het behoudende karakter van de naoorlogse Britse koloniale politiek.<sup>34</sup> De onafhankelijkheid van India in 1947 was niet – zoals vaak is beweerd – het startsein voor de progressieve en gestuurde ontmanteling van het Britse Empire; integendeel. Het beleid van de Britse Labour-regering van Clemens Attlee (1945-1951), en zeker het beleid van de conservatieve regeringen Churchill (1951-1955) en Eden (1955-1957) was erop gericht om de spoedige desintegratie van het *Empire* zoveel mogelijk een halt toe te roepen. Alle waren geneigd om een streep te trekken na het verlies van India en zich hard te maken voor het voorlopige behoud van de resterende gebieden in Zuidoost-Azië (Borneo, Sarawak, Singapore, Hongkong en, zei het slechts voorlopig, Malakka) en Afrika, de Stille Oceaan, de Caraïben en Zuid-Amerika. Sommige historici spreken in dit kader zelfs van de creatie van een *Fourth British Empire*.<sup>35</sup> De motieven waren de bekende koloniale thema’s: de wens om gemakkelijk en goedkoop toegang te houden tot voor de Britse economie essentiële grondstoffen, missie- en ontwikkelingsdrang, maar ook prestige: Veel Britten zagen het Empire nog steeds als een middel om zich als grote mogendheid in de internationale politiek te doen gelden.

De veranderende kijk op de naoorlogse Britse kolonialisme heeft belangrijke implicaties voor de waardering en analyse van de bredere Europese naoorlogse koloniale politiek. De vermeende Britse bereidheid om het eigen koloniale rijk na de oorlog te ontmantelen en zich aan de nieuwe realiteiten van de naoorlogse wereldorde aan te passen, is altijd een sterk aanvullend argument geweest om het beleid van de andere koloniale mogendheden te bekritisieren, om niet te zeggen te diskwalificeren. Vooral de koloniale politiek van Frankrijk en Nederland verwierf in vergelijking met de Britse een kwade reuk. In de oude analyse golden zij als de conservatieve machten die, gedreven door gevoelens van

---

<sup>32</sup> Wm. Roger Louis, *Imperialism at Bay. The United States and the Decolonization of the British Empire, 1941-1945* (Oxford: At the Clarendon Press 1977) 92, 298, 444, 565; Cooper, *Colonialism in Question*, 18-19; Shipway, *Decolonization and its Impact*, 1-3; Thomas, Moore, Butler, *Crises of Empire*, 411.

<sup>33</sup> Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 8. Zie ook onder meer: Ronald Robinson, ‘Andrew Cohen and the Transfer of Power in Tropical Africa, 1940-1951’, in: W.H. Morris-Jones and Georges Fisher (eds.) *Decolonization and After: The British and French experiences* (London: Cass, 1980) 50-72; R.D. Pearce, *The Turning Point in Africa: British Colonial Policy, 1938-1948* (London: Cass 1982).

<sup>34</sup> De literatuur aangaande het Britse naoorlogse kolonialisme is enorm; een greep: Wm. Roger Louis, ‘The Dissolution of the British Empire’, in: *The Oxford History of the British Empire. Volume IV: The Twentieth Century* (Oxford 1999) 329 – 331; John Darwin, ‘Was there a Fourth British Empire?’ in: Martin Lynn (ed), *The British Empire in the 1950s. Retreat or Revival?* (Palgrave Macmillan 2006), 23-24; A.J. Stockwell, ‘British Decolonization: The Record and the Records’, in: *Contemporary European History*, volume 15, nr 4 (2006), 575-577. Zie ook: John Darwin, *The End of the British Empire. The Historical Debate* (Oxford 1991); Ronald Hyam, *Britain’s Declining Empire. The Road to Decolonisation 1918- 1968* (Cambridge 2006); L.J. Butler, *Britain and Empire. Adjusting to a Post-Imperial World* (London 2002); Peter Hennessy, *Having it so good. Britain in the Fifties* (London: Penguin 2006) 476; Cooper, *Decolonization and African Society*, 7-8; Shipway, *Decolonization and its Impact*, 85.

<sup>35</sup> John Darwin, ‘Was there a Fourth British Empire?’ in: Martin Lynn (ed), *The British Empire in the 1950s. Retreat or Revival?* (Palgrave Macmillan 2006), 23-24. Zie ook: Darwin, *The Empire Project. The Rise and Fall of the British World System 1830-1970* (Cambridge: Cambridge University Press 2009) 514-590.

prestige en grandeur, weigerden om hun imperia op te geven en daardoor in hopeloze koloniale oorlogen verzeild raakten. Hun verzet tegen de onstuitbare opmars van het nationalisme in de gekoloniseerde wereld in de context van de Koude Oorlog was in wezen een “atavisme”, een “irrationele” strijd tegen de tijd en daarmee gedoemd om te mislukken.<sup>36</sup>

Deze stellingen worden echter lastig vol te houden, nu blijkt dat de braafste leerling van de koloniale klas het ook allemaal niet zo helder zag en feitelijk eenzelfde politiek nastreefde. De tegenwerping dat de nieuwe analyse van de Britse naoorlogse koloniale politiek dan leidt tot de conclusie dat ook het Britse beleid “irrationeel” was en er na de oorlog feitelijke sprake was van collectieve Europees-koloniale ontkenningsoefening gaat niet op. Zoals we verderop zullen zien, blijkt uit recent onderzoek dat ook de andere internationale spelers als de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie niet geloofden dat het einde van het kolonialisme nabij was. De meeste Britse en Amerikaanse historici nemen bij hun analyse van de naoorlogse Europese overzeese politiek daarom nu als uitgangspunt dat de wereld voor de toenmalige beleidsmakers en politici zeer ambigu was en gespeend van zekerheden over de toekomstige internationaal-politieke ordening. Een succesvolle doorstart van het kolonialisme in de jaren veertig en vijftig leek voor de meeste toenmalige politici, beleids- en opiniemakers zeker tot de mogelijkheden te behoren. Koloniale vasthoudendheid kon daarom de norm blijven en kan moeilijk worden afgedaan als een atavisme.

Dit alles wil niet zeggen dat er niet veel veranderde. Ook de huidige generatie historici blijft de Tweede Wereldoorlog als een belangrijk breekpunt zien. De oorlog betekende een ongekende slag voor de Europese imperiale positie in bepaalde delen van de wereld. In Zuidoost-Azië gaven de Japanse veroveringen (1941-1945) het startsein voor de eerste grote dekolonisatiegolf, waarbij voornamelijk Europese koloniën (Brits-Indië, Frans Indo-China en Nederlands-Indië) tussen 1946 en 1954 onafhankelijkheid verwierven. De oorlog betekende tevens het einde van een aantal Europese protectoraten in het Midden-Oosten. Frankrijk verloor als gevolg van de strijd in Europa zijn greep op Libanon en Syrië (beide 1943/44), Groot-Brittannië moest Palestina (1948) opgeven, en zag zich bovendien gedwongen om in 1954 de militaire bezetting van het Suezkanaal in Egypte te staken. Niet minder betekenisvol was de impact van de verschrikkingen van de Jodenvervolging en de bezetting van Europa door nazi-Duitsland. Deze ondermijnde ook de op raciale grondslagen gebaseerde rechtvaardiging van de (blanke) Europese overheersing van Aziatische en Afrikaanse volkeren. Na 1945 was het niet meer de inherente superioriteit van (West-)Europa die als basis voor de internationaal-politieke ordening gold, maar de (vermeende) gelijkwaardigheid van alle volkeren.

Dit kwam het meest pregnant tot uitdrukking in de oprichting van de Verenigde Naties, die onder meer tot doel hadden om het zelfbeschikkingsrecht van *alle* volkeren te garanderen. De meeste historici benadrukken nu echter veel meer dan de oudere generatie(s) dat de oorlog naast tegenslagen ook (nieuwe) kansen bood voor het Europese kolonialisme, met name in Afrika, de Caraïben, en Pacifische regio's als Melanesië. Een belangrijk concept wat dat betreft – alsmede voor de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek – is de *second colonial occupation*.

---

<sup>36</sup> Zie onder meer: Tony Smith, ‘Patterns in the Transfer of Power: A Comparative Study of French and British Decolonization’, in: Prosser Gifford and Wm. Roger Louis, *The Transfer of Power in Africa. Decolonization, 1940-1960* (Yale University 1982) 87-98; Hendrik Spruyt, *Ending Empire. Contested Sovereignty and Territorial Partition* (Cornell University Press London, Ithaca 2005) 2; Wesseling, ‘Naar een geschiedenis van de dekolonisatie’, 252-268, 252; Kuitenbrouwer, ‘Dekolonisatie en revolutie in vergelijkend perspectief: Indonesië, India en Indochina’, 101-128, 118; P.C. Emmer, ‘De contractie van het Westen: de dekolonisatie na 1945’, in: J.L. Heldring, H. Rennen en R.B. Soetendorp (red.), *Geschiedenis na 1945* (Utrecht 1985), pp. 75-97, 84-85; Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 381.

## SECOND COLONIAL OCCUPATION

De term *second colonial occupation* – of tweede koloniale bezetting – is in 1976 gemunt door de historici D. Low en J. Lonsdale en verwijst oorspronkelijk naar de Britse naoorlogse koloniale politiek in Oost en zuidelijk Afrika.<sup>37</sup> De term heeft echter een bredere toepasbaarheid en dekt bijvoorbeeld ook in veel opzichten de lading voor wat betreft de Franse, Belgische en Portugese naoorlogse koloniale politiek in tropisch of sub-Sahara Afrika.

Veel Europese gebieden in deze regio kenden voor de Tweede Wereldoorlog een marginaal bestaan. De meeste waren in de laatste drie decennia van de negentiende eeuw tijdens de *Scramble for Africa* in rap tempo geannexeerd, maar de koloniale ontwikkeling en de uitbouw van de koloniale staat bleven er vervolgens veelal achter, zeker in vergelijking met de Europese kerngebieden in Zuidoost-Azië (Brits-India, Nederlands Indië) en Noord-Afrika (Frans Algerije).

Mede onder invloed van het opkomende nationalisme in de Europese koloniën in Azië en de economische depressie, kwamen sommige van deze gebieden (Kenia en Congo met name) in de loop van de jaren twintig en dertig niettemin opnieuw in de belangstelling te staan, bijvoorbeeld als vestigingsgebied voor blanke boeren en ondernemers. Het was echter de oorlog die een verandering in waardering van de regio als geheel teweegbracht. De Japanse verovering van de voornamelijk Europese koloniën in Zuidoost-Azië betekende een werkelijke impuls voor de tweede koloniale bezetting in Afrika: veel Afrikaanse koloniën bewezen zich als *assets*, die de noodzakelijke grondstoffen konden leveren voor de geallieerde oorlogsinspanning en na 1945 voor de wederopbouw van West-Europa.<sup>38</sup>

De tweede koloniale bezetting van Afrika behelsde echter meer dan een herwaardering van potentiële en veronachtzaamde wingewesten. De economische ontwikkeling ging gepaard met een snelle uitbouw van de koloniale staat en belangrijke nieuwe investeringen in de sociale en politieke ontwikkeling van de gekoloniseerde volkeren: vanaf de late jaren veertig zetten de Europese koloniale mogendheden grote nieuwe ontwikkelingsprojecten op touw in Afrika, waarbij ze flink investeerden in onderwijs, gezondheidszorg en infrastructuur. Deze waren bedoeld om de bevolking op termijn in te kunnen zetten in de nieuwe economie, maar dienden tevens als rechtvaardiging voor de hernieuwde Europese bemoeienis en voortzetting van de Europese soevereiniteit. Aanvankelijk werden deze projecten vooral gefinancierd uit de eigen baten van de individuele koloniën, maar dat veranderde in de loop van de jaren vijftig. Naarmate de wederopbouw van Europa zijn voltooiing naderde, werd de koloniale ontwikkelingspolitiek ook steeds meer aangevuld met geld uit de schatkisten van de Europese moederlanden. Aldus braken zij met een van de meest kenmerkende aspecten van het vooroorlogse kolonialisme in Afrika, namelijk de neiging om de kolonie primair als economisch wingewest te beschouwen.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> D. Low and J. Lonsdale, "Introduction," in: D. Low and A. Smith (eds), *The Oxford History of East Africa* (Oxford: University of Oxford Press 1976) 1-64.

<sup>38</sup> Low and Lonsdale, 'Introduction,' 1-64; John Darwin, *The Empire Project. The Rise and Fall of the British World-System 1830-1970* (Cambridge: Cambridge University Press 2009) 558-559; Hyam, *Britain's Declining Empire*, 91; Shipway, *Decolonization and its Impact*, 116; John Lonsdale 'East Africa', in: Judith M. Brown and Wm. Roger Louis (eds.) *The Oxford History of the British Empire: Volume IV The Twentieth Century* (Oxford 1998) 538; Butler, *Britain and Empire*, 81-85; Guy Vanthemsche, *Congo. De impact van de kolonie op België* (Tiel: Lannoo 2007) 40-41; 99-103, 111, 125-127; Denise Bouche, *Histoire de la colonisation française. Tome second : Flux et reflux (1815-1962)* (Librairie Arthème Fayard 1991) 464-474.

<sup>39</sup> Low and Lonsdale, 'Introduction,' 13; Vanthemsche, *Congo*, 66, 69; Zana Aziza Etambala, *De teloorgang van een modelkolonie. Belgisch Congo 1958-1960* (Leuven / Voorburg: Acco2008) 44-45; Butler, *Britain and Empire*, 80-85; Hyam, *Britain's Declining Empire*, 87, 139-146; Denise Bouche, *Histoire de la colonisation française. Tome second*, 464-474.

In Afrika probeerden de koloniale mogendheden zich na de oorlog zo als het ware ook opnieuw te bewijzen en uit te vinden als koloniale ontwikkelaars. De naoorlogse koloniale ontwikkelingspolitiek steunde overigens nog steeds op de in het Westen breed aanvaarde axioma dat de Afrikaanse en Arabische (en Berberse) bevolking te “achterlijk” was om zichzelf te verheffen en zelfstandig een staat te besturen. Voortijdige opheffing van de koloniale voogdij zou, zo luidde de politieke en intellectuele consensus in het naoorlogse Europa, het in veel opzichten nog duistere continent doen terugvallen in de brute Hobbesiaanse natuurtoestand, vol armoede, ellende en strijd.<sup>40</sup>

Een ander belangrijk element van de naoorlogse koloniale ontwikkelingspolitiek was het voornemen om de Afrikaanse en Arabische bevolking sneller en structureler bij het politieke besluitvormingsproces te betrekken dan voor de oorlog het geval was geweest. Eerst bij lokale zaken, maar op termijn ook bij het hoogste bestuur van de koloniale staat. Hoewel raciale vooroordelen op de achtergrond een cruciale rol bleven spelen bij de beleidsbepalingen hierover, verdween deze in de loop van de jaren veertig en vijftig uit de officiële retoriek, terminologie en beleidsrechtvaardiging. De oude, op raciale gronden gebaseerde “natuurlijke overheersing” van de Afrikaan of de Arabier door de blanke Europeaan, was mede door de verschrikkingen van nazi-Duitsland definitief in diskrediet geraakt.<sup>41</sup>

Hoewel in de praktijk vaak een stap-langzaam-beleid bleef gelden, werd progressieve samenwerking met en participatie van de plaatselijke bevolking in het koloniale bestuur de formules, die de voortzetting van de Europese overheersing moesten garanderen. Dit had zelfs zijn weerslag op de benaming die de Europese koloniale imperia na 1945 kregen opgespeld. De oude, compromitterende namen als Empire of Rijk maakten plaats voor predicateden waarin de connotatie van verovering en dominantie waren weggepoetst en die refereerden aan de hoegenaamde gelijkheid der delen waaruit de Europese imperia bestonden. Britse politici bijvoorbeeld spraken steeds vaker van ‘partnership’ als ze het hadden over de relatie met de koloniën, en de benaming *The British Empire* vervingen zij steeds meer door *Commonwealth, of Empire-Commonwealth*; in Frankrijk werd *l’Empire colonial français* op zijn beurt *l’Union Française* (vanaf 1958 *la Communauté Française*) en Belgische politici begonnen in de loop van de jaren vijftig te spreken over de toekomstige *Belgisch-Congolese gemeenschap*.<sup>42</sup> Portugal vormde de eenzame uitzondering op de regel. Het fascistische regime van Salazar bleef zijn naoorlogse koloniale politiek omgeven met vooroorlogse retoriek en weigerde de bevolking in zijn koloniën inspraak of medezeggenschap te geven in het bestuur.<sup>43</sup>

Afrika groeide vanaf de jaren veertig dankzij de Europese ontwikkelingspolitiek uit tot het voornaamste nieuwe kerngebied van het Europese koloniale stelsel. Het proces van de tweede koloniale bezetting kreeg echter ook elders zijn beslag. Een belangrijke regio die dankzij de oorlog en de eerste dekolonisatiegolf in Azië op de voorgrond trad, waren de

---

<sup>40</sup> Low and J. Lonsdale, ‘Introduction,’ 9; Shipway, *Decolonization and its Impact*, 116-135; Hyam, *Britain’s Declining Empire*, 40-48, 88. Zie ook: Archief Belgische Kamer der Volksvertegenwoordigers, Parlementaire Handelingen 18/1/1949, p. 15.

<sup>41</sup> Connelly, *A Diplomatic Revolution*, 27 – tevens: noot 61 en 62; Cooper, *Decolonization and African Society*, 467-68. Frederick Cooper, ‘States, Empires and Political Imagination’, in: *Colonialism in Question* (2005) 187, 202; Hyam, *Britain’s Declining Empire*, 87-90.

<sup>42</sup> Darwin, *The Empire project*, 570-574; Hyam, *Britain’s Declining Empire*, 90; Marc Michel, *Décolonisations et émergence du tiers monde* (Paris: Hachette Supérieure (1993) 2005 2e édition) 94-98; Vanthemsche, *Congo*, 69-70.

<sup>43</sup> Zie hiervoor onder meer: Thomas, Moore and Butler, *Crises of Empire*, 393-397; Kenneth Maxwell, ‘Portugal and Africa: The Last Empire,’ in: Porsser Gifford and Wm. Roger Louis, *The Transfer of Power in Africa. Decolonization 1940-1960* (New Haven and London: Yale University Press 1982) 337-339; Spruyt, *Ending Empire*, 176-187; Bernard Droz, *Histoire de la décolonisation au xxe siècle* (Éditions du Seuil 2006) 108; NA, Codearchief Buitenlandse Zaken 1945-1954, map 14398: Schrijven Gezant P. van Buttingha Wickers, no. 2209/268, 31/5/1950; map 14473: Schrijven E.N. Van Kleffens aan ministerie, no. 2287/201, 26/4/1954.

eilanden van Melanesië en aanverwante eilandgroepen in de Stille Oceaan – de regio waar ook Nieuw-Guinea etnisch en geografisch toe behoort. Hun verhaal kende de nodige parallellen met Afrika. Zij waren aan het einde van de negentiende eeuw eveneens geclaimd en geannexeerd door de Britten, Duitsers, Japanners en Nederlanders, om vervolgens net als de Afrikaanse koloniën weer in betrekkelijke vergetelheid terug te vallen. Tijdens de strijd tegen Japan bleken de eilanden in deze regio echter van grote strategische waarde als verdedigingsgordel rond Australië en, later in de oorlog, als schakelpunt voor de Amerikaanse opmars in de regio. Dit belang nam als gevolg van de komst van de Koude Oorlog naar Azië alleen maar toe. Zowel Australiërs als de Amerikanen zagen de eilanden van Melanesië samen met Japan, de Filipijnen en Taiwan als onderdeel van de zogeheten *chain of strategic islands*, een vooruitgeschoven geografische verdedigingsgordel die Australië en de Verenigde Staten beschermde tegen een directe aanval van de communistische mogendheden.<sup>44</sup>

De strategische herwaardering van Melanesië was samen met de in westerse ogen ongekende armoede wellicht de belangrijkste stimulans voor de Europese koloniale mogendheden om na de oorlog de sociaaleconomische en politieke ontwikkeling van deze regio eveneens ter hand te nemen.<sup>45</sup>

## IMPERIAL RESHUFFLE

De tweede koloniale bezetting in Afrika en Melanesië werd ook gestimuleerd door de eerste dekolonisatiegolf in Azië en het Midden-Oosten. Beide processen haakten op elkaar in en versterkten elkaar. Het feit dat ze met Afrika een alternatief achter de hand hadden, zorgde ervoor dat Groot-Brittannië en, zij het een aantal jaar later, ook Frankrijk besloten om de strijd voor hun belangrijkste Zuidoost-Aziatische koloniën (respectievelijk India en Indo-China) en hun protectoraten in het Midden-Oosten (Palestina, Egypte en Syrië) op te geven om hun imperium in afgeslankte vorm voort te zetten in Afrika, de Stille Oceaan, de Caraïben, Zuid-Amerika en de hun resterende gebieden in Zuidoost-Azië.<sup>46</sup> Feitelijk was er na de oorlog sprake van wat omschreven zou kunnen worden als een nieuwe *imperial reshuffle* of *imperiale herschikking*, een proces dat vanaf het eerste begin nauw verbonden was geweest met de Europese overzeese expansie. Sinds de zeventiende eeuw hadden de Europese koloniale imperia vele veranderingen en metamorfosen ondergaan, waarbij kerngebieden zoals de Cariben en de vestigingskoloniën in Amerika in de loop der tijd aan belang inboetten

---

<sup>44</sup> Roger Louis, *Imperialism at Bay*, 351-354. Zie ook: FRUS 1955-1957 VOL XII no. 298, p. 474-476: Memorandum of Conversation, 10/11/1954.

<sup>45</sup> Wm. Roger Louis, *Imperialism at Bay*, 92; zie ook Louis, 'Introduction', in: Judith M. Brown and Wm. Roger Louis (eds.), *The Oxford History of the British Empire. Volume IV: The Twentieth Century* (Oxford 1999) 42-43; W. David McIntyre, 'Australia, New-Zealand, and the Pacific Islands', in *The Oxford History of the British Empire. Volume IV: The Twentieth Century*, 680.

<sup>46</sup> Frederick Cooper, *Colonialism in Question, 187-188*, 202; Martin Lynn (ed.), *The British Empire in the 1950s. Retreat or Revival?* (Palgrave Macmillan 2006); John Darwin, *After Tamerlane. The Rise and Fall of Global Empires 1400-2000* (Allen Lane; Penguin 2008), 463; John Darwin, 'Was there a Fourth British Empire?' 23-24. Zie ook: Darwin, *The Empire Project. The Rise and Fall of the British World System 1830-1970* (Cambridge: Cambridge University Press 2009) 514-590; Stockwell, 'British Decolonization: The Record and the Records', 575-577; John Gallagher, *The Decline, Revival and Fall of the British Empire. The Ford Lectures and other Essays* (Cambridge University Press 1982) 146-153; Laurent Cesari, 'The declining Value of Indochina. France and the Economics of Empire 1950-1955', in: Mark Atwood Lawrence en Fredrick Logevall, *The First Vietnam War. Colonial Conflict and Cold War Crisis* (Harvard 2007) 178 – 179,193; W.R. Louis and R. Robinson, 'The Imperialism of decolonisation', in: *Journal of Imperial and Commonwealth History* 22 (1994).

of zelfs compleet verloren gingen en andere, zoals India, juist meer prominentie kregen.<sup>47</sup> Dit proces zette zich na 1945 voort, waarbij Afrika tot het nieuw kerngebied uitgroeide.

Een *imperial reshuffle* bleef meestal niet beperkt tot het vervangen van wingewesten. Zij ging ook gepaard met de herwaardering van oude en de creatie van nieuwe strategische partners en scharnierpunten die de greep op de nieuwe kerngebieden moesten garanderen. Dat was na de oorlog niet anders. Het verlies van India (1947) en het einde van de militaire bezetting van het Suezkanaal (1954) betekende niet alleen een economische tegenslag voor Groot-Brittannië, maar tevens een groot strategisch verlies. India was een van de voornaamste leveranciers van soldaten voor het Britse leger in Zuidoost-Azië en droeg zo in belangrijke mate bij aan zowel de expansie als de verdediging van het Empire.<sup>48</sup> Met de beëindiging van het Brits-Egyptische verdrag dat de Britse greep op het Suezkanaal garandeerde, dreigde Groot-Brittannië bovendien de controle te verliezen op de verbinding met zijn resterende gebieden in Azië, Oost-Afrika en Melanesië.<sup>49</sup>

Om hun positie in Azië en Afrika te kunnen blijven verdedigen, moesten de Britten op zoek naar alternatieven die de functies van de verloren kern- en sleutelgebieden konden overnemen. Het verlies van India werd deels opgevangen door nauwer samen te werken met Australië en Nieuw-Zeeland; de oude dominions leverden militairen voor de Britse bases in het Midden-Oosten en voor de strijd tegen de communistische opstandelingen in Malakka, het belangrijkste overgebleven Britse gebied in Zuidoost-Azië.<sup>50</sup> Tegelijkertijd wonnen de Britse marinebases in Singapore en Hongkong aan belang. Dankzij deze steunpunten behield Groot-Brittannië de mogelijkheid om zijn militaire macht tot diep in Azië te blijven projecteren en zich daar ook na het verlies van India als grootmacht te manifesteren.<sup>51</sup>

Ook het verlies van de directe controle over het Suez-kanaal wisten de Britten op te vangen. In de late jaren veertig en vijftig versterkten zij hun bases in onder meer Cyprus, Kenia en Aden. Deze gebieden beheersten de mondingen van het Suez-kanaal, waardoor de Britten de doorvaart konden blijven controleren.<sup>52</sup> De strategische op- of herwaardering van deze steunpunten had wel tot gevolg dat de Britten hier sterker geneigd waren om verzet tegen hun koloniale overheersing te bestrijden. De logica van de naoorlogse *imperial reshuffle* bracht met zich mee dat het onafhankelijkheidsstreven in Zuidoost-Azië werd erkend, maar in belangrijke (nieuwe) scharniergebieden van het British Rijk juist krachtig werd bestreden. Met name in Cyprus en Kenia zouden de Britten tonen dat ze niet minder dan de Fransen en de Nederlanders bereid waren om voor het behoud van hun empire te vechten.<sup>53</sup>

De Franse herschikking verliep volgens de zelfde principes als de Britse, maar was minder complex. In de vroege jaren vijftig kwamen de meeste Franse militairen en beleidsmakers tot de conclusie dat de strijd tegen de Vietminh in Indo-China opgegeven moest worden, om de voor Frankrijk veel belangrijker gebieden in Afrika te consolideren.

---

<sup>47</sup> Zie onder meer: Darwin, *The Empire Project. The Rise and Fall of the British World System 1830-1970* (Cambridge: Cambridge University Press 2009); John Gallagher, *The Decline, Revival and Fall of the British Empire*.

<sup>48</sup> H.L. Wesseling, *Europa's koloniale eeuw. De koloniale rijken in de negentiende eeuw, 1815-1919* (Amsterdam: Bert Bakker 2003) 56, 288.

<sup>49</sup> Low and J. Lonsdale, 'Introduction,' 3-4.

<sup>50</sup> W. David McIntyre, 'Australia, New Zealand, and the Pacific Islands,' in: Brown and Louis (eds.), *The Oxford History of the British Empire. Volume IV: The Twentieth Century* (Oxford 1999) 678-679; David McLean, 'Australia and the Cold War: A Historiographical Review', in: *The International History Review*, XXIII, 2 (June 2001) 309-310. Zie ook: David McLean, 'From British Colony to American Satellite? Australia and the USA during the Cold War', in: *Australian Journal of Politics and History*, Vol 52, no. 1 (2006) 74-75. Zie ook: PRO CAB/195/8: Cabinet notes 1/3/1951; CAB/129/44: Note by the Prime Minister 'Pacific Defence' 27/2/1951.

<sup>51</sup> Hyam, *Britain's Declining Empire*, 201; Butler, *Britain and Empire*, 103.

<sup>52</sup> Darwin, *The Empire Project*, 616-617; Hyam, *Britain's Declining Empire*, 150-1554; Butler, *Britain and Empire*, 110-112.

<sup>53</sup> Shipway, *Decolonization and its Impact*, 140-171; Hyam, *Britain's Declining Empire*, 202-208.



Vanaf 1952 zouden zij zich steeds meer gaan richten op het veiligstellen van de protectoraten Tunesië en Marokko, waar in navolging van het succesvolle verzet van de Vietminh in Indo-China eveneens opstanden uitbraken tegen de Franse overheersing. De protectoraten waren belangrijke scharniergebieden van het Franse imperium in Afrika. Ze verdedigden de flanken van Algerije, Frankrijks enige vestigingskolonie en veruit belangrijkste overzeese gebied, en “dekten” zo de directe verbinding tussen het moederland en de koloniën in tropisch Afrika. De wens om het kolonialisme in Afrika voort te zetten, maakte dat de Fransen er veel aan gelegen was om hun greep op Marokko en Tunesië te handhaven.<sup>54</sup>

De Britse en Franse *imperial reshuffle* had tot slot ook een stimulerende werking op de koloniale politiek van de kleine koloniale mogendheden in de regio. De wil om het kolonialisme voort te zetten in nieuwe kerngebieden zorgde ervoor dat Groot-Brittannië en Frankrijk een context schiepen waarin bijvoorbeeld Portugal en België hun naoorlogse koloniale ambities in Afrika konden nastreven – en landen als Nederland en Australië in Melanesië aan een eigen tweede koloniale bezetting konden beginnen.<sup>55</sup>

## DE PLURIFORME KOLONIALE WERELD

De Europese *imperiale reshuffle* en vooral de tweede koloniale bezetting in Afrika en regio's als Melanesië konden zich betrekkelijk vlot en soepel voltrekken omdat het nationalisme of onafhankelijkheidsstreven zich na 1945 lang niet in alle Europese overzeese gebieden even sterk deed gelden. De stelling dat de gekoloniseerde wereld na de Tweede Wereldoorlog geconfronteerd werd met een onstuitbare opmars van het nationalisme, wordt door de meeste historici niet meer onderschreven. De roep om spoedige onafhankelijkheid deed zich sterk gelden in grote delen van Zuidoost-Azië (hier was het voor de oorlog al sterk ontwikkeld), maar het is volgens historici als John Gallagher onjuist om daaruit te concluderen dat alle volkeren in de etnisch zeer gemêleerde regio deze wens volledig onderschreven. In India, Indo-China en Nederlands-Indië waren ook na 1945 bevolkingsgroepen te vinden die de voortzetting van de Europese heerschappij, zij het in afgezwakte vorm, prefereerden boven nationale soevereiniteit en onafhankelijkheid. Dat gold al helemaal voor de meeste kerngebieden van de tweede koloniale bezetting. In tropisch Afrika, Melanesië, alsook de Caraïben en Zuid-Amerika was er over het algemeen juist sprake van een betrekkelijk goede samenwerking tussen de koloniale mogendheden en hun koloniale onderdanen.<sup>56</sup>

In Frans tropisch-Afrika bijvoorbeeld ambieerde de Afrikaanse bevolking – zoals Frederick Cooper heeft aangetoond – in de eerste plaats emancipatie *binnen* de Union Française; hun acties, stakingen en protesten waren bedoeld om de beloofde sociaaleconomische en politieke gelijkheid met de Fransen in het moederland gerealiseerd te krijgen, met andere woorden om volwaardig Frans staatsburger te worden.<sup>57</sup> Er waren wel

---

<sup>54</sup> Laurent Cesari, 'The declining Value of Indochina. France and the Economics of Empire 1950-1955', 178-179, 193; Thomas, *The French North African Crisis*, 44; NIB/DB record 1233: codebericht Lamping 683 aan ministerie 24/12/1950; record 2729: codebericht Lamping 314 aan ministerie 7/1/1952.

<sup>55</sup> John Darwin, 'Diplomacy and Decolonization', 5-8.

<sup>56</sup> John Gallagher, *The Decline, Revival and Fall of the British Empire* (Cambridge: Cambridge University Press 1982) 153; Shipway, *Decolonization and its Impact*, 1-3; John Darwin, *The End of the British Empire. The Historical Debate* (Oxford: Basil Blackwell 1991) 85-110; Howard Johnson, 'The British Caribbean from Demobilization to Constitutional Decolonization,' in: Brown and Louis (eds.), *The Oxford History of the British Empire. Part IV: The Twentieth Century* (Oxford 1999) 617.

<sup>57</sup> Frederick Cooper, 'Labor, Politics, and the End of Empire in French Africa', in: *Colonialism in Question. Theory, Knowledge, History* (Berkeley: University of California Press 2005) 204-230. Zie ook: NA codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945-1954, inventaris nr. 14460: Schrijven Harinxma Thoe Slooten aan ministerie, nr. 7343/2244, 22/7/1948 – p.9.

politici die voor onafhankelijkheid pleitten, maar zij vertegenwoordigden een duidelijke minderheid. Ook de leiders van de – naar westerse maatstaven – nog nauwelijks ontwikkelde Afrikaanse bevolking van Belgisch Congo meenden dat de kolonie nog lang gediend was bij voortzetting van de (hervormde) Belgische voogdij; van nationalistische agitatie was hier na de oorlog eveneens nauwelijks sprake.<sup>58</sup>

Het aspect van een gedifferentieerde houding van de gekoloniseerde volkeren ten opzichte van nationale onafhankelijkheid is van groot belang voor een juist begrip van de wijze waarop de naoorlogse Europese beleidsmakers de koloniale kwestie duiden. Het feit dat er tegenover de krachtige onafhankelijkheidsbewegingen in Zuidoost-Azië ook genoeg voorbeelden te plaatsen waren van bevolkingsgroepen die zich niet verzetten tegen de voortzetting van de Europese overheersing, deze soms zelfs verdedigden en ambieerden, droeg sterk bij aan het Europese geloof in de waarde en vitaliteit van het koloniale project in bepaalde regio's.

Het versterkte bovendien de idee dat de soevereine natiestaat niet het noodzakelijke eindpunt hoefde te zijn van de koloniale beschavingsmissie. In de Europese beleidscentra overheerste tot aan het einde van de jaren vijftig het vertrouwen dat koloniale volkeren met behulp van de geplande politieke en sociaaleconomische ontwikkelingen ertoe verlekt konden worden om vrijwillig voor blijvende participatie in de verschillende imperia te kiezen, eventueel als dominions of autonome delen binnen de Commonwealth, Union Française, Belgisch-Congolese Gemeenschap of de Nederlands-Indonesische Unie.

Het ideaal van het zelfbeschikkingsrecht sloot volgens veel Europese politici en beleidsmakers voortzetting van de Europese imperia niet noodzakelijkerwijs uit. Wat dat betreft zijn de opmerkingen van de Franse historicus en denker Henri Labouret veelzeggend. In 1952 schreef hij in zijn bespiegeling over de toekomst van het Franse koloniale rijk: *'La décolonisation peut aussi conduire à l'incorporation des anciennes communautés dépendantes au sein des dominations. Elles y sont admises à égalité complète de statut et de droits: il y a assimilation.'*<sup>59</sup>

Het Europese geloof in de duurzaamheid en de noodzaak van het kolonialisme na 1945 werd verder in de hand gewerkt door de grote diversiteit van de gekoloniseerde wereld. Zeker de Britse en Franse imperia kenden dankzij hun geschiedenis en wereldomspannende karakter een variëteit aan gebieden, die onderling sterk verschilden in "ontwikkelingsgraad", grootte, etnische en religieuze samenstelling en staatkundige status. Zo waren er binnen het Britse rijk grote verschillen tussen de Afrikaanse gebieden: de koloniën aan de westkust, met name de Goudkust (Ghana) en Nigeria, waren in politiek en sociaal opzicht veel verder ontwikkeld dan Tanzania en Kenia in het Oosten, die beide nog golden als behorend tot de meest "achterlijke" ter wereld.

Een bijkomstig verschil was dat de gebieden aan de oostkust, evenals de Britse gebieden in zuidelijk Afrika (Rhodesië) en in tegenstelling tot bijvoorbeeld Ghana, een pluriforme etnische samenstelling hadden. Naast verschillende Afrikaanse bevolkingsgroepen was er in Kenia en Tanzania ook een aanzienlijke groep blanke kolonisten neergestreken, evenals groepen Indiërs en Arabieren. Deze verschillen zorgden ervoor dat beide regio's in de Britse koloniale planning een andere toekomst toebedacht kregen: terwijl de Goudkust en Nigeria betrekkelijk snel een autonome – in het geval van Ghana zelfs onafhankelijke – status binnen het Commonwealth zouden kunnen bereiken, zouden de gebieden in Oost- en Zuid-Afrika langer onder direct Brits toezicht moeten blijven.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Leo Zeilig, *Patrice Lumumba. Africa's Lost Leader* (London: Haus Publishing 2008) 56-57; Patrice Lumumba, *Congo, My Country* (New York: Frederick A. Praeger 1962) passim.

<sup>59</sup> Henri Labouret, *Colonisation, Colonialisme, Décolonisation* (Paris: Larose 1952) 21.

<sup>60</sup> Hyam, *Britain's Declining Empire*, 139-146; Butler, *Britain and Empire*, 123-126; John Lonsdale 'East Africa', in: *The Oxford History of the British Empire*, 541.

Ook het Franse imperium kende grote interne verschillen. Naast de uitgestrekte en gebrekkig ontwikkelde koloniën in (zwart) West- en Centraal-Afrika, waren er de protectoraten Tunesië en Marokko in Noord-Afrika. Dit waren semi-autonome gebieden, waar Frankrijk (nominaal) slechts de scepter zwaaide over zaken als defensie, buitenlandse betrekkingen en financiën. De bevolking was deels van Arabische en Berberse afkomst en stond volgens de Europese beschavingsladder een trapje hoger dan de zwarte Afrikaan. Voorts was er Algerije, veruit Frankrijks belangrijkste overzeese gebied. Het was de enige Franse vestigingskolonie, waar zich rond 1950 inmiddels een miljoen Franse staatsburgers hadden gevestigd. Algerije werd beschouwd en bestuurd als een volwaardig en onlosmakelijk onderdeel van Frankrijk zelf. Hoewel het land tevens zo'n negen miljoen (islamitische) Berbers en Arabieren telde, was het voor de meeste Fransen onbestaanbaar dat het gebied ooit weer van het moederland gescheiden zou worden.<sup>61</sup>

Een apart geval vormden tot slot de gebieden in de Pacific, de Caraïben en Zuid-Amerika. De communis opinio was dat de meeste van deze gebieden te gering in omvang waren, en in het geval van de Melanesische eilanden te onderontwikkeld, om ooit als zelfstandige staat goed te kunnen functioneren.<sup>62</sup> Hun toekomst lag mogelijk in een grotere federatie, waarbinnen verschillende koloniën één grotere staat zouden vormen, maar waarschijnlijker was dat zij net als cruciale scharnierpunten als Cyprus, Singapore, Hongkong en Somaliland permanent onder Europese soevereiniteit zouden blijven. Een algehele dekolonisatie van alle overzeese gebieden, zoals die van 1960 langzaam maar zeker een feit werd, was voor de Europese politici, bestuurders en diplomaten in de jaren veertig en vijftig gewoonweg ondenkbaar. Dat gold ook voor hun collega's in de Sovjet-Unie, de Verenigde Staten en de zogenoemde Afro-Aziatische landen.

## DE SOVJET-UNIE, DE VERENIGDE STATEN EN DE AFRO-AZIATISCHE LANDEN

De stelling dat het kolonialisme na de oorlog nog toekomst had in verschillende regio's wordt ondersteund door het onderzoek naar de opstelling van de belangrijkste niet-Europese internationale spelers. De Sovjet-Unie en de Verenigde Staten legden de naoorlogse imperial reshuffle en tweede koloniale bezetting aanvankelijk in de late jaren veertig en vroege jaren vijftig weinig in de weg. Dat gold ook voor de zogenoemde Afro-Aziatische landen. Geen van deze spelers meende bovendien dat het kolonialisme snel aan zijn einde zou komen.<sup>63</sup>

### *De Sovjet-Unie*

Om met de Sovjet-Unie te beginnen: recent onderzoek van onder meer Ilya V. Gaiduk, Larisa M. Efimova, Sergei Mazov, Odd Arne Westad en John Lewis Gaddis bevestigt wat sommige

---

<sup>61</sup> Connelly, *A Diplomatic Revolution*, passim; Laurent Cesari, 'The declining Value of Indochina. France and the Economics of Empire 1950-1955', in: Mark Atwood Lawrence en Fredrick Logevall, *The First Vietnam War. Colonial Conflict and Cold War Crisis* (Harvard 2007) 178-179,193; Martin Thomas, *The French North African Crisis. Colonial Breakdown and Anglo-French Relations, 1945-62* (Macmillan Hampshire & London 2000) 44; Michel, *Décolonisations et émergence du tiers monde*,173-184.

<sup>62</sup> Butler, *Britain and Empire*, 80; McIntyre, 'Australia, New Zealand, and the Pacific Islands,' 680.

<sup>63</sup> John Kent, 'United States Reactions to Empire, Colonialism, and Cold War in Black Africa, 1949-1957', in: *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 33 no. 2, (May 2005) 216; John Lewis Gaddis, *We Now Know. Rethinking Cold War History* (Oxford: Oxford University Press 1997) 152-167; Wm. Roger Louis, *Imperialism at Bay. The United States and the Decolonization of the British Empire, 1941-1945* (Oxford: At the Clarendon Press 1977) 92, 298, 444, 565; Wm. Roger Louis, 'The Imperialism of Declonization', in: *Ends of British Imperialism. The Scramble for Empire, Suez and Decolonization. Collected Essays* (I.B. Tauris: London & New York 2006; second edition) 501.

historici al langer veronderstelden: de bereidheid van de Sovjet-Unie om het Europese kolonialisme actief te ondermijnen bleef, de westerse vrees voor wereldomspannende Sovjetmachinatie ten spijt, beperkt zolang Stalin er het beleid dicteerde. Stalins aandacht was eerst en vooral gericht op het creëren van een veilige zone rond de Sovjet-Unie om te voorkomen dat het land ooit weer het doelwit kon worden van een invasie uit het Westen; de oorlog met nazi-Duitsland had de Sovjet-Unie bijna te gronde gericht. In de praktijk betekende dit dat de Russische invloedssfeer in het door Rusland “bevrijde” Oost-Europa moest worden veiliggesteld en geconsolideerd. Alle andere zaken waren daaraan ondergeschikt. De eerste dekolonisatiegolf in Azië en de Europese imperial reshuffle liet hij daarom feitelijk ongemoeid.<sup>64</sup>

De terughoudendheid van Stalin en zijn beleidsmakers om zich in koloniale kwesties te mengen werd verder versterkt door een gebrek aan kennis en praktische mogelijkheden om de ontwikkelingen in de door Europa gecontroleerde regio's te beïnvloeden.<sup>65</sup> Zeker de (nieuwe) kerngebieden van het naoorlogse kolonialisme – Afrika, Caraïben, Melanesië – lagen evenals grote delen van Zuidoost-Azië praktisch volledig buiten het bereik van de Sovjet-Unie. Het Kremlin had nooit de kans gekregen om er via de oprichting van ambassades, consulaten of eigen koloniën voet aan de grond te zetten. Voor de oorlog waren het de Britten die de Russen in de *Great Game* de voet dwars zetten, na de oorlog namen de Amerikanen deze rol over met hun containment- en alliantiepolitiek.<sup>66</sup> Eigenlijk bood alleen de oprichting van de VN de Sovjet-Unie de mogelijkheid om zich met de Europese overzeese politiek in deze gebieden te bemoeien.

De situatie veranderde enigszins met het succes van de communistische revolutie in China (1949). Dat opende met name in Zuidoost-Azië letterlijk nieuwe wegen voor de Sovjet-Unie om zich (indirect) in koloniale kwesties te mengen. Hoewel Stalin zijn twijfels had over de duurzaamheid van de communistische revolutie in het goeddeels agrarische land (hij noemde Mao een Marxistische holbewoner) zag hij in China een onderkoning die de invloed van het Oostblok in Zuidoost-Azië kon verspreiden.<sup>67</sup> Terwijl de Sovjet-Unie zich op Europa bleef richten, stimuleerde hij Mao om zich actief bemoeien met de politiek in Zuidoost-Azië. Hij gaf zijn zegen aan de Chinese inmenging in de oorlog tussen Noord- en Zuid-Korea (1950-1954) en de onafhankelijkheidsstrijd van de Vietminh tegen de Fransen in buurland Indo-China. Het bereik van China bleef uiteindelijk echter eveneens beperkt. Het land miste de materiële en financiële armslag om ver buiten zijn directe grenzen op te treden. Het ontbeerde bovendien het lidmaatschap van de Verenigde Naties. Daar kwam nog bij dat de meeste pas onafhankelijk geworden landen in de regio grote buur China als een directe bedreiging zagen, die op termijn een groter gevaar vormde dan de Europese koloniale mogendheden, waardoor China in Azië geïsoleerd bleef.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> Ilya V. Gaiduk, *Confronting Vietnam. Soviet Policy toward the Indochina Conflict 1954-1963* (Stanford: Stanford University Press 2003); Larisa M. Efimova, 'Stalin and the Revival of the Communist Party of Indonesia', in: *Cold War History*, vol. 5, no. 1 (February 2005) 107-120 en 'Did the Soviet Union instruct Southeast Asian communists to revolt? New Russian evidence on the Calcutta Youth Conference of February 1948' in: *Journal of Southeast Asian Studies*, 40 (3) October 2009; Sergei Mazov, 'The USSR and the Former Italian Colonies, 1945-50', in: *Cold War History*, vol. 3, no. 3 (April 2003); Odd Arne Westad, *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of Our Times* (Cambridge: Cambridge University Press 2007) 39-72; John Lewis Gaddis, *We Now Know. Rethinking Cold War History* (Oxford: Oxford University Press) 152-188.

<sup>65</sup> Mazov, 'The USSR and the Former Italian Colonies', 1945-50' 50-56, 68-69, 75.

<sup>66</sup> Gaddis, *We Now Know*, 165.

<sup>67</sup> Ivan Kovalev, 'Stalin's Dialogue with Mao Zedong', in: *Journal of Northeast Asian Studies*, Winter 91/92, vol. 10 issue 4, [HTML version] p. 15; Gaiduk, *Confronting Vietnam*, 2, 4; Westad, *The Global Cold War*, 64-65; Gaddis, *We Now Know*, 159.

<sup>68</sup> Gaiduk, *Confronting Vietnam*, 7-8.

## *De Verenigde Staten*

Uit onderzoek van onder meer Roger M. Louis, John Kent en James H. Meriwether blijkt dat ook veel Amerikaanse beleidsmakers na de oorlog allerminst gekant waren tegen een doorstart van het Europese kolonialisme.<sup>69</sup> De regering-Roosevelt had gedurende de Tweede Wereldoorlog weliswaar een zeer idealistische horizon geschetst en gesteld dat het in het Atlantic Charter (1941) geprofeteerde zelfbeschikkingsrecht naast het door nazi-Duitsland bezette Europa tevens van toepassing zou zijn op alle Europese koloniën, maar zijn opvolgers Truman en Eisenhower stelden zich pragmatischer op. Van Roosevelt's plannen om alle Europese koloniën onder curatele van de in 1945 opgerichte VN te stellen, kwam weinig terecht. Uiteindelijk zouden alleen de overzeese gebieden van het in de oorlog “verslagen” Italië – Libië, Eritrea en Somalië – zogenoemde VN-trustschappen worden.

De steun van de regering-Truman (1945-1953) en -Eisenhower (1953-1961) voor het Europese overzeese beleid kende meerdere motieven. Veruit de belangrijkste was de wens om de Sovjet-Unie uit Afrika, Zuidoost-Azië en de Pacific (Melanesië) te weren. De Europese NAVO-bondgenoten golden veel meer dan de (onafhankelijke) Aziatische en Afrikaanse elites als betrouwbare en krachtige partners om de opmars van het communisme in de ge(de)koloniseerde wereld te stuiten. Deze zienswijze werd versterkt door de overtuiging dat een vroegtijdige en volledige Europese terugtrekking tot chaos zou leiden, waar de Sovjet-Unie vervolgens gebruik van zou kunnen maken.<sup>70</sup>

De meeste Amerikaanse beleidsmakers hadden weinig vertrouwen in het vermogen van de inheemse volkeren van Azië en vooral het nog als veel minder ontwikkeld geldende Afrika en Melanesië om op korte termijn zelfstandig een staat te runnen. Hun wereldbeeld was niet minder dan dat van de Europeanen en Sovjets doordrenkt van racisme, paternalisme en christelijk geïnspireerde missiedrang; de Verenigde Staten waren zelf nog een gesegregeerde samenleving, waarin Afro-Amerikanen formeel een ondergeschikte positie innamen. President Roosevelt omschreef de bevolking van Melanesië – waaronder de Papoea's van Nieuw-Guinea – als ‘*the lowest forms of life*’ en betwijfelde of zij ooit werkelijke onafhankelijk zou kunnen worden. Andere Amerikaanse beleidsmakers meenden dat de bevolking van Congo ‘*still belonged in the trees*’ en schatten dat de Belgische koloniale overheersing nog minimaal honderd jaar zou moeten voortduren; sommigen spraken zelfs van duizend jaar.<sup>71</sup>

Deze overwegingen zorgden ervoor dat de regering-Truman zich tijdens de eerste dekoloniegolf in Azië zeer omzichtig opstelde. Zij zag de ontvoogding van India, Indo-China en Nederlands-Indië, gezien de kracht van de nationalistische bewegingen, als onoverkomelijk, maar hoopte tegelijkertijd dat de Europese mogendheden in de regio actief bleven. De Aziatische landen konden volgens de Amerikanen de technische, financiële en economische assistentie van hun voormalige moederlanden nog niet missen. Voor wat betreft Malakka en Indo-China steunden ze zelfs actief de Britse en Franse strijd tegen de door communistische groeperingen gedomineerde onafhankelijkheidsbewegingen. Alleen

---

<sup>69</sup> Wm. Roger Louis, *Imperialism at Bay*, 92, 298, 444, 565; John Kent, ‘United States Reactions to Empire, Colonialism, and Cold War in Black Africa, 1949-1957’, in: *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 33 no. 2, (May 2005) 195-220; James A. Meriwether, ‘A Torrent Overrunning Everything’: Africa and the Eisenhower Administration’, in: Kathryn C. Statler en Andrew L. Johns (eds.) *The Eisenhower Administration, the Third World, and Globalization of the Cold War* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers 2006) 175-196.

<sup>70</sup> Meriwether, ‘Africa and the Eisenhower Administration’, 177, 179; Kent, ‘United States Reactions to Empire, Colonialism, and Cold War in Black Africa’, 203, 209-10; Gaddis, *We Now Know*, 156-157; Louis, *Imperialism at Bay*, 92, 298, 444, 565; Dean Rusk, *As I Saw It* (New York: W.W. Norton & Company 1990) 423.

<sup>71</sup> Louis, *Imperialism at Bay*, 92, 298, 444, 565; Meriwether, ‘Africa and the Eisenhower Administration’, 185; Kent, ‘United States Reactions to Empire, Colonialism, and Cold War in Black Africa’, 204.

Nederland zetten ze onder druk om zijn kolonie in de regio los te laten. De Amerikaanse bemoeienis met de kwestie Nederlands-Indië was er echter, zoals J.J.P. de Jong heeft laten zien, vooral op gericht om nauwe samenwerking tussen Nederland en Indonesië na de soevereiniteitsoverdracht mogelijk te maken. Een volledige breuk tussen beide landen achtte de regering-Truman, vooral gezien de in veel opzichten nog gebrekkig geachte ontwikkeling van Indonesië, ongewenst.<sup>72</sup>

Niet minder belangrijk voor de Amerikanen was de Europese kant van het verhaal. De meeste Amerikaanse politici en beleidsmakers meenden dat Europa zijn overzeese gebieden net zo hard nodig had als andersom. Zeker Afrika kreeg met het oog op het noodzakelijk geachte naoorlogse economische herstel van West-Europa binnen de Amerikaanse strategische planning steeds meer aandacht. Ook de Amerikaanse regeringen - Truman en - Eisenhower zagen deze regio als de ideale alternatieve grondstoffenleverancier, waarmee de Europese koloniale mogendheden de erosie van hun positie in Zuidoost-Azië konden compenseren. Zonder de Afrikaanse grondstoffen zou Europa mogelijk snel aan de bedelstaf geraken en een prooi worden voor het communisme. Dit wilden de Amerikanen voor alles voorkomen: met zijn grote industriële apparaat gold West-Europa als belangrijkste prijs in de Koude Oorlog, die koste wat kost in het westerse kamp gehouden moest worden.<sup>73</sup> Dit zorgde ervoor dat de Amerikanen de Europeanen zo veel mogelijk steunden bij hun imperial reshuffle en tweede koloniale bezetting. Voor de bühne stelden zij zich in koloniale aangelegenheden zo veel mogelijk neutraal op, maar achter de schermen gaven zij de Europese koloniale bondgenoten veelal carte blanche in hun poging het koloniale stelsel in Afrika, Melanesië en de Caraïben te bestendigen.

Slechts in kwesties die grote internationale consternatie opriepen (zoals Frans Noord-Afrika) of zaken die voor spanningen zorgde binnen de NAVO (zoals Cyprus) waren de Verenigde Staten bereid om afstand te nemen van hun Europese partners. Om te voorkomen dat de Sovjet-Unie de kwesties uit zou buiten, probeerden de Amerikanen hen in deze gevallen te bewegen om de nationalistes tegemoet te komen, zonder evenwel op spoedige of volledige onafhankelijkheid aan te dringen voor deze gebieden.<sup>74</sup>

### *De Afro-Aziatische landen*

Uit onderzoek van onder meer Matthew Connelly blijkt dat ook de zogenoemde groep Afro-Aziatische landen de Europese koloniale mogendheden aanvankelijk het vuur niet na aan de schenen legden.<sup>75</sup> Het betrof hier een verzameling goeddeels nieuwe spelers in de internationale arena. Deze groep bestond uit landen die voor de oorlog op de een of andere wijze onder Europees gezag hadden gestaan, zij het als protectoraat of als kolonie. Eigenlijk bestond ze uit meerdere regionaal georiënteerde landengroepen, waarvan de in 1945 opgerichte Arabische Liga de bekendste was. Vanaf 1947 ontstond er als gevolg van de eerste dekolonisatiegolf in Zuidoost-Azië een tweede regionale groep onder leiding van India.

Het was vooral de in 1945 opgerichte VN, meer in het bijzonder de Algemene Vergadering, die de twee groepen de mogelijkheid gaf om de handen ineen te slaan en zich in de internationale arena als een collectief te manifesteren. Aanvankelijk werden zij omschreven als de Arabo-Aziatische groep. Vanaf 1950 raakte de term Afro-Aziatische groep in zwang, nadat ook twee Afrikaanse landen – Liberia en Ethiopië, de enige twee landen op

---

<sup>72</sup> J.J.P. de Jong, *Avondschoot. Hoe Nederland zich terugtrok uit zijn Aziatische imperium* (Boom 2011).

<sup>73</sup> Kent, 'United States Reactions to Empire', 197-200; Gaddis, *We Now Know*, 157.

<sup>74</sup> Connelly, *A Diplomatic Revolution*, passim; Martin Thomas, 'Defending a Lost Cause? France and the United States Vision of Imperial Rule in French North Africa, 1945-1956', in: *Diplomatic History*, vol. 26, no. 2 (spring 2002). *Holland, Britain and the Revolt in Cyprus*, 137-138, 157. Zie ook: NA, codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken, 1955-1974, inv.nr. 28291: Codebericht Van Roijen 937 aan ministerie 14/3/1956.

<sup>75</sup> Connelly, *A Diplomatic Revolution*, 44.

het Afrikaanse continent die nooit formeel door westerse mogendheden gekoloniseerd waren – zich bij hen aansloten.<sup>76</sup>

De groep zou vanaf 1952 nog een derde naam verwerven: Derde Wereld. De term werd gemunt door de Franse demograaf Alfred Sauvey en refereerde aan de wens van ‘*les pays sous-développés*’ van Azië en Afrika een eigen weg te gaan in de internationale arena, een die zo veel mogelijk los stond van het Westen (de Eerste Wereld) en het Oostblok (de Tweede Wereld).<sup>77</sup> Een van de voornaamste strijdpunten van deze onafhankelijke of ongebonden landen was de wens om op den duur een einde te maken aan het kolonialisme.

Een aantal zaken verhinderde hen echter om het de Europese koloniale mogendheden echt onder druk te zetten. In de eerste plaats beschikten de derdewereldlanden nauwelijks over reële machtsmiddelen. Ze waren nagenoeg allemaal nog aangewezen op financiële en technische hulp uit Europa voor de ontwikkeling van hun economieën en staatsapparaten, wat hen ertoe noopte om de koloniale mogendheden niet al te zeer te bruuskeren voor wat betreft hun overzeese politiek in andere delen van de wereld.

Een ander obstakel werd gevormd door de grote onderlinge verschillen tussen de landen. De benamingen Afro-Aziatische groep en Derde Wereld suggereerden weliswaar een zekere eenheid, maar daarvan was in de praktijk slechts zelden sprake. Verschillen van inzicht maar ook onderling wantrouwen verhinderde de vorming van een krachtig internationaal front.

Een van de belangrijkste twistpunten was de vraag in hoeverre men positie moest kiezen in de Koude Oorlog. Ondanks de wens om een onafhankelijke internationale koers te varen, zagen veel Afro-Aziatische landen zich in de praktijk genoodzaakt om deze koers op een van beide blokken af te stemmen. Alleen al de noodzakelijke keuze van welke partij men technologie, expertise, economische hulp of de bewapening van het eigen leger betrok, dwong hen in het vaarwater van het ene of het andere blok. De meeste Arabische landen kozen uiteindelijk onverbloemd voor aansluiting bij het Westen. Aziatische landen als de Filipijnen, Ceylon, Thailand en Pakistan maakten dezelfde keuze. Daarmee namen zij afstand van landen als India, Indonesië en Egypte, die een zo neutraal mogelijke koers probeerden vol te houden. In de praktijk betekende dit dat zij de optie om in bepaalde kwesties met het Oostblok samen te werken nadrukkelijk openhielden. Het verschafte hen tegenover het Westen een zekere speelruimte, zeker waar het koloniale kwesties betrof. Hun invloed bleef in het eerste naoorlogse decennium echter beperkt. Ondanks hun neutralistische retoriek waren zij er toch op beducht om een directe en harde confrontatie met de Europese mogendheden aan te gaan.

De machthebbers in India, de onbetwiste leider van de neutrale landen, vonden het uiteindelijk belangrijker om als verantwoordelijke nieuwe internationale speler erkend te worden, wat ervoor zorgde dat ook New Delhi ervoor koos om het aangaande de koloniale kwestie niet al te zeer op de spits te drijven. Het grote prestige dat de potentiële grootmacht India binnen de Derde Wereld genoot, zorgde er bovendien voor dat ook Egypte en Indonesië zich aanvankelijk gematigd opstelden.

Kort en goed: ondanks een gedeeld koloniaal verleden en een principiële beleden antikolonialisme, lieten ook de Afro-Aziatische landen de Europese *imperial reshuffle* in de eerste naoorlogse jaren veelal ongemoeid. Hun antikolonialisme beperkte zich voornamelijk

---

<sup>76</sup> Marc Michel, *Décolonisations et émergence du tiers monde* (Paris: Hachette Supérieure 2<sup>e</sup> édition 2005)154-156.

<sup>77</sup> Maarten Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld. Beeldvorming en beleid in Nederland 1950 - 1990* (Den Haag: Sdu uitgevers 1994), 5: NB. Sauvey rekenende ook de landen van Zuid-Amerika tot de Derde Wereld.

tot kritiek in de VN op individuele gevallen en excessen, zoals de Nederlandse politioenele acties in Indië (1947-1949) en de harde Franse repressie in Noord-Afrika (1950-1954).<sup>78</sup>

## LATE COLONIAL SHIFT

De nieuwe kansen die de Europese koloniale mogendheden na 1945 kregen konden niet verhullen dat het koloniale stelsel veel meer dan voor de oorlog te maken kreeg met veranderingen en daarmee instabiliteit en onzekerheid. De historicus Martin Shipway stelt dat er sprake was van een *late colonial shift*:

*'[which] might broadly be characterised as a shift from a view of colonial rule as 'normal' and a stable fixture in the foreseeable future, to one predicated on rapid, possibly violent or radical political change, even if that change was not always immediately conceived in term of national independence.'*<sup>79</sup>

De *late colonial shift* had een aantal oorzaken. Deze waren vooral terug te voeren op het feit dat de koloniale mogendheden niet langer de enige spelbepalers waren in koloniale kwesties.<sup>80</sup> De eerste dekolonisatiegolf en de manifestatie van de supermachten hadden evenals de oprichting van de VN het internationale speelveld na de oorlog aanzienlijk veranderd. Hoewel de “nieuwe” internationale spelers de Europese naoorlogse *imperial reshuffle* nauwelijks in de weg stonden, betekende het feit dat ze zich nadrukkelijker dan voor 1945 op het internationale speelveld manifesteerden op zich al een belangrijke verandering, waar de Europese koloniale mogendheden rekening mee dienden te houden. De *mogelijkheid* dat de Afro-Aziatische landen, de Verenigde Staten of de Sovjet-Unie zich al dan niet via de Verenigde Naties in een koloniale kwestie zouden mengen, hing vanaf 1945 boven de markt en dwong hen bijvoorbeeld veel meer dan voor de oorlog tot omzichtigheid tegenover onafhankelijkheidsbewegingen in bepaalde overzeese gebieden.<sup>81</sup>

Het verloop van de kwesties Nederlands-Indië en Frans Indochina waren wat dat betreft veelzeggend. Het succes van de Indonesische en Vietnamese opstandelingen was bovendien een grote inspiratiebron voor nationalistische en onafhankelijkheidsbewegingen in onder meer Frans Noord-Afrika (Tunesië, Marokko, Algerije) en Brits-Cyprus, wat ervoor zorgde dat de naoorlogse *imperial reshuffle* van meet af aan te kampen had met onrust en instabiliteit in de strategische rand rond het voornaamste nieuwe kerngebied Afrika; onrust die op haar beurt de mogelijkheid van interventie van (een van de) de nieuwe spelers levend hield.

Een tweede belangrijke verandering was de toenemende interactie tussen de koloniale mogendheden. De eerste dekolonisatiegolf in Zuidoost-Azië had laten zien dat het besluit van de ene koloniale mogendheid om zijn koloniale beleid in een bepaalde regio radicaal te wijzigen de hand van andere mogendheden kon forceren. Het Britse besluit om aan het onafhankelijkheidstreven in India toe te geven en de kolonie los te laten maakte het voor Frankrijk en Nederland welhaast onmogelijk om hun koloniale gezag in respectievelijk Indochina en Nederlands-Indië na de Japanse bezetting volledig te herstellen.<sup>82</sup> Deze ervaring

---

<sup>78</sup> Marc Michel, *Décolonizations*, 154-156; Henri Grimal, *Decolonization : The British, French, Dutch and Belgian Empires, 119-1963* (Boulder, Colorado : Westview Press Inc 1978 (1965)) 287.

<sup>79</sup> Shipway, *Decolonization and its impact*, 13.

<sup>80</sup> John Darwin, 'What Was the Late Colonial State?' in: *Itinerario* volume XXIII (1999) nr. 3-4, 7-82.

<sup>81</sup> Darwin, 'What was the late colonial state?' 80-81.

<sup>82</sup> Van den Doel, *Afscheid van Indië*, passim; De Jong, *Diplomatie of Strijd*, passim; Mark Atwood Lawrence, 'Britain and the Indochina Problem, 1945-1950', in: *The First Vietnam War*, 105-129.



zorgde ervoor dat de koloniale mogendheden veel meer dan voor de oorlog rekening moesten houden met elkanders politieke keuzes.<sup>83</sup>

De impact van de onderlinge interactie werd versterkt door de oprichting van multilaterale organisaties als de Verenigde Naties (1945) en de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO - 1949). De behandeling en (mogelijke) veroordeling van het koloniale beleid van bijvoorbeeld Nederland door de VN, kon vanwege het volkenrechtelijke karakter van de organisatie ook grote gevolgen hebben voor het beleid van België, Frankrijk en Groot-Brittannië. Deze nieuwe realiteit dwong de Europese koloniale mogendheden tot nauwe samenwerking en coördinatie om te voorkomen dat er via de veroordeling van de één een precedent werd geschapen dat zijn weerslag zou hebben op de overzeese positie van de anderen.

Ook de oprichting van de NAVO had belangrijke gevolgen. Aan de ene kant zorgde de creatie van het bondgenootschap ervoor dat strategisch belangrijke koloniale kwesties als Marokko, Tunesië, Algerije en Cyprus een zaak van algemeen belang werden, waardoor Frankrijk en Groot-Brittannië in toenemende mate rekening moesten houden met de zienswijze van hun Europees koloniale en Amerikaanse bondgenoten en hun bewegingsruimte beperkt zagen.

Aan de andere kant creëerde het bondgenootschap ook kansen. Door het *poolen* van militaire middelen en de aanwezigheid van aanzienlijke aantallen Amerikaanse soldaten in Europa kregen de koloniale mogendheden de kans om hun eigen troepen aan de verdediging van Europa tegenover de Sovjet-Unie te onttrekken en deze in te zetten in hun overzeese gebieden.<sup>84</sup> Tegelijkertijd gaf de NAVO ook de kans om de bondgenoten te bewerken en steun te verwerven voor het eigen koloniale beleid. Als Frankrijk, Groot-Brittannië, België of Nederland zijn bondgenoten bijvoorbeeld kon overtuigen dat het behoud van een bepaalde kolonie ten goed kwam aan de strategische positie van het hele Westen tegenover de Sovjet-Unie, betekende dat een aanzienlijke versterking van zijn positie en juist een vergroting van zijn speelruimte tegenover onafhankelijkheidsbewegingen.<sup>85</sup>

Een derde ontwikkeling die voor onzekerheid zorgde, had te maken met de naoorlogse koloniale ontwikkelingspolitiek en de liberale retoriek waarmee deze omgeven was. Het voornemen om bijvoorbeeld de Afrikaanse en Caraïbische bevolking nauwer bij de besluitvorming in de koloniën te betrekken, genereerde al snel de nodige problemen. Met de creatie van inspraakorganen, of de nadrukkelijke belofte dat deze snel gecreëerd zouden worden, gaven de koloniale mogendheden ook een deel van hun (al)macht en daarmee controle op de gang van zaken in de koloniën uit handen. De naoorlogse politieke hervormingen en retoriek creëerden zo hun eigen spanningsveld die de potentie had om uit de hand te lopen, zeker als vertegenwoordigers van de inheemse bevolking andere ideeën ontwikkelden over de staatsinrichting of de gewenste politieke toekomst van de bewuste kolonie dan het moederland.<sup>86</sup> De ervaringen in Zuidoost-Azië (India, Indo-China Indië) in het interbellum en de late jaren veertig wierpen wat dat betreft hun schaduw vooruit.

---

<sup>83</sup> Zie bijvoorbeeld: Alan James, *Britain and the Cogo Crisis, 1960-1963* (London Macmillan Press LTD 1996); Martin Thomas, *The French North African Crisis. Colonial Breakdown and Anglo-French Relations, 1945-62* (Macmillan 2000); John Darwin, 'Diplomacy and Decolonization', in: Kent Fedorowich and Martin Thomas, *International Diplomacy and Colonial Retreat* (London 2001) 5-24; John Kent, *The Internationalization of Colonialism. Britain, France, and Black Africa, 1939-1956* (Oxford: Clarendon Press 1992).

<sup>84</sup> Bart Stol, 'De enige zekere bondgenoot', 19-33.

<sup>85</sup> Bart Stol, 'De enige zekere bondgenoot' 19-33; Bart Stol, 'Trouwe Koloniale Bondgenoten. Nederland, België en de Europese dekolonisatie, 1945-1963', 78-108. Zie verder: Irwin M. Wall, *France, The United States and the Algerian War* (Berkeley 2001) 15-25; Thomas, *The French North African Crisis*, passim.

<sup>86</sup> John Darwin, *The End of the British Empire. The Historical Debate*, 105; Cooper, *Colonialism in Question*, 187-190, 202; Cooper, *Decolonization and African Society*, 451-453.

De bovenstaande ontwikkelingen leidden er tenslotte toe dat het hoe, waarom en vooral waarheen van het Europese kolonialisme meer dan voor de oorlog onderwerp van debat werd in de Europese regeringscentra. Hoewel dit debat nog steeds een behoudend karakter had, manifesteerde zich met name in sociaaldemocratische en liberaal-katholieke hoek een groep hervormers die pleitten voor radicale hervormingen en verregaande tegemoetkoming aan de aspiraties van de gekoloniseerde volken.<sup>87</sup>

Historici als Cooper en Shipway benadrukken echter (en wellicht ten overvloede) dat deze discussie niet impliceerde dat de voortzetting van het kolonialisme zelf in al zijn manifestaties binnen Europa ter discussie kwam te staan. De nagenoeg complete ontbinding van het koloniale stelsel in de jaren zestig en zeventig kwam zelfs voor de meest progressieve beleidsmakers even onverwacht als snel. Cooper – en met hem veel Angelsaksische historici – blijft wat dat betreft hameren op de kansen en mogelijkheden die het kolonialisme in de jaren vijftig leek te hebben: *‘One needs to appreciate the sense of possibility of these years and to understand what ensued not as imminent logic of colonial history but as a dynamic process with a tragic end.’*<sup>88</sup>

## DE KRAAMKAMER VAN DE NIEUW-GUINEAKWESTIE

Deze uiterst complexe wereld, met haar vele tegenstrijdige prikkels en ontwikkelingen, was de context waarin de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek zich ontwikkelde. Het was een wereld waarin de Europese koloniale machten nog een belangrijke vormende rol speelden, en waarin nieuwe koloniale avonturen in sommige regio's en gebieden reële kans van slagen leken te hebben. Dekolonisatie was een feit, maar leek in de late jaren veertig en vroege jaren vijftig vooral beperkt te blijven tot delen van Zuidoost-Azië en de Arabische wereld.

De ambiguïteit van deze tijd blijkt ook uit het gebruik van het woord dekolonisatie. Het is sinds de jaren zestig het geëigende concept om de ontwikkelingen in Afrika en Azië te duiden, althans wat de politiek van de Europese koloniale mogendheden betreft. Het woord werd in de jaren veertig en vijftig echter nauwelijks gebruikt door politici, beleids- en opiniemakers.<sup>89</sup> Voor zover het gebruikt werd had het, getuige de eerder geciteerde

---

<sup>87</sup> Zie voor een uitstekende analyse van de groeiende maatschappelijke kritiek inzake Algerije: Niek Pas, *Aan de wieg van het nieuwe Nederland. Nederland en de Algerijnse Oorlog 1954-1962* (Amsterdam 2008). Zie verder: Darwin, *The End of the British Empire*, 19-22; Frank Giles, *The Locust Years. The Story of the Fourth French Republic 1946-1958* (New York: Carroll & Graf 1991) 34-38, 136-137. Voor België: Jean L. Doneux, H. Le Paige, *Le Front du Nord. Des Belges dans la guerre d'Algérie 1954-1962* (Brussel 1992).

<sup>88</sup> Cooper, *Colonialism in Question*, 26; Butler, *Britain and Empire*, 113-116; Hennessy, *Having it so Good*, 310-311, 476.

<sup>89</sup> Thomas, Moore, Butler, *Crises of Empire*, 1-3. Veelzeggend voor wat betreft het beperkte gebruik van het woord dekolonisatie zijn de debatten in het Nederlandse en Britse parlement. Tussen 1945 en 1960 is het woord in Nederland slechts zes (!) keer door sprekers gebruikt tijdens de debatten in de Eerste en Tweede Kamer. Drie maal in de Tweede Kamer (2 x in 1957 door respectievelijk Luns (12/6/1957) en Willems (23/12/1957); 1 x in 1958 door De Graaf (4/2/1958)). En drie maal in de Eerste Kamer, waarbij als pikant detail dient te worden opgemerkt dat het telkens oud-premier Schermerhorn was die het woord in de mond nam (respectievelijk 11/3/1952; 27/4/1955; 1/5/1956). Pas vanaf 1960 raakt het woord meer ingeburgerd. In dat jaar wordt het woord vier maal gebruikt in de debatten in de Eerste (1x) en Tweede Kamer (3x). In 1961 vijf maal (2x Tweede Kamer en 3x Eerste Kamer); in 1962 19 maal (13 x Tweede Kamer en 6x Eerste Kamer); in 1963 negen maal (7x Tweede Kamer en 2x Eerste Kamer). Bron: [www.statengeneraal.nl](http://www.statengeneraal.nl), bezocht op 23/10/2015.

Voor wat betreft Groot-Brittannië is eenzelfde trend waar te nemen. Tussen 1940 en 1960 wordt het woord slechts een (!) maal gebezigd in de parlementaire debatten in het House of Lords en de House of Commons: op 4 augustus 1942, tijdens een debat in de Commons. Pas vanaf 1961 raakt het woord langzaam maar zeker in gebruik. In dat jaar wordt het drie maal gebruikt tijdens Commons debatten (op respectievelijk 25/1 en

opmerking van de Franse historicus Henri Labouret, een dubbele betekenis en kon het evenzeer voor de opheffing van misstanden binnen het een kolonie of imperium gelden, als voor het onafhankelijk worden van bepaalde gebieden.

Om recht te doen aan de complexiteit van de internationale omgeving waarin Nederlandse politici en beleidsmakers de beslissing namen om Nederlands-Nieuw-Guinea te behouden, is het wellicht verstandiger om het woord dekolonisatie (en afgeleiden als dekolonisatiecrisis etc.) in de nu volgende analyse van de Nieuw-Guineakwestie te vervangen voor het concept “koloniale kwestie”. Hoewel ook dit concept weinig werd gebruikt in die dagen, benadrukt het beter de kansen die het kolonialisme nog leek te hebben in de jaren veertig en vijftig, alsmede het ogenschijnlijke open-einde karakter van het Europese koloniale debat.<sup>90</sup> Dekolonisatie is een term (geworden) waarin de uitkomst van het proces dat het beschrijft al reeds besloten ligt – en die uitkomst was nu juist niet evident in de jaren veertig en vijftig.<sup>91</sup>

Het nu volgende verhaal over de opkomst en uiteindelijke ondergang van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek in de context van de bredere Europese politiek en diplomatie bestaat feitelijk uit twee delen, een meer thematisch en een meer chronologisch deel. Het eerste, meer thematische deel wordt gevormd door de eerste drie hoofdstukken en beschrijft de ontwikkeling van de tweede Nederlandse koloniale bezetting van Westelijk Nieuw-Guinea in respectievelijk de jaren tot 1949 (hoofdstuk 1); en de eerste vijf jaren na de dekolonisatie van Indië, waarin de Nieuw-Guineakwestie uitgroeide tot een crisis tussen Nederland en het onafhankelijke Indonesië (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 staan vervolgens de perceptie en opstelling van de voornaamste westerse bondgenoten in de Nieuw-Guineakwestie in (grotweg) de jaren 1940-1955 centraal: Groot-Brittannië, Frankrijk, België, Portugal, Australië, de Verenigde Staten. Hoofdstuk 4 tot en met 7 hebben in tegenstelling tot de meer thematische eerste deel een sterker chronologisch karakter. Ze vormen als het ware een doorlopend geheel. Ze beschrijven de langzame teloorgang van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek in de context van de ondergang van de bredere Europese koloniale bezetting in – met name – Afrika in de jaren 1955-1962. Het was zoals we zullen zien een buitengewoon turbulente periode waarin de complexiteit van de koloniale kwestie in het algemeen, en de Nieuw-Guineakwestie in het bijzonder, ten volle naar voren kwam. In de epiloog ten slotte keren we terug naar de vraag in hoeverre er nog gesproken kan worden van een Nederlands dekolonisiatetrauma, met name waar het de politieke besluitvorming rond de Nieuw-Guineakwestie betrof.

---

8/2 in Lords; en in maart 1961 in Commons – NB: het is dan gespeld in de notulen met een ‘z’ ipv een ‘s’). In 1962 wordt het woord 5x gebruikt (2x Lords en 3x Commons); in 1963 11x (5x Lords en 6x Commons). Bron: [hansard.millbanks.com](http://hansard.millbanks.com), bezocht op 23/10/2015.

<sup>90</sup> In het Nederlandse parlement werd de term ‘koloniale kwestie’ slechts vier maal gebruikt tussen 1945 en 1962: een maal in de Eerste Kamer (door premier Drees op 29/1/1958) en drie maal in de Tweede Kamer (twee maal door De Kadt op respectievelijk 17/6 1954 en 18/6/1954; een maal door Bakker op 4/4/1962). Bron:

[www.statengeneraaldigitaal.nl](http://www.statengeneraaldigitaal.nl), bezocht op 23/10/2015. Zie voor het gebruik in de diplomatieke correspondentie onder meer: NA, Codearchief Buitenlandse Zaken 1945-1954, map 14398: Schrijven E.N. Van Kleffens aan ministerie, no. 3277/329, 9/7/1952.

<sup>91</sup> Zie aangaande dit punt ook: Thomas, Moore, Butler, *Crises of Empire*, 1-3.



## HOOFDSTUK I

# Nederlands Nieuw-Guinea en het einde van Indië

Medio augustus 1949, het Binnenhof. De Tweede Kamer debatteert over de komende Rondetafelconferentie (RTC) met de Indonesische nationalisten. Deze zal ook in de Hofstad gehouden worden en beslissen over de toekomst van de Nederlands-Indonesische verhoudingen. De dagen van Nederlands-Indië zijn geteld, zoveel is eerder in het jaar duidelijk geworden. In januari had het kabinet-Drees-Van Schaik, een coalitie van KVP, PvdA, CHU en VVD, onder de druk van de VS en de VN en de zogenaamde “tweede politionele actie” moeten staken. Dit militair optreden was bedoeld om Soekarno en de belangrijkste Indonesische nationalisten politiek uit te schakelen. Nederland moet nu voor het einde van 1949 de soevereiniteit in de archipel overdragen. De vraag is hoe een en ander precies geregeld moet worden. Nederland en Indonesië zijn immers politiek, economisch en cultureel zeer met elkaar vervlochten.

De fracties van de verschillende politieke partijen maken nu hun visie en eisen kenbaar. Dat doen ze, ondanks de enormiteit van het onderwerp, beheerst. Het zijn de fractieleiders die het woord voeren. Ook dat toont het belang van de zaak. De meesten houden zich echter in; een keurig, burgerlijk debat, zou je denken. Maar wellicht heeft het meer te maken met de aanwezigheid van Indonesische diplomaten op de publieke tribune. De Indonesische onderhandelingsdelegatie is al in het land, en verschillende van haar leden nemen de kans te baat om de sfeer in het Nederlandse kamp te proeven. Met de tegenstander op de tribune is het niet verstandig om je te laten gaan.

De goede verstander merkt echter hoe bedrieglijk de toon van het debat is. De sprekers zijn beheerst, maar vastberaden, om niet te zeggen: verbeterd. Nederland heeft de strijd om Indië op de grond moeten opgeven, maar dat betekent nog niet dat de strijd aan de onderhandelingstafel ook meteen gestreden is. Dat geldt niet alleen voor de strijd tussen Nederland en de Indonesische nationalisten, maar ook voor de strijd tussen Kamer en kabinet. Veel Kamerleden zijn van mening dat het kabinet-Drees-Van Schaik in maart veel te gemakkelijk gezwicht is voor de internationale druk. Het geeft de debatten een additionele, onderhuidse spanning. Dat blijkt wel zodra het over de toekomst van Nederlands Nieuw-Guinea gaat. De fracties van de partijen CHU, ARP, SGP en de eenmansfractie van de Katholieke Nationale Partij – een afsplitsing van de KVP – geven stuk voor stuk te kennen dat het kabinet aan dit deel van Indië moet vasthouden.<sup>1</sup> De rest van de kolonie kan onafhankelijk worden, maar dit gebied moet in Nederlandse handen blijven. Dat vinden ook de liberalen. VVD- en fractieleider Pieter Oud maant het kabinet eveneens om ‘in geen geval’ van Nederlands Nieuw-Guinea ‘een onderhandelingsobject’ te maken ‘tussen Nederland en Indonesië’.<sup>2</sup>

Wie een beetje tellen kan, ontwaart de contouren van een probleem – een groot probleem, omdat het in potentie de gehele RTC op de helling zet. CHU, ARP, SGP en KNP zijn samen met de VVD goed voor 32 van de 100 zetels in de Tweede Kamer. Als ze willen,

---

<sup>1</sup> P.F. Maas, J.M.M.J. Clerx e.a., *Het Kabinet-Drees-Van Schaik (1948-1951). Band C: Koude Oorlog, dekolonisatie en integratie* (Nijmegen: Centrum voor Parlementaire Geschiedenis 1996) 501-503.

<sup>2</sup> Maas, Clerx e.a., *Het Kabinet-Drees-Van Schaik*, 502.

kunnen ze de afhandeling van de dekolonisatie van Indië torpederen. Het besluit van de RTC moet immers door de Kamer worden goedgekeurd, althans door twee derde van de parlementariërs. Maar het kabinet lijkt nu al twee zetels te kort te komen. Dat is niet zo veel, maar de situatie is nijpender dan zij lijkt. Eigenlijk zijn alleen de CPN en de PvdA bereid om afstand van het gebied te doen.

Insiders weten: ook veel KVP'ers zijn geporteerd voor het behoud van Nederlands Nieuw-Guinea. Partijleider en fractievoorzitter Carl Romme rept tijdens zijn spreekbeurt met geen woord over het gebied, maar dat is allerm minst een geruststelling.<sup>3</sup> In de maanden hiervoor heeft hij het kabinet achter de schermen laten weten dat ook hij van mening is dat Nederlands Nieuw-Guinea niet opgegeven mag worden.<sup>4</sup> Er kan eigenlijk maar een conclusie zijn: Nederlands Nieuw-Guinea wordt hier in de Tweede Kamer door de ARP, CHU, SGP, KNP en VVD, met de stille zegen van de KVP, heel keurig en beheerst, maar niet minder beslist, als het wisselgeld voor de dekolonisatie van Indië naar voren geschoven. Feitelijk gijzelt de Kamer het kabinet en daarmee de RTC: als Nederland ook Nederlands Nieuw-Guinea moet opgeven, zal er in de Kamer geen meerderheid te vinden zijn voor de goedkeuring van de soevereiniteitsoverdracht.<sup>5</sup>

## HET TRAUMA VAN 1949

Het belang dat de Nederlandse politiek in 1949 aan het behoud van Nederlands Nieuw-Guinea hechtte, heeft altijd verwondering gewekt. Vooral omdat Nederlandse politici volgens de gebruikelijk lezing zich daarvoor nauwelijks om het gebied hadden bekommerd. Nederlands Nieuw-Guinea was het meest veronachtzaamde en verwaarloosde deel van Indië.<sup>6</sup> Er viel eeuwenlang niets te halen, behalve malaria dan. Nu bestempelde men het gebied in Den Haag ineens als een thuisland voor Indo-Europeanen die zich in het onafhankelijke Indonesië niet *senang* zouden voelen. Ook had men ineens de mond vol van de noodzaak om het zelfbeschikkingsrecht van de op Nieuw-Guinea woonachtige Papoea's te beschermen.<sup>7</sup> Maar hoe realistisch was dit allemaal? De kolonisatiepogingen die in het barre Nederlands Nieuw-Guinea voor de oorlog ondernomen werden, waren – hoe kon het anders – nagenoeg volledig mislukt. En was het zelfbeschikkingsrecht van een handvol koppensnellers met peniskoker nu werkelijk zo belangrijk dat de vrede met de Indonesische nationalisten eraan opgeofferd moest worden? Het waren schijnredenen, zo leek het. Wat was de werkelijke?

Vraag het een Nederlandse historicus, en grote kans dat hij zal zeggen: emoties! Koloniaal ressentiment en frustraties om het verlies van Indië gelden nog steeds voor veel historici als de verklaring bij uitstek voor de opstelling van het parlement in de Nieuw-Guineakwestie in 1949. Anders dan de debatten deden vermoeden, waren de Nederlandse politici diep geschokt dat Indië verloren ging. Ze waren, om met Lijphart te spreken, getraumatiseerd. Het gedwongen afscheid van de dierbare kolonie viel de meeste politici veel zwaarder dan hun woordvoerders op dat moment lieten blijken. Velen van hen wisten wel dat

<sup>3</sup> Maas, Clerx e.a., *Het Kabinet-Drees-Van Schaik*, 503.

<sup>4</sup> De Jong, *Avondschot*, 552-553, 645; Bank, *Katholieken*, 458-459, 489-

<sup>5</sup> Lijphart, *Trauma*, 121-124. Vergelijk: G.A. van der List, *De macht van het idee. De VVD en het Nederlandse Buitenlands beleid 1948-1994* (DSWO Press 1995), 80; Maas, Clerx e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 502, 571; Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 349; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 145-146; Jansen van Galen, *Afscheid van de koloniën*, 569; De Jong, *Avondschot*, 552-553, 645; Jan Bank, *Katholieken en de Indonesische Revolutie* (Dieren: De Bataafsche Leeuw 1984) 458-459, 489-490, 492. Zie ook: Van Oerle, 'Nieuw-Guinea van kwestieus tot kwestie,' 1-12.

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld: Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 87-88; De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 19; Jansen van Galen, *Afscheid van de koloniën*, 320-323.

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld: Van Oerle, 'Nieuw-Guinea van kwestieus tot kwestie,' 1-12.

er na de oorlog het nodige moest veranderen in de verhoudingen tussen Nederland en de kolonie, maar dat Nederland Indië in 1949 al moest opgeven, hadden slechts weinigen vermoed.<sup>8</sup> Die schok vroeg om een demper – een doekje voor het bloeden van de Nederlandse koloniale ziel.<sup>9</sup>

Den Haag vond in Nederlands Nieuw-Guinea op de valreep dat doekje. De Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek werd daarmee ook een soort van revanche: op de nationalist, en op het glorieuze koloniale verleden, dat “jappenvriend” Soekarno Nederland met hulp van het onheilige duo VS-VN ontnam.<sup>10</sup> Het is een zeer hard oordeel over de Nederlandse naoorlogse koloniale politiek, maar het hangt nog fier boven de Nederlandse besluitvorming van 1949. Recentelijk hebben de historici Joop de Jong en John Jansen van Galen in navolging van Lijphart de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek nog daad van ‘wrok’ en ‘rancune’ genoemd, omdat Nederland niet in staat was om de nationalist zijn wil op te leggen.<sup>11</sup>

Het is een krachtige en sprekende analyse, waar op het eerste gezicht veel voor te zeggen valt: de schok van het verlies van Indië en de wens om Nederlands Nieuw-Guinea te behouden, leken in 1949 vloeiend in elkaar over te lopen: de emoties over het verlies zochten een uitweg, een uitlaatklep en werden via de enigszins opportunistische argumenten van een thuisland voor Indo-Europeanen en het zelfbeschikkingsrecht voor de Papoea's, gekanaliseerd richting het lang veronachtzaamde Nederlands Nieuw-Guinea, dat vervolgens cruciaal werd voor de afwikkeling van de dekolonisatie van Indië. Het wordt bovendien ondersteund door de opstelling van de Kamer, waar aan de vooravond van de RTC inderdaad geen meerderheid leek te bestaan voor de dekolonisatie van Indië als ook Nederlands Nieuw-Guinea verloren ging. Maar hoe sprekend ook, dit beeld is aanvechtbaar.

#### TRENDS EN PRAKTISCHE REDENEN

De Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek is onlosmakelijk verbonden met het einde van Nederlands-Indië, maar de relatie tussen de twee is complexer dan de meeste Nederlandse historici veronderstellen. De weigering om het gebied in 1949, net als de rest van Nederlands-Indië, los te laten heeft onmiskenbaar een compensatoir element in zich, maar het was eerste en vooral het sluitstuk van een langdurig proces. Het idee dat Nederlands Nieuw-Guinea een eigen weg zou kunnen gaan onder Nederlandse voogdij als de andere delen van Indonesië ooit

---

<sup>8</sup> Binnen de historiografie wordt al langere tijd een debat gevoerd over de mate waarin Nederland na de oorlog bereid was om Indonesië los te laten. J.J.P. de Jong heeft wat dat betreft onderscheid gemaakt tussen de zogenoemde ‘traditionalisten’ en ‘revisionisten.’ De traditionalisten gaan ervan uit dat Nederland na de Tweede Wereldoorlog probeerde om de vooroorlogse koloniale verhoudingen zo veel mogelijk te herstellen. De revisionisten betogen daarentegen dat Nederland vanaf 1945 weldegelijk inzette op een dekolonisatie van Indië, zei het een geleidelijke. H. W. van den Doel is volgens De Jong momenteel de belangrijkste hedendaagse vertegenwoordiger van de traditionalisten, met name omwille van zijn studie *Afscheid van Indië* (2000). Pieter Drooglever, De Jong zelf en John Jansen van Galen kunnen beschouwd worden als de belangrijkste representanten van de revisionistische school. Zie voor het debat tussen de traditionalisten en revisionisten: De Jong, *Avondschot*, 11-13; Joop de Jong, ‘Traditionalistische visie op dekolonisatie van Indië,’ in: *Internationale Spectator* januari 2001, LV, nr 1, p. 40-44. Zie ook: Jansen van Galen, *Afscheid van de koloniën*, 556-577.

<sup>9</sup> Ondanks hun verschillende visies op de doelen van de naoorlogse Nederlandse Indiëpolitiek zijn de traditionalisten en de revisionisten het eens over de duiding van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek. Beide zien het als het gevolg van een trauma. Zie: Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 349, 368; De Jong, *Avondschot*, 552-553, 554, 647; Van Galen, *Afscheid van de koloniën*, 322-323, 568-569. Alleen Drooglever neemt, zoals in de inleiding is aangeven, een meer genuanceerde positie in.

<sup>10</sup> Lijphart, *Trauma*, 110-124; Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 251.

<sup>11</sup> De Jong, *Avondschot*, 552-553, 554, 647; Van Galen, *Afscheid van de koloniën*, 322-323. Zie ook: Maas, Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 690.

onafhankelijk zouden worden, had zich al nadrukkelijker en manifester dan veel historici aannemen in de geesten van Indische en Nederlandse belangengroepen, politici en beleidsmakers genesteld voordat in 1949 duidelijk werd dat Nederlands Indië moest opgeven; het ging terug tot voor de oorlog.

Het was de logische consequentie van de veronderstelling dat Nederlands Nieuw-Guinea een van de rest van de archipel onderscheiden gebied was. Het hoorde in de ogen van veel Nederlandse betrokkenen bij Melanesië, een naar westerse maatstaven nauwelijks ontwikkelde eilandengroep in de Pacific, waar het Europese kolonialisme, anders dan in grote delen van Zuidoost-Azië, nog een zekere toekomst leek te hebben. Deze aspecten zorgden ervoor dat Nederland vanaf 1946 in de context van de politieke en militaire verwickelingen in Indië werkte aan de creatie van een aparte status en toekomst voor het gebied. Als het even kon binnen een hervormd Indië, maar desnoods ook daarbuiten. De realisatie dat Nederland zijn greep op de meeste eilanden in de Indonesische archipel al in 1949 moest opgeven, was voor velen in Den Haag en Batavia ontegenzeggelijk een schok en versterkte de wens om Nederlands Nieuw-Guinea te behouden. Maar emoties en frustraties over het verlies van Indië hebben in de formulering en uitvoering van deze plannen uiteindelijk een secundaire rol gespeeld.

De reden waarom de status van het gebied in 1949 een politiek issue werd, had vooral te maken met onderhandelingstactiek en praktische zaken die het gedwongen en volgens veel Nederlanders premature einde van Indië met zich meebracht. De tijd die men in Den Haag en Batavia meende te hebben om de staatkundige relaties tussen Nederland, Indonesië en Nederlands Nieuw-Guinea in goed overleg met de Indonesische politici te regelen, werd ineens aanzienlijk ingekort. Voor wat betreft de status van Nederlands Nieuw-Guinea moesten nu simpelweg spijkers met koppen geslagen worden, in het parlement, in de ministerraad en natuurlijk in het overleg met de Indonesische nationalisten. Daarbij zette de Kamer hoog in. Maar dat was niet zozeer een manifestatie van emoties en frustraties, maar van politiek spel – een spel dat de regering-Drees-Van Schaik allerminst angst aan joeg, en niet eens zo slecht uit kwam. Ook zij wilde Nederlands Nieuw-Guinea niet opgeven.

## **NEDERLAND, INDIË EN NIEUW-GUINEA, 1602-1945**

### EEN GECOMPLICEERDE RELATIE

West-Irian, Irian Jaya, Irian Barat of (West-)Papoea zoals de Indonesiërs voormalig Nederlands Nieuw-Guinea noemen, beslaat grofweg de westelijke helft van Nieuw-Guinea, het meest oostelijk gelegen eiland in de Indonesische archipel. Samen met de oostelijke helft – het huidige Papoea Nieuw-Guinea – is het zelfs het op een na grootste eiland ter wereld; alleen Groenland is groter. Het in de jaren veertig, vijftig en zestig door Nederland en Indonesië betwistte deel is qua oppervlakte bijna net zo groot als Frankrijk en zeker tien maal groter dan Nederland. In tegenstelling tot eilanden als Java, Sumatra en de Molukken heeft het lange tijd als een betrekkelijk arm gebied gegolden. Sinds de jaren zestig is het echter een erkend grondstoffendepot. Het beschikt onder meer over belangrijke voorraden olie, gas en erts, zoals nikkel, goud en koper; de Grasbergmijn in het Carstengebergte is momenteel een van 's werelds belangrijkste goud- en kopermijnen. Ook beschikt het gebied over andere rijkdommen, zoals tropisch hout en rijke visgronden.

Voor uitgebreide landbouw en veeteelt is het echter ongeschikt, gegeven de rotsachtige bodem in het noorden en de uitgestrekte, door malaria geïnfecteerde



veldmoerassen in het zuiden.<sup>12</sup> Mede hierdoor is het tot op de dag van vandaag een betrekkelijk dunbevolkt gebied gebleven. Irian (sinds 2003 opgesplitst in twee provincies: West-Papoea en Papoea) telt op dit moment ongeveer 2.377.000 inwoners, grofweg drie maal zoveel als toen het nog bij Nederland hoorde. Dat is inclusief de ongeveer één miljoen immigranten die er sinds de jaren zestig, met name vanuit de rest van Indonesië, zijn neergestreken.

De oorspronkelijke bewoners, de Papoea's, vormen een in cultureel en etnisch opzicht heterogeen volk. De oorspronkelijke politieke organisatie is die van de familiegroep of clan, die soms niet meer dan enkele tientallen leden telde. In politiek opzicht was voormalig Nederlands Nieuw-Guinea eeuwenlang een lappendeken van stammen. Grotere staatsvorming, zoals in Europa en Azië het geval was, ontbrak. Het feit dat de Papoea's het ijzersmeden niet kenden en velen tot diep in de jaren vijftig van de twintigste eeuw nog met stenen gereedschap werkten, gaf voeding aan het toenmalige cliché dat de Papoea's een relict waren uit het stentijdperk; een idee dat versterkt werd door op Nieuw-Guinea nog lang in ere gehouden gebruiken als koppensnellen en kannibalisme.<sup>13</sup> Dit idee was overigens niet alleen voorbehouden aan westerlingen. Ook in de ogen van veel Indonesiërs golden (en gelden) de Papoea's van Nieuw-Guinea als een achtergebleven volk, wat blijkt uit de naam die ze dragen. 'Papoea' is wellicht een verbastering van de denigrerende Molukse term annex scheldwoord 'Papoe', wat zoveel betekent als 'kroeskop'.<sup>14</sup>

## DE MOLUKKEN, DE VOC EN NIEUW-GUINEA

De Papoea's en dientengevolge Westelijk Nieuw-Guinea hebben altijd een complexe relatie ten opzichte van Indonesië gekend. Indonesië claimt het gebied als een provincie, maar veel Papoea's beschouwen het gebied als een apart land en Indonesië als een bezetter. Voor beide lezingen is wat te zeggen. In geografisch, ecologisch en etnisch opzicht behoort het gebied minder bij Indonesië dan bij Melanesië, de eilandengroep waar naast Nieuw-Guinea ook onder meer de Salomoneilanden, Nieuw-Caledonië, de Fiji-eilanden en Vanuatu deel van uitmaken. Aan de andere kant claimden verschillende Molukse vorstendommen al voor de komst van de Nederlanders (en voordat zij in 1949 opgingen in het onafhankelijke Indonesië) bepaalde delen van de Nieuw-Guinea, met name in het noorden en westen van het eiland. Veel had die claim overigens niet om het lijf. In de praktijk reikte de hand van de Sultans van Ternate en Tidore nauwelijks verder dan de kuststreken. Het moeilijk begaanbare binnenland, alsmede de zuidkust bleef buiten hun bereik.<sup>15</sup> Het is bovendien zeer de vraag in hoeverre de Papoea's die claim formeel erkend hebben. Wellicht hebben sommige stamhoofden er mee ingestemd, maar gegeven de verbrokkelde politieke organisatie van de Papoea's kunnen zij moeilijk voor alle stammen gesproken hebben.

De claim van Ternate en Tidore is niet alleen van belang voor de latere Indonesische aanspraak, maar ook voor de claim die Nederland er lange tijd op legde. Deze voerde terug op de Verenigde Oostindische Compagnie (VOC), die de Molukken in het begin van de zeventiende eeuw veroverde en zich zo ook de rechten op Nieuw-Guinea toe-eigende. De VOC, en later het koloniale gouvernement in Batavia, bekommerde zich aanvankelijk echter nauwelijks om het gebied. Alle aandacht ging uit naar de exploitatie van de voor de toenmalige economie en handel veel lucratievere gebieden in de archipel: de Molukken

---

<sup>12</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 34-39; Dirk Vlasblom, *Papoea. Een geschiedenis* (Amsterdam 2004) 18, 22, 31-35, 97-98.

<sup>13</sup> Vlasblom, *Papoea*, 18, 22, 31-35, 97-98; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 34-39.

<sup>14</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 19.

<sup>15</sup> De Geus, *De Nieuw-Guinea kwestie*, II.

(specerijen) en Java en Sumatra (koffie, thee, tabak, kinine etc.) Wat Nieuw-Guinea betrof lieten de VOC en het gouvernement het dagelijkse “bestuur” (voor zover daar überhaupt sprake van was) over aan de onderhorige sultanaten Tidore en Ternate, in ruil voor een jaarlijkse vergoeding.

Pas in de loop van de negentiende eeuw deed Nederland een meer directe claim op het hele westelijke deel van het eiland gelden. De Europese koloniale expansie in Azië en Afrika maakte het noodzakelijk om grenzen en invloedssferen duidelijker af te bakenen.<sup>16</sup> In 1814 en 1824 sloot Nederland met Groot-Brittannië, op dat moment de voornaamste tegenspeler in de regio, de eerste verdragen die Nieuw-Guinea opdeelden: Nederland claimde de hele westelijke helft van het eiland tot aan de 141<sup>e</sup> breedtegraad. Groot-Brittannië legde beslag op de zuidoostkust, die de Straat Torres en daarmee de toegangsweg tot zijn straf- en vestigingskolonie Australië bewaakte. Het noordoosten van het eiland bleef tot aan 1884 niemandsland, toen het door Duitsland werd opgeëist. Lang heeft deze driedeling overigens niet geduurd. De Britse regering droeg in 1905 het beheer van de zuidoostkust over aan Australië, dat na de Duitse nederlaag in de Eerste Wereldoorlog (1914-1918) ook het noordoosten als Volkenbondmandaat onder beheer kreeg. Australië zou beide delen echter al snel als een geheel besturen en het de naam Papoea New Guinea geven.<sup>17</sup>

Nadat Nederland op papier zijn claim tegenover de andere koloniale mogendheden had afgebakend, paste het gouvernement in Batavia ook de bestaande regeling met de Molukken aan. Batavia dwong de sultans van Ternate en Tidore in 1909 een verdrag te tekenen waarin Nederland het recht werd toegezegd om op elk gewenst moment de door de Molukse Sultanaten geclaimde gebieden op de noord en westkust van Nieuw-Guinea onder direct Nederlands bestuur te plaatsen. Op de zuidkust gebeurde dat al. Deze regio, die nooit door de Molukken was opgeëist, werd na de eeuwwisseling onder beheer gesteld van een assistent-resident die rechtstreeks verantwoording verschuldigd was aan de gouverneur-generaal in Batavia.<sup>18</sup>

Met deze administratieve stappen, en vestiging van Nederlandse bestuursposten in onder meer Hollandia en Manokwari, werd de basis gelegd voor de directe Nederlandse claim en de uitzondering van het gebied in 1949. In deze periode begon het gouvernement ook met verdere verkenning en voorzichtige exploitatie van de tot dan toe onbekende binnenlanden van westelijk Nieuw-Guinea, daarbij geholpen door verschillende koloniale verenigingen, missie, zending en het bedrijfsleven. Deze ontwikkeling kwam langzaam op gang, maar kreeg in de jaren dertig meer vaart en, zoals Ulbe Bosma terecht opmerkt, vertoonde frappante parallellen met de Europese koloniale politiek in Afrika.<sup>19</sup>

## DE TWEDE KOLONIALE BEZETTING VAN NEDERLANDS NIEUW-GUINEA

De vergelijking met Afrika heeft altijd boven Nieuw-Guinea gehangen, zowel in praktisch als in metaforisch opzicht. De Spaanse en Portugese zeevaarders die in de zestiende eeuw als eerste Europeanen Nieuw-Guinea “ontdekten”, vonden al dat het eiland en zijn bevolking veel overeenkomsten had met tropisch of “donker” Afrika. Zij gaven het gebied ook zijn naam:

---

<sup>16</sup> H.L. Wesseling, ‘De Conferentie van Berlijn en de deling van Afrika’, in: H.L. Wesseling, *Indië verloren, rampspoed geboren en andere opstellen over de geschiedenis van de Europese expansie* (Amsterdam; derde druk 1995) 116-132; Vlasblom, *Papoea*, 71; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 25-26.

<sup>17</sup> W. David McIntyre, ‘Australia, New-Zealand, and the Pacific Islands’, in: *The Oxford History of the British Empire. Volume IV: The Twentieth Century*, 667; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 27-28; 49.

<sup>18</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 30-31, 48-49.

<sup>19</sup> Ulbe Bosma, ‘Nederlands Nieuw-Guinea en de late Empire Builders’, 3, 24-25.

*Nouvo Guinea*, naar de (toenmalige) Spaanse kolonie Guinea aan de westkust van Afrika.<sup>20</sup> Die associatie werd versterkt door de ondoordringbaarheid van het gebied – een kenmerk dat ook tot diep in de negentiende eeuw aan tropisch Afrika werd toegedicht. Pas met de ontdekking en ontwikkeling van kinine als een effectief middel tegen malaria en andere tropische koortsen in de negentiende eeuw, konden Europeanen dergelijke door hen geclaimde gebieden gaan ontdekken en exploiteren.<sup>21</sup> Het maakte ook de effectieve bezetting, en exploratie van Nieuw-Guinea na 1900 mogelijk.

Die exploratie zou zeker in de eerste decennia van de twintigste eeuw, net als in veel Europese Afrikaanse koloniën, maar moeizaam van de grond komen. Nederlands Nieuw-Guinea gold daarom in het interbellum ook in Batavia en Den Haag als ‘het stiefkind van Nederlands-Indië’.<sup>22</sup> Gewoontegetrouw bleef Batavia zich richten op de ontwikkeling van de andere eilanden in de archipel. De belangrijkste politieke functie van Nederlands Nieuw-Guinea leek in die dagen vooral die van gevangenis. In Boven-Digul, diep in de moerassige Nieuw-Guineese binnenlanden, stichtte het gouvernement een strafkolonie, waar uitgesproken nationalistes als Hatta en Sutan Sjahrir “veilig” opgeborgen konden worden.<sup>23</sup> In de praktijk liet het gouvernement in de eerste decennia de exploratie en ontwikkeling van het gebied en zijn bevolking grotendeels over aan missie (katholiek), zending (protestants) en het bedrijfsleven. Uit recente studies van Pieter Drooglever en Dirk Vlasblom blijkt dat zij ondanks de beperkte rugdekking vanuit Batavia de nodige resultaten boekten; het is zeker niet zo dat het stiefkind van Indië voor 1949 geheel verwaarloosd werd.<sup>24</sup>

Missie en zending waren zowel succesvol in het verspreiden van Gods woord (rond 1940 was bijna een derde van de Papoea’s, wier aantal op dat moment geschat werd op 320.000, gekerstend) als in het bestrijden van ziekten. Verder legde zij het eerste fundament voor het onderwijs van de Papoea’s. Aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog volgden zo’n 18.000 Papoea-kinderen basisonderwijs op zendingsscholen; de missie kende op dat moment zo’n 150 missieschooltjes. In Meiji werd in 1924 bovendien de eerste kweekschool gesticht, waar jaarlijks enkele honderden Papoea’s vervolgonderwijs volgden. Hier vormde zich voor de oorlog de eerste westers-geschoolde Papoea-elite, die in staat was om over de grenzen van de eigen clan te kijken en zich een plek verwierf in het onderwijs en evangelisatie.<sup>25</sup>

Het bedrijfsleven zocht ondertussen naar erts en olie in het gebied, daarbij aangespoord door successen in Australisch Nieuw-Guinea, waar in 1914 grote hoeveelheden goud werd gevonden. Hoewel in 1936 de eerste olieputten in Nieuw-Guinea geslagen werden, bleven lucratieve vondsten, zoals in het oosten van het eiland gedaan werden, aanvankelijk uit. De resultaten van de verschillende proefboringen en -sondages waren echter beloftevol, waardoor olie- en mijnbouwindustrie hoop bleven koesteren over de mogelijkheden die het gebied als grondstoffendepot bood.<sup>26</sup>

Hoop en verwachting waren, anders dan het predicaat ‘koloniaal stiefkind’ doet vermoeden, wellicht de belangrijkste kenmerken van de Nederlands Nieuw-Guinea-politiek in de decennia voor de oorlog. Dat gold niet alleen voor het bedrijfsleven, missie en zending,

---

<sup>20</sup> De Geus, *De Nieuw-Guinea kwestie*, 10; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 20.

<sup>21</sup> Wesseling, *Europa’s koloniale eeuw*, 55.

<sup>22</sup> Vlasblom, *Papoea*, 122.

<sup>23</sup> Vlasblom, *Papoea*, 122-123.

<sup>24</sup> De Geus, *De Nieuw-Guinea kwestie*, 15; Van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 26; Koster, *Een verloren land*, 7; Van Esterik, *Nederlands laatste bastion in de Oost*, 44-45; Van Goor, *De Nederlandse koloniën*, 346-347; Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 69.

<sup>25</sup> Vlasblom, *Papoea*, 81, 84-85; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 42-43, 51-55.

<sup>26</sup> Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 83-86; Bob de Graaff, ‘*Kalm temidden van woedende golven.*’ *Het ministerie van Koloniën en zijn taakomgeving 1912-1940* (Den Haag: Sdu uitgevers 1997) 490; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 58-59.

maar ook voor de Indische Nederlanders in de archipel. Dit waren de nakomelingen van Nederlandse en Indonesische ouders. Onder hen ontstond in de jaren twintig en dertig het plan om van Nederlands Nieuw-Guinea een nieuwe vestigingskolonie te maken, die op termijn zelfs los zou kunnen komen te staan van Indië. Dit had alles te maken met de snelle ontwikkeling van het Indonesische nationalisme op Java, Madoera en Sumatra, de kerngebieden van het uitgestrekte Nederlands-Indië. De Indo-Europeanen zagen zichzelf veel meer als Nederlanders dan als Indonesiërs en vreesden dat er voor hen in de toekomst mogelijk geen plaats meer zou zijn in Indië, zeker niet als de kolonie, zoals de nationalistenvilden, ooit onafhankelijk zou worden. Daarom pleitten verschillende Indo-Europese volksvertegenwoordigers vanaf de jaren 1920 ervoor om van Nederlands-Nieuw-Guinea een aparte kolonie van Nederland te maken, waar de Indische Nederlanders zich zouden kunnen vestigen.<sup>27</sup> Het plan kreeg al snel handen en voeten met de oprichting van verschillende kolonisatieverenigingen zoals de Vereniging Kolonisatie Nieuw-Guinea (1926) en de Stichting Immigratie en Kolonisatie Nieuw Guinea (1930).

De kolonisatievisioenen van de Indo-Europeanen waren allerm minst uitzonderlijk. Ze pasten in een bredere Europese trend. In de jaren twintig en dertig was er in zowel Europa als verschillende Europese koloniën een meer algemene interesse te bemerken voor gebieden, of regio's binnen de bestaande imperia, die nog nauwelijks ontdekt en ontgonnen waren. Deze interesse werd niet alleen gestimuleerd door de opkomst van het nationalisme in Azië, maar ook door de internationale economische crisis (als gevolg van de Amerikaanse beurskrach van 1929). Berooide boeren, ondernemers, werklozen en andere avonturiers hoopten de armoede in Europa te kunnen ontvluchten en in deze gebieden – de meeste lagen in Afrika – een nieuw bestaan op te bouwen. Een derde impuls kwam van de Italiaanse veldtocht tegen Abessinië (het huidige Ethiopië), een van de laatste zelfstandige landen in Afrika. De poging van de Italiaanse fascistische leider Mussolini om in de jaren dertig van Ethiopië een nieuwe Italiaanse kolonie te maken, vormde eveneens een bron van inspiratie voor zowel avonturiers als Europese overheden om de laatste, lang veronachtzaamde resten van de eigen imperia en koloniën te ontdekken en te koloniseren.<sup>28</sup>

In België bijvoorbeeld, werden plannen ontwikkeld voor de kolonisatie van tot dan toe genegeerde delen van Belgisch-Congo. In Groot-Brittannië had men de hoop gevestigd op de nieuwe mogelijkheden die de Britse koloniën in Oost-Afrika boden: terwijl het nationalisme en de roep om onafhankelijkheid in Brits-India steeds virulenter werd, leken gebieden als Kenia, Tanzania en Rhodesië nieuwe kansen te bieden voor Britse bedrijven, boeren en handelaren. De verschillende kolonisatie-initiatieven en pogingen die hieruit voortvloeiden, hadden echter veelal een gering resultaat. Veel gelukszoekers misten de kennis en financiële middelen om in Congo of Kenia een succesvolle plantage of (boeren)bedrijfje op te richten.<sup>29</sup>

Ook de eerste kolonisatiepogingen in Nederlands Nieuw-Guinea mislukten goeddeels. Slechts weinig Indo-Europese avonturiers konden zich er staande houden. De verschillende locaties die mede op aangeven van het gouvernement waren uitgekozen als vestigingsplaats bleken moeilijker te ontginnen dan verwacht, waardoor de meeste pioniers uiteindelijk berooid terugkeerden naar Indië.<sup>30</sup> De mislukkingen konden de hoop en de verwachtingen

---

<sup>27</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 60-61; Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 69-78.

<sup>28</sup> Zie bijvoorbeeld: Vita Foutry, 'Belgisch-Kongo tijdens het interbellum: Een immigratiebeleid gericht op sociale controle,' in: *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, jaargang 14, nr. 3-4 (1983) 472.

<sup>29</sup> Foutry, 'Belgisch-Kongo tijdens het interbellum,' 470-472; Vanthemsche, *Congo*, 53-56. Zie voor Groot-Brittannië onder meer: R.M.A. Van Zwanenberg, 'Kenya's Primitive Colonial Capitalism: The Economic Weakness of Kenya's Settler's up to 1940', in: *Canadian Journal of African Historical Studies* Vol. 9, no. 2 (1975) 290-291; Caroline Elkins, *Imperial Reckoning. The Untold Story of Britain's Gulag in Kenya* (New York: Henry Holt and Company 2005) 14-15; Shipway, *Decolonization and its impact*, 136.

<sup>30</sup> Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 76; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 61.

omtrent de nieuwe gebieden echter niet temperen. In Groot-Brittannië niet, in België niet en ook niet in Indië en Nederland.<sup>31</sup>

Ook in Nederland zelf waren inmiddels onder invloed van de bovengenoemde ontwikkelingen verschillende kolonisatieverenigingen ontstaan die hun vizier op Nederlands Nieuw-Guinea richtten. In Den Haag vonden zij steun binnen de rechtervleugel van de KVP en de NSB.<sup>32</sup> De regering-Colijn stelde zich in de jaren dertig echter terughoudend op tegenover de verzoeken van KVP- en NSB-Kamerleden om de kolonisatie van Nederlands Nieuw-Guinea ter hand te nemen. Charles Welter, de KVP-minister van Koloniën, zou mede op aandringen van het gouvernement in Batavia, Nederlanders in 1938 zelfs publiekelijk afraden om in het onherbergzame Nederlands Nieuw-Guinea hun geluk te beproeven. De eerste pogingen waren immers praktisch geheel mislukt.<sup>33</sup>

Het geringe succes van de eerste kolonisatiepogingen en de afwijzende houding van de regering-Colijn zijn voor Arend Lijphart – en bijgevolg veel auteurs na hem – een van belangrijkste argumenten geweest om de Nederlandse naoorlogse Nieuw-Guineapolitiek te bekritisieren: het was hoegenaamd al voor de oorlog evident (en erkend!) dat het gebied ongeschikt was voor zaken als kolonisatie.<sup>34</sup> Lijphart heeft dit als bewijs gezien voor zijn suggestie dat er in 1949 iets mis moest zijn met de Nederlandse realiteitszin: alleen emoties als koloniaal ressentiment en frustratie konden in het licht van deze harde gegevens de naoorlogse Nieuw-Guineapolitiek verklaren.

De bronnen vertellen echter een ander verhaal. De regering-Colijn, en zeker minister van Koloniën Welter, waren helemaal niet zo negatief over de mogelijkheden die Nederlands Nieuw-Guinea bood als vestigingskolonie (en wingewest) als Lijphart stelt. Welter was zonder meer terughoudend. Het is juist dat hij, mede op basis van gegevens uit Batavia, in 1938 Nederlanders met klem ontraadde om naar Nederlands Nieuw-Guinea af te reizen.<sup>35</sup> Maar dit advies stoelde niet op de overtuiging dat het gebied per definitie ongeschikt was voor kolonisatie, maar op de wetenschap dat kolonisatie *op dat moment* onverstandig was. Er was simpelweg nog te weinig over het gebied bekend om kolonisatie vanuit Nederland mogelijk te maken – laat staan om het gebied als vestigingsplaats geheel op te geven.

Een herlezing van de Kamerdebatten toont dat Welter met zijn negatief kolonisatieadvies inderdaad vooral ‘kolonisatie van *Nederlanders* naar Nieuw-Guinea’ ontraadde. Gegeven de eerste mislukkingen van de Indo-Europeanen – mensen die het tropenleven gewend waren – was hij vooral bevreesd dat *Hollandse* gelukszoekers het al helemaal niet zouden redden. Hij wilde voorkomen dat zij, onervaren en ongewend aan de tropen als ze waren, na een mislukte avontuur berooid naar Indië zouden afreizen en een beroep zouden doen op de toch al belaste koloniale staatskas voor hun onderhoud.<sup>36</sup> Uit niets blijkt dat hij de kolonisatie van het gebied als zodanig al had afgeschreven. Uit latere stukken komt naar voren dat hij de kolonisatiepogingen van Indische Nederlanders wat hem en zijn ambtenaren betrof gewoon door konden gaan.<sup>37</sup> Als zij succesvol waren, zou kolonisatie vanuit Nederland wellicht ook mogelijk worden.

Afgaande op de Kamerdebatten en de verschillende begrotingen die het ministerie van Koloniën aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog presenteerde aan de Kamer, kan niet anders geconcludeerd worden dan dat er onder politici en beleidsmakers in Den Haag, net

---

<sup>31</sup> Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 77.

<sup>32</sup> Zie voor de KVP: HTK, 23/2/1939, p. 1516-1517; Zie ook: Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 87-88.

<sup>33</sup> HTK, 25/2/1938, p. 1248; Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 88.

<sup>34</sup> Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 88. Vergelijk bijvoorbeeld: De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 25; Hellema, *De Karel Doorman*, 19; H. van Meek, ‘Nieuw-Guinea als utopie. Nederlandse kolonisatieplannen 1920-1940,’ in: *Tijdschrift voor Geschiedenis*, (2009) vol. 122, nr. 3, 348-361.

<sup>35</sup> HTK, 25/2/1938, p. 1248.

<sup>36</sup> HTK, 25/2/1938, p. 1248.

<sup>37</sup> HTK, Memoire van antwoord, 9/2/1940: Begrooting van Nederlandsch-Indië voor 1940, 242-243, 246.

als bij de Indo-Europeanen, missie, zending en verschillende mijnbouwbedrijven, een zeker optimisme heerste over de mogelijkheden die Nederlands Nieuw-Guinea bood.<sup>38</sup> Dit optimisme lag ingebed in de verwachting dat het koloniale stelsel nog decennia mee zou gaan. Het kolonialisme gold anno 1938 als een zaak van lange adem, en de overgrote meerderheid van de betrokkenen ging ervan uit dat Nederland, net als België, Groot-Brittannië, Frankrijk en Portugal in Afrika, en Australië in Australisch Nieuw-Guinea, de tijd gegeven was om Nederlands Nieuw-Guinea tot ontwikkeling te brengen, en er wellicht ook een nieuw thuisland voor Indo-Europeanen van te maken.

Dit voorzichtige optimisme werd aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog versterkt door drie ontwikkelingen. Allereerst bleek uit vliegtuigverkenningen dat het binnenland van Nieuw-Guinea veel dichter bevolkt was dan verondersteld. In plaats van de geschatte 320.000 Papoea's, bleken er in het Nederlandse deel van het eiland mogelijk een miljoen te wonen. Hoewel dit aantal later zou worden bijgesteld tot zo'n 700.000, versterkte de ruime verdubbeling van het geschatte inwonertal niet alleen de verwachtingen over de bewoonbaarheid en daarmee kolonisatiemogelijkheden van het gebied, maar ook van de exploitatiemogelijkheden: Nederland had er in één klap honderdduizenden potentiële arbeidskrachten bij die op termijn ingeschakeld konden worden bij de ontwikkeling van het eiland.<sup>39</sup> Daarnaast begon de Nederlandse (en de wereld-) economie aan het einde van de jaren dertig weer uit het dal te klimmen. Dit gaf zowel de regering-Colijn als het bedrijfsleven nieuwe mogelijkheden om over investeringen in Nederlands Nieuw-Guinea na te denken. Uit de begrotingen voor Nederlands-Indië van 1939 en 1940 blijkt dat verschillende mijnbouw- en oliebedrijven concessies aanvroegen voor nieuwe exploraties en proefboringen en dat het ministerie die graag verstreekte.<sup>40</sup>

Een derde belangrijke zaak was de goede verstandhouding die zich in Nederlands Nieuw-Guinea over het algemeen ontwikkelde tussen de Papoea's en de Nederlandse bestuurders, missionarissen en zendelingen. Dit stond in schril contrast met de gespannen situatie die zich sinds de jaren twintig als gevolg van het nationalisme manifesteerde in de traditionele kerngebieden van Nederlands-Indië: Java, Sumatra en Madoera. Op Nederlands Nieuw-Guinea zagen de meeste Papoea's de Nederlanders juist als een welkome beschermheer, met name tegen de Molukse vorsten, ambtenaren en goeroes, die de Papoea's nog steeds als een onderhorig volk behandelden.

De frictie tussen de Molukkers en de Papoea's kon blijven bestaan omdat missie, zending en het gouvernement in hun dagelijkse werk – net als in de rest van de archipel overigens – sterk leunden op Indonesische arbeidskrachten: Molukse ambtenaren en bestuursassistenten vormden de bulk van het bestuursapparaat en Molukse onderwijzers – goeroes – droegen in belangrijke mate bij aan de educatie en evangelisatie van de Papoea's.<sup>41</sup> Veel Molukkers lieten hun minachting voor de “kroeskoppen” duidelijk merken.<sup>42</sup> Zo ontstond reeds in de jaren dertig een belangrijk verschil in politieke oriëntatie, die tijdens en na de Tweede Wereldoorlog alleen maar groter zou worden: terwijl er op Java, Sumatra en Madoera onder invloed van het opkomende Indonesische nationalisme een verwijdering

---

<sup>38</sup> HTK, Voorlopig Verslag Algemene Beschouwingen, 17/1/1939: Begrooting van Nederlandsch-Indië voor 1939, p. 193; HEK, Eindverslag der commissie van rapporteurs: Begrooting van Nederlandsch-Indië voor 1939, p. 12; HTK, Memoire van antwoord, 9/2/1940: Begrooting van Nederlandsch-Indië voor 1940, 242-243, 246. Zie voor bedrijfsleven en missie: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 41, 43, 46, 59, 61-64; Vlasblom, *Papoea*, 117, 123; K.W. Kalis, 'Geschiedenis', in: W.C Klein (red.), *Nieuw-Guinea. De ontwikkeling op economisch, sociaal en cultureel gebied, in Nederlands en Australisch Nieuw Guinea. Deel I* (Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf 's-Gravenhage 1953) 29-30.

<sup>39</sup> Vlasblom, *Papoea*, 95-101, 112; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 47.

<sup>40</sup> HTK, Memoire van antwoord, 9/2/1940: Begrooting van Nederlandsch-Indië voor 1940, 246.

<sup>41</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 51-55.

<sup>42</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 100.

optrad tussen de inheemse bevolking en het Nederlandse koloniale bestuur, trokken deze op Nieuw-Guinea juist naar elkaar toe.

## DE TWEDE WERELDOORLOG

De Tweede Wereldoorlog gaf een krachtige impuls aan het idee dat Nederlands Nieuw-Guinea een uitzonderlijk gebied was dat een eigen toekomst behoeftte. Ook deze ontwikkeling was in lijn met de bredere ontwikkelingen in koloniaal Afrika en Melanesië. Beide regio's kwamen als gevolg van de oorlog in het middelpunt van de Europese, respectievelijk Australische belangstelling te staan. Terwijl grote delen van continentaal Europa door de Nazi's onder de voet werden gelopen, en de Japanners veel Europese koloniale gebieden in Zuidoost-Azië veroverden (waaronder Frans-Indochina, Brits-Malakka, Birma en Nederlands-Indië), bleven de Afrikaanse koloniën in Europese handen. Zij leverden niet alleen belangrijke grondstoffen voor de geallieerde oorlogsinspanning in zowel Europa als Azië, maar vormden ook de springplank voor de Amerikanen en Britten in 1943 voor de invasie van Sicilië en Italië. Het Afrikaanse continent manifesteerde zich zo nog duidelijker dan voor de oorlog als een alternatief voor het kolonialisme in Azië, waar de Japanse opmars een nieuwe, beslissende stimulans betekende voor het nationalisme.<sup>43</sup>

Melanesië – Nieuw-Guinea voorop – kreeg door de oorlog eveneens nieuwe waarde voor de geallieerden en de Nederlanders. Om te beginnen was Nieuw-Guinea het enige eiland in de Indische archipel dat het Japanse leger niet volledig wist te veroveren. Nederlands-Indië werd in 1942 onder de voet gelopen, evenals de noord- en westkust van Nieuw-Guinea. Maar Merauke en een groot deel van de Nieuw-Guineese zuidkust bleven in Nederlandse handen. Een klein contingent militairen en burgers wist met hulp van Papoea's en later het Australische en Amerikaanse leger weerstand te bieden tegen de Japanners.<sup>44</sup> Het was een klein doch niet onbelangrijk detail in een grote oorlog: het feit dat er ergens in de wereld de Nederlandse driekleur bleef wapperen, en dan ook in een, naar zou blijken, voor het verloop van de strijd in de Pacific cruciaal front, zette het gebied in zowel Batavia als Den Haag definitief op de kaart als mogelijk Nederlands steunpunt en vestigingsgebied in de Oost.<sup>45</sup>

Zeker zo belangrijk voor de strategische herwaardering van het eiland was dat Nieuw-Guinea van grote waarde bleek voor zowel de verdediging van Australië als de Amerikaanse opmars in Azië. Door de Japanners op Nieuw-Guinea vast te pinnen, wist het Australische leger de invasie van Australië zelf te voorkomen. Dit bevestigde de overtuiging van veel Australische militairen en politici dat het eiland van cruciale betekenis was voor de verdediging van Australië. Niet minder belangrijk was dat de Amerikanen het eiland gebruikten als onderdeel van hun "atollenstrategie", waarmee ze Japan uiteindelijk op de knieën dwongen. Nieuw-Guinea was een van de eilanden die de Amerikanen gebruikten als *stepping stone* voor de verovering van Japan. De Amerikaanse opperbevelhebber in de Pacific, generaal Douglas MacArthur, verhuisde zelfs kortstondig de voltallige staf van het Amerikaanse Zesde Leger naar Nieuw-Guinea, waar hij het onbeduidende Hollandia tot hoofdkwartier maakte.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Darwin, *After Tamerlane*, 463-465; Vanthemsche, *Congo*, 40-41; 99-103, III, 125-127; John Lonsdale, 'East Africa,' in: Judith M. Brown and Wm. Roger Louis (eds.), *The Oxford History of the British Empire Vol. VI: The Twentieth Century* (Oxford 1999) 538.

<sup>44</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 70.

<sup>45</sup> NIB/DB record 6952: Nota Zesde Afdeling Ministerie van Uniezaken en Overzeese Rijksdelen, 2/2/1950.

<sup>46</sup> W. David McIntyre, 'Australia, New-Zealand, and the Pacific Islands', 674-675; Ross Burns, *War in the Pacific 1937-1945* (New York 1991) 94-95.

De oorlog gaf bovendien voeding aan het vermoeden dat Nederlands Nieuw-Guinea een waardevol grondstoffendepot zou kunnen zijn. Hoewel ze weinig gelegenheid hadden om de bodem daadwerkelijk te onderzoeken, waren zowel de Amerikanen als de Japanners ervan overtuigd dat het gebied belangrijke natuurlijke rijkdommen moest bevatten. In de slipstream van het Amerikaanse leger exploreerden Amerikaanse bedrijven naar olie. Ook de vondst van zogeheten uraniumzand leek de waarde van Nederlands Nieuw-Guinea te vergroten.<sup>47</sup>

De bovengenoemde ontwikkelingen vertaalden zich aan het einde van de oorlog in een administratieve opwaardering van Nederlands Nieuw-Guinea. Mede op advies van luitenant-gouverneur-generaal Van Mook – de bestuursambtenaar die na de oorlog de scepter over de Nederlandse koloniale staat zwaaide – maakte de Nederlandse regering Nederlands Nieuw-Guinea in 1945 tot een volwaardige residentie. Daarmee kwam er in juridisch opzicht een einde aan de stiefmoederlijke behandeling van het eiland.<sup>48</sup> Het residentschap werd gevestigd in Hollandia, en Jan Pieter Karel van Eechoud werd in 1946 de eerste resident. Deze voormalige politiecommissaris, en bestuursambtenaar op Nieuw-Guinea had zich tijdens de oorlog zeer verdienstelijk gemaakt als inlichtingenofficier in de strijd tegen de Japanners. Van Eechoud liet zich gelden als een krachtige – en uiteindelijk succesvolle – voorvechter van de uitzondering van het gebied. Hij was ervan overtuigd dat Nieuw-Guinea en de Papoea's niet bij Indonesië hoorden. Westelijk Nieuw-Guinea moest volgens hem onder direct Nederlands bestuur geplaatst worden, en een eigen gouvernement krijgen.<sup>49</sup>

Het pleidooi van Van Eechoud was, net administratieve opwaardering van Nederlands Nieuw-Guinea, mede ingegeven door de gevolgen van de Japanse bezetting van Indië. Op de grote eilanden Java en Sumatra vormde de verdrijving van de Nederlandse koloniale autoriteiten een stimulans voor het Indonesische nationalisme. De Japanners waren niet minder dan de Europeanen behept met raciale en koloniale vooroordelen jegens de Indonesiërs. Ook zij vonden dat Indië nog niet klaar was voor volledige onafhankelijkheid. Maar anders dan de Nederlandse koloniale autoriteiten gaven zij Indonesiërs meer ruimte in het koloniale bestuur. Nationalistische leiders als Soekarno en Hatta grepen hun kans en werkten nauw samen met de nieuwe heersers in de hoop en de verwachting dat Japan hen zou helpen snel een onafhankelijke staat te stichten.<sup>50</sup>

De onverwachte capitulatie van Japan in augustus 1945 (die bespoedigd werd door de inzet van Amerikaanse atoomwapens) bracht alles in een stroomversnelling. Aangespoord door leden van militante, nationalistisch geïnspireerde groeperingen – *Pemoeda's* – riepen Soekarno en Hatta de onafhankelijkheid uit. Hoewel de machtsbasis van de *Republiek Indonesia* – kortweg de Republiek – zich in de praktijk beperkte tot (grote) delen van Java en Sumatra, presenteerden Soekarno en Hatta haar als een eenheidsstaat die in territoriaal opzicht de opvolger was van het gehele voormalig Nederlands-Indië – inclusief Nederlands Nieuw-Guinea.<sup>51</sup> Soekarno werd de eerste president, Hatta vice-president, en Sjahrir (in november 1945) premier.<sup>52</sup>

---

<sup>47</sup> Cees Wiebes en Bert Zeeman, 'Nederland en het Manhattan-project. De geheime thorium-overeenkomst uit 1945', in: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, Deel 106, aflevering 3 (1991) 394-420. Zie ook: L. van Poelgeest, *Japanse besognes. Nederland en Japan 1945-1975* (Den Haag: Sdu Uitgevers 1999) 295-296.

<sup>48</sup> Vlasblom, *Papoea*, 157-158.

<sup>49</sup> NA, Ministerie van Koloniën, inv. nr. 2.10.29: Rapportage Indonesië 1945-1950 nr. 780; Jaarverslag 1947 van de residentie Nieuw-Guinea, p. 19-28, 103-118; Jan van Eechoud, *Vergeten Aarde. Nieuw-Guinea* (Uitgeverij V.H.C. de Boer – Amsterdam 1951) 207-208, 217, 219-220. Zie ook: Vlasblom, *Papoea*, 172.

<sup>50</sup> R. E. Elson, *The idea of Indonesia* (Cambridge University Press 2008) 101-111; Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 70-76.

<sup>51</sup> Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 69-77, 84-87; Elson, *The idea of Indonesia*, 111.

<sup>52</sup> Elson, *The idea of Indonesia*, 114; Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 129.



Het was beslist niet zo dat het uitroepen van de onafhankelijkheid overal in de archipel met groot enthousiasme ontvangen werd. Op Java en Sumatra kon de Republiek rekenen op grote steun, zeker onder de jongeren. Maar op de Molukken en delen van Borneo en Sumatra namen velen een afwachtende houding aan. Ook waren er nog groepen Indonesiërs te vinden die liever zagen dat het Nederlandse gezag terugkeerde.<sup>53</sup> Dit was zeker het geval op Nederlands Nieuw-Guinea, waar de Japanse bezetting voor een verdere toenadering tussen de Papoea's en de Nederlanders had gezorgd. Dat had vooral te maken met de opstelling van de Molukse ambtenaren en goeroes, die zich na het verdrijven van de Nederlandse militairen en ambtenaren in het westen en noorden van het eiland veelal achter de Japanners schaalden. Het wegvallen van de Nederlandse "buffer" verscherpte de tegenstellingen tussen Papoea's en Molukkers, welke laatsten nu vrij waren om de beschaving met de rotan op te leggen. Het feit dat Molukse bestuursambtenaren de Japanners bijstonden in het werven en opsporen van (ontsnapte) Papoease koelies voor de Japanse oorlogsinspanning vergrootte de fricties alleen maar.<sup>54</sup> Het zorgde ervoor dat de Papoea's de terugkeer van de Nederlanders in deze regio's verwelkomden.

De Japanse bezetting en het uitroepen van de Republiek gaven ten slotte ook een nieuwe impuls aan het kolonisatie-ideaal van de Indo-Europeanen. Zij hadden zeer geleden onder de bezetting – velen waren net als "blanke" Nederlanders geïnterneerd geweest – en werden ook een voornaam doelwit van Pemoeda's, alsmede verschillende islamitische strijdgroepen en criminele bendes gedurende de zogenaamde *Bersiap*: de periode van chaos en anarchie die in met name grote delen van Java na de Japanse capitulatie ontstond.<sup>55</sup> De ervaringen gaven nieuwe urgentie aan de wens om in Nederlands Nieuw-Guinea een nieuw thuisland te creëren.<sup>56</sup> Verschillende kolonisatieverenigingen, alsook individuele Indo-Europeanen bestookten de Nederlandse regering en het gouvernement in Batavia in de loop van 1945 en 1946 met petitie's om het Nederlandse deel van het eiland los te koppelen van Indië en er een aparte Nederlandse kolonie van te maken.<sup>57</sup> Zo ontwikkelde zich direct na de Tweede Wereldoorlog in de archipel een krachtige lobby van bestuurders als Van Eechoud, Indo-Europeanen en Papoea's, die in Batavia en Den Haag pleitte voor een snelle scheiding van Nederlands Nieuw-Guinea en Indië.

## EEN APARTE STATUS VOOR NEDERLANDS NIEUW-GUINEA, 1946-1948

De ontwikkelingen tussen 1942 en 1945 hadden Nederlands Nieuw-Guinea, zoals gezegd, ook in Den Haag definitief op de kaart gezet. Vanaf 1946 delibereerden Nederlandse politici en

---

<sup>53</sup> Van Poelgeest, *Japane besognes*, 41-42; Elson, *The idea of Indonesia*, 116-117, 128-136; Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 151-156.

<sup>54</sup> Vlasblom, *Papoea*, 125-132; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 76.

<sup>55</sup> Remco Raben, 'Het geweld van de Bersiap,' in: *Historisch Nieuwsblad* september 2011, nr. 7, 41-46; Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 99-103.

<sup>56</sup> NIB deel V: no. 20 (p. 62) Verslag van de bijeenkomst van de minister van Overzeese Gebiedsdelen (Jonkman) met zijn afdelingschefs 22/7/1946; no. 84 (p. 199) minister van Overzeese Gebiedsdelen (Jonkman) aan commissie-generaal 11/11/1946; NIB Deel VI: no. 135 (p. 310) notulen ministerraad 18/11/1946; no. 157 (p. 352) Verslag van de bijeenkomst van de minister van Overzeese Gebiedsdelen (Jonkman) met zijn afdelingschefs op 22/11/1946; no. 160 (p. 366) notulen van de buitengewone vergadering van de ministerraad 23/11/1946 – Bijlage: sub D; no. 244 (p. 522) notulen buitengewone vergadering van de ministerraad 8/12/1946.

<sup>57</sup> HTK, 12/11/1946, p. 160; 26/11/1946, p. 449; Lijphart, *Trauma*, 89-123, 104; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 125-126; Penders, *The West New Guinea Debacle*, 68.

ambtenaren over de verdere staatkundige toekomst van het gebied. De kwestie was nauw verbonden met de vraag hoe de relatie tussen Nederland, dat zijn gezag in de archipel wilde herstellen, en de Republiek eruit zou zien. Het was een zaak die vier jaar lang onduidelijk bleef. Dat nam niet weg dat de regering-Beel (1946-1948) en later de regering-Drees-Van Schaik (1948-1952) in de marge van de confrontatie met de Republiek werkten aan een aparte status voor Nederlands Nieuw-Guinea, als het even kon binnen een hervormd Nederlands-Indië. Maar zij hielden ook nadrukkelijk de mogelijkheid open om het gebied af te scheiden, in het geval Nederland niet in staat zou zijn om zijn gezag in de hele archipel te herstellen. Frustraties en emoties als wrok en rancune jegens de Indonesische nationalistena speelden daarbij geen noemenswaardige rol. Het voornemen grondde in de wetenschap dat de verhoudingen tussen Nederland en de gebieden en volkeren die voor de oorlog tezamen Indië hadden gevormd, zouden veranderen – al wist niemand nog hoe precies.<sup>58</sup>

## HET AKKOORD VAN LINGGADJATI

Dat Den Haag inzette op een aparte status en toekomst voor Nederlands Nieuw-Guinea kwam duidelijk naar voren in de nasleep van het eind 1946 overeengekomen akkoord van Linggadjati. Dit werd (na de nodige druk van bemiddelaar Groot-Brittannië) gesloten door een door het kabinet-Beel afgevaardigde onderhandelingsmissie (de zogenoemde ‘commissie-generaal’) en de Republikeinse regering-Sjahrir. Het akkoord legde de basis voor de voorlopige terugkeer van het Nederlandse gezag in de archipel. Het vormde tevens de blauwdruk voor de staatkundige toekomst van Nederlands-Indië. Tijdens een reeks gespreksrondes in het Javaanse bergoord Linggadjati kwamen de partijen overeen dat het grondgebied van de Republiek zich zou beperken tot haar voornaamste machtsbasis, de eilanden Java, Sumatra en Madoera, en dat zij een deelstaat zou worden in een voor 1949 nieuw te vormen soevereine Verenigde Staten van Indonesië (VSI). Deze federatie zou verder bestaan uit twee andere deelstaten, waar de anti-Nederlandse sentimenten minder virulent waren en waar het Nederlandse koloniale bestuur voorlopig kon terugkeren: Borneo en de Grote Oost (bestaande uit Sulawesi, de Molukken en Nederlands Nieuw-Guinea). De VSI zou als geheel bovendien via een eveneens in 1949 op te richten Unie met Nederland verbonden blijven.

Het akkoord van Linggadjati leek op papier een aardig compromis dat, voorlopig althans, grote Nederlandse invloed in de VSI waarborgde in ruil voor “zelfstandigheid” van de Republiek. Het liet echter ook veel in het vage, zoals Wim van den Doel en Joop de Jong stellen, met name waar het de precieze verhouding tussen Nederland en de Republiek in de zogenoemde overgangstijd (de periode tot aan de oprichting van de VSI in 1949) betrof.<sup>59</sup> En dat leidde tot problemen. Er bestond vrijwel direct onenigheid tussen de regering-Beel en de commissie-generaal aan de ene kant en de regering-Sjahrir aan de andere, over de vragen wie het tot aan de soevereiniteitsoverdracht in 1949 voor het zeggen had in de gebieden die de Republiek claimde, en of de op te richten Unie een licht dan wel zwaar karakter zou moeten krijgen. De leiders van de Republiek gingen ervan uit dat zij reeds vanaf 1946 de zeggenschap over Java, Sumatra en Madoera hadden en dat de in 1949 op te richten Unie slechts een symbolisch karakter had; de VSI zou volgens hen vanaf 1949 definitief onafhankelijk zijn.

In Den Haag ging men er echter van uit dat Nederland in ieder geval tot aan 1949 het gezag over geheel Indië zou uitvoeren – dus ook over Java, Sumatra en Madoera. Daarnaast

---

<sup>58</sup> Zie voor de vaagheden omtrent de toekomst van Nederlands Indië: Van Doorn, *De laatste eeuw van Indië*, 303-307; Maas, Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 688, 347-350; De Jong, *Diplomatie of strijd*, 77, 149-150; 177; Van Galen, *Afscheid van de koloniën*, 569-577; Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 101-103; 183-193.

<sup>59</sup> Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 183-193; De Jong, *Diplomatie of strijd*, 242, 295, 334-359.

vlaste men op de creatie van een zware Unie. Onder druk van het parlement werden de oorspronkelijke akkoorden op deze punten eigenhandig nog wat bijgevijsd, of ‘aangekleed’ zoals dat toen heette: het kabinet-Beel en de commissie-generaal stelden op basis van die unilaterale aanscherpingen dat de Republiek een aan Nederland ondergeschikte partij bleef en dat de op te richten Unie een zware zou moeten worden: een constructie waarbij Nederland ook na 1949 grote politieke invloed in de VSI behield.<sup>60</sup> Kortom, van een volledige dekolonisatie van “Indië” zou op korte termijn geen spraken zijn: de VSI zou volgens Nederlandse lezing een *Nederlands-Indië light* worden.

Het waren vooral de confessionele partijen (KVP, ARP, SGP, CHU) en de liberalen (PvdV) die aandrongen op een harde opstelling tegenover de Republiek. Zij werden daarbij gedreven door een mix van prestige (dankzij het bezit van Indië kon Nederland zich een “middelgrote mogendheid” wanen), economische overwegingen (Nederland had de reuenen uit Indië hard nodig voor de wederopbouw), missiedrang (de volkeren in Indië waren volgens veel confessionelen en liberalen nog niet in staat om op eigen benen te staan) en een wat naïef geloof in de bereidheid van “de stille meerderheid” in Indië om de terugkeer van het Nederlandse gezag te accepteren. Dat had immers altijd garant gestaan voor orde en veiligheid.

De pas gevormde Partij van de Arbeid twijfelde. Onder sociaaldemocraten bestond meer begrip voor de aspiraties van de Indonesische nationalisten. Maar anders dan bijvoorbeeld de communisten van de CPN waren velen van hen tegelijkertijd huiverig voor een onmiddellijke en volledige ontvoogding van Indië. Het enige wat binnen de PvdA als een paal boven water stond, was dat de regeringsdeelname niet geriskeerd mocht worden omwille van de Republiek, waardoor zij uiteindelijk de harde opstelling van de pro-koloniale partijen zou steunen.<sup>61</sup> Zij zou zich niet verzetten tegen de zogenoemde “politioenele acties”, waarbij de regering-Beel (in juni en juli 1947) en later de regering-Drees-Van Schaik (in december 1948 en de eerste maanden van 1949) vergeefs probeerden om de Republiek met (grof) militair geweld de “aangeklede” versie van de Linggadjati-akkoorden op te dringen.<sup>62</sup>

### *Nederlands Nieuw-Guinea en Linggadjati*

In de marge van het conflict over de status van de Republiek en het karakter van de Unie sleutelde de regering-Beel ook op eigen houtje aan de positie van Nederlands Nieuw-Guinea in het nieuwe Indische bestel. De commissie-generaal en de regering-Sjahrir waren in de eerste versie van het Linggadjati-akkoord overeengekomen dat Nederlands Nieuw-Guinea via opname in de deelstaat Grote Oost onderdeel zou worden van de VSI. Daarmee appelleerden zij aan de wensen van de politici van de Molukken (nu onderdeel van de deelstaat Grote Oost), die nog steeds hun claim op de noord- en westkust van het eiland lieten gelden. Het kabinet-Beel (daarbij gesteund door de commissie-generaal) zette bij het aankleden van

---

<sup>60</sup> Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 191.

<sup>61</sup> J.J. Woltjer, *Recent Verleden. Nederland in de Twintigste Eeuw* (Amsterdam: Balans 2005) 294-298; Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 192, 225-252.

<sup>62</sup> De Jong, *Diplomatie of strijd*, 77, 149-150; 177; Van Galen, *Afscheid van de koloniën*, 569-577; Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 101-103; 183-193. NB: De term politioenele actie was bewust gekozen om de Nederlandse lezing van de Linggadjati-akkoorden te benadrukken, namelijk dat Nederland het nog altijd voor het zeggen had in Indië: met de term politioeneel wilde Den Haag duidelijk maken dat de strijd met de Republiek een Nederlandse binnenlandse aangelegenheid was en geen conflict – “oorlog” – tussen twee gelijkwaardige politieke entiteiten c.q. staten. Het was overigens een grotesk eufemisme; de politioenele acties kunnen met recht koloniale oorlogen worden genoemd – en vuile oorlogen bovendien, zoals het recente onderzoek van Rémy Limpach en Gert Oostindie bevestigt. Zie: Rémy Limpach, *De brandende kampongs van Generaal Spoor* (Boom 2016); Gert Oostindie, *Soldaat in Indonesië 1945-1950* (Prometheus / Bert Bakker 2015). Zie tevens: J.A.A. Van Doorn en W.J. Hendrix, *Het Nederlands-Idonesisch conflict. Ontsporing van geweld* (De Bataafsche Leeuw 1985).

Linggadjati echter ook een streep door deze bepaling, omdat zij de status van Nederlands Nieuw-Guinea open wilde houden. Het kabinet wilde de mogelijkheid reserveren om het gebied in de toekomst een aparte staatkundige status te geven binnen de VSI, of zelfs – net als Suriname en de Antillen in de West – onderdeel te laten worden van het koninkrijk der Nederlanden.<sup>63</sup>

Het is natuurlijk de vraag in hoeverre het eigenhandig aanpassen van de status van Nederlands Nieuw-Guinea (evenals het hele aankleden van Linggadjati) een geëigende actie was. Maar het sleutelen aan akkoorden met “gekoloniseerde” volkeren werd in Den Haag en Batavia op dat moment nog als de normaalste zaak van de wereld gezien. Het was gebaseerd op de breed gedragen notie dat Nederland, ondanks het uitroepen van de onafhankelijkheid door Soekarno, de soevereine macht was in de archipel en in die hoedanigheid de beslissende stem had bij het ontwerpen van de VSI en de Unie. Het was een manier van werken die eigen was aan het koloniale denken en op dat moment ook door de Fransen en Britten werd toegepast bij het ontwerpen en (re)organiseren van de koloniale staten in respectievelijk Indochina, Brits-India en Malakka.<sup>64</sup>

Illustratief voor de werking van deze koloniale geest is de analyse van de luitenant-gouverneur-generaal in Indië, Hubertus van Mook, een van de architecten van het nieuwe naoorlogse Indië. Naar aanleiding van het eerste ontwerp van de Linggadjati-overeenkomst schreef hij aan Jan Jonkman, de PvdA-minister van Overzeese Gebiedsdelen dat: ‘De zelfbestuursrechten van Tidore op Noord-Nieuw-Guinea gemakkelijk kunnen worden afgekocht, aangezien voortdurend aanzienlijke begrotingstekorten door dit gebied worden gegeven en het in feite niet vanuit Tidore wordt bestuurd. In het algemeen is de Papoea-bevolking (...) ongeneigd om invloeden of zeggenschap van van buiten gekomen Indonesiërs te aanvaarden, wanneer daarboven geen Nederlands bestuur zou staan. Het lijkt dan ook gezien het lage beschavingspeil niet verantwoord om de bevolking onder de staat Grote Oost of de VSI te stellen. (...) Daarom kan Nederland bij de aanvaarding van de akkoorden [van Linggadjati, BS] als conditie stellen dat Nieuw-Guinea een speciale positie gegeven kan worden.’<sup>65</sup>

Dergelijke geluiden uit Batavia vonden in Den Haag brede weerklank. Uit de kabinetsvergadering alsmede de correspondentie van de bij het dossier betrokken ministers Jonkman en Pim van Boetzelaer (partijloos – Buitenlandse Zaken) blijkt dat zij, net als Van Mook, de uitzondering van Nederlands Nieuw-Guinea als middel beschouwden om de praktische problemen op te lossen die de naoorlogse staatkundige hervormingen in Indië met zich meebrachten. Het was niet alleen het antwoord op de vraag wat er met de etnisch onderscheiden Papoea’s moest gebeuren, maar was tevens een gebaar naar de Indo-Europeanen en hun wens om van Nederlands Nieuw-Guinea een nieuw thuisland te maken. Het vermeende onvermogen van de armlastige deelrepubliek Grote Oost om Nederlands Nieuw-Guinea tot ontwikkeling te brengen, was ook voor hen de perfecte aanleiding om het gebied alsnog onder direct Nederlands gezag te stellen.<sup>66</sup> Maar er zat meer achter. Waar Van Mook zich vooral druk leek te maken om de voornoemde praktische gevolgen die verband

---

<sup>63</sup> NIB deel VI, no. 84 (p. 199): Jonkman aan commissie-generaal 11/11/1946; bijlage no.3: Regeringsverklaring inzake de ontwerp-overeenkomst van Linggadjati afgelegd door de minister van Overzeese Gebiedsdelen (Jonkman) in de Tweede Kamer op 10/12/1946; Van Den Doel, *Afscheid van Indië*, 190-193; Drooglever, *een daad van vrije keuze*, 189; De Jong, *Diplomatie of strijd*, 334; Maas, Clerx e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, p. 713 - noot 759.

<sup>64</sup> Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 166-168; Butler, *Britain and Empire*, 71-73.

<sup>65</sup> NIB Deel VI: no. 184 (p. 396) Lt. Gouverneur-generaal (Van Mook) aan Jonkman 27/11/1946.

<sup>66</sup> NIB Deel VI: no. 216 (p. 478) verslag van de bijeenkomst van minister van Overzeese Gebiedsdelen (Jonkman) met zijn afdelingschefs 2/12/1946; NIB Deel VI: no. 184 (p. 396); no. 259 (p. 545) Lt. Gouverneur-generaal (Van Mook) aan minister van Overzeese Gebiedsdelen (Jonkman) 12/12/1946; no. 135 (p. 310) notulen ministerraad 18/11/1946.

hielden met wat hij als de ‘modernisering van de koloniale staat’ beschouwde<sup>67</sup>, speelden er in Den Haag ook duidelijk geopolitieke ambities een rol.

#### NEDERLANDS NIEUW-GUINEA ALS COMPENSATIEKOLONIE

Van Boetzelaer en Jonkman zagen de uitzondering van Nederlands-Nieuw-Guinea ook als middel om een directe en fysieke Nederlandse presentie in de regio te garanderen na de soevereiniteitsoverdracht aan de VSI in 1949. Jonkman meende dat Nederlands Nieuw-Guinea de mogelijkheid bood om, zoals hij het om schreef, ‘een uitkijkpost’ in de archipel te behouden, van waaruit Nederland in de toekomst de ontwikkelingen in de VSI in de gaten kon houden en desnoods bijsturen: ‘De autochtone bevolking heeft zich nog niet zoodanig ontwikkeld dat men Indië geheel aan eigen lot kan overlaten. Hiernaar kan alleen in etappen worden gestreefd. In dit verband zal mede het behoud van een Nederlandse basis in Indonesië – wellicht Nieuw-Guinea – de volle aandacht verdienen’, zo hield hij het kabinet voor in de ministerraad van 18 november 1946.<sup>68</sup>

Het citaat van Jonkman vat de dekolonisatieproblematiek waar Nederland voor stond, treffend samen. Het is allereerst tekenend voor de ambiguïteit en onzekerheid waarmee het kabinet-Beel kampte. Jonkman was zoals zovelen in Den Haag een voorstander van de creatie van een zware Unie, maar hij was zich er ook van bewust dat het allerminst zeker was dat deze gerealiseerd zou worden. Tegen die achtergrond zag hij de uitzondering van Nederlands Nieuw-Guinea als een verzekering tegen het verlies van invloed in de archipel (en Azië): Nederlands Nieuw-Guinea bood, met andere woorden, de mogelijkheid om in de regio actief te blijven – zoals de maritieme bases van de VOC dat voor het koloniale tijdperk hadden gedaan. Zo werd in Den Haag in 1946 duidelijk het idee geformuleerd dat het behoud van Nederlands Nieuw-Guinea “compensatie” kon bieden voor het geval de zware Unie niet gerealiseerd zou worden, oftewel: voor het (mogelijke) verlies van Indië. Hierbij gelden echter drie opmerkingen.

#### *South Pacific Council*

In de eerste plaats was het idee om via de uitzondering van Nederlands Nieuw-Guinea aanwezig te blijven in Zuidoost-Azië niet alleen bepaald door het besef dat Nederland zijn volledige greep Indië weleens zou kunnen verliezen. Het werd ook sterk gestimuleerd door de tweede koloniale bezetting van Melanesië, die in 1946 en 1947 een vlucht nam. De katalysator van deze ontwikkeling was Australië. Op aansporen van Canberra richtten de koloniale mogendheden die in Melanesië en Oceanië actief waren in 1947 de South Pacific Commission (SPC) op. Deze regionale raad had tot doel om een gezamenlijke ontwikkelingsstrategie te formuleren voor deze als achtergesteld geldende regio. Australië, Nieuw-Zeeland, Groot-Brittannië, Frankrijk en de Verenigde Staten zouden zo hun krachten en ervaringen kunnen bundelen om deze voor de verdediging van Australië en Nieuw-Zeeland strategisch belangrijke gebieden duurzaam te ontwikkelen.<sup>69</sup> Australië was er van meet af aan op gebrand om Nederland bij de SPC en de koloniale ontwikkeling van Melanesië te betrekken. Westelijk Nieuw-Guinea, zo had de oorlog aangetoond, was meer dan welk ander gebied in de regio ook een cruciaal bolwerk gebleken tegen een mogelijke invasie van Australië.<sup>70</sup>

<sup>67</sup> Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 201-207.

<sup>68</sup> NIB Deel VI: no. 135 (p. 310) notulen ministerraad 18/11/1946.

<sup>69</sup> NA, Codearchief Buitenlandse Zaken 1945 – 1954, map 190107: Aantekening afdeling P.Z., 1/10/1946.

<sup>70</sup> NA, Codearchief Buitenlandse Zaken 1945 – 1954, map 190107: Aantekening voor dossier 9/9/1946; aantekening P.Z., 12/10/1946.

De dynamiek die Australië en de SPC in Melanesië genereerde, bevestigde in Den Haag het idee dat Nederlands Nieuw-Guinea een uitzonderlijk gebied was, dat op termijn ook van Indonesië zou kunnen worden losgekoppeld. Daarnaast voedde het de hoop dat Nederland als soeverein over Nederlands Nieuw-Guinea bij de politieke ontwikkelingen in Azië betrokken kon blijven, ongeacht de ontwikkelingen in de rest van de archipel. De SPC was (nog) slechts een sociaaleconomisch overlegforum (het had nog geen openlijk (geo)politiek karakter), maar dat kon de animo in Den Haag om deel te nemen niet temperen.

Voorop liepen Van Boetzelaer en zijn ambtenaren van Buitenlandse Zaken. Uit de interne correspondentie van het departement blijkt dat Nederland in hun optiek ‘groot belang had bij Nieuw-Guinea’.<sup>71</sup> Volgens hen had Nederland als ‘grote mogendheid in de Zuidwest Pacific’ er alle belang bij om bij de ontwikkelingen in Melanesië betrokken te worden.<sup>72</sup> Het bood een uitgelezen kans om een vinger in de pap te houden in de politieke verwickelingen in de regio.

Ook op het ministerie van Economische Zaken verwachtte men louter positieve effecten van de Nederlandse deelname aan de collectieve ontwikkeling van Melanesië: de ontwikkeling van deze regio zou volgens minister van Economische Zaken Gerardus Huysmans ‘een gunstig effect hebben op de Nederlandse handel op de Oost.’<sup>73</sup>

Op het ministerie van Koloniën bestond aanvankelijk meer twijfel. Dit was vooral het gevolg van de opstelling van Van Mook, die vreesde dat deelname aan de SPC ertoe zou leiden dat Nederlands Nieuw-Guinea op den duur van de VSI werd losgekoppeld.<sup>74</sup> Van Mook wilde het directe Nederlandse gezag op westelijk Nieuw-Guinea handhaven, maar het gebied moest tegelijkertijd ook deel blijven uitmaken van de op te richten VSI: zo kon het binnen de bredere Nederlands-Indonesische Unie functioneren als de fysieke schakel tussen Nederland en de VSI. Volgens van Mook zouden zonder dat scharnierpunt de Unie en wellicht ook de VSI (die in zijn ogen de technische, economische en politieke expertise van Nederland nog lang niet kon missen) niet goed kunnen functioneren.

Minister Jonkman was het daar niet mee eens. Hij meende dat de SPC weleens het begin kon zijn van een nieuwe politieke ontwikkeling in de regio en het was goed dat Nederland daar bij aan tafel kon schuiven.<sup>75</sup> Melanesië was bovendien de regio waar Nieuw-Guinea eigenlijk bij hoorde. Daarom moest, in de woorden van Jonkman ‘de mogelijkheid van een eigen oriëntatie van Nederlands Nieuw-Guinea naar Australië en de Pacific (...) opgehouden worden, ook met het oog op de mogelijkheid van een kolonisatie waarvoor thans weer opnieuw stemmen opgaan.’<sup>76</sup> Jonkman sprak zich ondanks de bezwaren van zijn voornaamste ambtenaar in Batavia dan ook net als zijn collega’s van Buitenlandse Zaken en Economische Zaken uit voor deelname aan de SPC, waardoor Nederland (tot genoegen van Australië – zie hoofdstuk 3) vanaf 1947 deelnemer werd in de tweede koloniale bezetting van Melanesië.

---

<sup>71</sup> NA, Codearchief Buitenlandse Zaken 1945 – 1954, map 190107: Aantekening voor dossier 9/9/1946, geparafeerd door o.a. minister Van Boetzelaer en SG Boon.

<sup>72</sup> NA, Codearchief Buitenlandse Zaken 1945 – 1954, map 190107: aantekening Chef P.Z., 14/10/1946; aantekening D.P.Z., 13/11/1946.

<sup>73</sup> NA, Codearchief Buitenlandse Zaken 1945 – 1954, map 190107: Schrijven minister van Economische Zaken aan minister van Buitenlandse Zaken, nr. 44756 afd. BEB, 19/6/1947.

<sup>74</sup> NA, Codearchief Buitenlandse Zaken 1945 – 1954, map 190107: Codetelegram Van Bylandt 97 (Batavia) aan ministerie, 24/10/1946; Schrijven Van Bylandt aan ministerie no. 63/12, 5/11/1946.

<sup>75</sup> NIB Deel VI: no. 285 (p. 590-591) Minister van Overzeese Gebiedsdelen (Jonkman) aan lt. Gouverneur-generaal Van Mook 18/12/1946.

<sup>76</sup> NA, Codearchief Buitenlandse Zaken 1945 – 1954, map 190107: Schrijven afdeling Politieke Zaken, nr. 63610 – 5072GS, 31/7/1946; aantekening Chef P.Z. 14/10/1946; Schrijven minister van Overzeese Gebiedsdelen aan minister van Buitenlandse Zaken, nr. S59, 8/11/1946.

### *Geen rancune*

Een tweede belangrijke opmerking bij de formulering van de compensatiegedachte, was dat er op dat moment nog geen sprake was van rancune, of ressentiment jegens de Indonesische nationalistes, althans niet waar het ging om het claimen van een aparte status voor Nederlands Nieuw-Guinea. Hoewel sommigen er in Den Haag en Batavia er rekening mee hielden, was het in 1946 en 1947 nog helemaal niet zeker dat Nederland zijn greep op de VSI zou verliezen. Daar kwam nog bij dat de leiders van de Republiek er geen al te groot probleem van leken te maken dat Nederland aan westelijk Nieuw-Guinea wilde vasthouden. Zij verzetten zich krachtig tegen het aankleden van Linggadjati, maar dit verzet had vooral betrekking op de ondergeschikte status die Nederland de Republiek probeerde op te dringen. Hatta, die Sjahrir in 1947 opvolgde als premier van de Republiek, vond dat Nederland westelijk Nieuw-Guinea kon houden.<sup>77</sup> De VSI miste in zijn ogen het geld en de expertise om het gebied te ontwikkelen; zij had alle beschikbare middelen nodig om de eigen economie en staat op te bouwen. Hij zou dat in de jaren die volgden zelfs herhaaldelijk tegenover Nederlandse politici verklaren.

### *Omzichtigheid*

Ten derde geldt dat het kabinet-Beel ondanks de hoop en verwachtingen die het van de uitsluiting van Nederlands Nieuw-Guinea had, omzichtig te werk bleef gaan. Hoewel het inzette op de creatie van een aparte status voor het gebied, liet het op advies van Jonkman de definitieve status voorlopig onbepaald. Zo werd bewust een opening gelaten naar de nieuwe deelstaat Grote Oost. Verschillende Oost-Indonesische (lees: Molukse) politici beschouwden Nederlands Nieuw-Guinea als een onlosmakelijk deel van hun deelstaat (en daarmee de VSI) en zouden zich, anders dan Hatta, tegen de afscheiding van het gebied verzetten. Het kabinet-Beel had er op dat moment geen enkel belang bij om hen te bruuskeren. De meeste politici van de Grote Oost, en de andere deelstaat Borneo, waren veel meer dan die van de Republiek bereid om nauw met Nederland samen te werken. Zij golden in Den Haag als bondgenoten die Nederland in staat stelden om de Republiek zo veel mogelijk te isoleren binnen de VSI en een zware Unie te realiseren.<sup>78</sup>

Daarmee maakte het kabinet-Beel de status van Nederlands Nieuw-Guinea feitelijk afhankelijk van de verdere staatkundige ontwikkelingen in de archipel. Nederlands Nieuw-Guinea kon na de oprichting van de VSI in 1949 volledig uitgezonderd worden, maar als de relatie met de VSI in een voor Nederland gunstige zin ontwikkelde (dat wil zeggen als er een zware Unie zou worden gerealiseerd in 1949), was het ook mogelijk om een constructie te verzinnen waarbij de Grote Oost – analoog aan de vooroorlogse, getrapte bestuursvorm – inspraak kreeg, of deelgenoot werd van het bestuur van Nederlands Nieuw-Guinea.

Dat neemt niet weg dat de uitzonderingsgedachte eind 1946 al breed post had gevat in bestuurlijke en ambtelijke kringen in Den Haag. De basisdynamiek was gevormd en die zou in de jaren daarop alleen maar sterker worden. Niet alleen als gevolg van de ontwikkelingen in de archipel en Melanesië, maar ook door ontwikkelingen elders in de koloniale wereld. Met name die in Afrika, waar Groot-Brittannië, en later Frankrijk, bewust op zoek gingen naar compensatie voor de koloniale gebieden die zij in Azië dreigden te verliezen of al hadden moeten opgeven.

---

<sup>77</sup> NIB Deel XIX no.186 (p. 318): Voorzitter van de Nederlandse onderhandelingsdelegatie (Van Roijen) aan minister van Overzeese Gebiedsdelen (Van Maarseveen) 18/7/1949; Elson, *The Idea of Indonesia*, 146.

<sup>78</sup> HTK, 15/1/1948, 1083; HTK 16/1/1948 p. 1103; NIB Deel VI: no. 299 (p. 633) Minister van Overzeese Gebiedsdelen (Jonkman) aan lt. Gouverneur-generaal Van Mook 21/12/1946; NIB Deel VII: no. 113 (p. 336) Notulen van de Nederlands-Indische besprekingen op 4/2/1947.

1947 was het jaar dat Brits-India onafhankelijk werd – maar ook het jaar dat de regering-Attlee besloot om een streep te trekken. Zij maakte zich niet alleen hard voor het behoud van Singapore, Hongkong en (voorlopig) Malakka in Azië, maar vooral voor haar uitgestrekte koloniale rijk in Afrika.<sup>79</sup> De Britse Afrikapolitiek, alsmede die van de andere koloniale mogendheden, inspireerde politici en beleidsmakers in Nederland en Indië. Afrika had altijd als spiegel gefungeerd voor de Nieuw-Guinea-adepten, maar de neiging om parallellen te trekken en in beleid te vertalen werd na de oorlog alleen maar sterker. Misschien nog wel meer dan de ontwikkelingen in Melanesië was het de tweede koloniale bezetting van Afrika die Hollandia en Den Haag inspireerde om in ieder geval aan Nederlands Nieuw-Guinea vast te houden.

### *Druk vanuit Hollandia en het parlement*

Dat gold zeker voor de Nederlandse resident in Hollandia, Van Eechoud. Hij vond dat er haast gemaakt moest worden met de creatie van een aparte status van het gebied en stelde zijn superieuren in Batavia en Den Haag daarbij graag de ontwikkelingen in Afrika ten voorbeeld, zoals blijkt uit zijn jaarverslag over 1947:

‘Nergens in Indonesië vinden wij een gebied dat de bijzondere omstandigheden van Nieuw-Guinea voldoende nabij komt om parallellen te kunnen trekken. Onze koloniale ervaring van drie eeuwen helpt ons maar gedeeltelijk (...) In grote trekken echter vinden wij parallellen, gedeeltelijk in Australisch Nieuw-Guinea, meerendeels echter in Afrika, waar in vele koloniën de markante kenmerken bestaan, die wij ook in Nieuw-Guinea aantreffen: enorme uitgestrekte gebieden, die nog aan het begin hunner ontwikkeling staan, die den druk voelen der moeilijke verbindingen, die bewoond worden door de primitiefste volkeren, die de huidige menscheit kent en die leven midden in de “clash of cultures”, met alle barensweeën, die een wedergeboorte met zich meebrengt. Het is goed ons te spiegelen aan wat in Afrika gebeurt.’<sup>80</sup>

Van Eechoud was niet de enige die aandrang op meer voortvarendheid omtrent de uitsluiting van Nederlands Nieuw-Guinea. Vanaf 1947 werd de regering-Beel ook vanuit het parlement opgeroepen om de status aparte snel te realiseren. Een van de eersten die daarop aandrang bij het kabinet was Dirk Upko Stikker, buitenlandwoordvoerder van de Partij van de Vrijheid in de Senaat. De PvdV bleek zich op dat moment vooral zorgen te maken over het vermeende onvermogen van de ‘achterlijke’ Papoea’s om over hun eigen politieke toekomst te beslissen. Stikker stelde daarom in februari 1947 al ‘dat er veeleer aanleiding bestaat reeds bij voorbaat een andere status voor Nieuw-Guinea te overwegen.’<sup>81</sup>

Naast de PvdV waren het vooral de christelijke partijen die op spoed aandrongen. ARP, CHU en SGP wierpen zich op als verdedigers van de Indo-Europeanen, die in meerderheid van christelijke huize waren. Zij vonden dat de regering het aan hen verplicht was om duidelijkheid te verschaffen over de toekomst van Nederlands Nieuw-Guinea.<sup>82</sup> CHU-fractievoorzitter Tilanus pleitte er zelfs voor om er meteen al een zelfstandige kolonie van Nederland van te maken, net als Suriname en Curaçao dat waren.<sup>83</sup> Hij stelde:

<sup>79</sup> John Darwin, ‘Was there a Fourth British Empire?’ 23-24; Darwin, *The Empire Project*, 514-590.

<sup>80</sup> NA, Ministerie van Koloniën, inv. nr. 2.10.29: Rapportage Indonesië 1945-1950 nr. 780; Jaarverslag 1947 van de residentie Nieuw-Guinea, p. 19-28, 103-118; Jan van Eechoud, *Vergeten Aarde*, 207-208, 217, 219-220.

<sup>81</sup> HEK, 26/2/1947, p. 300.

<sup>82</sup> HTK, 15/1/1948, p. 1060 (ARP; Schouten), 1074-1075 (CHU; Tilanus); HTK, 16/1/1948, p. 1092 (SGP; Zandt). Zie ook: R.M. Bogaarts, *De periode van het kabinet-Beel 1946-1948: Nederlands-Indië. Band D Eerste helft B* (Nijmegen 1995) 3207-3208.

<sup>83</sup> HTK, 29/1/1948, p. 1300 (CHU; Tilanus).



‘Dat gebied moet geheel worden open gelegd. Daar zullen Nederlandse arbeidskrachten voor nodig zijn. Ik geloof dat de Indische Nederlanders hier een voortreffelijk arbeidsveld zullen kunnen vinden. Reeds vóór de oorlog heb ik daarover meer dan eens mijn gedachten laten gaan. Daar ligt een zo uitgestrekt gebied, waar voor Nederlandse arbeidskrachten nog zoveel is te presteren.’<sup>84</sup>

Ook behoudende krachten in katholieke kring wilden dat er haast gemaakt werd met de uitzondering van Nederlands Nieuw-Guinea. Zeker voormalig minister van Koloniën Charles Welter liet zich gelden. Hij zou in 1948 breken met de KVP uit onvrede over de in zijn ogen softe opstelling tegenover de Republiek en een eigen partij oprichten: de Katholieke Nationale Partij (KNP), die onder meer pleitte voor het onverkort handhaven van de Nederlandse koloniale positie in de Oost.<sup>85</sup> Mocht dat niet lukken door Indië als geheel te behouden, dan moest Nederland zich volgens Welter op Nieuw-Guinea richten. Hij stelde parlement en kabinet graag de Britse imperiale herschikking ten voorbeeld:

‘U weet, dat Engeland prijs heeft gegeven India, Burma en Ceylon, maar dat het daarnaast Afrika heeft gereserveerd als een groot economisch en politiek reservaat voor het Engelse volk. En dat reservaat wordt georganiseerd (...) op koloniale wijze. En internationaal snauwt de Labour-Regering iedereen af, die het durft zich met het politieke en economische reservaat van het Engelse volk te bemoeien. Het is dus niet een onbescheiden vraag (...) als het Nederlandse volk ook zo'n reservaat vraagt (...) [Nieuw-Guinea] is zó groot en bevat zoveel mogelijkheden, dat het misschien de reddingsplank kan worden van de Nederlandse stam, indien — wat God verhoede — de rest van wat eenmaal Nederlandsch-Indië was ons ontglipt.’<sup>86</sup>

## HET KABINET-DREES-VAN SCHAİK EN BIO

Welters aansporing was gericht aan het nieuwe kabinet-Drees-Van Schaik, een coalitie van KVP, PvdA, CHU en de pas opgerichte VVD, die na de verkiezingen van juli 1948 was gevormd en het Indië-beleid van de regering-Beel continueerde. Met de zogenaamde *Bewindvoering Indonesië in Overgangstijd* (BIO) zette het de hervormingen in gang die de nieuwe betrekkingen tussen Nederland en de in 1949, met behulp van een aparte interim-regering in Indonesië, op te richten VSI moesten vormgeven. Daarnaast werkte het ook verder aan de creatie van een aparte status voor Nederlands Nieuw-Guinea.

Koloniale scherpslijpers als Emmanuel Sassen, de nieuwe KVP-minister van Overzeese Gebiedsdelen en Uniezaken (de nieuwe benaming voor het ministerie van Koloniën) waren ervoor geporteerd om Nederlands Nieuw-Guinea zo niet meteen van Indië af te scheiden, dan in ieder geval onder direct bestuur van de Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon te plaatsen (dat was de nieuwe benaming voor de post van luitenant-gouverneur-generaal binnen de op te richten VSI).<sup>87</sup> Daarmee bleef Nederlands Nieuw-Guinea onderdeel van de op te richten VSI, maar als volledig Nederlands grondgebied. Sassen handelde daarbij met de volle zegen, en wellicht zelfs op aandringen, van zijn politieke patroon en beschermheer: KVP-leider en fractievoorzitter in de Tweede Kamer Carl Romme. Romme had tot dan in het publieke debat zijn kruit droog gehouden waar het de toekomst van Nederlands Nieuw-Guinea betrof, maar hij liet zich achter de schermen des te meer gelden. Uit onderzoek van Penders blijkt dat hij bij de formulering van het regeringsprogramma van

---

<sup>84</sup> HTK, 15/1/1948, p. 1074-1075 (CHU; Tilanus).

<sup>85</sup> Jan Bank, *Katholieken en de Indonesische Revolutie* (Dieren: De Bataafsche Leeuw 1984) 361-367; Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 189.

<sup>86</sup> HTK, 25/10/1948, p. 119-120.

<sup>87</sup> NIB Deel XVI: no. 72 (p. 113) Minister van Overzeese Gebiedsdelen (Sassen) aan hoge vertegenwoordiger van de Kroon (Beel) 13/12/1948 – noot 3.

het nieuwe kabinet zelf ook al had aandrongen op de uitzondering van Nederlands Nieuw-Guinea.<sup>88</sup>

Romme en zijn stem in het kabinet, Sassen, werden in hun voortvarendheid echter getemperd door de nieuwe PvdA-premier Willem Drees, en de eveneens nieuw aangetreden minister van Buitenlandse Zaken, Dirk Stikker (voorheen PvdV en nu, na een fusie met het zogenaamde Comité-Oud, VVD). Beiden waren het met de KVP-kopstukken eens dat Nederlands Nieuw-Guinea het beste in Nederlandse handen kon blijven. Stikker had daar al als senator voor gepleit, en ook Drees vond dat de meest natuurlijke oplossing voor het gebied. De nieuwe premier was van mening dat het ‘een niet-Indonesisch’ gebied was, en dat het aan Nederland was om de Papoea’s op te voeden.<sup>89</sup> Beiden deelden bovendien de stelling dat de Grote Oost en de VSI geen reële aanspraak op het gebied konden doen gelden, temeer daar zij de technische capaciteiten misten om het gebied en zijn bevolking tot ontwikkeling te brengen.<sup>90</sup> Drees zou later verklaren dat hij ‘voelde voor de gedachte dat Nederland, dat voor de oorlog (...) in Nieuw-Guinea nauwelijks tot actieve bestuursvoering was gekomen (...) daarmee een plicht kon vervullen.’<sup>91</sup>

Daarnaast hadden Drees en Stikker ook oog voor de Indische Nederlanders. Drees was zich, zoals hij jaren later in zijn memoires zou aangeven, ervan bewust dat de omstandigheden ‘voor een vestiging van Indische Nederlanders op grote schaal (...) niet gunstig’ waren. Maar dat wilde volgens hem niet zeggen dat het project bij voorbaat gedoemd was. Er was op dat moment simpelweg nog te weinig bekend over Nederlands Nieuw-Guinea, ‘zodat ook niet elke mogelijkheid als uitgesloten kon worden beschouwd in een land dat twaalf keer zo groot is als Nederland en heel dun bevolkt.’<sup>92</sup>

Toch zou hij samen met Stikker voor een omzichtige benadering pleiten. Net als Jonkman, die de bepalende stem had in het kabinet-Beel, waren zij bevreesd om met het oog op de bredere machtsverhoudingen in de VSI de politici van de Grote Oost tegen zich in het harnas te jagen.<sup>93</sup> Om de Grote Oost niet van zich te vervreemden, besloot ook het nieuwe kabinet op voorspraak van Drees en Stikker dat Nederlands Nieuw-Guinea tijdens de overgangperiode door Nederland ‘in overeenstemming’ met de op te richten Federale Interim Regering bestuurd zou worden. Via deze omweg werd de Grote Oost de mogelijkheid gelaten om zich nog met de toekomst van het gebied te bemoeien. De stipulaties dat een en ander zou gebeuren op ‘advies van de Kroon’, en ‘op geen enkele wijze prejudicieert op de uiteindelijke status van Nieuw-Guinea’ zorgden er echter voor dat Nederland uiteindelijke zeggenschap behield over de uiteindelijke bestemming van het gebied, waarmee ook de mogelijkheid van volledige secessie van de VSI open bleef.<sup>94</sup> Deze dubbele koers leek op dat moment de meest prudente weg: er werd een opening naar de Grote Oost gelaten, terwijl ook de optie uitsluiting

---

<sup>88</sup> Penders, *The West New Guinea Debacle*, 76.

<sup>89</sup> NIB XVIII: no. 130 (p. 198-199) notulen ministerraad 21/3/1949; Drees, *Zestig jaar levenservaring*, 262-263.

<sup>90</sup> NIB Deel XV: no. 313 (p. 641) Verslag van minister van Buitenlandse Zaken (Stikker) van zijn reis naar Indonesië 10/11/1948; NIB XIX Aantekening van raadsadviseur bij het ministerie van Algemene Zaken (Fock) voor minister-president (Drees) 1/8/1949; no. 267, p. 473 ev.: Wnd. Secretaris-generaal (Boon) aan minister van Buitenlandse Zaken (Stikker) 9/8/1949.

<sup>91</sup> Drees, *Zestig jaar levenservaring*, 262-263.

<sup>92</sup> Drees, *Zestig jaar levenservaring*, 262, 267-268.

<sup>93</sup> NIB Deel XV: no. 139 (p. 295) algemene beginselen van de wettelijke regeling van de bewindvoering in Indonesië in afwachting van de vestiging ener nieuwe rechtsorde; NIB Deel XVI: no. 72 (p. 113) Minister van Overzeese Gebiedsdelen (Sassen) aan hoge vertegenwoordiger van de Kroon (Beel) 13/12/1948; no. 73 (p. 116-119) notulen ministerraad 13/12/1948; no. 79 (p. 125) Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon (Beel) aan minister van Overzeese Gebiedsdelen (Sassen) 14/12/1948 – noot 3.

<sup>94</sup> HTK, NIB Deel VX: no. 197 (p. 411) Adviseur-generaal van de secretaris van staat voor justitie (Gieben) aan lt. Gouverneur-generaal (Van Mook) 11/10/1948.

op tafel bleef. Drees zou er echter spijt van krijgen.<sup>95</sup> De keuze om de status van Nederlands-Nieuw-Guinea in het vage te laten, zou in 1949 als een boemerang terugkeren bij het kabinet.

De hoop dat Nederland de Republiek met steun van de deelrepublieken Grote Oost en Borneo zou kunnen intomen, viel in de winter van 1948 in duigen. Oorzaak: de tweede politionele actie. Die vond op haar beurt haar oorzaak in de gespannen verhouding tussen Nederland en de Republiek. De partijen twistten in 1948 nog volop over wie het voor het zeggen had op Java, Sumatra en Madoera. Het kabinet-Beel had met de eerste politionele actie in de zomer van 1947 al geprobeerd om de Republiek in het gareel te slaan en daarbij flinke stukken van Java en Sumatra veroverd. Maar dit machtsvertoon had de Republiek niet kunnen intimideren: zij bleef zich verzetten tegen de Nederlandse invulling van de Linggadjati-akkoorden. Ook de bemiddeling van een in 1947 opgerichte Commissie van Goede Diensten bracht geen soelaas. Deze bestond uit vertegenwoordigers van de VS, België en Australië, en moest namens de VN de partijen bijstaan bij het zoeken van een oplossing voor het conflict. Maar op het cruciale punt van de status van de Republiek gedurende de overgangstijd wist zij ook geen doorbraak te realiseren.<sup>96</sup> Op aandringen van de koloniale haviken in Den Haag en Batavia besloot het kabinet-Drees-Van Schaik daarom om de Republiek met een nieuwe militaire (“politionele”) actie geheel uit te schakelen. Zo moest de weg vrij gemaakt worden om in 1949 samen met de Grote Oost en Borneo, en meer plooibare politici op Java, Sumatra en Madoera, de VSI te realiseren *binnen* een door Nederland geleide zware Unie.<sup>97</sup>

### *Het echeq van de Nederlandse oorlogspolitiek*

Het plan zou echter zowel militair als diplomatiek een fiasco worden. Terwijl de koloniale mogendheden Nederland ruimte lieten om de Republiek te elimineren, keerden de Verenigde Staten en de Arabo-Aziatische landen zich tegen de actie.<sup>98</sup> Hun optreden zorgde ervoor dat Nederland als een van de eerste landen op het strafbankje van de VN terecht kwam.<sup>99</sup> Als het Nederlandse leger erin was geslaagd om de orde in de veroverde gebieden snel te herstellen, was het kabinet-Drees-Van Schaik er mogelijk alsnog mee weg gekomen. Maar dat gebeurde niet. Integendeel, de nieuwe militaire operatie verzandde in een guerrilla-oorlog, die het Nederlandse leger onmogelijk kon winnen.<sup>100</sup>

Voor de standpuntbepaling van Amerikaanse regering-Truman was verder van belang dat de Republiek enkele maanden eerder in staat was gebleken om een opstand van de Indonesische communistische partij (PKI) neer te slaan, in het Javaanse plaatsje Madioen. Voor Den Haag en Batavia was deze opstand van Madioen een extra reden geweest om de Republiek te elimineren (in de ogen van veel Nederlandse politici en beleidsmakers bewees de opstand dat het een rommeltje werd in gebieden die niet onder Nederlands gezag stonden).<sup>101</sup> Maar het merendeel van de betrokken Amerikaanse politici en beleidsmakers dacht daar anders over. Het neerslaan van de opstand had het vertrouwen in de capaciteiten van de Republiek in Washington doen toenemen: het kabinet-Hatta bleek de enige inheemse

---

<sup>95</sup> NIB XVIII: no. 130 (p. 198-199) notulen ministerraad 21/3/1949.

<sup>96</sup> Stol, ‘Trouwe koloniale bondgenoten’, 83-86.

<sup>97</sup> H. Baudet, M. Fennema e.a., *Het Nederlands belang bij Indië* (Utrecht: Het Spectrum 1983) 143; Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 317-321.

<sup>98</sup> Zie voor België: Stol, ‘Trouwe koloniale bondgenoten,’ 87-88. Voor Frankrijk: Van den Doel, ‘Les Hollandais sont devenus des maîtres colonisateurs,’ 45. Voor Groot-Brittannië: Fasseur, *De leeuw en de Chesire cat*, 15.

<sup>99</sup> Hellema, *Nederland in de wereld*, 136.

<sup>100</sup> De Jong, *Avondschot*, 610; Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 334-341.

<sup>101</sup> Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 308-316; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 186.

regering in Azië die in staat was om de communisten op eigen grondgebied het hoofd te bieden; de nationalistische regeringen in bijvoorbeeld China en Indochina lukten dat niet.<sup>102</sup>

Het is zeer de vraag, zoals Joop de Jong opmerkt, in hoeverre de regering-Truman met haar verzet tegen de tweede politionele actie Nederland wilde dwingen om Indonesië volledig los te laten. Zij verzette zich tegen de eliminatie van de Republiek als politieke factor, maar wilde ook dat Nederland en de VSI nauw zouden blijven samenwerken, als het even kon in het kader van een Unie. De meeste Amerikaanse beleidsmakers waren, net als hun Nederlandse collega's, ervan overtuigd dat de Indonesiërs in 1949 nog niet in staat waren om volledig op eigen benen te staan. Alleen met technische, militaire en bestuurlijke hulp van Nederland zou de VSI zich in hun ogen kunnen ontwikkelen tot een stabiele, goed functionerende staat. Op de vraag hoe die samenwerking in de Unie precies gestalte moest krijgen, hadden ook zij echter geen duidelijk antwoord. Het enige wat voor hen als een paal boven water stond, was dat de Republiek er als volwaardig partner bij betrokken moest worden.<sup>103</sup>

Dat was ook de visie van de belangrijkste politici in de deelstaten Borneo en Grote Oost. Ook zij verzetten zich tegen de tweede politionele actie en de uitschakeling van de Republiek. De reactie van de deelstaten was de andere zware tegenslag die de regering-Drees-Van Schaik te verwerken kreeg: nu het er echt op aankwam, werd zij ook door haar bondgenoten in de archipel in de steek gelaten.<sup>104</sup> Geconfronteerd met een diplomatieke isolement en een niet te winnen guerrilla-oorlog in de archipel, besloot zij in maart 1949 om de handdoek in de ring te gooien.

Het besluit had verstrekkende gevolgen. Nederland gaf de strijd over de vraag wie de finale zeggenschap had over de Republikeinse gebieden op. Daarmee erkende het feitelijk de Republiek als soevereine staat. En dat had weer gevolgen voor de op te richten Unie: de kans dat Nederland de VSI alsnog een zware Unie zouden kunnen opleggen, verdween nu eveneens praktisch uit zicht; de Republiek zou daar immers nooit mee akkoord gaan. Het kabinet gaf de hoop op blijvende politieke samenwerking met de VSI nog niet geheel op, maar het was voor alle betrokkenen duidelijk dat het besluit om de tweede politionele actie te beëindigen het definitieve einde van Indië inluidde.<sup>105</sup> Hoe een en ander precies vorm zou krijgen, zou bepaald worden op een dat jaar nog te houden Rondetafelconferentie in Den Haag. Daar zou ook over de toekomst van Nederlands Nieuw-Guinea beslist worden.

## NEDERLANDS NIEUW-GUINEA EN DE EMOTIES VAN 1949

### EMOTIES IN HET PARLEMENT

Het besef dat de dagen van Nederlands-Indië geteld waren, was voor veel beleidsmakers en politici in Den Haag en Batavia buitengewoon pijnlijk en frustrerend. Niet alleen omdat het een enorm verlies aan prestige betekende, maar ook omwille van de vele praktische en morele

---

<sup>102</sup> F. Gouda en T. Brocades Zaalberg, *American Visions of the Netherlands East Indies / Indonesia. US Foreign Policy and Indonesian Nationalism, 1920-1949* (Amsterdam University Press 2002) 280-282; Robert J. Macmahon, *Colonialism and Cold War. The United States and the Struggle for Indonesian Independence 1945-1949* (London: Ithaca 1981) 138-150; De Jong, *Avondschoot*, 673.

<sup>103</sup> De Jong, *Avondschoot*, 257-260, 325, 345-350, 676. Zie ook: FRUS 1949, VOL VII Part 1, p. 485: Memorandum of Conversation by the Assistant Chief of the Division of South East Asian Affairs (Lacy), 11/9/1949.

<sup>104</sup> Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 326-327.

<sup>105</sup> De Jong, *Avondschoot*, 677; Maas, Clerx e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 505.

problemen die de situatie met zich meebracht. Nederlands-Indië was immers ook, in de woorden van socioloog Jacques van Doorn, een koloniaal project.<sup>106</sup> En dat project was in de ogen van de meeste Nederlandse politici en beleidsmakers nog lang niet af. Zij gingen er anno 1949 vanuit dat het nog minstens een kwart eeuw zou duren voordat er genoeg Indonesiërs waren opgeleid om hun Nederlandse collega's in het bestuur van overheid, leger en politie te vervangen.<sup>107</sup> Wat zou er van de VSI terechtkomen nu Nederland als koloniaal voogd het veld moest ruimen? Dezelfde vragen golden voor de bevolkingsgroepen in de archipel die nog met Nederland wilde samenwerken; zeker op de Molukken en in delen van Sumatra waren ook nog groepen Indonesiërs te vinden die aansluiting bij Nederland verkozen boven participatie in een onafhankelijke VSI.<sup>108</sup> En hoe moest het met de vele (Indische) Nederlanders, ambtenaren en ondernemers in de archipel? En de grote Nederlandse economische belangen, hoe konden die gewaarborgd worden in een onafhankelijk Indonesië?

De confrontatie met deze realiteit en de vele existentiële vragen die zij opriep, was bepaald een schok.<sup>109</sup> Zij ging gepaard met diepe teleurstelling, ongeloof, verontwaardiging, zoveel blijkt wel uit diplomatieke en politieke correspondentie, Kamerdebatten en kranten. De vraag is echter in hoeverre deze kluwen van emoties de Nederlandse besluitvorming in 1949 hebben beïnvloed in de Nieuw-Guineakwestie. Meer in het bijzonder: zijn ze, zoals de aanhangers van de traumathese stellen, doorslaggevend geweest voor het besluit om Nederlands Nieuw-Guinea buiten de soevereiniteitsoverdracht aan de VSI te houden? Die stelling is niet langer te handhaven. Daarvoor was het idee dat dit specifieke gebied een aparte toekomst behoefde simpelweg te diep verankerd in de Nederlandse politiek.

Zoals we hebben gezien werd vanaf 1946 in Den Haag al nadrukkelijk rekening gehouden met de mogelijkheid dat Nederlands Nieuw-Guinea van de rest van Indië gescheiden zou worden, met name als er geen zware Unie tussen Nederland en de VSI tot stand zou komen. Nu die zware Unie er niet zou komen, nu het einde van Indië daadwerkelijk realiteit werd, kreeg het behoud van Nederlands Nieuw-Guinea voor veel politici ontegenzeggelijk een extra emotionele lading en betekenis. Maar dat is, om Drooglever te citeren, nog geen reden 'om de eerder vermelde combinatie van motieven en omstandigheden als irrelevant terzijde te schuiven. Zonder de geldigheid hiervan had ook het sentiment zich niet op deze wijze kunnen ontladen [op het Nieuw-Guineavraagstuk].'<sup>110</sup>

### *Rancune?*

Het is bovendien (opnieuw) de vraag of dit sentiment te kenschetsen is als wrok of rancune jegens de Indonesische nationalist, zoals aanhangers van de traumathese doen. Dit element is zo belangrijk voor hun analyse (zie ook hoofdstuk 2) dat we er hier nog eens en wat langer bij stilstaan. En wel door in te zoomen op het denken van KVP-leider Romme. Hij staat te boek als een van de politici die in 1949 op het behoud van Nederlands Nieuw-Guinea hamerden uit 'wrok' om het einde van Indië.<sup>111</sup> (Er mag zelfs gesteld worden dat hij – samen met VVD-leider Pieter Oud – geldt als een *pars pro toto*.) Zijn Nieuw-Guineastandpunt was

---

<sup>106</sup> Van Doorn, *De laatste eeuw van Indië*, 302-307.

<sup>107</sup> De Jong, *Diplomatie of Strijd*, 171; J. Van Baal, *Ontglipt Verleden. Deel II: Leven in verandering 1947-1958* (Franeker: Uitgeverij van Wijnen 1989) 344-345.

<sup>108</sup> Van Poelgeest, *Japanse besognes*, 41-42; Elson, *The idea of Indonesia*, 116-117, 128-136; Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 151-156.

<sup>109</sup> Van Doorn, *De laatste eeuw van Indië*, 302-307; G.A. van der List, *De macht van het idee. De VVD en het Nederlandse Buitenlands beleid 1948-1994* (DSWO Press 1995) 73. Zie voor een gelijklopende contemporaine analyse: FRUS 1949, VOL VII, Part 1, p. 558-559: The Ambassador in the Netherlands (Chapin) to the Secretary of State, 1/11/1949.

<sup>110</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 147, 174.

<sup>111</sup> De Jong, *Avondschot*, 552-553, 554, 647.

een soort persoonlijke represaille tegen de politici van de Republiek en de Grote Oost, onder het motto: Nederland geen zware Unie, de VSI geen Nederlands Nieuw-Guinea! De analyse veronderstelt een Romme die geen afscheid van Indië kon nemen en, geschokt door het mislukken van de tweede politionele actie, zich daarom maar vastbeet in het laatste stukje Indië dat Nederland mogelijk nog kon behouden.

Uit zijn correspondentie met andere KVP-hardliners komt echter een andere Romme naar voren: een realistische Romme, die weliswaar alles op alles wilde zetten om een zware Unie te realiseren, maar zich tegelijkertijd ook realiseerde dat Nederland de strijd met de Republiek verliezen kon. Met andere woorden: een Romme die al voor het mislukken van de tweede politionele actie donders goed door had dat Indië hem kon ontglippen, en, belangrijk in het licht van de traumathese, dat hij (en met hem de KVP en Nederland) in dat geval bereid was om zijn verlies te nemen. ‘Wij moeten dan goede verliezers zijn, zonder krenterigheid en zonder mokken’, zo drukte hij partijgenoot Louis Beel al in januari 1949 op het hart – de tweede politionele actie was toen nog in volle gang.<sup>112</sup>

Er kan Romme veel aangerekend worden in de kwestie Indië. Zoals zovelen in Den Haag onderschatte hij in de jaren veertig de kracht van het Indonesische nationalisme volledig; ook had hij geen reële beeld van wat Nederland in de guerrilla-oorlog in 1949 op Java en Sumatra vermocht; hij leefde kortom, lange tijd in een soort droomwereld waar het de mogelijkheid van het herstel van het Nederlandse gezag in Indië betrof. Maar de stelling dat hij, toen die koloniale droom in het voorjaar van 1949 uiteenspatte, zich bij de afhandeling van de dekolonisatie van Indië heeft laten leiden door rancune en wrok jegens de Indonesische nationalisten is niet vol te houden. Daarvoor was hij, zoals zijn brief aan Beel getuigt, simpelweg te zeer politicus, te zeer professional, of in de woorden van de historici Maas en Clerx, te zeer een politiek ‘realist’.<sup>113</sup>

De dagen van Indië waren geteld. Romme wist dat hij zich daarmee verzoenen moest. En hij zou dat ook doen. Zoals we zullen zien, zou hij zich in de loop van 1949 constructief opstellen waar het de afwikkeling van de dekolonisatie van Indië betrof. Hij was keer op keer bereid om zijn verlies nemen in de onderhandelingen met de Indonesiërs – ook toen bleek dat er op agendapunt Nederlands Nieuw-Guinea concessies nodig waren. En belangrijk: Hij was niet de enige. Ook andere koloniale hardliners als Pieter Oud en de VVD-fractie, en zelfs de ARP, zouden zich uiteindelijk bereid tonen om zich over hun koloniale frustraties heen te zetten en het einde van Indië zoals zich dat in 1949 uitkristalliseerde te accepteren – zonder ‘rancune,’ zoals ARP-prominent Bruins Slot zou aangeven.<sup>114</sup>

## HOOG SPEL – TACTISCH SPEL

Dit alles laat onverlet dat de koloniale partijen aan de vooravond van de RTC hoog spel speelden waar het agendapunt Nederlands Nieuw-Guinea betrof. VVD, ARP, CHU, SGP en KNP flirtten ontegenzeggelijk met het torpederen van de dekolonisatie van Indië als Nederland ook concessies ten aanzien van Nederlands Nieuw-Guinea moest doen.<sup>115</sup>

Hoe is dat te verklaren? Met tactisch spel. Het was een onderhandelingsstrategie, die in de eerste plaats gericht was *tegen het kabinet-Drees-Van Schaik*. De actie was natuurlijk ook bedoeld om de Indonesiërs duidelijk te maken dat het hen menens was waar het de uitsluiting van Nederlands Nieuw-Guinea betrof. Maar de VVD, de kleine confessionele partijen en, zij het minder openlijk, de KVP waren er op dat moment vooral op om het

<sup>112</sup> NIB/DB Deel XVII: no. 195 p. 291: Romme aan Beel, 30/1/1949.

<sup>113</sup> Maas en Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 690.

<sup>114</sup> Coerts, *De ARP en Nieuw-Guinea*, 15

<sup>115</sup> Maas, Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 501, 504; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 146-147.

kabinet-Drees-van Schaik onder druk te zetten. En dat had weer alles te maken met het staken van de tweede politionele actie in maart.

Het kabinet had dit cruciale besluit buiten de kamer om genomen en dat had kwaad bloed gezet bij zowel oppositie als de regeringspartijen KVP, VVD en CHU. Zeker de partijleiders Romme, Oud en Tilanus (CHU) vonden dat het kabinet veel te vroeg en te gemakkelijk gewicht was voor de druk van de VS.<sup>116</sup> Anders dan hun partijgenoten in het kabinet waren zij er niet van overtuigd dat de zaak in maart 1949 al verloren was. Zij hadden door willen vechten, zowel op de grond in Indonesië, als in de diplomatieke arena van de VN – maar die kans was hen door het kabinet ontnomen.

Dit gegeven: de zwakke knieën van het kabinet en wat Romme eens omschreef als de ‘plichtsverzakers’ en ‘slappe lummels van de Nederlandse diplomatie’<sup>117</sup>, was een belangrijke additionele reden waarom hij samen met andere fractieleiders en buitenlandwoordvoerders van de christelijke partijen en de VVD in 1949 zowel voor als (in het geval van Romme) achter de schermen hamerden op het behoud van Nederlands Nieuw-Guinea. Zij vreesden dat het kabinet in navolging van zijn defaitistische Indië-politiek mogelijk ook zou besluiten om Nederlands Nieuw-Guinea op te geven, temeer daar de status van het gebied open was gelaten. Zij wilden voorkomen dat het kabinet het parlement ook in deze kwestie zou passeren op de RTC. De dagen van Indië waren voorbij, maar dat betekende niet dat Nederlands Nieuw-Guinea ook opgegeven moest worden. Dat zou Nederland niet alleen de breed gewenste koloniale doorstart in Melanesië ontnemen<sup>118</sup>, maar tevens, in de woorden van VVD-leider Oud, de etnisch onderscheiden Papoea’s feitelijk van de ‘ene koloniale status naar de andere brengen.’<sup>119</sup> En dat was voor de koloniale partijen, mede gezien de gebrekkige ontwikkeling van Indonesië zelf, een ronduit absurde gedachte.<sup>120</sup>

Belangrijk voor een juiste duiding en weging van de frustraties in het parlement jegens het kabinet in de kwestie Indië in 1949 is het besef dat deze niet op zichzelf stonden. Ze waren ook de manifestatie van een breder ongenoegen over de houding die het kabinet aannam tegenover de Kamer in buitenlandpolitieke kwesties. Verschillende fracties, de VVD van Oud voorop, vonden dat het kabinet, en dan met name de minister van Buitenlandse Zaken Stikker, de Kamer al te gemakkelijk passeerde bij het nemen van cruciale besluiten. Het was een zaak die de Kamer al sinds 1947 aankaartte, maar waar het kabinet weinig mee leek te doen.<sup>121</sup> Zoveel bleek ook weer uit besluitvorming omtrent het abandonnement van Indië. Het negeren van de Kamer moest maar eens afgelopen zijn, vonden veel fracties.<sup>122</sup> De afhandeling van de dekolonisatie van Indië werd daarmee, tot op zeker hoogte, ook inzet van een bredere competentiestrijd tussen kabinet en Kamer, waarbij de laatste de kwestie Nieuw-Guinea aangreep om duidelijk te maken dat zij een stem had in de buitenlandpolitieke besluitvorming

---

<sup>116</sup> Zie voor de KVP en Romme: Bank, *Katholieken*, 440-441, 459, 489; Maas, Clerx e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 492-494, 503; De Jong, *Avondshot*, 393, 478. Zie voor de VVD: Van der List, *De macht van het Idee*, 73-74.

<sup>117</sup> Chris van Esterik, *Nederlands laatste Bastion in de Oost. Economie en politiek in de Nieuw-Guineakwestie* (Anthos1982), 74.

<sup>118</sup> Zie hiervoor onder meer: NA, Archief W. Drees, map 1026: Memo ‘Nieuw-Guinea’ (Materiaal voor speeches bij de verkiezingen) dd. begin 1959 (sic); NIB XIX: no. 372, p.729ev.: Vergadering van de Commissie van Negen, 9/9/1949. Zie ook: Coerts, *De ARP en Nieuw-Guinea*, 13-14.

<sup>119</sup> Maas, Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 502.

<sup>120</sup> Vergelijk: J.E.C.M van Oerle, ‘Nieuw-Guinea van kwestieus tot kwestie – augustus 1948 tot augustus 1949’, *zelf uitgegeven opstel*, 6.

<sup>121</sup> Maas, Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 56, 169-174.

<sup>122</sup> Maas, Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 492.

en dat deze door het kabinet zo niet gehonoreerd, dan in ieder geval gehoord moest worden *voordat* er besluiten werden genomen.<sup>123</sup>

#### HET KABINET GECHANTEERD?

Het bleef niettemin de vraag hoe hard de Kamer het zou spelen. Waren de koloniale partijen werkelijk bereid om hun dreigementen waar te maken en de dekolonisatie van Indië tegen te houden omwille van Nederlands Nieuw-Guinea? Het afwijzen van de RTC-akkoorden zou de afwikkeling van de dekolonisatie van Indië in een noodlottige impasse brengen. Het zou in Indonesië wellicht leiden tot een hervatting van vijandigheden in de vorm van een uitzichtloze guerrilla-oorlog. Nederland miste niet alleen de middelen, zowel financieel, militair als diplomatiek, maar ook in toenemende mate de animo, om die weg in te slaan.<sup>124</sup> Torpederen van de RTC zou kortom leiden tot totale chaos in Indonesië – en economische en diplomatieke zelfvernietiging. Bij nader beschouwing blijkt echter dat de soep destijds niet zo heet werd opgediend, laat staan gegeten, als de aanhangers van de traumathese suggereren.

#### *Kabinet en Kamer op een lijn*

Om te beginnen was de scheiding tussen kabinet en parlement, zoals Drees zelf later zou verklaren, helemaal niet zo groot als de publieke debatten deden vermoeden.<sup>125</sup> Zoals we hebben gezien domineerde binnen het kabinet-Drees-Van Schaik al sinds 1948 de gedachte dat Nederlands Nieuw-Guinea een aparte status moest krijgen, desnoods buiten de VSI.<sup>126</sup> Het idee won in de loop van 1949 in de boezem van het kabinet aan kracht. De belangrijkste reden om een voorbehoud te maken, namelijk het apaiseren van bondgenoot de Grote Oost, was immers komen te vervallen. Tegelijkertijd kreeg het kabinet een nieuwe minister van Overzeese Gebiedsdelen. Het echec van de Nederlandse oorlogspolitiek was reden geweest voor verantwoordelijk minister Sassen om af te treden en het stokje over te dragen aan zijn partijgenoot Johan van Maarseveen, op dat moment minister van Binnenlandse Zaken. Van Maarseveen zou zich echter nog sterker dan Sassen inzetten voor het behoud van het gebied. Maar anders dan historici als Bank en De Jong beweren, had deze inzet niet zozeer te maken met het apaiseren van door het abandonnement van Indië gefrustreerde KVP-fractie in de Tweede Kamer.<sup>127</sup> Dat was voor Van Maarseveen slechts een additionele reden. Zijn ware motief was een koloniale.

Uit kabinetstukken blijkt dat Van Maarseveen zich al sinds 1946 inzette voor de creatie van een ‘zelfstandige positie’ van Nieuw-Guinea. Als minister van Justitie in het kabinet-Beel had hij zich al nadrukkelijk voor deze ‘noodzakelijkheid’ uitgesproken.<sup>128</sup> Tot aan 1949 moest hij genoegen nemen met een rol aan de zijlijn, maar toen hij in 1949 zelf de post van Overzeese Gebiedsdelen bemachtigde, greep hij zijn kans en zette vol in op de realisatie van

---

<sup>123</sup> Maas, Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 492, 756. NB. Romme was in de praktijk uiteindelijk minder scherp dan Oud en Tilanus op dit punt. Hij was meer bereid om het kabinet enige ruimte te laten waar het de Indonesische en internationale verhoudingen betroffen. Waar Oud en Tilanus de publieke debatten aangrepen, probeerde Romme vooral achter de schermen druk uit te oefenen.

<sup>124</sup> Maas, Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 488-489, 492-494.

<sup>125</sup> Drees, *Zestig jaar levenservaring*, 262-263. Zie ook: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 146-147.

<sup>126</sup> NIB XVIII: no. 130 (p. 198-199) notulen ministerraad 21/3/1949; no. 415 (p. 704-705) notulen ministerraad 23/5/1949.

<sup>127</sup> Bank, *Katholieken*, 459, 489; De Jong, *Avondschot*, 645. Zie ook: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 143.

<sup>128</sup> NIB VI: no. 244, p. 522: notulen ministerraad, 8/12/1946.



deze ambitie.<sup>129</sup> Uit gesprekken die hij in 1949 met zijn ambtenaren voerde, blijkt dat Van Maarseveen Nederlands Nieuw-Guinea graag vergeleek met de Brits-Afrikaanse kolonie Goudkust. Dat was ooit een Nederlandse kolonie geweest, maar Den Haag had het in 1881 overgedragen aan Groot-Brittannië (in ruil voor de Britse erkenning van de Nederlandse claim op Noord-Sumatra, BS) en de Goudkust had sindsdien een stormachtige groei doorgemaakt. Het was volgens Van Maarseveen, ‘thans een van de rijkste gebieden in Afrika.’ Nederland zou een ‘historische fout’ begaan als het Nederlands Nieuw-Guinea nu ook zomaar op zou geven.<sup>130</sup>

Daarnaast meende Van Maarseveen net als zijn voorgangers Jonkman en Sassen dat het behoud van Nederlands Nieuw-Guinea een oplossing voor verschillende prangende praktische kwesties die het abandonnement van Indië met zich meebracht. Nu duidelijk werd dat Nederland Indië los zou laten, roerden de Papoea’s en de Indische Nederlanders zich sterker dan ooit tevoren.<sup>131</sup> Als verantwoordelijke minister pleitte hij dan ook net als zijn voorgangers voor het behoud van Nederlands Nieuw-Guinea ‘als pied-à-terre in Azië voor de opvang van Indo-Europeanen.’<sup>132</sup>

De andere sleutelspelers in het kabinet, Drees en Stikker, dachten er net zo over. Drees gaf daags na het staken van de tweede politionele actie al aan dat hij er spijt van had dat het kabinet omwille van de Grote Oost de toekomst van het gebied onbepaald had gelaten. ‘Aangezien Nieuw-Guinea geen onderdeel is van Indonesië zou men beter gedaan hebben reeds vanaf het begin een duidelijk standpunt omtrent de positie van dit gebied in te nemen,’ aldus Drees.<sup>133</sup> Er is geen reden om aan te nemen dat frustraties over het verlies van Indië daarbij enige rol speelden. Zoals zijn biografen Hans Daalder en Jelle Gemers stellen was Drees ‘te zeer overtuigd [was] van de juistheid van de soevereiniteitsoverdracht in 1949 om Nieuw-Guinea te zien als symbool dat nog enigszins behouden moest blijven van al het groots dat Nederland in de Gordel van Smaragd in eeuwen had verricht.’<sup>134</sup>

Dezelfde analyse geldt voor Stikker. Ook bij hem en zijn belangrijkste ambtenaren was in 1949 weinig rancune te bespeuren jegens Indonesië; ook zij hadden zich verzoend met het feit dat de dagen van Indië geteld waren. Dat nam niet weg dat ook zij van mening waren dat Nederlands Nieuw-Guinea als het even kon behouden bleef voor Nederland, en dat vooral om praktische redenen. Han Boon, waarnemend secretaris-generaal op het ministerie van Buitenlandse Zaken, noemde van alle mogelijkheden de aansluiting bij Nederland zelfs ‘*de oplossing* bij uitnemendheid.’ Niet alleen omdat het merendeel van de Nederlandse bevolking, indachtig het Bijbelwoord ‘houdt wat Gij hebt, opdat niemand Uwen kroon neme’ ervoor geporteerd was. Maar ook omdat ‘de mogelijkheid van kolonisatie in Nieuw-Guinea, zelfs als daar geen gebruik van wordt gemaakt, een kalmerende invloed [zal] hebben op de 250.000 Indische Nederlanders, die zich door de schepping van de VSI bedreigd voelen.’<sup>135</sup>

Afgaande op de driehoek Van Maarseveen-Drees-Stikker blijkt dat kabinet en Kamer praktisch op een lijn zaten in 1949 wat Nederlands Nieuw-Guinea betrof. Het kabinet-Drees-

---

<sup>129</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 139, 143.

<sup>130</sup> NIB XIX: no 103, p. 172: Verslag van een bespreking van minister Van Maarseveen e.a. betreffende Nieuw-Guinea, 27/6/1949.

<sup>131</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 152-153.

<sup>132</sup> NIB XVIII: no. 415 (p. 704-705) notulen ministerraad 23/5/1949.

<sup>133</sup> NIB XVIII: no. 130 (p. 198-199) notulen ministerraad 21/3/1949. Zie ook: NIB Deel XIX: no. 241 (p. 426-427): Aantekening van raadsadviseur bij het ministerie van Algemene Zaken (Fock) voor minister-president (Drees) 1/8/1949.

<sup>134</sup> Hans Daalder en Jelle Gaemers, *Willem Drees 1886-1988. De jaren 1948-1988: Premier en elder statesman* (Amsterdam: Balans 2014) 221.

<sup>135</sup> NIB 1945-1950 Deel 19 no. 267, p. 473 ev.: Wnd. Secretaris-generaal (Boon) aan minister van Buitenlandse Zaken (Stikker) 9/8/1949.

Van Schaik had in wezen geen aansporing nodig om in te zetten op uitsluiting van het gebied. Dat was het altijd al van plan, en daar ging het in 1949 ook voor.

### *Kabinet laat zich niet klem zetten*

Een tweede punt dat tegen de gijzeling-idee pleit is dat het kabinet zich niet door het parlement liet klemzetten op het Nieuw-Guineadossier.<sup>136</sup> Ondanks hun sterke voorkeur voor het behoud van het gebied wilden Drees en Stikker van Nederlands Nieuw-Guinea geen breekpunt maken op de RTC.<sup>137</sup>

Dit hield verband met het optreden van Soekarno. Aan de vooravond van de onderhandelingen verklaarde de president van de Republiek zichzelf tot ‘Nieuw-Guineafanaticus.’<sup>138</sup> Dit was een even onverwachte als verrassende ontboezeming van wellicht de belangrijkste politicus van de Republiek. Het was de eerste keer dat de president zich over de kwestie uitliet. Tot op dat moment had men op basis van de uitspraken van premier Hatta mogen concluderen dat het behoud van Nederlands Nieuw-Guinea niet al te veel problemen zou geven, althans waar het de Republiek betrof. Maar Soekarno gaf nu aan dat Hatta niet voor de Republiek als zodanig had gesproken – in ieder geval niet voor haar president.

Wat de reden was voor het plotselinge “ontwaken” van Soekarno als Nieuw-Guineafanaticus is niet helemaal duidelijk. Hij was er zonder meer van overtuigd dat Indonesië de opvolger was van alle Nederlandse bezittingen in de Oost, inclusief Nieuw-Guinea. Zoveel viel af te leiden uit de speech die hij op 17 augustus 1945, de dag dat hij en Hatta de onafhankelijkheid uitriepen, had gehouden; dat lijkt wellicht de belangrijkste reden te zijn. Maar daarnaast was het wellicht ook een middel om de politici van de Grote Oost te paaien en samen op te kunnen trekken tegen Nederland tijdens de Rondetafelconferentie – en daarna.<sup>139</sup> Hoe het ook zij, Soekarno’s uitspraak compliceerde de zaak voor het kabinet bijzonder. Het had nu naast de koloniale fracties in het parlement te maken met nog een coalitie die bereid leek om het spel ten aanzien van Nederlands Nieuw-Guinea hard te spelen.

Gegeven deze complexe uitgangspositie besloot het kabinet op aanraden van Stikker daarom om alle opties open te houden voor wat betreft de status van Nederlands Nieuw-Guinea. Ondanks de opstelling van de Kamer en de eigen voorkeur voor het behoud van het gebied was het kabinet niet van plan om de deur naar Indonesië op dit dossier bij voorbaat dicht te gooien op de RTC. Het wilde inzetten op het behoud van Nederlands Nieuw-Guinea, maar Stikker en Drees waren ook bereid om concessies te doen. Drees wilde niet dat de RTC ‘op Nieuw-Guinea’ zou stuklopen.<sup>140</sup> Als de Indonesische delegaties bereid waren op andere voor Nederlands eveneens essentiële agendapunten te bewegen, zoals de creatie van een substantiële Unie, de positie van het Nederlandse bedrijfsleven of het handhaven van Nederlandse marinebases in de archipel, dan was het kabinet op aangeven van Drees en Stikker bereid om de Grote Oost en de VSI de hand te reiken op het Nieuw-Guineadossier.

Onduidelijk blijft aan welke concessies zij dachten. Daarover zeggen de hier onderzochte stukken niets. Aan volledige overdracht moet echter niet gedacht worden. Uit eerdere schetsen van de oplossing van de Nieuw-Guineakwestie van Buitenlandse Zaken

---

<sup>136</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 157-158.

<sup>137</sup> NIB Deel XIX: no. 358 (p. 694): notulen ministerraad 5/9/1949; NIB Deel XX No. 52 (p. 140): Notulen van de ministerraad 3/10/1949; NIB Deel XX no. 18 (p. 44): Minister van Buitenlandse Zaken (Stikker) aan minister-president Drees, 22/9/1949.

<sup>138</sup> NIB Deel XIX no.186 (p. 318): Voorzitter van de Nederlandse onderhandelingsdelegatie (Van Roijen) aan minister van Overzeese Gebiedsdelen (Van Maarseveen) 18/7/1949. Zie ook: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 259; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 185.

<sup>139</sup> Lambert Giebels, *Soekarno. President. Een biografie 1950-1970* (Amsterdam: Bert Bakker 2001) 79; Elson, *The Idea of Indonesia*, 144.

<sup>140</sup> NIB Deel XIX: no. 358 (p. 694): notulen ministerraad 5/9/1949.

blijkt dat een vorm van gedeeld bestuur van het gebied, dat mede teruggreep op de vooroorlogse samenwerking met de Molukken, het meest waarschijnlijke was.<sup>141</sup> Belangrijk voor deze “wisselgeld-formule” – en tevens een nieuw argument voor de nuancering van zowel de gijzelings- en de traumathese – was dat cruciale spelers in de Kamer, zoals Romme en Oud, niet ongenegen leken om deze te steunen.<sup>142</sup> Stikker leek er aan de vooravond van de RTC in ieder geval van uit te gaan, dat zij een dergelijk compromis uiteindelijk wel zouden willen gedogen, zeker als er op andere terreinen succes werd geboekt.<sup>143</sup> Tegenover de Amerikaanse ambassadeur Herman B. Baruch verklaarde hij zelfs ‘pleased’ te zijn ‘with the outcome of the Second Chamber debate, particularly [with] Romme’s attitude.’<sup>144</sup>

Uit dergelijke vertrouwelijk opmerkingen in het diplomatieke circuit mag geconcludeerd worden dat de politieke situatie in het Nederlandse kamp een stuk minder dramatisch was dan de debatten in de Kamer aan de vooravond van de RTC deden vermoeden. De mogelijkheid dat de Kamer de dekolonisatie van Indië zou tegenhouden, was weliswaar boven de onderhandelingen komen te hangen, maar er bestond tegelijkertijd ook binnen de koloniale partijen bereidheid om te schuiven. Ondanks alle frustraties en emoties omtrent het nakende einde van Indië was er nog van alles mogelijk, zelfs op het ogenschijnlijk cruciale Nieuw-Guineadossier. Veel, zo niet alles, zou echter afhangen van de onderhandelingen. Deze begonnen op 23 augustus 1949 in Den Haag. Ze zouden meer dan twee maanden duren en werden ondersteund door de United Nations Commission for Indonesia (UNCI) – de opvolger van de in 1947 opgerichte commissie van Goede Diensten; en nog steeds bestaande uit afgevaardigden van de VS, Australië en België.

## NEDERLANDS NIEUW-GUINEA EN DE RTC

Hoewel er nog veel vloeibaar was bij aanvang van de RTC, zouden de onderhandelingen toch nog bijna spaaklopen op de Nieuw-Guineakwestie. Dat had alles te maken met het verloop van de onderhandelingen. Cruciaal was de opstelling van de Indonesische delegaties. De afvaardigingen van de verschillende deelstaten vormden een hecht front en wisten de conferentie dankzij hun eensgezinde en bikkelharde opstelling bijna volledig naar hun hand te zetten.<sup>145</sup> Het was voor aanvang van de RTC duidelijk dat Nederland het meeste water bij de wijn zou moeten doen, maar desondanks vielen de onderhandelingsresultaten nog tegen voor Den Haag. Dat deed het animo om ten aanzien van Nederlands Nieuw-Guinea concessies te doen er over de gehele linie afnemen; de wisselgeldformule was nog voordat dit agendapunt ter tafel kwam waardeloos gebleken.

---

<sup>141</sup> NIB 1945-1950 Deel 19 no. 267, p. 473 ev.: Wnd. Secretaris-generaal (Boon) aan minister van Buitenlandse Zaken (Stikker) 9/8/1949.

<sup>142</sup> De term ‘wisselgeldformule’ is afkomstig van Drooglever: *Daad van vrije keuze*, 158-159.

<sup>143</sup> FRUS 1949, VOL VII Part I, p. 471: The Ambassador in the Netherlands (Baruch) to the Secretary of State, 19/8/1949; NIB Deel XX no. 18 (p. 44): Minister van Buitenlandse Zaken (Stikker) aan minister-president Drees, 22/9/1949.

<sup>144</sup> FRUS 1949, VOL VII Part I, p. 471: The Ambassador in the Netherlands (Baruch) to the Secretary of State, 19/8/1949.

<sup>145</sup> Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 345-346.

Vooral op politiek en bestuurlijk vlak moest het kabinet-Drees-Van Schaik grote veren laten. Nederland en Indonesië zouden na de soevereiniteitsoverdracht een Unie vormen, maar deze zou conform de wensen van de Republiek slechts een symbolisch karakter hebben. In de praktijk behelsde deze niet meer dan een geïnstitutionaliseerde intentieverklaring tot nauwe samenwerking tussen twee in alle opzichten volledig soevereine staten.<sup>146</sup> De Nederlandse invloed in de VSI werd verder gecoupeerd doordat de Indonesische delegaties ook een streep zetten door het Nederlandse voorstel om op militair en bestuurlijk niveau nauw samen te blijven werken. Nederland moest al zijn militaire bases opheffen, en het Koninklijk Nederlands Indisch Leger (KNIL) werd ontbonden en geheel geïntegreerd in dat van de VSI (lees: de Republiek); alleen een kleine Nederlandse militaire missie zou achterblijven om het Indonesische leger te helpen verder te moderniseren.<sup>147</sup>

De Indonesische delegaties stemden daarentegen wel in met de overdracht van het door (Indische) Nederlanders gedomineerde koloniale ambtenarenapparaat, maar enkel in ruil voor het exclusieve recht tot herschikking en selectie van ambtenaren. Dit betekent dat zij het bestuursapparaat kon zuiveren op elk door haar gewenst moment.<sup>148</sup> Bijzonder pijnlijk ten slotte was dat het kabinet-Drees-Van Schaik de Indonesische delegaties niet wist over te halen om het recht van volwaardig zelfbeschikkingsrecht voor etnische minderheden in de archipel te erkennen. Dit betekende dat bevolkingsgroepen die Nederland tijdens de naoorlogse troebelen met de Republiek trouw waren gebleven, zoals de Ambonezen, feitelijk aan de Republiek werden uitgeleverd.<sup>149</sup>

Alleen op economisch vlak wist het kabinet-Drees-Van Schaik succes te boeken. De Indonesische delegaties waren bereid om de positie van het Nederlandse bedrijfsleven, en daarmee de grote Nederlandse economische belangen in de archipel, te waarborgen. Een en ander werd geregeld in de zogenaamde Financieel-economische overeenkomst, kortweg *Finec*.<sup>150</sup> De Indonesische bereidheid om Nederland op dit punt tegemoet te komen, was vooral gelegen in het feit dat veel Indonesiërs zich realiseerden het (voorlopige) behoud van het Nederlandse bedrijfsleven nodig was om de economie van de VSI na de onafhankelijkheid draaiende te houden.<sup>151</sup> Indonesië kon de Nederlandse invloed op dit vlak nog niet missen.

De samenwerking op dit punt werd echter deels overschaduwd door de regeling van de zogeheten schuldenkwestie. Deze draaide om de vraag wie opdraaide voor de schulden die de staat Nederlands-Indië sinds 1942 had opgebouwd, vooral als gevolg van de politionele acties. Deze was geraamd op zo'n 6,5 miljard gulden en diende in de ogen van het kabinet-Drees-Van Schaik volledig door de VSI overgenomen te worden – dat was immers de zelfverklaarde opvolger van de Nederlandse koloniale staat. Maar dat weigerden de Indonesische delegaties pertinent. Na bemiddeling van de UNCI werd een compromis gesloten, waarbij Nederland Indonesië in dezen voor ruim 2 miljard tegemoetkwam. De uitslag was zeker voor de zuinige Drees een teleurstelling. Het betekende een flinke aderlating voor de Nederlandse schatkist en daarmee, in die zware naoorlogse jaren, voor de wederopbouw van Nederland.<sup>152</sup>

<sup>146</sup> Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 346.

<sup>147</sup> De Jong, *Avondschoot*, 651-652; Maas en Clerx, *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 529-542.

<sup>148</sup> Maas en Clerx, *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 559.

<sup>149</sup> Maas en Clerx, *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 564-567, 581-582.

<sup>150</sup> H. Baudet, M. Fennema e.a., *Het Nederlands belang bij Indië* (Utrecht: Het Spectrum 1983) 67.

<sup>151</sup> Na, Archief W. Drees, map 911: Brief J.H.A. Logeman aan W. Drees, 24/10/1950; Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 87-88; Elson, *The Idea of Indonesia*, 153-154.

<sup>152</sup> Hans Daalder, *Drees. Vier jaar nachtmerrie. Willem Drees 1886-1988. De Indonesische kwestie 1945-1949* (Uitgeverij Balans 2004) 382-385; Maas en Clerx, *Het kabinet Drees-Van Schaik*, 525-528; Van den Doel,

Het verloop van de onderhandelingen had onherroepelijk gevolgen voor de Nieuw-Guineakwestie. Op Nederlands verzoek was dit dossier als laatste punt op de onderhandelingsagenda gezet. Dit was bedoeld om de speciale status van het gebied te benadrukken, maar ook om de Republiek en de Grote Oost onder druk te kunnen zetten: als de Indonesische delegaties concessies wilden op dit punt zouden ze meegaandheid moeten tonen op de andere. Maar zoals het verloop van de onderhandelingen bewees, hadden zij zich niet door deze constructie laten intimideren.

Het mislukken van de wisselgeldformule maakte vooral Stikker nerveus.<sup>153</sup> Hij had al aan het begin van de RTC gesuggereerd dat hij, mede uit vrees voor de reactie van de VVD, mogelijk geen concessies zou doen ten aanzien van Nederlands Nieuw-Guinea als er op de andere dossiers geen successen werden geboekt.<sup>154</sup> Daarnaast vond hij wellicht ook dat het tijd was om een streep te trekken: door een rechte rug te tonen op het Nieuw-Guinea dossier kon het kabinet Indonesië duidelijk maken dat het niet steevast “om” zou gaan als er maar genoeg druk werd uitgeoefend. Nederland kon zo een signaal afgeven aan de Unie-partner, ook met het oog op de onderlinge samenwerking na de soevereiniteitsoverdracht.<sup>155</sup>

Daarin kreeg hij bijval van Van Maarseveen en Drees. Beiden wilden, in de woorden van Van Maarseveen, ‘geen krimp’ meer te geven waar het Nederlands Nieuw-Guinea betrof.<sup>156</sup> Vooral de opstelling van de aanvankelijk plooibare Drees was opvallend. Zijn motieven waren tweeledig. Aan de ene kant deelde hij wellicht Stikkers vrees voor de reactie van de Kamer als het kabinet ook omging op het Nieuw-Guineadossier. Belangrijker was dat hij na het mislukken van de wisselgeldstrategie geen reden meer zag om de Indonesische delegaties te “belonen” met concessies in een zaak waar ze in zijn ogen geen reële rechten konden doen gelden. Drees was daarvan evenzeer overtuigd als van de noodzaak om Indië los te laten.

Het is niettemin verleidelijk om op basis van de uitspraken van Drees, Van Maarseveen en Stikker te concluderen dat de chantage-these klopt – ze lijken zelfs voeding te geven aan het vermoeden dat frustraties alsnog bepalend werden in de Nederlandse besluitvorming. Maar zo simpel is het niet.

---

*Afscheid van Indië*, 346-347; NIB Deel XX no. 242 (p. 551-552) Drees (minister-president) aan Van der Goes van Naters (fractieleider van de PvdA in de Tweede Kamer / lid van de commissie van Negen Mannen) 4/11/1949.

<sup>153</sup> NIB Deel XX no. 72 (p.391): notulen ministerraad 24/10/1949.

<sup>154</sup> NIB Deel XX no. 18 (p. 44): Minister van Buitenlandse Zaken (Stikker) aan minister-president Drees, 22/9/1949.

<sup>155</sup> Aan de vooravond van de RTC beklaagde Stikker zich al tegenover de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Dean Acheson over de onderhandelingsstactieken van de Indonesiërs. ‘*There is a difficulty of a general character in the fact that the Indonesians are by nature particularly prone to press for more and more concessions, irrespective of the question whether a desirable solution is not sacrificed in the processes of haggling*’, aldus Stikker. Het argument dat Nederland voor wat betreft de status van Nederlands Nieuw-Guinea de hakken in het zand moest zetten is in ieder geval een van de belangrijkste argumenten geweest waarmee Stikker in de eerste helft van 1950 een harde houding tegenover Indonesië op het Nieuw-Guineadossier verdedigde. Zie hiervoor ook hoofdstuk 2. Voor citaat Stikker zie: FRUS 1949 VOL VII Part 1, p. 489: The Netherlands Minister for Foreign Affairs (Stikker) to the Secretary of State, 16/9/1949; p. 493: The Secretary of State to the Embassy in the Netherlands, 16/9/1949.

<sup>156</sup> NIB Deel XX no. 197 (p.449-450) Minister van Overzeese Gebiedselen (Van Maarseveen) aan hoge vertegenwoordiger van de kroon (Lovink) 27/10/1949; no. 242 (p. 551-552) Drees (minister-president) aan Van der Goes van Naters (fractieleider van de PvdA in de Tweede Kamer / lid van de commissie van Negen Mannen) 4/11/1949.

## *Chantage vanuit de Kamer?*

In de eerste plaats is er weinig harde informatie te vinden over de contacten en betrekkingen tussen het kabinet en de Kamer omtrent de onderhandelingen over agendapunt Nieuw-Guinea. Zeker is dat er in het kader van de zogenaamde Commissie van Negen contact is geweest met fractieleiders en Indiëspecialisten van de regeringspartijen PvdA (in de persoon van Marinus van der Goes van Naters), KVP (Romme), CHU (Tilanus), VVD (in de persoon van Indiëspecialist Gijsbert Vonk) en tevens met oppositiepartij ARP (in de persoon van Indiëspecialist Hendrik Meijerink).<sup>157</sup> (De Commissie van Negen was een speciale Kamercommissie die bij tijd en wijle met het kabinet over de kwestie Indië overleg pleegde; tijdens de RTC kwam zij echter niet formeel bij elkaar.<sup>158</sup>)

Maar wat daarbij precies is besproken, gezegd of bedreigd, is niet altijd even helder. Met name voor wat betreft de gedachtevorming binnen de cruciale (want nodig voor een twee derde meerderheid in de Kamer) regeringspartijen VVD en CHU blijft veel in het vage; datzelfde geldt voor de ARP. Uit de hier onderzochte stukken valt niet met zekerheid te zeggen of en in hoeverre deze fracties (al of niet via bovengenoemde contacten) bedreigd hebben om hun goedkeuring aan de RTC-akkoorden te onthouden als er ook nog concessies op het Nieuw-Guineadossier zouden volgen; het lijkt er echter op dat dit *niet* het geval was.<sup>159</sup>

Voor wat betreft de niet minder belangrijke KVP weten we meer. Uit Nederlandse en Amerikaanse stukken blijkt dat de KVP-leider Romme zeer kritisch was, om niet te zeggen gefrustreerd, over de gebrekkige successen die het “zwakke-knieën-kabinet” aan de onderhandelingstafel boekte.<sup>160</sup> Maar ook dat hij ervoor terugdeinsde om de RTC omwille van Nederlands Nieuw-Guinea alsnog te laten klappen. Hij was bereid om het kabinet een midden te laten vinden op het dossier Nieuw-Guinea, zodat de dekolonisatie van Indië doorgang kon vinden.<sup>161</sup>

En dat is precies waartoe het kabinet, ondanks de kranige uitspraken van Drees en Van Maarseveen om ‘geen krimp’ meer te geven, alsnog toe besloot. In overleg met (in ieder geval) de top van de PvdA en KVP (Romme), alsmede met behulp van de ambtenaren van

---

<sup>157</sup> NIB Deel XX no. 197 (p.449-450) Minister van Overzeese Gebiedselen (Van Maarseveen) aan hoge vertegenwoordiger van de kroon (Lovink) 27/10/1949.

<sup>158</sup> De Commissie van Negen werd gevormd nadat de vaste Kamercommissie voor Indische Zaken in september 1948 werd gesplitst in twee aparte commissies: een commissie voor aangelegenheden betreffende Indonesië (tellend negen leden, vandaar de naam) en een commissie voor Suriname en de Nederlandse Antillen. Zie hiervoor: Maas, Clerx e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 378-379, 529.

<sup>159</sup> Hier onderzocht zijn: Database Nederlands-Indonesische Betrekkingen 1945-1969 en Foreign Relations of the United States 1949. De archieven van de VVD, CHU en ARP verdienen met deze vraag in het achterhoofd nog eens nader uitgeplozen te worden. Ook Van der List, die in zijn proefschrift *De macht van het idee* de standpuntbepaling van de VVD onderzocht heeft, doet hier geen uitspraken over. Van der List baseert zich voor wat betreft de standpuntbepaling van de VVD vooral op Lijphart en De Geus – die op hun beurt ook geen concrete bewijzen geven voor chantage van de VVD (Bron: Van der List, *De Macht van het idee*, 80.) Dit toont dat er voor wat betreft de chantage van de VVD (op dit moment) feitelijk spraken van een axioma. Het enige “bewijs” wat er (momenteel) voor handen is om de chantagethese te staven, is de opmerking van Stikker in een schrijven aan Drees van 22 september 1949. Daarin zegt hij: ‘(...) Het Uniestatuut en de financieel-economische regeling, gelijk in mijn memorandum omschreven, staan voor mij voorop; daarna eerst komen de Naval Bases in Nieuw-Guinea. Voor het geval er voor de eerste twee punten geen oplossing zou worden gevonden in richting die vertrouwen voor de toekomst geeft, zou door mij persoonlijk zeer tot mijn spijt niet langer mee gewerkt kunnen worden. Zonder overleg met mijn partij zou door mij niet kunnen worden beoordeeld in hoeverre dit tot een crisis in Nederland zou leiden (Bron: NIB Deel XX no. 18 (p. 44): Minister van Buitenlandse Zaken (Stikker) aan minister-president Drees, 22/9/1949). Dat is echter een zeer open uitspraak, waarmee we eigenlijk alle kanten uitkunnen.

<sup>160</sup> NIB Deel XX no. 207, p. 466: Romme aan Van Maarseveen, 29/10/1949; FRUS 1949 VOL VII Part 1, p. 554: The Ambassador in the Netherlands (Chapin) to the Secretary of State, 30/10/1949.

<sup>161</sup> NIB XX no. 214 (p. 480-481): notulen ministerraad 31/10/1949; no. 215 (p. 485-491): Verslag van de zesentwintigste vergadering van de centrale commissie van de RTC 31/10/1949 – noot 2.

Buitenlandse Zaken, de UNCI, en de Amerikaanse ambassadeur in Den Haag, werden er eind oktober verschillende compromissen verkend.<sup>162</sup> Verscheidene opties passeerden de revue, waaronder de creatie van een VN-trustschap voor Nederlands Nieuw-Guinea en een condominium (gedeeld bestuur van Nederland en de VSI) in het kader van Unie.<sup>163</sup>

### *Toch een patstelling*

Geen van de suggesties zou echter vrucht dragen. Zowel aan Nederlandse als aan Indonesische kant bestonden grote bezwaren. Zo wilde Romme eigenlijk niets weten van een trustschap of condominium voor Nederlands Nieuw-Guinea (Vonk, Tilanus en Meijerding hadden dat ook al namens hun partijen duidelijk gemaakt).<sup>164</sup> Drees en Van Maarseveen hadden eveneens weinig fiducia in een condominium, gegeven het eindeloze getwist met de Republiek over de Unie.<sup>165</sup> De mogelijkheid om een trustschap hielden zij echter open, ondanks de geuite scepsis van hun contacten binnen KVP, VVD, CHU en ARP.<sup>166</sup> Het was ook de optie waar Stikker voor leek te voelen, temeer daar de UNCI-leden VS en Australië, alsmede Groot-Brittannië, deze optie ook wel zagen zitten (zie hoofdstuk 3).<sup>167</sup>

Maar deze potentiële uitweg liep stuk op krachtig verzet van de Indonesische delegaties, voor wie geen enkel compromis bespreekbaar bleek. Zij stelden zich onverbiddelijk op het standpunt staan dat de soevereiniteit over het gebied aan de Grote Oost en daarmee de VSI toekwam. Het was niet aan Nederland, of aan de UNCI en de VN, maar aan hen en hen alleen om te bepalen wat er met het gebied gebeurde.<sup>168</sup>

Dat de Indonesische delegaties elk compromis per definitie afwezen, maakte een doorbraak in de Nieuw-Guineakwestie op de RTC onmogelijk. Het zorgde ervoor dat ook de houding in het Nederlandse kamp verhardde. Het bevestigde Drees en Van Maarseveen in hun vermoeden dat er niet met de VSI in een condominium samen te werken viel, en zorgde er tevens voor dat het kabinet ervan afzag om de confrontatie met Romme en de fracties van de andere koloniale partijen over een trustschap aan te gaan.<sup>169</sup>

Het was dus uiteindelijk de *Indonesische houding*, veel meer dan die van de Kamer, of de scepsis en frustratie in de boezem van het kabinet, die het verloop van de onderhandelingen over de status van Nederlands Nieuw-Guinea bepaalde.

Het was het kabinet-Drees-Van Schaik dat, ondanks een voor velen in Den Haag teleurstellend verloop van de RTC, bereid was om een midden te vinden op het dossier. Maar de Indonesiërs blokkeerden elke tussenweg en degradeerden de keuze daarmee tot een van of-of. Gegeven de reeds kritische houding van de Kamer, maar bovenal het diep doorleefde gevoel in het gehele Nederlandse kamp dat de Indonesiërs van de drie belanghebbende

<sup>162</sup> Vergelijk: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 162-163; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 262-263.

<sup>163</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 162-163.

<sup>164</sup> NIB Deel XX no. 195 (p. 447): Aantekening voor de minister-president betreffende de 21<sup>e</sup> vergadering van de Nederlandse delegatie op 27/10/1949. Zie ook: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 266, 577 (noot 297).

<sup>165</sup> NIB Deel XX no. 150 (p. 351): Aantekening voor de minister-president betreffende de 19<sup>e</sup> vergadering van de Nederlandse delegatie er RTC 20/10/1949 – noot 14.

<sup>166</sup> NIB Deel XX no. 195 (p. 446): Aantekening voor de minister-president betreffende de 21<sup>e</sup> vergadering van de Nederlandse delegatie op 27/10/1949; no. 242 (p. 551): Drees aan Van der Goes van Naters, 4/11/1949.

<sup>167</sup> NIB Deel XX no. 72 (p. 391): notulen ministerraad 24/10/1949; no. 195 (p. 447): Aantekening voor de minister-president betreffende de 21<sup>e</sup> vergadering van de Nederlandse delegatie op 27/10/1949.

<sup>168</sup> NIB Deel XX no. 150 (p. 351): Aantekening voor de minister-president betreffende de 19<sup>e</sup> vergadering van de Nederlandse delegatie er RTC 20/10/1949 – noot 14. Zie ook: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 162.

<sup>169</sup> NIB Deel XX no. 195 (p. 443-447): Aantekening voor de minister-president betreffende de 21<sup>ste</sup> vergadering van de Nederlandse delegatie op 27/10/1949; no. 229 (p. 533-534): Van der Goes van Naters (fractie-leider van de PvdA in de Tweede Kamer / lid van de commissie van Negen Mannen) aan Drees (minister-president) 1/11/1949; no. 242 (p. 551): Drees (minister-president) aan Van der Goes van Naters 4/11/1949; no. 172 (p. 392): notulen ministerraad 24/10/1949; NIB Deel XX no. 291 (p. 645): notulen ministerraad 21/11/1949. Zie ook: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 163.

partijen (Indonesië, Papoea's en Nederland) de minste claim hadden, was het niet verwonderlijk dat het kabinet op aangeven van Drees, Stikker en Van Maarseveen besloot om de hakken eveneens in het zand te zetten. Wie wil, kan daar een bevestiging van de gijzelingshese – en zelfs van de vormende kracht van frustraties in de politieke besluitvorming – in vinden. Maar een dergelijke conclusie doet de complexiteit van de situatie ernstig tekort.

Met het verharderen van de Nederlandse houding ontstond er echter een patstelling die de potentie had om de hele RTC te torpederen: zonder besluit op het Nieuw-Guineadossier geen dekolonisatie van Indië. Aangezien niemand daar belang bij had, werd uiteindelijk op advies van de UNCI, besloten om het vraagstuk Nederlands Nieuw-Guinea uit de onderhandelingen te tillen en een jaar aan te houden. Op deze manier zou de dekolonisatie van “Indië” alsnog doorgang kunnen vinden.<sup>170</sup> Nederland kon nu per 27 december 1949 de soevereiniteit over de deelstaten overdragen aan de VSI. Tenminste, als het Nederlandse parlement instemde met deze oplossing.

De truc kreeg achter de schermen de persoonlijke steun van Romme. De KVP-leider vertelde zelfs tegen Cees Fock, secretaris-generaal van Algemene Zaken (het ministerie van premier Drees), dat hij ‘indien [er] over een jaar gekozen zou moeten worden tussen behoud van Nieuw-Guinea en goede samenwerking met de RIS voor het laatste [zou] opteren.’<sup>171</sup> Maar zou dat ook voor de KVP-fractie als geheel, alsmede die van de VVD, CHU, ARP en de KNP en SGP gelden? De truc suggereerde dat het kabinet op het Nieuw-Guineadossier niet voor Indonesische druk was bezweken. Maar was dat ook zo?

De crux zat in de bepalingen op basis waarvan de onderhandelingen over de status van het gebied waren opgeschort. Deze waren in zodanige vage bewoordingen gesteld dat beide partijen hun claim op het gebied konden blijven leggen. Het kabinet-Drees-Van Schaik stelde op basis van de slottekst van de RTC-akkoorden dat Nederlands Nieuw-Guinea bij Nederland bleef horen, en dat de voor eind 1950 geplande besprekingen geen enkele verplichting tegenover Indonesië met zich meebrachten. De Indonesische delegaties daarentegen beweerden op basis van dezelfde passages, en in combinatie met de bepaling dat Nederland per 27 december de soevereiniteit over ‘heel Nederlands-Indië’ aan de VSI overdroeg, dat deze op dat moment ook de rechtmatige soeverein was geworden over Nederlands Nieuw-Guinea; Nederland zou volgens de VSI slechts tot december 1950 het de facto bestuur over het eiland blijven voeren.<sup>172</sup> Dit was niet het resultaat waar de koloniale partijen in Nederland op hadden ingezet.

---

<sup>170</sup> NIB XX no. 121 (p. 288-290): Minister van Buitenlandse Zaken (Stikker) aan ambassadeurs te Londen (Michiels van Verduynen) en te Washington (Van Kleffens) en gezant te Canberra (Teppema) 16/10/1049; no. 214 (p. 480-481): notulen ministerraad 31/10/1949; no. 215 (p. 485-491): Verslag van de zesentwintigste vergadering van de centrale commissie van de RTC 31/10/1949 – noot 2; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 162.

<sup>171</sup> NIB XX no. 214 (p. 480-481): notulen ministerraad 31/10/1949; no. 215 (p. 485-491): Verslag van de zesentwintigste vergadering van de centrale commissie van de RTC 31/10/1949 – noot 2.

<sup>172</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 165.



# NEDERLANDS NIEUW-GUINEA EN DE SOEVEREINITEITSOVERDRACHT

## NEDERLANDSE REACTIES

De reacties van de koloniale partijen in het parlement op de uitkomsten van de RTC waren, zoals te verwachten was, vernietigend. Zij waren zich ervan bewust dat Nederland de nodige concessie had moeten doen – zoveel was reeds uitgelekt – maar toen in november alle resultaten naar buiten kwamen, werd de omvang van de Nederlandse ‘capitulatie (...) aan de door Japan-collaborateurs gestichte Republiek’, zoals oud-premier en ARP-voorman Piet Gerbrandy het noemde, pas echt duidelijk.<sup>173</sup> De koloniale fracties grepen de parlementaire debatten graag aan om hun ongenoegen te laten blijken. ‘Zelfs de Japanners’, foeterde KNP-voorman Welter, ‘[die] in Indië hebben huisgehouden als de spreekwoordelijke aap in de garenwinkel’, hebben niet voor elkaar gekregen waar de naoorlogse regeringen wel in zijn geslaagd: ‘een zo hecht gefundeerde en prachtig geconstrueerde staat in zo korte tijd in elkaar te rammeien.’<sup>174</sup>

Hoewel er natuurlijk een zeker showelement in de betogen vervat zat, is er geen reden om aan te nemen dat velen binnen de fracties van de koloniale partijen niet oprecht teleurgesteld en woedend waren over de voorwaarden op basis waarvan de dekolonisatie van Indië gerealiseerd moest worden.<sup>175</sup> Zij beschouwden de RTC-uitkomsten een verkwanseling van driehonderd jaar koloniaal beleid. Alle oppositiepartijen weigerden dan ook om hun steun aan de RTC-akkoorden te geven. Ook verschillende fractieleden van coalitiepartij CHU stemden tegen de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië.<sup>176</sup>

### *Toch een meerderheid voor overdracht*

En toch: ondanks de heftige reacties kreeg het kabinet voldoende steun voor de RTC-regeling in het parlement. De fractie van de PvdA stemde, geheel in lijn met haar coulantere opstelling jegens de Indonesische nationalistes sinds 1945, voor. Maar ook de fracties van de VVD en KVP stemden *en bloc* voor soevereiniteitsoverdracht, evenals CHU-leider Tilanus en enkele van zijn fractieleden. De steun van VVD, KVP en een deel van de CHU was met name te danken aan de inzet van de koloniale ijzervreters Oud, Romme en Tilanus. Ondanks hun diepe persoonlijke teleurstelling over de inhoud van de RTC-akkoorden, maakten zij zich in eigen kring hard voor de acceptatie ervan – en met succes.<sup>177</sup>

Hun optreden op dit voor de dekolonisatie van Indië cruciale moment is wellicht de krachtigste weerlegging van de stelling dat de Nederlandse besluitvorming rond de dekolonisatie van Indië gedomineerd werd door emoties. Romme, Oud en Tilanus, gevolgd door hun respectievelijke fracties (in het geval van Tilanus een deel van de fractie), demonstreerden in december 1949 dat zij in staat waren om zich over frustraties heen te zetten en hun politieke verantwoordelijkheid te nemen; het was uiteindelijk de ratio die de doorslag

---

<sup>173</sup> Gerbrandy, zoals geciteerd in: Maas, Clerx e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 578.

<sup>174</sup> Welter, zoals geciteerd in: Maas, Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 585.

<sup>175</sup> Maas, Clerx e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 594.

<sup>176</sup> Maas, Clerx e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 582-585.

<sup>177</sup> Zie voor de VVD: *Vrijheid en Democratie*, 4/11/1949 & 29/12/1949; Van der List, *De macht van het Idee*, 74-75; Stikker, *Memoires*, 194. Maas en Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 593; Zie voor de KVP: Maas en Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 588-589. Zie voor CHU: Maas en Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 572-574.

gaf in de besluitvorming van de VVD, KVP en CHU-top waar het de afronding van dekolonisatie van Indië betrof.

De vraag is bovendien gerechtvaardigd in hoeverre hun optreden de positiebepaling van de oppositiepartijen, alsmede die van de CHU-dissidenten, heeft beïnvloed. Het feit dat de fracties van de KVP en VVD en verschillende CHU-leden hun verantwoordelijkheid namen betekende dat de voor de acceptatie van de RTC noodzakelijke tweederde meerderheid in het parlement werd behaald. Het gaf de oppositie en enkele parlementariërs van de CHU alle ruimte om, zoals CHU-lid Tjeerd Krol het omschreef 'God en ons geweten' te volgen en tegen te stemmen.<sup>178</sup> Dit is slechts een suggestie, maar dient serieus genomen te worden. Temeer daar het vooral realisme was dat de klok sloeg in de dekolonisediscussies en debatten, zowel voor als achter de schermen, van november en december 1949. Zij laten zien dat KVP, VVD en een deel van de CHU instemden met de soevereiniteitsoverdracht *omdat er geen reëel alternatief was*. De andere opties waren een abandonnement zonder akkoord, of opnieuw proberen om met geweld een doorbraak te forceren. Beide zouden onherroepelijk resulteren in chaos, zoals verantwoordelijke ministers Van Maarseveen en Stikker aangaven.<sup>179</sup> Wat kon Nederland daarbij winnen?

Dit besef, deze reële kosten-batenanalyse, was de reden waarom KVP, VVD en Tilanus en co. (en daarmee een meerderheid in de Kamer) de RTC en dekolonisatie van Indië in 1949 accepteerden.<sup>180</sup> Belangrijk detail: het voorlopige behoud van Nederlands Nieuw-Guinea had daarmee weinig van doen.

#### BEPERKTE ROL VOOR NIEUW-GUINEA IN DE DEBATTEN

Wat opvalt aan de Kamerdebatten over de RTC is de beperkte rol die Nederlands Nieuw-Guinea erin speelde. Wie deze debatten met de traumathese in het achterhoofd bestudeert, kan niet anders dan teleurgesteld raken over het relatieve gemak waarmee de fracties dit vermeende sleuteldossier afdeden; het werd zeker niet het breekpunt dat ze aan de vooravond van de RTC gesuggereerd hadden, en dat terwijl het kabinet ook op dit cruciale punt niet geleverd had. Uit de reacties blijkt dat praktisch alle koloniale partijen ontevreden waren over het compromis. Alleen Romme sprak terloops zijn waardering uit voor de 'vastberadenheid' die het kabinet op dit punt had getoond; zijn motief laat zich raden.<sup>181</sup> De overige koloniale partijen lieten daarentegen duidelijk merken dat ze zich ook op dit punt door het kabinet in de steek gelaten voelden. CHU-woordvoerder Van de Wetering sprak harde woorden over de vaagheid die het kabinet in deze kwestie had geaccepteerd. Deze achtte hij 'noodlottig.'<sup>182</sup> Ook Welter, Schouten (ARP) en SGP-fractieleider Zandt laakten de compromissen die het kabinet ten aanzien van Nederlands Nieuw-Guinea had gesloten; de regeling gaf hun geen enkele reden om hun stem tegen de soevereiniteitsoverdracht te heroverwegen.<sup>183</sup>

Ook Oud bleek grote moeite te hebben met de wijze waarop het kabinet de kwestie Nieuw-Guinea had afgehandeld. Met zijn retorische vraag of het openhouden van de zaak

---

<sup>178</sup> Maas en Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 587.

<sup>179</sup> Maas, Clerx e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 585-586, 590-591; L.G.M. Jaquet, *Minister Stikker en de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië* (Den Haag: Martinus Nijhoff 1982) 322.

<sup>180</sup> HTK, 6/12/1949, p. 838 (Oud) en HTK, 8/12/1949, p. 918 (Oud). Vergelijk: Jaquet, *Minister Stikker en de soevereiniteitsoverdracht*, 322-323; Maas, Clerx e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 586,-587, 590-593. NB: Jaquet noch Maas, Clerx e.a. gaan in hun evaluatie van de parlementaire debatten in op de relatie goedkeuring RTC – Nieuw-Guinea.

<sup>181</sup> HTK, 6/12/1949, p. 807.

<sup>182</sup> Maas, Clerx e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 583. Zie voor de kritiek van de andere CHU-leden: p. 824 (Tilanus).

<sup>183</sup> HTK, 6/12/1949, p. 813 (Welter); HTK, 7/12/1949, p. 880 (Zandt); HTK, 6/12/1949, p. 802-803 (Schouten)

betekende dat de Kamer niet langer het laatste woord had in de kwestie, liet hij duidelijk merken dat hij vond dat het kabinet, ondanks zijn krachtige waarschuwingen aan de vooravond van de RTC, opnieuw buiten zijn boekje was gegaan tegenover het parlement.<sup>184</sup> Toch zou Oud, net als Romme en Tilanus, het Nieuw-Guineacompromis accepteren.<sup>185</sup> Het toont eens te meer Ouds bereidheid (en die van de VVD) om verlies te nemen en ondanks alle eerder geuite dreigementen over de gevolgen van concessies ten aanzien van Nederlands Nieuw-Guinea de dekolonisatie van Indië mogelijk te maken.<sup>186</sup>

De bijna terloopse wijze waarop “Nieuw-Guinea” in december 1949 werd afgehandeld, relativeert de rol die kwestie bij de acceptatie van de soevereiniteitsoverdracht speelde. Het toont hoezeer het besef van de urgentie van een succesvolle afhandeling van het in maart 1949 ingezette abandonnement van Indië in Den Haag was doorgedrongen. VVD, KVP en het “verantwoordelijke” deel binnen de CHU hadden er geen enkel belang bij om het in deze voor hen niet minder belangrijke kwestie net zo hoog te spelen als de oppositiepartijen.

Dit brengt ons bij misschien wel het meest opvallende aspect aan de regeling van de dekolonisatie van Indië in december 1949: de Nederlandse bereidheid om het immense verlies te accepteren – en daarbij, in de woorden van Romme, ‘een goede verliezer’ te zijn.

#### EEN NIEUW BEGIN: ‘ZONDER RANCUNE’

De afhandeling van de dekolonisatie ging gepaard met emoties: teleurstelling, frustratie, woede, verontwaardiging, het was allemaal duidelijk waar te nemen in de debatten en de media. Maar tegelijkertijd was er bij veel politici ook evident de bereidheid merkbaar om de bladzijde om te slaan. Om een streep te zetten onder het verleden, en het beste te maken van de nieuwe situatie en de nieuwe relatie met de onafhankelijke VSI.<sup>187</sup>

Dat gold niet alleen voor de regeringspartijen PvdA, KVP, VVD en CHU.<sup>188</sup> Ook binnen een oppositiepartij als de ARP was dit de teneur. Partijprominent Sieuwert Bruins-Slot gaf in partijkrant *Trouw* op 22 december 1949 te kennen dat de afkeuring van de soevereiniteitsoverdracht door de ARP niet betekende dat de Antirevolutionairen ‘rancune’ koesterden tegen het onafhankelijke Indonesië: zij wilden proberen om van de Nederlands-Indonesische Unie iets goeds te maken.<sup>189</sup> Het is in het licht van de traumathese een opvallende uitspraak. Zij toont dat een van de meest rabiaat koloniale partijen bereid was om de koloniale bladzijde om te slaan. Het is bovendien een reden om het verzet van de ARP tegen de RTC-akkoorden te relativiseren en deze vooral te zien als een berekenende zet: zij liet het aan de VVD, KVP en CHU om een politiek te beëindigen waar ook zij feitelijk geen heil meer in zag, maar zich, gegeven haar jarenlange commitment aan de harde lijn, moeilijk openlijk van kon distantiëren.<sup>190</sup>

De sfeer van hoop en verwachting over de mogelijkheid om met het onafhankelijke Indonesië samen te werken is een laatste argument tegen de traumathese. Het maakt eveneens duidelijk dat Den Haag in 1949 niet verblind was geraakt door rancune en frustraties, met Nederlands Nieuw-Guinea als trots symbool van verzet tegen de “Japan-collaborateurs”. Het voorlopige behoud van het gebied was zonder meer een compensatiemiddel die de pijn van

---

<sup>184</sup> HTK, 6/12/1949, p. 837 (Oud). Vergelijk: Maas, Clerx e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 583; Coerts, *De ARP en Nieuw-Guinea*, 13-15.

<sup>185</sup> HTK, 6/12/1949, p. 838 (Oud) en HTK, 8/12/1949, p. 918 (Oud).

<sup>186</sup> *Vrijheid en Democratie*, 4/II/1949 & 14/12/1949 & 29/12/1949.

<sup>187</sup> Maas, Clerx e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 594.

<sup>188</sup> Bank, *Katholieken*, 472-473; Van der List, *De macht van het Idee*, 75-76; *Vrijheid en Democratie*, 29/12/1949.

<sup>189</sup> Coerts, *De ARP en Nieuw-Guinea*, 15.

<sup>190</sup> Zie ook: Coerts, *De ARP en Nieuw-Guinea*, 12.

het verlies van Indië verzachtte. Het hield de belofte in van een koloniale doorstart in Azië, of liever gezegd Melanesië. Maar dat was een beleid waarop al ruim voor 1949 een voorschot was genomen; de mogelijkheid van de uitzondering van Nederlands Nieuw-Guinea was al sinds het interbellum met de eventuele dekolonisatie van Indië vervlochten. Niet minder belangrijk was dat voor veel politici, ondanks het getouwtrek op de RTC, samenwerking met Indonesië ook op dit dossier niet uitsloten.<sup>191</sup> Het was voor heel veel politici goed denkbaar dat Nederland en Indonesië aan het einde van het overgangsjaar 1950 alsnog in goed overleg zouden beslissen om de koloniale ontwikkeling van het gebied samen ter hand te nemen (zie hoofdstuk 2).

Deze houding was kenmerkend voor de geest van de Europese tweede koloniale bezetting. Deze was dan wel mede geïnspireerd door gebiedsverlies in Azië, maar allerminst gekeerd tegen de voormalige koloniën in Azië. Dat gold voor Nederland niet minder dan voor Groot-Brittannië of Frankrijk. Veel zou echter afhangen hoe de samenwerking met Indonesië zich na 1949 zou ontwikkelen. Dat was de allesbepalende variabele in de voor november 1950 geplande afronding van de Nieuw-Guineakwestie: de samenwerking in het zogeheten ‘overgangsjaar’ zou uitmaken in hoeverre Nederland en de VSI met betrekking tot Nederlands Nieuw-Guinea de handen ineen konden slaan, of dat Nederland er alsnog toe zou besluiten om de koloniale ontwikkeling van het gebied in zijn eentje te volvoeren.

---

<sup>191</sup> Zie bijvoorbeeld; HTK, 8/12/1949, p. 891 (Van Maarseveen); Drees, *Zestig jaar levenservaring*, 263; NIB XX no. 215 (p. 485-491): Verslag van de zesentwintigste vergadering van de centrale commissie van de RTC 31/10/1949 – noot 2; *Vrijheid en Democratie*, 29/12/1949 (Oud).

## HOOFDSTUK 2

# Afscheid van Indië, 1950-1955

De 43-jarige Jan Van Baal werd in 1953 gouverneur-generaal van Nederlands Nieuw-Guinea. Van Baal was in de jaren dertig en veertig bestuursambtenaar in Indië geweest en een groot voorstander van het handhaven van het kolonialisme in regio's als Melanesië en Afrika.<sup>1</sup> Het was ongetwijfeld een van de redenen waarom hij gouverneur-generaal worden mocht.

De grote vraag waar hij zich bij aankomst in Hollandia voor gesteld zag, was hoe de Nederlandse koloniale ontwikkelingspolitiek in Melanesië vormgegeven en georganiseerd moest worden. Voor een ervaren Indisch bestuursambtenaar leek deze gemakkelijk te beantwoorden. Dankzij zijn jarenlange ervaring in Indië had Van Baal genoeg voorbeelden om de ontwikkeling van westelijk Nieuw-Guinea en zijn bevolking naar te modelleren. En waarom zou hij die niet gebruiken? Nederlands-Indië gold voor de oorlog – zeker in de ogen van veel Nederlanders – lange tijd als een voorbeeldkolonie, met name waar het de “verheffing” van de verschillende Indonesische volkeren betrof.<sup>2</sup>

Maar Van Baal deed niets met dat Indische verleden, zoals blijkt uit zijn memoires. Zoals veel Nederlanders was hij ervan overtuigd dat Nieuw-Guinea een uniek gebied was. Hij kwam al snel tot de conclusie dat hij en zijn ambtenaren niets hadden aan de kennis en ervaring uit Indië. Na een oriënterend bezoek aan de South Pacific Council en een ‘kleine rondreis door de Pacific’ berichtte hij aan de ambtenaren van het ministerie van Overzeese Rijksdelen dat hij ‘iets bereikt [had] en bovendien veel geleerd. Het voornaamste daarvan was wel (...) dat wij eens op moesten houden terug te kijken naar ons Indisch verleden, omdat wat wij daar bereikt hadden in feite achterlag bij hetgeen men in de Pacific had gepresteerd. Daar was men verder en daar lag het voorbeeld.’<sup>3</sup>

Van Baals bespiegelingen zijn opmerkelijk in het licht van de traumathese. Zij getuigen niet alleen van het belang van de bredere Europese koloniale politiek voor de vorming van het Nederlandse koloniale beleid, zij laten ook zien dat belangrijke Nederlandse politici en beleidsmakers in de jaren vijftig in staat waren om over hun eigen koloniale schaduw heen te stappen.<sup>4</sup> Van Baal nam bewust afscheid van het Indische verleden. En dat is

---

<sup>1</sup> J. Van Baal, *Ontglipt Verleden Deel II. Leven in Verandering: 1947-1958* (Franeker: Uitgeverij Van Wijnen 189) 344-348. Zie ook : AMAE, série ONU 1944-1959 carton 108, liasse Nouvelle Guinée Hollandaise décembre 1949-janvier 1950 : Note Asie-Océanie : Rapport de notre Consul Général à Hong Kong en date du 17 novembre 1953, p. 34-37.

<sup>2</sup> Vanaf de jaren dertig was er echter ook toenemende internationale kritiek te bemerken op het Nederlandse koloniale beleid. Met name Franse en Amerikaanse waarnemers omschreven het meer en meer als uiterst behoudend van aard. Zie hiervoor: De Graaff, ‘*Kalm temidden van woedende golven*,’ 292, 574-604; Van den Doel, ‘*Les Hollandais sont devenus des maîtres colonisateurs*,’ 23-47.

<sup>3</sup> Van Baal, *Ontglipt verleden. Deel II*, 216-218, 264.

<sup>4</sup> Zie ook: NA, archief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945-1955 inv. nr. 13455: Rapport Toekomstige ontwikkeling van Nieuw-Guinea (Den Haag 1953) 58-60, 119, 151-159; HTK, 1954-1955: Memoire van antwoord no.13, 24 november 1954 (Vaststelling van de begroting van Nieuw-Guinea voor dienstjaar 1953/1954). W.C. Klein (ed.), *Nieuw-Guinea. De ontwikkeling op economisch, sociaal en cultureel gebied, in Nederlands en Australisch Nieuw-Guinea. Deel I t/m III* (Den Haag: Staatsdrukkerij 1953). Vergelijk: Hiroyuki Umetsu, ‘Australia’s Response to the West New Guinea Dispute, 1952-53’, in: *The Journal of Pacific History*, Vol. 39, no. 1 (2004), 66.

nu juist wat de meeste historici in hun duiding van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek in de jaren vijftig nog vaak ontkennen.

#### HISTORIOGRAFIE: HEIMWEE EN FRUSTRATIES

De meeste historici verklaren het Nederlandse besluit om ook na het zogenoemde overgangsjaar (1950) aan Nederlands Nieuw-Guinea vast te houden eveneens uit onvermogen om het grootse Indische verleden los te laten.<sup>5</sup> Volgens Ulbe Bosma ‘redeneerden (...) Nederlandse ambtenaren en *empire builders*’ bij hun nieuwe ‘project van *empire building*’ in Nederlands Nieuw-Guinea vanuit een ‘verdwenen Indische werkelijkheid’.<sup>6</sup> Hans Meijer verwijt Nederlandse politici in zijn standaardwerk *Den Haag – Djakarta. De Nederlands-Indonesische betrekkingen* (1994) eveneens een gebrek aan ‘politieke realiteitszin’ en noemt ‘onbegrip, onvermogen en onwil de sleutelbegrippen’ die de Nederlandse Indonesië- en bijgevolg Nieuw-Guineapolitiek in de jaren tussen 1950 en 1962 typeren.<sup>7</sup>

Het onverwerkte verdriet over het einde van Indië zou volgens de traumathese in de jaren vijftig zijn versterkt door nieuwe koloniale frustraties en ressentiment. Vrijwel direct na de soevereiniteitsoverdracht ging de Indonesische politieke elite onder aanvoering van president Soekarno namelijk verder met het couperen van de Nederlandse invloed in de VSI.<sup>8</sup> Het feit dat er van de Uniesamenwerking niets terecht kwam, maakte veel Nederlandse politici, beleids- en opiniemakers er alleen nog maar meer gebrand op om het laatste restje Indië uit de handen van Soekarno te houden. Nederland beet zich daarbij compromisloos vast in hoogdravende principes, zoals de noodzaak om het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea’s te beschermen. Het ging hier echter, aldus Lijphart, om ‘egocentrisch’ altruïsme.<sup>9</sup>

Daarnaast stelt Lijphart dat het behoud van Nederlands Nieuw-Guinea ook een manier was om het kinderachtige verlangen ‘*to obstruct the aims of the Indonesian leaders*’ te bevredigen: de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek kreeg in de jaren vijftig nog sterker het karakter van een *tit for tat*, een represaille op het uithollen van de Nederlandse koloniale erfenis door het onafhankelijke Indonesië.<sup>10</sup>

Dat het juist de Nederlandse tweede koloniale bezetting in Melanesië was die de anti-Nederlandse sentimenten in Indonesië levend hield, leek in grote delen van het Nederlandse kamp niet werkelijk door te dringen. Voor een zakelijke benadering van de kwestie was in de context van wat Hellema ‘politieke en ideologische verbittering’ noemt geen plaats meer.<sup>11</sup> Den Haag bleek uiteindelijk zelfs bereid om ‘het lot van ruim 50.000 landgenoten en een geschat bedrag van 4 à 5 miljard [gulden] aan investeringen’ in Indonesië op te offeren ‘voor het heilige doel van het behoud van Nieuw-Guinea’, aldus P.B.R. de Geus.<sup>12</sup>

Kortom, de funeste mix van heimwee naar Indië en koloniaal ressentiment zorgde er volgens de gebruikelijke lezing voor dat de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek in de loop van de jaren vijftig nog sterker dan in 1949 het karakter kreeg van een rancuneuze Don Quichote-actie. Het groeide uit tot de meest in het oog springende uiting van wat Wim van den Doel,

---

<sup>5</sup> Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 125-131, 286.

<sup>6</sup> Bosma, ‘Nederlands Nieuw-Guinea en de late Empire Builders’, 2-25.

<sup>7</sup> Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 638, 642.

<sup>8</sup> Lijphart, *Trauma*, 125-131; Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 139-142, 155-178.

<sup>9</sup> Lijphart, *Trauma*, 286. Zie ook bijvoorbeeld: Ben Koster, *Een verloren land*, 7-8.

<sup>10</sup> Lijphart, *Trauma*, 127.

<sup>11</sup> Hellema, *Nederland in de wereld*, 185, 210-211; Hellema, *De Karel Doorman*, 9.

<sup>12</sup> De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 93.

geheel in lijn met de traumathese, de Nederlandse ‘absurdistische worsteling met de Indonesische realiteit’ heeft genoemd.<sup>13</sup>

### *Kostenbatenanalyses en nieuwe horizonnen*

Maar ook deze op Lijphart geënte conclusies zijn moeilijk vol te houden wanneer de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek in de context wordt gezet van de bredere Europese koloniale politiek. Dan blijkt in de eerste plaats dat de emoties en frustraties omtrent de anti-Nederlandse acties van het onafhankelijke Indonesië weliswaar reëel waren, maar dat zij net als in de jaren veertig niet als dominante drijfveer van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek bestempeld kunnen worden.<sup>14</sup> De bitterheid en de verontwaardiging over het Indonesische optreden na de soevereiniteitsoverdracht hebben – net als in 1949 – de neiging om aan het gebied vast te houden ontegenzeggelijk versterkt. Maar de Nederlandse tweede koloniale bezetting in Melanesië was en bleef in essentie een op zichzelf staand koloniaal project. De weigering om het gebied ook na het overgangsjaar af te staan, stoelde bovendien op een – in die tijd – reële kosten-batenanalyse van wat Nederland met het behoud van Nederlands Nieuw-Guinea winnen dan wel verliezen kon. Zoals we in dit hoofdstuk zullen zien, werd deze zakelijke afweging eveneens beslissend beïnvloed door de bredere Europese koloniale politiek.

Ten tweede blijkt, zoals de memoires van gouverneur-generaal Van Baal illustreren, dat Nederlandse politici en ambtenaren in de jaren vijftig minder geneigd waren om in het verleden te blijven hangen dan de meeste Nederlandse historici veronderstellen. Het is onmiskenbaar dat sommige Nederlandse actoren een duidelijke hang naar het verleden koesterden en zich vastbeten in verbittering jegens Indonesië. Voor wat betreft de politiek geldt dat die tendens met name binnen de ARP, SGP en VVD was waar te nemen. Een politicus als Gijsbert Vonk bijvoorbeeld, Indië-woordvoerder van de VVD, weigerde de naam ‘Indonesië’ te gebruiken en bleef koppig spreken van ‘Nederlands-Indië’.<sup>15</sup> Ook vooraanstaande figuren als KNP-leider en voormalig minister van koloniën Charles Welter, ARP-leider Jan Schouten en oud-premier Piet Gerbrandy waren geneigd om zich gefrustreerd aan het verleden vast te klampen. Over Schouten werd zelfs binnen de ARP gefluisterd dat zijn opstelling niet altijd even realistisch was.<sup>16</sup> Het optreden van dergelijke koloniaal-reactionairen was echter niet representatief voor de Nederlandse politiek. Op de keper beschouwd vormden zij in de jaren vijftig een duidelijke minderheid binnen het Haagse politieke spectrum.

Wie achter de in Den Haag geuite emoties en frustraties over de ontwikkelingen in de archipel sinds 1949 kijkt, ziet dat de meeste Nederlandse politici en beleidsmakers, anders dan de Vonks, de Gerbrandy’s en Schoutens, weldegelijk in staat waren om in welhaast alle opzichten afscheid te nemen van Indië. De trend die zich in de loop van 1949 aftekende, namelijk de realisatie dat Nederland voor wat de betrekkingen met Indonesië betrof de bladzijde moest omslaan, zette zich door. Ook het einde van de Unie en alles waar zij voor stond, werd al snel door de meerderheid in Den Haag geaccepteerd; de meeste Nederlandse politici en beleidsmakers verzoenden zich andermaal met de nieuwe politieke realiteiten, hoe pijnlijk deze ook voor hen en Nederland waren.

Vanaf 1950 werden op zowel zakelijk als politiek vlak de bakens zelfs verrassend snel verzet. Er was sprake van een algehele Nederlandse politieke en economische heroriëntatie,

---

<sup>13</sup> H.W. Van den Doel, *Afscheid van Indië. De val van het Nederlandse imperium in Azië* (Amsterdam 2001; derde herziene druk) 368.

<sup>14</sup> Jhr. Mr. J.L.R. Huydecoper van Nigtevecht, *Nieuw-Guinea. Het einde van een koloniaal beleid* (Den Haag: Sdu Uitgevers 1990) 27.

<sup>15</sup> [www.parlement.com](http://www.parlement.com) – lemma: Mr. G. Vonk.

<sup>16</sup> Maas, CLerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 856.

waarbij Indonesië zijn centrale positie verloor ten gunste van nieuwe horizons: Europa, waar het integratieproces op stoom kwam, en natuurlijk Nieuw-Guinea, een van de eilanden in de nieuwe koloniale kernregio's. De snelheid waarmee deze ontwikkeling zich voltrok, op zowel materieel als psychisch vlak, vormt op zich een krachtig argument tegen de traumathese.

Wie dat wil, kan in de in de jaren vijftig in de politiek en pers geuite verontwaardiging over de anti-Nederlandse acties (en de vele problemen die deze in Indonesië zelf veroorzaakten) de contouren van een soort koloniaal trauma ontwaren; individuele politici als Gerbrandy, Vonk, Schouten en Welter zullen er mogelijk aan geleden hebben. Maar wie het Nederlandse Indonesiëbeleid in de jaren na 1949, de Nieuw-Guineapolitiek in het bijzonder, wil snappen, doet er verstandig aan om, zoals Raben en Penders betogen, het idee van een alles omvattend Nederlands dekolonisatietrauma los te laten.<sup>17</sup> Als duiding annex verklarend concept voor de Nederlandse besluitvorming en koloniale beleidsvoering in die jaren vertroebelt het uiteindelijk meer dan het verklaart.

## HET OVERGANGSJAAR: UITGANGSPUNTEN

### NEDERLAND

1950: het overgangsjaar in de Nieuw-Guineakwestie. Het was tijdens de RTC ingelast zodat dat Nederland en Indonesië wat afstand tot de zaak konden nemen. De hoop was dat beide partijen na een jaar van bezinning alsnog een oplossing zouden vinden.

De meeste Nederlandse politici bleven daarbij uitgaan van een of ander compromis, waarbij Indonesië als junior partner kon deelnemen aan de ontwikkeling van Nederlands Nieuw-Guinea en de Papoea's. Het was in Nederlandse optiek beslist geen zaak van of-of, eerder van en-en: samenwerking in Nederlands Nieuw-Guinea zou ook als een ondersteuning en bekrachtiging van de Nederlands-Indonesische samenwerking in het kader van de Unie kunnen dienen. Sleutelspelers als minister van Overzeese Rijksdelen en Uniezaken Van Maarseveen en premier Drees waren zelfs bereid om Indonesië een optie op de toekomst van het gebied te gunnen: Als de Papoea's en de verwachte Indisch-Nederlandse kolonisten op termijn voor aansluiting bij de VSI opteerden, zouden zij ze niet tegenhouden.<sup>18</sup> Als teken van goede wil en om te tonen dat de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek allerm minst gericht was tegen Indonesië zou Van Maarseveen zelfs herhaaldelijk verklaren dat Nederland het gebied 'niet aan een derde staat' zou overdragen 'terwijl met de VSI overleg zou worden gepleegd voordat tot wijziging van het bestuur over dit gebied zou worden overgegaan.'<sup>19</sup>

Op korte termijn afstand doen van de volledige Nederlandse soevereiniteit bleef voor een meerderheid in zowel het kabinet als het parlement echter onbespreekbaar.<sup>20</sup> Daarvoor was het idee dat Nederlands Nieuw-Guinea een niet-Indonesisch gebied was te zeer verankerd in de Nederlandse politiek, en de mogelijkheden die het bood om speler te blijven in Azië en deel te nemen aan de Europese en Australische koloniale ontwikkelingspolitiek in Melanesië te aanlokkelijk. Illustratief is een opmerking van KVP-leider Carl Romme. Tijdens de Rondetafelconferentie had hij nog gesuggereerd dat als hij eind 1950 moest kiezen tussen het

---

<sup>17</sup> Penders, *The West New Guinea Debacle*, 440; Raben, 'Postkoloniaal Nederland', 359-364.

<sup>18</sup> Drees, *Zestig jaar levenservaring*, 263.

<sup>19</sup> Zie voor citaat: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 163. Zie verder: Hans Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 153; Drees, *Zestig jaar levenservaring*, 264; Van Esterik, *Bastion*, 53.

<sup>20</sup> Vergelijk: Maas, Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 660-668.



behoud van Nederlands Nieuw-Guinea en samenwerking met de VSI, hij voor het laatste zou opteren. Uit zijn privé-correspondentie blijkt echter dat hij daarvan terugkwam. Medio februari 1950 was hij ‘na rustig overwegen’ tot de slotsom gekomen ‘dat wij ons niet moeten laten chanteren met de gedachte van bemoeilijking der samenwerking in de Unie, en dat Nederland erop uit moet zijn dat wij ons deel van Nieuw-Guinea net zo lang zullen behouden als Australië het zijne.’<sup>21</sup>

## INDONESIË: GEMATIGDEN EN RADICALEN

In Indonesië was en bleef voortzetting van de Nederlandse koloniale presentie op westelijke Nieuw-Guinea, of zoals de Indonesiërs zeiden: *Irian*, echter anathema. Dat gold ook voor elk compromis dat niet de volledige Indonesische soevereiniteit als uitkomst had. President Soekarno gaf op 1 januari 1950 wat dat betrof al een schot voor de boeg. Tijdens zijn nieuwjaarstoespraak voorspelde hij dramatisch dat de zon op 1 januari 1951 niet zou opgaan als *Irian* dan nog geen onderdeel van Indonesië was.<sup>22</sup> Met deze uitspraak zette hij de betrekkingen met Nederland direct op scherp – en niet alleen voor wat betreft de Nieuw-Guineakwestie. Soekarno’s speech was de opmaat voor een nieuwe confrontatie op meerdere fronten.

De meeste Indonesische politici zagen de toekomstige betrekkingen met Nederland heel anders dan hun collega’s in Den Haag. Ze hadden niets met de Unie en waren in het najaar van 1949 enkel met de oprichting ervan akkoord gegaan om de soevereiniteitsoverdracht zo snel mogelijk te realiseren. Voor hen was de Unie slechts een kortstondig middel geweest, dat feitelijk met het ondertekenen van de RTC-akkoorden al overbodig was geworden.<sup>23</sup>

Binnen de Indonesische politieke elite bestond er een sterke overtuiging dat Indonesië zich meer op de landen in Azië moest richten. In de eerste plaats op India, dat een volledige zelfstandigheidspolitiek predikte en een neutrale, ongebonden koers voorstond in de steeds meer door de Koude Oorlog gedomineerde internationale politiek.<sup>24</sup> Om bij deze door India gezette trend aan te kunnen haken, moest Indonesië in de eerste plaats de westerse (lees: Nederlandse) culturele, economische, bestuurlijke invloed tot aanvaardbare proporties terugbrengen.<sup>25</sup>

De Indonesische politieke elite was echter verdeeld over het tempo, de mate en de manier waarop die Nederlandse invloed gecoupeerd moest worden. De Australische historicus Herbert Feith heeft om de vele verschillen binnen de complexe Indonesische politiek en discours in het algemeen wat gemakkelijker te begrijpen schematisch onderscheid gemaakt tussen zogenoemde ‘bestuurders’ en ‘solidariteitssmeders’.<sup>26</sup> Deze algemene categorieën kunnen ook gebruikt worden om de Indonesische discussie over de betrekkingen met het voormalige moederland vereenvoudigd samen te vatten. Daarbij is het wellicht inzichtelijker

---

<sup>21</sup> Brief Romme aan J.H. de Pont, 13/2/1950 – geciteerd in: Bank, *Katholieken*, 475.

<sup>22</sup> Daalder en Geamers, *Drees. Premier en elder statesman*, 185.

<sup>23</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 71; Meijer, *Den Haag – Jakarta*, 50-55, 169-170.

<sup>24</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 87.

<sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld: Elson, *The Idea of Indonesia*, 147; J.J.P. de Jong, *De Waaier van het Fortuin. De Nederlanders in Azië en de Indonesische archipel 1595-1950* (Den Haag: Sdu Uitgevers 1998) 616-617; J.J.P. de Jong, ‘De Nederlands-Indonesische betrekkingen 1963-1985’, in: *Internationale Spectator* 40, 129-138; J. van Goor, *De Nederlandse Koloniën*, 350-351; Meijer, *Den-Haag – Djakarta*, 637-638; Baudet en Fennema, *Nederlands belang bij Indië*, 146.

<sup>26</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 24-26, 113-122. Vergelijk: Elson, *The Idea of Indonesia*, 155.

om in plaats van bestuurders en solidariteitssmeders te spreken van respectievelijk ‘gematigden’ en ‘radicalen’.<sup>27</sup>

Bekende namen onder de gematigden (c.q. bestuurders) waren Hatta, Roem, Sjarir, Harahap en Natsir. Het waren veelal politici uit het midden van het politieke spectrum, met partijen als de gematigd-islamitische Masjumi en de sociaaldemocratische Parti Socialist Indonesia (PSI) als voornaamste machtsbasis.<sup>28</sup> Ze stonden ten aanzien van de betrekkingen met Nederland (en het Westen) een koers voor waarbij Indonesië vooralsnog inzette op nauwe samenwerking. Het land had zwaar geleden onder de oorlog en de dekolonisatiestrijd en had in de ogen van de meeste gematigde politici de Nederlandse economische steun en expertise hard nodig om uit het dal te komen.<sup>29</sup>

Hun doel was het herwinnen van het Nederlandse vertrouwen en goodwill. Vanuit die basis kon de VSI vervolgens, in combinatie met zijn toenemende economische en politieke kracht, inzetten op een herdefinitie van de Nederlands-Indonesische betrekkingen op eigen voorwaarden. Dat wil zeggen: op het ontbinden van de Unie, het terugschroeven van de Nederlandse bestuurlijke, economische en culturele invloed en uiteindelijk ook de overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea. Hoewel de kwestie voor veel gematigde politici geen grote urgentie had, waren de meesten van mening dat het gebied bij Indonesië hoorde en dat Nederland het vroeger of later moest overdragen.<sup>30</sup>

De zogenaamde ‘solidariteitssmeders’ (c.q. ‘radicalen’) vertegenwoordigden het meer radicale element binnen de Indonesische politiek; hun eerste doel was de eendracht die tijdens de onafhankelijkheidsstrijd in het etnisch zeer gemêleerde Indonesië was gegroeid behouden – vandaar de naam. De radicalen manifesteerden zich niet alleen in de Indonesische politieke elite, maar ook binnen onder meer het leger, vakbonden als Sobsi en verschillende (religieus-)maatschappelijke organisaties en bewegingen. Soekarno was hun onbetwiste voorman en de Parti Nasional Indonsia (PNI) en PKI en hun aanverwante clubs en organisaties hun voornaamste spreekbuizen.<sup>31</sup>

De radicalen werden sterker gedreven door een gevoel van urgentie waar het ging om het terugdringen van de Nederlandse invloed in de archipel en het bemachtigen van *Irian*.<sup>32</sup> Zij zagen in de Nederlands-Indonesische Unie de contouren van een Nederlands *informal empire*, met Nederlands Nieuw-Guinea als pistool op de borst van de VSI. Zij stonden veel wantrouwer en vijandiger tegenover Nederland en meenden dat Indonesië pas echt veilig was als de Nederlandse invloed in de archipel zo snel en zo veel mogelijk gecoupeerd was.<sup>33</sup>

Ze zagen hun gelijk bevestigd in januari 1950, toen een groepje reactionaire Nederlanders onder leiding van de afgezwaaide sergeant Raymond Westerling op eigen houtje een coup probeerde te plegen in de Javaanse plaats Bandung. De “staatsgreep” mislukte (het kabinet-Drees-Van Schaik trok zijn handen er direct vanaf) maar de gebeurtenis versterkte het wantrouwen in Indonesië jegens het voormalige moederland en gaf substantie aan de claim van de radicale krachten binnen het Indonesische politieke speelveld dat Nederland erop uit was om de VSI te ondermijnen en, als het even kon, opnieuw te onderwerpen.<sup>34</sup>

Tegelijkertijd leken radicale politici als Soekarno Nederland ook bewust als vijand van Indonesië te willen *framen*. Het warm houden en opkoken van de anti-Nederlandse

---

<sup>27</sup> Vergelijk, met name voor de enigszins suggestieve term “radicalen”: Elson, *The Idea of Indonesia*, 149-163.

<sup>28</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 24-26, 33-37, 113-122.

<sup>29</sup> Na, Archief W. Drees, map 911: Brief J.H.A. Logeman aan W. Drees, 24/10/1950.

<sup>30</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 87-88, 158-159; Elson, *The Idea of Indonesia*, 153-154; Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 141, 150.

<sup>31</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 24-26, 33-37, 75-77, 113-122, 157-161.

<sup>32</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 71, 75-76.

<sup>33</sup> Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 100-122, 155-157; Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 62-63; Elson, *The Idea of Indonesia*, 159.

<sup>34</sup> Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 100-122.

sentimenten was voor hen een dankbaar middel om saamhorigheid tussen de verschillende facties en volkeren binnen het etnische en politiek zo diverse Indonesië verder te versterken. Zij zagen het cultiveren van de anti-Nederlandse sentimenten met andere woorden als het cement voor verdere Indonesische *nation building* en een tegengif tegen middelpuntvliedende krachten in de jonge en nog kwetsbare staat.<sup>35</sup>

De strijd tussen de gematigden (bestuurders) en radicalen (solidariteitssmeders) had zoals aangegeven niet alleen betrekking op de relaties met Nederland. Uiteindelijk ging het om de onderlinge machtsverhoudingen en de vraag op welke wijze het onafhankelijke Indonesië politiek georganiseerd moest worden: op westerse, liberaal-democratische grondslag, zoals veel gematigden (bestuurders) wilden. Of zoals veel radicalen (solidariteitssmeders) bepleitten: op een eigen “Indonesische” wijze, met meer nadruk op een communautaire organisatie rond een krachtige elite en leider, die als een soort hoeder van de natie zouden optreden. De discussie stond in 1950 nog in de kinderschoenen, en de lijnen tussen de door Feith schematisch onderscheiden categorieën waren in veel opzichten vloeibaar en poreus, maar de twist over de wijze waarop de Nederlands-Indonesische betrekkingen vorm moesten krijgen, gaf al wel de belangrijkste contouren aan waarlangs de Indonesische politiek in de loop van de jaren vijftig zou splijten.<sup>36</sup>

### *Indonesië zet mes in Nederlandse invloed*

Hoewel de radicale politici al snel de toon zetten waar het de betrekkingen met Nederland betrof, werden in 1950 met instemming van de meeste gematigde politici de eerste stappen genomen om de Nederlandse invloed in de archipel verder terug te dringen.<sup>37</sup> Veruit de belangrijkste maatregel was het oprollen van het federale staatsbestel. Veel gematigde politici beschouwden de organisatie van Indonesië in verschillende deelstaten net als hun radicale collega's als een overblijfsel van de Nederlandse koloniale verdeel- en heerspolitiek en wilden deze erfenis eveneens zo snel mogelijk tenietdoen.<sup>38</sup> In de praktijk betekende dit dat de verschillende deelstaten binnen de VSI door de veel sterkere Republiek tussen januari en april 1950 werden ingelijfd.<sup>39</sup> Gegeven de grote populariteit die de Republiek als drager van de succesvolle revolutie kort na de soevereiniteitsoverdracht genoot, verliep het proces over het algemeen vreedzaam, vaak zelfs met enthousiasme.<sup>40</sup>

Maar niet overal. In onder meer Zuid-Sulawesi en de Molukken stuitte het unificatiestreven op verzet.<sup>41</sup> Met name op Ambon, van oudsher een voornamelijk rekruteringsbasis van het KNIL, weigerde een meerderheid van de bevolking zich op te laten slokken door de Republiek. Op aandringen van oud KNIL-militairen werd op Ambon in april de onafhankelijke Republiek Moluku Seletan (RMS) uitgeroepen. De Indonesische regeringen-Hatta (december 1949 – september 1950) en -Natsir (september 1950 – maart 1951) wilden echter niets van secessie weten en probeerden de opstand in het najaar met geweld te onderdrukken. Op Ambon zelf hadden zij succes, maar de rebellen trokken zich terug op omringende eilanden, waar ze tot in de jaren zestig een guerrillaoorlog voerden tegen het Indonesische gezag.<sup>42</sup>

---

<sup>35</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 158. Vergelijk: Elson, *The Idea of Indonesia*, 150-153.

<sup>36</sup> Elson, *The Idea of Indonesia*, 50-53, 106-110, 153-163; Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 42-45, 89, 113-122; Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 140-141

<sup>37</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 71-72, 76-77.

<sup>38</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 61, 63-64, 71, 74.

<sup>39</sup> Elson, *The Idea of Indonesia*, 147-151.

<sup>40</sup> Elson, *The Idea of Indonesia*, 151.

<sup>41</sup> Elson, *The Idea of Indonesia*, 151-153; Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 65-71.

<sup>42</sup> Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 160-164; Elson, *The Idea of Indonesia*, 153.

Ook andere haastig doorgevoerde hervormingen zorgden voor problemen. Dat gold met name voor de reorganisatie van het Indische ambtenarenapparaat. De regering-Hatta ontsloeg in de loop van 1950 het merendeel van de Nederlandse ambtenaren om hen door Indonesiërs te kunnen vervangen. Gegeven het gebrek aan expertise en opleiding van de nieuwe krachten kwam het besluit in de praktijk neer op een georkestreerde *brain drain* bij de overheid. De effecten werden direct merkbaar: verlies van bestuurlijke efficiency, een toename van corruptie en nepotisme versterkten de economische problemen in het land.<sup>43</sup> De economie zou in de loop van 1950 aantrekken als gevolg van het uitbreken van de Koreaoorlog (wat leidde tot een sterke stijging in de vraag naar Indonesische grondstoffen als olie en rubber), maar in veel opzichten bleef zij kwetsbaar.<sup>44</sup> Het begon de gewone Indonesiër in de loop van het jaar langzaam te dagen dat de onafhankelijkheid wellicht niet het Arcadië bracht waar hun politieke leiders gedurende de revolutiejaren op hadden gezinspeeld.

De ontwikkeling betekende per saldo een verlies voor de gematigde krachten in Indonesië ten opzichte van de radicale.<sup>45</sup> Met name de onvrede over de economische en bestuurlijke problemen speelde de laatste in de kaart en leverde brandstof voor hun anti-Nederland campagne. Onder invloed van Soekarno richtte deze zich in de loop van 1950 steeds nadrukkelijker op Nederlands Nieuw-Guinea, samen met de sterke positie van het Nederlandse bedrijfsleven de meest duidelijke manifestatie van het Nederlandse imperialisme in de archipel, en kreeg allengs een militanter karakter.<sup>46</sup> Tijdens de viering van vijfde verjaardag van de Indonesische onafhankelijkheidsverklaring, op 17 augustus 1950, bezwoer de president zijn toehoorders dat er 'een groot conflict' zou ontstaan als Nederland Irian aan het einde van het jaar niet overdroeg.<sup>47</sup>

In de aanloop naar de Nieuw-Guineaconferentie in december voerden verschillende andere radicale politici de druk verder op. PNI-voorman Yamin dreigde eind september met repercussies op de Nederlandse economische belangen in de archipel als Nederland niet door de knieën ging.<sup>48</sup> Ook Soekarno ging op de chantagetour en zinspeelde in november eveneens op repercussies op het Nederlandse bedrijfsleven.<sup>49</sup>

Daarmee was de toon definitief gezet. Het was duidelijk dat het overgangsjaar de gemoederen in Indonesië in de kwestie Nieuw-Guinea niet tot bedaren had gebracht, maar verder had opgepookt. Het was zoals Feith en Meijer stellen geen zaak meer die slechts enkele Oost-Indonesische politici aanging. In de loop van 1950 was zij onder impuls van Soekarno en zijn geestverwanten uitgegroeid tot een nationale erekwestie, waarin geen concessies meer gedaan konden worden. Andere opvattingen werden niet langer getolereerd. Wie er een genuanceerder mening op nahield, liep het risico voor verrader te worden uitgemaakt.<sup>50</sup>

---

<sup>43</sup> Na, Archief W. Drees, map 911: Brief J.H.A. Logeman aan W. Drees, 24/10/1950; Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 82-86; Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 159-160, 169-172; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 195.

<sup>44</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 82-86.

<sup>45</sup> Na, Archief W. Drees, map 911: Brief J.H.A. Logeman aan W. Drees, 24/10/1950. Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 77.

<sup>46</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 157-158; Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 36-37.

<sup>47</sup> NIB/DB record 3416: Regeringsverklaring van President Soekarno, 17/8/1950. Zie ook: Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 157.

<sup>48</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 160.

<sup>49</sup> Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 250.

<sup>50</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 157; Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 141-142.

# EMOTIES EN KOSTEN-BATENANALYSES IN DEN HAAG

## HET KABINET-DREES-VAN SCHAİK TROTSEERT DE EMOTIES

De marine! De marine moest volgens de ARP-voormannen Gerbrandy en Bruins-Slot ingezet worden om de Ambonezen te beschermen.<sup>51</sup> De Ambonezen waren wellicht de trouwste bondgenoten van Nederland in Indië geweest. Die kon Nederland toch niet aan hun lot overlaten? Het was slechts een van de vele emotionele uitbarstingen die de gebeurtenissen in Indonesië in Den Haag opriepen. In mei 1950 overleefde minister van Overzeese Rijksdelen en Uniezaken een motie van wantrouwen in de Tweede Kamer. Deze was ingediend door VVD-voorman Pieter Oud, omdat de minister naar zijn idee te weinig deed om de minderheden in de archipel te beschermen tegen het unificatiestreven van de Republiek. De motie behaalde geen meerderheid, maar zij gaf aan hoezeer de ontwikkelingen in Indonesië de stemming in Nederland beroerden.<sup>52</sup>

Den Haag was boos. Den Haag was gefrustreerd. Den Haag was machteloos. Kamer en kabinet moesten met lede ogen toezien hoe Indonesië luttele maanden na de soevereiniteitsoverdracht al een streep zetten door de Unie en alles waar die, in Nederlandse ogen, voor stond: overleg, nauwe samenwerking en vooral: een verzekering van goed bestuur van de jonge Aziatische staat, met zijn vele bevolkingsgroepen – en grote Nederlandse economische belangen.<sup>53</sup> Toch hebben deze emoties en frustraties, anders dan aanhangers van de traumathese suggereren, ook in 1950 niet de bepalende of doorslaggevende rol gespeeld in de Nederlandse Indonesië- en Nieuw-Guineapolitiek.<sup>54</sup>

Om met de Nederlands-Indonesische betrekkingen te beginnen: het kabinet-Drees-Van Schaik heeft zich in zijn reactie op het neerslaan van de Ambonese secessie, alsmede de verschillende door Indonesië geïmplanteerde hervormingen, niet laten gijzelen of leiden door de emotionele uitbarstingen en kritiek van de regeringspartijen in het parlement. Het tekende, mede onder druk van het parlement en de media, herhaaldelijk protest aan bij de kabinetten-Hatta en Natsir, maar zag af van verdere serieuze stappen, of represailles.<sup>55</sup>

Ondanks alle frustraties en verontwaardiging in de Kamer – en het kabinet zelf – stond het behoud van zo goed mogelijke betrekkingen met de Unie-partner voorop. Wie bereid is om door de geuite, heftige emoties en debatten heen te kijken, ziet dat daaraan alles uiteindelijk ondergeschikt werd gemaakt: de Ambonezen, de Nederlandse bestuurlijke en politieke invloed in de archipel (inclusief de Nederlandse ambtenaren) en, belangrijker nog in het licht van de traumathese, de emoties zelf. Net als in 1949 werd het Nederlandse Indonesiëbeleid uiteindelijk ingegeven door schadebeperking en een reële inschatting van wat, gegeven de situatie op de grond, politiek en diplomatiek mogelijk was. Dat was na de soevereiniteitsoverdracht niet veel meer, dus deed het kabinet ook niet veel.

---

<sup>51</sup> Maas, Clerx, *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 646-647.

<sup>52</sup> Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 160-164; Maas, Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 632-651.

<sup>53</sup> Maas, Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 660; Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 160, 163, 176-177; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 195; Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 156.

<sup>54</sup> Lijphart, *Trauma*, 125-128; Jansen van Galen, *Afscheid van de koloniën*, 324-325; Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 255.

<sup>55</sup> Zie voor deze conclusie: ABZ (Parijs) Cabinet du Ministre, Cabinet de Robert Schuman, carton 95, map 'Indonésie 1950 – 1952' : Note Asie/Océanie, A/s : De la situation en Indonésie, 12/4/1950. Zie ook : Maas, Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 633; Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 163-164; Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 160 ; Daalder en Geamers, *Drees. Premier en elder statesman*, 185-196, 198-203.

Eenzelfde patroon is te herkennen in de Nederlandse benadering van de Nieuw-Guineakwestie. Ook in de besluitvorming op dit dossier speelden emoties geen doorslaggevende rol. Net als een jaar eerder versterkten de frustraties over de ontwikkelingen in Indonesië de neiging om aan het gebied vast te houden, maar het uiteindelijke besluit om Indonesië te blijven trotseren, werd ingegeven door andere motieven: koloniale ambities, aangewakkerd door de bredere Europese tweede koloniale bezetting in Afrika en Melanesië, en versterkt door de vaste veronderstelling dat Nederlands Nieuw-Guinea geen Indonesisch gebied was.<sup>56</sup>

Dat wil echter niet zeggen dat het volvoeren van de Nederlandse tweede koloniale bezetting een uitgemaakte zaak was in 1950. Ondanks de ambities en voornemens van kopstukken als Romme om het eigen deel van Nieuw-Guinea ‘net zo lang te behouden als Australië het zijne’, werd er gedurende het overgangsjaar achter de schermen in Den Haag volop gediscussieerd over de te volgen koers. Met name over de vraag of het gegeven de anti-Nederlandse sentimenten in Indonesië toch niet verstandiger was om af te zien van het nieuwe koloniaal avontuur in Melanesië. Aanhangers van de traumathese hebben deze discussie nauwelijks serieus genomen, maar zij is belangrijk voor een juist begrip van de Nederlandse besluitvorming.<sup>57</sup> Zij laat zien dat deze uiteindelijk mede gebaseerd was op een, in die tijd, reële kosten-batenanalyse van wat Nederland met zijn Nieuw-Guineapolitiek verliezen dan wel winnen kon.

In die discussie tekenden zich in de loop van 1950 twee kampen af, die omschreven kunnen worden als haviken en duiven of, nog prozaïscher: voor- en tegenstanders van het behoud van Nederlands Nieuw-Guinea c.q. de harde lijn tegenover Indonesië op dit dossier. Hoe de verhoudingen precies lagen, is moeilijk vast te stellen. De discussie speelde zich voornamelijk achter de schermen af en de breuklijnen liepen door de partijen en manifesteerden zich niet minder in het kabinet dan in de Kamer.

Uit interviews, privé-archieven en ministerraadsstukken blijkt in ieder geval dat de PvdA in meerderheid (met Drees als belangrijkste uitzondering) inmiddels voor overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea geporteerd was.<sup>58</sup> De sociaaldemocraten hadden zich in 1949 achter het behoud van het gebied geschaard, maar met reserves. Ze waren het in principe eens met de stelling dat Nederlands Nieuw-Guinea geen Indonesisch gebied was, maar tegelijkertijd bezorgd dat behoud van het gebied Nederland en Indonesië verder uit elkaar zou drijven.<sup>59</sup> Nu deze angst in het overgangsjaar bevestigd leek te worden, vonden de meeste sociaaldemocraten dat het behoud van goede betrekkingen met Indonesië voorrang verdiende boven het behoud van het Nederlandse gezag over westelijk Nieuw-Guinea. Zowel de Eerste als de Tweede Kamerfractie van de PvdA zouden er in de aanloop naar de Nieuw-

<sup>56</sup> Vergelijk: Hans Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 250-255, 638, 642, 644. Meijer bevestigt deze stelling in zoverre dat ook hij erkent dat er naast ‘dieper liggende emoties’ ook ‘dieper liggende belangen’ in het spel waren (p. 255). Niettemin geeft hij te kennen dat hij emoties van groter belang acht voor de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek, getuige ook zijn grondstelling (p. 638) dat de Nederlandse Indonesië-politiek gekenmerkt werd door ‘onbegrip voor het Indonesische nationalisme, [onvermogen om] het door het verlies van de kolonie veroorzaakte trauma te verwerken en (...) onwil om Indonesië als een gelijkwaardige partner te beschouwen.’

<sup>57</sup> Zie bijvoorbeeld: Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 154; De Geus, *De Nieuw-Guinea kwestie*, 88.

<sup>58</sup> Zie voor de discussie binnen de PvdA alsmede het standpunt van Drees: Na, Archief W. Drees, map 911: Verslag kabinetsberaad omtrent de Nieuw-Guineaconferentie 1950, dd. 18/12/1950 -15/1/1951; Brief W. Drees aan J.H.A. Logeman, 28/10/1950; FRUS, 1950 Vol VI p. 1100-1105: Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Rusk) to the Secretary of State 29/12/1950; F.J. Goedhart, *Een revolutie op drift. Indonesisch reisjournaal* (Amsterdam: G.A. Van Oorschot 1953) 13; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 176.

<sup>59</sup> HTK, 1948-1949, p. 1848; Maas en Clerx, *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 504.

Guineaconferentie onder de tafel bij het kabinet op aandringen om Indonesië in deze kwestie te apaiseren.<sup>60</sup>

Volgens de historici Bank en Drooglever was er inmiddels binnen de KVP aarzeling te bespeuren en, meer opmerkelijk, ook binnen de VVD.<sup>61</sup> De twijfelaars in liberale kring werden sterk beïnvloed door het in Indonesië opererende Nederlandse bedrijfsleven, dat vreesde voor de repercussies waarmee de radicale krachten in Indonesië dreigden.<sup>62</sup> Veel van deze bedrijven hadden hun standplaats in Amsterdam en wisten in 1950 de Amsterdamse afdeling van de VVD over te halen om zich hard te maken voor overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea aan Indonesië.<sup>63</sup>

Minister van Overzeese Gebiedsdelen en Uniezaken Van Maarseveen, zelf een onvervalste hardliner, uitte begin september in de ministerraad zijn zorgen over het afbrokkelen van de steun voor het nieuwe koloniale avontuur in Melanesië. Hij had het gevoel dat er in de Kamer ‘niet meer zo grote eensgezindheid (...) bestaat als tot nu toe. Een deel van de vroegere voorstanders is gekomen tot het standpunt, dat men in deze kwestie vecht voor iets, dat in zichzelf weinig waarde heeft.’<sup>64</sup> Maar ook in het kabinet was de eensgezindheid aan erosie onderhevig. PvdA-ministers Joekes (Sociale Zaken) en Lieftinck (Financiën) waren, geheel in lijn met de bredere ontwikkelingen binnen de PvdA inmiddels geporteerd om Indonesië zo veel mogelijk tevreden te stellen.<sup>65</sup>

Belangrijker was echter dat ook VVD-minister van Buitenlandse Zaken Stikker zich in de loop van 1950 in het kamp van de voorstanders van overdracht nestelde. Zoals we hebben gezien was hij in de loop van 1949 gaan twifelen of Nederland wel koste wat kost aan westelijk Nieuw-Guinea moest vasthouden. Tijdens de RTC kwam hij echter tot de slotsom dat Nederland om zowel binnenlandspolitieke als diplomatiek-tactische motieven voet bij stuk moest houden. Daarop bleef hij ook in de eerste helft van 1950 zeer sterk hameren, maar in het najaar koos hij alsnog het kamp dat voor overdracht pleitte.<sup>66</sup>

Bepalend voor Stickers definitieve ommezwaai was wellicht de opstelling van het bedrijfsleven en de Amsterdamse afdeling van de VVD, die in Stikker haar voornaamste vertegenwoordiger zag.<sup>67</sup> Daarnaast bleek hij gevoelig voor de kritische geluiden vanuit het Nederlandse Hoge Commissariaat in Indonesië en zijn eigen departement: Buitenlandse Zaken.<sup>68</sup> De Nederlandse Hoge Commissaris was feitelijk de Nederlandse ambassadeur in het onafhankelijke Indonesië, maar had om de bijzondere postkoloniale band in het kader van de Unie te benadrukken zijn eigen, unieke titel. De functie werd in 1950 bekleed door twee ambtelijke zwaargewichten: Hans Max Hirschfeld en, vanaf september, Arnold Lamping. Beiden waren onvervalste tegenstanders van het behoud van Nederlands Nieuw-Guinea. Zij zagen niets in een nieuw, ongewis avontuur in Melanesië en vonden dat Nederland beter kon inzetten op het cultiveren van de postkoloniale betrekkingen met Unie-partner Indonesië. Dat betekende overdracht.<sup>69</sup>

---

<sup>60</sup> Daalder en Geamers, *Drees. Premier en elder statesman*, 210-211; F.J. Goedhart, *Een revolutie op drift. Indonesisch reisjournaal* (Amsterdam: G.A. Van Oorschot 1953) 13.

<sup>61</sup> Bank, *Katholieken*, 462-463, 475-477; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 175-176.

<sup>62</sup> Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 244-255.

<sup>63</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 175-176.

<sup>64</sup> NIB/DB record 217: notulen ministerraad 25/9/1950.

<sup>65</sup> NIB/DB record 253: notulen ministerraad, 4/12/1950. Zie ook: Daalder en Geamers, *Drees. Premier en elder statesman*, 206-211; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 196-197.

<sup>66</sup> Zie voor Stickers harde opstelling in het begin van 1950 onder meer: NIB/DB record 1802: Stikker aan Van Kleffens, 27/4/1950; record 252: notulen ministerraad, 27/11/1950. Zie ook: Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 216-218, 259; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 188, 193.

<sup>67</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 175-176. Zie ook: Van der List, *De macht van het idee*, 80.

<sup>68</sup> Stikker, *Memoires*, 196.

<sup>69</sup> Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 200-203, 215-222, 250-255.

Ook de ambtenaren van Buitenlandse Zaken raakten er in de loop van 1950 van overtuigd dat Nederland er, gegeven de repercussies op de betrekkingen met Indonesië, verstandiger aan deed om afstand te doen van zijn soevereiniteit over het gebied. Anders dan Hirschfeld en Lamping (en Stikker zelf) pleitten de belangrijkste ambtenaren echter niet voor directe overdracht. Zij zagen meer in een tussenoplossing, die ook rekening hield met de belangen van de Papoea's en andere betrokken partijen als Australië (zie hoofdstuk 3). Secretaris-generaal Han Boon en staatssecretaris voor Indonesische aangelegenheden Nico Blom speelden onder meer met het idee van een internationale raad voor Nederlands Nieuw-Guinea waaraan naast Nederland en Indonesië ook andere landen uit de regio zoals Australië en India, alsmede de Verenigde Staten konden deelnemen.<sup>70</sup> Het meer behoedzame karakter van de gedachtevorming op Buitenlandse Zaken kon echter niet verhullen dat ook deze ambtelijke sleutelspeler inmiddels geporteerd was voor een verregaand gebaar jegens Unie-partner Indonesië.

### *Hardliners blijven de toon zetten*

Hoewel de voorstanders van overdracht in aantal toenamen, bleken zij uiteindelijk niet in staat om de hardliners in parlement en kabinet in het defensief te dwingen. De cruciale spelers in het kabinet, Drees en Van Maarseveen, bleven samen met de belangrijkste spelers in de Kamer, Romme en Oud en een duidelijke meerderheid in de KVP en VVD, inzetten op het behoud van Nieuw-Guinea; ook de KNP, ARP, CHU, SGP bleven voet bij stuk houden.<sup>71</sup>

Dat had deels te maken met timing: de Indonesische militaire acties tegen de Amboneze secessie vonden plaats in het najaar van 1950 en benadrukten, zo vlak voor de Nieuw-Guineaconferentie, de ethische aspecten van de kwestie. Het tragische lot van de Ambonezen bevestigde vooral binnen de VVD, ARP, CHU en SGP de stelling dat de Papoea's niet aan Indonesië mochten worden uitgeleverd.<sup>72</sup> De affaire suggereerde immers dat Indonesië zich ook niets gelegen zou laten liggen aan het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's. Die wetenschap versterkte in de ogen van de meeste liberale en protestants-christelijke politici de morele plicht ten aanzien van de Papoea's. Nederland kon in de kwestie Ambon overmacht bepleiten, maar dat gold anno 1950 zeker niet voor Nieuw-Guinea.

Belangrijker was echter dat de voorstanders van overdracht de tegenstanders er niet van konden overtuigen dat afstand van het gebied de anti-Nederlandse tendensen in Indonesië kon bezweren. De hardliners zagen de toekomst wat dat betreft pessimistischer in. Het optreden van politici als Soekarno en het elimineren van de Nederlandse bestuurlijke erfenis, luttele maanden na het tekenen van de RTC-akkoorden, spraken volgens hen boekdelen. Het toonde dat Indonesië, alle Nederlandse hoop en verwachtingen ten aanzien van de Unie ten spijt, erop uit was om de Nederlandse invloed in de archipel zo snel en ver mogelijk terug te dringen.<sup>73</sup>

Veel hardliners twijfelden er dan ook aan of de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek wel als de voornaamste *oorzaak* van de anti-Nederlandse sentimenten gezien moest worden. Zij waren meer dan voorstanders van overdracht geneigd om de kwestie en de emoties die

---

<sup>70</sup> Zie voor Boon en Buitenlandse Zaken: ABZ (Nantes) Archives de l'Ambassade de la France à La Haye carton 164: Jean-Paul Garnier à Parijs, no 1203, 22/12/1949 ; Télégramme (La Haye) à Paris (diplomatie), no 212/213, 4/2/1950; Télégramme (La Haye) à Paris (diplomatie), no 1316/1321, 25/9/1950. Zie voor Blom: B. 'Nederlands Nieuw-Guinea en de Wereld', in: *Internationale Spectator* no. 20, 4<sup>e</sup> jaargang 18/10/1950, p. 7-II.

<sup>71</sup> Maas, Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 660-668. Zie voor de VVD: Van der List, *De macht van het idee*, 80-83.

<sup>72</sup> Maas, Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 660-668.

<sup>73</sup> Na, Archief W. Drees, map 911: Brief W. Drees aan J.H.A. Logeman, 28/10/1950. Zie ook: Jhr. Mr. J.L.R. Huydecoper van Nigtevecht, *Nieuw-Guinea. Het einde van een koloniaal beleid* (Den Haag: Sdu Uitgevers 1990) 38.



deze in Indonesië opriep te zien als een *symptoom* van bredere en dieperliggende anti-Nederlandse sentimenten.<sup>74</sup> Het feit dat de creatie van een aparte status voor Nederlands Nieuw-Guinea tot aan september 1949 voor de meeste Indonesiërs geen issue was geweest, zei voor de hardliners genoeg.<sup>75</sup> Dat de kwestie in 1950 er ineens werd opgeblazen tot nationale erekwestie bewees volgens hen dat ‘de vermeende aanspraken van [Indonesië] op de westelijke helft van Nieuw-Guinea (...) uitsluitend gebaseerd [zijn] op kunstmatig aangekweekte sentimentoverwegingen’ en dat de solidariteitsmakers de zaak vooral aangrepen om de anti-Nederlandse sentimenten warm te houden, wellicht zelfs met het oog op de eliminatie van alle Nederlandse invloeden in de archipel.<sup>76</sup>

Met dat gegeven in het achterhoofd was het nog maar de vraag of Nederlands iets substantieels zou winnen met de overdracht van het gebied, zoals KVP-senator en hardliner pater Leo Beaufort eind november aan Van Maarseveen schreef. Er was immers ‘geen schijn van garantie dat indien wij weer toegeven, vexatoire maatregelen vroeger of later niet tegen ons zullen worden genomen. De uitvoering, of beter de niet-uitvoering der RTC-akkoorden van de zijde der Indonesiërs wettigt volkomen dat onzerzijds niet opnieuw wissels worden getrokken op de toekomst.’<sup>77</sup>

Van Maarseveen dacht er zelf net zo over. Hij had de ministerraad al in september gewaarschuwd om niet te zwichten voor Indonesische chantage. Hij ging in zijn analyse nog een stapje verder dan partijgenoot Beaufort. ‘Het overstaggaan in deze kwestie op grond van de overweging dat de Nederlanders en de Nederlandse belangen in Indonesië anders in de knel komen’ wees hij af ‘aangezien men dan in Indonesië onmiddellijk bij andere vraagstukken dezelfde methode zal toepassen.’<sup>78</sup>

Het vermoeden van Indonesische kwade trouw werd versterkt doordat gematigde Indonesische politici, de natuurlijke bondgenoten van Nederland binnen het Indonesische politieke krachtenveld, niet in staat bleken om hun radicale collega’s in te tomen. Stikker had premier Hatta al in het voorjaar namens het kabinet discreet verzocht of hij Soekarno’s stemmingmakerij niet kon matigen; Van Maarseveen had zelfs persoonlijk een beroep op Soekarno gedaan om de zaak niet zo op te poken. Dan konden de gemoederen in Indonesië en

---

<sup>74</sup> Voor zover in de hier onderzochte archieven valt na te gaan, zijn de exacte bewoordingen in de analyse van de hardliners, dat wil zeggen het onderscheid tussen Nieuw-Guinea als *oorzaak* of *symptoom* van de anti-Nederlandse sentimenten in Indonesië, mogelijk pas na 1950 geformuleerd. In die zin zouden ze zoals ik ze hier gebruik als anachronistisch kunnen worden opgevat. Ik heb ze niettemin gebruikt om de discussie in 1950 te duiden, omdat ze in mijn optiek wel degelijk de geest en de gist van het denken van de hardliners in het overgangsjaar het beste onder woorden brengen. Zie voor het letterlijk gebruik in Nederlandse ambtelijke en persoonlijke correspondentie van deze woorden onder meer: NA, Collectie L.G.M. Jaquet map 24: Memorandum DOA/OP aan Chef DOA, no. 292, 13/10/1954; NA, Archief Joseph Luns inv.nr. 233: Aantekening ‘De positie van Nederlands Nieuw-Guinea’ – geen datum. Zie voor een gelijklopende inhoudelijke analyse uit 1950 onder meer: NIB/DB record 1802: Stikker aan Van Kleffens, 27/4/1950; record 6233: Schrijven D.J. Von Balluseck aan H.N. Boon, 14/4/1950; record 5375: Schrijven Stikker, no. 81504-6579GS, 12/8/1950; record 3262: Brief Beaufort aan Van Maarseveen, 13/11/1950; NIB/DB record 217: notulen ministerraad 25/9/1950.

<sup>75</sup> Zie bijvoorbeeld voor Drees: Daalder en Geamers, *Drees. Premier en elder statesman*, 579 – noot 59.

<sup>76</sup> NIB/DB record 1802: Stikker aan Van Kleffens, 27/4/1950; record 5375: Schrijven Stikker, no. 81504-6579GS, 12/8/1950. Zie ook: Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 216-217.

<sup>77</sup> NIB/DB record 3262: Brief Beaufort aan Van Maarseveen, 13/11/1950.

<sup>78</sup> NIB/DB record 217: notulen ministerraad 25/9/1950. Ook belangrijke Nederlandse diplomaat Herman van Roijen was van mening dat Nederland niet mocht zwichten voor Indonesische chantage in de Nieuw-Guineakwestie. Van Roijen had als onderhandelaar via het zogenaamde Van Roijen-Roem-akkoord de basis gelegd van de RTC en daarmee ook voor een belangrijk deel aan de dekolonisatie van Indië. Hoewel hij op de RTC eerder geporteerd was voor overdracht van het gebied, toonde hij zich in de jaren vijftig een hardliner. Volgens zijn biografen Van der Maar en Meijer was hij van mening dat appeasement, in de zin van toegeven aan wat ook hij zag als chantage, of het nu om Nieuw-Guinea ging of om andere zaken (de Nederlands-Indonesische Unie), alleen maar zou leiden tot nieuwe Indonesische eisen. Bron: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 309.

Nederland tot bedaren komen en werden de best mogelijke omstandigheden gecreëerd om op de Nieuw-Guineaconferentie alsnog een compromis te vinden.<sup>79</sup>

Soekarno trok zich echter niets van de Nederlandse suggesties aan. En Hatta, die persoonlijk begrip had voor de Nederlandse verzoeken, moest schoorvoetend toegeven dat de president ook niet naar hem luisterde.<sup>80</sup> Dat laatste was vooral problematisch omdat het Indonesische presidentschap op dat moment nog een ceremoniële functie was, en Soekarno eigenlijk geen politieke uitspraken behoorde te doen.<sup>81</sup> Het riep de vraag op wie het in Indonesië voor het zeggen had, en of de gematigde krachten de radicale überhaupt wel konden stuiten – en dat versterkte weer het vermoeden bij de hardliners in Den Haag dat overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea uiteindelijk weinig zou opleveren.<sup>82</sup>

#### OPNIEUW: HET BELANG VAN DE BREDERE TWEDE KOLONIALE BEZETTING

Er valt over te twisten of en in hoeverre bovenstaande analyse van de hardliners juist was, en of er hier niet sprake was van een *self serving argument* waar het Nederlandse kolonialisme van oudsher in grossierde.<sup>83</sup> De suggestie dat overdracht Nederland niets opleverde, kan ook gezien worden als een oppervlakkig excuus voor een reeds op basis van frustraties en rancune ingenomen standpunt.<sup>84</sup> Veel toenmalige politici en beleidsmakers kan verweten worden dat zij niet serieus geprobeerd hebben om hun vooroordelen opzij te schuiven en de gok te nemen. De overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea had Soekarno en zijn bondgenoten in ieder geval een belangrijk wapen uit handen geslagen en mogelijk ook de gematigde krachten in Indonesië een duw in de rug gegeven. De eerste Indonesische kabinetten werden gedomineerd door gematigde politici, en een onderhandelingssucces op het belangrijke Nieuw-Guineadossier had hun positie binnen de Indonesische politiek wellicht versterkt. Dat zou waarschijnlijk ook de samenwerking met Nederland en de Nederlandse economische belangen in het land ten goede zijn komen.

Maar misschien ook niet. Misschien had de stap ook het gevreesde averechtse effect gehad, en de radicale krachten in de kaart gespeeld; misschien had de overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea in 1950, zoals minister van Overzeese Rijksdelen en Uniezaken Van Maarseveen suggereerde, Soekarno en zijn geestverwanten gestimuleerd om door te pakken en hun pijlen te richten op de Nederlandse economische belangen.

Gegeven de anti-Nederlandse tendensen in Indonesië en de doorleefde wens van zowel radicale als gematigde Indonesische politici om de Nederlandse invloed in alle sectoren terug te dringen, is het echter waarschijnlijk dat Nederland in 1950 op zijn best enig respijt voor de meeste van zijn investeringen had kunnen kopen met de overdracht van het gebied.<sup>85</sup> Er valt vervolgens nog twisten of dit niet alsnog, zoals de voorstanders van overdracht in Den Haag meenden, te verkiezen was boven een escalerend conflict over Nederlands Nieuw-Guinea.

---

<sup>79</sup> Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 140-141.

<sup>80</sup> Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 140-141.

<sup>81</sup> Elson, *The Idea of Indonesia*, 157.

<sup>82</sup> NIB/DB record 217: notulen ministerraad, 25/9/1950; NIB/DB record 3262: Brief Van Maarseveen aan C.P.M. Romme, nr. sm/433, 1/9/1950.

<sup>83</sup> Vergelijk: Jhr. Mr. J.L.R. Huydecoper van Nigtevecht, *Nieuw-Guinea. Het einde van een koloniaal beleid* (Den Haag: Sdu Uitgevers 1990) 38-37.

<sup>84</sup> Vergelijk: Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 27.

<sup>85</sup> Vergelijk: Elson, *The Idea of Indonesia*, 147; J.J.P. de Jong, *De Waaier van het Fortuin. De Nederlanders in Azië en de Indonesische archipel 1595-1950* (Den Haag: Sdu Uitgevers 1998) 616-617; J.J.P. de Jong, 'De Nederlands-Indonesische betrekkingen 1963-1985', in: *Internationale Spectator* 40, 129-138; J. van Goor, *De Nederlandse Koloniën*, 350-351; Meijer, *Den-Haag – Djakarta*, 637-638; Baudet en Fennema, *Nederlands belang bij Indië*, 146.

Maar die discussie levert evenmin wat op. Het enige wat met zekerheid te zeggen is, is dat een meerderheid van hardliners op dat moment een vroegtijdig abandonnement van Nederlands Nieuw-Guinea ten behoeve van een mogelijk slechts voorlopige verbetering van de betrekkingen met Indonesië te duur betaald vond.

Om die conclusie en daarmee de kosten-batenanalyse van de hardliners volledig te waarderen, is het nodig om nogmaals te wijzen op het element van *hoop en verwachting* over de mogelijkheden die de tweede koloniale bezetting van Nieuw-Guinea leek te bieden. De toenmalige discussie beperkte zich niet tot de vraag wat Nederland met overdracht *in Indonesië* kon winnen, maar ook wat Nederland *met afstand van Nederlands Nieuw-Guinea* kon verliezen. Deze aanvullende vraag, de suggestie dat Nieuw-Guinea Nederland iets zou kunnen opleveren, is sinds Lijphart nauwelijks serieus genomen.<sup>86</sup>

Maar ook hier wreekt zich de *disadvantage of hindsight*: het verblindende effect van kennis achteraf, die het lastig maakt om bepaalde historische keuzes en beleidsbeslissingen op hun juiste waarde te schatten. Het is een feit dat de tweede koloniale bezetting van Nederlands Nieuw-Guinea Nederland vooral geld heeft gekost. Maar dat kon men anno 1950 nog niet weten. Veel voorstanders van overdracht vermoedden het, maar niemand kon het met zekerheid zeggen.<sup>87</sup>

Cruciaal voor een juist begrip van het toenmalige perspectief en de discussie tussen voor- en tegenstanders van een nieuw koloniaal avontuur in Melanesië is dat er op dat moment nog zo weinig over het gebied bekend was; de exploratie van het binnenland had sinds 1940 nagenoeg stilgelegen. De vooroorlogse sonderingen van het bedrijfsleven hadden zowel missers als mogelijke kansen opgeleverd, waardoor niemand met zekerheid kon zeggen of het gebied op termijn een last of een lust zou blijken. Hoe men erover dacht, was uiteindelijk in hoge mate afhankelijk van het vertrouwen in de kansen van een doorstart van het kolonialisme in regio's als Afrika en Melanesië in het algemeen.<sup>88</sup> Dat wil zeggen het vertrouwen in de tijd die gegeven was om gebieden als Nederlands Nieuw-Guinea tot ontwikkeling te brengen. Het is andermaal deze in de Nederlandse historiografie veronachtzaamde factor, de hoop gegenereerd door de bredere Europese koloniale politiek, die de sleutel vormt tot een juiste waardering van de toenmalige discussie en vooral de kosten-batenanalyse die de hardliners maakten.

### *Kabinetsberaad*

Hoe belangrijk dit element was, blijkt wel uit een discussie in de ministerraad in december 1950, waarin de waarde van Nederlands Nieuw-Guinea onderwerp was. De zaak werd zonder omhaal op tafel gelegd; de cruciale vragen stonden centraal: wat kunnen we met het gebied, en is het behoud ervan het gedonder met Indonesië wel waard? Opmerkelijk was niet alleen het zakelijke karakter van de discussie, of het feit dat de ontwikkelingen in koloniaal Afrika opnieuw het referentiepunt vormden. Zij laat ook zien dat je in 1950 geen door anti-Indonesische frustraties en rancune getroebleerde koloniale *diehard* hoefde te zijn om kansen in de koloniale ontwikkeling van Nieuw-Guinea te zien.

---

<sup>86</sup> Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 289. Zie verder bijvoorbeeld: De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 93; Hellema, *De Karel Doorman naar Nieuw-Guinea*, 26; Van Esterik, *Bastion*, 60, III-114. Alleen Drooglever heeft gesteld dat er ook economische motieven in het spel waren. In zijn analyse beperkt hij zich echter tot de jaren vóór 1950. Zie: Inleiding en hoofdstuk 1 van deze thesis, tevens: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 147-148.

<sup>87</sup> Zie bijvoorbeeld voor Boon: ABZ (Nantes) Archives de l'Ambassade de la France à La Haye, carton 164: Jean-Paul Garnier à Parijs, no 1203, 22/12/1949; Télégramme (La Haye) à Paris (diplomatie), no 212/213, 4/2/1950; Télégramme (La Haye) à Paris (diplomatie), no 1316/1321, 25/9/1950.

<sup>88</sup> Zie bijvoorbeeld: NIB/DB record 253: notulen ministerraad, 4/12/1950; NA, Archief Joseph Luns inv.nr. 233: Aantekening 'De positie van Nederlands Nieuw-Guinea' – geen datum.

De discussie werd geopend door de voorstanders van overdracht, waarbij vooral minister van Financiën Piet Lief tinck zich liet gelden. Lief tinck stelde onverbloemd dat er geen geld was om Nederlands Nieuw-Guinea tot ontwikkeling te brengen, ook omdat ‘men kapitaal nodig [zal] hebben voor de ontwikkeling van Suriname en misschien in Afrika.’ Hij geloofde ook niet in dat er met het verlies van het gebied ‘voor Nederland een welvaartsbron zal worden afgesneden’.

Op dat punt kreeg Lief tinck echter tegengas van onder meer partijgenoot Sicco Mansholt (Landbouw en Visserij) en de KVP’er Jan van den Brink (Economische Zaken). Het waren allebei ministers die zich in de late jaren veertig sceptisch hadden getoond over de Nederlandse koloniale politiek. Beiden waren geporteerd geweest voor een snelle dekolonisatie van Indië.<sup>89</sup> Maar dat betekende volgens hen nog niet automatisch dat Nederland ook Nederlands Nieuw-Guinea moest opgeven. Mansholt verschilde in ieder geval ‘met [Lief tinck] van mening over de vraag of van Nieuw-Guinea niets te maken is’.

Hij voorzag dat er ‘weer een tijd [zal] komen dat Nederland moet expanderen en voor dat geval zal Suriname een labiel geheel blijken te zijn.’ Ook verwachtte hij dat er dankzij nieuwe technologische ontwikkelingen veel ontginningsproblemen overwonnen konden worden: ‘het vraagstuk van de arbeidskrachten is op het ogenblik al weer anders dan 10 jaar geleden, waardoor het mogelijk is ook zonder gebruikmaking van de inheemse bevolking een gebied open te leggen.’

Ook Van den Brink was ‘het niet eens met de argumenten van minister Lief tinck. Als men zijn oog richt op Afrika, kan men arbeidskrachten en kapitaal evengoed in Nieuw-Guinea aanwenden, temeer nu Indonesië dit binnen afzienbare tijd niet zou kunnen.’ Drees sloot zich erbij aan en wees ‘wat de betekenis van Nieuw-Guinea betreft op het voorbeeld van de Congo dat destijds als een onverantwoord avontuur van Leopold II werd beschouwd en op de houtexploitatie op Suriname, die tegenwoordig ook mogelijk is, gedeeltelijk door hoge houtprijzen, maar gedeeltelijk ook door mechanisatie. Met deze voorbeelden voor ogen is het wenselijk de kans in Nieuw-Guinea voor Nederland open te houden.’<sup>90</sup>

Kansen openhouden in de context van de bredere Europese koloniale bezetting – dat was de kern van de kosten-batenanalyse van de hardliners in de Nieuw-Guineakwestie. Niet emoties als ressentiment en rancune, maar *kansen* vormden de diepere liggende grond van hun wens om aan het gebied vast te houden.

De verschillende in het geding zijnde materiële belangen – economische exploitatie van Nederlands Nieuw-Guinea, het mogelijke averechtse effect van zwichten voor Indonesische chantage – wogen afzonderlijke wellicht niet op tegen het argument van de Stickers en Lief tincks om alle kaarten te zetten op het behoud van de investeringen in Indonesië. Maar samen genomen en verzaamd met de ambitie om een Nederlands pied-à-terre in Azië te behouden en de gevoelde morele verplichting jegens de Papoea’s en de Indische Nederlanders (en hun wens om van Nieuw-Guinea een nieuw thuisland te maken) deden zij dat wel degelijk. Voorts speelde op de achtergrond nog de gedachte dat Nederlands Nieuw-Guinea een bolwerk kon vormen tegen het oprukkende communisme in Azië (zie beneden). Het is deze optelsom die ervoor zorgde dat er net als in de Kamer een meerderheid in het kabinet in 1950 bleef inzetten op het behoud van de Nederlandse soevereiniteit over westelijk Nieuw-Guinea.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Zie voor Mansholt: Johan van Merriënboer, *Mansholt. Een biografie* (Amsterdam: Boom 2006) 139-158. Zie voor Van den Brink onder meer: Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 41, 58; Van Esterik, *Bastion*, 123-127.

<sup>90</sup> NIB/DB record 253: notulen ministerraad, 4/12/1950.

<sup>91</sup> Zie bijvoorbeeld: NIB/DB record 256: notulen ministerraad 11/12/1950; record 246: notulen ministerraad, 13/11/1950.

## DE NIEUW-GUINEACONFERENTIE, DECEMBER 1950

NEDERLAND: TOCH EEN COMPROMIS

En toch. Ondanks alle frustraties over de anti-Nederlandse hervormingen en hun gevolgen, ondanks het wantrouwen jegens de radicalen in Indonesië, waren veel hardliners in Den Haag aan de vooravond van de Nieuw-Guineaconferentie nog steeds bereid om de deur naar Indonesië open te houden. Het feit dat zij andermaal in staat waren om over de eigen schaduw en frustraties heen te stappen, is opnieuw bewijs tegen het primaat van de emoties in de Nederlandse besluitvorming in de Nieuw-Guineakwestie. Het kabinet, inclusief de haviken Drees en Van Maarseveen, wilde Indonesië nog steeds een compromis bieden, waarbij Nederland de uiteindelijke zeggenschap over het gebied behield, maar Jakarta verregaande medezeggenschap kreeg over de ontwikkeling van Nederlands Nieuw-Guinea.<sup>92</sup>

Ook veel hardliners in de Kamer toonden zich bereid om aan een dergelijk compromis mee te werken. Het is opnieuw niet duidelijk hoe de verhoudingen precies lagen. Uit sondages van het kabinet bij de regeringspartijen, en overleg met de speciale Kamercommissie voor Uniezaken, bleek echter dat de VVD, ondanks de interne discussie, zich op aansporen van Oud als enige van de regeringspartijen tegen een compromis met Indonesië wilde keren. Maar anders dan in 1949 was het twijfelachtig of de partij genoeg medestanders in het parlement kon vinden om een compromis te blokkeren.<sup>93</sup>

Het was bovendien de vraag of de VVD, gegeven de interne discussie, zijn voornemen uiteindelijk gestand zou doen. De CHU was net als een jaar eerder verdeeld. Daar stond echter tegenover dat belangrijke spelers binnen oppositiepartij ARP niet onverdeeld negatief stonden tegenover een compromis. ARP-Indië-specialist Meijerink wilde in ieder geval dat Indonesië bij de ontwikkeling van Nederlands-Nieuw-Guinea betrokken werd.<sup>94</sup>

Net als een jaar eerder was het allerminst zeker dat een twee derde meerderheid in de Tweede Kamer het kabinet zou steunen – met name minister Stikker had wat dat betreft bedenkingen – maar een meerderheid van de bewindslieden putte vertrouwen uit de signalen vanuit de Kamer. Buiten Stikker vermoedden praktisch alle ministers dat er in de Kamer uiteindelijk wel voldoende steun zou zijn voor het sluiten van een compromis met Indonesië.<sup>95</sup> In ieder geval durfden zij de confrontatie met de Kamer wel aan te gaan.

DE CONFERENTIE IN DEN HAAG, 4-27 DECEMBER 1950

De vraag in welke bestuurlijke vorm het verhoopte compromis gegoten moest worden, leidde echter tot onenigheid in Den Haag. Het kabinet bekeek verschillende opties: een trustschap, al of niet in samenwerking met Australië, een vorm van gedeeld bestuur (condominium) of zelfs een nieuw uitstel van de beslissing, dat wil zeggen een verlenging van de bij de RTC bereikte status quo. Omdat er voor geen van de opties een duidelijke meerderheid te vinden was,

---

<sup>92</sup> NA, Archief Willem Drees inv.nr. 911: Brief Drees aan Logemann 28/10/1950; NIB/DB record 252: notulen ministerraad 27/11/1950.

<sup>93</sup> Drees, *Zestig jaar levenservaring*, 265; Maas, Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 660-668, 672-674, 775; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 197.

<sup>94</sup> Maas, Clerx e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 671.

<sup>95</sup> Maas, Clerx e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 674.

besloot het kabinet op aanraden van Drees om eerst maar eens af te wachten waar Indonesië mee kwam. Daarna kon alsnog gekeken worden welke kaart Nederland op tafel zou leggen.<sup>96</sup>

Het is gegeven de ontwikkelingen in Indonesië natuurlijk de vraag hoe reëel de Nederlandse agenda was. Soekarno en andere radicale politici hadden de emoties in de aanloop naar de conferentie zodanig opgepookt, dat het twijfelachtig was of de Indonesische onderhandelingsdelegatie wel met een compromis thuis kon komen. Het kabinet putte echter hoop uit het feit dat de onderhandelingen van Indonesische zijde gevoerd werden door het nieuw gevormde regering-Natsir. Zij was in september 1950 tot stand gekomen en bestond praktisch volledig uit gematigde politici; de PNI maakte voor het eerst sinds 1946 geen deel uit van de regering. De onderhandelingsdelegatie die premier Natsir naar Den Haag stuurde, werd bovendien geleid door de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken: de Nederland welgezinde Roem.<sup>97</sup> Dat leek kansen te bieden. Drees ging er aan de vooravond van de besprekingen in ieder geval van uit dat de nieuwe Indonesische regering een harde confrontatie met Nederland over Nieuw-Guinea wilde vermijden.<sup>98</sup> Dat bleek een misrekening.

Net als een jaar eerder stelde de Indonesische delegatie zich onvermurwbaar op.<sup>99</sup> Roem gaf al tijdens de openingszitting aan dat ook het kabinet-Natsir alleen geïnteresseerd was in de soevereiniteitsoverdracht.<sup>100</sup> Indonesië was bereid om Nederland speciale rechten in Nederlands Nieuw-Guinea te gunnen, maar over de politieke status van het gebied kon ook wat het kabinet-Natsir betrof niet gemarchandeerd worden: *Irian* was en bleef een onderdeel van Indonesië. Daarmee sloeg de Indonesische delegatie de deur naar een middenweg zo goed als dicht; net als een jaar eerder zaten de besprekingen feitelijk vanaf de eerste dag in een impasse. In een poging de onderhandelingen te redden, deed het kabinet-Drees-Van Schaik uiteindelijk een in veel opzichten verregaande stap.<sup>101</sup> Het bood Indonesië dubbelbestuur in het kader van de Unie aan. Niet Nederland, of Indonesië, maar de door beide partijen gedragen Unie zou de soevereiniteit over Nederlands Nieuw-Guinea krijgen.<sup>102</sup>

Dit was gezien de Nederlandse koloniale ambities en de stemming in het land een grote concessie aan Indonesië: het kabinet plaatste het gezag over Nederlands Nieuw-Guinea en daarmee de politieke toekomst van het gebied bewust in een schemerzone: via het behoud van het dagelijks bestuur hield Nederland weliswaar de sterkste greep op het gebied (het bleef de onmiskenbare senior partner) maar tegelijkertijd deed het kabinet afstand van de Nederlandse claim op de volledige en uitsluitende soevereiniteit over het gebied.

Het was een middenweg waarbij alle opties voor de toekomst open bleven: voor Nederland, maar ook voor Indonesië. En, zo hoopte het kabinet, de onderlinge samenwerking in het kader van de Unie. Het kabinet had het uitspelen van deze troef van tevoren afgetast bij de leiders van de verschillende regeringsfracties. De VVD bleek opnieuw intern verdeeld, maar zou afgaande op Oud naar alle waarschijnlijkheid tegenstemmen. Maar Romme en de KVP, de PvdA, en ARP-specialist Meijerink gaven aan, bereid te zijn om deze diplomatieke

---

<sup>96</sup> Na, Archief W. Drees, map 911: Verslag kabinetsberaad omtrent de Nieuw-Guineaconferentie 1950, dd. 18/12/1950 -15/1/1951; Stikker, *Memoires*, 193-194; NIB/DB record 246: notulen ministerraad, 13/11/1950; record 253: notulen ministerraad, 4/12/1950. Zie ook: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 197.

<sup>97</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 149-153, 162.

<sup>98</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 194.

<sup>99</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 162; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 198-199; 202.

<sup>100</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 162; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 198-199; 202.

<sup>101</sup> Zie voor dit oordeel ook: Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 157. En: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 198-199; 202.

<sup>102</sup> Na, Archief W. Drees, map 911: Verslag kabinetsberaad omtrent de Nieuw-Guineaconferentie 1950, dd. 18/12/1950 -15/1/1951; Drees, *Zestig jaar levenservaring*, 264; Bank, *Katholieken*, 476; Maas, Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 674-675.

offerworp, of een variant daarop, te steunen, waarmee een meerderheid in het parlement mogelijk leek, en het kabinet bereid was om de gok te wagen.<sup>103</sup>

Daarbij moet gezegd worden dat veel voorstanders van overdracht in het Nederlandse kamp weinig op hadden met het voorstel. Onder meer Stikker, de ambtelijke top van Buitenlandse Zaken en Hoge Commisaris Lamping vonden het een schijnoplossing, omdat die de kern van het probleem: blijvende Nederlandse koloniale aanwezigheid in de Indonesische archipel, niet wegnam.<sup>104</sup> Ook historici als Jansen van Galen hebben het voorstel gekwalificeerd als een ‘kansloos voorstel omdat de Unie daardoor een betekenis zou krijgen die Jakarta haar volstrekt niet zou geven.’<sup>105</sup>

Hoe men het aanbod ook beoordeelt, als een reëel alternatief of niet, feit is dat – zoals de historici Feith en Drooglever stellen – Nederland Indonesië via deze constructie een voet tussen de deur bood. Als het kabinet-Natsir het compromisvoorstel accepteerde, verwierf Indonesië niet alleen een praktische, maar ook een steviger juridische basis om zijn claim op het gebied in de jaren erop uit te bouwen en daarmee de kans om Nederlands Nieuw-Guinea alsnog via geleidelijke weg te annexeren.<sup>106</sup>

Het was diplomatiek gezien geen onredelijk of onrealistisch aanbod. Beide partijen moesten inleveren, maar niemand zou, althans op korte termijn, echt verliezen. Het bood in ieder geval ook een kans om de angel uit het conflict te halen en, met behulp van een beetje goede wil, de controverse rond de Nieuw-Guineakwestie wat te laten betijen, waardoor er tevens een zekere rust kon terugkeren in de onderlinge betrekkingen. Indonesië zou in deze constructie voorlopig het voortbestaan van de Unie moeten tolereren (dat wil zeggen: langer dan met name veel radicale krachten lief was). Maar ook dit leek tegen de achtergrond van de voordelen die een nauwe samenwerking met Nederland Indonesië kon bieden geen irreëel offer. Temeer daar de Unie in de praktijk weinig om het lijf had; feitelijk ging het om periodiek overleg op ministerieel en ambtelijk niveau over de zaken die beide partijen nog met elkaar verbond. Bovendien stond een overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea aan de Unie een verdere inhoudelijke versobering van de Uniesamenwerking niet in de weg; die zou op termijn zelfs volledig beperkt kunnen worden tot de samenwerking in Nederlands Nieuw-Guinea.

Maar Indonesië zou ook dit compromisvoorstel afwijzen. De Indonesische delegatie meldde na ruggespraak met de regering-Natsir dat zij het niet kon accepteren. Zij durfden de confrontatie met Soekarno en zijn geestverwanten niet aan.<sup>107</sup> Soekarno’s onverbiddelijk eis om *Irian* voor het einde van het jaar in handen te krijgen maakte het, samen met de emoties in

---

<sup>103</sup> Na, Archief W. Drees, map 91I: Verslag kabinetsberaad omtrent de Nieuw-Guineaconferentie 1950, dd. 18/12/1950 -15/1/1951; Maas, Clerx e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 674; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 197. Bank, *Katholieken*, 476: Romme en een meerderheid binnen de KVP-Tweede Kamerfractie waren evenwel terughoudender dan de PvdA. Romme wilde eigenlijk alleen akkoord gaan, zo liet hij op 2 december aan Van Maarseveen weten, op voorwaarde dat ‘het niet een oplossing is op afbetaling maar een definitieve oplossing, zeg voor vijftig jaar’, en ‘dat bij het wegvallen van de Unie de soevereiniteit automatisch weer terugkeert naar Nederland.’ Het is echter allerm minst zeker dat hij aan deze eisen onwrikbaar heeft vastgehouden. Wellicht zou hij, net als tijdens de RTC, bereid zijn geweest om wat “op te schuiven” als de regering-Natsir bereidheid had getoond om aan een dergelijk compromis mee te werken. Uit een resumé van de kabinetsvergaderingen van december 1950 uit het archief van Drees blijkt in ieder geval dat het kabinet vertrouwt op de medewerking van Romme. Van Maarseveen zou op 18 december in de raad hebben verklaard dat hij ‘weer met Romme heeft gesproken (...) De KVP zal opdracht van de soevereiniteit aan de Unie steunen.’ Zie: Na, Archief W. Drees, map 91I: Verslag kabinetsberaad omtrent de Nieuw-Guineaconferentie 1950, dd. 18/12/1950 - 15/1/1951. Zie voor de opstelling van de KVP ook: Maas en Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 673.

<sup>104</sup> Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 258-259.

<sup>105</sup> Jansen van Galen, *Afscheid van de koloniën*, 325. Vergelijk: Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 638, 642.

<sup>106</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 157, 162; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 198-199; 202.

<sup>107</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 198-199; 202. Zie ook: Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 161-163.

het land, voor hen onmogelijk om met iets anders dan het volle pond vlees genoeg te nemen. Aangezien dat voor de hardliners in Den Haag onbespreekbaar bleef, kwam er op 27 december 1950 een einde aan de besprekingen, zonder dat deze iets hadden opgelost.

## HET EINDE VAN DE UNIE

Het mislukken van de Nederlands-Indonesische conferentie is een van de cruciale momenten in de Nieuw-Guineakwestie. Vanaf december 1950 werd deze kwestie een daadwerkelijk conflict.<sup>108</sup> De regering-Natsir verklaarde dat Nederland zijn aanwezigheid in het gebied nu zonder haar instemming voortzette en dat Indonesië alleen nog maar zou onderhandelen als soevereiniteitsoverdracht gegarandeerd was – iets wat Nederland tot aan mei 1962 zou weigeren.<sup>109</sup> De spanningen tussen de twee landen zouden in de jaren daarop, zoals we zullen zien, snel toenemen. Op het moment zelf leken de gevolgen echter beperkt te blijven, althans voor de Nederlandse ingezetenen en bezittingen in de archipel.

Anders dan Soekarno had voorspeld, kwam de zon op 1 januari 1951 gewoon op in Indonesië – ook voor het Nederlandse bedrijfsleven. Hoge Commissaris Lamping en veel Nederlandse ondernemers in Indonesië hadden serieus rekening gehouden met represailles als de Nieuw-Guineaconferentie voor Indonesië op een mislukking uit zou lopen.<sup>110</sup> Maar hun angst bleek ongegrond. Ondanks alle dreigementen durfden de radicale krachten in Indonesië het nog niet aan om de daad bij het woord te voegen. Dat was mede te danken aan het kabinet-Natsir, dat op dit punt zijn rug recht hield. Een jaar eerder hadden de gematigde partijen Masjumi en PSI nog meegewerkt met het couperen van de Nederlandse politieke en bestuurlijke invloed in het land, maar om anno 1951 ook al het mes te zetten in de Nederlandse economische belangen, zoals Soekarno achter de schermen opnieuw betoogde, ging hen een stap te ver. Indonesië zou er in hun optiek ook zichzelf grote schade mee berokkenen. De Indonesische economie kon volgens hen het Nederlandse bedrijfsleven met al zijn expertise en contacten nog niet missen.<sup>111</sup>

Dat betekende echter niet dat het kabinet-Natsir zich bij de nederlaag neerlegde. De uitkomst van de conferentie was voor dit kabinet van gematigden een blamage. Het feit dat politici als Natsir en Roem er niet in geslaagd waren om *Irian* te bemachtigen, verzwakte hun positie ten opzichte van hun meer radicale opposanten binnen de Indonesische politiek en vroeg om een reactie. Het kabinet-Natsir besloot daarom om de stekker uit de Unie te trekken. Hoewel het instituut weinig om het lijf had, beschouwden velen in Indonesië de Unie als een van de belangrijkste symbolen van het sluimerende Nederlandse ‘neo-imperialisme’ in de archipel.<sup>112</sup> Met zijn aanval op dit instituut hoopte het kabinet-Natsir nog iets van zijn nederlaag goed te kunnen maken.

Het Indonesische voornemen werd in Den Haag echter met laconieke instemming begroet. De Unie gold er inmiddels eveneens als een kansloos fenomeen. Het kabinet-Drees-Van Schaik had tijdens de Nieuw-Guineaconferentie met zijn aanbod om de soevereiniteit over Nederlands Nieuw-Guinea aan de Unie over te dragen nog eenmaal geprobeerd om het

---

<sup>108</sup> De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 67.

<sup>109</sup> Na, Archief W. Drees, map 911: Verslag kabinetsberaad omtrent de Nieuw-Guineaconferentie 1950, dd. 18/12/1950 -15/1/1951.

<sup>110</sup> Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 256-258.

<sup>111</sup> Feith, *the Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 163-164: Uit onderzoek van Feith blijkt dat Soekarno er bij het kabinet-Natsir direct na het mislukken van de conferentie op aandrang om acties te nemen tegen de Nederlandse economische belangen, maar hij ving bot en durfde het vervolgens niet aan om alsnog, buiten het kabinet om, op acties aan te sturen.

<sup>112</sup> Feith, *the Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 164-165.



instituut te benutten en betekenis te geven, maar toen dat niet lukte, gaf het de Unie feitelijk op. Ook de confessionele partijen en de VVD waren bereid om dat te accepteren.<sup>113</sup>

Het vermogen om de Unie los te laten gaf eens te meer aan dat de pro-koloniale partijen in Den Haag in staat waren om een streep te zetten onder het verleden – onder Indië. De creatie van een Unie was tussen 1946 en 1949 de voornaamste inzet geweest van KVP, VVD, ARP, CHU, SGP en KNP. Ze hadden er tot twee maal toe een oorlog voor ontketend. Maar nu deze symbolische brug naar het oude Indië in de praktijk niet bleek te functioneren, waren zij ook in staat om haar, amper een jaar na de creatie, met verbazingwekkend gemak los te laten. De daadwerkelijke formele ontbinding van de Unie zou echter niet door het kabinet-Drees-van Schaik gerealiseerd worden. Dat had alles te maken met de zogenoemde affaire-Oud, waardoor het kabinet in januari 1951 ten val kwam.

## DE AFFAIRE-LOUD

De affaire was een wonderlijk naspel van de Nieuw-Guineaconferentie en het loont om er wat dieper op in te gaan. De affaire lijkt namelijk op het eerste gezicht een argument voor de vormende kracht van koloniale frustraties in de Nieuw-Guineakwestie. Volgens de gebruikelijke lezing was de fractieleider van de VVD in de Tweede Kamer zo verbolgen over de bereidheid van het kabinet om toch een compromis met Indonesië te sluiten, dat hij tijdens de parlementaire nabespreking in januari 1951 een motie indiende waarin de VVD haar teleurstelling over de gang van zaken uitsprak.<sup>114</sup> De motie haalde geen meerderheid, maar had niettemin verstrekkende gevolgen. De crux zat hem in het feit dat Oud zijn motie tegen het *hele* kabinet richtte, en niet tegen de verantwoordelijke minister Van Maarseveen alleen. Ouds partijgenoot Stikker trok hieruit, en niet ten onrechte, de conclusie dat ook hij geen steun meer had van zijn eigen VVD. De minister van Buitenlandse Zaken stelde daarop zijn portefeuille ter beschikking en dat was weer reden voor het hele kabinet om op te stappen.<sup>115</sup>

De affaire-Oud lijkt bij oppervlakkige lezing de kracht van de emoties in de Nieuw-Guineakwestie aan te tonen. Het bevestigt het bestaande beeld van de getroebleerde hardliner Oud die zich vooral door koloniale frustraties laat leiden en zelfs bereid was om de regering omwille van Nederlands Nieuw-Guinea ten val te brengen.<sup>116</sup> De historici Van Esterik, Maas en Clerx hebben echter aannemelijk gemaakt dat er meer aan de hand was.<sup>117</sup> De motie-Oud blijkt uiteindelijk vooral het sluitstuk geweest te zijn van een machtsstrijd tussen Stikker en Oud binnen de VVD. Het boterde al langer niet tussen de twee liberale kopstukken. De fusie tussen de het Comité-Oud en PvdV in 1948 riep om een duidelijke leider en het optreden van het kabinet gedurende de Nieuw-Guineaconferentie gaf Oud het excuus om de definitieve confrontatie met Stikker aan te gaan.<sup>118</sup>

Op de achtergrond speelden ook frustraties mee. Maar die hadden in de eerste plaats betrekking op Ouds klacht over de neiging van het kabinet om het parlement in belangrijke buitenlandpolitieke kwesties voor voldongen feiten te stellen. Deze klacht ging terug tot aan 1948, en was zeker niet het gevolg van het Indonesië- en Nieuw-Guineabeleid alleen (zie hoofdstuk 1). In de Nieuw-Guineakwestie heeft het kabinet, zoals de gang van zaken rond de

<sup>113</sup> Zie bijvoorbeeld: Van Esterik, *Bastion*, 73; Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 273-276.

<sup>114</sup> Lijphart, *Trauma*, 168-177; De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 67. Vergelijk: Van der List, *De macht van het idee*, 83.

<sup>115</sup> Maas, Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 684. Zie ook: Van der List, *De macht van het idee*, 80.

<sup>116</sup> Lijphart, *Trauma*, 168-177. Vergelijk: Van der List, *De macht van het idee*, 83; Jansen, van Galen, *Afscheid van de koloniën*, 326; Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 287.

<sup>117</sup> Van Esterik, *Bastion*, 60-62; Maas, Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 684-685.

<sup>118</sup> Van Esterik, *Bastion*, 60-62; Maas, Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 684-685. Dit is overigens ook een punt dat Lijphart benadrukt, zie: *Trauma*, 168-177. Zie tevens Van der List, *De macht van het idee*, 80-85.

Nieuw-Guineaconferentie toont, wel degelijk contact gehouden met de VVD, maar dat gebeurde *achter* de schermen.

Oud had van zijn strijd om meer inspraak van het parlement in het buitenlandbeleid echter een *publieke* zaak had gemaakt. De VVD had sinds 1948 in zowel de Eerste als de Tweede Kamer zoveel kritiek geuit op het optreden van het kabinet, met name waar het de betrekkingen met Indonesië betrof, dat het voor hem steeds moeilijker werd om het bij woorden te laten.<sup>119</sup> De motie-Oud had dan ook een duidelijke symboolfunctie en was naast een poging om Stikker uit te schakelen als concurrent voor het leiderschap binnen de VVD, tevens een middel om zijn geloofwaardigheid tegenover de VVD-achterban te behouden. Veelzeggend was ook dat in de vijf kwartier dat Oud in totaal gesproken had in de Kamer de woorden ‘Nieuw-Guinea’, ‘Nederland’ en ‘Indonesië’ nauwelijks waren gevallen.<sup>120</sup>

Dat hij best bereid was om in de Nieuw-Guineakwestie – net als een jaar eerder en anders dan hij publiekelijk suggereerde – compromissen te sluiten, blijkt wel uit de correspondentie van Stikker. Een brief van Stikker toont dat Oud hem op een besloten partijbijeenkomst op 24 december 1950 doodleuk vertelde dat er wat hem betrof zelfs te praten viel over de overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea, mits het maar door een nieuw kabinet gebeurde.<sup>121</sup> Ook uit dit onthullende gegeven blijkt hoe relatief de in het parlement geuite emoties omtrent Nederlands Nieuw-Guinea waren. Dat de toekomst van het Nederlandse kolonialisme in Melanesië, evenals de vele gebeurtenissen in Indonesië de gemoederen in Den Haag en de VVD in het bijzonder beroerde, valt niet te ontkennen, maar de uiteindelijke besluitvorming werd ook op het niveau van individuele partijen als de VVD bepaald door andere, meer prozaïsche motieven.<sup>122</sup>

Grote gevolgen had de val van het kabinet-Drees-Van Schaik overigens niet. Het kabinet zou enkele maanden later na verschillende lijmpogingen in nagenoeg dezelfde bezetting terugkeren, inclusief Stikker op Buitenlandse Zaken. Het zou mede met het oog op de naderende verkiezingen van 1952 echter geen beslissingen meer nemen over controversiële kwesties als Nieuw-Guinea en de betrekkingen met Indonesië. Onderhandelingen over de formele ontbinding van de Unie en de vraag hoe het nu verder moest met de tweede koloniale bezetting liet het over aan een nieuw kabinet; Nieuw-Guinea ging zoals dat hete voorlopig ‘in de ijskast’, of ook wel in ‘*cold storage*’.<sup>123</sup>

---

<sup>119</sup> Van Esterik, *Bastion*, 60-61; Maas, Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 684-685.

<sup>120</sup> Maas en Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 683-684.

<sup>121</sup> Van Esterik, *Bastion*, 61.

<sup>122</sup> Interessant is ook de opstelling van de ARP in deze debatten. ARP-leider en fractievoorzitter Schouten was minstens zo kritisch als Oud. Hij beschuldigde de regering van ‘woordbreuk’ en diende (tevergeefs) een motie in waarin de overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea aan de Unie ‘onaanvaardbaar’ werd verklaard. Het optreden van Schouten toont dat er een discrepantie bestond tussen de signalen die Meijerink had uitgezonden en het denken van de ARP-fractie. Mogelijk had Meijerink te ver voor de troepen uitgelopen en heeft hij de onbuigzaamheid en de ‘emoties’ in eigen kring onderschat. Maar mogelijk werd het standpunt van Schouten eveneens ingegeven door meer prozaïsche motieven: de ARP en de VVD visten electoraal deels in hetzelfde water, waardoor beide partijen zich genoodzaakt zagen om zich in januari 1951 harder op te stellen dan zij eigenlijk ieder afzonderlijk zouden willen. Beide leken in de debatten, die vier dagen duurden, naar elkaar te kijken, en elkaar in fermheid te willen overtreffen. (Zie hiervoor ook: Maas, Clerx, e.a., *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 677-684.) Het is zeer de vraag of zij zich ook zo hard hadden opgesteld als Indonesië het voorstel van het kabinet wel had gehonoreerd. Dan waren zij in een zeer lastige positie terechtgekomen. Dan hadden zij omwille van het behoud van de *volledige en exclusieve* soevereiniteit over Nederlands Nieuw-Guinea een doorstart van de Uniesamenwerking moeten afwijzen. Dat was natuurlijk mogelijk, maar lijkt niet erg waarschijnlijk.

<sup>123</sup> NA, Archief Willem Drees inv.nr. 911: notulen ministerraad 9/6/1952; Drees, *Zestig jaar levenservaring*, 266.

# HET KABINET-DREES III (1952-1956) EN NIEUW-GUINEA

## DE HAKKEN IN HET ZAND

De zogeheten *cold storage* van de Nieuw-Guineakwestie was eigenlijk een eufemisme. Hoewel de ijskastformule pas in 1956 formeel beëindigd zou worden (zie hoofdstuk 4), markeerde zij in de praktijk het moment waarop Nederland de deur naar Indonesië dichtsloeg in de Nieuw-Guineakwestie. Dat Den Haag van plan was om nu de koloniale ontwikkeling van Nederlands Nieuw-Guinea zonder Indonesië aan te vatten, werd onderstreept na de vorming van het derde kabinet-Drees. De verkiezingen van 1952 leverden een nieuw rooms-rood kabinet op: PvdA en KVP vormden samen met de CHU andermaal de kern van de regering. De VVD verdween na alle fricties over het buitenlandbeleid nu ook formeel naar de oppositiebanken. Haar plaats in de regering werd overgenomen door de ARP, een partij die niet minder gebrand was op het behoud van de Nederlandse koloniale presentie in Melanesië.

Op aandringen van de koloniale regeringspartijen maakte het nieuwe kabinet-Drees direct duidelijk dat Den Haag zich in de Nieuw-Guineakwestie weinig meer aantrok van Indonesië.<sup>124</sup> Het verklaarde in najaar van 1952 het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's tot leidend beginsel van zijn Nieuw-Guineapolitiek.<sup>125</sup> Dat werd nu aan de ene kant een doel op zich, maar tegelijkertijd was het ook een middel om Indonesië moreel en retorisch de pas af te snijden. Het was nu niet langer aan Nederland, of Indonesië, om te beslissen over de politieke toekomst van het gebied, maar aan de Papoea's. Hen werd via deze constructie, of liever gezegd *framing* van de Nieuw-Guineakwestie, de definitieve zeggenschap over de status van het betwiste gebied toegezegd.

Nederland zou echter, als beherende koloniale mogendheid, voorlopig het voogdijschap over het gebied blijven voeren. In ieder geval totdat de Papoea's politiek en sociaaleconomisch zodanig 'ontwikkeld' waren dat zij zich weloverwogen over hun eigen lot konden uitspreken. Aangezien dat nog zeker decennia zou duren – de meeste schattingen gingen uit van een periode van dertig tot vijftig jaar, waarbij het jaar 2000 als onuitgesproken richtpunt lijkt te hebben gediend<sup>126</sup> – betekende deze "retorische truc" dat Nederland zich in principe nog minstens een halve eeuw als koloniale mogendheid in de Pacific zou kunnen handhaven.

### *De koloniale politiek van Groot-Brittannië, Frankrijk, België en Portugal*

Het is belangrijk om hier te benadrukken dat de verharding van de Nederlandse opstelling tegenover Indonesië in de Nieuw-Guineakwestie niet op zichzelf stond. Het was, zoals zo vaak, in lijn met een bredere tendens binnen de Europese koloniale politiek en diplomatie. De vroege jaren vijftig kunnen met recht de hoogtijdagen van de Europese tweede koloniale bezetting en *imperial reshuffle* worden genoemd. Doel en beleid veranderden niet zozeer ten opzichte van de jaren dertig en veertig, maar in toon en stijl was er wel een zekere verharding

---

<sup>124</sup> Carla van Baalen en Jan Ramakers (red.), *Het kabinet Drees III 1952-1956* (Den Haag: Sdu Uitgevers 2001) 12, 18, 26, 86-87.

<sup>125</sup> Van Baalen en Ramakers (red.), *Het kabinet Drees III 1952-1956*, 86-87; Kikkert, *De wereld volgens Luns*, 75; Drees, *Zestig jaar levenservaring*, 266; Baudet en Fennema, *Het Nederlands belang bij Indië*, 123.

<sup>126</sup> Zie voor de periode van vijftig jaar bijvoorbeeld: NIB/DB record 6230: Memorandum N.S. Blom aan Stikker, 2/5/1950; Bank, *Katholieken*, 476. Voor een periode van dertig jaar: NIB/DB 5387: Schrijven PV New York (Von Balluseck) 981/255 vertrouwelijk aan Stikker, 3/5/1950.

merkbaar, met name tegenover de toenemende internationale kritiek op de handhaving van het koloniale stelsel in de nieuwe kerngebieden.

Belangrijk voor die sfeer van vastberadenheid was de vorming van de Britse regering-Churchill in het najaar van 1951. De Britse conservatieven gaven nog duidelijker dan de Labour-regering van Attlee te kennen dat zij inzetten op het behoud van het Britse Empire.<sup>127</sup> Zij traden hard op tegen antikoloniale opstanden in onder meer Kenia en Cyprus, en schrokken er ook niet voor terug om kritiek van de Afro-Aziatische landen en, zij het meer voorzichtige, van de VS te trotseren.<sup>128</sup>

Ook de elkaar snel afwisselende Franse regeringen lieten er in de vroege jaren vijftig geen misverstand over bestaan dat Frankrijk ondanks de in 1952 ingezette terugtocht uit Indochina een koloniale mogendheid wilde blijven. In Noord-Afrika traden zij hard op tegen de nationalistes in de Franse protectoraten Marokko, Tunesië en, vanaf 1954, Algerije. Daarbij waren zij nog meer dan de Britten bereid om de Afro-Aziatische landen en de Verenigde Staten te trotseren.<sup>129</sup> Tot slot benadrukten ook België en Portugal in deze jaren regelmatig dat zij er niet over piekerden om hun gebieden in Afrika op te geven.<sup>130</sup>

Dit was de internationaalpolitieke context waarin de Nieuw-Guineapolitiek van het kabinet-Drees III vorm kreeg. Het optreden van de andere koloniale mogendheden betekende een krachtige stimulans voor de eigen koloniale ambities in Melanesië (zie hoofdstuk 3). Het bood kansen om als ‘goede kleine koloniale mogendheid’ actief te blijven, zoals de nieuwe KVP-minister van Buitenlandse Zaken Joseph Luns meedeelde aan voormalig Hoge Commissaris Hirschfeld.<sup>131</sup>

## LUNS

Luns zou uitgroeien tot het gezicht van de Nederlandse standvastigheid tegenover Indonesië. Gezien de enorme stempel die hij op het Nederlandse Nieuw-Guineabeleid heeft gedrukt, is het nodig om wat dieper op zijn persoon en politieke denken in te gaan. Daarbij is het allereerst van belang op te merken dat Luns, zoals hij later zelf benadrukte, een man was die bij het bestaande beleid gezocht werd.<sup>132</sup> Zijn opvattingen over Nederlands Nieuw-Guinea waren alles behalve oorspronkelijk. Maar met zijn retorische gaven, zelfvertrouwen en durf groeide hij uit tot de ideale vertolker van de ambities en visie van de hardliners in het Nederlandse kamp. Niet alleen in de KVP, maar ook binnen de VVD, CHU, ARP en SGP zou

---

<sup>127</sup> David Goldsworthy, ‘Introduction’, in: David Goldsworthy (ed.), *The Conservative Government and the End of Empire 1951-1957. Part I: International Relations* (Londen: HMSO 1994) xlvii. Zie ook: HTK, 9/12/1952, p. 365-366 (Welter); Hennesy, *Having it so Good*, 276-277, 300.

<sup>128</sup> Zie voor de Britse houding tegenover de Afro-Aziatische landen in de VN: Goldsworthy, ‘Introduction’, in: *The Conservative Government and the End of Empire 1951-1957*, xl-xlv. Zie voor het Britse optreden in Kenia: David Anderson, *Histories of the Hanged. Britain’s Dirty War in Kenya and the Empire* (2005); Elkins, *Imperial Reckoning*, 105. Zie ook Bart Stol, ‘Vuile oorlog in Kenia’, in: *Historisch Nieuwsblad* september 2012, nr. 9, 42-49. Zie voor de Britse houding in de kwestie Cyprus onder meer: Holland, *Britain and the Revolt in Cyprus*, 116-137; Hyam, *Britain’s Declining Empire*, 205-207. Zie voor het negeren van de kritiek van de Amerikaanse regering op het de Britse koloniale politiek onder meer: Goldsworthy, ‘Introduction’, in: *The Conservative Government and the End of Empire 1951-1957*, xli-xlii; Holland, *Britain and the Revolt in Cyprus*, 137-138, 157. Zie ook: NA, codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken, 1955-1974, inv.nr. 28291: Codebericht Van Roijen 937 aan ministerie 14/3/1956.

<sup>129</sup> Michel, *Décolonizations et emergence du tiers monde*, 174-176; Giles, *The Locust Years*, 35-37, 178; Connelly, *A Diplomatic Revolution*, 51-58; Wall, France, *The United States and the Algerian War*, 29-31.

<sup>130</sup> NA, Codearchief Buitenlandse Zaken 1945-1954, map 14460: Schrijven Harinxma Thoe Sloten, nr. 2971/1229, 24/5/1951.

<sup>131</sup> Kikkert, *De wereld volgens Luns*, 74.

<sup>132</sup> Kikkert, *De wereld volgens Luns*, 76-77.

hij tot in 1962 steun genieten voor “zijn” Nieuw-Guineabeleid. Die steun was zijn kracht en zorgde ervoor dat hij zo lang de toon kon zetten binnen verschillende kabinetten.

Toen hij in september 1952 aantrad, was hij echter nog een onbekende in Den Haag.<sup>133</sup> Hij was daarvoor tweede man van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de VN in New York geweest, van waaruit hij samen met zijn chef, VVD-prominent Von Balluseck, onvermoeibaar geijverd had voor het behoud van Nederlands Nieuw-Guinea. Beiden putten inspiratie uit de onverzettelikheden die andere koloniale mogendheden toonden, met name de Fransen in de kwestie Indochina. Door stug vol te houden tegenover de communistisch geïnspireerde Vietminh wist Frankrijk uiteindelijk grote internationale steun te verwerven voor het behoud van zijn imperiale positie in Zuidoost Azië. Zelfs de aanvankelijk kritische Amerikaanse regering-Truman ging in 1950 overstag en bood de Fransen materiële en financiële steun om de Vietminh te verslaan.<sup>134</sup>

Later zou Luns ook met ontzag spreken over de Franse standvastigheid in Noord-Afrika, met name Algerije.<sup>135</sup> Daarnaast putte hij inspiratie uit het harde Britse optreden tegenover de Enosis-beweging in Cyprus (deze zocht aansluiting bij Griekenland) en de Portugese onverzettelikheden tegenover India in het conflict rond Goa, de laatste Europese koloniale enclave op het Indiase subcontinent.<sup>136</sup>

Luns pleitte echter niet alleen binnen Buitenlandse Zaken voor een harde koers in de Nieuw-Guineakwestie. Hij correspondeerde er ook over met verschillende KVP-kopstukken, waaronder pater Beaufort en partijleider Romme.<sup>137</sup> Daarbij kraakte hij harde noten over het beleid van Stikker, en dat is wellicht de voornaamste reden geweest waardoor hij als relatief onbekend diplomaat in beeld kwam als potentieel minister van Buitenlandse Zaken.<sup>138</sup>

Romme had sinds 1949 weliswaar meegebogen met het Indonesiëbeleid van het kabinet-Drees-Van Schaik, maar aan het staken van de tweede politieke actie behield hij bittere herinneringen. Hij bleef ervan overtuigd dat het kabinet te vroeg overstag was gegaan en dat daarmee een kans verloren was gegaan om de Republiek en daarmee de VSI een zware Unie binnen te loodsen – of in ieder geval een Unie die meer om het lijf had dan het symbolische samenwerkingsverband dat eind 1949 tot stand was gekomen. Deze mislukking lag volgens Romme ook aan het optreden van de buitenlandse dienst, die het kabinet ‘bang’ had gemaakt voor de mogelijke internationale gevolgen van het trotseren van de VN en de VS. De opstelling van Stikker en de ambtenaren van Buitenlandse Zaken in de kwestie Nieuw-Guinea gedurende het overgangsjaar bevestigde de KVP-leider alleen maar in zijn ‘gevoel dat de prominenten in onzen buitenlandse dienst ofwel plichtsverzakkers ofwel slappe lummels zijn.’<sup>139</sup>

De wens om een onvervalste hardliner op Buitenlandse Zaken te krijgen, was voor Romme bij de formatie in 1952 sterker geworden, omdat het departement de sleutelpositie in de betrekkingen met Indonesië overnam van Overzeese Rijksdelen en Uniezaken. Beide departementen waren sinds de soevereiniteitsoverdracht in een competentiestrijd verwickeld over de vraag wie de betrekkingen met Indonesië mocht regelen. Het feit dat de Unie niet levensvatbaar was gebleken, zorgde ervoor dat Buitenlandse Zaken daarbij in 1952 definitief aan het langste einde trok.<sup>140</sup>

---

<sup>133</sup> Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 47.

<sup>134</sup> NIB/DB record 6233: Schrijven D.J. Von Balluseck aan H.N. Boon, 14/4/1950; record 5381: Schrijven D.J. Von Balluseck aan ministerie, no. 1730/481, 19/7/1950; Van Esterik, *Bastion*, 73-75.

<sup>135</sup> Stol, ‘De enige zekere bondgenoot’, 24.

<sup>136</sup> Hellema, 1956, 149 (Cyprus); Van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 231.

<sup>137</sup> Van Esterik, *Bastion*, 73-75; Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 47.

<sup>138</sup> Van Esterik, *Bastion*, 73-74; Van Baalen en Ramakers (red.), *Het kabinet Drees III 1952-1956*, 38.

<sup>139</sup> Van Esterik, *Bastion*, 74.

<sup>140</sup> Van Baalen en Ramakers (red.), *Het kabinet Drees III 1952-1956*, 31; Baudet en Fennema, *Het Nederlands belang bij Indië*, 117-118.

Luns' benoeming kwam overigens niet zonder slag of stoot tot stand. Drees zag aanvankelijk, mede met het oog op de juist op gang komende proces van Europese integratie, meer in de Wereldbankbankier Jan Willen Beyen als minister van Buitenlandse Zaken. Eind van de formatiediscussie was dat er in 1952 voor het eerst in de geschiedenis van de Nederlandse buitenlandpolitiek twee ministers werden benoemd: een voor Europese aangelegenheden – Beyen – en een voor de bilaterale betrekkingen en de betrekkingen met de niet-westerse wereld (lees: Indonesië): Luns.<sup>141</sup>

Hoewel zijn benoeming de nodige voeten in de aarde had, konden Luns en Drees het al snel goed vinden samen. Het duurde niet lang voordat Luns Drees gekscherend 'vader' noemde. Zeker voor wat betreft Nederlands Nieuw-Guinea zaten zij op dezelfde lijn. Drees had na het mislukken van de Nieuw-Guineaconferentie in december 1950 praktisch alle fiducia in de goede trouw van Indonesië verloren. Hij bleef naar eigen zeggen bereid tot het hervatten van het gesprek, en wellicht ook tot een of ander compromis waarbij Indonesië medezeggenschap kon verwerven in de ontwikkeling en politieke toekomst van Nederlands Nieuw-Guinea. Maar dan zou de Indonesische houding ten opzichte van Nederland wezenlijk moeten veranderen. Zolang Soekarno en zijn bondgenoten een belangrijke invloed hielden op het Indonesische Nederland- en Nieuw-Guineabeleid leek dat niet het geval, en dat was voor Drees reden om tot aan zijn vertrek als premier in 1958 elk Indonesische verzoek om de onderhandelingen over de Nieuw-Guineakwestie te hervatten af te wijzen.<sup>142</sup> Luns bleek, zoals Romme had voorzien, de man die Nederland wat dat betreft op koers kon houden.

Anders dan Stikker was Luns allerm minst bevreesd voor een confrontatie met Indonesië, de VN of zelfs de VS in de Nieuw-Guineakwestie. De Britse ambassadeur Mason omschreef hem eens als '*by temperament a conservative of the middle of the last century* (i.e de negentiende eeuw, BS).'<sup>143</sup> Daar zat wat in. Luns zou zeker zijn mannetje hebben gestaan tussen de Bismarcks en de Benjamin d'Israeli's. Machtspolitiek zat hem in het bloed. Hij vond dat de Nederlandse buitenlandpolitiek, zoals voorgestaan door 'slappe lummels' als Stikker, te zeer vertrouwde op internationale regelgeving en te weinig oog had voor wat hij noemde het 'opportunisme' en 'het gebrek aan fatsoen' van andere landen. De internationale politiek was onvoorspelbaar en hard en diplomatie 'geen wetenschap [met] rigide en vaste regels'. Het behoorde tot *l'art du possible* en werd bepaald door contingentie en de omstandigheden van het moment.<sup>144</sup> Dat gold niet minder voor de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek.

### *Luns en het belang van Nederlands Nieuw-Guinea*

Luns heeft regelmatig gewezen naar het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's als het doel van zijn beleid. Maar dat was goeddeels opsmuk. Zijn vaak aangehaalde stelling dat Nieuw-Guinea 'aan de rand van onze belangen' lag, maar 'in het centrum van onze beginselen' moet met een korreltje zout genomen worden.<sup>145</sup> Dat was vooral spel voor de bühne in een latere fase, toen de algehele ontbinding van het koloniale stelsel in Afrika en Melanesië zich

---

<sup>141</sup> Van Baalen en Ramakers (red.), *Het kabinet-Drees III*, 13, 38; Kersten, *Luns*, 75-82, 89-960; Van Esterik, *Bastion*, 66; Baudet en Fennema, *Het Nederlands belang bij Indië*, 117-118.

<sup>142</sup> Drees, *Zestig jaar levenservaring*, 266; Daalder en Gaemers, *Drees. Premier en elder statesman*, 221-223.

<sup>143</sup> Hellema, 1956, 149.

<sup>144</sup> Kersten, *Luns*, 89-90.

<sup>145</sup> Michel van der Plas, *Luns: 'Ik herinner mij'. Vrijmoedige herinneringen van Mr. J.M.A.H. Luns zoals verteld aan Michel van der Plas* (Leiden: A.W.Sijthoff 1971) 102; J.A. Hansen, *Luns, Drees, De Quay, Marijnen, Cals over Luns* (Hilversum / Maaseik: Uitgeverij Paul Brand 1967) 51.

definitief had ingezet en het niet langer loonde om openlijk over Nederlands Nieuw-Guinea te praten in termen van het ‘subjectief-nationale’ Nederlandse belang.<sup>146</sup>

Bij zijn aantreden in 1952 ging het hem wel degelijk om de *Nederlandse* belangen, zoal hij later zelf ook aangaf.<sup>147</sup> Luns meende dat het gebied economisch van waarde kon zijn (ook hij mocht wat dat betreft graag naar de bekende voorbeelden van Belgisch Congo en de Britse Goudkust verwijzen), maar bovenal zag hij de politieke kansen voor Nederland: de tweede koloniale bezetting was voor hem in de eerste plaats een middel om na het verlies van Indië politieke invloed in Azië te behouden.<sup>148</sup> Het bezit van Nederlands Nieuw-Guinea kon voorkomen dat Nederland internationaal-politiek volledig gedegradeerd zou worden tot een ‘zevenderangs landje, een overbevolkte boerderij ergens bij de Noordzee’, zoals de historicus en CHU-senator Frederik Gerritson destijds smalend zei.<sup>149</sup>

Nederlands Nieuw-Guinea was geen droomlocatie, geen Singapore of Hongkong, maar het verschafte niettemin kansen om deel te nemen aan de politieke en economische samenwerkingsverbanden die na de oorlog in Zuidoost-Azië werden opgezet. Ook als soeverein over Nederlands Nieuw-Guinea zou Nederland op termijn wellicht lid kunnen worden van organisaties als ANZUS (het verdedigingspact tussen Australië, Nieuw-Zeeland en de VS uit 1951), SEATO (de Zuidoost-Aziatische variant van NAVO, opgericht in 1954) en de zogenoemde Colombogroep (1950), een economisch samenwerkingsverband tussen verschillende landen in de regio.<sup>150</sup> De deelname aan de South Pacific Commission was wat dat betreft een eerste, bemoedigende stap op weg naar de definitieve internationale erkenning van Nederland als vaste waarde in de Pacific. Het was allemaal een zaak van geduld. Van tijd, een cruciaal begrip in Luns’ Nieuw-Guineapolitiek.

Tijd: het is een van de beproefde middelen uit de trukendoos van de doorgewinterde realpolitiker. Het is het basisinstrument van de *art du possible* en Luns zou er in de Nieuw-Guineakwestie graag gebruik van maken. Wat er ook gebeurde: Nederland moest gewoon wachten en blijven zitten.<sup>151</sup> Niet zwichten voor Indonesische chantage, of militaire dreigementen. Ook niet als belangrijke bondgenoten als de Verenigde Staten weigerden om zich vierkant achter je te scharen. *L’art du possible* schreef in de Nieuw-Guineakwestie een politiek van kleine stapjes voor, van vandaag overleven, want morgen kan alles anders zijn – en afgeven kan altijd nog, dat is bij wijze van spreken slechts een kwestie van één telefoontje. Het was een politiek van de straat in feite, van bluf en niet met de ogen knippen; van nee hebben we en ja kunnen we krijgen. Daarmee kon je als land ook veel verliezen, maar dat was een risico dat Luns op de koop toe nam. Dat hoort erbij in de grote wereld.

Luns’ op realpolitik gebaseerde benadering van de Nieuw-Guineakwestie betekende niet dat hij geen waarde hechtte aan het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea’s. Zoals zovelen in Den Haag was hij er overtuigd dat het gebied bij Melanesië hoorde en niet bij

---

<sup>146</sup> Zie ook voor de term ‘subjectief-nationaal’: Kersten, *Luns*, 90. Zie ook: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 313; De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 174; Bossenbroek, *Fout in de Koude Oorlog*, 80.

<sup>147</sup> Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 195.

<sup>148</sup> Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 195. Zie ook: NA, Archief Joseph Luns inv.nr. 233: Aantekening ‘De positie van Nederlands Nieuw-Guinea’ – geen datum. Hoewel deze aantekening niet door Luns getekend is, is het als een sleuteldocument voor Luns’ Nieuw-Guineabeleid op te vatten. Wie het document heeft geschreven, is niet duidelijk. Alle argumenten die Luns intern in de loop der jaren zou aandragen voor het behoud van het gebied staan er echter in vervat. De inhoud van de aantekening correspondeert bijvoorbeeld zeer nauw met de correspondentie die Luns in de vroege jaren vijftig met Romme over de kwestie onderhield. Het kan zelfs als een samenvatting ervan worden beschouwd. Zie voor deze correspondentie onder meer: Van Esterik, *Bastion*, 66-75. Zie verder voor het belang van Nieuw-Guinea als politiek pied-à-terre in Melanesië ook: Kikkert, *De wereld volgens Luns*, 75-77; Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 26, 48; Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 195.

<sup>149</sup> Gerritson, zoals geciteerd in: *Haarlems Dagblad*, 13/3/1952.

<sup>150</sup> NA, Archief Joseph Luns inv.nr. 233: Aantekening ‘De positie van Nederlands Nieuw-Guinea’ – geen datum; Van Esterik, *Bastion*, 67.

<sup>151</sup> Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 48. Zie ook: Bossenbroek, *Fout in de Koude Oorlog*, 80.

Indonesië. En Nederland zou dat zelfbeschikkingsrecht in de toekomst ook gestand moeten doen, tenminste als daar gelegenheid voor was. Wanneer dat moment kwam, was ook voor hem onduidelijk. Zoals veel politici en beleidsmakers leek hij uit te gaan van een periode van zo'n dertig tot vijftig jaar.<sup>152</sup> Luns was echter te zeer machtspoliticus om Nederlands Nieuw-Guinea niet primair als een pion te blijven beschouwen. Zoals we zullen zien was hij vanaf omstreeks 1958 – het moment waarop het koloniale stelsel in de nieuwe kerngebieden versneld ontbonden werd – ook bereid om vroegtijdig afstand te doen van het gebied. En zelfs om het, nu het kolonialisme uit de tijd raakte, aan Indonesië over te dragen, mits daar een meer gematigd (generaals)regime aan de macht kwam.

### *Luns en Indonesië*

Het is onjuist om te stellen dat Luns de dekolonisatie van Indië in 1949 niet kon verkroppen en, als gevolg daarvan, aversie of rancune koesterde tegen het onafhankelijke Indonesië als zodanig.<sup>153</sup> Het staat buiten kijf dat Luns het verlies van Indië als een buitengewoon zware nederlaag voor Nederland beschouwde. Hij was met Romme van mening dat Nederland waar het de tweede politieke actie betrof, veel te vroeg de handdoek in de ring had gegooid; het gevoel dat het tij in Indië mogelijk nog te keren was geweest, dat het in 1949 “anders” had kunnen lopen, deed hem eveneens met bitterheid terugzien op die dagen.<sup>154</sup>

Maar tegelijkertijd was hij ook bereid om de nieuwe realiteit, zoals die vanaf maart 1949 langzaam maar zeker uitkristalliseerde in de Indonesische archipel, te aanvaarden. Ook hij was wel degelijk in staat om zijn koloniale frustraties opzij te schuiven en, zoals zijn biograaf Albert Kersten aangeeft ‘Djakarta in de opbouw van een nieuwe relatie ter wille te zijn’.<sup>155</sup> Het was een proces dat gepaard ging met intern gemopper, bitter geklaag tegenover diplomaten van bondgenoten, foute grappen, kinderachtige *Schadenfreude* om de negatieve gevolgen van de dekolonisatie voor Indonesië, een *hautaine*, soms ronduit onbeschofte houding tegenover de Indonesische politici; het ging ook langzamer en moeizamer dan veel ambtenaren binnen en buiten het departement van Buitenlandse Zaken wilden – maar het gebeurde wel.<sup>156</sup>

Wie bereid is om door de ambtelijke frustraties en het gemopper over zijn optreden heen te kijken, moet concluderen dat er onder Luns voor wat betreft de meeste aspecten van de betrekkingen met Indonesië sprake was van een grote mate van continuïteit ten opzichte van zijn voorganger.<sup>157</sup> Hoewel de verdere uitholling van de Nederlandse bestuurlijke positie in Indonesië hem zeer frustreerde, zou Luns meewerken aan het Indonesische verzoek om de Nederlandse culturele, financiële en technische invloed in het land verder terug te dringen.<sup>158</sup> In 1954 ondertekende hij samen met zijn Indonesische ambtsgenoot Sunario het zogenoemde Luns-Sunario-protocol, dat niet alleen het einde van de Unie formeel regelde, maar ook een streep zette door verschillende andere overeenkomsten en samenwerkingsverbanden op cultureel, militair en financieel-economisch gebied. Het protocol liet de bevoorrechte positie

---

<sup>152</sup> Zie voor de periode van vijftig jaar bijvoorbeeld: NIB/DB record 6230: Memorandum N.S. Blom aan Stikker, 2/5/1950; Bank, *Katholieken*, 476. Voor een periode van dertig jaar: NIB/DB 5387: Schrijven PV New York (Von Balluseck) 981/255 vertrouwelijk aan Stikker, 3/5/1950.

<sup>153</sup> Zie bijvoorbeeld: Van Esterik, *Bastion*, 73. Van Esterik stelt zelfs dat Luns in Indonesië een ‘vijand’ zag.

<sup>154</sup> Vergelijk: Bossenbroek, *Fout in de Koude Oorlog*, 78-80.

<sup>155</sup> Kersten, *Luns*, 119.

<sup>156</sup> Baudet en Fennema, *Het Nederlands belang bij Indië*, 1119, 123, 127-128; Drees, *Zestig jaar levenservaring*, 273.

<sup>157</sup> ABZ (Nantes) Archives Rapatriées de l’Ambassade de la France à La Haye, carton 168, lias ‘Indonésie 1954’ : Télégramme Garnier 847/850 à Paris, 13/8 1954.

<sup>158</sup> Baudet en Fennema, *Het Nederlands belang bij Indië*, 119, 123. Zie ook Kersten, *Luns*, 119.



die het Nederlandse bedrijfsleven in Indonesië genoot voorlopig nog intact, maar het markeerde niettemin een nieuwe en duidelijke Nederlandse stap terug uit Indonesië.<sup>159</sup>

Alleen voor wat betreft Nederlands Nieuw-Guinea wilde Luns dus geen millimeter toegeven. Hij was er zoals zoveel hardliners van overtuigd dat Nederland niets substantieels te winnen had bij een meer toegeeflijke houding tegenover Jakarta, althans niet zolang Soekarno en zijn radicale politieke bondgenoten er de toon zetten aangaande de betrekkingen met Nederland.<sup>160</sup> Maar bovenal omdat hij Nederlands Nieuw-Guinea in de kern als een ander dossier beschouwde; een dossier waar Indonesië feitelijk niets over te zeggen had; een dossier bovendien dat tegen de achtergrond van de bredere Europese koloniale politiek in Afrika en de Pacific politieke en economische kansen bood voor Nederland en daarom eveneens een harde houding tegenover Jakarta zowel moreel als zakelijk rechtvaardigde.<sup>161</sup>

## DE VERSCHERPING VAN HET CONFLICT, 1952-1954

Met de formulering van een praktisch compromisloze Nieuw-Guineapolitiek door het kabinet-Drees III kwamen de lijnen vast te liggen waarbinnen de Nederlands-Indonesische betrekkingen zich tot aan 1962 zouden ontwikkelen. Ondanks de Nederlandse bereidheid om mee te werken aan het ontbinden van de Unie, werd “Nieuw-Guinea” de kwestie die beide landen na 1952 in rap tempo uit elkaar dreef. Jakarta voerde onder impuls van de radicale politici de druk verder op. Maar dat maakte Den Haag enkel meer geneigd om de hakken in het zand te zetten. Het zorgde er ook voor dat de eensgezindheid in Nederland sterker werd. Onder invloed van de heter wordende anti-Nederlandcampagne in Indonesië, zouden vanaf 1952 veel voorstanders van overdracht in Nederland tot hardliners transformeren.

### HET KABINET-ALI SASTROAMIJOJO

De verdere verwijdering tussen Den Haag en Jakarta kwam in een stroomversnelling terecht na de vorming van het eerste kabinet-Ali Satroamijojo (juli 1953-juli 1955).<sup>162</sup> Dit kabinet was een coalitie van PNI en verschillende kleinere partijen en verspeelde geen tijd om de anti-Nederlandse sentimenten in het land verder op te poken.<sup>163</sup> Eind 1953 richtte het nieuwe Indonesische kabinet een speciaal propagandabureau op voor de “bevrijding” van Irian. De naam was in zekere zin misleidend. Het bureau had in de eerste plaats tot doel om met behulp van manifestaties en een niet aflatende stroom persverklaringen de Nieuw-Guineakoorts in Indonesië op temperatuur te houden.<sup>164</sup> Tegelijkertijd werden tientallen Nederlanders gearresteerd op verdenking van samenzwering tegen de Indonesische staat. Dit was het begin van een reeks politiek gemotiveerde showprocessen, waarvan die tegen de voormalige KNIL-militairen Henry Schmidt en Leon Jungschläger de bekendste werden.

---

<sup>159</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 391; Kikkert, *De wereld volgens Luns*, 75-77; Baudet en Fennema, *Het Nederlands belang bij Indië*, 1119, 123, 127-128; Drees, *Zestig jaar levenservaring*, 273.

<sup>160</sup> NA, Archief Joseph Luns inv.nr. 233: Aantekening ‘De positie van Nederlands Nieuw-Guinea’ – geen datum. Zie ook: Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 197.

<sup>161</sup> ABZ (Nantes) Archives Rapatriées de l’Ambassade de la France à La Haye, carton 168, lias ‘Indonésie 1954’: Télégramme Garnier 847/850 à Paris, 13/8 1954.

<sup>162</sup> Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 342-349, 425.

<sup>163</sup> Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 425-436.

<sup>164</sup> Hiroyuki Umetsu, ‘Australia’s Response to the West New Guinea Dispute, 1952-53’, in: *The Journal of Pacific History*, Vol. 39, no. 1 (2004) 73.

Het was van meet af aan duidelijk dat het niet zozeer om de individuele Nederlanders of hun vermeende vergrijpen ging. De processen hadden vooral een symboolfunctie: het was *Nederland* zelf dat in Indonesië terechtstond.<sup>165</sup> Ook op Nieuw-Guinea zelf zocht het kabinet-Sastroamijojo de confrontatie. In 1954 voerde het Indonesische leger een reeks infiltraties uit in het gebied. Ze waren bedoeld om de Papoea's tegen Nederland op te zetten (wat geheel mislukte), maar moesten ook tonen wat het Indonesische leger vermocht. Op een van de *raids* overmeesterden Indonesische militairen de Nederlandse politieagent H.A.V. van Krieken, en ontvoerden hem naar Indonesië, waar hij als een soort jachttrofee werd getoond.<sup>166</sup>

Indicatief voor het verdere radicaliseringsproces dat zich in de context van de betrekkingen met Nederland voltrok, was dat gematigde politici zich er niet langer tegen verzetten. Uit vrees voor electoraal verlies weigerden de leiders van Masjumi en PSI bijvoorbeeld om zich uit te spreken tegen de showprocessen van Schmidt en Jungschlager.<sup>167</sup> Zij bleken zelfs bereid om een duit in het anti-Nederlandse zakje te doen. In 1954 blokkeerden Masjumi en PSI de ratificatie van het Luns-Sunario-protocol in het Indonesische parlement, met het argument dat de overeenkomst niet ver genoeg ging in het terugdringen van de Nederlandse economische invloed in Indonesië.<sup>168</sup> Het was een opmerkelijke zet, aangezien juist veel Masjumi- en PSI-politici op economisch gebied graag samen wilden werken met Nederland. De actie maakte pijnlijk duidelijk dat ook Masjumi en PSI, bij uitstek bolwerken van gematigden, zich niet meer konden onttrekken aan de anti-Nederlandse retoriek. Om zich in het Indonesische politieke krachtenveld staande te kunnen houden, zagen zij zich genoodzaakt om de meer radicale krachten (PNI, Soekarno) in vaderlandsliefde te overtreffen. Het netto resultaat van het optreden van Masjumi en PSI was echter dat allerlei zaken, zoals de ontbinding van de Unie, hangende bleven – en dat Nederland in de Nieuw-Guineakwestie de hakken verder in het zand zette.

Voor zoverre de anti-Nederlandse acties bedoeld waren om Den Haag te bewegen de tweede koloniale bezetting in Melanesië op te geven, hadden ze een averechts effect. Ze zorgden vooral voor nieuwe verontwaardiging en bevestigden het vermoeden dat Indonesië politiek en moreel aan het ontsporen was. Met name de showprocessen tegen Schmidt en Jungschlager riepen heftige reacties op. De emoties over de behandeling van de Nederlandse arrestanten en de dubieuze rechtsgang versterkten op hun beurt het principiële element van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek. Na het neerslaan van de Ambonese opstand in 1950 diskwalificeerde Indonesië met deze schijnprocessen zich in de ogen van veel Nederlanders opnieuw als potentieel voogd over westelijk Nieuw-Guinea. Wie nog voor overdracht pleitte, kon op heftige kritiek, soms zelfs bedreigingen, rekenen.<sup>169</sup>

### *Indonesië gaat neutraal*

Het was echter niet alleen op het vlak van de emoties en de principes dat de politiek van het kabinet-Sastroamijojo zijn weerslag had in Nederland. Het verschafte de hardliners in Den Haag ook een additioneel *strategisch* argument om niet toe te geven aan Indonesische “chantage” in de Nieuw-Guineakwestie. Het kabinet-Sastroamijojo nam namelijk ook meer afstand van het Westen in de Koude Oorlog. Het wilde een daadwerkelijke neutralistische buitenlandpolitiek voeren, waarbij Indonesië het Westen en de Sovjet-Unie tegen elkaar kon uitspelen; de eerdere kabinetten hadden dit ideaal slechts met de mond beleden. Het was een

---

<sup>165</sup> Jansen van Galen, *Afscheid van de koloniën*, 313-314; Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 431-438, 459-470.

<sup>166</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 391; Duynstee, *Schakel*, 221-222.

<sup>167</sup> Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 462, 468.

<sup>168</sup> Baudet en Fennema, *Het Nederlands belang bij Indië*, 128; Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 445.

<sup>169</sup> Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 468-471 en 482: noot 86.

van de redenen waarom het nieuwe Indonesische kabinet toenadering zocht tot de PKI. Na de mislukte Madioen-opstand in 1948 waren de communisten onder invloed van partijen als Masjumi en PSI politiek in de ban gedaan. Anno 1953 waren zij echter aan een indrukwekkende comeback bezig. De PKI maakte handig gebruik van de vele bestuurlijke en economische problemen in het land, waarbij het niet minder dan de PNI inspeelde op het anti-Nederlandse sentiment in Java, hun voornaamste machtsbasis.<sup>170</sup>

De PKI werd eigenlijk een geduchte electorale concurrent van de PNI. Maar verschillende PNI-kopstukken beschouwden de communisten vooralsnog als een bondgenoot tegen de voornaamste politieke concurrenten Masjumi en PSI. Het was de gedoogsteun van de PKI die er in 1953 voor zorgde dat de PNI een kabinet kon vormen zonder Masjumi en PSI. Zo ontstond de mogelijkheid om de anti-Nederlandse acties op te voeren en te breken met de latent prowesterse koers die het land onder invloed van vooral Masjumi- en PSI-politici sinds 1950 had gevolgd.<sup>171</sup> Dit betekende in de praktijk dat Indonesië diplomatieke banden aanknoopte met het Oostblok – iets wat het tot dan toe niet gedaan had. Het kabinet-Sastroamijojo stuurde een ambassadeur naar Peking en wisselde begin 1954 ook ambassadeurs uit met de Sovjet-Unie.<sup>172</sup> Het waren op zich kleine stapjes (ook de meeste westerse landen onderhielden immers formele banden met Moskou en Peking). Maar ze hadden tegelijkertijd een belangrijke signaalfunctie: Indonesië gaf ermee te kennen dat het zich niet langer uitsluitend in de westerse invloedssfeer wenste op te houden.<sup>173</sup>

Door het geflirt van het kabinet-Ali Sastroamijojo met de PKI en Moskou kreeg de Nieuw-Guineakwestie echter een duidelijke strategische connotatie. De hardliners in Den Haag konden de Nederlandse tweede koloniale bezetting nu ook presenteren als een bittere noodzaak in de context van de Koude Oorlog: voortzetting van de Nederlandse soevereiniteit garandeerde dat in ieder geval het strategisch gelegen Nederlands Nieuw-Guinea in westerse handen bleef. Het was een argument dat al sinds 1949 op de achtergrond een rol speelde in de Nederlandse discussies en kosten-bateanalyses, maar nu pas nadrukkelijk op de voorgrond trad.<sup>174</sup> Dit bleek bijvoorbeeld uit de stellingname van de PvdA-Tweede Kamerfractie. Buitenlandwoordvoerder Frans Goedhart verklaarde eind 1954 tijdens de debatten over de begroting van Buitenlandse Zaken:

‘Het afglijdingsproces [in Indonesië] gaat nu reeds enkele jaren voort. (...) wij slaan deze ontwikkeling met grote ongerustheid gade en kunnen er onder deze omstandigheden onder geen enkele leuze of slagzin aan medewerken dat gebieden als westelijk Nieuw-Guinea (...) aan Indonesië worden uitgeleverd. (...) De rechtvaardiging van onze aanwezigheid in Nieuw-Guinea ligt in de eerste plaats in onze verplichting er voor te helpen waken, dat Nieuw-Guinea niet op den duur in de handen van het Sovjetblok valt.’<sup>175</sup>

Het betoog van Goedhart was indicatief voor een andere ontwikkeling die zich op dat moment in Nederland voltrok: ook in Den Haag sloten zich de rijen. Goedhart had in de late jaren veertig sympathie gehad voor het Indonesische vrijheidsideaal en was een voorstander geweest van de progressieve dekolonisatie van Nederlands-Indië. Hij was daarbij, zoals velen

---

<sup>170</sup> Donald Hindley, *The Communist Party of Indonesia 1951-1963* (Berkeley en Los Angeles: University of California Press 1966) 121-127.

<sup>171</sup> Hindley, *The Communist Party of Indonesia*, 236-245; Elson, *The Idea of Indonesia*, 154; Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 425, 461.

<sup>172</sup> Agung, *Twenty years Indonesian foreign policy*, 185-186; Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 252, 268 (noot 116), 430-431.

<sup>173</sup> Weinstein, *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence*, 163-164; Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 384-386.

<sup>174</sup> NA, Archief Joseph Luns inv.nr. 233: Aantekening ‘De positie van Nederlands Nieuw-Guinea’ – geen datum. Zie ook: Van Esterik, *Bastion*, 75-76; Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 151, 154, 251; Bank, *Katholieken*, 474; Maas en Clerx, *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, 662-663.

<sup>175</sup> HTK, 21/12/1954, p. 615.

in de PvdA, ook bereid om, als Indonesië dat echt wilde, ook Nederlands Nieuw-Guinea over te dragen. Maar daar kwamen hij en zijn fractie nu onder invloed van de ontwikkelingen in Indonesië van terug.<sup>176</sup>

Niet alle PvdA'ers zouden hen volgen. Met name de PvdA-Eerste Kamerfractie, oud-premier Wim Schermerhorn voorop, bleef bij het oude standpunt, maar hun positie was medio jaren vijftig een eenzame geworden in Den Haag.<sup>177</sup> Zij konden in hun pleidooi voor toenadering tot Indonesië in de Nieuw-Guineakwestie alleen nog rekenen op de in alle opzichten geïsoleerde CPN. Feitelijk was er in 1954 een brede consensus ontstaan in Den Haag dat Nederland voet bij stuk moest houden in de Nieuw-Guineakwestie. Niet alleen in het zakelijk en politiek belang van Nederland, of omwille van de Papoea's, maar ook ten behoeve van het gehele Westen.

## AFSCHEID VAN INDIË: ECONOMISCHE BELANGEN

De evolutie van de relatie tussen Nederland en Indonesië in de context van de bredere Europese tweede koloniale bezetting levert de belangrijkste verklaring voor de manier waarop de Nieuw-Guineakwestie zich in de vroege jaren vijftig ontwikkelde. Maar deze is niet volledig. De gebruikelijke focus op de politieke-diplomatieke kanten van het verhaal ontnemt het zicht op andere aspecten en factoren die eveneens van belang zijn voor een juiste duiding van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek in de jaren vijftig, en de vraag in hoeverre deze vanuit emoties als heimwee naar Indië en rancune jegens het onafhankelijke Indonesië verklaard kunnen worden. Een van de meest significante factoren betreft de economische metamorfose die Nederland na de Tweede Wereldoorlog onderging. Deze is van grote invloed geweest op de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek.

### ECONOMISCHE HERORIËNTATIE

De kern van deze metamorfose behelsde een volledige heroriëntatie van de Nederlandse economie, waarbij de handel met Indië annex Indonesië als centraal focuspunt werd losgelaten. Deze ontwikkeling is niet te verklaren vanuit rancune, of frustratie over het gedwongen strijken van de Nederlandse driekleur in de archipel. Het was, zoals de auteurs Baudet, Fennema en Segers aangeven, gebaseerd op praktische overwegingen en toekomstcalculaties, die sterk beïnvloed waren door van Jan van den Brink, minister van Economische Zaken in het kabinet-Drees-Van Schaik.<sup>178</sup>

Van den Brink en zijn ambtenaren en adviseurs kwamen aan het einde van de jaren veertig tot de conclusie dat Nederland zijn wederopbouw en toekomstige welvaart niet langer afhankelijk mocht maken van de handel met de Indonesische archipel. Dat was een te smalle en onzekere basis voor het naoorlogse economische herstel en vooral voor de verzorgingsstaat die uit de grond gestampt moest worden. Voorts vreesde hij de mogelijke kosten die het

---

<sup>176</sup> Madelon de Keizer, Frans Goedhart. *Journalist en politicus (1904-1990). Een biografie* (Amsterdam: Bert Bakker 2012), 289-301, 323-330; Ronald Havenaar, *De tocht naar het onbekende. Het politieke denken van Jacques de Kadt* (Amsterdam: Van Oorschot 1990) 192-193; Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 398; Van Esterik, *Bastion*, 76: noot 88 en 89, p. 474, 478. Zie verder: F.J. Goedhart, *Een revolutie op drift. Indonesisch reisjournaal* (Amsterdam: G.A. Van Oorschot 1953).

<sup>177</sup> Esterik, *Bastion*, 76: noot 88 en 89, p. 474, 478; Havenaar, *De tocht naar het onbekende*, 193.

<sup>178</sup> Segers, *Reis naar het continent*, 57-58; Baudet en Fennema, *Het Nederlands belang bij Indië*, 12-13, 212.

behoud en de ontwikkeling van Indië voor Nederland met zich mee konden brengen. Die zouden volgens hem een wissel trekken op het economisch herstel van het moederland.

Nederland deed er dus verstandig aan om de bakens radicaal te verzetten. Hoewel hij de mening voor zich hield in de turbulente jaren 1948 en 1949, beschouwde Van den Brink de naderende dekolonisatie vooral als een kans om de gewenste herstructurering van de Nederlandse economie versneld door te voeren.<sup>179</sup> Eind 1949 publiceerde hij de eerste van zijn befaamde Industrialisatienota's, waarin hij met succes betoogde dat Nederland moest inzetten op de ontwikkeling van een op export gerichte industrie, met de Europese buurlanden en de Verenigde Staten als voornaamste oriëntatiepunten. Indonesië kwam er niet eenmaal in voor, wat aangaf hoe drastisch Van den Brink met het koloniale verleden wilde breken.<sup>180</sup>

Het feit dat Van den Brink zijn plannen in 1949 en 1950 zonder noemenswaardige tegenstand door het parlement kon loodsen en in Den Haag geaccepteerd kon krijgen, is in de eerste plaats een nieuw, veelzeggend gegeven in het licht van de traumathese.<sup>181</sup> Het ondersteunt de stelling dat de Nederlandse politiek zich, alle frustraties ten spijt, met het einde van Indië kon verzoenen. Kwesties als Ambon, Schmidt en Jungschläger mochten als pijnlijke gevolgen van de gedwongen dekolonisatie voor beroering blijven zorgen, maar tegelijkertijd werden op zakelijk vlak de bakens met opmerkelijke snelheid en gemak verzet. Na de Unie, dat belangrijke politieke symbool, werd er ook afscheid genomen van het aloude axioma 'Indië verloren, ramspoed geboren'.<sup>182</sup> Ook deze stap staat haaks op de in de literatuur gesignaleerde hang, of heimwee, naar het grootse koloniale verleden binnen de Nederlandse politiek. Het tegendeel was het geval: de economische heroriëntatie verraadt niet minder dan de bereidheid om de Unie af te schaffen een vermogen om Indië en veel van waar het voor stond – internationaal-politieke status, welvaart – los te laten en de blik te richten op nieuwe horizonten: Europa en Nederlands Nieuw-Guinea (een gebied waar ook Van den Brink, zoals hij in de kabinetsdiscussies aan de vooravond van de Nieuw-Guineaconferentie in 1950 had laten blijken, het nodige van verwachtte).<sup>183</sup>

### *Den Haag Oost-Indisch doof voor het bedrijfsleven*

De economische heroriëntatie is ook van belang voor de vraag waarom een overgrote meerderheid in parlement en de verschillende kabinetten tot aan 1962 doof bleef voor de pleidooien van het Nederlandse bedrijfsleven in Indonesië om Nederlands Nieuw-Guinea op te geven. Dat kon inmiddels rekenen op de steun van grote namen. In 1953 werd de zogenaamde groep-Rijkens gevormd, die naast Unilever-topman Paul Rijkens ook onder meer Frits Philips tot zijn gelederen kon rekenen.<sup>184</sup> Maar ook de lobby van dit collectief zakelijke zwaargewichten kon Den Haag niet op andere gedachten brengen. Dat kwam niet alleen omdat een meerderheid van de Nederlandse politici van mening bleef dat overdracht Nederland niets wezenlijks zou opleveren, maar ook omdat het in Indonesië opererende bedrijfsleven na economische heroriëntatie niet langer hetzelfde gewicht in de schaal kon leggen als voor de oorlog. De cijfers waren veelzeggend: waar de handel met Indonesië in 1938 nog goed was voor bijna 14 procent van het Nederlands bnp, was dat medio jaren vijftig

---

<sup>179</sup> Baudet en Fennema, *Het Nederlandse belang bij Indië*, 11-13; Segers, *Reis naar het continent*, 57-58; Van Esterik, *Bastion*, 103.

<sup>180</sup> Segers, *Reis naar het continent*, 57-58; Baudet en Fennema, *Het Nederlands belang bij Indië*, 12-13, 212.

<sup>181</sup> Baudet en Fennema, *Het Nederlands belang bij Indië*, 12-13, 209.

<sup>182</sup> Wesseling, *Indië verloren, ramspoed geboren*, 286.

<sup>183</sup> Van Esterik, *Bastion*, 123-127, 129-132.

<sup>184</sup> Van Esterik, *Bastion*, 120-121.

gedaald tot zo'n 5 procent (omgerekend zo'n vijf à zes miljard gulden). Dat was nog steeds een aanzienlijk belang, maar duidelijk een aflopende zaak.<sup>185</sup>

De meeste politici in Den Haag zagen de poging van het bedrijfsleven om zich in Indonesië te handhaven inmiddels als een achterhoedegevecht. Kabinet en parlement moesten die zaak zo goed mogelijk verdedigen in Jakarta, maar er gingen inmiddels ook stemmen op die de verdere afbouw van de Nederlandse belangen bepleitten. Frans Goedhart was opnieuw degene die dit geluid in de Kamer in 1954 het pregnantst onder woorden bracht:

'De enige realistische conclusie die ons overblijft, is dat Nederland, dat zijn belangen in Indonesië sinds 1948 nimmer heeft uitgebreid, zich niet kan veroorloven het huidige Nederlandse belangenniveau in dat land te handhaven. Wij zullen onze belangen moeten verminderen om aan al te kwetsbare positie te ontkomen. Pas wanneer een geheel ander politiek klimaat in Djakarta zou ontstaan dan er thans heerst, waarin een einde aan het heersende negativisme zou kunnen komen, zou er weer sprake kunnen zijn van kans op vriendschap tussen Nederland en Indonesië en vruchtbare samenwerking. Wat ons betreft: wij zouden niets liever willen. Maar de vooruitzichten hiervoor zijn op het ogenblik wel zeer ongunstig.'<sup>186</sup>

Goedharts opmerkingen tonen hoezeer Nederlandse politici in staat waren om oude oriëntaties en axioma's los te laten. In 1954, nog geen vijf jaar na de presentatie van Van den Brinks eerste Industrialisatienota, had de economische heroriëntatie op Europa reeds haar vruchten afgeworpen. Het ging Nederland mede dankzij het op gang komende proces van Europese integratie voor de wind. De economie groeide en men was hard op weg om de wederopbouw en de verzorgingsstaat te voltooiën; Nederland was het verlies van Indië sneller te boven gekomen dan menig een ooit had durven hopen.<sup>187</sup> Het gaf reden tot optimisme en zelfvertrouwen, zeker tegenover Indonesië. En ook dat gegeven had zijn weerslag op de Nederlandse kosten-batenanalyse in de Nieuw-Guineakwestie.

#### WIN-WINSITUATIE VOOR NEDERLAND

Het indrukwekkende Nederlandse economische herstel stond in groot contrast met de toenemende economische en bestuurlijke problemen waar Indonesië mee kampte. Indonesië leek, zeker op zakelijk vlak, steeds meer de ware verliezer van de dekolonisatie te zijn. Deze ontwikkeling zorgde ervoor dat zowel tegen- als voorstanders van het behoud van Nederlands Nieuw-Guinea eraan gingen twijfelen of Jakarta wel represailles tegen het Nederlandse bedrijfsleven durfde te nemen. Het was duidelijk dat zowel de radicale als de gematigde krachten in Indonesië van zins waren om het aandeel van de Nederlandse bedrijven in de Indonesische economie terug te dringen.<sup>188</sup> Maar de meerderheid van de politici en ambtenaren in Den Haag achtte het niet langer waarschijnlijk dat Jakarta op korte termijn daadwerkelijk het mes in de Nederlandse economische belangen zou zetten. De Nederlandse

---

<sup>185</sup> Zie voor deze cijfers: Baudet en Fennema, *Afscheid van Indië*, 10, 37; Van Esterik, *Bastion*, 103; De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 93.

<sup>186</sup> HTK, 21/12/1954, p. 616.

<sup>187</sup> Wesseling, *Indië verloren, rampspoed geboren*, 286; Baudet en Fennema, *Het Nederlands belang bij Indië*, 9-II.

<sup>188</sup> Zie voor de ministerraad: NIB/DB record 408: notulen ministerraad 29/11/1954; record 410: notulen ministerraad 6/11/1954. Zie voor de ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken: NIB/DB record 6497: Memorandum DBI/EF aan DBI/Z no. 15, 25/5/1956; record Beyen/Luns 246 aan HC Jakarta, 7/7/1956. Zie ook: Baudet en Fennema, *Het Nederlands belang bij Indië*, 131; Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 463, 553.

bedrijven en expertise waren simpelweg te belangrijk voor de kwakkelende Indonesische economie.<sup>189</sup>

Uit contacten tussen Nederlandse politici, ambtenaren en diplomaten met hun Indonesische collega's bleek inderdaad dat veel Indonesische politici huiverig waren om de sinds 1950 geuite dreigementen in praktijk te brengen.<sup>190</sup> Drees stelde op 6 december 1954 in de ministerraad naar aanleiding van 'een verklaring van een Indonesiër dat men niet de Nederlandse economische belangen [zou] aantasten aangezien Nederland blijkens de heersende welvaart zich wel redt, terwijl Indonesië zelf de nadelen daarvan zou ondervinden.'<sup>191</sup> Dergelijke geluiden konden niet anders dan de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek versterken. Ze vormden een welkome aanvulling op de bestaande kosten-batenanalyse, die ervan uitging dat Nederland uiteindelijk niets substantieels te winnen had bij de overdracht van het gebied. Nederland leek medio jaren vijftig zelfs in een win-winsituatie terechtgekomen, waarbij het zowel Nederlands Nieuw-Guinea als (vooralnog) zijn resterende investeringen in Indonesië kon behouden.

In deze context waren steeds meer politici en ambtenaren geneigd om het behoud van Nederlands Nieuw-Guinea als een zegen in vermomming te zien voor het bedrijfsleven.<sup>192</sup> De gedachte won terrein dat overdracht eerder een averechts effect zou sorteren, gegeven de virulente anti-Nederlandse sentimenten in Indonesië. Zoals we hebben gezien, schermden hardliners als voormalig minister van Overzeese Rijksdelen en Uniezaken Van Maarseveen in 1950 al met het argument dat het apaiseren van Indonesië in de Nieuw-Guineakwestie de weg vrij maakte voor acties tegen het bedrijfsleven. Vanaf omstreeks 1952 was deze suggestie echter ook steeds vaker binnen gremia te horen die gedomineerd werden door voorstanders van overdracht, zoals het Hoge Commissariaat in Jakarta en de lagere bureaus van het ministerie van Buitenlandse Zaken.<sup>193</sup>

Het werd eloquent onder woorden gebracht door L.G.M. Jaquet, hoofd van de Directie Azië en de Pacific. Hij stelde in een intern memorandum in 1954 dat Indonesië in de ban was van een primair tegen Nederland gerichte 'xenofobie' waardoor publiek en politiek in Indonesië niet meer voor rede vatbaar waren. Jaquet zag de Nieuw-Guineaproblematiek eerder als 'een van de uitingen van deze xenofobie (...) dan als de oorzaak hiervan' en concludeerde dat:

'Gezien de huidige politieke situatie in Indonesië valt immers te vrezen dat zelfs bij afdoende concessies ten aanzien van Nieuw-Guinea weliswaar een niet ongevaarlijke hetze-mogelijkheid tegen de Nederlanders komt te vervallen (...) doch dat daarvoor in de plaats – misschien na een korte adempauze – een andere hetze-mogelijkheid optreedt, nl. dat de bestaande xenofobie zich in andere vormen zal uiten en zich dan wellicht in versterkte mate tegen de Nederlandse economische belangen zal richten; zulks temeer, aangezien de meest extreme anti-Nederlandse groepen concessies inzake Nieuw-Guinea triomfantelijk kunnen etaleren als na – weliswaar jarenlange – strijd te zijn afgeperst.'<sup>194</sup>

---

<sup>189</sup> NIB/DB record 408: notulen ministerraad 29/11/1954; record 410: notulen ministerraad 6/11/1954. Zie ook: Baudet en Fennema, *Het Nederlands belang bij Indië*, 130-131, 143-144. Zie ook: Huydecoper van Nigtevecht, *Nieuw-Guinea*, 27-28.

<sup>190</sup> NIB/DB record 6497: Memorandum DBI/EF aan DBI/Z no. 15, 25/5/1956. Zie ook: Baudet en Fennema, *Het Nederlands belang bij Indië*, 131.

<sup>191</sup> NIB/DB record 410: notulen ministerraad 6/11/1954.

<sup>192</sup> AMAE, série ONU 1944-1959 carton 108, liasse Nouvelle Guinée Hollandaise décembre 1949-janvier 1950 : Note Asie-Océanie : Rapport de notre Consul Général à Hong Kong en date du 17 novembre 1953, p. 34-37; NAB, FO 371/106815: Butler to Foreign Office, no I 1031/4/53, 21/1/1953; Van Baal, *Ontglipt verleden. Deel II*, 354.

<sup>193</sup> Zie voor dit geluid in Den Haag: NA, Collectie L.G.M. Jaquet map 24: Memorandum DOA/OP aan Chef DOA, no. 292, 13/10/1954. Zie voor dergelijke geluiden vanuit het HC: NIB/DB record 2731: HC Lamping aan ministerie, 7/1/1952.

<sup>194</sup> NA, Collectie L.G.M. Jaquet map 24: Memorandum DOA/OP aan Chef DOA, no. 292, 13/10/1954:

Van groter belang was dat ook verschillende ondernemers gingen twijfelen of zij wel gebaat waren bij het afstoten van Nederlands Nieuw-Guinea. Uit contacten die het ministerie van Buitenlandse Zaken met de groep-Rijkens onderhield, bleek dat niet alle leden overtuigd waren dat overdracht het Nederlandse bedrijfsleven in Indonesië ten goede kwam.<sup>195</sup> Een van de leden – volgens Hans Meijer ging het om A.W.J. Caron, de directeur van Unilever in Indonesië – gaf Buitenlandse Zaken heimelijk te kennen dat hij Nieuw-Guinea als een welkome ‘bliksemafleider’ zag.<sup>196</sup> Het was een tendens die in de jaren daarop sterker werd. Terwijl de diplomatieke spanningen tussen Den Haag en Jakarta als gevolg van de Nieuw-Guineakwestie toenamen, leek binnen een deel van het bedrijfsleven juist het vertrouwen te groeien dat het uiteindelijk wel los zou lopen met de door Indonesische politici geuite dreigingen (zie hoofdstuk 4).<sup>197</sup>

Anders dan de Nederlandse politiek bleef het mederendeel van de ondernemers nadrukkelijk voorstander van overdracht, maar tegelijkertijd viel er vanaf omstreeks 1954 ook een toenadering tussen een deel van het bedrijfsleven en “de” politiek waar te nemen, als het ging om de risico-inschatting van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek.<sup>198</sup> Beide partijen raakten op basis van onderlinge communicatie, gedeelde ervaringen en contacten met Indonesische politici en ambtenaren ervan overtuigd dat het de risico’s voor het Nederlandse bedrijfsleven beperkt bleven. Drees verwoordde dat gedeelde gevoel misschien nog wel het beste, toen de ministerraad eind 1954 over de risico’s van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek sprak: ‘Niemand kan zeggen wat er tenslotte zal gebeuren, maar [ik] zie geen reden voor een paniekstemming’, aldus de premier.<sup>199</sup>

## AFSCHIED VAN INDIË: ONTWIKKELINGSPOLITIEK

### ECONOMISCHE KANSEN

Het snelle naoorlogse economische herstel was ook een enorme stimulans voor de Nederlandse tweede koloniale bezetting van westelijk Nieuw-Guinea. Het gaf Den Haag en Hollandia de armslag om de sociale en economische ontwikkeling van het gebied ter hand te nemen.<sup>200</sup> Dat dit een lange weg was, vol vallen en opstaan, was van meet af aan duidelijk. Ook de politici en ambtenaren die hoopten dat Nederlands Nieuw-Guinea op termijn in economisch opzicht winstgevend zou worden, vermoedden dat het geen el dorado was. Het gebied zou wellicht nooit zo lucratief worden als de Molukken met hun specerijen of Java en Sumatra met hun koffie-, thee- en kininecultures waren geweest. Maar dat betekende volgens hen nog niet dat Nederlandse bedrijven er op den duur er geen geld konden verdienen. Verschillende olieputten die in de jaren dertig nabij Sorong in het uiterste westen van Nieuw-Guinea geslagen waren, dreigden halverwege de jaren vijftig alweer droog te vallen, maar er bleef tegelijkertijd nog zoveel te ontdekken.<sup>201</sup>

<sup>195</sup> Idem.

<sup>196</sup> NA, Collectie L.G.M. Jaquet map 24: Memorandum DOA/OP aan Chef DOA, no. 292, 13/10/1954. Zie ook: Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 553: noot 84, p. 569.

<sup>197</sup> NIB/DB record 4714: Hagenaar 485 aan ministerie, 2/7/1956; NIB/DB record 6497: Memorandum DBI/EF aan DBI/Z no. 15, 25/5/1956. Zie ook: Baudet en Fennema, *Het Nederlands belang bij Indië*, 131.

<sup>198</sup> NIB/DB record 6497: Memorandum DBI/EF aan DBI/Z no. 15, 25/5/1956.

<sup>199</sup> NIB/DB record 410: notulen ministerraad 6/12/1954.

<sup>200</sup> Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld*, 134.

<sup>201</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 286-287. Zie ook: Van Baal, *Ontglipt verleden. Deel II*, 344-347; Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld*, 38-40; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 265-267.



Niet alleen Nederlandse politici, ambtenaren en verschillende kenners van de regio bleven wat dat betreft hoop en geduld houden. Ook het Nederlandse, Amerikaanse en Japanse bedrijfsleven zouden interesse blijven tonen in Nederlands Nieuw-Guinea.<sup>202</sup> Het feit dat het een betwist gebied was, en bovendien door de gebrekkige openlegging nog zeer moeilijk toegankelijk, maakte veel bedrijven in de jaren vijftig echter terughoudend om grote investeringen te doen in exploratie en bodemonderzoek.

Verschillende Nederlandse en Amerikaanse ondernemingen zouden niettemin hun geluk beproeven. In 1960 had een Nederlands-Amerikaanse combinatie succes: de Nederlandse Oost Borneo Maatschappij en het Amerikaanse Freeport troffen in het Carsztensgebergte grote hoeveelheden koper, goud en zilver aan. Het bleek volgens de leiding van Freeport te gaan om *'the largest above-ground outcrop of base metal ore in the world.'*<sup>203</sup> De werkelijke omvang en het belang van de site werden pas duidelijk nadat dat Den Haag afstand had moeten doen van het gebied, maar de vondst rechtvaardigde (achteraf) de verwachting die verschillende Nederlandse politici en ambtenaren koesterden omtrent de economische potentie van Nederlands Nieuw-Guinea. In economische opzicht is de tragiek van het Nederlandse Nieuw-Guinea-avontuur wellicht niet zozeer dat het Nederland in de jaren vijftig vooral geld heeft gekost,<sup>204</sup> maar dat het koloniale tijdperk te kort heeft geduurd om er de vruchten van te plukken.

Nederlands Nieuw-Guinea als mogelijk wingewest is echter nooit een argument geweest waarmee Nederlandse politici te koop hebben gelopen, of de koloniale ontwikkeling van het gebied publiekelijk rechtvaardigden. In de late jaren veertig en vroege jaren vijftig was bijvoorbeeld minister Van Maarseveen, mede gegeven de interesse van Japan en Australië in het gebied (zie hoofdstuk 3), eerder geneigd om over de vermeende economische kansen te zwijgen 'uit gevaar voor ongezonde belangstelling'.<sup>205</sup> Tegelijkertijd was er ook een zekere schroom merkbaar. Anders dan voor de oorlog golden economische motieven immers steeds minder als aanvaardbare argumenten om het kolonialisme publiekelijk te rechtvaardigen. Het idee van de kolonie als potentiële *cash cow* raakte steeds meer uit de gratie. Dat hintte te zeer aan koloniale uitbuiting; en de tweede koloniale bezetting als zodanig ontleende haar publieke rechtvaardiging nu juist aan de suggestie dat het aan dergelijke vooroorlogse misstanden een einde maakte.<sup>206</sup>

Net als de wens om via het behoud van Nederlands Nieuw-Guinea als staat en maritieme mogendheid een vinger in de pap te houden in Azië, zouden de economische motieven in Den Haag vooral achter de schermen een rol spelen. Naar buiten toe werd de Nederlandse koloniale bezetting in het begin van de jaren vijftig geheel toegesneden en ingepast in de ethische en strategische discours van het naoorlogse kolonialisme: Nederland zou zich als goede bestuurder, en met volle instemming van de inheemse bevolking, in een van de nieuwe koloniale kernregio's inzetten voor de creatie van een stabiele Papoeastaat, die op termijn een bolwerk kon vormen tegen het oprukkende communisme in Azië.<sup>207</sup>

---

<sup>202</sup> Zie bijvoorbeeld: W.C. Klein (ed.), *Nieuw-Guinea. De ontwikkeling op economisch, sociaal en cultureel gebied, in Nederlands en Australisch Nieuw-Guinea. Deel I t/m III* (Den Haag: Staatsdrukkerij 1953). Zie ook: Van Esterik, *Bastion*, 81-83.

<sup>203</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 288-289.

<sup>204</sup> Lijphart, *Trauma*, 47.

<sup>205</sup> NIB Deel XIX, no. 372, p. 729: Vergadering Commissie van Negen, 9/9/1949.

<sup>206</sup> Vanthemsche, *Congo*, 69-70; Marc Michel, *Décolonisations et émergence du tiers monde* (Paris: Hachette Supérieure (1993) 2005 2e édition) 94-98; Darwin, *The Empire project*, 570-574.

<sup>207</sup> HTK, 21/12/1954, p. 615 (Goedhart); Hans Meijer, 'Het uitverkoren land'. De lotgevallen van de Indo Europese kolonisten op Nieuw-Guinea (1949-1962)', in: *Tijdschrift voor Geschiedenis* 112 (1999) 376 – 377: Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 250-255.

Opvallende afwezigheid in de argumentatie, zowel voor als achter de schermen, was het voornemen om van Nederlands Nieuw-Guinea een vestigingskolonie te maken. Het was gedurende het interbellum en de jaren veertig een van de, zo niet dé voornaamste rationale geweest achter de uitzondering van het gebied, maar het idee stierf na de eigenlijke soevereiniteitsoverdracht verrassend snel een stille dood. Hoewel enkele duizenden Indische Nederlanders zich in Nieuw-Guinea vestigden, bleef grootschalige emigratie van Indonesië uit.<sup>208</sup> Ook vanuit Nederland zou er nooit een serieuze stroom kolonisten richting het gebied vertrekken. In de loop van de jaren vijftig zouden in totaal zo'n 11.000 Indische Nederlanders samen met zo'n 7.000 Nederlanders (al of niet tijdelijk) zich in Nederlands Nieuw-Guinea vestigen, waarbij de meesten dienst hadden in het koloniale bestuursapparaat.<sup>209</sup>

Veruit de meeste Indo-Europeanen kozen ervoor om naar elders te vertrekken. De anti-Nederlandse maatregelen in 1950 (veel ambtenaren die ontslagen werden, waren van Indisch-Nederlandse komaf) en de snelle verslechtering van de Nederlands-Indonesische betrekkingen zorgden, samen met het simpele feit dat Nederlands Nieuw-Guinea nog nauwelijks was opengelegd, ervoor dat een vertrek naar Nederland, Australië of de Verenigde Staten de meest realistische optie werd voor hen die Indonesië op korte termijn wilden verlaten.<sup>210</sup>

Het was een ontwikkeling waar praktisch niemand in Indonesië en Nederland rekening mee had gehouden. Zij zorgde er wel voor dat het kabinet-Drees III Nederlands Nieuw-Guinea in 1952 zou afschrijven als vestigingskolonie, waarmee de realisatie van het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's oftewel koloniale *state building* in de context van de Koude Oorlog de voornaamste publieke rechtvaardiging van de Nederlandse tweede koloniale bezetting naar voren kwam.<sup>211</sup>

## MODEL AFRIKA EN MODEL PACIFIC

Het afschrijven van Nederlands Nieuw-Guinea als thuisland voor Indische Nederlanders zorgde voor een verdere ontkoppeling met het oude Indië. Dat gold ook voor de koloniale ontwikkelingspolitiek waarmee Nederland het gebied en de Papoea's wilde opstoten in de vaart der volkeren. De stelling van Ulbe Bosma dat 'zowel de [koloniale] ambtenaar als de empire builder [daarbij] redeneerden vanuit een verdwenen Indische werkelijkheid' is in absolute zin lastig vol te houden.<sup>212</sup> Wellicht dat sommige oud-Indische ambtenaren die in Nederlands Nieuw-Guinea nieuw emplot vonden zo dachten, maar voor veel Nederlandse politici en ambtenaren was en bleef de koloniale ontwikkeling van Nederlands Nieuw-Guinea een nieuw en op zichzelf staand project, dat weinig van doen had met het oude Indië.

Deze benadering is weer terug te voeren op het in Hollandia en Den Haag breed gedragen idee dat Nederlands Nieuw-Guinea een niet-Indonesisch gebied was, en een heel andere aanpak vergde. Deze zienswijze was al in 1945 gepropageerd door Jan van Eechoud, de eerste Nederlandse resident van Nederlands Nieuw-Guinea. Zoals we in hoofdstuk 1 hebben gezien, vond hij dat Nederland waar het de ontwikkeling van het gebied betrof zich moest 'spiegelen

<sup>208</sup> Meijer, 'Het uitverkoren land', 377; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 250-251, 259-260.

<sup>209</sup> Meijer, 'Uitverkoren land', 382; Zie ook: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 291.

<sup>210</sup> F. Van Gogh, 'Kleine landbouw en kolonisatie,' in: Klein (ed.), *Nieuw-Guinea. Deel II*, 171-172; Bosma, 'Nederlands Nieuw-Guinea en de late Empire builders,' 4.

<sup>211</sup> Meijer, 'Het uitverkoren land', 377; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 250-251, 259-260.

<sup>212</sup> Bosma, 'Nederlands Nieuw-Guinea en de late empire builders', 25.

aan wat in Afrika gebeurt.’<sup>213</sup> Ook van Eechouds opvolger Jan van Baal kwam bij zijn aantreden in 1953 vrijwel meteen tot de conclusie dat Nederland niets had aan het voorbeeld van Indië, en dat de prestaties van de andere koloniale mogendheden in de Pacific, Afrika en de Caraïben, als leidraad moesten gelden: ‘Daar was men verder en daar lag het voorbeeld,’ aldus Van Baal.<sup>214</sup>

In Den Haag was eenzelfde tendens te bemerken. Ook daar werd de conclusie getrokken dat Nederland niets had aan de ervaring die voor de oorlog in Indië was opgedaan.<sup>215</sup> Dat bleek bijvoorbeeld uit het in 1953 gepubliceerde *Rapport toekomstige ontwikkeling van Nieuw-Guinea*. Dit rapport was opgesteld door een speciaal ingestelde interdepartementale studiecmissie bestaande uit ambtenaren van Uniezaken en Overzeese Rijksdelen, Buitenlandse Zaken, Algemene Zaken en Financiën. De commissie moest zich buigen over de vraag hoe Nederland zijn Nieuw-Guineabeleid in lijn kon brengen met de door de VN opgestelde richtlijnen voor de ontwikkeling van niet-zelfbesturende gebieden, de eufemistische naoorlogse benaming voor koloniën.<sup>216</sup> Naar Nederlands-Indië werd niet meer gekeken. De commissie stelde, net als Van Eechoud en Van Baal, vooral de sociale en economische ontwikkelingspolitiek die de andere koloniale mogendheden in Afrika en de Pacific implementeerden ten voorbeeld.<sup>217</sup>

Met name Belgisch Congo werd gebruikt als spiegel voor Nederlands Nieuw-Guinea. De Belgische kolonie groeide in de jaren vijftig uit tot een voorbeeld voor de Nederlandse ontwikkelingspolitiek.<sup>218</sup> Congo gold eveneens als een van de minst ontwikkelde gebieden op aarde, waar net als in Nieuw-Guinea nog stammen leefden die niet of nauwelijks in aanraking waren gekomen met het koloniale bestuur. Een van de belangrijkste lessen die de interdepartementale studiecmissie, en ambtenaren als Van Eechoud en Van Baal uit de vergelijking met Congo en trokken, was het tempo waarin de ontwikkeling van de Papoea zich moest voltrekken.<sup>219</sup> De samenstellers van het *Rapport toekomstige ontwikkeling van Nieuw-Guinea* refereerden daarbij aan de opmerkingen van André Deque, de Belgische minister van Koloniën:

‘Men zal de Papoea, naar gelang hij onder bestuursinvloed komt, niet zonder meer in het economische proces kunnen inschakelen. Zijn ontwikkeling zou daarbij ten zeerste in gevaar komen en zonder voorafgaande opvoeding zou hij bovendien niet voldoen aan de gestelde verwachtingen (...) afgezien nog van de schade die

---

<sup>213</sup> NA, Ministerie van Koloniën, inv. nr. 2.10.29: Rapportage Indonesië 1945-1950 nr. 780; Jaarverslag 1947 van de residentie Nieuw-Guinea, p. 19-28, 103-118; Jan van Eechoud, *Vergeten Aarde. Nieuw-Guinea* (Uitgeverij V.H.C. de Boer – Amsterdam 1951) 207-208, 217, 219-220.

<sup>214</sup> Van Baal, *Ontglipt verleden. Deel II*, 216-218, 264.

<sup>215</sup> Zie ook: Klein (ed.), *Nieuw-Guinea. De ontwikkeling op economisch, sociaal en cultureel gebied, in Nederlands en Australisch Nieuw-Guinea. Deel I t/m III*, passim. Deze studie, onder redactie van Dr. Ir. W.C. Klein, was in 1949 in opdracht van de regering-Drees-Van Schaik opgezet om het goeddeels onontdekte Nieuw-Guinea in al zijn facetten (economisch, sociaal, cultureel, geologisch, klimatologisch, etnisch etc.) in kaart te brengen. De samenstellers, een keur aan academisch specialisten en koloniale ambtenaren, verwijzen in het driedelige eindresultaat ook niet naar de ervaringen die Nederland in de voorgaande decennia had opgedaan had bij de ontwikkeling van Indië.

<sup>216</sup> NA, archief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945 – 1955 inv. nr. 13455: Rapport Toekomstige ontwikkeling van Nieuw-Guinea (Den Haag 1953) 58-60, 119, 151-159; HTK, 1954-1955 Memoire van antwoord no.13, 24 november 1954 (Vaststelling van de begroting van Nieuw-Guinea voor dienstjaar 1953/1954); Maarten Kuitenbrouwer, *De ontdekking van de Derde Wereld. Beeldvorming en beleid in Nederland 1950 -1990* (Den Haag: Sdu uitgevers 1994) 38; Vincent Kuitenbrouwer, ‘Beyond the ‘Trauma of Decolonization,’ 311-314.

<sup>217</sup> NA, archief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945 – 1955 inv. nr. 13455: Rapport Toekomstige ontwikkeling van Nieuw-Guinea, 56, 58, 60, 119, 152 (Congo), 151-153, 156 (Brits-Afrika: Nigeria, Kenya, Noord-Rhodesië), 157-158 (Brits en Frans Afrika), 262-263, 307 (Australisch Nieuw-Guinea). Zie ook: Van Baal, *Ontglipt Verleden*, 216.

<sup>218</sup> Vergelijk: Bosma, ‘Nederlands Nieuw-Guinea en de late empire builders’, 3. Zie ook: Lijphart, *Trauma*, 106, 141, 143.

<sup>219</sup> Van Baal, *Ontglipt Verleden. Deel II*, 262-263.

aan zijn geest wordt toegebracht door de automatische ontworteling uit zijn adatsfeer. (...) Er is een langdurige opvoeding voor nodig. In dit verband worde een uitspraak aangehaald van de Belgische minister van Koloniën: “die wagen moet evenwel door de paarden van de opvoeding worden getrokken; zo niet, dan ligt in betere lonen een gevaarlijk element van stuurloosheid en ontbinding. Meer alcohol wordt dan wellicht een levensprogram”.<sup>220</sup>

### *Egocentrisch paternalisme?*

De zoektocht naar het juiste ontwikkelingsvoorbeeld voor Nederlands Nieuw-Guinea werpt ook een ander licht op de stelling van Lijphart dat de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek in ethisch opzicht gekenmerkt werd door een ‘egocentrisch’ paternalisme, waarbij de Papoea’s feitelijk gebruikt werden om de eigen fantoompijnen te verzachten die volgden op het verlies van de grootse koloniale missie in Indië.<sup>221</sup> Het is waar dat missiedrang diep verankerd lag in de Nederlandse koloniale politiek en mentaliteit en dat zij in de bescherming en opvoeding van de Papoea’s een nieuwe kans vond om zich te doen gelden. Maar dat betekent nog niet dat zij primair egocentrisch was. De neiging van politici als Van Maarseveen en Luns om Nederlands Nieuw-Guinea als wingewest respectievelijk internationaal-politieke pion te zien daargelaten, waren de meeste beleidsmakers en politici werkelijk begaan met het lot van de Papoea’s. Die betrokkenheid, en de oprechtheid ervan, ontkennen, is absurd en doet geen recht aan de verantwoordelijkheid die velen in Den Haag en Hollandia voelden voor de Papoea’s en het zelfbeschikkingsrecht.<sup>222</sup>

Het oordeel gaat ook voorbij aan de goede verstandhouding die de Nederlanders en de Papoea’s in Nieuw-Guinea ontwikkelden. Deze ging terug tot voor de oorlog en zou in de jaren veertig en vijftig alleen maar sterker worden. De Papoea’s zagen Nederland meer en meer als beschermheer en buffer tegen de Indonesische annexatiedrang. Het contact liep niet altijd even vlot en vreedzaam. Zeker bij het onder bestuur brengen van de binnenlanden zou in de jaren vijftig ook de nodige dwang te pas komen, soms zelfs geweld. In 1957 zou een confrontatie tussen Nederlandse militairen en Papoea’s in de Baliemvlei uit de hand lopen. Er vielen aan de kant van de Papoea’s tientallen doden. “Baliem” was echter een incident en niet representatief voor de verhouding tussen de Papoea’s en de Nederlanders. Dat was en bleef er een van opmerkelijke harmonie en samenwerking.<sup>223</sup>

De goede verstandhouding tussen Nederland en de Papoea’s betekende niet alleen een stimulans en een rechtvaardiging voor de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek, maar zou uiteindelijk ook een complicerende factor worden. Het is zeer de vraag of de Nieuw-Guineakwestie wel zo hoog was opgelopen als de Papoea’s zich in de loop van de jaren vijftig tegen de Nederlandse tweede koloniale bezetting hadden gekeerd. Wellicht dat een gebrek aan steun vanuit de Papoea-samenleving voor het volvoeren van de Nederlandse koloniale ontwikkelingspolitiek het voor Den Haag gemakkelijker had gemaakt om afstand te doen van het gebied, bijvoorbeeld via de overdracht aan Indonesië of via de creatie van een VN-trustschap.

Maar dat gebeurde niet en de Nederlandse tweede koloniale bezetting bleek in dat opzicht een van de uitzonderingen te zijn. Anders dan de inheemse bevolking in de meeste Britse, Franse, Portugese en Belgische koloniën in Afrika zouden de Papoea’s tot aan de overdracht aan Indonesië in 1962 zich nadrukkelijk blijven uitspreken vóór het handhaven van het Nederlandse koloniale gezag.<sup>224</sup> Deze loyaliteit en steun voedde de Nederlandse missiedrang

---

<sup>220</sup> Rapport Toekomstige ontwikkeling van Nieuw-Guinea, 55.

<sup>221</sup> Lijphart, *The Trauma of Decolonization*, 286.

<sup>222</sup> Vergelijk: Penders, *The West New Guinea Debacle*, 440-441; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 147, 174.

<sup>223</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 294-299.

<sup>224</sup> Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 9-11.

en de neiging om de hakken tegenover Indonesië in het zand te zetten. Temeer daar de harmonieuze samenwerking een van de voornaamste redenen werd voor de belangrijkste Europese koloniale mogendheden, alsmede Australië en, zij het minder openlijk, de Verenigde Staten om hun steun uit te spreken voor het behoud van het Nederlandse kolonialisme in Melanesië.



### HOOFDSTUK 3

## De bondgenoten en Nieuw-Guinea, 1949-1955

Jaques De Buzon was een man met een missie. De Franse consul in Hongkong was in het najaar van 1953 door zijn superieuren van het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken op een inspectiereis naar Nederlands Nieuw-Guinea gestuurd.<sup>1</sup> De Franse kennis van het gebied was beperkt, en het was aan Buzon om dat hiaat te vullen. De Fransen wilden nu wel een weten waar Den Haag en Jakarta precies om streden. Zij hadden zich tot dan toe afzijdig kunnen houden in het conflict, maar de verwachting was dat Frankrijk gegeven de oplopende spanningen binnenkort partij moest kiezen. De vraag was echter: voor wie?

De Buzon arriveerde op 20 oktober 1953 voor een reis van negen dagen door de Nederlandse kolonie. Hij werd er met alle egards door de Nederlandse autoriteiten ontvangen en in de volgende dagen getrakteerd op een goedverzorgde tour door het noordelijke deel van het gebied. Hij sprak uitgebreid met de pas aangetreden gouverneur-generaal Van Baal, verschillende andere Nederlandse ambtenaren, kolonisten en Papoea's. Uit zijn lijvige verslag blijkt dat de Nederlandse tweede koloniale bezetting van het gebied hem de nodige hoofdbrekens bezorgde.

Om te beginnen was hij zeer onder de indruk van de Nederlandse ontwikkelingspolitiek. Hij was lovend over de inspanningen die het gouvernement zich getroostte om de leefomstandigheden van de Papoea's te verbeteren. Hij verbaasde zich over de goede verstandhouding tussen de Nederlanders en de Papoea's, die welhaast het spiegelbeeld vormde van de relatie tussen de Nederlanders en de Indonesische nationalist in de late jaren veertig:

*'Si la colonisation hollandaise a souvent été stigmatisé pour sa brutalité à l'égard des autochtones, pareil reproche ne saurait être adressé à ceux qui ont la charge de la Nouvelle Guinée et de sa population. J'ai été frappé de constater l'évidente cordialité des rapports entre colonisateurs et colonisés; il n'existe chez ces derniers aucune apparence de crainte ou de servilité, mais par contre la sympathie et la confiance sont manifestes.'*<sup>2</sup>

De Buzon bemerkte ook enige compensatiedrang bij zijn Nederlandse gesprekspartners die de nieuwe Nederlands koloniale missie in Melanesië ook zagen als een kans om een deel van het met Indië verloren gegane prestige te behouden en als politieke speler in Azië actief te blijven.

Voorts had hij zijn bedenkingen over de economische aspecten van het nieuwe Nederlandse koloniale avontuur. Hij betwijfelde of westelijk Nieuw-Guinea ooit winstgevend zou worden. De vermoede bodemschatten boden perspectief, maar had Nederland het kapitaal en het geduld om de inspanningen die de ontginning van het gebied vergden, vol te houden? Moest Nederland er überhaupt aan willen beginnen, gegeven de spanningen met Indonesië en

---

<sup>1</sup> AMAE, série ONU 1944-1959 carton 108, liasse Nouvelle Guinée Hollandaise décembre 1949-janvier 1950 : Asie-Océanie (no ?) à monsieur le consul général de France à Hong-Kong – mission en Nouvelle Guinée Occidentale ?/ ?/1953.

<sup>2</sup> AMAE, série ONU 1944-1959 carton 108, liasse Nouvelle Guinée Hollandaise décembre 1949-janvier 1950 : Note Asie-Océanie : Rapport de notre Consul Général à Hong Kong en date du 17 novembre 1953, p. 16.

de mogelijke repercussies op de grote economische belangen in dat land? Tegelijkertijd voelde hij ook voor de stelling van Van Baal dat Nederland weinig zou winnen bij de overdracht van het gebied aan Indonesië, gegeven de vele interne problemen waar de voormalige kolonie mee kampte. ‘Verleidelijk’, zo noemde hij Van Baals overtuiging dat overdracht de radicale krachten in Indonesië zou stimuleren om een nieuwe bliksemafleider te zoeken, waarbij ze hun pijlen wellicht zouden richten op de Nederlandse economische belangen in Indonesië.<sup>3</sup>

Over welke kant Frankrijk moest kiezen, zou De Buzon zich in zijn rapportage niet uitspreken. Hij had de strikte opdracht gekregen om enkel zakelijk verslag te doen van zijn bevindingen en zich te onthouden van adviezen; het was niet aan een diplomaat, maar aan de ambtenaren van het ministerie van Buitenlandse Zaken om te bepalen hoe Frankrijk over kwesties als Nieuw-Guinea dacht. Zij zouden vervolgens mede op basis van De Buzons verslag concluderen dat het behoud van de Nederlandse presentie op westelijk Nieuw-Guinea in zowel juridisch, strategisch als moreel opzicht de enige juiste keuze was en adviseerden de regering-Mendès France om zich vierkant achter Nederland te scharen.<sup>4</sup> Aldus geschiedde: vanaf 1954 manifesteerde Frankrijk zich als een uiterst loyale bondgenoot van Nederland in de Nieuw-Guineakwestie. Het zou Den Haag tot het bittere einde in 1962 politiek en diplomatiek terzijde staan, en zelfs militair-logistieke steun geven.<sup>5</sup>

De Franse Nieuw-Guineapolitiek is in het licht van de traumathese interessant. Veel historici zijn uitermate sceptisch over de mate waarin Nederland in de Nieuw-Guineakwestie op sympathie en steun kon rekenen van zijn bondgenoten. De Nederlandse ‘internationale positie’ was volgens De Geus ‘niet sterk’ en daarmee verwoordt hij de dominante teneur binnen de Nederlandse historiografie.<sup>6</sup> Ook deze conclusie is te herleiden tot Lijphart, die al in 1966 stelde dat ‘*few of Holland’s allies were sufficiently impressed*’ door de morele en strategische argumenten die Nederland aandroeg voor het behoud van Nederlands Nieuw-Guinea en daarom niet bereid waren ‘*to give meaningful support to the Dutch*’. Deze vaststelling vormde de basis van zijn vernietigende, maar breed aanvaarde conclusie dat ‘*Holland should and could have foreseen its inability to retain control over West New Guinea in the long run.*’

Er was echter dat vermaledijde dekolonisatietrauma: de dodelijke mix van blikvernuwende koloniale frustraties en ressentiment jegens het onafhankelijke Indonesië, die samen met een flinke dosis internationaal-politieke naïviteit ervoor zorgde dat de meeste Nederlandse politici in navolging van Luns signalen en waarschuwingen negeerden omtrent de onhoudbare Nederlandse positie op Nieuw-Guinea.<sup>7</sup> Zij konden volgens Lijphart daarom enkel met ‘schoktherapie’ uit hun gedoemde koloniale droom gewekt worden. Het waren de Amerikanen die in 1962, na de zaak jarenlang hoofdschuddend te hebben aangezien, hun verantwoordelijkheid namen en de Nederland de noodzakelijke schok toebrachten door het te dwingen om het gebied alsnog over te dragen aan Indonesië.<sup>8</sup>

---

<sup>3</sup> AMAE, série ONU 1944-1959 carton 108, liasse Nouvelle Guinée Hollandaise décembre 1949-janvier 1950 : Note Asie-Océanie : Rapport de notre Consul Général à Hong Kong en date du 17 novembre 1953, p. 34-37.

<sup>4</sup> Archives Rapatriées d’ambassade de La Haye, Carton 167 Nouvelle Guinée 1951/1954: Note de la Direction Asie-Océanie, 13 août 1954.

<sup>5</sup> Stol, ‘De enige zekere bondgenoot’, 21-33.

<sup>6</sup> De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 94. zie bijvoorbeeld: Brouwer, *Regeren zonder rood*, 239; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 335-431; Hellema, *De Karel Doorman naar Nieuw-Guinea*, 52-53; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 322-323; Penders, *The West New Guinea Debacle*, 291, 313-314, 364; Kersten, *Luns*, 118-119, 625.

<sup>7</sup> Lijphart, *Trauma*, 287, 289. Zie ook onder meer: Gase, *Misleiding of Zelfbedrog*, 125; Kersten, *Luns*, 625; Brouwer, *Regeren zonder rood*, 239; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 335-431.

<sup>8</sup> Lijphart, *Trauma*, 287-290; Vergelijk: Hofland, *Tegels lichten*, 75; Ben Koster, *Een verloren land. De regering Kennedy en de Nieuw-Guineakwestie 1961-1962* (Amsterdam: Baarn 1991) 28-29.



Het is een prachtige *sweeping statement*, maar met een zwakke kant: bewijsvoering. De conclusie dat de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek onder westerse bondgenoten geen wezenlijke sympathie of steun genoot, berust – zeker voor wat betreft de eerste jaren van de tweede koloniale bezetting – vaak meer op aannames dan op onderzoek. De beginjaren van het conflict worden in de literatuur stiefmoederlijk behandeld; de meeste auteurs snellen met zeven mijlslarzen door de fase waarin de Nieuw-Guineakwestie vorm kreeg en richten zich vooral op de late jaren vijftig en vroege jaren zestig: de fase waarin het conflict escaleerde en de vraag centraal kwam te staan of de Verenigde Staten bereid waren om Nederlands Nieuw-Guinea militair te verdedigen tegenover Indonesië.<sup>9</sup>

De gebruikelijke focus op de rol van de Amerikanen in de laatste jaren van het conflict heeft echter het beeld gegenereerd dat de Nieuw-Guineakwestie zich welhaast uitsluitend afspeelde op het kruispunt van de Nederlands-Indonesische-Amerikaanse betrekkingen. En dat analytische perspectief gaf op zijn beurt weer substantie aan Lijpharts conclusie dat het Nederlandse Nieuw-Guinea-avontuur al met al een zonderlinge onderneming was, die vooral grondde in ‘subjectief-psychologische’ (dat wil zeggen: typisch Nederlandse) factoren als een onvermogen om het verlies van Indië te accepteren, afkeer van de persoon Soekarno en een overschatting van de bereidheid van de bondgenoten om zich tegenover Indonesië in de context van de Koude Oorlog hard te maken voor het behoud van de Nederlandse tweede koloniale bezetting in Melanesië.<sup>10</sup>

In dit hoofdstuk, dat de eerste jaren van de Nieuw-Guineakwestie vanuit het perspectief van de betrokken westerse bondgenoten belicht, zal duidelijk worden dat dit beeld bijstelling behoeft. Wie de koloniale dimensie in het verhaal centraal stelt, en naast de Amerikaanse ook de Australische, Britse, Franse, Belgische en Portugese perceptie en standpuntbepaling in de Nieuw-Guineakwestie analyseert, merkt dat het bestaande beeld gaat kantelen. Dan wordt duidelijk dat de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek in het kader van de bredere Europese naoorlogse politiek meer sympathie en steun genoot onder de bondgenoten dan vaak is en wordt verondersteld. Dat blijkt niet alleen uit de communicatie tussen Nederlandse politici en ambtenaren met hun Amerikaanse, Britse, Franse, Belgische, Portugese en Australische collega’s, maar ook uit interne discussies en gedachtevorming binnen de verschillende betrokken westerse regeringscentra.

Met name dit laatste aspect levert een belangrijke correctie op de traumathese. Het toont dat praktisch alle door Nederland aangedragen argumenten – strategisch, ethisch en economisch – voor het behoud van Nieuw-Guinea door het merendeel van de betrokken westerse beleidsmakers en politici onderschreven werden. Dit bredere westerse perspectief maakt korte metten met de stelling dat de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek geënt was op subjectief-psychologische factoren (zoals het vermeende onvermogen om Indië los te laten en een door rancune ingegeven afkeer van Soekarno en zijn politieke geestverwanten in Indonesië).

“Objectief” is in de (geschied)wetenschap per definitie een problematische term, maar het is onmiskenbaar dat de Nederlandse argumenten om aan het gebied vast te houden als valide erkend werden door de meerderheid van de politici en beleidsmakers in Londen, Parijs,

---

<sup>9</sup> Belangrijke uitzonderingen zijn: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 308-320; Kersten, *Luns*, 110-148. Zij besteden uitgebreid aandacht aan de eerste fase van de Nieuw-Guineakwestie. Van der Maar en Meijer richten zich daarbij met name op de VS en benadrukken daarbij dat Amerika in de eerste fase de Nederlandse presentie op Nieuw-Guinea de facto steunde. Kersten heeft in tegenstelling tot Van der Maar en Meijer ook aandacht voor andere actoren als Groot-Brittannië en Australië, maar is daarentegen weer sceptischer over de mate waarin deze landen bereid waren om de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek te steunen.

<sup>10</sup> Lijphart, *Trauma*, 9. Zie verder onder meer: De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, p. 211ev.; Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 236-239; Hellema, *De Karel Doorman naar Nieuw-Guinea*, 185ev.; Kersten, *Luns*, 224, 625; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 336ev.; Penders, *The West New Guinea Debacle*, 290ev.; Jansen van Galen, *Afscheid van de koloniën*, 568; Vergelijk: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 722-724.

Brussel, Lissabon, almede Canberra en Washington. Deze erkenning, en de morele, diplomatieke en materiële steun die daaruit voortvloeiden voor de Nederlandse tweede koloniale bezetting, helpen verklaren waarom achtereenvolgende Nederlandse kabinetten na de ondergang van Indië weigerden om het gebied aan het onafhankelijke Indonesië over te dragen. In de periode ca. 1949 – ca. 1955 werd een reële basis van vertrouwen en hoop geschapen, waarop Nederland in latere jaren, toen de spanningen met Indonesië opliepen, kon voortbouwen.

De perceptie en houding van de betrokken westerse bondgenoten ontwikkelde zich in deze jaren grofweg in twee fasen. In 1949 en het overgangsjaar 1950 hielden alle bondgenoten, op Australië na, zich zo veel mogelijk afzijdig. Hoewel er al een duidelijke voorkeur te bespeuren was voor een voortzetting van het Nederlandse kolonialisme in westelijk Nieuw-Guinea, luidde de algemene conclusie dat Nederland en Indonesië de kwestie het beste onderling konden oplossen.

Het mislukken van de Nieuw-Guineaconferentie in december 1950 vormt een omslagpunt. De bondgenoten schaarden zich aanvankelijk achter het Nederlandse plan om de kwestie in *cold storage* te zetten, maar al snel bleek dat dit voor de Europese koloniale landen, in navolging van Australië, slechts een opmaat was voor het uitspreken van hun volledige politieke en diplomatieke steun voor de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek.

Deze steun vertaalde zich niet in concrete (militaire) verdragen en werd – om te voorkomen dat Indonesië zich in de context van de Koude Oorlog van het Westen af zou keren – publiekelijk nauwelijks benadrukt. Maar zij was er onmiskenbaar. Alleen de Verenigde Staten zouden de *cold storage*-formule handhaven, maar lieten *off the record* eveneens hun voorkeur blijken voor het behoud van de Nederlandse presentie in het gebied. Voor de goede diplomatieke verstaander was het omstreeks 1955 volkomen duidelijk: de doorstart van het Nederlandse kolonialisme in Melanesië genoot de steun van de belangrijkste westerse bondgenoten, inclusief de hoegenaamd neutrale VS.

## DE BONDGENOTEN EN HUN UITGANGSPUNTEN, 1949-1950

De toekomst van Nederlands Nieuw-Guinea was voor de Tweede Wereldoorlog nauwelijks een internationaal issue geweest. De perikelen rond de verdeling van het eiland Nieuw-Guinea in Nederlandse, Duitse en Britse c.q. Australische invloedsferen verstomden na de Eerste Wereldoorlog. Het internationale bedrijfsleven, met name uit de Verenigde Staten, Japan en Duitsland, alsook de Duitse en Italiaanse pers zouden met enige regelmaat interesse tonen in het gebied, maar de internationaal-politieke belangstelling voor het eiland zakte, zoals voor praktisch alle gebieden in de Stille Oceaan, veelal weer weg; alleen Japan zou bij tijd en wijle een begerig oog op de kolonie werpen.<sup>11</sup>

Pas in de Tweede Wereldoorlog kwam het gebied weer echt op de westerse politieke kaart te staan, toen het zijn strategische waarde bewees als bolwerk in de strijd tegen Japan. Een ander belangrijk moment was de vorming van de South Pacific Council in 1947, waarbij met name op aandringen van Australië ook Nederlands Nieuw-Guinea betrokken werd. Deelname aan deze regionale ontwikkelingsraad gaf legitimiteit aan de Nederlandse wens om het gebied te behouden (zie hoofdstuk 1). Maar pas vanaf 1949 zouden de westerse bondgenoten zich, als gevolg van de versnelde Nederlandse terugtocht uit Indië, intensiever met het vraagstuk van de toekomst van Nederlands Nieuw-Guinea gaan bemoeien.

---

<sup>11</sup> Zie voor de vrees voor de aspiraties van Japan in Batavia en Den Haag: Bob de Graaff, *'Kalm temidden van woedende golven,'* 260, 265, 292, 449 598.

Het was in de eerste plaats een zaak van de Angelsaksische bondgenoten: de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Australië. Amerika en Groot-Brittannië golden beide als machtsmakelaar in de regio en werden zowel door de Indonesische nationalistena als Nederland gevraagd om hun claim op het gebied te steunen. Het was echter Australië dat zich, als voogd van het oostelijk deel van het eiland, op dat moment het sterkst liet gelden, omdat het de toekomst van Nederlands Nieuw-Guinea als een zaak van levensbelang beschouwde. Voordat we het optreden van de VS en Groot-Brittannië onder de loep nemen, alsmede de andere Europese koloniale mogendheden – Frankrijk, Portugal en België – is het nodig om de stellingname van Australië uiteen te zetten. Niet alleen omdat het een belangrijke speler in de kwestie werd, maar ook omdat de Australische Nieuw-Guineapolitiek een bepalende factor was in de strategische analyses en Nieuw-Guineabeleid van de andere bondgenoten.

## AUSTRALIË

De Australische Nieuw-Guineapolitiek is aan de hand van het onderzoek van historici als Hilman Adil, Bob Catley, Vincensio Dugis en Hiroyuki Umetsu kort samen te vatten: binnen de Australische politieke elite, alsmede militaire kringen en de publieke opinie bestond er vanaf 1946 een duidelijke consensus dat de westelijke helft van het eiland in Nederlandse handen moest blijven.<sup>12</sup> De eensgezindheid in Canberra was zelfs groter dan in Den Haag en zou tot aan 1962 het Australische beleid bepalen. De Australische Nieuw-Guineapolitiek contrasteerde sterk met de koers die het land volgde in de kwestie-Indië. De regering van Labourleider Ben Chifley had zich in de jaren 1946-1949 opgeworpen als voorstander van een spoedige Indonesische onafhankelijkheid. Net als de Amerikaanse regering-Truman was zij van mening dat het kolonialisme in Zuidoost-Azië zijn langste tijd gehad had. In haar ogen had Nederland nog een belangrijke ondersteunende rol in het onafhankelijke Indonesië te vervullen, maar de dagen van Nederlands-Indië waren geteld.<sup>13</sup> De toekomst van Nederlands Nieuw-Guinea beschouwde zij echter als een ander verhaal.

Australische beleidsmakers en politici waren, niettegenstaande hun sympathie voor het Indonesische onafhankelijkheidsstreven, als de dood dat het onafhankelijke Indonesië greep kreeg op Nieuw-Guinea. Dat had alles te maken met veiligheidsoverwegingen en de ligging van het land: Australië was, gemeten naar bevolkingsaantal, een kleine westerse natie in Azië, omringd door grotere en (in potentie) veel machtiger niet-westerse volkeren. Nieuw-Guinea gold binnen het Australische veiligheidsdenken als het belangrijkste strategische bolwerk tegen een mogelijke invasie vanuit de omliggende landen. Het gebied had in de oorlog met Japan zijn waarde bewezen en moest daarom in westerse handen blijven.

Japan was met steun van de Verenigde Staten weliswaar verslagen in 1945, maar de opmars van het communisme in de regio vormde een nieuwe serieuze dreiging. In Malakka en Indochina waren al communistisch geïnspireerde opstanden uitgebroken. China, veruit het grootste land in de regio, zou in 1949 zelfs helemaal in handen van de communisten vallen. Ook de nieuwe, en met zijn zeventig miljoen inwoners in potentie zeer machtige buur Indonesië, was niet gevrijwaard van communistische subversie. De Republiek had in 1948 een communistische opstand in Madioen het hoofd weten te bieden, maar daarmee was het gevaar volgens de meeste Australiërs niet geweken. De PKI bleef een factor in de Indonesische

---

<sup>12</sup> Hilman Adil, *Australia's Relations with Indonesia 1945-1962* (Leiden 1973) 93-103; Bob Catley en Vincensio Dugis, *Australian-Indonesian Relations Since 1945. The Garuda and the Kangaroo* (Singapore & Sidney: Aldershot 1998) 21-24; Hiroyuki Umetsu, 'Australia's Response to the West New Guinea Dispute, 1952-53', in: *The Journal of Pacific History*, Vol. 39, no. 1 (2004), 70.

<sup>13</sup> Catley en Dugis, *Australian-Indonesian Relations Since 1945*, 18-19; Adil, *Australia's Relations with Indonesia 1945-1962*, 93.

politiek, en dat was voor de regering-Chifley genoeg reden om het zekere voor het onzeker te nemen en haar kaarten te zetten op het behoud van het Nederlandse kolonialisme in Melanesië.<sup>14</sup>

De Australische wens om Nederland als buffer in westelijk Nieuw-Guinea te houden, werd in de hand gewerkt door verschillende additionele motieven. In de eerste plaats waren de meeste Australische politici en beleidsmakers er net als hun Nederlandse collega's van overtuigd dat het gebied en zijn bewoners niet bij Indonesië hoorden, maar bij oostelijk Nieuw-Guinea en Melanesië. Ook in Canberra bestond weinig begrip voor de Indonesische stelling dat het gebied onderdeel was Indonesië, simpelweg omdat het deel had uitgemaakt van Nederlands-Indië en Soekarno in augustus 1945 had verkondigd dat de Republiek Nederland in alle gebieden van de archipel als soeverein zou opvolgen.<sup>15</sup> Minister van Buitenlandse Zaken Percy Spender zou in 1950 bijvoorbeeld verklaren dat de '*main Australian contention was that it would be a crime against humanity to arbitrarily divide a people who in any case are just beginning [to] grope toward civilization and who should be prepared through education and tutelage eventually [to] take [their] place in this world as [a] separate nation.*'<sup>16</sup>

Het was voor de meeste Australiërs bovendien een vanzelfsprekendheid dat de opvoedingstaak waar Spender naar verwees aan westerse landen als Nederland en Australië toeviel. Zij beschikten in hun ogen over veel meer kennis, expertise en middelen om de bevolking en minerale rijkdommen van Nieuw-Guinea tot (westerse) ontwikkeling te brengen. De verschillende Aziatische volkeren in de Indonesische archipel waren volgens veel Australiërs ontwikkeld genoeg om met structurele westerse technische en bestuurlijke bijstand zelfstandig te worden, maar dat betekende nog niet dat ze de gelijke waren van westerse volken, of in staat waren om de westerse beschavingsmissie in gebieden als Nieuw-Guinea over te nemen.<sup>17</sup>

Deze raciaal gekleurde "ethische" motieven leidden uiteindelijk weer terug naar het strategische motief. Ambtenaren van het Australische ministerie van Buitenlandse Zaken waarschuwden in de zomer van 1949 ook voor het gevaar dat de Indonesische machtsovername in westelijk Nieuw-Guinea '*might introduce the general Asiatic tendency towards the hatred of the white men into the territory.*'<sup>18</sup> Het behoud van de Nederlandse, dat wil zeggen *blanke* heerschappij in westelijk Nieuw-Guinea moest er eveneens voor zorgen dat de Papoea's in oostelijk Nieuw-Guinea de Australische voogdij bleven aanvaarden en Australië zijn eigen tweede koloniale bezetting op het eiland kon bestendigen.

Deze combinatie van in elkaar grijpende strategische en ethische motieven zorgde ervoor dat de regering-Chifley zich, niettegenstaande haar steun voor de Indonesische onafhankelijkheid, zoveel mogelijk achter Nederland schaarde op het Nieuw-Guineadossier tijdens de RTC-onderhandelingen in 1949. Als het aan haar had gelegen was de uitzondering van het gebied op dat moment al kortgesloten, bij voorkeur via de creatie van een door Nederland uitgevoerd VN-trustschap. Toen dat echter als gevolg van het felle Indonesische verzet niet mogelijk bleek, verleende zij haar steun aan het compromisvoorstel om de kwestie

---

<sup>14</sup> Adil, *Australia's Relations with Indonesia 1945-1962*, 93-99; Catley en Dugis, *Australian-Indonesian Relations Since 1945*, 21.

<sup>15</sup> Adil, *Australia's Relations with Indonesia 1945-1962*, 104-105, 106; NIB/DB record 1500: Schrijven Plv. Gezant te Canberra (Hasselman) aan Stikker, 11/2/1950.

<sup>16</sup> FRUS 1951 VOL VI, p. 1059-1060: The Ambassador in The Netherlands to the Secretary of State, 30/8/1950.

<sup>17</sup> NIB/DB record 1500: Schrijven Plv. Gezant te Canberra (Hasselman) aan Stikker, 11/2/1950; FRUS 1951 VOL VI, p. 251-252: Memorandum of Conversation by the Regional Planning Advisor of the Bureau of Far Eastern Affairs, 31/10/1951.

<sup>18</sup> Hiroyuki Umetsu, 'Australia's Response to the West New Guinea Dispute, 1952-53', in: *The Journal of Pacific History*, Vol. 39, no. 1 (2004), 61.

uit de onderhandelingen te tillen en een jaar aan te houden.<sup>19</sup> Zo kon de dekolonisatie van Indonesië gerealiseerd worden en zouden Nederland en Indonesië nog een jaar respijt krijgen om een compromis te vinden; een compromis waarbij de Nederlandse koloniale presentie in Melanesië, zo liet het Australische UNCI-lid T.K. Critchly weten, hopelijk voor langere tijd gegarandeerd bleef.<sup>20</sup>

### *De regering-Menzies*

Er bestaat weinig twijfel dat veel Australiërs hoopten dat uitstel van overdracht zou resulteren in afstel. Hoezeer zij gebrand waren op het frustreren van het Indonesische irredentisme bleek wel uit de opstelling van de nieuwe, liberale regering van Robert Menzies, die na Australische verkiezingen in december 1949 werd gevormd. Zij zou in 1950 herhaaldelijk verklaren dat Australië een Indonesische machtsovername op westelijk Nieuw-Guinea niet zou accepteren en Nederland zelfs verzoeken om het gebied desnoods aan Australië over te dragen.<sup>21</sup>

De nauwelijks verholen vijandigheid waarmee de regering-Menzies zich tegenover de Indonesische claim op westelijk Nieuw-Guinea stelde, werd vanaf 1950 nog versterkt door twee nieuwe ontwikkelingen. In de eerste plaats was er de neutralistische buitenlandpolitiek die de Indonesische politieke elite voorstond. Hoewel de eerste Indonesische kabinetten deze slechts met de mond beleden, zorgde hun weigering om zich in de Koreaoorlog in het westerse kamp te scharen, voor nieuwe onrust in Canberra. Het bevestigde de Australische veiligheidsaxioma's dat A) het onafhankelijke Indonesië een onzekere factor was in de strijd tegen het oprukkende communisme in Azië; en dat B) alles in het werk moest worden gesteld om Nederland (dat wel meevocht in Korea<sup>22</sup>) in Nieuw-Guinea te houden.<sup>23</sup>

Het Australische wantrouwen jegens Indonesië werd verder vergroot doordat verschillende Indonesische politici lieten doorschemeren dat hun territoriale ambities verder reikten dan westelijk Nieuw-Guinea. Zo verkondigde PNI-politicus Yamin in januari 1950 dat Indonesië 'niet compleet' zou zijn zonder Portugees Timor en Australisch Nieuw-Guinea. Ook de gematigde Hatta suggereerde in bedekte termen dat Indonesië in de toekomst mogelijk andere gebieden zou claimen. Soekarno en Hatta zelf zouden dergelijke suggesties snel weer desavoueren, maar dat kon het Australische wantrouwen niet wegnemen.<sup>24</sup> Integendeel, de angst voor Indonesische gebiedshonger zou in Canberra alleen maar toenemen.

Veel Australische politici en beleidsmakers raakten net als de hardliners in Den Haag ervan overtuigd dat de solidariteitsmakers de Nieuw-Guineakwestie vooral gebruikten om de aandacht af te leiden van de economische en sociale problemen in het land.<sup>25</sup> Het zorgde binnen de regering-Menzies voor de gelijklopende conclusie dat het apaiseren van de Indonesische claim op westelijk Nieuw-Guinea enkel een averechts effect kon hebben.

---

<sup>19</sup> Adil, *Australia's Relations with Indonesia 1945-1962*, 100-102; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 162.

<sup>20</sup> De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 254-255.

<sup>21</sup> NIB/DB record 1500: Schrijven Plv. Gezant te Canberra (Hasselman) aan Stikker, 11/2/1950; record 1521: Telegram Teppema (Canberra) aan ministerie 20/4/1950; NIB/DB record 1500: Schrijven Plv. Gezant te Canberra (Hasselman) aan Stikker, 11/2/1950. Zie ook: Umetsu, 'Australia's Response to the West New Guinea Dispute,' 62.

<sup>22</sup> Zie bijvoorbeeld: J.A. de Moor, 'Aan de Amerikanen overgeleverd. Nederland, de Verenigde Staten en de oorlog in Korea 1950-1953'. In: J. Hoffenaar en G. Teitler (red.), *De Koude Oorlog. Maatschappij en Krijgsmacht in de jaren '50* (Den Haag: Sdu Uitgeverij 1992) 163-197.

<sup>23</sup> Adil, *Australia's Relations with Indonesia 1945-1962* 94-97, 18-109; Umetsu, 'Australia's Response to the West New Guinea Dispute', 63-76.

<sup>24</sup> FRUS, 1950 Vol VI p. 1059-1060: The Ambassador in the Netherlands (Chapin) to the Secretary of State 30/8/1950; NIB/DB record 1618: Stikker aan hoge commissaris te Djakarta, 7/12/1950. Zie ook: Adil, *Australia's Relations with Indonesia 1945-1962*, 106-107; Catley en Dugis, *Australian-Indonesian Relations Since 1945*, 21.

<sup>25</sup> FRUS 1951 Vol VI Part I p. 747-749: Memorandum of Conversation by the Acting Secretary of State, 10/12/1951; Umetsu, 'Australia's Response to the West New Guinea Dispute,' 68, 73.

Kopstukken als Menzies, Spender (en diens opvolger in 1951 Richard Casey) vreesden dat de radicale krachten in Indonesië op zoek zouden gaan naar een nieuwe bliksemafleider en hun hongerige ogen op Australisch Nieuw-Guinea zouden richten.<sup>26</sup>

Hoewel de Australische analyse de Nederlandse op nagenoeg alle punten bevestigde en aanvulde, kon Australië Nederland gedurende het overgangsjaar niet verleiden tot verdere samenwerking op Nieuw-Guinea; de contacten bleven beperkt tot sociaaleconomisch overleg in de context van de South Pacific Council.<sup>27</sup> Hoewel het kabinet-Drees-Van Schaik westelijk Nieuw-Guinea wilde behouden, gaf het tot frustratie van de regering-Menzies nog voorrang aan een compromis en samenwerking met de Unie-partner Indonesië.<sup>28</sup> Dat zij Australië in 1950 op afstand hielden toont eens te meer dat Nederlandse politici zich in de Nieuw-Guineakwestie veel minder lieten leiden door emoties en rancune jegens het onafhankelijke Indonesië dan veel Nederlandse historici veronderstellen (zie hoofdstuk 2). De ministers Van Maarseveen, Drees en Stikker beschouwden de compromisloze Australische Nieuw-Guineapolitiek op dat moment eerder als een last dan een lust. De agressieve bemoeienis en compromisloze houding was koren op de molen van Soekarno en zijn politieke geestverwanten in Indonesië en maakte het zo voor Den Haag en Jakarta alleen maar moeilijker om aan het einde van het overgangsjaar tot een vergelijk te komen.<sup>29</sup>

Het Australische optreden was voor Van Maarseveen zelfs de voornaamste reden om het Indonesische kabinet-Hatta te beloven dat Nederland het gebied nooit aan een derde partij zou overdragen zonder Indonesië daarover te raadplegen.<sup>30</sup> Dat neemt niet weg dat er ook veel hardliners in Den Haag heimelijk verheugd waren over de Australische opstelling. Het verzekerde Nederland immers van een comfortabele *fall back*-positie. Als een compromis met Indonesië eind 1950 niet haalbaar bleek, kon Nederland zijn tweede koloniale bezetting van westelijk Nieuw-Guinea altijd nog met steun van Australië voortzetten.<sup>31</sup>

## DE VERENIGDE STATEN

De andere cruciale speler in de kwestie-Nieuw-Guinea was de Verenigde Staten. Gezien de ongekende machtspositie die het land in de Tweede Wereldoorlog in de regio verworven had, was het in potentie de arbiter in de twist tussen Nederland en Indonesië. Westelijk Nieuw-Guinea was voor de partij die de VS achter zich wist te krijgen; zoveel werd wel duidelijk in 1962. Nederlandse historici hebben de Amerikaanse rol in het conflict daarom ook uitgebreid bestudeerd. Ze hebben echter verrassend weinig geschreven over de Amerikaanse opstelling in de beginjaren.<sup>32</sup> En voor zover zij dit hebben gedaan, overheerst de scepsis ten aanzien van de vermeende steun die er binnen het Amerikaanse regeringsapparaat voor de Nederlandse tweede koloniale bezetting in Melanesië bestond.

<sup>26</sup> Penders, *The West New Guinea Debacle*, 327; Adil, *Australia's Relations with Indonesia 1945-1962*, 107; Catley en Dugis, *Australian-Indonesian Relations Since 1945*, 21-23.

<sup>27</sup> De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 59; Catley en Dugis, *Australian-Indonesian Relations Since 1945*, 2; Umetsu, 'Australia's Response to the West New Guinea Dispute,' 69.

<sup>28</sup> NIB/DB record 37: notulen ministerraad 24/4/1950; record 5375: Schrijven D.U. Stikker aan W. Drees 12/8/1950. Zie ook: De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 59

<sup>29</sup> NIB/DB record 1649: Stikker aan hoge commissaris te Djakarta, 28/4/1950; record 37: notulen ministerraad 24/4/1950; record 1681: Stikker aan hoge commissaris te Djakarta, 7/12/1950.

<sup>30</sup> NIB/DB record 37: notulen ministerraad 24/4/1950. Zie ook: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 163. Zie verder: Hans Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 153; Drees, *Zestig jaar levenservaring*, 264; Van Esterik, *Bastion*, 53.

<sup>31</sup> NIB/DB record 5375: Schrijven Stikker, no. 81504-6579GS, 12/8/1950; record 3262: Brief Beaufort aan Van Maarseveen, 13/11/1950.

<sup>32</sup> Zoals reeds aangegeven met uitzondering van: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 308-320; Kersten, *Luns*, 110-148.

Penders verwoordt het dominante beeld nog het beste als hij zegt dat de Amerika de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek ‘*grudgingly tolerated*’ in de context van de Koude Oorlog.<sup>33</sup> De regering-Truman (1946-1952) liet Nederland begaan en voerde, zoals Van der Maar en Meijer stellen, feitelijk een beleid van *wait and see*.<sup>34</sup> Maar het was niet van harte of overtuiging, temeer daar belangrijke bewindslieden als minister van Buitenlandse Zaken Dean Acheson al in de gaten zouden hebben dat de Nederlandse positie op Nieuw-Guinea op termijn onhoudbaar was.<sup>35</sup>

Het verhaal van de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek blijkt echter ingewikkelder. Amerika zou inderdaad – mede met het oog op de Koude Oorlog – een beleid van afwachten voeren en Nederland uiteindelijk in april 1962 dwingen om het gebied aan Indonesië over te dragen, maar dat het zo zou lopen, was ook voor de meeste Amerikaanse politici en beleidsmakers in de late jaren veertig en vijftig allerm minst evident. Dat had te maken met het bredere koloniale perspectief, het perspectief dat in de gebruikelijke analyse van de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek nauwelijks aan bod komt, en toont dat de Amerikaanse inhoudelijke beoordeling van de kwestie gunstiger was voor Nederland dan veel historici veronderstellen.

### *De Amerikaanse worsteling*

De Nieuw-Guineakwestie is in veel opzichten een schoolvoorbeeld van de Amerikaanse worsteling met de naoorlogse koloniale kwestie als zodanig. Die worsteling ging verder dan de vraag of het kolonialisme al dan niet een middel was om de opmars van het communisme in Azië en Afrika te stuiten, en in die hoedanigheid gesteund of opgeheven moest worden. Het vraagstuk presenteerde de Amerikanen ook grote morele dilemma’s.

Een intrinsieke afkeer van het kolonialisme, dat zijn wortels vond in het eigen succesvolle verzet tegen de Britse imperiale overheersing in de achttiende eeuw, werd gematcht door een overtuiging dat het kolonialisme ook zijn morele, praktische en strategische merites had. De Amerikaanse politieke elite werd in de naoorlogse decennia nog gedomineerd door blanke mannen van middelbare leeftijd, die er in meerderheid van overtuigd waren dat de meeste volkeren in Azië en Afrika het nog niet zonder westerse technische, economische en bestuurlijke assistentie konden stellen. Verschillende volkeren in tropisch Afrika en de Pacific waren in hun ogen zelfs zo “achterlijk” dat een voortzetting van het kolonialisme in die regio’s door de meeste Amerikaanse politici en beleidsmakers als een absolute noodzaak werd gezien; niet alleen om te voorkomen dat deze gebieden aan communistische penetratie ten prooi zouden vallen, maar ook omdat zij de introductie van westerse verworvenheden als goede gezondheidszorg, christendom en democratie in Afrika en

---

<sup>33</sup> Penders, *The West New Guinea Debacle*, 291. Vergelijk: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 322-323; Kersten, *Luns*, 119, 143; Hellema, *De Karel Doorman naar Nieuw-Guinea*, 33.

<sup>34</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 308-310. Van der Maar en Meijer nemen in het debat een aparte positie in. Ze zijn betrekkelijk positief over de mate van Amerikaanse (de facto) steun voor Nederland in de eerste jaren van de Nieuw-Guineakwestie, maar aan de andere kant uitermate sceptisch over de Amerikaanse houding vanaf omstreeks 1958 – en uiterst kritisch over de neiging van Luns om op Amerikaanse steun te blijven vertrouwen. Zie daarvoor: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, hoofdstuk 9 en 10.

<sup>35</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 309. Van der Maar en Meijer baseren hun suggestie dat Acheson de Nederlandse positie op termijn onhoudbaar achtte op het relaas van J.G. De Beus, de tweede man op de Nederlandse ambassade in Washington in de vroege jaren vijftig. Uit het verhaal van de Beus valt echter niet op te maken dat het daadwerkelijk om uitspraken van Acheson zelf gaat. Het blijkt veeleer te gaan om *assumpties van De Beus zelf* en met name zijn chef in Washington, ambassadeur Herman van Roijen, over Achesons visies. Zie J.G. de Beus, *Morgen, bij het aanbreken van de dag. Nederland driemaal aan de vooravond van oorlog* (Rotterdam: Ad. Donker 1977) 269.

de Pacific als een menselijke plicht beschouwden, een plicht die alleen met behulp van het voorlopige behoud van het westerse bestuur vervuld kon worden.<sup>36</sup>

Deze overtuiging, of liever gezegd morele impuls, speelde ook een belangrijke rol in de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek. Zij interfereerde met de prikkels die voortvloeiden uit het kille machtsdenken in de context van de Koude Oorlog, en zorgde ervoor dat het Amerikaanse beleidskompas regelmatig doldraaide en de Amerikaanse beleidselite in vertwijfeling bracht.<sup>37</sup> Het onvermogen van de Verenigde Staten, de natuurlijke arbiter in het conflict tussen Indonesië en Nederland, een duidelijke standpunt te formuleren over de toekomst van westelijk Nieuw-Guinea, was een van de voornaamste redenen waarom het conflict überhaupt kon ontstaan – en waarom het uiteindelijk tot een crisis kon uitgroeien.

De kern van de Amerikaanse worsteling met de Nieuw-Guineakwestie was dat de Amerikaanse ideeën over de politieke toekomst van Nederlands Nieuw-Guinea veel dichter bij die van de Nederlanders en Australiërs lagen dan vaak wordt verondersteld. In Washington ontstond na de Tweede Wereldoorlog weliswaar snel consensus dat het Europese kolonialisme in grote delen van Zuidoost-Azië niet langer te handhaven was, maar dat gold niet voor Melanesië en verwante eilandengroepen; het was een van de voornaamste regio's waar de Amerikanen nog een taak zagen weggelegd voor het Europese kolonialisme. Het gros van de Amerikaanse politici en beleidsmakers achtte een tweede koloniale bezetting van deze regio dan ook wenselijk en juichte de creatie van de South Pacific Council in 1946 toe.<sup>38</sup>

Het behoud van de Europese presentie in deze regio had naast ethische motieven echter ook een duidelijke strategisch doel. Eilanden als Nieuw-Guinea waren ook van militair belang voor de Verenigde Staten. Ze maakten immers deel uit van de zogenoemde *chain of strategic islands* die liep van Japan tot aan Nieuw-Guinea en Australië, en die door de Amerikanen was aangewezen als de eerste verdedigingslinie waar een mogelijke invasie van de VS vanuit Azië tegengehouden kon worden. Het was zaak dat de schakels in die eilandketen in handen bleven van betrouwbare strategische partners, als het even kon van formele bondgenoten van de VS.<sup>39</sup> Dit was de morele en strategische achtergrond waartegen de VS de Nieuw-Guineakwestie bezag toen deze in 1949 in de context van de dekolonisatie van Nederlands-Indië een probleem werd.

Uit onderzoek van de Amerikaanse historici Andrew Roadnight en Robert J. MacMahon blijkt dat de Amerikaanse regering-Truman minder sceptisch was over de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek dan veel van hun Nederlandse collega's aannemen. Wie de betrokken Amerikaanse beleidsmakers in 1949 op de man af zou vragen hoe zij de zaak geregeld wilden zien, zou een welhaast unaniem antwoord krijgen: voortzetting van de Nederlandse presentie, bij voorkeur in de vorm van een door Nederland geleid VN-trustschap.<sup>40</sup> Het was volgens minister van Buitenlandse Zaken Dean Acheson en de betrokken ambtenaren de ideale oplossing. Het leek hen in de eerste plaats een middel om het

---

<sup>36</sup> Roger Louis, *Imperialism at Bay*, 92, 236-238, 565.

<sup>37</sup> Vergelijk: Hellema, *De Karel Doorman naar Nieuw-Guinea*, 33.

<sup>38</sup> FRUS 1948 VOL VI: Policy Statement of the Department of State: AUSTRALIA, 18/8/1948.

<sup>39</sup> FRUS 1955-1957 VOL XII no. 298, p. 474-476: Memorandum of Conversation, 10/11/1954. Zie ook: Roger Louis, *Imperialism at Bay*, 351-354.

<sup>40</sup> Roadnight, *United States Policy Towards Indonesia in the Truman and Eisenhower Years*, 88; MacMahon, *Colonialism and Cold War*, 303. Dat was de oplossing die zowel de diplomaten die namens Amerika bij de Commissie van Goede Diensten van de VN (UNCI) betrokken waren: Cochran, en op de achtergrond de Amerikaanse ambassadeur in Den Haag, Chapin; alsmede ambtenaren van het Office of Western European Affairs van het State Department, Deputy Under Secretary Dean Rusk en Secretary of State Acheson zelf. Zie hiervoor ook: FRUS, 1949 Vol VII Part I, document 382: The Ambassador in the Netherlands (Chapin) to the Secretary of State, 30/10/1949; document 376: Memorandum by Mr. Frederick E. Nolting, jr., of the Western European Affairs, to the Secretary of State 20/10/1949; FRUS, 1949 Vol VII Part I, document 390: Memorandum of Conversation by Deputy Under Secretary of State (Rusk), 4/11/1949.



Nederlandse parlement gunstig te stemmen, waarmee wellicht het grootste obstakel voor de dekolonisatie van Nederlands-Indië werd weggenomen.<sup>41</sup>

Daarnaast garandeerde de constructie dat westelijk Nieuw-Guinea in betrouwbare handen bleef. Daarmee werden de Amerikaanse strategische noden, maar vooral die van bondgenoot Australië geadresseerd. Ten derde leek de vorm van een trustschap een antwoord te bieden op de Indonesische weerzin tegen de voortzetting van het Nederlandse kolonialisme in de archipel: de constructie zorgde ervoor dat Nederland feitelijk in naam en opdracht van de VN Nieuw-Guinea tot ontwikkeling zou brengen, waarmee volgens de Amerikanen het odium van imperialisme goeddeels kon worden weggepoetst, of in ieder geval aanzienlijk afgezwakt.<sup>42</sup> Ten slotte waren de betrokken Amerikaanse beleidsmakers er ook van overtuigd dat Indonesië op geen enkele wijze gediend was bij de incorporatie van Nederlands Nieuw-Guinea. Het jonge land had alle beschikbare middelen en aandacht nodig om de eigen economie en maatschappij te ontwikkelen en zou zich in hun ogen grandioos vertillen aan de beschavingstaak op Nieuw-Guinea; dat was en bleef voornamelijk een opdracht voor westerse landen als Nederland.<sup>43</sup>

De aperte Indonesische weigering om een VN-trustschap voor westelijk Nieuw-Guinea te accepteren gooide tijdens de RTC in Den Haag echter roet in het eten. Om de soevereiniteitsoverdracht te redden, schaalden de Amerikanen zich daarom net als de Australiërs achter het voorstel om de kwestie een jaar aan te houden.<sup>44</sup> De Amerikaanse opstelling betekende een belangrijke morele steun voor de Nederlandse koloniale ambities; Acheson en verschillende andere Amerikaanse ambtenaren en diplomaten lieten tijdens de onderhandelingen duidelijk merken dat zij waar het Nieuw-Guinea betrof op de hand van Nederland waren, en dat gaf vertrouwen in de toekomst.<sup>45</sup> Dat vertrouwen werd in de eerste maanden na de soevereiniteitsoverdracht versterkt, omdat de Amerikanen desgevraagd opnieuw aangaven dat zij een tweede Nederlandse koloniale bezetting onder VN auspiciën als de geëigende oplossing voor de Nieuw-Guineakwestie beschouwden.<sup>46</sup>

In de loop van het voorjaar werd de regering-Truman echter terughoudender in het bevestigen van haar visie; in april verkondigde zij zelfs volledig neutraal te willen blijven in het conflict.<sup>47</sup> Het was een reactie op de nieuwe spanningen die tussen Den Haag en Jakarta ontstonden als gevolg van de anti-Nederlandse maatregelen in Indonesië. Het werd de Amerikanen nu pas duidelijk hoe complex en problematisch de Nieuw-Guineakwestie

---

<sup>41</sup> FRUS, 1949 Vol VII Part I, document 382: The Ambassador in the Netherlands (Chapin) to the Secretary of State, 30/10/1949; document 376: Memorandum by Mr. Frederick E. Nolting, jr., of the Western European Affairs, to the Secretary of State 20/10/1949; FRUS, 1949 Vol VII Part I, document 390: Memorandum of Conversation by Deputy Under Secretary of State (Rusk), 4/11/1949; FRUS, 1950 Vol VI p. 987-991: The Deputy Under Secretary of State (Rusk) to the Assistant to the Secretary of Defense for Foreign Military Affairs and Military Assistance (Burns), 22/3/1950.

<sup>42</sup> Vergelijk: Roadnight, *United States Policy Towards Indonesia*, 73.

<sup>43</sup> PRO FO 371/76144: record of a conversation between Mr. Denning and M. Michiels 18/10/1949; Outward Telegram Commonwealth Relations Office no. 387, 26/10/1949; FRUS, 1950 Vol VI p. 985-987: The Deputy Under Secretary of State (Rusk) to the Assistant to the Secretary of Defense for Foreign Military Affairs and Military Assistance (Burns) 22/3/1950;

<sup>44</sup> FRUS, 1949 Vol VII Part I, document 382 en 383: The Ambassador in the Netherlands (Chapin) to the Secretary of State, 30/10/1949 resp. 31/10/1949.

<sup>45</sup> NIB Deel XX no. 18 (p. 44): Minister van Buitenlandse Zaken (Stikker) aan minister-president Drees, 22/9/1949; FRUS, 1949 Vol VII Part I, document 390: Memorandum of Conversation by Deputy Under Secretary of State (Rusk), 4/11/1949

<sup>46</sup> FRUS, 1950 Vol VI p. 1100-1105: Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Rusk) to the Secretary of State, 29/12/1950; FRUS, 1951 Vol VI Part I p. 753-755: Memorandum of Conversation by the Officer in Charge, Swiss and Benelux Affairs (Scott), 12/12/1951; NIB/DB record 5363: Schrijven ambassadeur Van Roijen aan ministerie, 16/3/1950.

<sup>47</sup> NIB/DB record 5392: Memorandum Blom, 13/4/1950.

eigenlijk was.<sup>48</sup> Amerika bleek gevangen te zitten tussen twee vuren, die veel heter waren dan Acheson en zijn ambtenaren aanvankelijk dachten. Steun voor Nederland en Australië, beide loyale bondgenoten, zou onherroepelijk problemen geven met Indonesië, wiens vriendschap, eveneens van groot strategisch belang was voor de VS in de Koude Oorlog. Indonesië was vanwege zijn ligging, grondstoffen en snel groeiende bevolking bepaald een *asset* voor het Westen in de strijd tegen de Sovjet-Unie.<sup>49</sup>

De zaak werd nog meer gecompliceerd omdat de regering-Truman de Nederlandse economische en, als het even kon technische en bestuurlijke invloed, in Indonesië wilde behouden. In Washington hield men er rekening mee dat deze invloed onder impuls van de radicale krachten in het land zou worden teruggedrongen, misschien wel volledig werd geëlimineerd.<sup>50</sup> Maar het was zaak om dat proces te beperken of in ieder geval te vertragen, zoals minister van Buitenlandse Zaken Acheson in maart aan Merle Cochran, de Amerikaanse ambassadeur in Jakarta, liet weten: ‘*Elimination of Dutch experience and knowledge (...) can only be detrimental to Indonesia as a whole and run counter to the over-all plan for technical and economic assistance of the Western world to Indonesia.*’<sup>51</sup> Acheson en veel van zijn ambtenaren koesterden grote verwachtingen omtrent de Nederlands-Indonesische Unie. Dit samenwerkingsverband bood in hun ogen de institutionele structuur waarbinnen Indonesië zich met hulp van het ervaren Nederland tot een volwaardige westers georiënteerde democratie en markteconomie kon ontwikkelen.

Het belang van het behoud van de Unie en de Nederlandse expertise in Indonesië was des te urgenter voor de Amerikanen, omdat geen westers land de Nederlandse rol in hun optiek op korte termijn kon overnemen; de Europese koloniale mogendheden hadden al hun middelen nodig om de ontwikkeling van hun eigen (voormalige) overzeese gebieden te realiseren. Alleen Amerika zelf kwam in aanmerking als alternatieve investeerder en ontwikkelingspartner van Indonesië.<sup>52</sup> Maar de Indonesische politieke elite was huiverig om met de Amerikanen in zee te gaan. Veel Indonesische politici beschouwden het ogenschijnlijk almachtige Amerika als de nieuwe imperiale mogendheid in Zuidoost Azië en vreesden dat zij met de acceptatie van Amerikaanse technische, financiële en militaire steun het paard van Troje binnenhaalden.<sup>53</sup>

Het feit dat Indonesië de Amerikanen op afstand hield, maakte het voor hen des te noodzakelijker dat de Nederlandse invloed in de archipel behouden bleef.<sup>54</sup> Hoe dat te rijmen was met het behoud van het Nederlandse kolonialisme in Nieuw-Guinea was ook voor hen de spreekwoordelijke *million-dollar question*. Het enige wat ze op dat moment konden bedenken, was afwachten: tijd en geduld, het werden vanaf het voorjaar van 1950 de sleutelwoorden van de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek. Onder de noemer “neutraliteit”

---

<sup>48</sup> FRUS, 1950 Vol VI p. 987-991: The Deputy Under Secretary of State (Rusk) to the Assistant to the Secretary of Defense for Foreign Military Affairs and Military Assistance (Burns), 22/3/1950; p. 1100-1105: Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Rusk) to the Secretary of State 29/12/1950.

<sup>49</sup> FRUS, 1950, East Asia and the Pacific, Vol 6, 'Indonesia': The Deputy Under Secretary of State (Rusk) to the Assistant to the Secretary of Defence for Foreign Military Affairs and Military Assistance (Burns) 22/3/1950 (p. 985 – 987); The Ambassador in Indonesia (Cochran) to the Secretary of State 23/3/1950 (p. 987 – 991).

<sup>50</sup> FRUS, 1950 Vol VI p. 1041-1043: Policy Statement on Indonesia, Prepared in the Department of State, 27/7/1950; FRUS, 1951 Vol VI Part I: The Ambassador in Indonesia (Cochran) to the Secretary of State, 27/4/1951.

<sup>51</sup> FRUS, 1950 Vol VI p. 983-985: The Secretary of State to the Embassy in Indonesia, 22/3/1950.

<sup>52</sup> FRUS, 1950 Vol VI p. 983-985: The Secretary of State to the Embassy in Indonesia, 22/3/1950.

<sup>53</sup> Elson, *The Idea of Indonesia*, 147.

<sup>54</sup> FRUS, 1950 Vol VI p. 1041-1043: Policy Statement on Indonesia, Prepared in the Department of State, 27/7/1950. Zie ook: Roadnight, *United States Policy Towards Indonesia*, 84-86; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 333.

zou de regering-Truman een beleid van afwachten gaan voeren ‘*until some new factor can be shown to tip the balance*’, aldus onderminister van Buitenlandse Zaken Dean Rusk.<sup>55</sup>

Het denken en handelen van Rusk is van ongekend belang voor een juist begrip van de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek. Hij was als onderminister in 1950 speciaal belast met kwesties die Oost-Azië aangingen en stond in die hoedanigheid aan de basis van het beleidskader waar opeenvolgende Amerikaanse regeringen in de Nieuw-Guineakwestie zouden teruggrijpen, inclusief de regering-Kennedy waarin hij zelf minister van Buitenlandse Zaken zou worden.<sup>56</sup>

Rusk was ervan overtuigd dat Nieuw-Guinea, en dus ook Nederlands Nieuw-Guinea, onderdeel was van Melanesië, waardoor hij een veel grotere sympathie had voor het Nederlandse dan voor het Indonesische standpunt. Hij vond de Nederlandse claim op het gebied ‘*a reasonable one*’ en meende dat een door Nederland uitgevoerd VN-trustschap de beste oplossing voor de kwestie was.<sup>57</sup> Hij achtte het niettemin verstandig dat de VS zijn kruik zo lang mogelijk drooghield in deze netelige kwestie. Niet alleen om een confrontatie met een van beide kampen te voorkomen, maar ook omdat het probleem – ondanks de hypotheek die het legde op de Nederlands-Indonesische betrekkingen – volgens hem niet direct opgelost *hoefde* te worden. En al helemaal niet door de VS. Er was nog kans dat de partijen zelf in goed onderling overleg een oplossing zouden vinden. Misschien nog niet zoals gepland in december 1950, maar dan wellicht op een later moment. Amerika kon de zaak daarom voorlopig vanaf de zijlijn volgen en verdere ontwikkelingen afwachten.

Rusks besluit om een beleid van *wait and see* te voeren werd in de hand gewerkt door het feit dat de Amerikaanse belangen bij westelijk Nieuw-Guinea, alles overziend, betrekkelijk waren.<sup>58</sup> Het ging in de woorden van ambassadeur Cochran om ‘*minerals, mission and military.*’<sup>59</sup>

Van deze trits woog het militaire aspect verreweg het zwaarst; Nieuw-Guinea maakte immers deel uit van de strategische eilandketen in de Pacific. Het strategische belang van de westelijke helft van het eiland moest volgens de Amerikaanse Chiefs of Staff echter ook niet overschat worden – zeker niet zolang de Australiërs het Oostelijk deel in handen hielden. Het belangrijkste was volgens hen dat het betwiste gebied ‘*in friendly hands*’ bleef.<sup>60</sup> Of dat nu een westers gezind Indonesië was of Nederland, was voor de Chiefs of Staff van secundair belang. Ondanks deze geruststellende analyse behield Rusk een duidelijke voorkeur voor Nederland, aangezien ‘*Dutch control would provide better insurance against possible communist infiltration into or military domination of Dutch New Guinea than would incorporation of the territory into Indonesia.*’<sup>61</sup>

Dat de Chiefs of Staff Indonesië niet per definitie afschreven, sterkte hem niettemin in zijn overtuiging om de kwestie voorlopig aan te zien; Amerika kon een keuze voor de een of de andere partij voorlopig voor zich uit schuiven, in de wetenschap dat de status quo de gunstigste uitgangspositie denkbaar verschaft: voortzetting van de Nederlandse

---

<sup>55</sup> FRUS, 1950 Vol VI p. 1100-1105: Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Rusk) to the Secretary of State 29/12/1950.

<sup>56</sup> Warren I. Cohen, *Dean Rusk* (Totowa New Jersey 1980) 206-209.

<sup>57</sup> FRUS, 1949 Vol VII Part I, document 390: Memorandum of Conversation by Deputy Under Secretary of State (Rusk), 4/11/1949; FRUS, 1950 Vol VI p. 987-991: The Deputy Under Secretary of State (Rusk) to the Assistant to the Secretary of Defense for Foreign Military Affairs and Military Assistance (Burns), 22/3/1950.

<sup>58</sup> Vergelijk: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 308-309.

<sup>59</sup> Roadnight, *United States Policy Towards Indonesia*, 88.

<sup>60</sup> FRUS, 1950 Vol VI: The Deputy Under Secretary of State (Rusk) to the Assistant to the Secretary of Defence for Foreign Military Affairs and Military Assistance (Burns) 22/3/1950 (p. 987 en noot 2); The Acting Secretary in the Office of the Secretary of Defence (Kreps) to the Secretary of State 2/10/1950 (p. 1074).

<sup>61</sup> FRUS, 1950 Vol VI p. 987-991: The Deputy Under Secretary of State (Rusk) to the Assistant to the Secretary of Defense for Foreign Military Affairs and Military Assistance (Burns), 22/3/1950.

soevereiniteit, terwijl voor wat betreft de uiteindelijke toekomst van westelijk Nieuw-Guinea alle opties open bleven.<sup>62</sup>

### *Amerika neutraal?*

Op papier was het allemaal helder in 1950 – maar in de praktijk bleek de Amerikaanse neutraliteitspolitiek minder neutraal te zijn dan de afkondiging ervan in maart deed vermoeden.<sup>63</sup> Hoewel Amerikaanse diplomaten in hun officiële contacten met Nederlandse, Australische en Indonesische politici vanaf dat moment aangaven dat Amerika geen partij wenste te kiezen, maakten zij *off the record* er geen geheim van dat zij in een door Nederland geleid trustschap nog steeds de oplossing bij uitstek zagen.<sup>64</sup>

Het was een zaak die Rusk liet begaan en die voor vertrouwen zorgde in Den Haag. Zowel de Nederlandse permanente vertegenwoordigers bij de VN in New York (Von Balluseck en zijn eerste man Luns) als de Nederlandse ambassadeur in Washington, Herman van Roijen, concludeerden uit hun contacten met Amerikaanse collega's dat Nederland zich geen zorgen hoefde te maken over de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek. Het was volgens hen gewoon een kwestie van tijd, geduld en volhouden: dan zou openlijke Amerikaanse steun vanzelf volgen.<sup>65</sup> En dat was op zijn beurt weer een boodschap die veel hardliners in Den Haag ter harte namen.<sup>66</sup>

## GROOT-BRITANNIË

De derde belangrijke westerse speler in de Nieuw-Guineakwestie was Groot-Brittannië. De Britse machtspositie in Zuidoost-Azië was na de Tweede Wereldoorlog lang niet meer zo sterk als ervoor. De strijd tegen Japan en het daaropvolgende verlies van Brits-India (1947) betekende een enorme aderlating voor het land, al was het alleen maar omdat het Britse leger niet langer gebruik kon maken van het enorme reservoir aan manschappen dat de kroonkolonie had geboden. Desondanks gold Groot-Brittannië in de late jaren veertig en de vroege jaren vijftig nog als een formidabele macht in Zuidoost-Azië. Het beschikte over belangrijke marinebases in Singapore en Hongkong en had er ook nog verschillende koloniën: Brits-Malakka, Noord-Borneo, Sarawak en tevens verschillende eilandengroepen in de Pacific. De grote westerse drie – de VS, Groot-Brittannië en Frankrijk – waren dan ook na de oorlog overeen gekomen dat Groot-Brittannië een eigen rol zou blijven spelen in de regio.<sup>67</sup> En dat is precies wat de Britten in de Nieuw-Guineakwestie zouden doen. Zij hielden nauw

---

<sup>62</sup> FRUS, 1950 Vol VI p. 1100-1105: Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Rusk) to the Secretary of State 29/12/1950.

<sup>63</sup> FRUS, 1951 Vol VI Part I: Memorandum by the Assistant Secretary of State for European Affairs (Perkins) to the Secretary of State, 18/1/1951.

<sup>64</sup> Roadnight, *United States Policy Towards Indonesia*, 88. Zie ook: FRUS, 1950 Vol VI p. 1100-1105: Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Rusk) to the Secretary of State 29/12/1950; FRUS, 1950 Vol VI p. 987-991: The Ambassador in Indonesia (Cochran) to the Secretary of State, 23/3/1950; p. 1066: The Ambassador in Indonesia (Cochran) to the Secretary of State 25/9/1950. Zie ook: NIB/DB record 5392: Memorandum Blom, 13/4/1950.

<sup>65</sup> NIB/DB record 5363: Schrijven ambassadeur Van Roijen aan ministerie, 16/3/1950; record:1681: Minister van Buitenlandse Zaken (Stikker) aan hoge commissaris te Djakarta (Lamping), 7/12/1950; record 3262: Brief Beaufort aan Van Maarseveen, 13/11/1950; record 6233: Schrijven D.J. Von Balluseck aan H.N. Boon, 14/4/1950; record 5381: Schrijven D.J. Von Balluseck aan ministerie, no. 1730/481, 19/7/1950; Van Esterik, *Bastion*, 73-75.

<sup>66</sup> NIB/DB record 3262: Brief Beaufort aan Van Maarseveen, 13/11/1950.

<sup>67</sup> Mark Atwood Lawrence, 'Forging the "Great Combination. Britain and the Indochina Problem 1945-1950"', in: Atwood Lawrence and Logevall (eds.) *The First Vietnam War*, 105-129.

contact met de Amerikanen in het bepalen van hun standpunt, maar voeren uiteindelijk hun eigen koers, die op belangrijke punten van de Amerikaanse verschilde.

De kwestie stelde de door Clemens Attlee geleide Britse Labourregering voor eigen, onderscheiden problemen. In de eerste plaats speelde het conflict zich af op de drempel van het Britse Rijk in Zuidoost-Azië. Als soeverein over Malakka, Singapore, Noord-Borneo en Sarawak was Groot-Brittannië de naaste buur van Indonesië en (voorlopig) Nederland in de archipel en het was zaak om met beide landen goede relaties te onderhouden. Voorts was er Australië, veruit de belangrijkste Britse partner in de regio. Deze voormalige Britse straf- en vestigingskolonie was in 1931 in goed overleg onafhankelijk geworden, maar bleef als lid van de Britse Commonwealth politiek en militair nauw samenwerken met het voormalige moederland. Australië speelde de rol van hulpsheriff in het bewaren van de orde binnen het uitgestrekte Britse imperium, en die rol werd na de Tweede Wereldoorlog en het verlies van India (en zijn troepen) alleen maar groter. Australië leverde troepen voor de Britse militaire bases in het Midden-Oosten, Singapore en Hongkong en vocht mee in de strijd tegen de communistische opstanden in Brits Malakka.<sup>68</sup>

Omgekeerd bleef de militaire en politieke steun van Groot-Brittannië van cruciaal belang voor de veiligheid van het kleine Australië. De nauwe vervlechting van de Brits-Australische veiligheidsbelangen zorgde ervoor dat de Australische preoccupaties met westelijk Nieuw-Guinea en het behoud van de Nederlandse presentie aldaar welhaast automatisch het belang van Groot-Brittannië werden. Aan de andere kant waren er de Britse Aziatische partners: India, Pakistan en Ceylon (Sri Lanka). Ook zij bleven na hun onafhankelijkheid lid van de Commonwealth, maar anders dan Australië principieel gekant tegen de handhaving van het kolonialisme in regio's als Melanesië. De Britten wilden ook met hun Aziatische Commonwealth-partners goede relaties onderhouden en dat zorgde er mede voor dat de Nieuw-Guineakwestie voor hen in potentie minstens zo complex was als voor de Amerikanen.

De regering-Attlee had echter meer mogelijkheden dan haar Amerikaanse tegenhanger om haar snor te drukken toen "Nieuw-Guinea" in de loop van 1949 een probleem werd. Anders dan Amerika en Australië had Groot-Brittannië geen zitting in de commissie van Goede Diensten (later: UNCI) die de dekolonisatie van Nederlands-Indië namens de VN begeleidde. De regering-Attlee had in 1945 en 1946 een belangrijke bemiddelende rol gespeeld in het conflict tussen Nederland en de Republiek, maar droeg na de eerste Nederlandse militaire actie tegen de Republiek in 1947 (de zogenaamde eerste politionele actie) het bemiddelaarsstokje over aan de Verenigde Staten.<sup>69</sup> Vanaf dat moment volgde zij de perikelen in Nederlands-Indië vanaf de zijlijn, ook het ontstaan van de Nieuw-Guineakwestie. Dat neemt niet weg dat er in Londen, zoals Nicholas Tarling heeft laten zien, vanaf oktober 1949 stevig gediscussieerd werd over de kwestie, en de vraag welk standpunt Groot-Brittannië moest innemen.<sup>70</sup> Daarbij waren verschillende spelers betrokken, waaronder het Colonial Office, het Foreign Office en de Britse Chiefs of Staff.<sup>71</sup>

De Britse Chiefs of Staff waren net als hun Amerikaanse tegenhangers van mening dat westelijk Nieuw-Guinea niet van 'vital' strategisch belang was voor de westerse machtspositie in Zuidoost-Azië, maar dat het als strategisch achterland van Australië wel in

---

<sup>68</sup> PRO CAB/195/8: Cabinet notes 1/3/1951; CAB/129/44: Note by the Prime Minister 'Pacific Defence' 27/2/1951. Zie ook: David McLean, 'Australia and the Cold War: A Historiographical Review', in: *The International History Review*, XXIII, 2 (June 2001) 309-310. Zie ook: David McLean, 'From British Colony to American Satellite? Australia and the USA during the Cold War', in: *Australian Journal of Politics and History*, Vol 52, no. 1 (2006) 74-75.

<sup>69</sup> De Jong, *Diplomatie of strijd*, passim; Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 139-140, 179, 247-257.

<sup>70</sup> Nicholas Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute 1949-1962* (New York: The Edwin Mellen Press 2008) 1-19.

<sup>71</sup> PRO Colonial Office Papers (hierna CO) 537/6284: R.H. Scott to Chiefs of Staff, 22<sup>nd</sup> February 1950.

handen moest blijven van een *'stable and friendly regime.'* Anders dan hun Amerikaanse collega's hadden de Britse Chiefs of Staff zo hun bedenkingen of Indonesië met zijn neutralistische neigingen in de Koude Oorlog en vele interne problemen wel een betrouwbare partner kon worden. Hun conclusie luidde dat *'we should therefore encourage the Dutch to remain in New Guinea.'*<sup>72</sup>

Ook de ambtenaren van het Colonial Office vonden dat Groot-Brittannië de Nederlandse aanspraken op het gebied actief moest steunen. Meer nog dan de Chiefs of Staff zouden zij zich binnen het Britse overheidsapparaat opwerpen als de ambassadeurs van de Nederlandse tweede koloniale bezetting in Melanesië. Indonesië had volgens de ambtenaren van dit departement geen enkel recht om een deel van het etnisch en geografisch onderscheiden Nieuw-Guinea te claimen; de suggestie dat Indonesië als opvolger van Nederlands-Indië ook automatisch zeggenschap verwierf over westelijk Nieuw-Guinea was in hun ogen onzin. Nergens stond geschreven dat de grenzen van pas onafhankelijk geworden landen volledig moesten samenvallen met die van de oude kolonie. Brits-India was na de Tweede Wereldoorlog ook uiteengevallen in verschillende staten (India, Pakistan, Ceylon en Birma) en de Franse kolonie Indochina bestond feitelijk ook uit meerdere gebieden: Vietnam, Laos en Cambodja. Op het Colonial Office werd de Indonesische claim op Nieuw-Guinea beschouwd als een *'empire building'*-claim en als zodanig *'quite indefensible.'*<sup>73</sup>

Er zat – net als bij de Australiërs en Nederlanders – echter meer achter dit ethische argument. De ambtenaren van het Colonial Office vreesden ook dat het inwilligen van de Indonesische aanspraken een gevaarlijk precedent creëerde. Het zou Indonesië kunnen verlokken om Brits Borneo, Sarawak of Malakka te claimen – stuk voor stuk gebieden die in geografisch en etnisch opzicht dicht bij Indonesië lagen dan Nieuw-Guinea; de suggestie van Yamin en Hatta dat Indonesië nog niet *'compleet'* was, deden het ergste vrezen. Het gevaar van precedentschepping beperkte zich volgens het Colonial Office echter niet tot Indonesië alleen: het hek was van de dam als een Europese koloniale mogendheid *'for no good grounds and under pressure'* een gebied moest afstaan aan een niet-westers land dat *'happened to be geographically closer'*. Landen als China of Guatamala zouden dan net zo gemakkelijk Hongkong of Brits-Honduras kunnen opeisen. Het was reden temeer om Nederland aan te moedigen om in westelijk Nieuw-Guinea te blijven; het was in het beste belang van de Britse koloniale politiek.<sup>74</sup>

Op het Britse ministerie van Buitenlandse Zaken was binnen de bij het dossier betrokken bureaus – European Desk, South East Asia Desk en de Commonwealth Relations Office – eveneens een duidelijke voorkeur te merken voor het behoud van de Nederlandse presentie in Nieuw-Guinea; de Nederlandse aanspraak en argumenten – alsmede die van de Chiefs of Staff en het Colonial Office – golden binnen het Foreign Office als *'sound'*. De meeste ambtenaren beschouwden Nederland tevens als de geëigende mogendheid om het gebied te beheren en tot ontwikkeling te brengen. Indonesië miste volgens hen de capaciteiten en zou, mede gegeven de eigen beperkte ontwikkeling, enkel narigheid ondervinden van de incorporatie van westelijk Nieuw-Guinea. *Last but not least* wilden zij rekening houden met Australië, dat duidelijk te kennen had gegeven de Nederlandse tweede koloniale bezetting van westelijk Nieuw-Guinea als een strategische noodzaak te beschouwen.<sup>75</sup>

---

<sup>72</sup> PRO CO map 537/6284: Report by the Joint Planning Staff: 'Strategic Importance of New Guinea' 16<sup>th</sup> March 1950; Abstract from COS 45<sup>th</sup> meeting held 20<sup>th</sup> March 1950: 'Strategic Importance of New Guinea'.

<sup>73</sup> Public Record Office Londen (hierna PRO), Foreign Office Papers (hierna FO) 371/83703: Letter W.I.J. Wallace (Colonial Office) to R.H. Scott S.E.A. Dept., 14/4/1950.

<sup>74</sup> PRO FO 371/83703: Letter W.I.J. Wallace (Colonial Office) to R.H. Scott S.E.A. Dept., 14/4/1950.

<sup>75</sup> PRO FO 371/76144: FO cipher no. 374 to High Commissioner in Canada etc. 22<sup>nd</sup> October 1949; FO 371/83707: minute H.B.C. Keeble 20 October 1950; FO 371/92471: Fo.R.D. Paper 'New Guinea' 17/11951.

Desondanks bestond er op het Foreign Office terughoudendheid om mee te gaan met het advies van de Chiefs of Staff en het Colonial Office. Zeker binnen de South East Asia Desk en de Commonwealth Relations Office waren er ambtenaren die twijfelden of het openlijk spelen van de Nederlandse kaart wel zo verstandig was. Ook de minister van Buitenlandse Zaken, Ernst Bevin, had daarover zijn bedenkingen en onderschreef het advies van het South East Asia Desk om voorlopig toch maar een neutraal standpunt in te nemen.<sup>76</sup> Hun redentatie leek sterk op de Amerikaanse: steun voor Nederland en Australië zou wellicht betekenen dat Indonesië zich van het Westen zou afkeren in de Koude Oorlog, en ook de Britten wilden dat voorkomen.<sup>77</sup> Daarnaast achtten Bevin en de ambtenaren van het South East Asia Desk het van belang dat de Nederlandse bestuurlijke en economische invloed in Indonesië zo lang mogelijk behouden bleef.<sup>78</sup> Hoe dat te rijmen was met de voortzetting van het Nederlandse kolonialisme op westelijk Nieuw-Guinea was ook voor hen een breinbreker die ze niet konden oplossen. Het enige wat ze konden bedenken, was om de zaak voorlopig aan de Uniepartners Nederland en Indonesië te laten, in de hoop dat zij in december toch een compromis zouden vinden.<sup>79</sup>

Een ander argument dat volgens Bevin en het Foreign Office voor terughoudendheid pleitte, had te maken met de spanningen die de Nieuw-Guineakwestie binnen de Commonwealth kon creëren.<sup>80</sup> Zoals te verwachten was, hadden India en Pakistan laten weten dat zij principieel gekant waren tegen een doorstart van het Nederlandse kolonialisme in Melanesië.<sup>81</sup> De Aziatische partners leken echter niet geneigd om van de kwestie een halszaak te maken – en dat wilden Bevin en zijn ambtenaren graag zo houden. Het agressieve Australische optreden gaf daarentegen reden tot zorg. Niet alleen omdat het India en Pakistan kon bewegen om zich alsnog met de zaak te bemoeien, maar ook omdat het volgens Bevin een snelle oplossing van de Nieuw-Guineakwestie bemoeilijktte.<sup>82</sup> De Australische acties hadden de gemoederen in Indonesië verder opgepookt, waardoor het voor Den Haag en Jakarta alleen maar lastiger werd om tot een vergelijk te komen.

De Australische minister van Buitenlandse Zaken Spender vertelde Bevin in september 1950 echter doodleuk dat hij helemaal niet wilde dat Nederland en Indonesië een compromis sloten: elke andere uitkomst van de Nieuw-Guinea-conferentie dan het behoud van de exclusieve Nederlands soevereiniteit over westelijk Nieuw-Guinea beschouwde hij als een gevaar voor de Australische veiligheid.<sup>83</sup> Ook in de aanloop naar de conferentie bleef Spender er bij de Britse regering op aandringen om zich openlijk achter de Nederlandse claim op het gebied te scharen. Bevin en Patrick Gordon Walker, Secretary of State for Commonwealth Relations, lieten zich echter niet vermurwen. Walker nam daarbij geen blad voor de mond en zei tegen de Australische High Commissioner in Londen, Sir Eric Harrison: *'We do not want the Indonesians in New Guinea – we [want] the Dutch to stay there [but] we [do] not think that the right way [is] to bully or hustle the Indonesians.'*<sup>84</sup>

Het was wellicht de krachtigste samenvatting van de Britse Nieuw-Guineapolitiek. De regering-Atlee bleef op aangeven van Bevin en het Foreign Office formeel neutraal, maar liet

---

<sup>76</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, II, 16.

<sup>77</sup> PRO FO 371/92471: Fo.R.D. Paper 'New Guinea' 17/1/1951; FO 371/83707: Kermode to Attlee, FH 1022/99, October 5 1950.

<sup>78</sup> PRO FO 371/92480 R.H. Scott to Sir Philip Nichols, FH1032912, 19/2/1951; minute 31/7/1951.

<sup>79</sup> PRO FO 371/83707: minute H.B.C. Keeble 20/8/1950.

<sup>80</sup> NIB/DB record 2772: Codetelegram Michiels 181 (Londen) aan ministerie 20/11/1951.

<sup>81</sup> PRO FO 371/76144: FO cipher no. 2730/93 to UK High Commissioner in Canada etc. 8<sup>th</sup> December 1949.

<sup>82</sup> PRO FO 371/83707: Outward Telegram from CRO to UK High Commissioner in Australia, f. 2720/98, 16/2/1950.

<sup>83</sup> PRO FO 371/83706: Memo of conversation between the Foreign Secretary and Mr. Spender at the Foreign Office 1/9/1950; Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 10-11, 14; 20-22.

<sup>84</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 22.

niettemin doorschemeren waar haar sympathie lag. Ook tegenover Nederlandse politici en diplomaten maakten Bevin en zijn ambtenaren er geen geheim van dat zij eigenlijk voorstander waren van het behoud van het Nederlandse kolonialisme in westelijk Nieuw-Guinea.<sup>85</sup> Bevin besprak zelfs met Stikker de stappen die genomen konden worden als de Nederlands-Indonesische onderhandelingen in december spaak liepen. Bevin vond dat de kwestie in dat geval voor onbepaalde tijd bevroren moest worden.<sup>86</sup> *Cold storage* kon ervoor zorgen dat de gemoederen in Indonesië, Australië en Nederland tot bedaren kwamen, waardoor de zaak in de toekomst wellicht alsnog in overleg kon worden opgelost. Het was een advies dat Stikker en Drees ter harte namen.<sup>87</sup>

## FRANKRIJK, PORTUGAL, BELGIË

Afwachten was aanvankelijk ook het sleutelwoord voor wat betreft de Nieuw-Guineapolitiek van de andere koloniale bondgenoten: Frankrijk, Portugal en België. Deze landen zaten ten opzichte van de Angelsaksische bondgenoten op de tweede rij, maar kregen ieder op hun manier vanaf 1950 met de kwestie te maken.

De belangrijkste van deze drie was ongetwijfeld Frankrijk. De Franse machtspositie in Azië leek veel op die van Groot-Brittannië: zij was als gevolg van de Tweede Wereldoorlog niet meer zo sterk als voorheen; met name het feit dat Frankrijk zelf verslagen en bezet was geweest door de Duitsers had het Franse prestige in Zuidoost-Azië geschaad. Desondanks bleef het een speler van formaat in de regio. Frankrijk zwaaide de scepter over Vietnam, Laos en Cambodja, de gebieden die tezamen het protectoraat Indo-China vormden, en het bezat verder verschillende koloniën en bases in de Pacific. Ook Frankrijk had, zo werd op de conferentie van de Grote Drie in Londen in mei 1950 bevestigd, naast de Verenigde Staten en Groot-Brittannië een eigen verantwoordelijkheid in de regio.<sup>88</sup> Dat betrof in de eerste plaats de strijd tegen de Vietminh in Vietnam, maar de regeling schiep ook ruimte om zich op geheel eigen wijze met de Nieuw-Guineakwestie bezig te houden.

De perikelen rond de dekolonisatie van Indië hadden laten zien dat de Franse en Nederlandse benadering van de koloniale kwestie veel overeenkomsten vertoonden.<sup>89</sup> Beide landen verzetten zich na de oorlog langer en met meer geweld tegen de nationalistten in hun gebieden in de regio dan Groot-Brittannië in India. De gedeelde ervaring en filosofie zorgde bovendien voor onderlinge solidariteit. Frankrijk steunde in 1947 en 1948/49 de Nederlandse oorlogspolitiek tegenover de Republiek en verdedigde deze in de VN. Het wilde Nederland de ruimte geven om de weerbarstige Republiek in het gareel te dwingen. Tegelijkertijd had de Franse steun tot doel om te voorkomen dat er via de kwestie-Indië een precedent geschapen werd op basis waarvan de VN zich met de Franse koloniale politiek in Indo-China kon gaan bemoeien.<sup>90</sup>

---

<sup>85</sup> Zie bijvoorbeeld: PRO FO 371/8304: Memo J.D. Murray 4/5/1950; NIB/DB record 5387: Schrijven Von Balluseck no. 981/255 aan ministerie 3/5/1950; record 6230: Memorandum N.S. Blom aan Stikker 2/5/1950; record 394: notulen Ministerraad 24/4/1950; record 1500 – slotnoot: Codebericht Michiels 261 (Londen) aan ministerie 17/2/1950.

<sup>86</sup> PRO FO 371/83705 minute H.B.C. Keeble 31/8/1950; FO 371/83706: Memo of conversation between the Foreign Secretary and Mr. Spender at the Foreign Office 1/9/1950; NIB/DB record 2285: Buza DOA/IN 119952-10126 GS: 'Mogelijke oplossingen van het vraagstuk NG' 30/11/1950.

<sup>87</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 20, 24-27.

<sup>88</sup> Atwood Lawrence, 'Forging the "Great Combination"', 126.

<sup>89</sup> H. W. van den Doel, 'Les Hollandais sont devenus des maîtres colonisateurs', in: M. Ph. Bossenbroeke (red.), *Met de Franse Slag. Opstellen voor H. L. Wesseling* (leiden 1998) 23-47.

<sup>90</sup> H. W. van den Doel, 'Les Hollandais sont devenus des maîtres colonisateurs', in: M. Ph. Bossenbroeke (red.), *Met de Franse Slag. Opstellen voor H. L. Wesseling* (leiden 1998) 38-47.



Met de realisatie van de RTC-akkoorden in december 1949 trad er echter een kentering op in de Franse opstelling. Meer nog dan in Londen, Washington of Canberra werd dit moment in Parijs als een soort *Stunde Null* beschouwd, die gelegenheid gaf om de diplomatieke en politieke agenda schoon te vegen en de betrekkingen met zowel Nederland als het onafhankelijke Indonesië te resetten. Hoewel de Fransen in 1947 zonder enig bezwaar akkoord waren gegaan met de Nederlandse participatie in de South Pacific Council, zouden zij zich in 1950 ontpoppen als de terughoudendste van de westerse mogendheden waar het de voortzetting van het Nederlandse kolonialisme in Melanesië betrof.

De wijze waarop de Franse Nieuw-Guineapolitiek in de vroege jaren vijftig tot stand kwam, was in zekere zin uniek. Het verschilde in een belangrijk opzicht van die in de betrokken Angelsaksische landen (alsmede die van België, Portugal). Dat verschil zat hem in de invloed van de ambtenaren van het aan de Parijse Quai d'Orsay gelegen ministerie van Buitenlandse Zaken; hun rol in de politieke en diplomatieke besluitvorming was gedurende de jaren van de Vierde Franse Republiek (1947-1958) zeer groot, beslissend vaak.<sup>91</sup> Dat had alles te maken met de eigenaardigheden van het politieke systeem van de Vierde Republiek. Het was notoir instabiel dankzij de uitzonderlijk machtspositie van de wetgevende macht (het parlement) ten opzichte van de uitvoerende (regering). Individuele politieke partijen konden met gemak een kabinet ten val brengen of een regeringswissel afdwingen, en deden dat ook regelmatig. Tussen 1944 en 1958 zag Frankrijk 25 kabinetten komen en gaan. Tot de machtsovername van Charles de Gaulle in 1958 leek het land in een welhaast permanente regeringscrisis te verkeren, en dat zorgde ervoor dat de ambtenaren in die periode veel belangrijker werden dan in andere landen: zij zorgden voor de continuïteit van beleid, en in veel gevallen ook voor de vorming ervan.

Dat was ook het geval in de Nieuw-Guineakwestie. Ervaren ministers als Robert Schuman, George Bidault en Christian Pineau zouden zich op gezette tijden met het beleid bemoeien, maar de koers werd tussen 1950 en 1958 vooral uitgestippeld en gehandhaafd door de ambtenaren van de directie Asie-Océanie in samenwerking met de secretaris-generaal van het departement. De rol van de Quai d'Orsay werd nog verder versterkt door de veel strengere competentieafbakening binnen het Franse overheidsapparaat. Die zorgde ervoor dat het ministerie van Koloniën, anders dan in bijvoorbeeld Groot-Brittannië, minder te zeggen had over zaken als koloniale diplomatie en zich minder bemoeide met de Franse Nieuw-Guineapolitiek.

Deze politiek was er gedurende het overgangsjaar in de eerste plaats op gericht om de kwestie zo veel mogelijk in de luwte te houden. De ambtenaren op de Quai d'Orsay vreesden dat de VN zich met de zaak zou bemoeien als de twist tussen Nederland en Indonesië hoog op zou lopen, waarmee er opnieuw een precedent kon ontstaan voor VN-inmenging in de Franse overzeese politiek in Indo-China en Afrika.<sup>92</sup> Zij verzochten het Nederlandse kabinet via de Nederlandse ambassade in Parijs om de kwestie snel en in overleg met Indonesië op te lossen. Frankrijk zou zich daarbij zo veel mogelijk afzijdig houden: anders dan in de voorgaande jaren moest Nederland ditmaal geen actieve Franse steun voor zijn koloniale ambities verwachten. Frankrijk erkende de Nederlandse soevereiniteit voorlopig de facto, maar niet de jure.

De voorgeschreven koers leek voor een groot deel geïnspireerd en toegesneden te zijn op de opvattingen van minister van Buitenlandse Zaken Robert Schuman.<sup>93</sup> Deze MRP-

---

<sup>91</sup> AMAE série Asie-Océanie 1944 – 1967, sous-série Indonésie, carton 36 : Direction Asie-Océanie à La Haye, no. 708, 31/10/1952.

<sup>92</sup> NIB/DB record 5387: Schrijven D.J. Von Balluseck, no. 981/255, aan Stikker, 3/5/1950.

<sup>93</sup> PRO FO 371/92480: Sir. O. Harvey (Paris) to Foreign Office no. 681 15/11/1952; NIB/DB record 5387: Schrijven D.J. Von Balluseck, no. 981/255, aan Stikker, 3/5/1950; record 5388: Schrijven D.J. Von Balluseck, no. 995/256, aan Stikker 4/5/1950.

politicus was op dat moment een van de weinigen binnen het Franse politieke spectrum die een progressieve koers voorstond in koloniale aangelegenheden.<sup>94</sup> Zijn isolement gaf hem gedurende zijn ministerschap (1948-1952) weinig manoeuvreerruimte in grote crises als Indochina of Indië, maar in kleinere kwesties als Nieuw-Guinea was er wel ruimte voor zijn departement om de bakens te verzetten en te breken met het pro-Nederlandse beleid dat Frankrijk in de jaren 1946-1949 gevoerd had.

De Franse terughoudendheid had niet alleen een praktische, maar ook een zeer opportunistische kant. De ambtenaren van de Direction Asie-Océanie waren in 1950 geneigd om te denken dat Frankrijk meer te winnen had bij samenwerking met Indonesië dan met Nederland in de regio. Om te beginnen wilden zij graag de economische kansen benutten die Indonesië leek te bieden.<sup>95</sup> De Fransen waren aanzienlijk pessimistischer dan hun Amerikaanse en Britse collega's over de mogelijkheid om de erosie van de Nederlandse economische en bestuurlijke invloed in Indonesië af te remmen of te stuiten. Zij gingen ervan uit dat deze gegeven de anti-Nederlandse sentimenten in het land spoedig zou verdwijnen. Volgens hen waren alleen de VS en de Sovjet-Unie in staat om het gat dat de Nederlanders achterlieten te vullen, maar dat betekende niet dat er voor het Franse bedrijfsleven geen kansen waren. Verschillende bedrijven hadden al succes geboekt in Indonesië, en de ambtenaren op de Quai d'Orsay wilden daar graag een vervolg aan helpen geven. Franse bemoeienis met de netelige Nieuw-Guineakwestie zou die plannen in hun optiek mogelijk kunnen doorkruisen en kon dus voorlopig maar beter zo veel mogelijk vermeden worden.<sup>96</sup>

Tegelijkertijd dachten de ambtenaren op de Quai d'Orsay dat Frankrijk ook in politiek en diplomatiek opzicht veel kon winnen bij samenwerking met Indonesië. Zeker onder de gematigde politici in Jakarta gold Frankrijk als een buffer tegen de toenemende invloed van communistisch China in de regio, waardoor de kabinetten -Hatta en -Natsir ondanks de antikoloniale tendensen in Indonesië zich welwillend opstelden tegenover de poging van Frankrijk om zijn macht in Indochina te handhaven.<sup>97</sup>

De Franse ambtenaren ontwikkelden in de loop van 1950 dusdanige verwachtingen omtrent de economische en politieke samenwerking met Jakarta, dat zij gingen speculeren over een akkoordje met Indonesië in de kwestie Nieuw-Guinea. In ruil voor Franse steun van de Indonesische aanspraken op het gebied, zou Frankrijk Indonesische erkenning kunnen vragen voor de marionettenregeringen die het op dat moment optuigde in Laos, Cambodja en Vietnam.<sup>98</sup> Franse steun voor Indonesië zou de Indonesische onderhandelingspositie tegenover Nederland ontegenzeggelijk versterken, en de Indonesische zegen voor de pro-Franse regimes in Indochina zou, zo hoopten de ambtenaren op de Quai d'Orsay, ook andere Aziatische landen over de streep kunnen trekken om deze te steunen. Het was een onorthodox plan: het betekende dat Frankrijk zich tegen een loyale NAVO-bondgenoot en partner in de Europese integratie zou keren en werd daarom voorlopig nog angstvallig binnenskamers

---

<sup>94</sup> Giles, *The Locust Years*, 136-137.

<sup>95</sup> Bart Stol, 'De enige zekere bondgenoot. Nederland, Frankrijk en de zwanenzang van het Europese kolonialisme (1950 – 1962)', in: *Tijdschrift voor Geschiedenis*, jaargang 122, nr. 1 (2009) 21; AMAE série Asie-Océanie 1944 – 1967, sous-série Indonésie, carton 36 : Direction Asie-Océanie - Note pour le Secrétaire-Général 10/1/1952.

<sup>96</sup> AR La Haye, carton 178, map 'Indonésie 1950' : Note direction Asie-Océanie, 16/12/1949 ; Direction Générale des relations culturelles à Djakarta, no 341 RC/2-G, A/s action culturelle en Indonésie, 31/5/1950.

<sup>97</sup> ABZ (Parijs) Série 'Asie-Océanie', sous-série 'Indonésie' carton 44: Jean Paul Garnier (Jakarta) à Robert Schuman no. 237 28/2/1950; Télégramme Beaulieux no. 288 8/11/1950; Télégramme Gauquié no. 59/60 6/3/1951; Télégramme Gauquié no. 63 10/3/1951; Télégramme Gauquié no. 71 à 73 30/3/1951; Henry Gauquié à Asie-Océanie no. 243-AS, 5/11/1951; Henry Gauquié à Asie-Océanie no. 45-AS, 9/2/1952; Note Asie-Océanie, 7/1/1952 ;

<sup>98</sup> AMAE série Asie-Océanie 1944 – 1967, sous-série Indonésie, carton 36 : Direction Asie-Océanie - Note pour le Secrétaire-Général 10/1/1952; AMAE, série Asie-Océanie, sous-série Indochine, carton 279: Note Asie-Océanie a.s. Relations diplomatiques des Etats Associés avec les puissances étrangères 5/11/1951.

gehouden. Maar de mogelijkheid om met Indonesië een politieke deal te sluiten, was niettemin de derde reden voor de Quai d'Orsay om zich terughoudend op te stellen tegenover de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek.

### *Portugal*

Terughoudendheid was ook het sleutelwoord voor wat betreft de Portugese Nieuw-Guineabeleid. Portugal was in veel opzichten een reliek uit de jaren dertig. Het fascistische regime van António de Oliveira Salazar had de Tweede Wereldoorlog ongeschonden doorstaan, en dat gold ook voor de Portugese koloniale ideologie en politiek. De eerste dekolonisatiegolf in Azië was aan Portugal voorbijgegaan, en Salazar en de Portugese beleidselite waren ook niet geneigd om lering te trekken uit de ervaringen van de Nederlanders in Indië of de Britten in India. Zij hadden weinig op met zaken als zelfbeschikking of politieke emancipatie, en dat zorgde ervoor dat Portugal na de oorlog langer en verbeterder dan elke andere Europese koloniale mogendheid aan zijn overzeese gebieden zou vasthouden.<sup>99</sup> De belangrijkste Portugese koloniën lagen in Afrika: Angola, Mozambique en Guinee-Bissau. Maar ook in Zuidoost-Azië had het land nog verschillende kleine gebieden: Goa, een enclave in India; het eiland Macao in de Chinese Zee, en Oost-Timor in de Indonesische archipel.

Oost-Timor maakte van Portugal een direct belanghebbende in de Nieuw-Guineakwestie. Salazar en de Portugese beleidselite bekeken net als de Britten en de Australiërs het Indonesische irredentisme met groot wantrouwen. Indonesische politici als Yamin hadden reeds een claim gelegd op het gebied, en in Lissabon ging men ervan uit dat Oost-Timor aan de beurt zou zijn zodra Indonesië erin slaagde Nederlands Nieuw-Guinea in te lijven. De Portugezen hadden er dus alle belang bij om dat te verhinderen; de Portugese politieke en ambtelijke top redeneerde dat zij Nederland in de Nieuw-Guineakwestie moest steunen om Oost-Timor te kunnen behouden.<sup>100</sup>

Zij durfden echter niet hun nek uit te steken, zo ondervond de Nederlandse gezant Eelco van Kleffens op het Portugese ministerie van Buitenlandse Zaken in Lissabon. Topambtenaar Da Cunha, hoofd van de Politieke Directie van het Portugese ministerie van Buitenlandse Zaken, gaf Van Kleffens te kennen dat het regime-Salazar hoopte dat Nederland in Nieuw-Guinea stand zou houden, maar Den Haag moest daarbij geen openlijke Portugese steun verwachten, zo liet hij tegenover Van Kleffens doorschemeren.<sup>101</sup> Salazar en ambtenaren als Da Cunha waren beducht voor de Indonesische toorn, en vreesden dat een openlijke pro-Nederlandse stellingname als een boemerang bij hen zou terugkeren. Oost-Timor was nog geen publieke zaak in Indonesië, maar de manier waarop de Nieuw-Guineahetze in 1950 om zich heen greep, liet zien dat de sfeer zo kon omslaan. De Portugezen kozen er daarom voor om hun snor publiekelijk te drukken.

Achter de schermen zouden zij de Nederlandse tweede koloniale bezetting in Melanesië niettemin steunen. In de beslotenheid van de NAVO verdedigden zij in de jaren

---

<sup>99</sup> Zie hiervoor onder meer: Thomas, Moore and Butler, *Crises of Empire*, 393-397; Kenneth Maxwell, 'Portugal and Africa: The Last Empire,' in: Porsser Gifford and Wm. Roger Louis, *The Transfer of Power in Africa. Decolonization 1940-1960* (New Haven and London: Yale University Press 1982) 337-339; Hendrik Spruyt, *Ending Empire. Contested Sovereignty and Territorial Partition* (Ithaca and London: Cornell University Press 2005) 176-187; Bernard Droz, *Histoire de la décolonisation au xxe siècle* (Éditions du Seuil 2006) 108; NA, Codearchief Buitenlandse Zaken 1945-1954, map 14398: Schrijven Gezant P. van Buttingha Wickers, no. 2209/268, 31/5/1950; map 14473: Schrijven E.N. Van Kleffens aan ministerie, no. 2287/201, 26/4/1954.

<sup>100</sup> AMAE, série Asie-Océanie, sous-série Indonésie carton 35, 'Statut de la Nouvelle Guinée 1950' : A. Beaulieux (Jakarta) à Asie-Océanie, no. 361-AS, 24/8/1950.

<sup>101</sup> NA, codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945-1954, inv.nr. 15102: E.N. Van Kleffens (Lissabon) aan ministerie, no. 4119/503, 4/10/1950.

vijftig het Nederlandse standpunt, en leverden Den Haag uiteindelijk ook militair-logistieke steun bij de verdediging van westelijk Nieuw-Guinea (zie hoofdstuk 5 en 7). Maar in tegenstelling tot de andere bondgenoten hielden zij zich naar buiten toe zo veel mogelijk stil. Portugal manifesteerde zich vanaf 1950 als een loyale partner van Nederland in de Nieuw-Guineakwestie, maar opereerde daarbij in tegenstelling tot de andere bondgenoten praktisch volledig vanuit de coulissen.

### *België*

Anders was het gesteld met België. Het land bezat geen koloniën in Azië, maar was desondanks in de late jaren veertig nauw betrokken geraakt bij de troebelen in Nederlands-Indië. Op verzoek van Nederland nam België na de eerste militaire actie tegen de Republiek (1947) naast Australië en de Verenigde Staten zitting in de VN-commissie van Goede Diensten (UNCI). Hoewel Belgische politici en ambtenaren twistten over de wijsheid van het behoudende Nederlandse Indiëbeleid, verdedigde de regering-Spaak in de jaren 1947-1949 zo goed en zo kwaad als het kon het Nederlandse standpunt. Niet alleen tegenover de Republiek, maar ook tegenover de Verenigde Staten.<sup>102</sup>

Ook over de wenselijkheid van een Nederlandse tweede koloniale bezetting van westelijk Nieuw-Guinea werd er in Brussel gediscussieerd. Net als in Frankrijk hield vooral het departement van Buitenlandse Zaken zich met de kwestie bezig. De Belgische diplomaten die via de UNCI bij de afronding van de dekolonisatie van Indië betrokken waren, hadden begrip voor de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek. De Belgische Permanente Vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties, Fernand van Langenhove, en de Belgische UNCI-leden Raymond Herremans en Paul Bihin verzekerden hun Nederlandse collega's van hun persoonlijke sympathie en adviseerden minister van Buitenlandse Zaken Paul van Zeeland om de Nederlandse claim te steunen.<sup>103</sup> Geen van allen had een hoge pet op van het onafhankelijke Indonesië en zij achtten het land niet in staat om westelijk Nieuw-Guinea te ontwikkelen. Van Langenhove stelde tegenover zijn Nederlandse collega Von Balluseck dat het 'absoluut geen zin [had] om een koloniaal gebied als kolonie aan een ander land te geven, te minder wanneer dit andere land de bestuurstaak veel minder efficiënt zou uitvoeren dan het beherende land.'<sup>104</sup>

Op het ministerie van Buitenlandse Zaken in Brussel was men echter veel sceptischer over de Nederlandse koloniale ambities, zo ondervond de tijdelijk zaakgelastigde van de Nederlandse ambassade. Hij sprak met verschillende hoge ambtenaren en een van hen bestempelde de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek als 'sentimentaliteitpolitiek' die 'objectief moeilijk verdedigbaar was' en Nederland niets dan 'ruzie en ellende' opleverde.<sup>105</sup> De visie weerspiegelde de opvattingen van minister en oud-premier Paul Van Zeeland, die in 1947 en 1948 namens België zitting had genomen in de Commissie van Goede Diensten. Van Zeeland was destijds in conflict geraakt met Batavia en Den Haag, omdat hij vond dat Nederland zich in de eerste plaats moest richten op het veiligstellen van zijn economische belangen en niet

---

<sup>102</sup> Stol, 'Trouwe koloniale bondgenoten', 83-88.

<sup>103</sup> BAMAÉ, dossier 13,354 1949 – 1954, 'Question de la Nouvelle Guinée 1949 – 1953': Schrijven R. Herremans (DelbelUNO) à P. Van Zeeland, no 43, 24 novembre 1949 ; M. Van Langenhoven à P. Van Zeeland, d. 328 no S/687 no d'ordre 280, 5 mai 1950 ; lias 'Nouvelle Guinée Occidentale 1954': P. Bihin à P. van Zeeland, no 263, 2 décembre 1950; NIB/DB record 2145: codetelegram Lamping 273 aan Ministerie 4 maart 1951; zie ook: slotnoot; NIB/DB record 1487: Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken (Blom) aan hoge commissaris te Djakarta (Hirschfeld) 6 oktober 1950; record 1703: codetelegram Hirschfeld 107 aan ministerie, 31 juli 1950.

<sup>104</sup> NIB/DB record 5389: Schrijven D.J. Van Balluseck, nr. 1004/259, aan minister D.U. Stikker 5 mei 1950.

<sup>105</sup> NA minbuza, codearchief 1945-1954, inv.nr. 15102: Schrijven tijdelijk zaakgelastigde (Brussel) aan ministerie, BvB/MB res. 18178/2712, 24 november 1950.

moest proberen om de Republiek een zware Unie op te dringen.<sup>106</sup> Nederland maakte in zijn optiek weer dezelfde fout in de Nieuw-Guineakwestie.

Ondanks de geuite scepsis zouden de Belgen Nederland hun volledige steun toezeggen. Dezelfde hoge ambtenaar die de Nederlandse tweede koloniale bezetting diskwalificeerde, bezwoer in een moeite door dat België Nederland ‘door dik en dun in de Nieuw-Guinea kwestie zou steunen.’ Als Nederland zijn economische positie in Indonesië omwille van een nieuw ongewis koloniaal avontuur in Melanesië op het spel wilde zetten, dan moest het dat zelf weten. Waar het de Belgen uiteindelijk om ging, was het voorkomen dat er via de Nieuw-Guineakwestie een nieuw precedent werd geschapen voor VN-bemoeienis met Congo. Als België de Nederlandse claim op Nieuw-Guinea niet steunde, zou het zelf in moeilijkheden kunnen komen als Arabo-Aziatische landen de Belgische soevereiniteit over de Congo ter discussie zouden stellen in de VN. Steun bood tegelijkertijd kans op een Nederlandse wederdienst, zo bemerkte de Nederlandse zaakgelastigde: de Belgen stelden zich pal achter Nederland ‘opdat zij voor Congo van onze even absolute steun verzekerd zullen zijn.’<sup>107</sup>

## COLD STORAGE, 1951-1952

### DE NIEUW-GUINEACONFERENTIE

Wie het diplomatieke speelveld van 1949 en 1950 overziet, moet concluderen dat Nederland onder de bondgenoten aanzienlijke sympathie genoot voor zijn plannen om een koloniale doorstart in westelijk Nieuw-Guinea te realiseren. Voor de meerderheid van de westerse beleidsmakers en politici gold Nederland als de geëigende kandidaat om het gebied te besturen en te ontwikkelen. De Indonesische stelling dat westelijk Nieuw-Guinea bij Indonesië hoorde, omdat het voor 1949 ook deel uitmaakte van Nederlands Indië, werd nergens serieus genomen.

Dat neemt niet weg dat er in het westerse kamp ook kritische geluiden te horen waren, maar alleen de Fransen speelden met de gedachte om partij voor Indonesië te kiezen. Binnen de ambtelijke top van het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken klonk ontegenzeggelijk de scherpste kritiek. De suggestie dat Nederlandse koloniale ambities slechts een uiting waren van ‘sentimentaliteitspolitiek’ komt vanuit historiografisch perspectief zelfs dicht in de buurt van Lijpharts traumathese. Het was in die dagen echter duidelijk een minderheidsstandpunt. De meerderheid van de betrokken westerse beleidsmakers beschouwde de Nederlandse koloniale ambities in Melanesië niet als een aberratie of een atavisme. *Off the record* spraken zij zelfs hun steun ervoor uit.

Wie de weigering van het kabinet-Drees-Van Schaik om westelijk Nieuw-Guinea eind 1950 aan Indonesië over te dragen wil bestempelen als onverstandig, zal daarbij ook naar de westerse bondgenoten moeten wijzen. Hun opstelling, en dan met name het welwillende geluid dat zij in hun onderhandse contacten met Nederlandse diplomaten en politici lieten horen, is mede bepalend geweest voor de context waarin de Nederlandse besluitvorming zich in 1950 ontwikkelde. In de wetenschap dat de bondgenoten een tweede Nederlandse koloniale bezetting van westelijk Nieuw-Guinea feitelijk verkozen boven overdracht van het gebied aan

---

<sup>106</sup> Stol, ‘Trouwe koloniale bondgenoten’, 83-85.

<sup>107</sup> NA minbuza, codearchief 1945-1954, inv.nr. 15102: Schrijven tijdelijk zaakgelastigde (Brussel) aan ministerie, BvB/MB res. 18178/2712, 24 november 1950. Zie ook voor de rationale achter het Belgische beleid: NIB/DB record 5389: Schrijven D.J. Van Balluseck, nr. 1004/259, aan minister D.U. Stikker 5 mei 1950.

Indonesië, zorgde ervoor dat het kabinet-Drees-Van Schaik de vrije hand had om op basis van zijn eigen kosten-batenanalyse zijn houding tegenover Indonesië te bepalen.<sup>108</sup> Het kreeg in december 1950 alle ruimte om in te blijven zetten op het behoud van in ieder geval gedeelde zeggenschap over westelijk Nieuw-Guinea (zie hoofdstuk 2).

Tekenend voor het de houding van bondgenoten is hun reactie op uiteindelijke mislukken van de Nieuw-Guineaconferentie. De uitkomst werd door geen van hen als een schok of teleurstelling ervaren – ook niet door Frankrijk of België. Geen van hen heeft geprobeerd om de uitkomst te beïnvloeden, laat staan om het kabinet-Drees-Van Schaik te bewegen om westelijk Nieuw-Guinea over te dragen. Soekarno heeft aan de vooravond van de onderhandelingen nog wel getracht om de Verenigde Staten aan zijn kant te krijgen, maar ambassadeur Merle Cochran gaf hem opnieuw te kennen dat de regering-Truman strikt neutraal wenste te blijven.<sup>109</sup>

De conclusie was duidelijk: Indonesië stond er in de Nieuw-Guineakwestie alleen voor. Hoezeer bleek wel in de maanden na de conferentie. In de loop van 1951 zouden met name de Angelsaksische landen zich actiever met de zaak gaan bemoeien. Terwijl Frankrijk, Portugal en België zo veel mogelijk hun snor bleven drukken, wierpen Groot-Brittannië, de Australië en de Verenigde Staten zich op als ambassadeurs van de door Nederland gewenste *cold storage*-politiek.

De Britse regering-Attlee nam daarbij het voortouw. Zoals we hebben gezien, waren de Britten al in de loop van 1950 tot de conclusie gekomen dat de kwestie voor onbepaalde tijd bevroren moest worden als Nederland en Indonesië in december geen oplossing zouden vinden. In januari 1951 drongen zij er daarom bij beide partijen op aan om de kwestie voorlopig ‘*on ice*’ te zetten.<sup>110</sup> Aangezien dit volledig in lijn was met de wensen van het kabinet-Drees, botste de Britse stellingname vooral met Indonesië, dat allerminst van plan was om de zaak te laten rusten. Bevin en de ambtenaren van het Foreign Office hadden nu echter minder moeite om de confrontatie met Indonesië aan te gaan. Binnen het voor de Britse standpuntbepaling cruciale South East Asia Desk was om te beginnen een zekere irritatie ontstaan over de compromisloze Indonesische opstelling.

Verschillende ambtenaren vonden dat Nederland met zijn voorstel van gedeelde soevereiniteit in het kader van de Unie een serieuze poging had gedaan om Indonesië tegemoet te komen. Al bleef het de vraag of de aangedragen oplossing van gedeeld bestuur in het kader van de Unie werkbaar was, dan nog had Indonesië in hun optiek een kans laten liggen om de kwestie uit de sfeer van de directe confrontatie te tillen.<sup>111</sup> Indonesië droeg met andere woorden volgens de South East Asia Desk de verantwoordelijkheid voor de mislukking van de conferentie, en dat betekende dat het nu maar op de blaren moest zitten en *cold storage* van de zaak moest accepteren.

Openlijke Britse steun voor de *cold storage*-formule werd vergemakkelijkt door de opstelling van India en Australië. Bevin en zijn ambtenaren merkten in de loop van 1950 al dat de Indiase politieke elite meer richting het Britse standpunt opschoof. Bevin verklaapte aan zijn Australische collega Spender in september dat ‘*on the official level the Indians had thought that the Indonesians would have done better not to stake a claim at all and would do better to attend to their domestic affairs.*’<sup>112</sup> Toen Bevin Nehru in januari 1951 over de kwestie sprak, bleek dat ook de Indiase president ervoor geporteerd was om “Nieuw-Guinea” in de

---

<sup>108</sup> Vergelijk: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 316.

<sup>109</sup> FRUS, 1950 Vol VI p. 1096: The Ambassador in Indonesia (Cochran) to the Secretary of State 8/12/1950.

<sup>110</sup> NIB/DB record 5400: Memorandum Boom aan Z ‘Gesprek met Britse ambassadeur’, 27/12/1950; PRO FO 371/92470 Bevin to Kermode, no. FH 1022/22, 8/1/1951.

<sup>111</sup> PRO FO 371/92469: Minute H.B.C. Keeble 4/1/1951.

<sup>112</sup> PRO FO 371/83706: Memo of conversation between the Foreign Secretary and Mr. Spender at the Foreign Office 1/9/1950.

ijskast te zetten; er waren urgenter crises in de regio, zoals de oorlogen in Korea en Vietnam, die om aandacht vroegen. Nehru vertrouwde Bevin toe dat hij reeds voor aanvang van de Nieuw-Guineaconferentie verschillende Indonesische politici had geadviseerd ‘*to go slow on what appeared to him not to be an immediate vital issue. If negotiations could not be brought to a successful conclusion, his advise had been that the issue should be postponed and tackled at another later meeting.*’<sup>113</sup>

Ook Australië kwam nader tot Groot-Brittannië in 1951. Het mislukken van de Nieuw-Guineaconferentie was in Canberra met gemixte gevoelens gezien. De regering-Menzies was aan de ene kant ronduit opgelucht dat Indonesië het Nederlandse compromisvoorstel had afgewezen. Dat betekende in ieder geval dat Nederland voorlopig de exclusieve zeggenschap over westelijk Nieuw-Guinea behield. Tegelijkertijd was zij sceptisch over de *cold storage*-formule, omdat het geen structurele oplossing voor de Nieuw-Guineakwestie betekende; een nieuwe Nederlandse regering zou zomaar kunnen besluiten om de onderhandelingen met Indonesië te hervatten. Na de val van het kabinet-Drees-Van Schaik zat er voor Australië echter niets anders op dan de tijdelijke winst te verzilveren en zijn steun voor *cold storage* uit te spreken.<sup>114</sup> Nieuwe pogingen om Nederland te bewegen om de samenwerking met Indonesië af te zweren en met Australië samen te werken, zouden pas na de Nederlandse verkiezingen van juni 1952 ondernomen kunnen worden.

Een tweede factor die van belang was voor de gematigde opstelling van Australië was het vertrek van Percy Spender. De meest uitgesproken Australische Nieuw-Guineafanaat werd in april 1951 ambassadeur in Washington, en droeg het ministersstokje over aan Richard Casey. De toen zestigjarige Casey was er niet minder dan Spender of Menzies op gebrand om Nederland in westelijk Nieuw-Guinea te houden, maar hij nam afstand van de agressieve megafoondiplomatied van zijn voorganger. Casey had meer oog voor de betrekkingen met Indonesië en de mate waarin deze belast werden door de Australische Nieuw-Guineapolitiek.

Australië schoot er volgens Casey niets mee op om de grote – en in potentie veel machtiger – nieuwe buur meer te provoceren dan strikt noodzakelijk was. Hij was daarom voorstander van een tweesporenbeleid, waarbij Australië bleef inzetten op het behoud van de Nederlandse kolonialisme in westelijk Nieuw-Guinea, maar tegelijkertijd ook probeerde om goede relaties met Indonesië te onderhouden.<sup>115</sup> Dat was een heksentoer, die het uiterste zou vergen van de Australische diplomatieke lenigheid. Maar zij moest slagen en Casey zag het verdedigen van de *cold storage*-formule in Jakarta als een eerste stap van de nieuwe Australische diplomatieke *balancing act*.<sup>116</sup>

Ook de Amerikaanse regering-Truman sprak in 1951 haar steun uit voor de *cold storage* van de Nieuw-Guineakwestie, maar daar ging een stevige discussie op het State Department aan vooraf. Toen eind december 1950 bleek dat de Nieuw-Guineaconferentie mislukt was, gaf Rusk direct te kennen dat de Amerikaanse politiek van *wait and see* gehandhaafd moest blijven.<sup>117</sup> Intern werd nu echter de vraag gesteld hoe lang die beleidslijn vol te houden was.

Met name de ambtenaren van de *Office of Philippine and Southeast Asian Affairs* uitten hun twijfels over de houdbaarheid van de door Rusk voorgeschreven lijn. Zij lieten zich voor het eerst echt met de kwestie in; tot dan toe was het dossier in handen geweest van Rusk, de European Desk en de ambassadeurs in Den Haag, Selden Chapin, en Jakarta, Merle Cochran. Maar nu claimden de regiospecialisten binnen het State Department hun competentie en mengden zich in de discussie. De kern van de kritiek van de Office of Philippine and

---

<sup>113</sup> PRO FO 371/92469: Minute H.B.C. Keeble 2/1/1951; Bevin to Kermode, no. FH 1022/18, 8/1/1951.

<sup>114</sup> FRUS, 1951 Vol VI Part I: The Ambassador in Indonesia (Cochran) to the Secretary of State, 28/11/1951.

<sup>115</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 325; Penders, *The West New Guinea Debacle*, 311-313.

<sup>116</sup> FRUS 1951 Volume VI, p. 747-749: Memorandum of Conversation, 10/12/1951.

<sup>117</sup> FRUS, 1950 Vol VI p. 1100-1105: Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Rusk) to the Secretary of State 29/12/1950.

Southeast Asian Affairs, die kon rekenen op steun van Cochran, was dat Amerika niet eeuwig afzijdig kon blijven.<sup>118</sup>

Washington zou uiteindelijk een keuze moeten maken voor de ene of andere partij, en de enige reële keuze was volgens hen Indonesië. Niet zozeer omdat dat land het gelijk aan zijn kant had – ook Cochran en de Office of Philippine and Southeast Asian Affairs meenden dat westelijk Nieuw-Guinea geografisch en etnisch onderdeel waren van Melanesië – maar omdat het de enige manier was om te voorkomen dat Indonesië zich in de Koude Oorlog geheel van het Westen zou afkeren.

Een keuze voor Den Haag en Canberra betekende onherroepelijk een breuk met Jakarta, maar andersom zou de schade in hun optiek beheersbaar blijven. Zij realiseerden zich dat een keuze voor Indonesië spanningen zou geven met Den Haag en Canberra, maar dat Nederland of Australië met Amerika zou breken, leek hen zeer onwaarschijnlijk. Beide bondgenoten waren daarvoor politiek, militair en economisch te zeer verknoopt met de Verenigde Staten. Dat gold echter niet voor Indonesië, dat altijd nog kon kiezen voor een volledig neutralistische politiek, of erger nog: een alliantie met de Sovjet-Unie. Daarom wilden zij dat Amerika zich inzette voor een snelle oplossing van de kwestie waarbij Indonesië uiteindelijk westelijk Nieuw-Guinea kon inlijven.<sup>119</sup>

In het voorjaar van 1951 ontwikkelden de ambtenaren van de Office of Philippine and Southeast Asian Affairs zelf een eerste voorstel. Het compromis dat zij voor ogen hadden, is vooral interessant in het licht van de (historiografische) discussie over de economische waarde van westelijk Nieuw-Guinea. Het was een argument dat in 1949 en 1950 geen vooraanstaande rol speelde in de standpuntbepaling van de westerse bondgenoten, maar dat betekende niet dat zij westelijk Nieuw-Guinea als een waardeloos gebied beschouwden.

Net als in Den Haag bestonden er binnen de betrokken westerse regeringscentra meningsverschillen over de economische potentie van het gebied; er waren beleidsmakers die meenden dat er niets te halen viel, maar anderen koesterden juist verwachtingen omtrent de kansen die het gebied zou kunnen bieden. Feit is dat naast Nederland alle expansieve economieën in de regio – Australië, de Verenigde Staten en Japan – in de jaren veertig en vijftig interesse toonden in het eiland Nieuw-Guinea (inclusief het westelijke deel).

Het ging hen daarbij in de eerste plaats om grondstoffen, maar zij waren ook zeer geïnteresseerd in de mogelijkheden die visvangst en bosbouw boden.<sup>120</sup> Zeker op het State Department en de Amerikaanse ambassade in Jakarta ging men ervan uit dat er in westelijk Nieuw-Guinea grondstoffen te vinden waren.<sup>121</sup> De vermeende bodemschatten vormden de kern van het compromis dat de ambtenaren van de Office of Philippine and Southeast Asian Affairs voor ogen hadden: wellicht dat Nederland met zachte druk te verleiden was om de soevereiniteit alsnog aan Indonesië over te dragen, in ruil voor geprefereerde toegang tot de bodemschatten in het gebied.<sup>122</sup>

---

<sup>118</sup> FRUS, 1951 Vol VI Part I p. 74-746: Memorandum by the Director of the Office of Philippine and Southeast Asian Affairs (Lacy) to the Acting Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Allison), 7/11/1951 – noot 6.

<sup>119</sup> FRUS, 1951 Vol VI Part I p. 744-746: Memorandum by the Director of the Office of Philippine and Southeast Asian Affairs (Lacy) to the Acting Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Allison), 7/11/1951; p. 753-755: Memorandum of Conversation by the Officer in Charge, Swiss and Benelux Affairs (Scott), 12/12/1951.

<sup>120</sup> Zie voor onder meer: Van Poelgeest, *Japanse besognes*, 295-296; Drooglever, *Daad van vrije keuze*, 288-289; Van Esterik, *Bastion*, 81-83. Zie ook: NA, Codearchief Buitenlandse Zaken 1945-1954 inv.nr. 22332: Memorandum DOA/OP aan Z, no. 234, 21/9/1953.

<sup>121</sup> Roadnight, *United States Policy Towards Indonesia*, 88.

<sup>122</sup> FRUS, 1951 Vol VI Part I p. 744-746: Memorandum by the Director of the Office of Philippine and Southeast Asian Affairs (Lacy) to the Acting Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Allison), 7/11/1951; p. 753-755: Memorandum of Conversation by the Officer in Charge, Swiss and Benelux Affairs (Scott), 12/12/1951.



Het voorstel kon op een zekere sympathie rekenen van de European Desk, Rusk en Acheson, maar zij zouden het niettemin blokkeren. Hun voornaamste bezwaar was dat het voorstel geen oplossing bood voor de veiligheidspreoccupaties van Australië.<sup>123</sup> Ze vonden dat een eventueel door Amerika gepresenteerd compromis ook dat aspect afdoende moest adresseren. Zelf dachten Rusk en Acheson daarom nog steeds in de richting van een Nederlands-Indonesisch condominium – eventueel met Australië erbij – of een trustschap bestuurd door verschillende landen in de regio. Acheson polste Drees voorzichtig over de mogelijkheden toen de Nederlandse premier in januari 1952 Washington bezocht. Drees gaf echter duidelijk te kennen dat hij voorlopig aan de *cold storage*-formule wilde vasthouden en dat was voor Acheson het sein om af te zien van nieuwe Amerikaanse bemoeienis met Nieuw-Guinea.<sup>124</sup>

Er speelde namelijk nog een andere kwestie op dat moment: Acheson en de European Desk wilden zich ook verzekeren van ‘*Dutch participation in European affairs.*’<sup>125</sup> De Europese integratie was in 1951 in een nieuwe fase beland met de oprichting van een Europese Defensiegemeenschap (EDG). De Amerikanen waren een groot voorstander van dit Franse initiatief, maar binnen het kabinet-Drees bestonden grote bedenkingen over deelname aan deze door Frankrijk geleide militaire club binnen de NAVO.<sup>126</sup> Acheson wilde echter graag dat Nederland, als trouwe Amerikaanse bondgenoot, zou participeren in de EDG, en dat betekende dat een eventuele botsing met Den Haag over de kwestie Nieuw-Guinea voorlopig voorkomen moest worden.<sup>127</sup>

Er was tot slot nog een derde reden waarom Acheson en Rusk geneigd waren om de *cold storage*-formule te handhaven. Op het State Department was in de loop van 1951 en 1952 over de gehele linie – inclusief de feitelijk pro-Indonesische Office of Philippine and Southeast Asian Affairs – toenemende frustratie te bemerken over de antiwesterse tendensen binnen de Indonesische politiek. Aanleiding was het besluit van het kabinet-Natsir om de Nederlands-Indonesische Unie op te heffen. Dat vonden veel ambtenaren niet alleen een overtrokken reactie op het mislukken van de Nieuw-Guineaconferentie, maar bovenal een gevaarlijk plan.

Er bestond op het State Department een zekere consensus dat de economische en bestuurlijke problemen waarmee Indonesië worstelde vooral het gevolg waren van het vroegtijdig terugdringen van de Nederlandse invloed. Verdere coupering van deze invloed zou volgens de meeste ambtenaren de problemen alleen maar groter maken, temeer daar Indonesië de hulp bleef afwijzen die het State Department bood. De Indonesische politieke elite wilde graag dollars accepteren, maar weigerde onder impuls van de radicalen om de gewenste “tegenprestatie” te leveren en een duidelijke prowesterse koers te varen. Dat laatste stak. Indonesië had zijn onafhankelijkheid immers voor een belangrijk deel aan de regering-

---

<sup>123</sup> FRUS, 1951 Vol VI Part I p. 753-755: Memorandum of Conversation by the Officer in Charge, Swiss and Benelux Affairs (Scott), 12/12/1951; FRUS 1952-1954 Vol XII, Part II p. 254-255: Memorandum by the Deputy Assistant Secretary of State for European Affairs (Bonbright) to the Deputy Under Secretary of State (Matthews), 4/2/1952.

<sup>124</sup> NA, notulen ministerraad 28/1/1952; Roadnight, *United States Policy Towards Indonesia*, 98.

<sup>125</sup> FRUS, 1951 Vol VI Part I p. 753-755: Memorandum of Conversation by the Officer in Charge, Swiss and Benelux Affairs (Scott), 12/12/1951; FRUS 1952-1954 Vol XII, Part II p. 254-255: Memorandum by the Deputy Assistant Secretary of State for European Affairs (Bonbright) to the Deputy Under Secretary of State (Matthews), 4/2/1952.

<sup>126</sup> Robin de Bruin, *Elastisch Europa. De integratie van Europa en de Nederlandse politiek, 1947-1968* (Amsterdam: Wereldbibliotheek 2014) 75-76; Segers, *Reis naar Europa*, 87-92.

<sup>127</sup> NA, notulen ministerraad 28/1/1952; NIB/DB record 3302: Codebericht Van Roijen 738 (Washington) aan ministerie 14/1/1952; FRUS, 1951 Vol VI Part I: The Acting Secretary of State to the Embassy in Indonesia 28/11/1951 en 3/12/1951; FRUS 1952-1954 Vol XII, Part II: ‘Indonesia’: The Secretary of State to the Embassy in Indonesia 25/2/1952 (p. 249-251); Roadnight, *United States Policy Towards Indonesia*, 98.

Truman te danken, en veel Amerikaanse ambtenaren vonden een zekere buitenlandpolitieke loyaliteit in de Koude Oorlog wel het minste wat Indonesië de VS verschuldigd was.<sup>128</sup>

Acheson en Rusk deelden deze sentimenten en dat was voor hen een additionele reden om voorlopig vast te houden aan de status quo in de Nieuw-Guineakwestie. Zij vonden dat Indonesië zich eerst maar eens wat schappelijker moest opstellen tegenover Nederland en de Verenigde Staten. Het was volgens hen de enige manier om het Amerikaanse, Nederlandse en Australische vertrouwen te herwinnen en een basis te creëren voor nieuwe onderhandelingen over de toekomst van westelijk Nieuw-Guinea. Tot die tijd zou er wat Acheson en Rusk betrof niets veranderen in de status van het gebied en had Indonesië de voortzetting van de Nederlandse tweede koloniale bezetting in Melanesië maar te accepteren als, in de woorden van Acheson, ‘*a fact of life*’.<sup>129</sup>

## VERDERE PRO-NEDERLANDSE OMSLAG, 1951-1955

In de loop van 1951 was *cold storage* de geaccepteerde benadering van de Nieuw-Guineakwestie geworden onder de betrokken westerse mogendheden. Het zou echter al snel blijken dat deze bezweringsformule voor de Europese landen slechts een opstap was naar het uitspreken van hun volledige steun voor de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek.

Deze ontwikkeling werd bepaald door twee elkaar versterkende factoren. In de eerste plaats werden er vanaf 1951 in zowel Groot-Brittannië en Frankrijk als België nieuwe regeringen gevormd, die stuk voor stuk een assertievere koers voorstonden in koloniale kwesties, inclusief complexere crises als die rond Nieuw-Guinea. Deze tendens werd versterkt door de ontwikkeling van de Indonesische buitenlandpolitiek. Het besluit van het in 1953 gevormde kabinet-Sastroamijojo om samen te werken met de PKI, banden aan te knopen met de Sovjet-Unie en actief campagne te voeren tegen het Europese kolonialisme in het algemeen, zorgde ervoor dat de Europese koloniale mogendheden niet langer moeite hadden om de Nederlandse presentie op westelijk Nieuw-Guinea actief te steunen. De Verenigde Staten bleven als enige bondgenoot formeel neutraal, maar de richting die Indonesië onder het kabinet-Sastroamijojo insloeg, was voor de in 1953 gevormde regering-Eisenhower eveneens reden om zich achter de schermen in te zetten voor het behoud van de Nederlandse tweede koloniale bezetting in Melanesië.

### GROOT-BRITTANNIË, 1951-1954

Het eerste Europese land waar een duidelijke kentering plaats vond in de benadering van de Nieuw-Guineakwestie was Groot-Brittannië. Labour verloor eind 1951 de verkiezingen en de regering-Attlee maakte plaats voor de conservatieve regering van Winston Churchill. De conservatieven hadden in de jaren veertig en vijftig veel kritiek gehad op de overzeese politiek van Attlee. Ze vonden dat Labour Brits-India veel te gemakkelijk had prijsgegeven en waren vastbesloten om de Britse imperiale terugtocht te stuiten.

De praktijk zou al snel uitwijzen dat er onder Churchill sprake was van een grote mate van continuïteit: ook de regering-Attlee had het verlies van India als een uitzondering beschouwd, en haar beleid was er eveneens op gericht geweest om de Britse imperiale positie in de rest van Azië, Afrika en het Midden-Oosten te behouden. Omgekeerd zouden de conservatieven al

<sup>128</sup> Roadnight, *United States Policy Towards Indonesia*, 95-102.

<sup>129</sup> FRUS 1952-1954 Vol XII, Part II p. 249-250: The Secretary of State to the Embassy in Indonesia, 25/2/1952.

snel tot de conclusie komen dat zij in gebieden als Ghana en Malakka mee moesten buigen met de nationalistische tendensen (zie hoofdstuk 4).<sup>130</sup>

Tegelijkertijd traden zij hard op tegen het onafhankelijkheidsstreven in gebieden die van cruciaal strategisch belang waren voor het Britse imperium – zoals Cyprus – of die naar westerse maatstaven nog lang niet klaar waren voor zelfstandigheid, zoals Kenia. In Kenia en Cyprus toonde het naoorlogse Britse kolonialisme zijn harde gezicht. De conservatieven maakten duidelijk dat Groot-Brittannië net als Frankrijk en Nederland er niet voor terugdeinsde om zijn imperium met geweld te verdedigen. De regering-Churchill liet als dat nodig was haar imperiale tanden zien en dat ging ook gepaard met een hardere toon tegenover landen die het waagden om kritiek te leveren op de Britse koloniale politiek, of die van andere koloniale mogelijkheden.<sup>131</sup>

Dat was ook te merken in de Britse benadering van de Nieuw-Guineakwestie. Op advies van Bevin was de regering-Attlee nooit verder gegaan dan het uitspreken van haar steun voor de *cold storage*-formule. Maar het departement kreeg in 1951 in Anthony Eden een nieuwe minister die minder moeite had om partij te kiezen voor Nederland en Australië, temeer daar hij van mening was dat Indonesië geen gegronde aanspraken op westelijk Nieuw-Guinea had.<sup>132</sup> Zijn komst zorgde er ook voor dat meer behoudend ingestelde ambtenaren zich nu duidelijker konden profileren. Een van hen was assistent-under secretary of state Robert Scott, speciaal belast met zaken die Oost-Azië aangingen. Scott had tussen 1949 en 1951 zijn oren laten hangen naar Bevin en de voorzichtige koers gesteund die de minister en het East Asia Desk hadden voorgeschreven. Persoonlijk was hij echter van mening dat de Indonesische claim op westelijk Nieuw-Guinea absurd was. Het gebied hoorde in zijn optiek niet bij Indonesië en hij achtte de Indonesiërs niet in staat om de koloniale taak van Nederland over te nemen.<sup>133</sup> Er was, ook met het oog op de veiligheidsbelangen van Australië en het mogelijke precedent dat het inwilligen van de Indonesische claim zou zetten voor het Britse Empire, volgens hem eigenlijk maar één optie: Groot-Brittannië moest Den Haag en Canberra helpen om Indonesië buiten de deur te houden. Na de komst van Eden zou Scott samen met de nieuwe under secretary Gerald Isaacs, 2nd Marquess of Reading het initiatief op het Nieuw-Guineadossier naar zich toetrekken en langzaam maar zeker (zeker binnen de South East Asia Desk ontmoette hij weerstand) een hardere Britse koers tegenover Indonesië realiseren.<sup>134</sup>

Hoezeer de wind op het Foreign Office gekeerd was, bleek al in november 1951. Het Indonesische kabinet-Wilopjo probeerde toen opnieuw om de Nieuw-Guineakwestie uit *cold storage* te halen, maar dat leidde in Londen nu tot een zeer felle reactie. Scott vertelde de Indonesische ambassadeur Soebandrio dat *'the Indonesian government would do well to concentrate on their very considerable immediate internal problems, rather than raise clamor on the New Guinea issue which was likely to cause an unfavorable impression in third countries.'*<sup>135</sup> Zo onverbloemd had een Britse official zich nog niet eerder uitgelaten tegenover Indonesische diplomaten in de Nieuw-Guineakwestie.

De verharding van de Britse houding tegenover Indonesië werd in de hand gewerkt door een nieuw diplomatiek offensief van Australië. De regering-Menzies beschouwde de vorming

---

<sup>130</sup> Peter Clarke, *The Last Thousand Days of the British Empire. The Demise of a Superpower 1944-1947* (Londen: Penguin 2007) 478-485; Hyam, *Britain's Declining Empire*, 168-202.

<sup>131</sup> David Goldsworthy, 'Keeping Change within Bounds: Aspects of Colonial Policy during the Churchill and Eden Governments, 1951-57', in: *Journal of Imperial and Commonwealth History*, 18, 1 (1990) 88-89.

<sup>132</sup> NA, archief ambassade Groot-Brittannië 1945-1954, inv.nr. 02234: memorandum Luns no. 313 aan SG, 4/6/1954. Zie ook voor het denken over koloniale zaken van Eden: Hyam, *Britain's Declining Empire*, 172.

<sup>133</sup> Zie bijvoorbeeld: NIB/DB record 1500 – slotnoot.

<sup>134</sup> PRO FO 371/101097 Minute R.H. Scott 24/10/1952; Scott to Djakarta, Telegram 305, 30/10/1952. Vergelijk: Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 33.

<sup>135</sup> PRO FO 371/92473 Memo of conversation R.H. Scott 13/12/1951; NIB/DB record, 2772: Codebericht Michiels 182 (Londen) aan ministerie 20/11/1951.

van een *like minded* Britse regering als een kans om Groot-Brittannië alsnog over te halen om zijn steun uit te spreken voor de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek. Premier Menzies en minister van Buitenlandse Zaken Casey vroegen Anthony Eden in het voorjaar van 1952 om Nederland aan te moedigen, stand te houden in westelijk Nieuw-Guinea. De Australiërs waren nerveus over de komende Nederlandse verkiezingen en hoopten dat de Britse zegen een nieuwe Nederlandse kabinet zou inspireren om de harde lijn tegenover Indonesië te handhaven.

De Australische bewindslieden ondersteunden hun pleidooi met chantage. Menzies gaf Eden te kennen dat hij wellicht de Australische troepen zou terugtrekken uit de Britse bases in het Midden-Oosten en Malakka als een nieuw Nederlands kabinet besloot om westelijk Nieuw-Guinea aan Indonesië over te dragen. De militairen waren dan hard nodig om de grenzen op oostelijk Nieuw-Guinea te versterken.<sup>136</sup>

Het dreigement had overtuigingskracht omdat Australië in 1951 lid was geworden van het zogeheten ANZUS-pact: een alliantie van Australië, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten, gericht tegen het oprukkende communisme in Zuidoost-Azië. De vorming van het pact had de Australische chantagepositie ten opzichte van het voormalige moederland aanzienlijk versterkt. Groot-Brittannië had de Australische troepen hard nodig in Malakka en het Midden-Oosten, maar de Britse veiligheidsgarantie was dankzij de vorming van ANZUS niet langer essentieel voor Australië. Het was zelfs niet uitgesloten dat Australië zich volledig op de VS zou gaan richten en zijn commitment aan het in stand houden van het Britse imperium zou opgeven.<sup>137</sup>

Groot-Brittannië had echter nog een troefkaart: de vorming van ANZUS had vooral nog geen wezenlijke invloed op de Australische veiligheidsanalyses omtrent Nieuw-Guinea. Hoewel de Amerikanen zich garant hadden gesteld voor de veiligheid van Australië, bleef het behoud van de Nederlandse presentie in de westelijke helft van het eiland de essentie van de Australische veiligheidspolitiek. En dat bood mogelijkheden. De Amerikaanse neutraliteitspolitiek gaf Groot-Brittannië de kans om, in de woorden van historicus Peter Phelps, Australië te tonen wie de *'true guarantee'* van zijn veiligheid was.<sup>138</sup> Britse steun voor de Nederlandse tweede koloniale bezetting in Melanesië werd met andere woorden voor een belangrijk deel wisselgeld waarmee Churchill en Eden de Australische commitment aan het Britse empire voorlopig konden veiligstellen.<sup>139</sup> In juni 1952 beloofde Eden aan Menzies dat Groot-Brittannië *'would do everything in its power to encourage Dutch resolution in this matter.'*<sup>140</sup> Dat was ook precies wat hij met hulp van Scott en Reading in de maanden daarop zou doen.

De grote vraag daarbij was natuurlijk hoe Nederland kon worden aangemoedigd, zonder dat Indonesië op zijn achterste benen zou gaan staan. Eden en Scott waren weliswaar meer bereid dan hun voorgangers om partij te kiezen, maar ook zij wilden Indonesië in het westerse kamp houden, of in ieder geval niet meer bruuskeren dan noodzakelijk was.<sup>141</sup> De oplossing kwam uit Den Haag: het nieuwe kabinet-Drees gaf zelf al aan dat het aan Nederlands Nieuw-

---

<sup>136</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 32.

<sup>137</sup> PRO CAB/195/8: Cabinet notes 1/3/1951; CAB/129/44: Note by the Prime Minister 'Pacific Defence' 27/2/1951. Zie ook: David McLean, 'Australia and the Cold War: A Historiographical Review', in: *The International History Review*, XXIII, 2 (June 2001) 309-310.

<sup>138</sup> Peter Phelps, zoals geciteerd in: Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 33.

<sup>139</sup> David McLean, 'From British Colony to American Satellite? Australia and the USA during the Cold War', in: *Australian Journal of Politics and History*, Vol 52, no. 1 (2006) 74-75. Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 33.

<sup>140</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 32.

<sup>141</sup> AR Londres, carton 993, liasse 9.2 'Indonésie politique extérieure' : Télégramme au départ, Massigli (Londres) à Paris no 5507-10, 19/11/1953.

Guinea wilde vasthouden (zie hoofdstuk 2).<sup>142</sup> Het bood Eden en Scott de mogelijkheid om een en ander met het oog op de Indonesische gevoeligheden wat omzichtiger aan te pakken. De regering-Churchill zou eind 1952 zijn zegen aan de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek geven, maar achter de schermen.

Na ruggespraak met Reading gaf Scott de Britse ambassadeurs in Den Haag, Jakarta en Canberra opdracht om de regeringen waarbij ze geaccrediteerd waren te melden dat Groot-Brittannië de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek steunde. *'Great-Britain,'* zo stelde Scott *'[does] not consider the Indonesian claim valid on its merits [and could] not endorse a policy which, in the Australian view, endangered their security.'* Om de antiwesterse sentimenten in Indonesië niet aan te wakkeren, wilde de regering-Churchill haar beleidsomslag echter niet publiek maken. Maar zo stelde Scott: *'The absence of a public statement must not be interpreted to mean either that we have not made up our minds or that we might in some circumstances support the Indonesians.'*<sup>143</sup>

Niet alle ambtenaren op het Foreign Office waren te spreken over de Britse beleidsomslag. Zeker binnen de South East Asia Desk klonk kritiek. Verschillende ambtenaren bleven van mening dat Groot-Brittannië zijn neutraliteit moest handhaven en dat alleen een compromis met Indonesië de kwestie uit de wereld kon helpen. Het interne Britse debat zorgde in de loop van 1953 voor de nodige onrust en onzekerheid over de Britse opstelling in zowel Canberra als Den Haag, maar daaraan werd door Eden zelf een einde gemaakt.<sup>144</sup> Hij zou zowel tegenover Luns als Casey de boodschap van Scott herhalen en hen bevestigen dat Groot-Brittannië de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek steunde.<sup>145</sup>

Hoezeer de behoudende, pro-Nederlandse visie de burelen van het Foreign Office domineerde, bleek ook uit het feit dat de opmars van de PKI, de vorming van het kabinet-Sastroamijojo in 1953 en de opening van een Russische ambassade in Jakarta in 1954 geen invloed hadden op de nieuwe Britse koers. Het waren voor Eden, Scott en Reading stuk voor stuk argumenten om de Britse steun voor de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek zo veel mogelijk sub rosa te houden, maar geen redenen om haar weer in te trekken.<sup>146</sup>

---

<sup>142</sup> PRO FO 371/101097 Butler to A. Eden, no. 352, 18/10/1952.

<sup>143</sup> PRO FO 371/101097 Memorandum R.H. Scott: 'Dutch New Guinea' 24/10/1952; R.H. Scott to Kermodé, no. 305, 30/10/1952. NA, archief ambassade Groot-Brittannië 1945-1954, inv.nr. 02234, codetelegram Luns 39 aan Londen, 10/1/1953. PRO FO 371/101097 R.H. Scott to Kermodé, no. 305, 30/10/1952; Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 34. Volgens de historicus Tarling zou dit bericht niet verstuurd zijn, waardoor de Britten eigenlijk niet van positie waren veranderd. Maar dat is onjuist. Uit Franse en Amerikaanse archieven blijkt bijvoorbeeld duidelijk dat dit bericht, of althans de inhoud ervan, weldegelijk kenbaar is gemaakt aan in ieder geval Den Haag, Canberra en Washington. Zowel Luns als de Amerikaanse regering-Truman zou concluderen dat Groot-Brittannië vanaf 1953 achter Nederland stond. Zie hiervoor: ABZ (Nantes) Archives de l'ambassade de la France à Londres, carton 993, map 9.2 'Indonésie politique extérieure': Télégramme à l'arrivée, Garnier (La Haye) à Paris no 18, 15/1/1953; FRUS, Vol XII, Part II p. 360-361: Memorandum of Conversation, by the Director of the Office of Phillipine and Southeast Asian Affairs (Bonsal) 25/2/1953; NIB/DB record 3597, slotnoot: Codebericht Van Roijen no. 452 (Washington) aan ministerie 27/2/1953.

<sup>144</sup> Zie voor de interne kritiek en discussie op het Foreign Office onder meer: PRO FO 371/101097 Minutes G.M. Galbraith 20/10/1952, S.J.L. Olver 22/10/1952, J.G. Tahurdin 22/10/1952; Telegram R.H. Scott to Tomilson (Washington) FH 1022/9, 2/2/1953; R.H. Scott to Lord Reading FH 1022/11, 12/2/1953; PRO FO 371 112145: Minute I.C. Alexander 27/5/1954. Zie ook: NIB/DB record 3655 + inleidende noot: Schrijven Stikker aan Luns, geen nr., 3/2/1953.

<sup>145</sup> NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945-1954, inv.nr. 22332: Codebericht Winkelman 100 aan ministerie, 2/7/1953; NA, archief ambassade Groot-Brittannië 1945 - 1954, inv.nr. 02234, memorandum Luns no. 313, aan Secretaris-Generaal, 4/6/1954. Zie ook: PRO FO 371 112145: PRO FO 371/101097: Minutes Galbraith 5/2/1953 en 6/2/1953; PRO FO 371 112145: Letter W.J.M. Paterson to Morland DH 1022/7 15/7/1954; minute I.C. Alexander 27/5/1954.

<sup>146</sup> NA, archief ambassade Groot-Brittannië 1945 - 1954, inv.nr. 02234, memorandum Luns no. 313, aan Secretaris-Generaal, 4/6/1954.

Uit memoranda van de South East Asia Desk blijkt bovendien dat het Britse denken over de rol die de Nieuw-Guineakwestie binnen de Indonesische politiek vervulde ook steeds meer overeenkomsten ging vertonen met het dominerende denken in Den Haag en Canberra. J.G. Tahourdin, het nieuwe hoofd van de South East Asia Desk, stelde bijvoorbeeld in 1954 *'that public feeling in Indonesia on this question has been to a large extent artificially created and that Indonesian suggestions that if the present government fails to reach a solution they will be replaced by a government further to the left, should be discounted.'*<sup>147</sup>

Tot slot leken Eden en zijn ambtenaren zich ook nauwelijks meer te bekommeren om de reactie van Aziatische Commonwealthleden. Mogelijke frictie met landen als India was voor Bevin een belangrijk additionele reden geweest om neutraal te blijven in de Nieuw-Guineakwestie, maar het argument was na 1951 nauwelijks meer te horen in de interne Britse discussies. Waarom is niet helemaal duidelijk. De neiging van de conservatieven om zich minder aan te trekken van Afro-Aziatische kritiek op het kolonialisme heeft er zeker toe bijgedragen.

Bovendien was al duidelijk geworden dat het Indiase denken over de kwestie inhoudelijk niet zo veel verschilde van het Britse. De Indiase politieke elite was en bleef principieel gekant tegen het Europese kolonialisme, maar vond tegelijkertijd dat Indonesië geen claim op westelijk Nieuw-Guinea had moeten leggen. Die zienswijze zorgde er wellicht ook voor dat er in New Delhi niet zo zwaar werd getild aan de Britse beleidsomslag op het Nieuw-Guineadossier.

Hoe het ook zij, de Britse zegen betekende in ieder geval een enorme steun in de rug voor de koloniale ambities van het derde kabinet-Drees.<sup>148</sup> Nederland had nu de politieke en diplomatieke rugdekking van een van de machtigste westerse landen in Azië. En dat opende de weg naar meer. Om te beginnen naar samenwerking met Australië.

#### NEDERLANDS-AUSTRALISCHE SAMENWERKING, 1952-1954

Ook in Canberra werd in het najaar van 1952 opgelucht adem gehaald. Maar meer nog dan de Britse ommezwaai, waren het de koloniale plannen van het nieuwe kabinet-Drees die tot vreugde stemden. Nederland nam duidelijk afstand van de *cold storage*-politiek die de regering-Menzies zoveel slapeloze nachten had bezorgd. En dat bood ook nieuwe kansen om Den Haag over te halen om samen te werken op Nieuw-Guinea.<sup>149</sup> Minister van Buitenlandse Zaken Casey polste Luns in december 1952 al over de mogelijkheden en merkte dat zijn nieuwe Nederlandse collega daar wel oren naar had.<sup>150</sup>

Voor Luns was samenwerking met Australië in de eerste plaats een middel om de Nederlandse internationale positie verder te versterken. Het leek hem daarnaast tactisch verstandig met het oog op de naderende verkiezingen in Australië. Deze waren gepland in het najaar van 1953, en hij was er niet gerust op dat de conservatieven die zouden winnen. Hij hield er rekening mee dat een nieuwe, door Labour geleide regering meer geneigd zou zijn om samenwerking met Indonesië te zoeken. Labour had Nederland in 1949 tijdens de RTC-onderhandelingen weliswaar gesteund op het Nieuw-Guineadossier, maar Luns was niet vergeten dat de regering-Chifley destijds op praktisch alle andere dossiers de kant van de Republiek had gekozen. De toenaderingspoging van Casey zag hij daarom ook als een kans

<sup>147</sup> PRO FO 371/112145 Memorandum J.G. Tahourdin 9/8/1954.

<sup>148</sup> PRO FO 371/106815: Letter Butler to Eden, no. 10, I 1031/2/53, 14/1/1953.

<sup>149</sup> Umetsu, 'Australia's Response to the West New Guinea Dispute', 68-69.

<sup>150</sup> Hiroyuki Umetsu, 'Australia's Response to the West New Guinea Dispute', 70; NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945-1954, inv.nr. 22332: Schrijven minister van Overzeese rijkdelen Kernkamp aan J.W. Beyen, no. M.3-fez Geheim, 28/1/1953.

om 'Australië thans reeds vast te leggen, ten einde een ommezwaai van politieke oriëntatie ten gunste van Indonesië [in de toekomst] te bemoeilijken'.<sup>151</sup>

In de zomer van 1953 toog hij samen met de nieuwe Nederlandse minister van Overzeese Rijksdelen Willem Jan Arend Kernkamp (CHU) naar Canberra om met de regering-Menzies een eerste basis te leggen voor nauwere koloniale samenwerking op Nieuw-Guinea. In een reeks gesprekken met hun collega's Casey en Paul Hasluck, kwamen zij overeen dat Nederland en Australië de krachten zouden bundelen op sociaal en economisch gebied. In de praktijk betekende dit in de eerste plaats dat zij de communicatieverbindingen en de infrastructuur tussen beide delen van het eiland zouden verbeteren. De aanleg van directe scheepsverbindingen tussen westelijk Nieuw-Guinea en Australië, en de creatie van een directe luchtverbinding tussen Hollandia en Wewak in Australisch Nieuw-Guinea moesten ervoor zorgen dat de contacten en reizen tussen westelijk Nieuw-Guinea en Australisch Nieuw-Guinea alsmede Australië zelf gemakkelijker werden. Verder besloten ze om periodiek overleg te plegen over de politieke, sociale en economische ontwikkeling van de Papoea's.<sup>152</sup>

Hoewel de resultaten een bescheiden karakter hadden, was zowel de regering-Drees als de regering-Menzies verguld met de resultaten.<sup>153</sup> De overeenkomst markeerde een keerpunt in de naoorlogse Nederlands-Australische betrekkingen die, ondanks hun gedeelde uitgangspunten op het Nieuw-Guineadossier, vooral gekenmerkt waren door frictie en ergernis omtrent de dekolonisatie van Indië. Er was nu echter een basis voor duurzame samenwerking gelegd waarop beide landen in de toekomst verder konden bouwen. Australië had nu – eindelijk – de verzekering gekregen dat Nederland vastbesloten was om in westelijk Nieuw-Guinea te blijven; de gerealiseerde samenwerking maakte het ook voor Nederland moeilijker om in de toekomst "een ommezwaai ten gunste van Indonesië" te realiseren.

Omgekeerd waren Luns en met hem het kabinet gerustgesteld over de Australische Nieuw-Guineapolitiek.<sup>154</sup> Tijdens zijn verblijf in Australië had Luns ook met meerdere Labour-kopstukken gesproken en allen hadden hem 'met klem' verzekerd dat ook door Labour 'nimmer [een] andere mogendheid dan Nederland in west Nieuw-Guinea zou worden geduld.'<sup>155</sup> Ten slotte hadden beide landen ook een signaal afgegeven aan de bondgenoten. Met hun samenwerkingsplannen maakten zij duidelijk vastbesloten te blijven om een succes te maken van de koloniale ontwikkeling van Nieuw-Guinea. Ze hoopten met het creëren van nieuwe feiten op de grond met name Amerika over te kunnen halen om zich alsnog openlijk achter de Nederlands-Australische Nieuw-Guineapolitiek te scharen (zie beneden).<sup>156</sup>

Hoewel de Nederlands-Australische overeenkomst in zowel Canberra als Den Haag als een succes beschouwd werd, hebben Nederlandse historici aanzienlijk negatiever over de resultaten geoordeeld. Zij wijzen erop dat Nederland en Australië destijds geen politiek of defensieverdrag sloten.<sup>157</sup> Deze conclusie grijpt terug op geruchten die destijds aan de vooravond van het Nederlandse bezoek aan Australië de ronde deden. Verschillende

---

<sup>151</sup> NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945-1954, inv.nr. 22332: Memorandum J.M.A.H. Luns aan SG no. 91, 10/4/1953.

<sup>152</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 325; Penders, *The West New Guinea Debacle*, 313; Umetsu, 'Australia's response to the West New Guinea Dispute', 71.

<sup>153</sup> NIB/DB record 366: notulen Ministerraad 27/7/1953; NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945 – 1954, inv.nr. 22332: Schrijven Winkelman aan ministerie, no. 7294/619, 27/7/1953; Memo DOA/OP 27/7/1953.

<sup>154</sup> NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945-1954, inv.nr. 22332: Schrijven Winkelman aan ministerie, no. 7294/619, 27/7/1953.

<sup>155</sup> NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945-1954, inv.nr. 22332: Codebericht Winkelman 95 aan ministerie, 30/6/1953; Codebericht Winkelman 98 aan ministerie, 1/7/1953.

<sup>156</sup> Umetsu, 'Australia's Response to the West New Guinea Dispute', 69.

<sup>157</sup> Zie voor deze discussie onder meer: De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 59-60; Kersten, *Luns*, 116-119; Penders, *The West New Guinea Debacle*, 311-313.

persbureaus meldden op basis van een nimmer onthulde ‘Australische bron in Den Haag’ dat de reis van Luns en Kernkamp bedoeld was om een Nederlands-Australisch defensieverdrag tegen Indonesië te realiseren.<sup>158</sup> Volgens Kersten was het vooral Luns die daarop uit was: een defensieverdrag met de regering-Menzies zou een eerste stap zijn op weg naar een Nederlands lidmaatschap van ANZUS. Hij werd echter teleurgesteld door zijn Australische collega, hoegenaamd omdat Casey Indonesië niet tegen de borst wilde stoten.<sup>159</sup> Conclusie: de resultaten waren uiteindelijk helemaal niet zo gunstig voor Nederland als Luns en het kabinet deden voorkomen, of wilden geloven.

In deze analyse klinkt duidelijk de echo van Lijphart en de traumathese door: het feit dat Australië zich enkel wenste te beperken tot periodiek overleg over technische en sociaaleconomische kwesties – feitelijk secundaire zaken – was een teken aan de wand, waaruit opgemaakt kon worden, of zou moeten worden, dat er van Australië (volgens Nederlandse historici nota bene de enige verklaarde voorstander van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek) weinig te verwachten was als de spanningen met Indonesië zouden oplopen. Luns’ tevredenheid over de resultaten kan, deze gedachtegang volgend, dan gezien worden als de eerste duidelijke manifestatie van wat Penders Luns’ *wishful thinking syndrome* heeft genoemd.<sup>160</sup>

Nederlandse en Australische bronnen vertellen echter een ander verhaal. Luns heeft niet de bedoeling gehad om in 1953 een politiek of militair verdrag met Australië te sluiten. Zijn beleid was er op dat moment niet minder dan dat van de Australische regering op gericht om de betrekkingen met Indonesië zo goed mogelijk te houden (zie hoofdstuk 2). Een defensieverdrag paste niet in dat plaatje. Dat wil niet zeggen dat hij een dergelijk verdrag op termijn niet zag zitten, maar hij achtte het anno 1953 nog niet opportuun, gegeven de te verwachten gevolgen voor de relatie met Indonesië.<sup>161</sup>

Uit stukken van het ministerie van Buitenlandse Zaken blijkt dat hij het volstrekt eens was met zijn ambtenaren die stelden dat omwille van de Nederlands-Indonesische betrekkingen ‘minder spectaculaire doch nuttige en praktische samenwerking’ de voorkeur had.<sup>162</sup> De geruchten dat het kabinet erop uit zou zijn om een defensiepact te sluiten, kwamen ook voor hem als een volslagen verrassing en hij was er zeer ontstemd over. Niet omdat ze zijn plannetje onthulden, maar omdat de suggestie in Indonesië tot de felle reacties leiden die hij juist wilde voorkomen.<sup>163</sup> De Indonesische regering-Wilopjo (een gematigd c.q. bestuurderskabinet dat zitting had van april 1952 tot juni 1953) reageerde direct en op vol volume op de geruchten. Ze bestempelde het vermeende Nederlands-Australische plan zelfs als een ‘onvriendelijke daad’.<sup>164</sup>

---

<sup>158</sup> NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945-1954, inv.nr. 22332: Codebericht Beyen / Luns 173 aan Djakarta 9/6/1953; Beyen / Luns circulaire 6 11/6/1953.

<sup>159</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 325; Penders, *The West New Guinea Debacle*, 311-313; De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 59-60; Kersten, *Luns*, 116-119.

<sup>160</sup> Penders, *The West New Guinea Debacle*, 364. Zie ook: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 352.

<sup>161</sup> NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945-1954, inv.nr. 22332: Memo Luns aan SG., no. 128, 10/6/1953; Codetelegram Beyen/Luns aan 173 Jakarta, 9/6/1953; Beyen/Luns circulaire 11/6/1953; Luns 52 aan Canberra. 11/6/1953.

<sup>162</sup> NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945-1954, inv.nr. 22332: Memorandum no. 142 DOA/OP aan T 3/6/1953. Zie ook: Memorandum Luns aan SG, no. 128, 10/6/1953; inv. nr. 22331: Codebericht Winkelman 37 aan ministerie 9/5/1953; NIB/DB record 69: notulen Ministerraad 26/5/1953; record 366: notulen Ministerraad 27/7/1953.

<sup>163</sup> NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945-1954, inv.nr. 22332: Memo Luns aan SG., no. 128, 10/6/1953; Codetelegram Beyen/Luns aan 173 Jakarta, 9/6/1953; Beyen/Luns circulaire 11/6/1953; Luns 52 aan Canberra. 11/6/1953.

<sup>164</sup> NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945-1954, inv.nr. 22332: Schrijven Winkelman aan ministerie, no. 7294/619, 27/7/1953.



De affaire zou echter met een sisser aflopen, en de Nederlands-Australische samenwerking nog een gouden randje bezorgen. Casey gaf Luns tijdens een van hun gesprekken in Canberra inzage in een verslag van een gesprek dat de Australische zaakgelastigde in Jakarta had gevoerd met Indonesische topambtenaren naar aanleiding van de affaire. Daaruit bleek dat het kabinet-Wilopjo met de ontstane situatie in zijn maag zat, zeker nadat zowel Luns als Casey had verzekerd dat een defensieverdrag door geen van beide partijen was overwogen. Jakarta wilde nu graag de plooiën gladstrijken. Op het Indonesische ministerie van Buitenlandse Zaken kreeg de Australische zaakgelastigde te horen dat Indonesië zich niet verzette tegen ‘afspraken omtrent lokale samenwerking’ tussen Nederland en Australië; zolang de Australisch-Nederlandse toenadering maar niet teveel reliëf kreeg, zou Jakarta er geen probleem van maken.<sup>165</sup>

Het bericht ontlokte aan de Nederlandse ambassadeur in Australië A.M.L. Winkelman – nauw betrokken bij de voorbereiding en totstandkoming van de Nederlands-Australische samenwerking – de opmerking dat ‘degene die de “canard” van het defensiepact de wereld in stuurde, Nederland en Australië een goede dienst bewezen [heeft].’<sup>166</sup> Het had ervoor gezorgd dat Indonesië zijn zegen aan de gewenste samenwerking had gegeven, waardoor deze in alle rust opgestart kon worden.

Naast de gedeelde wens om de betrekkingen met Indonesië niet te belasten, was er nog een reden waarom zowel het kabinet-Drees als de regering-Menzies de samenwerking in 1953 voorlopig wilde beperken tot sociale en economische zaken. Dat had te maken met een belangrijk verschil tussen de koloniale politiek van Nederland en Australië. De crux zat hem in de plaats die het zelfbeschikkingsrecht innam in beider koloniale program. Het kabinet-Drees III had het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea’s tot officieel beleidsdoel gebombardeerd. Daarmee had het Indonesië in tactisch opzicht de pas afgesneden, maar zich ook publiekelijk erop vastgelegd dat de Papoea’s de laatste zeggenschap kregen in het bepalen van de politieke toekomst van westelijk Nieuw-Guinea. Met name dat laatste was iets waar de Australiërs in de vroege jaren vijftig nog niet aan wilden in hun eigen kolonie. Zelf wilden ze slechts lippendienst bewijzen aan het principe van zelfbeschikkingsrecht.

Volgens de meeste Australische beleidsmakers was het nog maar de vraag of de Papoea’s, gegeven hun grote ontwikkelingsachterstand ten opzichte van westerse samenlevingen, ooit in staat zouden zijn om zelfstandig te worden. Het was in hun optiek gevaarlijk om al te verregaande beloften daaromtrent te doen, temeer omdat zij zich ook afvroegen of Australië het gebied wel zelfstandig moest laten worden: de Australische veiligheidsbelangen verlangden eigenlijk dat oostelijk Nieuw-Guinea permanent onder Australië controle bleef. De regering-Menzies had er in 1953 dus alle belang bij om het op het politieke vlak rustig aan te doen en zich nog niet al te sterk te verbinden met het veel progressievere koloniale programma dat Nederland in westelijk Nieuw-Guinea wilde implementeren.<sup>167</sup>

Het was een visie waar Luns en Kernkamp, alsmede de andere bewindslieden in het kabinet-Drees III, geen moeite mee hadden.<sup>168</sup> Zij waren overtuigd van de juistheid van de eigen benadering en, zoals blijkt uit interne memo’s van Buitenlandse Zaken, op hun beurt ‘niet zonder meer bereid [om zich] aan de uiteindelijke Australische doelstellingen

---

<sup>165</sup> NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945-1954, inv.nr. 22332: Schrijven Winkelman aan ministerie, no. 7294/619, 27/7/1953.

<sup>166</sup> NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945-1954, inv.nr. 22332: Schrijven Winkelman aan ministerie, no. 7294/619, 27/7/1953.

<sup>167</sup> Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945-1954, inv.nr. 22332: Codebericht Winkelman 100 aan ministerie 2/7/1953; Umetsu, ‘Australia’s Response’, 71; Drooglever, *Een daad van vrije Keuze*, 325; Tarling, *Britain and the West New Guinea Crisis*, 36.

<sup>168</sup> NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945-1954, inv.nr. 22332: Codebericht Winkelman 100 aan ministerie, 2/7/1953; Memo DOA/OP no. 234, 21/9/1953.

betreffende de toekomstige status en politieke ontwikkeling van Nieuw-Guinea te binden.’<sup>169</sup> Dat zou immers betekenen dat Nederland zijn gedane beloftes aan de Papoea’s moest herroepen en daarmee zou Nederland zijn tactische voordeel ten opzichte van Indonesië verspelen. De bescherming van het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea’s was Nederlands grootste troefkaart; het was hét middel waarmee Nederland zijn koloniale politiek in westelijk Nieuw-Guinea internationaal kon rechtvaardigen.

Bovendien werd er door veruit de meeste politici en ambtenaren in Den Haag en Hollandia grote waarde gehecht aan het principe van het zelfbeschikkingsrecht. Het overnemen van de Australische doelstellingen betekende feitelijk een terugkeer naar de politiek die in Indië gevoerd werd, en die uiteindelijk was mislukt. Hieruit blijkt weer dat “Nieuw-Guinea” in Den Haag als een nieuw en ander koloniaal project werd gezien, dat een eigen, nieuwe aanpak verdiende. En het belangrijkste element van die aanpak was wel dat het zelfbeschikkingsrecht, ook al zou dat pas na een jaar of vijftig gerealiseerd kunnen worden, serieus genomen werd.

Gegeven de verschillen in beider koloniale filosofie en aanpak was de uitkomst van het Australisch-Nederlands overleg in 1953 helemaal niet zo teleurstellend als sommige historici suggereren. Het was het maximaal haalbare resultaat *op dat moment*. Zowel Luns als Casey was ervan overtuigd dat gegeven alle haken en ogen een stap-langzaam-beleid anno 1953 de juiste weg was. Om die overtuiging ten volle te waarderen, is andermaal het belang van de factor tijd cruciaal: beide partijen handelden in de veronderstelling dat het kolonialisme in regio’s als Melanesië nog een toekomst had, waardoor zaken als een defensieverdrag en de vraag wie zijn beleid zou moeten bijstellen nog niet direct geadresseerd hoefden te worden.<sup>170</sup> Waar het hen *op dat moment* om ging, was het slaan van een eerste bestuurlijke brug tussen oost- en west-Nieuw-Guinea, of eigenlijk tussen Nederland en Australië zelf. Het belangrijkste was dat Luns, Kernkamp en Casey en Hasluck met hun afspraken een einde hadden gemaakt aan de frictie en het wantrouwen die de Nederlands-Australische betrekkingen sinds 1946 hadden bepaald. Nederland en Australië hadden elkaar nu als partners gevonden en, belangrijker nog, een duidelijk signaal aan de wereld gegeven dat zij vastberaden waren om samen iets te maken van de koloniale ontwikkeling van Nieuw-Guinea.

Voor de goede verstaander was het bovendien duidelijk dat het Nederlands-Australische partnerschap zoals dat in 1953 tot stand kwam wel degelijk een militaire component had. Hoewel geen van beide op dat moment een formeel defensieverdrag wilde sluiten, was zowel het kabinet-Drees als de regering-Menzies ervoor geporteerd om de Nederlandse defensiecapaciteiten op westelijk Nieuw-Guinea te versterken. En ook op dat vlak werd er samengewerkt. Australië besloot in dat jaar om Nederland tegen een bodemprijs 26 Catalina’s te leveren: speciale watervliegtuigen, geschikt voor militaire operaties in de vele moeilijk toegankelijke baaien van westelijk Nieuw-Guinea. Ze waren vooral bedoeld om infiltraties van Indonesische militairen te onderscheppen, waarmee Nederland en Australië samen een eerste militair antwoord formuleerden op de speldenprikken die het Indonesische leger sinds 1950 uitdeelde.<sup>171</sup>

Voorts blijkt uit onderzoek van de Japanse historicus Hiroyuki Umetsu dat het Australische ministerie van Defensie plannen ontwikkelde om Nederland in het geval van een

---

<sup>169</sup> NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945-1954, inv.nr. 22332: Memo DOA/OP no. 234, 21/9/1953.

<sup>170</sup> NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945-1954, inv.nr. 22332: Schrijven Winkelman aan ministerie, no. 7294/619, 27/7/1953; Memo Doa/OP 27/7/1953; Memo DOA/OP no. 234, 21/9/1953.

<sup>171</sup> NIB/DB record 69: notulen Ministerraad 26/5/1953; Zie ook: Umetsu, ‘Australia’s response’, 69.

grootschalige Indonesische aanval militair te hulp te komen.<sup>172</sup> De nieuw op te zetten communicatielijnen en lucht- en zeeverbindingen tussen Nederlands en Australisch Nieuw-Guinea, maar vooral tussen westelijk Nieuw-Guinea en Australië, betekenden een belangrijke aanvulling op deze plannen. Het maakte het een stuk gemakkelijker voor Australische militairen om hun Nederlandse collega's te hulp te komen.

Om de Australische interventie in Nieuw-Guinea te faciliteren, maakte de regering-Menzies in oktober 1953 een bedrag van ruim 2,5 miljoen Australische ponden vrij om de Australische militaire basis op het strategisch eilandje Manus (gelegen ten noordoosten van Australisch Nieuw-Guinea) te versterken. Manus was het eiland dat door het Australische ministerie van Defensie was aangemerkt als een van de voornaamste uitvalsbases van waaruit een Indonesische aanval op westelijk Nieuw-Guinea afgeslagen kon worden.<sup>173</sup>

In hoeverre Luns en het kabinet-Drees-III van deze plannen op de hoogte waren, is niet op te maken uit de hier onderzochte archieven. Maar dát ze in Canberra werden opgesteld, toont aan dat Luns' hoop op Australische militaire bijstand tegen een Indonesische aanval niet ongegrond was. Zoals Umetsu aangeeft, had Australië zich in 1953 zonder een formeel defensieverdrag te sluiten gemanifesteerd als '*the de facto joint guarantor of the defence of Western New Guinea*.'<sup>174</sup>

Het was een tendens die door de vorming van de regering-Sastroamijojo in juli van dat jaar alleen maar sterker zou worden. De vorming van een kabinet dat goeddeels uit PNI-leden bestond, politiek steunde op de PKI en ook nog toenadering zocht tot Moskou was zelfs de directe aanleiding voor de regering-Menzies om de militaire faciliteiten op Manus in oktober 1953 uit te breiden.<sup>175</sup> Menzies' verkiezingswinst enkele weken later zorgde er ten slotte voor dat de harde Australische lijn tegenover Indonesië in de Nieuw-Guineakwestie voor de komende vier jaar gegarandeerd bleef.

## FRANKRIJK EN BELGIË, 1952-1954

Dat de remmingen wegvielen om Nederland te steunen, werd ook duidelijk in het Franse en Belgische denken over de Nieuw-Guineakwestie. In Brussel en Parijs waren de meest sceptische geluiden en terughoudendheid te bemerken geweest over de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek. De Franse en Belgische analyses veranderden echter volledig in de loop van 1953 en 1954. Beide transformeerden zich tot overtuigende en krachtige ambassadeurs van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek.

Om met Frankrijk te beginnen: in januari 1953 kreeg de Quai d'Orsay een nieuwe minister: George Bidault. Hij was een partijgenoot van Robert Schuman, maar in tegenstelling tot zijn voorganger een koloniale diehard.<sup>176</sup> Zijn komst zorgde voor een andere geest op het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken.<sup>177</sup> Net als op het Britse Foreign Office kregen meer behoudend ingestelde ambtenaren nu de kans om zich te profileren en hun stempel op het beleid te drukken. Dat merkte ook de Nederlandse ambassadeur in Parijs, Pim van Boetzelaer, oud-minister van Buitenlandse Zaken en voorstander van het behoud van een Nederlands bastion in Melanesië (zie hoofdstuk 1). In maart 1953 werd hij op de Quai d'Orsay over Nederlandse plannen met Nieuw-Guinea aan de tand gevoeld. De adjunct-chef Politieke

---

<sup>172</sup> Hiroyuki Umetsu, 'Australia's Response to the West New Guinea Dispute, 1952-53', in: *The Journal of Pacific History*, Vol. 39, no. 1 (2004), 59, 76.

<sup>173</sup> Umetsu, 'Australia's response to the West New Guinea Dispute, 1952-53', 76.

<sup>174</sup> Hiroyuki Umetsu, 'Australia's Response', 76.

<sup>175</sup> Hiroyuki Umetsu, 'Australia's Response', 74-76.

<sup>176</sup> Giles, *The Locust Years*, 34-38.

<sup>177</sup> Connelly, *A Diplomatic Revolution*, 46, 48.

Zaken zei de Nederlandse presentie in Nieuw-Guinea ‘toe te juichen, omdat op deze wijze Nederlandse kennis en ervaring in stille oceaan behouden bleef.’<sup>178</sup> Het was de voorbode van een radicale Franse beleidswending.

Gedurende het ministerschap van Schuman was de kwestie Nieuw-Guinea op de Quai d’Orsay vooral geanalyseerd langs basale, macht-realistische lijnen. Centraal stond daarbij de vraag welk standpunt Frankrijk het meeste opleverde. Op de eigenlijke merites van de zaak was men nauwelijks ingegaan: het gebied waar het allemaal om ging, was voor de Franse ambtenaren een onbekende grootheid en de neutraliteitspolitiek maakte het niet noodzakelijk om daar snel verandering in te brengen. Maar na de komst van Bidault veranderde dat. Het Nederlandse voornemen om de koloniale ontwikkeling van westelijk Nieuw-Guinea zonder Indonesië voort te zetten, het Britse besluit om deze politiek te steunen en de daarop volgende samenwerking tussen Nederland en Australië op Nieuw-Guinea prikkelde de Franse belangstelling voor het gebied.

Het was duidelijk dat Nederland koloniaal actief bleef in de Pacific, en op de Quai d’Orsay wilde men nu weleens wat meer weten over westelijk Nieuw-Guinea. Wat was het voor een land, wat was er te halen, wat was het strategische belang van het gebied, waar hoorde het geografisch en etnisch bij, hoe waren de verhoudingen tussen de Nederlanders en de inheemse bevolking; kortom: wat waren de merites van de Nederlandse claim? Was deze reëel – en houdbaar? En was het verstandig om deze te steunen, zoals de nieuwe minister graag zou willen? Dat waren deze vragen die, zoals we in de inleiding van dit hoofdstuk hebben gezien, de Franse consul in Hongkong, Jaques de Buzon, moest helpen beantwoorden aan de hand van een inspectiereis naar het gebied in het najaar van 1953.<sup>179</sup>

De Buzons bevindingen bleken van grote invloed op het Franse denken over de Nieuw-Guineakwestie. Ze bevestigden de pro-Nederlandse *bias* die sinds de komst van Bidault binnen de burelen van de Quai d’Orsay te bemerken was. Uit stukken van de directie Asie-Océanie blijkt dat de ambtenaren van deze afdeling na De Buzons reis tot de conclusie kwamen dat Indonesië niets te zoeken had in westelijk Nieuw-Guinea: ‘*En fait une revendication indonésienne sur Sarawak ou Bornéo du Nord (colonies Britannique peuplées de Malais) aurait plus de justification ethnique qu’une revendication sur la Nouvelle Guinée, et le Royaume de Tunis serait plus fondé à réclamer les départements d’Algérie que Djakarta l’Irian. Il apparaît donc que le gouvernement (...) ne peut en toute justice appuyer la revendication de Djakarta sur les territoires de la Nouvelle Guinée.*’<sup>180</sup>

De omslag in het Franse denken over de Nieuw-Guineakwestie werd echter niet alleen ingegeven door ethische motieven en de proliferatie van een meer behoudende minister en gelijkgestemde ambtenaren. Ook in realpolitik opzicht was het inmiddels voor de Fransen voordelig geworden om van kamp te wisselen en hun kaarten op Nederland te zetten. In de loop van 1951 begon het te dagen dat de Franse en Indonesische uitgangsposities in de koloniale kwestie te zeer verschilden om tot een duurzame politieke en diplomatieke samenwerking te komen op het bewuste dossier.

Ten aanzien van de Franse positie in Indo-China als buffer tegen communistisch China behielden Parijs en Jakarta een zekere verstandhouding – beide hadden simpelweg belang bij het behoud van de status quo in Indo-China – maar voor wat betreft de Franse repressie van het nationalisme in Tunesië en Marokko ging het mis. Ze speelden zich af in een totaal ander

---

<sup>178</sup> NA, archief Ambassade en Consulaten Frankrijk 1954-1964, inv.nr:2090 United Action. 1953-1956: Codebericht Boetzelaar 28 aan ministerie 20/3/1953.

<sup>179</sup> AMAE, série ONU 1944-1959 carton 108, liasse Nouvelle Guinée Hollandaise décembre 1949-janvier 1950 : Asie-Océanie (no ?) à monsieur le consul général de France à Hong-Kong – mission en Nouvelle Guinée Occidentale ?/ ?/1953.

<sup>180</sup> Archives Rapatriées d’ambassade de La Haye, Carton 167 Nouvelle Guinée 1951/1954: Note de la Direction Asie-Océanie, 13 août 1954.

deel van de wereld, waardoor de Indonesische politieke elite zich – anders dan in Indo-China het geval was – geen zorgen hoefde te maken over het instorten van de Franse machtspositie aldaar. De crises in Noord-Afrika, die in de loop van 1951 snel escaleerden, gaven de Indonesische politieke elite daardoor een ideale kans om Indonesië als voorvechter van een algehele dekolonisatie van Azië en Afrika op de kaart te zetten.

Maar er was meer aan de hand. In Noord-Afrika ging het om de repressie van islamitische volken, en dat gaf voor veel Indonesiërs een extra dimensie aan de zaak. De Franse ambassadeur in Indonesië, Henry Gauquié, had daar al voor gewaarschuwd in het voorjaar van 1951. Indonesië was volgens hem met zijn goeddeels islamitische bevolking, *‘tout naturellement la liaison entre le monde arabe et le monde hindou [sic], entre les problèmes du Proche-Orient et ceux de l’Extrême-Orient.’*<sup>181</sup> Het religieuze aspect versterkte het gevoel van betrokkenheid in Indonesië en daarmee de neiging van de politieke elite om zich op te werpen als bondgenoot en medestrijder van de onafhankelijkheidsbewegingen in Tunesië en Marokko.

Veelzeggend was dat niet alleen radicale politici als Soekarno tegen de Franse Noord-Afrikapolitiek ageerden. Ook gematigde Indonesische politici uitten, soms felle, kritiek op het Franse kolonialisme in die regio. En ze lieten het niet bij woorden alleen. Het door gematigden gedomineerde kabinet-Sukiman (april 1951-februari 1952) gaf de Tunesische nationalistinnen in 1951 toestemming om een informatiebureau in Jakarta te openen; “informatiebureau” was echter een eufemisme: het ging feitelijk om een van de eerste Tunesische ambassades in Azië, van waaruit de Tunesische nationalistinnen hun onafhankelijkheidsstrijd internationaal onder de aandacht konden brengen.<sup>182</sup> Daarmee waren het gematigde Indonesische politici die de basis legden voor de Indonesische bemoeienis met de Franse Noord-Afrikapolitiek die tot 1962 zou voortduren.

Ook de Marokkaanse nationalistinnen en, vanaf 1955, de Algerijnse (zie hoofdstuk 4) zouden gelegenheid krijgen om in Jakarta een ambassade te openen. En net als de Tunesiërs konden zij rekenen op Indonesische steun in de VN, waar vanaf 1951 achtereenvolgende Indonesische regeringen de Franse Noord-Afrikapolitiek ter discussie stelden.<sup>183</sup> Het kabinet-Sastroamijojo (juli 1953- juli 1955) deed er nog een schepje bovenop, zo ontdekte de Franse buitenlandse veiligheidsdienst *Service de Documentation Extérieure et de Contre-Espionnage* (SDECE).<sup>184</sup> Vanaf 1953 steunde Jakarta de Tunesische en Marokkaanse nationalistinnen ook financieel. Het kabinet-Sastroamijojo gaf geld voor de training en bewapening van Marokkaanse en Tunesische strijders in Egypte.<sup>185</sup>

De Indonesische steun voor de onafhankelijkheidsstrijd van de Tunesiërs en Marokkanen werd op de Quai d’Orsay gezien als een *game changer* voor wat betreft de betrekkingen met Indonesië, het Nieuw-Guineadossier in het bijzonder. Het plan om het met Indonesië op een akkoordje te gooien en Franse steun voor de Indonesische claim op westelijk

---

<sup>181</sup> MAE/A-O/I, carton 44: Lettre Gauquié à Paris, no 243-AS, 5/9/1951.

<sup>182</sup> AMAE, Série Asie-Océanie sous-série Indonésie 1945-1967 carton 44 : Note Direction Générale des Affaires Politiques – Asie-Océanie, a.s. relations entre le gouvernement indonésien et les partis nationalistes de tunisie et du Maroc, 12/11/1953.

<sup>183</sup> NA, codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken inv.nr. 16993: G. E. Baron van Ittersum (Jakarta) no. 128271, aan ministerie 5/12/1952; AMAE, Série Asie-Océanie sous-série Indonésie 1945-1967 carton 44 : Note Direction Générale des Affaires Politiques – Asie-Océanie, a.s. relations entre le gouvernement indonésien et les partis nationalistes de tunisie et du Maroc, 12/11/1953; Série Tunisie 1944-1955 carton 444 : Le capitaine Carrette, de l’infanterie Coloniale, Attaché Militaire, p.i. près l’Ambassade de France en Indonésie à le Secrétaire Générale Permanent de la Défense Nationale no. 136/AM, 1/2/1953.

<sup>184</sup> NA, codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken inv.nr. 16993: HC Jakarta aan ministerie no. 64268/GS 5697/3760, 26/9/1953;

<sup>185</sup> AMAE Série Asie-Océanie sous-série Indonésie dossiers réservés, carton 61TER (Bulletins SDECE) cote E-254-6: Le ministre de l’Intérieure (Direction Générale de la Sûreté Nationale) à monsieur le Ministre des Affaires Etrangères Direction Afrique – Levant, no. 1641, 25/2/1954; SDECE no. 2699/232, 7/12/1954.

Nieuw-Guinea te verruilen voor Indonesische steun voor de Franse marionettenregeringen in Indochina verdween in de loop van 1953 van tafel. De ambtenaren van de Directie Asië-Océanie kozen er nu voor om samenwerking met Nederland te zoeken.<sup>186</sup> Zij waren er niet alleen van overtuigd geraakt dat Nederland het morele en juridische gelijk aan zijn zijde had in de Nieuw-Guinea-affaire, maar ook dat met Nederland in koloniale kwesties betere zaken te doen waren.

In tegenstelling tot Indonesië verdedigde Nederland sinds 1951 loyaal de Franse politiek in zowel Indochina als Noord-Afrika.<sup>187</sup> Het was een natuurlijk uitvloeisel van de eigen koloniale ambities; Nederlandse politici en beleidsmakers waren zich als geen ander ervan bewust dat het behoud van overzeese gebieden uiteindelijk voor een groot deel afhankelijk was van de steun van de bondgenoten – dat had het ontbreken ervan in de kwestie-Indië in 1949 wel bewezen. Zij waren dan ook geneigd om het goede voorbeeld te geven en schaarden zich achter Frankrijk zodra diens koloniale politiek aangevallen werd door de Afro-Aziatische landen in de VN of door de Amerikanen in de NAVO.<sup>188</sup>

Het besluit om de kaarten op samenwerking met Nederland te zetten, werd in de hand gewerkt door de Franse *imperial reshuffle*. Deze was feitelijk al voorzichtig ingezet in 1952, maar kreeg in 1954 plotseling zijn beslag met het besluit van de regering-Mendès France om Indochina versneld op te geven: Frankrijk staakte in dat jaar de strijd tegen de Vietminh in Vietnam om zich volledig te kunnen richten op het behoud van het Franse koloniale rijk in Afrika.<sup>189</sup> Frankrijk was niet langer bij machte om op beide tonelen militaire strijd te leveren; het bezweren van de crises in het voor Frankrijk strategisch belangrijkere Noord-Afrika kreeg nu absolute prioriteit. Landen die bereid waren om deze politiek te steunen – zoals Nederland – werden daarmee automatisch nog aantrekkelijkere partners dan Aziatische landen die de door Frankrijk opgezette regimes in Cambodja, Laos en Vietnam konden steunen, maar tegelijkertijd probeerden om de Franse machtspositie in Noord-Afrika te ondermijnen – zoals Indonesië.

Dat Franse steun voor het behoud van de Nederlandse tweede koloniale bezetting in Melanesië de antiwesterse sentimenten in Indonesië zou aanwakkeren, deed er voor de ambtenaren van de Directie Asië-Océanie niet zoveel toe. Het argument had in hun kosten-batenanalyses van het begin af aan een secundaire rol gespeeld. Zij zagen het behoud van de westerse invloed in Indonesië vooral als een taak van de VS, die zij reeds in 1949 hadden aangemerkt als het enige westerse land dat de Nederlandse positie kon overnemen. Die kijk op de zaak onthief hen als het ware van de zorg om de gevolgen van een keuze voor Nederland in de Nieuw-Guineakwestie.

De neiging om de verantwoordelijkheid voor het behoud van de westerse positie in Indonesië op de Amerikanen af te schuiven, werd eveneens versterkt door Franse *imperial reshuffle*. Frankrijk werd na het staken van de strijd in Indochina definitief een macht van de tweede rang in Azië. Het bleef dankzij zijn koloniën in de Pacific en deelname aan de in 1954 door de Amerikanen opgerichte South East Asia Treaty Organisation (SEATO) betrokken bij de machtspolitiek in de regio, maar vervulde niet langer een hoofdrol in de strijd tegen het communisme in Zuidoost-Azië (zie beneden). Die degradatie was aan de ene kant een slag

---

<sup>186</sup> AMAE, série: Organisation des Nations Unies 1944-1959; carton 108 Pays-Bas /Indonésie: Note le secrétaire d'état, août 1954.

<sup>187</sup> AMAE, série: Organisation des Nations Unies (ONU) 1944-1959; carton 108 Pays-Bas /Indonésie: Note le secrétariat des conférences, no 43, 27 août 1954, a/s : Question de l'Irian (Nouvelle Guinée occidentale) aux Nations Unies.

<sup>188</sup> Stol, 'Trouwe koloniale bondgenoten', 79-88; Stol, 'De enige zekere bondgenoot', 21-33.

<sup>189</sup> Laurent Cesari, 'The declining Value of Indochina. France and the Economics of Empire 1950-1955', in: Mark Atwood Lawrence en Fredrick Logevall, *The First Vietnam War. Colonial Conflict and Cold War Crisis* (Harvard 2007) 178-179,193; Martin Thomas, *The French North African Crisis. Colonial Breakdown and Anglo-French Relations, 1945-62* (Macmillan Hampshire & London 2000) 44

voor het Franse zelfbeeld en prestige, maar schiep ook kansen. De mogelijkheid om in de complexe Nieuw-Guineakwestie een geheel eigen koers te blijven varen en, zonder zorgen voor de impact op de ontwikkelingen in Indonesië, in te zetten op koloniale samenwerking met Nederland, was zo'n kans. En die grepen de Fransen vanaf 1954 met beide handen aan.

### *België, 1952-1954*

In België voltrok zich zoals gezegd in dezelfde jaren een soortgelijke transformatie. Minister van Buitenlandse Zaken Paul van Zeeland had er in 1950 niet moeilijk over gedaan om zijn steun aan de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek te geven.<sup>190</sup> Hij liet destijds via zijn ambtenaren echter wel merken dat hij inhoudelijk weinig op had met de Nederlandse "sentimentaliteitspolitiek". De Belgische steun was slechts wisselgeld voor het geval Belgisch Congo ooit in de VN op de korrel genomen mocht worden door de Arabo-Aziatische landen of de Verenigde Staten. Maar deze cynische kijk op de zaak veranderde in de loop van de jaren vijftig.

Een gebrek aan transparantie van de Belgische archieven maakt het echter lastig om de evolutie van dit denken binnen het Belgische ministerie te reconstrueren; het beschikbare materiaal is beperkter en fragmentarischer dan in andere landen. Het is bijvoorbeeld moeilijk na te gaan wanneer de kentering zich precies inzette en wat de voornaamste drijfveren erachter waren. Van Zeeland bleef in verschillende kabinetten minister tot 1954, en mogelijk zijn hij en zijn hoge ambtenaren de kwestie al anders gaan bezien.

Zeker is dat er na de vorming van het kabinet-Van Acker IV in april 1954 met Paul Henri Spaak een krachtige bondgenoot van Nederland op het ministerie terugkeerde. De socialist Spaak was minister van Buitenlandse Zaken geweest in de jaren veertig. Hij combineerde die functie toen met die van premier en toonde zich in die dagen, anders dan Van Zeeland, een uiterst loyale bondgenoot van Nederland in de kwestie-Indië. Spaak steunde bijvoorbeeld de harde Nederlandse aanpak van de Republiek – in december 1948 gaf hij zijn zegen aan de zogenaamde tweede politonele actie – en verdedigde deze met vuur in de VN en tegenover de Verenigde Staten.<sup>191</sup> Het lijkt er sterk op dat Spaaks terugkeer (net als de retour van Bidault op de Quai d'Orsay en de komst van Eden naar het Foreign Office) aan koloniaal behoudender ambtenaren op het Belgische ministerie de mogelijkheid gaf om zich te profileren (dat wil zeggen voor zover zij dat onder Van Zeeland niet reeds gedaan hadden).

Hoezeer de perceptie op het Belgische ministerie anno 1954 veranderd was, blijkt wel uit de interne memo's van de Direction Générale de la Politique, het gremium waar in 1950 nog zo laatdunkend was gedaan over de Nederlandse tweede koloniale bezetting. Uit de stukken valt op te maken dat er sindsdien een ware metamorfose had plaats gevonden ten aanzien van de inhoudelijke waardering van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek. Van kritiek op de wijsheid van de Nederlandse koloniale ambities was geen sprake meer. De ambtenaren benadrukten nu, in 1954, het strategische belang van westelijk Nieuw-Guinea en de Nederlandse presentie aldaar voor het westen: *'La politique indonésienne de neutralité, de plus en plus bienveillante envers la Chine communiste, n'incite guère à encourager l'installation du gouvernement de Djakarta dans une île dont la valeur stratégique est évidente pour l'Australie et la Nouvelle Zélande.'*

Minstens zo belangrijk voor de directie was het lot van de Papoea's. De Nederlandse tweede koloniale bezetting was volgens haar *'certainment la plus favorable aus intérêts des populations locales et réserve au demeurant pour les Papous, lorsqu'ils auront atteint un degré suffisant de développement, la possibilité de s'unir avec leurs frères de la Papouasie Australienne en une nation capable de se gouverner.'* Alles bij elkaar genomen, zo

<sup>190</sup> NA, notulen ministerraad 6/10/1952.

<sup>191</sup> Stol, 'Trouwe koloniale bondgenoten', 86-88.

concludeerde de directie, ‘*la Belgique ne peut que recommander le maintien de la souveraineté néerlandaise sur la Nouvelle-Guinée occidentale.*’ Het was een conclusie waar directeur-generaal J. Dalvaux de Fenffe en Spaak zelf het geheel mee eens waren.<sup>192</sup>

## DE VERENIGDE STATEN: DE REGERING-EISENHOWER EN NIEUW-GUINEA

Omstreeks 1954 was er nog maar een conclusie mogelijk: koloniaal Europa was om; de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek stond er, net als in Australië, niet langer ter discussie. Nederland had de wind in de rug en dat sterkte het derde kabinet-Drees in zijn besluit om de tweede koloniale bezetting in Melanesië te volvoeren. Er was nog slechts een maar: de Verenigde Staten hielden vast aan hun neutraliteit. Toch leek ook de kans op een Amerikaanse omslag groter te worden, nadat de Republiek Dwight D. Eisenhower in 1953 president geworden was.

Amerika kreeg met Eisenhower een president die voor wat betreft de koloniale kwestie en de Amerikaanse betrekkingen met de Derde Wereld een behoudende koers voorstond. Het koloniale vraagstuk was ook voor Republikeinen als Eisenhower en zijn minister van Buitenlandse Zaken John Foster Dulles een morele worsteling, maar zij waren sneller dan de Democraten geneigd om partij te kiezen voor de Europese mogendheden en het behoud van de status quo in de koloniën.<sup>193</sup> Eisenhower en Dulles wilden bovendien assertiever optreden tegen het communisme in de Derde Wereld, met name in Azië. Truman en Acheson waren in hun optiek ‘*soft on communism*’ geweest, waardoor landen als China en gebieden als Noord-Korea en Noord-Vietnam in de Koude Oorlog voor het Westen verloren waren gegaan. Alleen een krachtig Amerikaans tegenoffensief zou het tij in Azië kunnen keren.<sup>194</sup> Het waren geluiden die de Nederlandse ambassadeur in Washington, Herman van Roijen, hoopvol stemden met betrekking tot Nieuw-Guinea. Hij vermoedde dat de nieuwe Amerikaanse regering minder moeite zou hebben om haar steun uit te spreken voor de Nederlandse tweede koloniale bezetting in Melanesië dan haar voorganger. Dat bleek echter tegen te vallen.

De eerste sondages op het State Department maakten duidelijk dat de nieuwe Amerikaanse regering de neutraliteitspolitiek wilde handhaven en zelfs geneigd was om deze strikter te interpreteren dan haar voorganger.<sup>195</sup> Die striktheid was echter slechts gedeeltelijk het resultaat van een doordachte geopolitieke strategie.<sup>196</sup> Aanvankelijk was het vooral een

---

<sup>192</sup> ABZ (Brussel) Dossier 13.354, lias ‘Nouvelle Guinée Occidentale 1954’: Note Direction Générale de la Politique ; 1<sup>ère</sup> Direction-Section I : *La question de la Nouvelle-Guinée Néerlandaise*, 27 août 1954 ; Direction Générale de la politique Direction I/I note : *La Question de la Nouvelle Guinée Néerlandaise – Position Belge*, 1<sup>er</sup> septembre 1954 (A. Van der Essen – Direction I/I); Note pour monsieur le ministre, 8/9/1954. De memo’s blijken inhoudelijk te zijn goedgekeurd door de directeur-generaal van het ministerie J. Dalvaux de Fenffe alsmede Paul Henri Spaak zelf.

<sup>193</sup> Chester J. Pach Jr, ‘Introduction,’ in: Kathryn C. Statler and Andrew L. Johns (eds.) *The Eisenhower Administration, the Third World, and the Globalization of the Cold War* (Lanham: Rowan & Littlefield Publishers 2006) xiv-xviii.

<sup>194</sup> Stephen Graubard, *The Presidents . The Transformation of the American Presidency from Theodore Roosevelt to George W. Bush* (Penguin 2004) 373-374; Audrey R. Kahin en George McT. Kahin, *Subversion as Foreign Policy. The Secret Eisenhower and Dulles Debacle in Indonesia* (Seattle and London: University of Washington Press 1995) 9-18; Robert J. McMahon, *The Limits of Empire. The United States and Southeast Asia Since World War II* (New York: Columbia 1999) 62-68; Maarten van Rossem, *De Verenigde Staten in de Twintigste Eeuw* (Den Haag: Sdu Uitgevers 2001) 235-236.

<sup>195</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 310.

<sup>196</sup> FRUS, Vol XII, Part II p. 377-378: NSC 124/2: Rapport “United States Objectives and Courses of Action with Respect to Southeast Asia” - Courses of Action Toward Indonesia, 27/8/1953; p. 456-457: The Ambassador in Indonesia (Cumming) to the Department of State, 28/7/1954; p. 474-475: Memorandum of Conversation, 10/11/1954.



middel om te camoufleren dat de nieuwe regering nauwelijks op de hoogte was van de inhoud van het dossier. En dat had weer te maken met de personeelwisselingen en -verschuivingen die met de wisseling van de wacht in Washington gepaard gingen. De vorming van een nieuwe regering – de Republikeinen hadden ruim twintig jaar in de oppositie gezeten – had de bezetting op het State Department flink opgeschud. Veel ambtenaren moesten zich de dossiers nog eigen maken. Daar kwam nog bij dat de kwestie Nieuw-Guinea niet de grootste urgentie had; het waren de oorlog in Korea en de Franse terugtocht uit Indochina die eerste prioriteit kregen op het State Department waar het Zuidoost-Azië betrof.<sup>197</sup> Een ding was echter duidelijk: met enige sympathie voor Indonesië had de rigide interpretatie van de door Rusk uitgestippelde koers weinig te maken, integendeel.

### *De regering-Eisenhower en Indonesië*

Eisenhowers presidentschap luidde een verdere verslechtering van de Amerikaans-Indonesische betrekkingen in. De teleurstelling op het State Department over de manier waarop Indonesië zich sinds de onafhankelijkheid ontwikkelde, transformeerde in de loop van 1953 en 1954 tot een nauwelijks verholen vijandigheid.<sup>198</sup>

Dat had voor een belangrijk deel te maken met het denken van de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken. John Foster Dulles hield er voor wat betreft de Koude Oorlog een wereldbeeld op na dat manicheïstische trekken vertoonde. Hij was geneigd om landen die weigerden om zich in het westerse kamp te scharen, als potentiële vijand van de Verenigde Staten aan te merken.<sup>199</sup> Dat gold in mindere mate ook voor zijn broer, Alan Dulles, die in 1953 de nieuwe baas werd van de Amerikaanse buitenlandse inlichtingendienst CIA.<sup>200</sup> Hun benadering van de Koude Oorlog leverde het raamwerk waarbinnen het Indonesiëbeleid van de regering-Eisenhower zich ontwikkelde. De president zou hen daarbij weinig in de weg leggen. Eisenhower stond minder rabiaat tegenover het neutralisme in de Derde Wereld, maar ook hij was geneigd tot een politiek van “wie niet voor ons is, is tegen ons”.<sup>201</sup> En hij was net zomin als de gebroeders Dulles te spreken over het besluit van het in juni 1953 gevormde kabinet-Sastroamijojo om zich nadrukkelijker van het Westen te distantiëren in de Koude Oorlog.<sup>202</sup>

Met name de Indonesische weigering om deel te nemen aan de in 1954 opgerichte South East Asia Treaty (SEATO) bezegelde de Amerikaanse vijandschap. Dit verdedigingspact voor Zuidoost-Azië was het antwoord van Dulles en Eisenhower op de Franse terugtrekking uit Indo-China. SEATO had tot doel om een cordon sanitaire van bondgenoten om het Aziatische vasteland te leggen om zo de opmars van het communisme in

---

<sup>197</sup> NA, Archief van de Nederlandse Ambassade in Parijs 1955-1974, inv.nr. 2090: Codebericht Van Roijen 813 aan ministerie, 9/4/1954.

<sup>198</sup> Agung, *Twenty years Indonesian foreign policy*, 185-188; Roadnight, *United States Policy towards Indonesia*, 108; McMahon, *Colonialism and Cold War*, 322-323.

<sup>199</sup> Over de Dulles manicheïstische wereldbeeld bestaat een heel debat. Verschillende historici hebben die stelling aangevallen, maar onderzoekers als Robert J. Macmahon en David L. Anderson hebben aannemelijk gemaakt dat er toch een kern van waarheid in het oude oordeel zit. Zie voor dit debat onder meer: Chester J. Pach Jr, ‘Introduction,’ xv en David L. Anderson, ‘Conclusion,’ 278, in: Statler and Johns (eds.) *The Eisenhower Administration, the Third World, and the Globalization of the Cold War*.

<sup>200</sup> Audrey R. Kahin en George McT. Kahin, *Subversion as Foreign Policy. The Secret Eisenhower and Dulles Debacle in Indonesia* (Seattle and London: University of Washington Press 1995) 9-18; McMahon, *Colonialism and Cold War*, 322.

<sup>201</sup> David L. Anderson, ‘Conclusion,’ in: Statler and Johns (eds.) *The Eisenhower Administration, the Third World, and the Globalization of the Cold War*, 278.

<sup>202</sup> Roadnight, *United States Policy towards Indonesia*, 123.

de regio te stuiten.<sup>203</sup> Groot-Brittannië, Frankrijk, Australië, Nieuw-Zeeland, Pakistan, de Filipijnen en Thailand gaven alle acte de presence. India, Birma, Ceylon en Indonesië bedankten voor de eer.

Eisenhower en de gebroeders Dulles vonden dat vooral voor wat betreft Indonesië een probleem. Landen als India en Ceylon leken in hun ogen vooralsnog sterk genoeg om de druk van het communisme te weerstaan, maar dat gold niet voor Indonesië. De wederopstanding van de PKI en de opening van een Sovjetambassade in Jakarta in het begin van 1954 deden het ergste vermoeden. Zowel voor Indonesië als voor de Amerikaanse poging om het communisme en de invloed van de Sovjet-Unie en communistisch China uit Zuidoost-Azië te weren. Het leek erop dat het cordon sanitaire al doorbroken was nog voordat SEATO goed en wel was opgetuigd. Hoezeer Eisenhower gefrustreerd was over de Indonesische politiek bleek tijdens een bijeenkomst van de Amerikaanse National Security Council in december 1954. De president betreurde hardop het einde van Nederlands-Indië en riep ‘*Why the hell did we ever urge the Dutch to get out of Indonesia?*’<sup>204</sup>

In Washington stond Indonesië vanaf dat moment te boek als onvriendelijk en een oorlogsfront in de strijd tegen het communisme. Eisenhower en de gebroeders Dulles zetten in op *regime change* in Jakarta.<sup>205</sup> Het State Department en de CIA probeerden daarbij in de eerste plaats de verkiezingen van 1955 (de eerste landelijke verkiezingen sinds de onafhankelijkheid) te manipuleren. Zij steunden middenpartij Masjumi, het belangrijkste bolwerk van de gematigde krachten, met fondsen in de hoop dat zij een vuist kon maken tegen de PNI en PKI. Tegelijkertijd zochten ze toenadering tot het Indonesische leger, waar eveneens binnen verschillende onderdelen een voorkeur bestond voor nauwere samenwerking met het Westen, alsmede de ambitie om een politieke rol in Indonesië te vervullen.<sup>206</sup> De gebroeders Dulles overwogen daarnaast ook onorthodoxe maatregelen om de suprematie te verwerven op het Koude Oorlogsfront dat Indonesië heette. Zo ontwikkelde de CIA plannen om Soekarno, de drijvende kracht achter het kabinet-Sastroamijojo en zijn neutraliteitspolitiek, te elimineren.<sup>207</sup> De plannen zouden op niets uitlopen, maar het geeft aan hoe ver zij bereid waren te gaan om Indonesië in het westerse kamp te krijgen. En daar bleef het niet bij. De gebroeders Dulles speelden – met de zegen van Eisenhower – ook serieus met de gedachte om Indonesië op te breken in verschillende kleine staatjes.<sup>208</sup>

Het plan kwam pas in de tweede helft van de jaren vijftig tot wasdom, maar verraadt een perceptie van de Indonesische staat die aansloot bij die van de behoudende politici en beleidsmakers in koloniaal Europa en Australië. Ook de gebroeders Dulles – alsmede Eisenhower – beschouwden Indonesië als een kunstmatige constructie, een product van het Nederlandse kolonialisme, dat na de soevereiniteitsoverdracht niet noodzakelijkerwijs intact hoefde te blijven. Door middelpuntvliepende krachten in de archipel aan te wakkeren (zij dachten daarbij aan de tegenstanders van de Unificatiepolitiek binnen de oude deelstaten Sumatra en de Grote Oost) zou Java – het eiland waar de PKI de grootste populariteit genoot – geïsoleerd kunnen worden. Op die manier kon het cordon sanitaire dat SEATO rond het Aziatische vasteland (en Java) moest realiseren alsnog gesloten worden. Java zou vervolgens vanuit de andere eilanden eventueel heroverd kunnen worden (zie ook hoofdstuk 5).<sup>209</sup>

---

<sup>203</sup> Gaddis, *We Now Know*, 169; John Prados, ‘Assessing Dien Bien Phu,’ in: Lawrence and Logevall (eds.), *The First Vietnam War*, 229; Graubard, *The Presidents*, 373-378; McMahon, *The Limits of Empire*, 62-68.

<sup>204</sup> Roadnight, *United States Policy towards Indonesia*, 123.

<sup>205</sup> Roadnight, *United States Policy towards Indonesia*, 124.

<sup>206</sup> Roadnight, *United States Policy towards Indonesia*, 106-110, 122-123; Weiner, *Legacy of Ashes*, 165-166.

<sup>207</sup> Tim Weiner, *Legacy of Ashes. The History of the CIA* (Penguin 2008) 165.

<sup>208</sup> Leonard Mosley, *Dulles. A Biography of Eleanor, Allan and John Foster Dulles and their Family Network* (New York 1978) 470-472; Kahin en Kahin, *Subversion as Foreign Policy*, 75-76.

<sup>209</sup> Kahin en Kahin, *Subversion as Foreign Policy*, 75-76; Roadnight, *United States Policy towards Indonesia*, 106. NB. Eisenhower en Dulles filosofeerden al in 1953 over de mogelijkheid om Indonesië op te breken.

Dit laatste toont een ander cruciaal aspect van het Amerikaanse denken over het tackelen van het communisme in Indonesië: het gebruik van militair geweld, al dan niet in de vorm van een directe Amerikaanse interventie tegen het regime in Jakarta, werd door de regering-Eisenhower vanaf 1954 nadrukkelijk opgehouden.<sup>210</sup> Het is samen met de neiging om Indonesië als een kunstmatige constructie te zien eveneens van groot belang voor een juist begrip van haar Nieuw-Guineapolitiek.

### *De regering-Eisenhower en Nieuw-Guinea*

Ook voor de ontwikkeling van het Amerikaanse denken op dit dossier waren de gebroeders Dulles van cruciaal belang – John Foster voorop. Hij stond aan de basis van de beruchte steungarantiekwestie (zie hoofdstuk 5 – 7) en zou de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek tot aan zijn dood in mei 1959 (als gevolg van kanker) feitelijk bepalen. Zijn beleid kwam echter niet zonder slag of stoot tot stand. Net als Acheson en Rusk had hij te maken met verdeeldheid binnen zijn ministerie en het Amerikaanse corps diplomatique.

De Amerikaanse ambassade in Jakarta vond dat Nederland onder druk gezet moest worden om westelijk Nieuw-Guinea over te dragen. Het was een koers die er onder Merle Cochran was uitgekristalliseerd en die zijn opvolgers stuk voor stuk zouden handhaven: Hugh Cumming (1953-1957), John Allison (1957) en Howard Jones (1958-1965) beschouwden westelijk Nieuw-Guinea als het stuk aas waarmee Amerika Indonesië alsnog SEATO binnen kon halen, of in ieder geval van de Sovjet-Unie en communistisch China kon weglukken.<sup>211</sup> Dat was tevens de dominante visie binnen het Bureau of Far Eastern Affairs (voorheen Office of the Philippines and South East Asia), maar de nieuwe onderminister voor Azië, Walter Robertson, zou net als Rusk op de rem trappen.

Anders dan Rusk achtte Robertson overdracht van het gebied aan Indonesië op termijn onvermijdelijk, maar hij wilde daarbij niet overhaast te werk te gaan. Robertson was zo mogelijk een nog sterkere communistenvreter dan Dulles, en had een zekere weerzin om de radicale krachten in Indonesië al te zeer ter wille te zijn.<sup>212</sup> Hij vreesde dat Soekarno en zijn geestverwanten Amerikaanse appeasement van hun claim op westelijk Nieuw-Guinea zouden uitleggen als een teken van zwakte, wat in de context van de Koude Oorlog de weg opende voor chantage door Indonesië – of andere Aziatische landen – op andere dossiers.

Als Indonesië erin slaagde om de VS voor zijn karretje te spannen door met de Sovjet-Unie te flirten, was het hek van de dam. Het zorgde ervoor dat Robertson in tegenstelling tot de ambassadeurs in Jakarta een sterke voorkeur ontwikkelde voor de *cold storage*-formule. Indonesië moest eerst maar eens wat meer inschikkelijkheid tonen tegenover de Verenigde Staten, pas dan zou er wat Robertson betrof gesproken kunnen worden over Amerikaanse steun voor overdracht van westelijk Nieuw-Guinea. Het maakte hem in de praktijk een bondgenoot het European Desk, dat pleitte voor steun aan Nederland en daarin bijval kreeg van de Amerikaanse ambassade in Den Haag, de Amerikaanse permanente vertegenwoordiger bij de NAVO in Parijs alsmede de directie International Affairs van het State Department.<sup>213</sup>

---

Volgens de nieuwe Amerikaanse ambassadeur in Jakarta, Hugh S. Cumming zou Eisenhower hem in 1953 al hebben toevertrouwd dat *'the problem of unifying (...) a country [such as Indonesia] would be a very great one, particularly since they had no tradition of self-government, that as against a unified Indonesia, which would fall to the Communists, and a break up of that country into smaller segments, he would prefer the latter.'* (Bron: Kahin en Kahin, *Subversion as Foreign Policy*, 75.)

<sup>210</sup> Roadnight, *United States Policy towards Indonesia*, 123-124.

<sup>211</sup> FRUS 1955-1957 VOL XII no. 282, p. 490 – note. Jones, *Indonesia the Possible Dream*, 178-182, 202.

<sup>212</sup> Anderson, 'Conclusion,' in: Statler and Johns (eds.) *The Eisenhower Administration, the Third World, and the Globalization of the Cold War*, 275; FRUS 1955-1957 VOL XII no. 315, p. 536: Notes of the Secretary's Staff Meeting, Department of State, 9/12/1957.

<sup>213</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 31; Jones, *Indonesia the Possible Dream*, 201-202. Zie voor de steun voor de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek binnen de Amerikaanse permanente vertegenwoordiging bij de

Zelf had Dulles ook een duidelijke voorkeur voor het behoud van de Nederlandse soevereiniteit, en die voorkeur zou sterker worden naarmate hij meer met het Nieuw-Guineadossier bekend raakte. Net als Rusk zag hij de Nederlandse presentie op Nieuw-Guinea als de beste garantie dat deze schakel in de strategische eilandketen aan de oostflank van het Aziatische continent geheel in westerse handen bleef. Minstens zo belangrijk was zijn diepe afkeer van Soekarno, die hij eens bestempelde als ‘een hysterische aap.’<sup>214</sup> Soekarno was in zijn ogen het type onbetrouwbare Derde Wereldleider dat bereid was om met de communistische duvel te heulen om de westerse invloed in Indonesië terug te dringen. Net zoals de hardliners in Den Haag raakte hij er gedurende zijn ministerschap meer en meer van overtuigd dat de Indonesische president de Nieuw-Guineakwestie vooral als afleidingsmanoeuvre gebruikte. Hij noemde ‘*the New Guinean issue (...) a facade and an [Indonesian] emotional issue in the wake of which Sukarno could seek to achieve his other objectives.*’<sup>215</sup>

Hij betwijfelde ook of overdracht van westelijk Nieuw-Guinea politici als Soekarno kon overhalen om hun neutraliteitspolitiek te verruilen voor onverholen steun aan het Westen. Zijn voorkeur voor het behoud van het Nederlandse kolonialisme in Melanesië bleek tot slot duidelijk uit de manier waarop hij intern over zijn Nieuw-Guineapolitiek sprak. Hij omschreef die regelmatig als een politiek van ‘*concealment*’: de neutraliteit was wat hem betrof slechts een rookgordijn om te maskeren dat Amerika, net als de andere betrokken westerse landen, inzette op het behoud van de Nederlandse presentie in westelijk Nieuw-Guinea.<sup>216</sup>

Dulles heeft tot grote frustratie van Luns en veel andere Nederlandse en Australische politici en diplomaten echter nooit aangedurfd om zich officieel uit te spreken voor het behoud van het Nederlandse kolonialisme in het gebied. Ondanks zijn sympathie voor de Nederlandse en Australische pleidooien hield hij vast aan de lijn-Rusk. Hij bekende tegenover ambassadeur Van Roijen dat het niet fraai was, maar hij kon niet anders. Hij vreesde dat een daadwerkelijke beleidsomslag ten gunste van Nederland de definitieve breuk met Indonesië betekende en dat kon Amerika zich in de context van de Koude Oorlog niet permitteren.<sup>217</sup> Alleen door publiekelijk haar neutraliteit in de Nieuw-Guineakwestie te benadrukken kon de regering-Eisenhower nog enige *leverage* in Jakarta behouden, al was het maar omdat het ruimte gaf aan partijen als Masjumi om een pro-westers geluid te laten horen en een tegenwicht te bieden tegen de anti-Amerikaanse retoriek van de PNI en PKI. Het was ook de reden waarom hij Nederland in 1954 niet uitnodigde om deel te nemen aan de oprichting van SEATO. Ook dat achtte hij met het oog op te verwachten reacties in Indonesië te riskant.<sup>218</sup>

Historici als Penders en Drooglever hebben deze afwijzing bestempeld als een veelzeggend en omineus teken.<sup>219</sup> De uitsluiting van Nederland stond immers in schril contrast met de Amerikaanse wens om Indonesië bij het pact te betrekken. Het gaf duidelijk aan waar de Amerikaanse prioriteiten lagen en had – net als de vermeende Australische

---

NAVO onder meer: NIB/DB record 636: notulen ministerraad 19/9/1958; FRUS, 1958, Vol. 17, no. 200, p. 379-380: Letter from the Permanent Representative to the North Atlantic Council (Burgess) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson), 18/5/1959; no. 206, p. 392-395: Letter from the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Permanent Representative to the North Atlantic Council (Burgess), 12/6/1959.

<sup>214</sup> Kersten, *Luns*, 221.

<sup>215</sup> FRUS 1955-1957 VOL XII no. 282, p. 490: Staff Meeting of the Secretary, 6/11/1957; no. 315, p. 536: Notes of the Secretary's Staff Meeting, Department of State, 9/12/1957.

<sup>216</sup> Roadnight, *United States Policy towards Indonesia*, 173, 177.

<sup>217</sup> FRUS 1955-1957 VOL XII no. 298, p. 474-476: Memorandum of Conversation, 10/11/1954; Vergelijk: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 310.

<sup>218</sup> ABZ (Nantes), carton 165 ‘1957-1960 - Nouvelle Guinée’: E. De Beauverger à Paris (Direction Asie-Océanie), no 552/as, 30/4/1957; E. De Beauverger à Paris (Direction Asie-Océanie), 647/as, 21/5/1957.

<sup>219</sup> Penders, *The West New Guinea Debacle*, 292; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 323.

weigering om een defensiepact te sluiten – te denken moeten geven over de haalbaarheid van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek op lange termijn.

Dat Luns en achtereenvolgende kabinetten desalniettemin vastbesloten bleven om hun zelfgeschapen taak op Nieuw-Guinea te volbrengen – en tevens een zekere hoop bleven houden op een toekomstig SEATO-lidmaatschap – kan tegen die achtergrond opgevat worden als een bewijs voor hun vermeende internationaal-politieke naïviteit of blindheid: een nieuw symptoom van het gewraakte *wishful thinking syndrome* waar het de steun van de bondgenoten betrof. Die suggestie wordt gesteund door de opmerking van het Amerikaanse onderzoekspaar Audrey en George Kahin dat Dulles wellicht de Indonesische kaart zou hebben getrokken in de Nieuw-Guineakwestie als er in Jakarta een prowesters regime aan de macht zou zijn gekomen.<sup>220</sup>

Zowel de suggestie van Penders en Drooglever als die van de Kahins is echter aanvechtbaar. Om te beginnen leveren Kahin en Kahin geen enkel concrete onderbouwing voor hun suggestie dat Dulles westelijk Nieuw-Guinea als wisselgeld zag om een prowesters regime te apaiseren. Er is sprake van een assumptie, meer niet.<sup>221</sup> Dulles was een echte *cold warrior* en het is zeker dat hij er veel voor over had om Indonesië in het westerse kamp te krijgen. Maar hij was ook een christelijk moralist. Hij had op latere leeftijd God en de Bijbel gevonden en dat liet zijn sporen na in zijn analyse van de Nieuw-Guineakwestie.

Uit Amerikaanse stukken blijkt dat hij, meer dan Robertson en de ambtenaren van het Bureau of Far Eastern Affairs, worstelde met het ethische aspect van de kwestie. Hij had ook oog voor het lot van de Papoea's, die in zijn optiek niet bij Indonesië hoorden. Hij gaf regelmatig aan dat het morele aspect van de zaak niet helder was, omdat het volk waar het uiteindelijk om ging zich nog niet over zijn toekomst uit kon spreken. Ook dat was voor hem een reden om in te blijven zetten op de status quo.<sup>222</sup>

Dat wil niet zeggen dat Dulles een deal met Indonesië uitsloot. Zeker als er een prowesters bewind aan de macht zou komen, kon er wat hem betrof best gepraat worden over de politieke toekomst van westelijk Nieuw-Guinea. En het lijkt aannemelijk dat hij dan bereid zou zijn geweest om Nederland en Australië onder druk te zetten om zich inschikkelijker op te stellen (dat wil zeggen: als zij in dat geval bleven volharden in hun compromisloze houding).

Maar het staat allerm minst vast dat Dulles daarbij ook op overdracht van westelijk Nieuw-Guinea zou aansturen.<sup>223</sup> Uit de hier bestudeerde bronnen blijkt dat hij, anders dan bijvoorbeeld Robertson, ook tegenover een westers regime een slag om de arm wilde houden voor wat betreft de toekomst van het gebied.<sup>224</sup> Het heeft er alle schijn van dat Dulles, geheel in lijn met het denken dat sinds 1949 de burelen van het State Department domineerde, in de eerste plaats een compromis voor ogen had. Te denken valt opnieuw aan een Nederlands-Indonesisch-Australisch condominium, of een VN-trustschap, oftewel een compromis dat ook de Papoea's in staat zou stellen om zich uit te spreken over de toekomst van het gebied.

Ook de uitsluiting van Nederland bij de oprichting van SEATO was minder omineus dan het achteraf lijkt. Om te beginnen heeft het kabinet-Drees in 1954, anders dan soms is gesuggereerd, geen poging ondernomen om lid te worden van SEATO.<sup>225</sup> Luns, collegaminister van Buitenlandse Zaken Beyen en premier Drees realiseerden zich van meet af aan waar de Amerikaanse prioriteiten lagen en handelden daar ook naar. De Amerikanen

---

<sup>220</sup> Kahin and Kahin, *Subversion as Foreign Policy*, 80.

<sup>221</sup> Kahin and Kahin, *Subversion as Foreign Policy*, 80.

<sup>222</sup> Zie bijvoorbeeld: FRUS 1955-1957 VOL XII no. 108, p. 182-183: Memorandum of a Conversation, 24/8/1955; no. 158, p. 268-273: Memorandum of Conversation, 17/5/1956; no. 290, p. 503-508: Memorandum of Conversation, 18/12/1957.

<sup>223</sup> FRUS 1958 VOL XVII no. 2, p. 4-6: Memorandum of Conversation, 2/1/1958.

<sup>224</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 2, p. 4-6: Memorandum of Conversation 2/1/1958. Zie ook: Kahin en Kahin, *Subversion as Foreign Policy*, 143-166.

<sup>225</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 323. Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 310.

hielden publiekelijk zo nadrukkelijk vast aan hun neutraliteit in de Nieuw-Guineakwestie dat Luns na ruggespraak met de ambassade in Washington concludeerde dat aansluiting *op dat moment* onhaalbaar was en dus niet nagestreefd moest worden. De eventuele opname van Nederlands Nieuw-Guinea in SEATO was, net als een officieel verdedigingspact met Australië, een zaak voor de toekomst, dat wil zeggen: van geduld en kleine stapjes.<sup>226</sup>

Maar er was meer aan de hand. In Den Haag werd deelname aan SEATO in 1954 minder begeerd dan auteurs als Penders en Drooglever veronderstellen. Bij nagenoeg alle bewindslieden van het kabinet-Drees was er op dat moment eerder een terughoudendheid te bemerken jegens het nieuwe Amerikaanse verdedigingspact. Alleen Luns had interesse – in ieder geval meer dan voor wat betreft een verdedigingspact met Australië – maar liet zich daarin afremmen door het kabinet, meer in het bijzonder door Drees en minister van Oorlog Kees Staf.<sup>227</sup> Deelname zou volgens zijn collega's weliswaar de zo verlangde Amerikaanse erkenning van de Nederlandse claim op westelijk Nieuw-Guinea impliceren, maar het bracht ook risico's met zich mee, en die wogen op dat moment voor hen zwaarder. Het voornaamste bezwaar was dat Nederland via SEATO op korte termijn opnieuw betrokken kon raken bij een oorlog in Zuidoost-Azië.

De regering-Eisenhower wilde na de Franse terugtrekking uit Indochina de strijd voortzetten tegen de communistische Vietminh en speculeerde in 1954 openlijk over een geallieerde (lees: SEATO-) interventie in Vietnam.<sup>228</sup> Daar zat eigenlijk niemand in het kabinet-Drees op te wachten; alleen Luns flirtte tegenover de Franse minister van Buitenlandse Zaken Bidault even met de mogelijkheid.<sup>229</sup> Nederland was oorlogsmoe. Het had sinds 1941 onafgebroken strijd geleverd in Azië. Eerst tegen Japan, daarna tegen de

---

<sup>226</sup> NA, Archief ambassade Parijs 1955-1974 inv.nr. 2090: Codebericht Beyen/Luns 160 aan Canberra, 15/4/1954; Codebericht Beyen/Luns 448 aan Washington 17/4/1954; Codebericht Luns 714 aan Djakarta, 24/4/1954. Luns tastte in augustus 1954 met de zegen van het kabinet nog wel de mogelijkheid af om een werknemer van de Nederlandse ambassade in Manilla als 'observer' naar de oprichtingsconferentie van SEATO (in Manilla) te sturen (Bron: NA, notulen ministerraad, 23/8/1954). Dat zou Nederland in ieder geval nog een kleine vinger in de pap houden. Belangrijker voor het plan was echter het gerucht dat Indonesië toch wilde aanschuiven op de conferentie – eveneens als waarnemer – en wel met als doel om steun te vergaren voor zijn claim op Nederlands Nieuw-Guinea. Als Indonesië de kans kreeg om zijn zaak voor dat exclusieve gezelschap te bepleiten, wilde Luns ook aan kunnen schuiven om tegenwicht te kunnen bieden (Bron: NA, Buitenlandse Zaken Codearchief 1954-1955, inv.nr. 17890: Luns 30 aan o.a. Canberra, 24/8/1954; Luns 130, 27/8/1954).

Luns benaderde daarvoor informeel en via ambassadeur Winkelman, de Australische regering-Menzies. Zij zou Nederland kunnen aanbevelen als waarnemer bij de andere deelnemende landen. Minister Casey van Buitenlandse Zaken zou echter besluiten om dat niet te doen. Zijn besluit had niet zozeer met de complexiteit van de Nieuw-Guineakwestie te maken, maar meer met het precedent dat het toekennen van een waarnemersstatus aan Nederland zou scheppen. Anders dan de VS wilden de Australische en de Britse regering niet dat de conferentie zou worden uitgebreid met andere landen dan de acht aangezochte deelnemers. Landen als het pas onafhankelijke Laos, Cambodja en Vietnam wilden ook graag als waarnemer aanschuiven, maar daar zagen de Britse en Australische regering niets in. Zij vreesden voor de reactie van Communistisch China, dat niet graag zou zien dat deze bufferstaten in de invloedssfeer van de westerse verdedigingsorganisatie terecht kwamen. Voorts had de regering-Menzies ook zo haar bedenkingen bij de mogelijke deelname van Japan en Taiwan; ook deze landen vlasten op een waarnemersstatus – en ook daar wilde Australië (nog) niet aan (Bron: NA, Buitenlandse Zaken Codearchief 1954-1955, inv.nr. 17890: Winkelman 54 aan ministerie, 1/9/1954).

Casey zei Winkelman echter wel toe dat als 'de conferentie besloot om Indonesië [toch] op enigerlei wijze toe te laten' Australië direct zou verzoeken om Nederland dezelfde status toe te kennen. De Australische ambassadeur op de conferentie was zelfs al in die zin geïnstrueerd (Bron: NA, Buitenlandse Zaken Codearchief 1954-1955, inv.nr. 17890: Winkelman 54 aan ministerie, 1/9/1954). Op advies van Winkelman zou Luns vervolgens besluiten om het plan om een waarnemer te sturen te laten rusten (Bron: NA, Buitenlandse Zaken Codearchief 1954-1955, inv.nr. 17890: Luns 7 aan o.a. Canberra, 3/9/1954). Met andere woorden: er is nooit een officieel verzoek om een waarnemer te sturen ingediend, laat staan afgewezen door de VS.

<sup>227</sup> Zie voor Luns interesse in SEATO: Kersten, *Luns*, 120. Zie voor de reactie van Drees en Staf: NA, notulen ministerraad 9/3/1954; notulen 22/3/1954; notulen 29/3/1954; notulen 21/4/1954.

<sup>228</sup> NA, Archief Ambassade Parijs 1955-1974, inv.nr. 2090: Van Roijen 813 aan ministerie, 9/4/1954.

<sup>229</sup> Kersten, *Luns*, 120.

Republiek en vanaf 1950 tegen de Chinezen in Korea. Het kabinet-Drees-Van Schaik was er in 1950 slechts met moeite in geslaagd om een bataljon vrijwilligers bijeen te krijgen voor de strijd in Korea, en dat gaf duidelijk aan hoe de vlag er in Nederland bijhing. Drees, Beyen, Staf en (uiteindelijk) ook Luns waren er daarom voor geporteerd om eerst de ontwikkelingen in Azië aan te zien voordat er actie ondernomen werd ten behoeve van een SEATO-lidmaatschap. Luns zou de vinger aan de pols houden in Washington, maar de teneur in de ministerraad was dat het uitblijven van een Amerikaanse uitnodiging voor deelname aan SEATO ook zo zijn voordelen had.<sup>230</sup>

Daar komt nog bij dat opname in een Zuidoost-Aziatisch defensiepact anno 1954 in militair opzicht nog niet urgent was. De voornaamste bedreiging voor Nederlands Nieuw-Guinea was op dat moment Indonesië. De voormalige kolonie was echter niet in staat om het gebied binnen afzienbare termijn te veroveren; het Indonesische leger beschikte nog niet over het materieel en de expertise om een dergelijke grootschalige en complexe operatie uit te voeren. Het opvoeren van de infiltraties en het ontvoeren van de politieagent Van Krieken gaven reden tot bezorgdheid, maar het toonde ook het maximale dat het Indonesische leger op dat moment vermocht.<sup>231</sup>

Het was bovendien de vraag of Indonesië wel echt bereid was om zich in een nieuwe oorlog met Nederland te storten omwille van westelijk Nieuw-Guinea. De perikelen rond het terugdringen van de Nederlandse economische invloed in het land wezen op het tegendeel. De suggestie van verschillende Indonesische politici dat de publiekelijk geopperde represailles tegen het Nederlandse bedrijfsleven niet ten uitvoer werden gebracht, waren veelzeggend (zie hoofdstuk 2). Als Jakarta daar al voor terugschrok, dan leek een Indonesische aanval op Nederlands Nieuw-Guinea zeer onwaarschijnlijk. Het was een achterliggende reden voor het kabinet om een stap-langzaam-beleid te voeren ten aanzien van een eventuele deelname aan SEATO.

Tot slot moet benadrukt worden dat het Amerikaanse besluit om Nederland in 1954 te passeren voor de oprichting van SEATO niets zei over de toekomst. Uit niets blijkt dat Dulles de afwijzing als definitief beschouwde. Het was ook geen subtiele hint, waarmee hij aangaf dat Nederland niets van Amerika hoefde te verwachten als de spanningen met Indonesië verder opliepen. Luns was daar wel degelijk bezorgd over, maar de nieuwe Amerikaanse ambassadeur in Den Haag, Harrison Freeman Matthews, bezwoer hem dat dat niet het geval was. Volgens Matthews was de Amerikaanse houding in de Nieuw-Guineakwestie een andere dan die in de kwestie Indië. Amerika zou nu bij een *'clash of interests'* tussen Nederland en Indonesië (...) in tegenstelling tot het verleden wel in laatste instantie de belangen van Nederland doen prevaleren.<sup>232</sup>

Het is mogelijk om sceptisch te zijn over de uitspraken van Matthews, het ging hier immers slechts om de persoonlijke opvatting van een ambassadeur.<sup>233</sup> En Luns' hoop om te zijner tijd alsnog, desnoods via de achterdeur SEATO binnen te geraken kan bovendien (opnieuw) opgevat worden als een teken van naïviteit of *wishful thinking*. Maar de scepsis is lastig vol te houden als we kijken naar de manier waarop de Amerikanen en de andere

---

<sup>230</sup> NA notulen ministerraad: 4/1/1954; notulen ministerraad, 22/3/1954; 21/4/1954; NA, Archief Ambassade Parijs 1955-1974, inv.nr. 2090: Beyen/Luns 432 aan Washington 6/4/1954. Illustratief is de instructie die de ambassadeur in Washington in dezen kreeg: 'Zonder uitvoerige nadere gegevens, op grond waarvan een gefundeerde beslissing kan worden genomen, staat de ministerraad voorshands afwijzend tegenover het aangaan van militaire verplichtingen in het Verre Oosten. U moet daarom tijdens uw gesprek met Dulles de indruk vermijden dat Nederland ter zake enig initiatief wenst te nemen, dat verder gaat dan onze principiële bereidheid inzake geallieerde bases op Nieuw-Guinea.'

<sup>231</sup> NIB/DB record 6110: Schrijven DBI/PZ aan ambassade Washington, nr. 160221-6876/GS, 20/12/1954.

<sup>232</sup> NA, Archief Ambassade Parijs 1955-1974, inv.nr. 2090: Codebericht Luns 714 aan Djakarta, 24/4/1954.

<sup>233</sup> Zie bijvoorbeeld: Kersten, *Luns*, 121; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 311; De Graaff en Wiebes, *Villa Maarheeze*, 138.

westerse bondgenoten die deelnamen aan SEATO (Groot-Brittannië, Frankrijk en Australië) over de Nederlandse participatie dan wel uitsluiting dachten en onderling spraken.

Uit de voorbereidende gesprekken die de Amerikanen en de Britten voerden over de oprichting en de samenstelling van het nieuwe verdedigingspact blijkt bijvoorbeeld dat *beide* partijen de mogelijkheid van Nederlandse deelname in de toekomst openhielden; de Britten meer dan de Amerikanen, maar toch. De Britse delegatie stond onder leiding van niemand minder dan Robert Scott (zoals we hebben gezien een van de sterkste voorstanders van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek binnen de regering-Churchill). Hij gaf te kennen dat Nederland wat Groot-Brittannië betraf wel lid kon worden. In zijn ogen bezorgde alleen al *'the existence of the Netherlands Union'* Nederland een mogelijke *'card of entry'*.<sup>234</sup>

De Amerikanen bleken echter – zoals verwacht – te bevreesd over de Indonesische reactie om met de Britten mee te gaan, maar ook zij sloten Nederlandse deelname op termijn niet geheel uit. Het Amerikaanse standpunt werd tijdens de tweede Amerikaans-Britse gespreksronde in juli 1954 samengevat door generaal Smith, een van de militaire specialisten van de Amerikaanse delegatie. *'We presume that while the Netherlands and Portugal would not be included initially but that the terms of the treaty would leave the door open for later entry if this seemed desirable (sic.)'*, aldus Smith.<sup>235</sup>

Voorts blijkt dat de Britten, Fransen en Australiërs in 1954 en 1955 allen bemoedigende geluiden lieten horen over een mogelijk Nederlands lidmaatschap in de toekomst. Eden en Lord Reading lieten bijvoorbeeld aan Luns en voormalig minister van Buitenlandse Zaken Dirk Stikker, sinds 1953 ambassadeur in Londen, doorschemeren dat het SEATO-lidmaatschap op termijn uitgebreid kon worden met andere landen, en wellicht met Nederland.<sup>236</sup> Ook de Fransen meenden dat Nederland wat dat betreft kansen had; George Bidault was persoonlijk bereid om een goed woordje te doen bij de Amerikanen.<sup>237</sup> Menzies zei tijdens een kort bezoek aan Den Haag in februari 1955 dat Luns zich geen zorgen moest maken. Volgens de Australische premier was het slechts een kwestie van tijd voordat ook Amerika 'om' zou gaan en 'een toetreding in enigerlei vorm van Nederland tot de SEATO ongetwijfeld [zou] aanvaarden.'<sup>238</sup>

Het optreden van de Britten en Fransen en hun analyse omtrent de mogelijke toekomstige deelname van Nederland aan SEATO raakt ten slotte een ander element dat van invloed zou worden op de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek: de pro-Nederlandse lobby van de andere betrokken westerse landen in Washington. De regering-Eisenhower moest vanaf 1953 niet langer alleen rekening houden met Nederland en Australië (en Indonesië), maar ook met de opvattingen van zijn voornaamste Europese bondgenoten. Aangezien zij net als Australië pleitten voor het behoud van de Nederlandse tweede koloniale bezetting op westelijk Nieuw-Guinea werd het voor Dulles en Eisenhower allengs lastiger om een ommezwaai ten gunste van Indonesië te maken. Dat zou niet alleen een confrontatie met Den Haag en Canberra opleveren, maar ook met Londen, Parijs, Lissabon en Brussel; stuk voor stuk belangrijke partners van Amerika in zowel Europa als Afrika en Azië.

---

<sup>234</sup> FRUS 1952-1954 volume XII Part I, p. 605-607 : Working Paper Prepared for the United States-United Kingdom Joint Study Group by the Minister at the British Embassy (Scott), 7/7/1954 – ook : noot 1, p. 605-606.

<sup>235</sup> FRUS 1952-1954 VOL XII, Part I, p. 611: United States Minutes of the Second Meeting of the Joint United States-United Kingdom Study Group, 8/7/1954.

<sup>236</sup> Zie voor Eden: Kersten, *Luns*, 124. Zie voor Lord Reading: Archief ambassade Parijs 1955-1974 inv.nr. 2090: Stikker 211 aan ministerie, 15/4/1954. Overigens noemt Lord Reading Nederland niet expliciet.

<sup>237</sup> ABZ (Nantes), carton 165 '1957-1960 - Nouvelle Guinée': E. De Beauverger à Paris (Direction Asie-Océanie), no 552/as, 30/4/1957; E. De Beauverger à Paris (Direction Asie -Océanie), 647/as, 21/5/1957. Vergelijk: Kersten, *Luns*, 123-124.

<sup>238</sup> NIB/DB record 3932: Memorandum Luns no. 410 aan Secretaris-Generaal, 19/1/1955; record 4759: Codebericht Van Roijen 660 aan ministerie 18/3/1955; record 4731: Codebericht Van Roijen 684 aan ministerie 30/3/1955.



De oprichting van allianties als ANZUS en SEATO versterkte deze tendens, omdat Australië, Groot-Brittannië en Frankrijk het overleg in deze gremia aangrepen om de Verenigde Staten te manen om Nederland, al was het slechts *de facto* te blijven steunen.<sup>239</sup> De vrees voor een confrontatie met een eensgezind front van koloniale bondgenoten werd voor de regering-Eisenhower uiteindelijk een reden op zich om op het behoud van de status quo in te zetten (zie ook hoofdstuk 5-7).

#### DE VERENIGDE NATIES, 1954: DE BONDGENOTEN STAAN OP VOOR NEDERLAND

Als er in 1954 ergens beseft werd dat Indonesië in de Nieuw-Guineakwestie aan de verliezende hand was, dan was het wel in Jakarta. Vier jaar van suggestieve dreigementen aan het adres van het voormalige moederland had Indonesië niets anders opgeleverd dan brede westerse steun voor de Nederlandse tweede koloniale bezetting. Alleen de regering-Eisenhower was “neutraal” gebleven, maar met de gebroeders Dulles aan de knoppen leek een Amerikaanse beleidsomslag ten behoeve van Indonesië op het Nieuw-Guineadossier verder weg dan ooit.<sup>240</sup> Buiten een pact met de Sovjet-Unie was er in 1954 eigenlijk nog maar een manier waarop het kabinet-Sastroamijojo het initiatief zou kunnen herwinnen, en dat was een beroep doen op de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.

Het inschakelen van de Algemene Vergadering leek het geëigende middel om de westerse mogendheden te passeren en Nederland alsnog onder druk te zetten om het gebied over te dragen. In de Algemene Vergadering hadden de niet-westerse landen een kleine meerderheid en het kabinet-Sastroamijojo ging ervan uit dat Indonesië genoeg steun kon verzamelen voor een resolutie die Nederland opriep om de onderhandelingen over de status van westelijk Nieuw-Guinea te hervatten.<sup>241</sup>

Een oproep van de Algemene Vergadering had niet het dwingende karakter van een Veiligheidsraadsresolutie, en de kans was groot dat Nederland haar naast zich neer zou leggen. Toch zou het een belangrijke overwinning voor Jakarta betekenen in het diplomatieke spel met Den Haag. Het gaf aan dat een meerderheid van de wereldgemeenschap van mening was dat de status van westelijk Nieuw-Guinea betwist was, waardoor het voor Nederland moeilijker werd om Indonesië buiten de deur te houden. Jakarta creëerde er een diplomatiek drukpunt mee, dat ook ingezet kon worden tegen de bondgenoten, om te beginnen Amerika.<sup>242</sup>

De Indonesische “truc” bracht de Nieuw-Guineakwestie ook in een ander opzicht naar een nieuw level: het werd de eerste krachtmeting tussen Nederland en Indonesië waarbij de westerse bondgenoten van Nederland gedwongen werden om publiekelijk stelling te nemen. Van Amerika was te verwachten dat het zich, gegeven zijn formele neutraliteitspolitiek, van stemming zou onthouden. Maar wat zouden Australië en de Europese koloniale mogendheden doen? Zij hadden weliswaar hun zegen gegeven aan de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek, maar alleen achter de schermen. Waren ze nu het erop aankwam ook bereid om die woorden in daden om te zetten en het Nederlandse kolonialisme in Melanesië daadwerkelijk voor het oog van de wereldgemeenschap te verdedigen tegen Indonesië? Of zouden ook zij kiezen voor een stemonthouding? Dat zou een enorme tegenslag zijn voor het kabinet-Drees. Het Indonesische initiatief was met andere woorden de eerste echte graadmeter voor de solidariteit die de koloniale bondgenoten met de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek zeiden te hebben.

---

<sup>239</sup> Roadnight, *United States Policy Towards Indonesia*, 94, 115.

<sup>240</sup> Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy*, 107-108.

<sup>241</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 391-392; Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy*, 103-108.

<sup>242</sup> Meijer, *Den Haag – Jakarta*, 457.

De Britse, Franse, Belgische en Australische regeringen stelden het kabinet-Drees niet teleur. Alle bleken zeer gekant tegen het Indonesische initiatief en bereid om zich ertegen te verzetten. Niet alleen omdat zij voorstander waren van het behoud van de Nederlandse presentie in westelijk Nieuw-Guinea, maar ook omdat de Indonesische manoeuvre een gevaarlijk precedent kon scheppen voor de eigen koloniale politiek. Als Indonesië erin slaagde om een resolutie geaccepteerd te krijgen die de voortzetting van de Nederlandse soevereiniteit over westelijk Nieuw-Guinea ter discussie stelde, dan werd de deur opengezet naar de ontbinding van het hele koloniale stelsel. Dan was het nog slechts een kwestie van tijd voordat zij zelf gelijkkluidende resoluties aan hun broek kregen voor wat betreft hun gebieden in Afrika, de Caraïben en de Pacific.

Voor Frankrijk en Groot-Brittannië dreigde bovendien direct gevaar, omdat verschillende Afro-Aziatische landen in 1954 ook van plan waren om de kwesties Marokko, Tunesië en Cyprus in de Algemene Vergadering te bespreken.<sup>243</sup> De betrokken ambtenaren en ministers in koloniaal Europa en Australië aarzelden in het najaar van 1954 daarom niet om de Nederland te verdedigen. Zij gaven hun permanente vertegenwoordigers bij de VN de opdracht om duidelijk te maken dat Nederland in hun ogen de rechtmatige soeverein was over westelijk Nieuw-Guinea en dat Indonesië en de VN geen recht hadden om zich te bemoeien met wat zij als een Nederlandse binnenlandse aangelegenheid beschouwden.<sup>244</sup>

Wellicht nog belangrijker dan de woordelijke steun in de publieke debatten was de diplomatiek lobby die de bondgenoten voor Nederland op touw zetten in de wandelgangen van de VN. Vooral de Australiërs en Britten probeerden verschillende Scandinavische en Zuid-Amerikaanse landen, alsmede NAVO-bondgenoot Turkije, te bewerken om tegen de Indonesische resolutie te stemmen.<sup>245</sup> Ter illustratie: de Britse ambassadeurs in de bewuste landen kregen de opdracht om Nederland aan te prijzen als ‘*a factor of stability*’ in Zuidoost-Azië en de hoop uit te spreken dat de regeringen waarbij zij geaccrediteerd waren zich tegen het Indonesische verzoek zouden keren. Er waren immers ‘*no legal justifications for Indonesia’s claims.*’<sup>246</sup>

Tijdens de lobby werd eens te meer duidelijk waar de sympathie van de regering-Eisenhower lag. Dulles en Robertson waren net als hun Europese collega’s gekant tegen de Indonesische actie. Zij vreesden dat Indonesisch succes in de VN de door hen zo gekoesterde status quo op Nieuw-Guinea zou doorbreken.<sup>247</sup> Op het State Department bestond echter onenigheid over hoe Amerika zich op moest stellen in de VN. Robertson wilde dat Amerika

---

<sup>243</sup> **Zie voor Groot-Brittannië:** PRO FO 371/112145 Memorandum JG. Tahourdin 9/8/1954; Tarling, *Britain and the West New Guinea Crisis*, 39-42. **Voor Frankrijk:** AR, la Haye, carton 167: 1951/1954 – Nouvelle Guinée : Copie d’une note de la direction d’Asie-Océanie, 13 août 1954 : « La question de la Nouvelle Guinée occidentale portée devant les Nations Unies » ; AMAE, série: Organisation des Nations Unies (ONU) 1944-1959; carton 108 Pays-Bas /Indonésie: Note le secrétariat des conférences, no 43, 27 août 1954, a/s : Question de l’Irian (Nouvelle Guinée occidentale) aux Nations Unies; Télégramme au départ Direction Asie-Océanie, no 552, 9 septembre 1954. **Voor België:** BAMAE Dossier 13.354, lias ‘Nouvelle Guinée Occidentale 1954’: Spaak à De Stearcke, no. 452/528/6036 no d’ordre 313, 24/9/1954; Guy Vanthemsche, *Congo*, 101, 131-132. **Voor Australië:** NIB/DB record 6431: Schrijven D.J. Von Balluseck aan ministerie, no. 245/11, 2/12/1954.

<sup>244</sup> NIB/DB record 411: Bijlage notulen Ministerraad – Verslag van de behandeling van de NG-kwestie in de plenaire vergadering van de Algemene Vergadering op 10 december 1954, 13/12/1954; record 3394: Rondschrijven Buza DIO/PZ 123203 ‘De kwestie Nieuw-Guinea in de Algemene Vergadering der VN’ 6/10/1954; Ministerie van Buitenlandse Zaken, Nederlands Nieuw-Guinea in de Negende Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (Den Haag 1955) 12.

<sup>245</sup> PRO FO 371/112147 Minute (unknown) 3/11/1954; NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945 – 1954, inv.nr. 22369: Schrijven Gezant Ch.J.H. Daubauton no. 3809/418-GS 84 aan ministerie 21/10/1954; Tarling, *Britain and the West New Guinea Crisis*, 47. De Britten benaderde onder meer: Noorwegen, Turkije, Colombia, Venezuela, Paraguay en Peru

<sup>246</sup> NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1945 – 1954, inv.nr. 22369: Schrijven Bijlage Schrijven Gezant Ch.J.H. Daubauton 3946/439 GS-96 3/11/1954: ‘Aide Memoire British Embassy Lima’.

<sup>247</sup> Roadnight, *United States Policy Towards Indonesia*, 118-120.

strikt neutraal bleef, maar op aangeven van de Assistant Secretary of State for International Affairs David Key werd toch besloten om de Indonesische resolutie te helpen torpederen. Key gaf Henry Cabot Lodge, de Amerikaanse vertegenwoordiger bij de VN, instructie om gedurende de publieke debatten de Amerikaanse neutraliteit te benadrukken, maar tegelijkertijd moest hij proberen om in de lobby andere landen over te halen om tegen de Indonesische resolutie te stemmen.<sup>248</sup> Cabot Lodge zou zich daarbij vooral richten op de Zuid-Amerikaanse landen, omdat zij geneigd waren om bij stemming in de VN het voorbeeld van de Verenigde Staten te volgen.<sup>249</sup> Volgens Fernand Van Langenhoven, de ervaren Belgische permanente vertegenwoordiger bij de VN, was het meer nog aan de Amerikaanse dan aan de Europese lobby te danken dat verschillende van deze landen zich tegen de Indonesische resolutie keerden, waardoor deze uiteindelijk niet genoeg stemmen kreeg om aangenomen te worden.<sup>250</sup>

Daarmee werd het eerste diplomatieke treffen met Indonesië in de VN dankzij de westerse bondgenoten een overwinning voor Nederland. De enige domper voor Den Haag was dat de regering-Eisenhower haar neutrale positie voor de bühne had gehandhaafd. Het verbaasde niet, maar leidde niettemin tot verontwaardiging.<sup>251</sup> Het Amerikaanse optreden in de lobby bood daarentegen perspectief.<sup>252</sup> Het bevestigde de woorden die ambassadeur Matthews enkele maanden eerder had gesproken naar aanleiding van het uitblijven van een Amerikaanse uitnodiging voor SEATO: als het er echt op aankwam, bleek dat ook Amerika bij een *clash of interests* tussen Nederland en Indonesië in laatste instantie de belangen van Nederland liet prevaleren.<sup>253</sup>

Het gaf aan hoezeer het Nederlandse kolonialisme in Melanesië onder de bondgenoten salonfähig geworden was. Het was Indonesië dat de grootste moeite had om binnen het Westen steun te vinden voor zijn Nieuw-Guineapolitiek. De westerse steun voor Nederland werd publiekelijk nauwelijks benadrukt, maar was er onmiskenbaar: moreel, politiek, diplomatiek. De Nieuw-Guineakwestie gold ook voor de bondgenoten als een apart dossier dat op zijn eigen merites beoordeeld moest worden. Het is lastig om er een samenvattend predicaat op te plakken, maar anders dan historici als De Geus stellen, was de Nederlandse internationale positie – bij gebrek aan een beter woord – weldegelijk “sterk” te noemen. Medio jaren vijftig mocht Nederland, in de context van de bredere Europese tweede koloniale bezetting, vertrouwen hebben in de kansen van zijn nieuwe koloniale avontuur in Melanesië.

---

<sup>248</sup> Volgens Roadnight zou de Amerikaanse PV bij de VN vooral op eigen houtje hebben gehandeld, maar dit is duidelijk niet het geval. Uit de Amerikaanse stukken blijkt dat Cabot Lodge handelde op aangeven van Key. Zie Roadnight, *United States Policy Towards Indonesia*, 120. FRUS, Vol XII, Part II p. p. 481-482: Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertsen) to the Assistant Secretary of State for International Organization Affairs (Key), 10/12/1954 – zie ook annotatie.

<sup>249</sup> FRUS, Vol XII, Part II p. 474-475: Memorandum of Conversation, 10/11/1954; p. 482 – noot 3.

<sup>250</sup> ABZ (Brussel) Dossier 13.354 1955-1958, lias ‘Nouvelle Guinée Occidentale et l’ONU 1955-1957’: Schrijven F. van Langenhove à P.H. Spaak, D. 328, no. S. 87 d’ordre 44, 22/1/1955, p. 15. Zie ook: FRUS, Vol XII, Part II p. p. 481-482: Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertsen) to the Assistant Secretary of State for International Organization Affairs (Key), 10/12/1954. Zie ook: Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy*, 106-108.

<sup>251</sup> NIB/DB record 411: Bijlage notulen Ministerraad – Verslag van de behandeling van de NG-kwestie in de plenaire vergadering van de Algemene Vergadering op 10 december 1954, 13/12/1954. Zie ook: Giles Scott-Smith, *Networks of Empire. The US State Department’s Foreign Leader Program in the Netherlands, France and Britain 1950-1970* (Bruxelles: P.I.E. Peter Lang 2008), 238.

<sup>252</sup> FRUS, Vol XII, Part II p. p. 481-482: Memorandum by the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertsen) to the Assistant Secretary of State for International Organization Affairs (Key), 10/12/1954 – zie ook annotatie.

<sup>253</sup> NA, Archief Ambassade Parijs 1955-1974, inv.nr. 2090: Codebericht Luns 714 aan Djakarta, 24/4/1954.



## HOOFDSTUK 4

# Van Bandung naar Suez, 1955-1956

De stemming in de Trêveszaal was goedgehumt op 13 december 1954. Het kabinet vierde de overwinning op Indonesië in de VN. Luns was de getapte man. Hij kreeg de felicitaties van zijn collega's en een schouderklopje van vader Drees. De premier bracht 'namens het kabinet minister Luns hulde voor de behandeling van deze kwestie. Door deze uit[komst] is Nederland moreel in een sterkere positie' gekomen.<sup>1</sup>

Medio jaren vijftig en volop vertrouwen in de kansen van een doorstart van het kolonialisme in nieuwe kerngebieden, het was niet iets typisch Nederlands. Het was iets Europees, iets westers om precies te zijn. Ook in de VS en Australië ging het merendeel van de beleidsmakers en politici er op dat moment nog van uit dat het kolonialisme in het naar westerse maatstaven onderontwikkelde Afrika, Melanesië alsook in de Caraïben nog decennia gehandhaafd zou blijven. Datzelfde gold voor de Europese soevereiniteit over strategische overzeese steunpunten als Cyprus, Hongkong, Singapore en natuurlijk het unieke, reeds geheel in Frankrijk opgenomen Algerije.

De grote vraag die over de koloniale kwestie in deze periode hangt, luidt natuurlijk: hoe konden die westerse beleidsmakers en politici er zo naast zitten; hoe kon het koloniale stelsel ook in die gebieden zo snel ineens toenemen? Nog geen tien jaar nadat het kabinet-Drees zichzelf feliciteerde met het verslaan van de Indonesische resolutie in de VN, waren er in Afrika weinig koloniën meer over. De Nederlandse vlag in westelijk Nieuw-Guinea was permanent vervangen door de Indonesische, en ook Algerije, Cyprus en Singapore waren onafhankelijk geworden. Het is een dramatisch gegeven dat achteraf gemakkelijker te verklaren lijkt dan het is. Zeker als we het perspectief van de toenmalige beleidsmakers in ogenschouw nemen.

Grotere historische krachten en tendensen als de Koude Oorlog en de progressieve ontwikkeling van het onafhankelijkheidsstreven c.q. nationalisme in Afrika, de Caraïben en (iets later) Melanesië hebben er ontegenzeggelijk mee te maken, evenals onvoorziene gebeurtenissen als de Suezcrisis.<sup>2</sup> Maar het precieze moment waarop deze krachten en gebeurtenissen de balans deden doorslaan in het nadeel van de koloniale mogendheden is lastiger te bepalen. Het is welhaast ondoenlijk om een punt aan te wijzen waarop de koloniale mogendheden het initiatief verloren – laat staan om te bepalen of dat het gevolg was van de ene tendens of de andere gebeurtenis.

Het enige wat we met zekerheid kunnen zeggen, is dat het kolonialisme ook in veel van de resterende koloniën vanaf omstreeks 1955 op alle belangrijke vlakken rap onder druk kwam te staan: internationaal omdat de Afro-Aziatische landen, de Sovjet-Unie en in mindere mate de VS koloniaal Europa dwongen om verschillende overzeese gebieden los te laten respectievelijk om er sneller hervormingen door te voeren; in de koloniën, als gevolg van een toenemende roep om meer en verdergaande economische en politieke inspraak en zelfs onafhankelijkheid; en in de Europese landen zelf, waar steeds meer politici, beleids- en

---

<sup>1</sup> NIB/DB record 411: Bijlage notulen Ministerraad – Verslag van de behandeling van de NG-kwestie in de plenaire vergadering van de Algemene Vergadering op 10 december 1954, 13/12/1954.

<sup>2</sup> Wesseling, 'Naar een geschiedenis van de dekolonisatie', 258-264

opiniemakers bedenkingen kregen over de kosten die de koloniale ontwikkelingspolitiek met zich meebracht en het excessieve geweld waarmee onafhankelijkheidsbewegingen in bijvoorbeeld Algerije en Kenia bestreden werden.

Wat de ontbinding van het koloniale stelsel extra complex maakte – en moeilijk te overzien en te beheersen – was dat de ontwikkelingen op de verschillende fronten op elkaar ingrepen en elkaar versterkten. Het was deze kluwen, deze flux, die uiteindelijk leidde tot wat de Britse historicus Wm. Roger Louis de *Scramble out of Africa* heeft genoemd: het besluit van de Europese mogendheden om het koloniale stelsel in Afrika – alsmede grote delen van de andere regio's – vervroegd te ontbinden.<sup>3</sup>

#### LANGZAAM INDALEND BESEF

Cruciaal voor een juist begrip van dit proces is dat het besef dat het kolonialisme ook in Afrika, Melanesië en (delen van) de Caraïben niet te handhaven was, in de tweede helft van de jaren vijftig maar langzaam indaalde bij de meerderheid van de politici en beleidsmakers in Europa, Australië en de VS. De jaren 1955-1959 waren jaren van emotie, frustratie en vertwijfeling, maar ook van verwachting en hoop: de hoop dat met snelle en soms radicale hervormingen – een vlucht naar voren als het ware – het koloniale stelsel, of in ieder geval: de Europese soevereiniteit over deze “onderontwikkelde” regio's en aanpalende strategische steunpunten gehandhaafd kon blijven. Die hoop grondde deels in sentiment, maar vooral in het geloof in de praktische, strategische en morele noodzaak om de Europese zeggenschap over deze gebieden zo lang mogelijk te handhaven.

Pas in de loop van 1959 werd in Parijs, Londen, Brussel (en Den Haag, zoals we zullen zien) besloten om het koloniale stelsel in Afrika, (delen van) de Caraïben en Melanesië daadwerkelijk en volledig op te heffen – zij het in de veronderstelling dat de ontbinding ervan minstens een decennium in beslag zou nemen, en dat koloniaal Europa de tijd zou hebben om de dekolonisatie op eigen voorwaarden af te ronden. Slechts weinigen vermoedden op dat moment dat het allemaal nog sneller zou gaan, en dat de meeste koloniën al voor 1970 onafhankelijk werden.

Het is deze ontwikkeling, de onvermoed snelle en welhaast totale ontbinding van het koloniale stelsel die in de volgende hoofdstukken centraal staat. Deze is namelijk van groot belang voor een juist begrip van de ondergang van de Nederlandse tweede koloniale bezetting op Nieuw-Guinea. Veel belangrijker dan de meeste historici met hun gebruikelijke focus op Nederlands-Indonesisch-Amerikaanse betrekkingen in de context van de Koude Oorlog veronderstellen. De Nieuw-Guineakwestie kreeg vanaf het midden van de jaren vijftig, mede door de toenadering tussen Indonesië en de Sovjet-Unie, een nog duidelijker Koude Oorlogsconnotatie. Maar wie het bredere Europese (en Australische) koloniale perspectief in het ogenschijnlijk overbekende verhaal betreft, merkt opnieuw dat accenten verschuiven en dat er een veel complexer mechaniek ten grondslag lag aan het uiteindelijk roemloze einde van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek.

#### *Nederland volgt de dekolonisatietrend*

Wie dit bredere perspectief centraal stelt, merkt dat er weinig overblijft van het beeld van een recalcitrant en naïef Nederland dat zich in weerwil van de internationale ontwikkelingen vast bleef bijten in een gedoemd koloniaal project. Integendeel, die “ontdekt” een land dat *feeling*

---

<sup>3</sup> Wm. Roger Louis, 'Suez and Decolonization: Scrambling out of Africa and Asia', in: *Ends of British Imperialism. The Scramble for Empire, Suez and Decolonization. Collected Essays* (I.B. Tauris: London & New York 2006; second edition) 5.

hield en aansluiting zocht bij de onverwachte, vaak zichzelf inhalende ontwikkelingen in (met name) koloniaal Afrika en de Koude Oorlog. Het paste zowel zijn diplomatieke tactiek (hoofdstuk 5-7) als zijn koloniale politiek (hoofdstuk 6-7) voortdurend aan de internationale tendensen aan, en hield daarbij oog voor de *kansen* die de nieuwe ontwikkelingen boden voor het afronden van zijn Nieuw-Guineapolitiek.

Net als in de jaren veertig en vijftig ging de besluitvorming vaak gepaard met emoties. En net als in de beginjaren van de tweede koloniale bezetting waren deze emoties niet van doorslaggevende invloed op die besluitvorming. Deze bleef tot het einde toe bepaald door reële kosten-baten- én risicoanalyses.

De mate waarin Nederland bij het beleid van de andere Europese koloniale mogendheden in de pas bleef, is opvallend, evenals de morele, diplomatieke en materiële steun die het van hen, alsmede Australië en de Verenigde Staten bleef ontvangen in zijn poging om westelijk Nieuw-Guinea uit de handen van Indonesië te houden. Pas in de loop van 1961 werd duidelijk dat het niet meer zou lukken, wat volgens verschillende betrokken beleidsmakers in Den Haag en, onder meer, Washington, nog niet meteen hoefde te betekenen dat het gebied aan het Indonesië van Soekarno overgedragen moest worden. Er kon ook nog gewacht worden op de vorming van een meer gematigd of prowesters regime in Indonesië. Dát was de reden waarom de kwestie in 1962 dreigde te escaleren (zie hoofdstuk 7).

Die dramatische ontknoping werd medio jaren vijftig echter door praktisch niemand voorzien. Zoals gezegd is het lastig om een duidelijk punt aan te wijzen waarop de kansen voor de Europese koloniale mogendheden (en Nederland) begonnen te keren. Daarvoor gebeurde er vanaf 1955 te veel tegelijkertijd op de verschillende fronten. Maar wie de conferentie van Bandung aanwijst als een eerste kantelpunt op het internationaal-politieke front – het thema dat in dit en het volgende hoofdstuk centraal staat – kan er niet ver naast zitten. De Bandungconferentie vormde de prelude op de Suezcrisis, wellicht het scherpste kantelpunt op dit front in de koloniale kwestie. Ook al werd dat op dat moment nog niet zo ervaren in Londen, Parijs, Brussel, Lissabon, Canberra, Washington en Den Haag.

## DE IMPACT VAN DE BANDUNG-CONFERENTIE

De grote conferentie die eind april 1955 in de Indonesische plaats Bandung werd gehouden, geldt als een historisch ijkpunt in de betrekkingen tussen de Derde Wereld en de Eerste (het Westen) en de Tweede (het Oostblok).<sup>4</sup> De conferentie was uniek in haar soort: het was de eerste exclusieve bijeenkomst door en voor Afro-Aziatische landen. In totaal gaven maar liefst 29 landen uit Azië, het Midden-Oosten en Afrika acte de présence. Doel was om gezamenlijk een eigen koers te bepalen in de wereldpolitiek, een die ‘ongebonden’ was aan die van West of Oost; westerse landen en de Sovjet-Unie waren niet uitgenodigd om deel te nemen. Westerse waarnemers waren aanwezig, maar op het moment dat de delegaties officieel bijeenkwamen, gingen voor hen de deuren dicht. Daarmee was de conferentie een

---

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld: Vijay Prashad, *The Darker Nations. A People's History of the Third World* (New York: The New Press 2007); Kweku Ampiah, *The Political and Moral Imperatives of the Bandung Conference of 1955. The Reactions of the US, UK and Japan* (Folkstone: Global Oriental 2007); Jason Parker, ‘Cold War II: The Eisenhower Administration, the Bandung Conference, and the Reperiodization of the Postwar Era’, in: *Diplomatic History*, Vol. 30 no. 5 (November 2006) 867-891; Matthew Jones, ‘A “Segregated” Asia?: Race, the Bandung Conference and Pan-Asianist Fears in American Thought and Policy, 1954-1955’, in: *Diplomatic History*, Vol. 29 no. 5 (November 2005) 841-868; Maarten Kuitenbrouwer, *Nederland en de ontdekking van de Derde Wereld. Beeldvorming en beleid in Nederland 1950-1990* (Den Haag: SDU Uitgeverij 1994).

duidelijke uiting van zelfstandigheid, meer in het bijzonder (gegeven het koloniale verleden van de meeste deelnemers) van een drang om afstand te nemen van het Westen.

Het resultaat van de conferentie was in reële termen beperkt. De deelnemers kwamen niet veel verder dan het voornemen om vooral via de VN samen op te trekken – iets wat zij feitelijk al jaren deden. Toch markeerde de conferentie een duidelijk keerpunt. Tijdens de bijeenkomsten ontstond de befaamde “geest van Bandung”: de verwachting van de deelnemende landen dat zij als blok de wereldpolitiek beslissend konden beïnvloeden. Niet in een verre toekomst, maar in het heden.<sup>5</sup> De geest van Bandung heeft een mystiek en welhaast ongrijpbaar karakter, maar verschillende waarnemers zagen hem in die meidagen ontstaan. Het was duidelijk dat de delegaties anders uit de vergadermarathon kwamen dan dat ze erin gingen.

Een van die waarnemers was de Nederlandse Hoge Commissaris in Jakarta, Graaf W.F.L. van Bylandt. Net als alle andere westerse waarnemers was hij geweerd uit de eigenlijke beraadslagingen. Maar hij kon zich tijdens de conferentie vrij bewegen in de lobby en de hotels en drink- en eetgelegenheden in Bandung. Het gaf hem de mogelijkheid om de sfeer te proeven. In zijn rapport aan het ministerie schreef hij:

‘Ik meen dat Nehru in zijn rede op de slotzitting een woord heeft uitgesproken dat als een sleutel op de conferentie kan worden beschouwd, het woord bewustwording. De Aziatische staten (Afrika blijft voorlopig een zwak aanhangsel) zijn bezig zich bewust te worden van eigen wezen, van eigen kracht en van eigen zwakheid. Verscheidene dier staten zijn eerst kort geleden uit een koloniale status naar voren gestreden, doch van alle – Japan wellicht uitgezonderd – kan worden gezegd dat zij steeds sterk afhankelijk zijn geweest van deze of gene der westerse staten; vrijwel alle deelnemende staten konden dus tot voor kort als semi-koloniaal worden aangemerkt.’

Van Bylandt voegde daar direct aan toe dat deze bewustwording onherroepelijk gevolgen zou hebben voor de koloniale kwestie:

Het is dus niet meer dan natuurlijk dat het eerste besef van eigen – ‘onafhankelijk’ – wezen gepaard gaat met een totale verwerping van alles wat naar kolonialisme zweemt. Een verwerping, en bij sommigen een ongeduldige verwerping, waarbij voor een rustige zakelijke beschouwing of wellicht in koloniaal bestuur goede elementen aanwezig waren, eenvoudigweg geen plaats is. Nog minder is er plaats voor overwegingen of in bepaalde gevallen een koloniaal beheer te verdedigen is of zelfs de beste beheersvorm kan zijn voor een achterlijk gebied. Men wenst geen kolonialisme meer en een uitdrukking als “*the White man’s burden*” zou in dit gezelschap slechts hoon en weerzin ontmoeten. Men kan zeggen dat het antikolonialisme van een leuze tot een dogma is geworden.’<sup>6</sup>

De transformatie van antikolonialisme tot dogma: een politiek die ongeacht haar gevolgen en zonder onderscheid in praktijk gebracht moest worden; krachtiger kon het effect van de Bandungconferentie op de benadering van de koloniale kwestie door de Afro-Aziatische landen niet worden samengevat. Hoezeer Van Bylandt de spijker op zijn kop had geslagen, bleek al in het najaar van 1955 toen zij in de VN collectief de aanval openden op Frans-Algerije.<sup>7</sup>

## ALGERIJE

Algerije was een uniek overzees gebied. Het was verreweg de belangrijkste kolonie van Frankrijk, en dat werd onderstreept door het feit dat geen Europeaan het gebied zo noemde in die dagen: Algerije was geen kolonie, maar, sinds 1848, een volwaardig onderdeel van

<sup>5</sup> Prashad, *The Darker Nations*, 45-46. Vergelijk: Westad, *The Global Cold War*, 99.

<sup>6</sup> NA, Archief ambassade Parijs 1955-1964, map 2237: Beschouwing HC Djakarta (Van Bylandt) aan ministerie ‘De Aziatisch-Afrikaanse Conferentie te Bandung van 18-24 april 1955’ 11/5/1955, p. 6-7.

<sup>7</sup> Maurice Vaisse, ‘La guerre perdue à l’ONU ?’, 452.



Frankrijk zelf. Er woonden op dat moment zo'n kleine anderhalf miljoen kolonisten (op een totaal van zo'n elf miljoen inwoners – de overige negen miljoen waren veelal islamitische Arabieren en Berbers). Het gebied was bovendien strategisch belangrijk: het maakte van Frankrijk ook een Afrikaans land. Het was de geopolitieke schakel van waaruit Frankrijk zijn macht tot diep in het Afrikaanse continent kon doen gelden. Daarnaast beschikte het – in de Sahara – over grote gas- en olievoorraden en ook dat droeg bij aan zijn speciale status; er waren in de jaren veertig en vijftig maar weinig Fransen die vermoedden dat Frankrijk Algerije ooit weer op zou geven. De leuze *l'Algérie c'est la France*, zei wat dat betrof genoeg.<sup>8</sup>

In november 1954 nam echter een kleine groep Algerijnse Arabieren en Berbers de wapens op tegen Frankrijk. Het zogenoemde *Front de Libération Nationale* (FLN) eiste in navolging van de Tunesische en Marokkaanse nationalisten onafhankelijkheid. Hoewel het in 1955 nog zeer de vraag was in hoeverre de FLN de Algerijnse bevolking vertegenwoordigde, grepen de Afro-Aziatische landen de opstand aan om het Franse kolonialisme in Algerije op de korrel te nemen.<sup>9</sup> Daarmee schokten ze niet alleen de Fransen, maar praktisch geheel koloniaal Europa. De suggestie dat ook Frans-Algerije, een gebied dat in de loop der tijd geheel vervlochten was geraakt met het moederland, onafhankelijk moest worden, werd op dat moment door veel Europese beleidsmakers en politici als absurd beschouwd, en een duidelijk teken dat de Bandungconferentie het hoofd van veel Afro-Aziatische politici op hol had gebracht.<sup>10</sup>

Illustratief voor dit denken is de reactie van de Nederlandse PvdA-politicus Jacques de Kadt. Hij gold binnen de PvdA als een voorstander van een progressieve dekolonisatie, en kan dus niet beschuldigd worden van koloniale sympathieën, maar ook hij vond dat de Afro-Aziatische landen te ver gingen met hun poging om Frankrijk met behulp van de VN te dwingen de dekolonisatie van Algerije in gang te zetten.<sup>11</sup> Hij fulmineerde in het januarinumnummer van *Socialisme en Democratie* (1956):

'[de] rechten en vrijheden voor de koloniale volken die nu opgeëist [worden] door een combinatie van de Sovjet-landen – waarin het anti-recht heerst – de staten van het Bandoengblok, die op zijn best – India, Pakistan, Indonesië – chaotische halfdictaturen zijn, en in vele gevallen – Afghanistan, Yemen, Saoedië – barbarenlanden met een Oosterse despotie (...). Het kan niet ontkend worden dat er in Algiers bijvoorbeeld wantoestanden bestaan. Maar met welk recht bemoeien de VN, een organisatie van "soevereine" staten, zich daarmee, terwijl

---

<sup>8</sup> Zie voor de Franse Algerijepolitiek onder meer: Horne, *A Savage War of Peace*, 28-59, 241; D. Bruce Marshall, *The French colonial myth and constitution-making in the Fourth Republic* (New Haven 1973), 2-5; Tony Smith, *The French Stake in Algeria* (Ithaca and London 1978), 23-24; Jacques Marseille, "La guerre a-t-elle eu lieu? Mythes et réalités du fardeau Algérien", in: Jean-Pierre Rioux, *La guerre d'Algérie et les Français* (Fayard 1990) 281-288; 285; Ageron, *La décolonisation française*, 125-126. H.L. Wesseling, *Europa's koloniale eeuw. De koloniale rijken in de negentiende eeuw, 1815 – 1919* (Amsterdam 2003), 122.

<sup>9</sup> Wall, *A Savage War of Peace*, 112-138. Zie ook: ABZ (Den Haag): Archief ambassade Parijs, blok 2, GS, map 626: Schrijven Van Boetzelaer aan ministerie, geen nr., 20/5/1955; Schrijven Van Boetzelaer aan ministerie, geen nr., 24/5/1955; Schrijven Crommelin, nr. 543/194, 1/7/1955.

<sup>10</sup> ABZ (Den Haag): Archief ambassade Parijs, blok 2, GS, map 626: Codebericht Boetzelaer 272 aan ministerie, 1/10/1955. Zie voor de Nederlandse reacties: ABZ (Den Haag): Archief ambassade Parijs, blok 2, GS, map 626: Codebericht delegatie 14, 6/10/1955 (Luns); NA, notulen ministerraad 31/10/1955. Zie verder: HTK, 5/10/1955, p. 71 (Zandt); HTK, Voorlopig Verslag commissie Buitenlandse Zaken bij Rijksbegroting Buitenlandse Zaken 1956, 18/11/1955, p. 6; J. De Kadt, 'De groeiende ontbinding. Opmerkingen over de tiende algemene vergadering der Verenigde Naties,' in: *Socialisme en Democratie*, jaargang 1956 no. 1 (januari) 13-19. **Zie voor het westen:** ABZ (Den Haag): Archief ambassade Parijs, blok 2, GS, map 626: Codebericht delegatie 14, 6/10/1955. **Voor België:** ABZ (Den Haag): Archief ambassade Parijs, blok 2, GS, map 626: Ontvangen telexbericht, delegatie VN 650109, 13/10/1955; Codebericht delegatie 20, 11/10/1955. **Voor Groot-Brittannië:** Thomas, *The French North-African Crisis*, 140.

<sup>11</sup> Zie voor het denken van De Kadt onder meer: Havenaar, *De tocht naar het onbekende*, 155-169, 192-193. Zie ook: HTK, 18/6/1954, 1093

iedere poging om zich te bemoeien met de wantoestanden in bijvoorbeeld de Sovjet-Unie, of India, of Yemen... (...) onmiddellijk wordt afgewezen met een beroep op de “interne aangelegenheden” van soevereine staten?”<sup>12</sup>

Voor de Fransen was de actie van de Afro-Aziatische landen extra problematisch, omdat zij de populariteit van de FLN en daarmee de steun voor de opstand in Algerije alleen maar kon versterken. De Franse regering-Fauré en het Franse leger hadden op dat moment nog de hoop dat zij de FLN konden verslaan, zeker als de opstandelingen geïsoleerd konden worden.<sup>13</sup> Dat zij op dat moment bezig waren om Frankrijk in de grootste en bloedigste dekolonisatieoorlog te storten die Europa gekend heeft, zou pas achteraf blijken.

De regering-Fauré was zo verbolgen over de Afro-Aziatische aanval op Algerije, dat zij dreigde om uit de VN te treden.<sup>14</sup> Het was een diplomatiek paardenmiddel (temeer daar Frankrijk een van de permanente leden van de Veiligheidsraad was), maar het gaf aan hoe gevoelig de zaak in Frankrijk lag. Het was met name dankzij het ingrijpen van de Indiase regering-Nehru dat een escalatie van de crisis voorkomen werd. India had de agendering van de Algerijnse kwestie gesteund, maar was niet bereid om het functioneren van de VN – alsmede zijn betrekkingen met een belangrijk land als Frankrijk – te riskeren omwille van de FLN.<sup>15</sup> Met een juridische truc zorgde de ervaren Indiase delegatieleider Vengalil Krishna Krishna Menon ervoor dat de kwestie alsnog van de agenda werd gemanoeuvreerd.<sup>16</sup> Daarmee leek de affaire met een sisser af te lopen, ware het niet dat verschillende Afro-Aziatische delegaties in de lobby aangaven dat zij het er niet bij zouden laten zitten. Frankrijk was door India uit de gevarenzone geloodst, maar slechts voor even.<sup>17</sup>

## NIEUWE AFRO-AZIATISCHE GIDSLANDEN

In de reactie van de andere Afro-Aziatische landen op het Indiase optreden in de VN in 1955 manifesteerde zich een tweede, meer subtiel effect van de Bandungconferentie: India verloor binnen de Afro-Aziatische groep meer en meer zijn status als *primus inter pares*. Deze tendens was al aan de gang voor 1955, maar werd vanaf dat moment merkbaar sterker.<sup>18</sup> De Afro-Aziatische groep kreeg na de Bandungconferentie meerdere zelfbenoemde leiders, die

---

<sup>12</sup> J. De Kadt, ‘De groeiende ontbinding. Opmerkingen over de tiende algemene vergadering der Verenigde Naties,’ in: Socialisme en Democratie, jaargang 1956 no. 1 (januari) 13-19.

<sup>13</sup> Wall, *A Savage War of Peace*, 112-138. Zie ook: ABZ (Den Haag): Archief ambassade Parijs, blok 2, GS, map 626: Schrijven Van Boetzelaer aan ministerie, geen nr., 20/5/1955; Schrijven Van Boetzelaer aan ministerie, geen nr., 24/5/1955; Schrijven Crommelin, nr. 543/194, 1/7/1955.

<sup>14</sup> Maurice Vaïsse, ‘La guerre perdue à l’ONU?’, 452.

<sup>15</sup> Ook tijdens de Bandungconferentie wilde Nehru zich niet inlaten met de delegatie van de FLN die in de wandelgangen lobbyde voor steun in zijn strijd voor een onafhankelijk Algerije. Zie hiervoor: ABZ (Parijs) série Asie-Océanie, sous-série Indonésie, dossiers réservés – Carton 62TER: SDECE no. 1557/232 le 27 mai 1955.

<sup>16</sup> ABZ (Den Haag): Archief ambassade Parijs, blok 2, GS, map 626: Codebericht delegatie 93, 25/11/1955.

<sup>17</sup> ABZ (Den Haag): Archief ambassade Parijs, blok 2, GS, map 627: Verslag van de Nederlandse delegatie naar de Tiende Algemene Vergadering der VN – geen datum. Zie ook: Maurice Vaïsse, ‘La guerre perdue à l’ONU?’, 453. Noch uit het Nederlandse verslag noch het artikel van Maurice Vaïsse valt op te maken welke om welke Afro-Aziatische landen het precies waren die Frankrijk te kennen gaven dat ze de kwestie Algerije niet zouden laten rusten.

<sup>18</sup> Zie onder meer voor het verlies van invloed van India binnen de Afro-Aziatische groep medio jaren vijftig: NA, Archief ambassade Parijs 1955-1964, map 2237: Schrijven Nederlandse ambassade te Karachi aan ministerie, no. 1328/374, 12/5/1955. Zie verder: Kweku Ampiah, *The Political and Moral Imperatives of the Bandung Conference of 1955. The Reactions of the US, UK and Japan* (Kent: Global Oriental LTD 2007) 39, 104. Zie voor het verlies van invloed van India op Indonesië: NAB FO 371/117259: Minute J.E. Cable, 27/7/1955; Note CRO to Foreign Office: “New Delhi” – geen datum. Zie ook: Ide Anak Agung Gde Agung, *Twenty years Indonesian foreign policy 1945-1965* (Den Haag: Mouton & Co. 1973) 195; Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 387.

deels samen, deels onafhankelijk van elkaar opereerden, maar duidelijk een agressievere anti-Europese koers voorstonden dan de grote Indiase broer. Egypte en Indonesië – het trotse gastland van de Bandungconferentie – lieten zich daarbij het sterkste gelden.

Zij stippelden vanaf 1955 nadrukkelijk hun eigen koers uit waar het de koloniale kwestie betrof. Sommige van hun acties, zoals het financieel en diplomatiek steunen van Noord-Afrikaanse onafhankelijkheidsbewegingen, gingen terug tot voor de Bandungconferentie, maar ze werden na 1955 onmiskenbaar feller. De Egyptische en Indonesische politieke elite deed de handschoenen uit. Wat eerst een bokswedstrijd was die zich goeddeels afspeelde binnen de banden en regels van de VN, met slechts af en toe een stoot onder de gordel, werd vanaf 1955 een onvervalste *bare knuckle fight*, die ook openlijk buiten de ring gevoerd werd. En met steeds grovere methodes. Zij gingen nu ook over tot gerichte acties tegen de Europese economische invloed in het eigen land, bijvoorbeeld door middel van de nationalisatie van Franse, Britse en Nederlandse bedrijven.<sup>19</sup>

Onder begeesterende leiding van de populaire president Nasser liep Egypte daarbij voorop. In juni 1956 nationaliseerde Nasser de Brits-Franse Suezkanaalmaatschappij. Deze multinational beheerde het Suezkanaal, een van de belangrijkste zeeverbindingen ter wereld, en de schakel tussen koloniaal Europa en zijn overzeese gebieden in Azië, het Arabische schiereiland en de Afrikaanse Oostkust. Nassers actie was deels bedoeld om inkomsten te genereren voor de modernisering van de Egyptische economie en industriële en sociale infrastructuur, maar zij had ook een enorme symbolische waarde: de Egyptische president gaf er mee aan dat hij zich niets meer aantrok van de twee Europese grootmachten die, samen met de VS, het Midden-Oosten en (in het geval van Frankrijk) Noord-Afrika als hun exclusieve invloedssfeer beschouwden. Het was een directe aanval op het Franse en Britse prestige en daarmee op hun machtspositie en imperiale politiek in die regio's.<sup>20</sup> En een nieuw, onmisbaar teken dat de koloniale kwestie in andere, hetere fase was belandt.

## SOVJET-UNIE

Op zichzelf beschouwd vormde het optreden van een land als Egypte geen onoverkomelijk probleem voor de Europese mogendheden: zij waren kwetsbaar voor wat betreft hun economische belangen in de Derde Wereld, maar in militair – en daarmee machtspolitiek – opzicht nog steeds de sterkere partij en, zeker in het geval van Groot-Brittannië en Frankrijk, in principe in staat om landen als Egypte te dwingen om hun opstelling te matigen.<sup>21</sup> Het probleem zat hem erin dat de dynamiek die zich vanaf 1955 binnen de Afro-Aziatische wereld ontwikkelde, samenviel met een verandering in de opstelling van de Sovjet-Unie.<sup>22</sup>

Na de dood van Stalin in 1953 en de daaropvolgende machtsstrijd binnen de Russische communistische partij, vormde zich in de loop van 1955 en 1956 een nieuw leiderschap, met Nikita Chroesjtsjov als onbetwiste eerste man. Onder Stalin hadden de koloniale kwestie en de spanningen tussen de Afro-Aziatische landen geen prioriteit gehad, maar dat werd nu anders. Het uitwisselen van ambassadeurs met een land als Indonesië in 1954 was een eerste indicatie dat er veranderingen in de houding van de Sovjet-Unie op til waren (zie hoofdstuk

---

<sup>19</sup> Zie voor Egypte: Wall, France, *The United States and the Algerian War*, 33-34; Thomas, *The French North African Crisis*, 107-108, 111, 115-117, 123; Connelly, *A Diplomatic Revolution*, 108-109; 114. Zie voor Indonesië: Stol, 'De enige zekere bondgenoot', 24-30; Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 507ev.

<sup>20</sup> Ali. E. Hillal Dessouki, 'Nasser and the Struggle for Independence' in: W. Roger Louis and Roger Owen, *Suez 1956. The Crisis and its Consequences* (Oxford: Clarendon Press 1989) 31-39; Simon C. Smith, 'Introduction', in: Simon C. Smith (ed.), *Reassessing Suez 1956: New Perspectives on the Crisis and its Aftermath* (Ashgate 2008) 1-4; Hyam, *Britain's Declining Empire*, 226-229; Westad, *The Global Cold War*, 124-125.

<sup>21</sup> Holland, *European Decolonization*, 300.

<sup>22</sup> Vergelijk: Westad, *The Global Cold War*, 99.

2). Maar vanaf 1955 ging het hard en probeerden Chroesjtsjov en zijn naaste medewerkers de frictie tussen de Afro-Aziatische landen en koloniaal Europa actief uit te buiten.<sup>23</sup> De nieuwe Sovjetpolitiek werd mede mogelijk gemaakt door de voltooiing van het Warschaupact (waarmee de door de Russische beleidselite zo gewenste bufferzone tussen de Sovjet-Unie en het Westen eindelijk gerealiseerd was), maar kreeg ook urgentie door de Bandungconferentie.

De Sovjet-Unie had er in Bandung omwille van zijn imperiale politiek in Oost-Europa flink van langs gekregen. Het land werd er in de debatten over de strijd tegen het kolonialisme – tot genoegen van de Amerikaanse regering-Eisenhower – vaak op een hoop gegooid met Europese koloniale machten als Frankrijk en Nederland.<sup>24</sup> De beleidselite in het Kremlin vreesde het ergste voor hun plan om de banden met de Afro-Aziatische wereld te versterken. In een poging het tij te keren begonnen Chroesjtsjov en zijn medewerkers in 1955 aan een charmeoffensief in de Derde Wereld, waarbij ze landen als Egypte een met technische, financiële en militaire steun gevulde hand reikten – steun die gebruikt kon worden om zich verder van het Westen te ontworstelen, maar ook in hun de strijd tegen het Europese imperialisme in Azië, Afrika en het Midden-Oosten.<sup>25</sup>

De toenadering tussen de Sovjet-Unie en de meer radicale Afro-Aziatische landen veranderde vanaf 1955 het internationale speelveld aanzienlijk, en daarmee de dynamiek rond de koloniale kwestie. Deze raakte veel meer nog dan in de late jaren veertig en vroege jaren vijftig verweven met de Koude Oorlog. De grote vraag voor de betrokken westerse landen was natuurlijk: hoe daarmee om te gaan? Die vraag gold onherroepelijk ook voor de Nieuw-Guineakwestie.

## NEDERLAND EN INDONESIË NA BANDUNG

### DE CONFERENTIE VAN GENÈVE, 1955-1956

Nederland werd ook meegesleurd in de internationaal-politieke maalstroom zoals die zich in de nasleep van de Bandungconferentie ontwikkelde. Indonesië was immers een van de Afro-Aziatische landen die na de Bandungconferentie de strijd tegen het Europese kolonialisme verder opvoerde.<sup>26</sup> De eigen strijd om het verdrijven van het laatste restje Nederlands kolonialisme in de archipel stond daarbij logischerwijs in het middelpunt. De directe aanleiding, of liever gezegd, het excuus om de die strijd (met behulp van de Sovjet-Unie) verder op te voeren, werd geleverd door het mislukken van de Nederlands-Indonesische Conferentie van Genève (december 1955-februari 1956). Dit was de laatste ontmoeting op topniveau waarbij beide partijen, op neutrale Zwitserse grond, nog eenmaal, doch tevergeefs, probeerden om alle pijnlijke kwesties te bespreken: de formele ontbinding van de Unie, de hervorming van de Finec (de regeling die het Nederlandse bedrijfsleven in Indonesië een geprefereerde positie bezorgde), de arrestantenkwestie en, zo hoopte men van Indonesische zijde, de Nieuw-Guineakwestie.

Gegeven de verstrekkende gevolgen die het mislukken van de conferentie had voor de Nederlands-Indonesische betrekkingen is het van belang om hier wat dieper op in te gaan, temeer daar de conferentie ook het feitelijke einde markeerde van de invloed van de gematigde krachten (c.q. bestuurders) in Indonesië – het min of meer prowesterse element in

<sup>23</sup> Donaldson, Noguee, Nadkarni, *The Foreign Policy of Russia*, 84-86; Lewis Gaddis, *We Now Know*, 170-171.

<sup>24</sup> Longmire, *Soviet Relations with South East Asia*, 50.

<sup>25</sup> Westad, *The Global Cold War*, 103.

<sup>26</sup> Stol, 'De enige zekere bondgenoot', 24-33.

de Indonesische politiek. Het is een van de redenen waarom er een zekere air van tragiek rond de conferentie is komen te hangen: het bleek niet alleen een laatste kans op een vergelijk tussen Nederland en Indonesië, maar ook een laatste mogelijkheid om, in de context van de Koude Oorlog, met enkele Nederlandse concessies de positie van de gematigden in het Indonesische krachtenveld te versterken.<sup>27</sup> De besprekingen in Genève werden van Indonesische kant namelijk gevoerd door het kabinet-Harahap, wellicht de meest prowesterse regering die Indonesië in de jaren vijftig heeft gehad.

### *Het kabinet-Harahap*

Het kabinet-Harahap was in juni 1955 gevormd, nadat de regering-Sastroamijoyo geheel onverwacht struikelde over een conflict met het leger omtrent de benoeming van een nieuwe stafchef. In afwachting van de reguliere verkiezingen in september 1955, grepen de partijen Masjumi en PSI het initiatief en vormden samen met enkele kleinere partijen een nieuwe regering. Het nieuwe kabinet werd gedomineerd door politici die nog graag met Nederland en het Westen wilden samenwerken, zoals Burhanuddin Harahap (premier), Anak Agung (minister van Buitenlandse Zaken) en, op de achtergrond, Roem.<sup>28</sup>

De vorming van een nieuwe regering rond Masjumi en PSI leek, zo vlak na de Bandungconferentie, een even onvermoede als uitgelezen kans te bieden voor Den Haag en Jakarta om weer nader tot elkaar te komen. Nederland zou, zo gaf het nieuwe Indonesische kabinet aan, een beetje moeten schuiven op de cruciale dossiers Nieuw-Guinea en Finec, maar daarmee leek in potentie veel te winnen.<sup>29</sup> Zowel voor Nederland als voor de gematigde krachten in Indonesië – en daarmee ook voor het Westen ten opzichte van de Sovjet-Unie. Maar dat gebeurde niet. Het kabinet-Drees vertikte het om Harahap op deze belangrijkste dossiers de hand te reiken, waarmee de conferentie wel moest mislukken.

De meeste historici verklaren de Nederlandse halsstarrigheid, geheel in lijn met de traumathese, uit koloniaal ressentiment.<sup>30</sup> De frustratie over de anti-Nederlandse maatregelen van de voorgaande jaren zat zo hoog dat ook dit kabinet van uitgelezen gematigden niets meer werd gegund. Voor wat betreft “Nieuw-Guinea” – andermaal het grootste struikelblok – konden er niet eens symbolische concessies vanaf; ook een omfloerste gemeenschappelijke verklaring op basis waarvan de regering-Harahap voor het thuisfront kon suggereren dat zij Nederland hoegenaamd had weten te verleiden tot een gedachtewisseling over de overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea (die op aandringen van het kabinet-Drees niet werkelijk had plaatsgevonden) bleek te veel gevraagd.<sup>31</sup> Daarmee werd feitelijk het politieke doodvonnis getekend voor de gematigden in Indonesië. Zonder duidelijke onderhandelingsresultaten werd het voor hen nagenoeg onmogelijk om nog weerstand te bieden aan de Soekarno en zijn radicale geestverwanten en hun roep om drastische maatregelen tegen Nederland. Het toonde maar weer aan hoezeer Den Haag in de greep van emoties was – en hoe “blind” voor de gevolgen van zijn hopeloze Nieuw-Guineapolitiek.

---

<sup>27</sup> Zie bijvoorbeeld: Jelle Zijlstra, *Per slot van rekening. Memoires* (Amsterdam: Contact 1992) 153-154.

<sup>28</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 414-422.

<sup>29</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 451.

<sup>30</sup> Zie bijvoorbeeld: Penders, *The West New Guinea Debacle*, 253. Zie verder: Van den Doel, *Afscheid van Indië*, 363; Hellema, *Nederland in de wereld*, 186-187. Vergelijk ook: Kersten Luns, 177: ‘De Indonesische delegatie wist dat elk resultaat waardeloos zou zijn als er in dit dossier geen beweging zou ontstaan, al was het maar op de lange termijn. Dat was meerdere keren aan de Nederlandse gesprekspartners gezegd, maar dezen zaten zo opgesloten in hun eigen politieke belevingswereld dat die boodschap in elk geval niet doorkwam.’

<sup>31</sup> NIB/DB record 77: Notulen ministerraad, 9/1/1956; NAB FO 371/117261: Minute Cable, 29/12/1955.

## *Kille berekening*

Maar ook voor de conferentie van Genève geldt: het waren niet Nederlandse frustraties die de laatste kans op een Nederlands-Indonesische toenadering de das omdeden, maar het was kille berekening. Cruciaal voor een juist begrip van de Nederlandse opstelling en daarmee voor het mislukken van de conferentie is, zoals Meijer en Drooglever hebben aangegeven, de uitslag van de Indonesische verkiezingen van september 1955. Deze sloeg al voor de conferentie begonnen was de bodem onder het kabinet-Harahap vandaan.<sup>32</sup> Regeringspartij PSI verloor, Masjumi won weliswaar, maar haar winst was veel lager dan verwacht. De PNI en PKI deden het daarentegen goed; de communisten werden zelfs de vierde partij van het land dankzij hun enorme populariteit op het dichtbevolkte Java.<sup>33</sup>

Het kabinet-Harahap kon aanblijven tot het nieuwe parlement in het voorjaar van 1956 in zitting bijeenkwam (waardoor de geplande besprekingen in Genève door konden gaan) maar het was zeer twijfelachtig of de nieuwe volksvertegenwoordiging zich wel zou houden aan de afspraken die de regering-Harahap met Nederland maakte. De leiders van Masjumi en PSI wilden nog steeds graag zaken doen, maar de dominante sfeer in Jakarta, zowel in het parlement als op straat, was er een van confrontatie: geïnspireerd door de Bandungconferentie en het optreden van de Afro-Aziatische groep tegen Frankrijk in de VN gaf de PNI al aan dat zij zich niet gebonden achtte aan de overeenkomst die Masjumi en PSI met Nederland probeerden te sluiten.<sup>34</sup>

Het was deze ontwikkeling die de hardliners in het kabinet-Drees (en het parlement) deed besluiten om geen wezenlijke concessies meer te doen aan het kabinet-Harahap.<sup>35</sup> De uitslag van de verkiezingen versterkte hun vermoeden dat Masjumi en PSI niet in staat waren om een vuist te maken tegen de radicale krachten in het land. Dat waren ze in de jaren daarvoor al niet meer, laat staan nu de geest van Bandung rondwaarde in de straten van Jakarta en in het Indonesische Parlement. Concessies op de strategische dossiers Nieuw-Guinea en de Finec achtten zij in deze context zelfs gevaarlijk, omdat deze door een volgend Indonesisch kabinet – ook al zou dit weer een gematigd kabinet zijn – verder opgerekt konden worden.<sup>36</sup>

Sleutelen aan de kern van de Finec en vooral de status van Nederlands Nieuw-Guinea (ook al ging dit via symbolische en ogenschijnlijk onschuldige gemeenschappelijke verklaringen) zouden Nederland volgens hen op een hellend vlak doen belanden, met alle gevolgen van dien voor de toekomst.<sup>37</sup> Harahap, Roem en Anak Agung bezwoeren het kabinet-Drees gedurende de slepende onderhandelingen in Genève herhaaldelijk dat zij geen misbruik van de Nederlandse concessies zouden maken, maar de hardliners vertrouwden hen niet meer. Luns zei in de ministerraad van 9 januari dat de leiders van Masjumi en PSI ‘op veel zaken tegelijk moeten letten. Ze moeten nationalistischer zijn dan de PNI, terwijl hun positie bij de [volgende] kabinetsformatie zeer beïnvloed zal worden door wat ze in Genève bereiken. Een akkoord zal echter steeds als uitgangspunt voor nieuwe verlangens worden gebruikt.’<sup>38</sup>

<sup>32</sup> Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 491-492; 516-517; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 224.

<sup>33</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 434-437.

<sup>34</sup> Giebels, *Soekarno president*, 109; Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 451-454; Hindley, *The Communist Party of Indonesia*, 253-254; Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 489-490; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 221.

<sup>35</sup> HTK, 7/12/1955: 432 (KVP), 438 (KNP), 440 (ARP), 450 (PvdA); HTK, 21/12/1955: 499 (ARP), 524 (PvdA), 528 (KVP), 537 (VVD), 541 (CHU), 544 (SGP). Zie ook: Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 496.

<sup>36</sup> NIB/DB record 77: Notulen ministerraad, 9/1/1956.

<sup>37</sup> NAB FO 371/117260: Telegram R. Mason to Foreign Office no. 145, 6/9/1955.

<sup>38</sup> NIB/DB record 77: Notulen ministerraad, 9/1/1956. Zie verder voor de analyse van Luns: Kersten, *Luns*, 163-177.

Minister van Economische Zaken Jelle Zijlstra (ARP), voorstander van overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië, nam het voor het kabinet-Harahap op en vond dat Nederland de Masjumi en PSI het voordeel van de twijfel moest gunnen. Zeker met een Nederlandse knieval op het Nieuw-Guineadosier was volgens hem het tij in Indonesië nog te keren. Hij kreeg steun van de ministers Sicco Mansholt (PvdA; Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening) en Herman Witte (KVP; Volkshuisvesting), maar zij konden de hardliners niet overtuigen.<sup>39</sup>

Drees ondersteunde de analyse van Luns volledig. Ook de premier ontkende 'de juistheid van de stelling dat de Indonesiërs toch zullen doen wat het gezamenlijk belang van Nederland en Indonesië is. In vorige jaren is duidelijk gebleken, dat zij op nationalistische motieven ook tegen hun eigen belangen in handelen.' De enige mogelijke conclusie was volgens de premier daarom dat 'van Nederlandse zijde (...) men zakelijk niets wezenlijks [zal] kunnen toegeven' in Genève.<sup>40</sup> Daarmee was de zaak in feite beslist: het kabinet-Harahap bleef ten aanzien van zowel Nieuw-Guinea als de Finec in de weken daarop aandringen concessies die het kabinet-Drees niet wilde geven. De *deadlock* werd niet doorbroken, waarna het kabinet-Harahap uiteindelijk in februari 1956 de stekker uit de onderhandelingen trok.<sup>41</sup>

#### NIEUWE STAPPEN OP DE ESCALATIESCHAAL

Het mislukken van de conferentie van Genève markeerde een nieuw, en zoals gezegd definitief breekpunt in zowel de Indonesische binnenlandse politiek als in de Nederlands-Indonesische betrekkingen. Voor wat de interne verhoudingen in Indonesië betrof, is het aan te merken als het moment waarop de gematigde partijen Masjumi en PSI uitgespeeld raakten. Politici als Roem, Sjarir, Agung en Hatta werden vanaf 1956 steeds meer op een zijspoor gemanoeuvreed.<sup>42</sup> Masjumi zou wel deelnemen aan het in maart gevormde tweede kabinet-Ali Sastroamijoyo, maar was niet meer bij machte, of van zin, om de buitenlandpolitieke koers bij te sturen van deze nieuwe, door de PNI gedomineerde regering.<sup>43</sup>

Dat werd meteen duidelijk in de verhoudingen met Nederland. Het tweede kabinet-Sastroamijoyo keerde direct terug naar zijn politiek van confrontatie en voerde deze, geheel in de geest van Bandung, verder op. Als represaille voor de Nederlandse weigering om mee te werken aan de hervorming van de Finec en de overdracht van westelijk Nieuw-Guinea zette het kabinet-Sastroamijoyo in maart unilateraal een streep door de Unie en alle akkoorden die Nederland en Indonesië bij de Rondetafelconferentie in Den Haag in 1949 hadden gesloten. Indonesië, zo verkondigde president Soekarno trots, ging nu uit van de situatie zoals die op 17 augustus 1945 bestond: de dag waarop hij de onafhankelijkheid van de Republiek uit had geroepen, en Indonesië zich soeverein had verklaard over alle aangelegenheden en eilanden in de Indische archipel.<sup>44</sup>

Het was in diplomatiek opzicht een zeer agressieve daad, met potentieel verstreckende gevolgen, met name voor de Nederlandse economische belangen in de archipel. Die werden door deze actie praktisch vogelvrij verklaard. Maar ook de Indonesische claim op westelijk

<sup>39</sup> NIB/DB record 77: Notulen ministerraad, 9/1/1956; Zie voor de visie van Zijlstra en Mansholt ook: Zijlstra, *Per Slot van Rekening*, 154; Meijer, *Den Haag- Djakarta*, 492.

<sup>40</sup> NIB/DB record 77: Notulen ministerraad, 9/1/1956.

<sup>41</sup> Meijer, *Den Haag- Jakarta*, 517; Kersten, *Luns*, 163-177.

<sup>42</sup> Hindley, *The Communist Party of Indonesia*, 256; Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 577-578; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 237.

<sup>43</sup> Penders, *The West New Guinea Debacle*, 259; Kahin & Kahin, *Subversion as Foreign Policy*, 52.

<sup>44</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 474.

Nieuw-Guinea werd er nog eens door benadrukt. De onafhankelijkheidsverklaring van 1945 had immers ook betrekking op *Irian* gehad.

Om te tonen dat het haar menens was, zegde de regering-Sastroamijojo begin augustus 1956 ook unilateraal alle schulden op die Indonesië nog open had staan bij de Nederlandse staat (het ging hier om de schuld die de Nederlandse koloniale staat tussen 1945 en 1949 gemaakt had, en waarvan Indonesië in 1949 een deel had overgenomen).<sup>45</sup> Het Nederlandse bedrijfsleven werd daar nog niet mee geraakt, maar dit nieuwe Indonesische schot viel wel zeer dicht voor de boeg.

Daarnaast intensiverde de nieuwe Indonesische regering de zoektocht naar alternatieve investeerders en handelspartners, die de positie van het Nederlandse bedrijfsleven op termijn zouden kunnen overnemen. Het richtte zich daarbij niet alleen meer op westerse landen als Frankrijk, West-Duitsland, België, Groot-Brittannië en de VS.<sup>46</sup> Als een van de nieuwe zelfbewuste voorgangers van de Afro-Aziatische landen zocht Indonesië in de zomer van 1956 ook nadrukkelijk verdere toenadering tot de Sovjet-Unie en communistisch China.

Met name de Russen leken dankzij hun grote industriële complex en dikke portemonnee aantrekkelijke partners om Indonesië te helpen zich verder te ontwikkelen. Verlokt door de rode loper die de Russen na de Bandungconferentie uitrolden voor Afro-Aziatische landen, toog eerst een Indonesische parlementaire missie naar de Sovjet-Unie, gevolgd door een delegatie Indonesische industriëlen en militairen. Om de toenadering te bezegelen, bracht ook Soekarno in september een officieel bezoek aan Moskou.<sup>47</sup>

#### DEN HAAG: KOERSVAST EN EENSGEZIND

Voor zover de Indonesische confrontatiepolitiek ten doel had om Nederland meer inschikkelijk te maken in de Nieuw-Guineakwestie mislukte zij volledig. Zoveel werd duidelijk tijdens de Senaatsdiscussies over de begroting van Buitenlandse Zaken in mei 1956.<sup>48</sup> Deze eerste parlementaire debatten na de mislukking van Genève illustreren hoe eensgezind er in Den Haag op de Indonesische acties gereageerd werd.

Op de CPN na onderschreven alle Senaatsfracties Luns' stelling dat de anti-Nederlandse acties duidelijk maakten dat 'het kanaliseringproces der Indonesische revolutie, dat ter RTC met goed succes scheen te zijn afgesloten, in feite mislukt is.'<sup>49</sup> Het kabinet had er volgens de Senaat goed aan gedaan om tijdens de onderhandelingen in Genève geen duimbreed toe te geven op de essentiële punten aan het kabinet-Harahap. Suggesties van een enkeling als Schermerhorn om in het belang van de onderlinge betrekkingen alsnog concessies te doen op het Nieuw-Guineadossier werden weggewuifd.<sup>50</sup> Het enige wat

<sup>45</sup> Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 545-546.

<sup>46</sup> Zie bijvoorbeeld: ABZ (Parijs) série affaires économiques et financières, sous-série : Directeurs – Wormser, carton 22 'Indonésie mai 1956 – juillet 1966' [no. 09027]: Note, Direction des Affaires Economiques et Financières (Wormser), no 326, 26/5/1956; NAB FO 371 123561: Record of the Meeting between the Prime Minister Eden and the Indonesian Foreign Minister Anak Agung 16/1/1956; Minute Cable 20/1/1956.

<sup>47</sup> NAB FO 371 123557: State Department Intelligence Report no. 7299 17/7/1956; NAB FO 371 123557: Report C.C. Parrot to Mr. Selwyn Lloyd, 21/9/1956. Giebels, *Soekarno president*, 136-139.

<sup>48</sup> Zie bijvoorbeeld: HEK 1955-1956 bijlage 4100, nr. 133: Voorlopig verslag van de commissie van Rapporteurs tbv de begroting van Buitenlandse Zaken, 21/3/1956, p. 10; Zie verder voor de opvattingen in ARP-kringen: Coerts, *De ARP en Nieuw-Guinea*, 39-41. Voor de VVD: Van der List, *De macht van het Idee*, 106. Zie verder: Lijphart, *Trauma*, 189-191; Meijer, *Den Haag-Jakarta*, 509-510; Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 68.

<sup>49</sup> HEK, 2/5/1956, p. 483.

<sup>50</sup> HEK, 1/5/1956, p. 427-428 (Schermerhorn); HEK, 1/5/1956, p. 444-447 (Algra). Zie voor de reactie van de Synode van Dordrecht hoofdstuk 6; tevens de brochure: *Nieuw-Guinea als probleem van het Nederlandse volk. Rapport van de commissie voor internationale zaken van de oecumenische raad van kerken in Nederland* (Amsterdam: Uitgeverij W. Ten Have N.V. 1956) 20-21. Zie ook: Coerts, *De ARP en Nieuw-Guinea*, 37-39.



Nederland kon doen in het licht van wat KVP-senator Beaufort de nieuwe Indonesische ‘rechtsverkrachtingen’<sup>51</sup> noemde, was ‘standhouden’, en ‘de status quo’ bewaren, zoals VVD-senator Wendelaar betoogde.<sup>52</sup>

Het was natuurlijk de vraag in hoeverre dat nog mogelijk was, gegeven de tendensen in Indonesië. De suggestie van Wendelaar was echter minder irreëel dan deze op het eerste gezicht lijkt. Ondanks alle ‘rechtsverkrachtingen’ van het nieuwe kabinet-Sastroamijojo, bereikten Den Haag tegelijkertijd via de achterdeur andermaal geruststellende geluiden uit Indonesië. In de eerste plaats van Nederlandse ondernemers, maar opvallend genoeg, via hen ook van de Indonesische politiek.<sup>53</sup> Illustratief was een gesprek dat ambtenaar van Buitenlandse Zaken B.F. Roskott voerde met de heren J. van Oldenborgh en Westerman-Holstijn, voorzitter respectievelijk secretaris van de Ondernemersraad voor Indonesië. Kern van hun betoog was dat er ondanks alle retoriek en acties in de praktijk ‘van een *mata galap*-houding van de [nieuwe Indonesische] regering bepaald geen sprake was’ en ‘dat de ondernemers ervan overtuigd zijn dat het gezonde verstand in Indonesië het nog wel zal winnen van politiek extremisme (...).’

Zij baseerden zich daarbij op contacten met verschillende Indonesische politici en zakenlieden, waaronder de heer Wibosino, de voorzitter van de speciale staatscommissie die door het kabinet-Sastroamijojo II was ingesteld om de eliminatie van de Nederlandse economische invloed in Indonesië te onderzoeken. Van Oldenborgh gaf ‘als zeer vertrouwelijke *inside information*:

dat de commissie-Wibosino instructie zou hebben om haar werkzaamheden ad infinitum te rekken, teneinde het nemen van een beslissing ten aanzien van het Nederlandse bedrijfsleven te kunnen vermijden. Men wenst op typische Indonesische wijze de zaken zo veel mogelijk zwevende te laten, omdat men enerzijds huiverig is de lijn welke men begonnen is te trekken met de opzegging van de Unie plus RTC overeenkomsten te vervolgen, anderzijds geen gezichtsverlies wil lijden.’<sup>54</sup>

Dergelijke geluiden sterkten de harliners in Den Haag in hun vermoeden dat Nederland niets wezenlijks te winnen had bij een toegeeflijker houding tegenover Indonesië. Op politiek vlak holde het nieuwe kabinet-Sastroamijojo met het afschaffen van de Unie en het annuleren van de schulden de betrekkingen met Nederland verder uit, maar op het echte pijnpunt – de positie van het Nederlandse bedrijfsleven in de archipel – leek het, net als de voorgaande Indonesische kabinetten, niet echt door te durven pakken.

Uit de gesprekken met Van Oldenburgh en Westerman-Holstijn viel zelfs op te maken dat verschillende ondernemers ervan uitgingen dat zij hun economische activiteiten in Indonesië verder konden uitbreiden, zeker als Nederlands Nieuw-Guinea alsnog werd overgedragen.<sup>55</sup> Dit was echter het punt waarop de geesten van de ondernemers en de hardliners in Den Haag gescheiden bleven. De overgrote meerderheid van de politici, alsmede de ambtelijke top van Buitenlandse Zaken, bleef erbij dat een *holding operation* het hoogst

---

<sup>51</sup> HEK, 1/5/1956, p. 443.

<sup>52</sup> HEK, 1/5/1956, p. 434.

<sup>53</sup> J.L.R. Huydecoper van Nigtevecht, *Nieuw-Guinea. Het einde van een koloniaal beleid* (Den Haag: Sdu Uitgeverij 1990) 27; Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 507-511, 547, 550-553.

<sup>54</sup> NIB/DB record 6497: Memorandum DBI/EF aan DBI/Z no. 15, 25/5/1956. Zie ook: Baudet en Fennema, *Het Nederlands belang bij Indië*, 131. Ook Vanuit het Hoge Commissariaat in Jakarta klonken eveneens geruststellende geluiden. De nieuwe, tijdelijk aangestelde Hoge Commissaris Hagenaar meldde in augustus bijvoorbeeld dat de leiding van de Koninklijke Pakket Maatschappij Nederland, het bedrijf dat het interinsulaire verkeer in Indonesië nog praktisch volledig in handen had, niet bang was voor repercussies, omdat dit ‘zelfvernietiging’ voor Indonesië zou betekenen. Bron: NIB/DB record 4865: Hagenaar 749 aan ministerie, 30/8/1956. Zie ook: Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 547.

<sup>55</sup> NIB/DB record 6497: Memorandum DBI/EF aan DBI/Z no. 15, 25/5/1956.

haalbare was voor het Nederlandse bedrijfsleven in Indonesië – ook als Indonesië geapaiseerd werd in de Nieuw-Guineakwestie.<sup>56</sup>

Illustratief was de opmerking van Van Eldik, het hoofd van het Economisch Bureau van de directie Beleidszaken Indonesië van het ministerie van Buitenlandse Zaken:

‘Een feit is namelijk dat Indonesië in zijn economie de verhoudingen tussen het buitenlandse en nationale aandeel onaanvaardbaar acht en derhalve met kracht streeft naar een terugdringing van het buitenlandse aandeel. Dit terugdringen, hetwelk zich uiteraard in hoofdzaak zal manifesteren bij de Nederlandse belangen gezien hun overheersende positie, zal altijd blijven plaatsvinden, of er een soepeler Nieuw-Guineapolitiek gevoerd wordt of niet.’<sup>57</sup>

Daarmee gaf Van Eldik opnieuw de kern weer van de kosten-batenanalyse achter de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek: als alle plussen en minnen tegen elkaar werden afgezet, ging een meerderheid in Den Haag er nog steeds van uit dat Nederland enkel verliezen kon bij ‘een soepeler Nieuw-Guineapolitiek’, namelijk de economische en diplomatiek-politieke kansen die de tweede koloniale bezetting in Melanesië voor Nederland beloofde.

### *Nederland neemt represaille: Nederlands Nieuw-Guinea in de grondwet*

Wat opvalt aan de Nederlandse kosten-batenanalyse, is dat ook de toenadering tussen Indonesië en de Sovjet-Unie er nauwelijks invloed op had. Voor zover dat gebeurde, versterkte de Indonesische manoeuvre eerder de veronderstelling dat Nederland dit bastion in het belang van het Westen moest blijven beheren. Dat bleek ook uit het feit dat kabinet en parlement in 1956 besloten om de status van het gebied te wijzigen: Nederlands Nieuw-Guinea werd in het najaar opgenomen in de grondwet als een onderdeel van het Koninkrijk der Nederlanden. Daarmee kwam er officieel een einde aan de door Nederland in 1951 afgekondigde *cold storage* van de Nieuw-Guineakwestie (zie hoofdstuk 2).

Het besluit zat al langer in de dop – ARP, CHU en SGP hadden daar al vanaf eind 1951 op aangedrongen – maar na de nieuwe anti-Nederlandse acties was er in 1956, dankzij steun van de KVP en PvdA, genoeg steun in zowel de Tweede als de Eerste Kamer om de grondwet op dit punt te wijzigen.<sup>58</sup> De stap werd vergemakkelijkt door de Nederlandse Tweede Kamerverkiezingen van 1956. Die leverden winst op voor de regeringspartijen (en leidden tot de vorming van een nagenoeg ongewijzigd kabinet-Drees IV), waardoor het voorstel zonder problemen door de nieuw benoemde Kamers bekrachtigd werd, zoals gebruikelijk is bij een grondwetswijziging.

Drees zou later verklaren dat het besluit destijds was genomen om de Papoea's te laten zien ‘bij wie ze hoorden’.<sup>59</sup> Dat lijkt aannemelijk – het opzeggen van de RTC-akkoorden door Indonesië zette ook de destijds getroffen regeling van de Nieuw-Guineakwestie en daarmee de Nederlandse claim op het gebied op losse schroeven – maar het was zeker ook een Nederlandse *tit* voor de Indonesische *tat* van het opzeggen van de Unie en de RTC-akkoorden. Een represaille dus, of nog duidelijker: een uiting van ressentiment en rancune. Het is echter de vraag of die zet wel uitsluitend gebaseerd was op, om het met Lijphart te zeggen ‘subjectief-psychologische’ factoren.<sup>60</sup> De manoeuvre paste in de trend die in het najaar van 1955 door Frankrijk was geïnitieerd met zijn dreiging de VN te boycotten na de agendering van de kwestie Algerije; over de gehele linie was in koloniaal Europa sindsdien

---

<sup>56</sup> FRUS, 1955-1959, Vol XII, no. 153 p. 260-262: Telegram from the embassy in Indonesia to the Department of State, 1/5/1956; no. 154 p. 262-263: Telegram from the embassy in Indonesia to the Department of State, 4/5/1956.

<sup>57</sup> Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 509.

<sup>58</sup> Van Esterik, *Bastion*, 80; Lijphart, *Trauma*, 189-191; Duynstee, *De kabinetsformaties*, 102-103, 109.

<sup>59</sup> Lijphart, *Trauma*, 189-191; Esterik, *Bastion*, 80; Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 68.

<sup>60</sup> Lijphart, *Trauma*, 8-9.

een neiging te bemerken om terug te slaan; om, zoals Luns het formuleerde, ‘aan het Afro-Aziatische optreden paal en perk te stellen’.<sup>61</sup>

Op het moment dat het Nederlandse parlement en kabinet de *cold storage*-politiek – die Indonesië in ieder geval nog theoretisch een kans op een hervatting van de onderhandelingen over overdracht beloofde – formeel beëindigden, werd er in Groot-Brittannië en Frankrijk openlijk gespeculeerd over harde sancties en zelfs over militair ingrijpen tegen Egypte, dat kort daarvoor de Suezkanaalmaatschappij genationaliseerd had.<sup>62</sup> Het ging in de zomer van 1956 over een breed diplomatiek front hard tegen hard en, opnieuw cruciaal voor een juist begrip van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek, de koloniale mogelijkheden steunden elkaar daarbij – daarnaast konden ze rekenen op sympathie, en zelfs steun, van de regering-Eisenhower.

## DE BONDGENOTEN EN NIEUW-GUINEA, 1955-1956

De turbulente ontwikkelingen in Indonesië en de Nederlands-Indonesische betrekkingen na de Bandungconferentie brachten de Nieuw-Guineakwestie ook voor de bondgenoten in een ander vaarwater. De strategische risico's waarmee de kwestie in de context van de Koude Oorlog was omgeven, kwamen in de loop van 1955 en 1956 sterker dan ooit naar voren. Voor zover er in de literatuur over de rol en de perceptie van de bondgenoten wordt gesproken, overheerst echter het beeld dat zij in deze periode nauwelijks geïnteresseerd waren in de Nieuw-Guineakwestie en de evolutie die de Nederlands-Indonesische verhoudingen doormaakten. Volgens Hans Meijer hadden zij op dat moment ‘andere zorgen aan hun hoofd.’<sup>63</sup> Zoals de Suezcrisis. Meijers conclusie is echter onjuist.

De westerse bondgenoten volgden de ontwikkelingen wel degelijk. Hoezeer blijkt opnieuw uit de interne beleidsdiscussies die in Londen, Parijs, Brussel, Canberra en Washington gevoerd werden. De betrokken politici en ambtenaren in de verschillende landen analyseerden de zaak, net als in de voorgaande jaren, op hun eigen manier. Ondanks de onderlinge verschillen was er een duidelijke verandering merkbaar ten opzichten van eerdere jaren: over praktisch de gehele linie – met uitzondering van Britse beleidsmakers – werd vanaf 1956 definitief het axioma losgelaten dat Nederland, of liever gezegd het Nederlandse bedrijfsleven, de aangewezen speler was om Indonesië in de westerse invloedssfeer te houden. Het eenzijdig opzeggen van de Unie en de RTC-akkoorden en het annuleren van de schulden door Indonesië oogstte de nodige kritiek onder de bondgenoten, maar de acties maakten van Indonesië ook een economisch front waarop zij met Nederland konden en zelfs moesten concurreren, om de Sovjet-Unie zo veel mogelijk de pas af te snijden.<sup>64</sup>

Tegelijkertijd bleven de bondgenoten volledig solidair met Nederland in de Nieuw-Guineakwestie. Daarmee bevestigden ze, zij het op enigszins opportunistische wijze, opnieuw

---

<sup>61</sup> ABZ (Den Haag): Archief ambassade Parijs, blok 2, GS, map 626: Codebericht delegatie 14, 6/10/1955.

<sup>62</sup> Carlton, *Britain and the Suez Crisis*, 42-46.

<sup>63</sup> Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 547.

<sup>64</sup> **Zie voor de kritiek van de VS op de Indonesische acties:** FRUS 1955-1957, Vol. 12 no. 158 p. 268-273; Memorandum of a Conversation, 17/5/1956; no. 161 p. 277-280; Memorandum of a Conversation, 28/6/1956; no. 175 p. 298-299; Telegram Embassy in Indonesia to State, 22/8/1956; no. 176, p. 300; Telegram form Embassy in the UK to State, 25/8/1956. **Zie voor Australië:** NIB/DB record 5240: Codebericht Winkelman 17 aan ministerie, 16/4/1956. **Zie voor Groot-Brittannië onder meer:** NAB FO 371/123553: Minute Cable 5/3/1956; Despatch Morland to Foreign Office, no. 25 (1034/56) 29/2/1956. **Voor Frankrijk:** ABZ (Parijs) Série Asie-Océanie sous-série Indonésie carton 122: Télégramme Diplomatie à Djakarta no. 54/55, 3/3/1956; Télégramme Djakarta no. 146/49 à Diplomatie, 8/9/1956; Minute Direction Asie-Océanie, 14/9/1956.

de Nederlandse stelling dat de dekolonisatie van Indonesië en de tweede koloniale bezetting van westelijk Nieuw-Guinea in feite twee gescheiden dossiers waren die ieder op hun eigen merites beoordeeld moesten worden. Ook nu de Sovjet-Unie meer dan ooit garen leek te kunnen spinnen bij het Indonesisch-Nederlands conflict over het gebied.

## FRANKRIJK EN BELGIË

Dat de bondgenoten 'Indonesië' meer en meer gingen beschouwen als een front waarop er met Nederland geconcurrereerd kon worden, werd wellicht het sterkst zichtbaar in de Belgische en Franse analyses. In zowel Parijs als Brussel werd er feitelijk vanaf 1950 serieus rekening mee gehouden dat Nederland zijn sterke economische positie in Indonesië snel zou verliezen. In dat licht wekten de mislukking van de Conferentie van Genève en de nieuwe Indonesisch-Nederlandse spanningen die hieruit voortvloeiden nauwelijks verbazing.

Datzelfde gold voor de Indonesische toenadering tot de Sovjet-Unie; ook dat was volgens de meeste betrokken Franse en Belgische politici en ambtenaren een stap die, gegeven de neutralistische antecedenten van de tweede regering-Sastroamijojo, te verwachten was. Het Westen moest ermee leren leven, en proberen de schade te beperken. Zowel de Fransen als de Belgen bleven dat in de eerste plaats als een taak voor Washington zien. In hun ogen beschikten alleen de Amerikanen over de financiële en technische armslag om de rol van Nederland in Indonesië over te nemen (zie hoofdstuk 3). Dat betekende echter niet dat Belgische en Franse bedrijven geen graantje konden meepikken als Indonesië daadwerkelijk besloot tot de beperking van de handel met en via Nederlandse bedrijven, of de nationalisatie van deze ondernemingen en hun producten en goederen.

Het Belgische zakenleven en zijn vertegenwoordigers in het Belgische parlement legden wat dat betreft een ongegeneerde gretigheid aan de dag. Met name Antwerpse handelshuizen zagen mogelijkheden in het enige Aziatische land waar de politieke en economische elites Nederlands spraken. Verschillende parlementsleden drongen er in april 1956 bij de regering-Van Acker daarom openlijk op aan om de kansen die het einde van de Nederlands-Indonesische Unie en de RTC-akkoorden met zich meebracht in kaart te brengen.<sup>65</sup> Dan konden het Belgische zakenleven en politiek eensgezind en snel reageren als het kabinet-Sastroamijojo tot actie tegen de Nederlandse concurrentie over ging.

Het openlijk vlassen op de kansen die de Nederlands-Indonesische problemen leken te bieden, bracht de regering-Van Acker in verlegenheid. De verantwoordelijke minister Victor Larock weigerde publiekelijk op de voorstellen in te gaan, maar achter de schermen gaf hij zijn ambtenaren carte blanche om samen met het Belgische gezantschap in Jakarta precies datgene te doen wat de Antwerpse handelshuizen vroegen; feitelijk waren Belgische diplomaten en ambtenaren daar al vanaf 1952 mee bezig.<sup>66</sup> Larock en Spaak speelden bovendien met de gedachte om Soekarno in Brussel uit te nodigen om de economische banden met Indonesië te versterken. Maar daar zagen ze omwille van de Nederlandse gevoeligheden ook snel weer van af.<sup>67</sup> Dat neemt niet weg dat België eind 1956 klaar stond

---

<sup>65</sup> Stol, 'Trouwe koloniale bondgenoten', 96-97; ABZ (Den Haag) 1954-1965, code 9, map 3408: Brief tijdelijk zaakgelastigde Brussel aan M., 6/4/1956, onderwerp: Verhouding: België-Indonesië.

<sup>66</sup> ABZ (Brussel) dossier 5617, lias 1950-1955 'Indonésie: situation économique et financière': P. Vanderstichelen aan J. Meurice, no. E/0-123, volgnummer 47, 25/1/1952; H. Beyens aan de heer V. Larock, no. E/0-1122, volgnummer 306, 20/4/1954; W. Stevens à V. Larock, no. E/40-262; no. d'ordre 73, 1/3/1955; Stevens à V. Larock E/6, no. d'ordre 195, 2/6/1956.

<sup>67</sup> NIB/DB record 96: notulen ministerraad 22/5/1956.

om een deel van de Nederlandse handel met Indonesië over te nemen, als die kans zich voordeed.

### *Belgische Nieuw-Guineapolitiek blijft ongewijzigd*

De ontwikkeling van de Nederlands-Indonesische betrekkingen in de context van de Koude Oorlog is voor de regering-Van Acker echter geen aanleiding geweest om haar Nieuw-Guineapolitiek te veranderen: de wenselijkheid van het handhaven van het Nederlandse kolonialisme in Melanesië bleef voor hen boven enige twijfel verheven. De neiging om op dit dossier samen met Nederland de hakken in het zand te zetten, leek vanaf 1955 zelfs sterker te worden.

Aan de ene kant was dat het gevolg van de Bandungconferentie. Hoewel de Belgische Congopolitiek, anders dan de Nederlandse tweede koloniale bezetting en de Franse Algerijepolitiek, niet was aangevallen door de Afro-Aziatische landen op de conferentie, verwachtte men op het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken dat dit in de toekomst wellicht alsnog zou gaan gebeuren.<sup>68</sup> Dat was op zich al een reden om solidair met Nederland te blijven; België zou op zijn beurt de Nederlandse steun in de VN weleens heel snel nodig kunnen gaan hebben.

Maar tegelijkertijd zagen de meeste bij het dossier betrokken ambtenaren van het Belgische ministerie van Buitenlandse Zaken in 1955 en 1956 hun analyse bevestigd dat Nederland zowel in moreel als strategisch opzicht de beste kandidaat bleef om westelijk Nieuw-Guinea te beheren en ontwikkelen.<sup>69</sup>

Belangrijk voor deze herbevestiging was het werkbezoek dat de Belgische gezant in Jakarta, W. Stevens, in het voorjaar van 1956 aan Nederlands Nieuw-Guinea bracht.<sup>70</sup> Stevens raakte in navolging van de Franse consul Jacques de Buzon (zie hoofdstuk 3) onder de indruk van de Nederlandse ontwikkelingspolitiek, temeer daar het gebied naar het zich liet aanzien voorlopig nog een netto kostenpost zou blijven. Dit was voor hem echter geen reden om het gebied dan maar aan Indonesië over te dragen. Integendeel, hij zag het ogenschijnlijk belangeloze koloniale beleid als iets lovenswaardigs, zeker in het licht van de ‘oude’ Nederlandse koloniale politiek in Indië:

*‘Bref si, à certains égards, la Hollande a pu prêter le flanc aux Indes, au reproche de colonialisme, au sens moderne et péjoratif d’exploitation commerciale d’un domaine d’outre-mer, ici en Nouvelle-Guinée elle fait oeuvre de colonisation pure’,* aldus Stevens, die concludeerde dat *‘l’oeuvre coloniale hollandaise en Nouvelle-Guinée mérite d’être continue.’*<sup>71</sup> De Noorderburen leverden in het verre Melanesië een prestatie, die de

---

<sup>68</sup> ABZ (Brussel) dossier 13.354 1955-1958, lias ‘Nouvelle Guinée Occidentale et l’ONU 1955-1957’: Note: La Conférence Afro-Asiatique de Bandoeng (18-24 avril 1955) p. 10-11 [geen datum of auteur].

<sup>69</sup> Zie bijvoorbeeld: ABZ (Brussel) dossier 13.354 1955-1958, lias ‘Nouvelle Guinée Occidentale et l’ONU 1955-1957’: Note pour monsieur le Chef de Cabinet: La Belgique et la Question de la Nouvelle Guinée – afzender: Direction Générale de la Politique, Direction P.I/A no. 452/502/4039, 14/6/1955; Note pour le ministre, no 505/6023, 6/11/1957. Een belangrijke uitzondering was de Belgische ambassadeur in Den Haag, Baron F.I. Van der Straten-Waillet. Hij had in 1956 duidelijk bedenkingen over de wijsheid van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek, met name vanwege de mogelijke represailles die Indonesië tegen de Nederlandse economische belangen zou kunnen nemen. Zie hiervoor: ABZ (Brussel) dossier 13.354 1955-1958, lias ‘Nouvelle Guinée Occidentale et l’ONU 1955-1957’: F.I van der Straten-Waillet aan P.H. Spaak, no. INT.32/3305, no d’ordre 1262, 6/6/1956.

<sup>70</sup> ABZ (Brussel) dossier 13.354 1955-1958, lias ‘Nouvelle Guinée Occidentale et l’ONU 1955-1957’: Schrijven Spaak à Stevens, no 452/115-505/2812 no d’ordre 108, 23/4/1956.

<sup>71</sup> ABZ (Brussel) dossier 13.354 1955-1958, lias ‘Nouvelle Guinée Occidentale et l’ONU 1955-1957’: W. Stevens à P.H. Spaak, AC/9 – no. 402, no. d’ordre 123; objet: Voyage en Nouvelle Guinée hollandaise, 5/4/1956, p. 6, 15.

Indonesiërs – ‘*qui ont déjà du mal à administrer leur propre pays*’ – in de ogen van Stevens en zijn collega’s op het ministerie nooit konden evenaren.<sup>72</sup>

### *Volledige Franse solidariteit*

Ook de Fransen zagen in het einde van de Unie en het opzeggen van de RTC-akkoorden door Indonesië kansen voor het eigen bedrijfsleven. Maar anders dan in het begin van de jaren vijftig, en in schril contrast met hun Belgische collega’s, toonden zij nu terughoudendheid om van de Nederlandse problemen gebruik te maken.

Het Franse Nieuw-Guineabeleid werd als gevolg van de aanhoudende regeringscrises die de politiek Vierde Republiek kenmerkten, nog steeds gedomineerd door de ambtenaren van Buitenlandse Zaken. Naast de Direction Asie-Océanie bemoeide ook de Direction des Affaires Economiques zich inmiddels nadrukkelijker met het dossier.<sup>73</sup> De in regeringskringen invloedrijke chef van de afdeling Olivier Wormser<sup>74</sup> was zeer geïnteresseerd in de Indonesische sondages naar nauwere Frans-Indonesische economische samenwerking, maar hij vond wel dat Frankrijk daar alleen na goed overleg met Den Haag op kon ingaan.<sup>75</sup> De achtereenvolgende kabinetten-Drees hadden Frankrijk altijd onvoorwaardelijk gesteund in koloniale kwesties, en dat was voor Wormser (en tevens voor de ambtenaren van de directie Asie-Océanie) wellicht de belangrijkste reden om op dit gevoelige dossier nauw contact te houden met Nederland.

Daarnaast lieten de Franse ambtenaren zich ook leiden door hun frustraties over het Indonesische optreden in de kwestie-Algerije. Het kabinet-Sastroamijojo (en –Harahap) had in 1955 niet alleen vooropgelopen bij de agendering van de Algerijnse kwestie in de VN, maar de FLN ook alle ruimte gegeven om zijn zaak op de Bandungconferentie te bepleiten. De FLN was geen officieel genodigde geweest, maar afgevaardigden van de Algerijnse opstandelingen waren opgenomen in de delegaties van verschillende Arabische landen en konden zo eveneens in Bandung acte de présence geven. De aanwezigheid van de FLN was een belangrijke reden waarom de Afro-Aziatische landen überhaupt besloten om de Franse Algerijepolitiek op de korrel te nemen in de VN. Minstens zo belangrijk was dat de FLN-leden in Bandung verschillende landen wisten over te halen om geld en wapens te leveren voor de strijd tegen Frankrijk.<sup>76</sup>

Indonesië was volgens de Franse buitenlandse inlichtingendienst een van die landen; in 1956 meldde zij zelfs dat de regering-Sastroamijojo II een van de belangrijkste financiers van de Algerijnse onafhankelijkheidstrijd was geworden.<sup>77</sup> In datzelfde jaar kreeg de FLN, in navolging van de Tunesische en Marokkaanse nationalisten, eveneens de gelegenheid om een informatiebureau (lees: ambassade) te openen in Jakarta. Het gaf de Algerijnse

---

<sup>72</sup> ABZ (Brussel) dossier 13.354 1955-1958, lias ‘Nouvelle Guinée Occidentale et l’ONU 1955-1957’: W. Stevens à P.H. Spaak, AC/9 – no. 402, no. d’ordre 123; objet: Voyage en Nouvelle Guinée hollandaise, 5/4/1956, p. 13-14.

<sup>73</sup> ABZ (Nantes) Archives de l’Ambassade de la France à La Haye, carton 180: Note Direction des Affaires économiques et financières, 12/5/1956

<sup>74</sup> Zie voor de centrale rol van Olivier Wormser in de Franse economische diplomatie met de Europese buurlanden: Segers, *Tussen verzoening en verval*, 98; Segers, *De Europese dagboeken van Max Kohnstam. Augustus 1953-september 1957* (Amsterdam: Boom 2008) 140, tevens noot 46.

<sup>75</sup> ABZ (Parijs) série affaires économiques et financières, sous-série : Directeurs – Wormser, carton 22 ‘Indonésie mai 1956 – juillet 1966’ [no. 09027]: Note, Direction des Affaires Economiques et Financières (Wormser), no 326, 26/5/1956.

<sup>76</sup> ABZ (Parijs) série Asie-Océanie, sous-série Indonésie, dossiers réservés – Carton 62TER: SDECE no. 1557/232 le 27 mai 1955. Zie ook: Horne, *A Savage War of Peace*, 130-131.

<sup>77</sup> ABZ (Den Haag) Archief ambassade Parijs, GS, map 628: codebericht Boetzelaer 112 aan ministerie, 16/4/1957.

opstandelingen de mogelijkheid om veilig buiten het bereik van het Franse leger en geheime dienst aan de diplomatieke behartiging van hun zaak in Azië te werken.<sup>78</sup>

Het feit dat Jakarta zich opwierp als een van de voornaamste bondgenoten en sponsors van de FLN was voor de betrokken Franse ambtenaren een krachtige additionele reden om zich op het koloniale dossier achter Nederland te scharen. Het bevestigde hun stelling dat Frankrijk en Nederland op dit punt natuurlijke bondgenoten waren. Volgens de ambtenaren van de Quai d'Orsay kon Frankrijk op economisch vlak zaken blijven doen met Jakarta, maar op politiek vlak predikten zij de confrontatie. De analyse van de Directie Asie-Océanie was wat dat betreft veelzeggend: *'Nos rapports avec l'Indonésie sont assez bons sur le plan économique, mauvais sur le plan politique (...) Donc, si [Jakarta] demande notre soutien dans le conflit avec les Pays-Bas (Nouvelle Guinée notamment) [nous] avons toutes raisons de le refuser (nous avons d'ailleurs toujours soutenu la thèse hollandaise).'*<sup>79</sup> Ook de nieuwe Indonesische ouvertures richting de Sovjet-Unie vanaf 1956 konden daar niets aan veranderen.<sup>80</sup>

## AUSTRALIË

Anders dan in Brussel en Parijs werd in Canberra op dat moment meer geworsteld met de ontwikkelingen in Indonesië en de Nederlands-Indonesische betrekkingen. Economische motieven speelden – voor zover is na te gaan op basis van de hier onderzochte archieven – daarbij geen prominente rol; de regering-Menzies maakte zich zorgen over de erosie van de Nederlandse economische invloed in Indonesië, maar leek niet nadrukkelijk te vlassen op kansen die deze ontwikkeling Australische bedrijven presenteerde. Zoals gebruikelijk zag zij de gebeurtenissen vooral vanuit het perspectief van de veiligheidspolitiek.

De framing van de Nieuw-Guineakwestie als hét cruciale Australische veiligheidsvraagstuk maakte het voor de regering-Menzies echter moeilijk om adequaat te reageren op de vorming van het kabinet-Harapah: het feit dat de gematigden in de zomer van 1955 de macht grepen, leek de Australische diplomatie welhaast te verlammen. Hier leek zich, zo vlak na de Bandungconferentie, een unieke kans voor te doen om het prowesterse element in de Indonesische politiek te versterken, een direct geostrategisch belang van Australië. Maar het was evident dat deze kans alleen verzilverd kon worden als Nederland concessies deed aan de Indonesische claim op westelijk Nieuw-Guinea. En dat bleef voor het merendeel van de Australische politici en beleidsmakers onbespreekbaar. De vertwijfeling zorgde voor een zwalkende diplomatieke koers, die in Den Haag voor de nodige onrust zorgde. Waar stond Australië nu precies, kon er nog wel op de regering-Menzies gerekend worden als het ging om de verdediging van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek?<sup>81</sup>

Aan de ene kant deed de regering-Menzies in de zomer en het najaar zo veel mogelijk om het kabinet-Harapah te apaiseren; de teleurstellende uitslagen van de Indonesische verkiezingen leken die neiging eerder te versterken dan af te zwakken. Zo zegde de regering-Menzies onder meer een bezoek van de Nederlandse marine aan Australisch Nieuw-Guinea af. Ook stelde zij een bezoek van de gouverneur-generaal van Australisch Nieuw-Guinea aan

---

<sup>78</sup> ABZ (Den Haag) departementaal archief 1954-1965, map 02977: codebericht Hagenaar 392 aan ministerie, 13/6/1956; telexbericht Hagenaar 205819, 18/6/1956; ABZ (Parijs) Série Asie-Océanie, sous-série Indonésie, carton 110: Direction Asie-Océanie, note pour le ministre, 17/2/1956.

<sup>79</sup> Stol, 'De enige zekere bondgenoot', 25; MAE/A-O/I, carton 110: Direction Asie-Océanie, note pour le ministre, 17/2/1956.

<sup>80</sup> Stol, 'De enige zekere bondgenoot', 24-33.

<sup>81</sup> Zie bijvoorbeeld: NIB/DB record 493; notulen ministerraad 12/9/1955; record 2005: Schrijven Winkelman aan ministerie no. 2829-56GS870, 5/10/1955.

Nederlands Nieuw-Guinea uit.<sup>82</sup> In oktober werd vervolgens Masjumi-voorman Roem hartelijke ontvangen in Canberra en enkele weken later bracht de Australische minister van Buitenlandse Zaken Richard Casey een tegenbezoek aan Jakarta.<sup>83</sup>

Ondertussen maande Casey het kabinet-Drees ook om de onderhandelingen in Genève snel te beginnen en er een succes van te maken: het behoud van kabinet-Harahaap en het versterken van de positie van Masjumi en PSI was volgens de Australische bewindslieden immers in het grootste belang van zowel Nederland als Australië.<sup>84</sup>

Maar tegelijkertijd lieten Casey en de Australische politieke en ambtelijke top ook doorschemeren dat ze niet wilden dat Nederland inhoudelijk concessies deed op het Nieuw-Guineadossier.<sup>85</sup> Hoe het een met het ander te rijmen was, daarover lieten zij zich niet uit. Naarmate de onderhandelingen dichterbij kwamen, werd echter wel duidelijk dat de regering-Menzies zelf niets aan haar standpunt in de Nieuw-Guineakwestie wilde veranderen.

De Nederlandse ambassadeur, A.M.L. Winkelman, hield krampachtig de vinger aan de pols in Canberra. Tijdens gesprekken op het Australische ministerie van Buitenlandse Zaken vertelde zowel secretaris-generaal Sir Arthur Tange als diens plaatsvervanger James Plimsoll dat Roem herhaaldelijk te verstaan was gegeven dat ‘Australië de soevereiniteit van Nederland over Nederlands Nieuw-Guinea erkent en hoopt dat dit gebied door Nederland zal blijven beheerd.’<sup>86</sup> Ook minister Casey bleek tijdens zijn bezoek aan Jakarta zeer duidelijk te zijn geweest achter de schermen. Volgens Plimsoll had Casey ‘Indonesië heel duidelijk gemaakt dat de Australische steun voor Nederland bleef voortbestaan en dat toenaderingspogingen niet kunnen worden gebruikt om Nederland en Australië uit elkaar te spelen.’<sup>87</sup>

Dergelijke signalen uit Canberra konden het besluit van de hardliners in Den Haag om ook tegenover het kabinet-Harahaap ‘niets wezenlijks’ toe te geven waar het Nieuw-Guinea betrof alleen maar versterken. Tijdens de conferentie bleef het bovendien opvallend stil vanuit Canberra. De regering-Menzies deed niets om een succesvol besluit van de slepende onderhandelingen te bevorderen; de dreigende ondergang van het kabinet-Harahaap bleek voor haar geen reden om ook maar iets te schuiven op het Nieuw-Guineadossier.<sup>88</sup>

Winkelman polste daags na het einde van de besprekingen de meningen in Canberra en ontdekte dat de Australische besluitvorming opnieuw verlamd was geweest door twijfel. Een deel van de ambtenaren op het Foreign Office was wel degelijk ervoor geweest om Nederland te manen zich soepeler op te stellen in Genève. Zij vonden de Nederlandse onderhandelingsstrategie ‘*too rigid*’ en meenden dat het kabinet-Drees best een gokje had kunnen wagen met een vage verklaring over een mogelijke hervatting van de onderhandelingen over overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea in de toekomst.

De Australische “softliners” waren echter getemperd door de Australische ambtelijke en politieke top. Casey, Menzies en verschillende van hun naaste medewerkers bleken ook te zijn gaan twijfelen aan de goede trouw van de voornaamste Masjumi- en PSI-politici. Ook zij geloofden niet meer dat het kabinet-Harahaap zich onttrekken kon, of wilde, aan de anti-

---

<sup>82</sup> NIB/DB record 493: notulen ministerraad 12/9/1955.

<sup>83</sup> NIB/DB record 5228: Codebericht Winkelman 72 aan ministerie, 31/10/1955.

<sup>84</sup> Zie onder meer: NIB/DB record 5226: Codebericht Winkelman 52 aan ministerie, 20/9/1955; record 4591: Codebericht Winkelman 75 aan ministerie, 4/11/1955; record 4594: Codebericht Winkelman 81 aan ministerie, 14/11/1955; record 4599: Codebericht Winkelman 89 aan ministerie, 25/11/1955. Zie ook: Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 86-87.

<sup>85</sup> Zie bijvoorbeeld: NIB/DB record 5226: Codebericht Winkelman 52 aan ministerie, 20/9/1955; record 4592: Codebericht Winkelman 76 aan ministerie, 4/11/1955.

<sup>86</sup> NIB/DB record 5228: Codebericht Winkelman 72 aan ministerie, 31/10/1955 – tevens: annotatie, inleidende noot.

<sup>87</sup> NIB/DB record 4592: Codebericht Winkelman 76 aan ministerie, 4/11/1955.

<sup>88</sup> Zie ook: Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 86-87.



Nederlandse tendensen in het land, en hun beloften om Nederlandse concessies *niet* te gebruiken om Nederland (en Australië) op een hellend vlak te trekken, waar zouden maken. De secretaris-generaal van premier Menzies, Sir Allan Brown, was wat dat betreft zeer uitgesproken. Hij stelde dat *'the Dutch had to deal with a troop of double crossers.'* Winkelman sprak ook met Casey, en ook hij vertrouwde Winkelman toe dat hij inmiddels 'overtuigd [was] van de kwade trouw der Indonesiërs, die om redenen van binnenlandse politiek besprekingen saboteren.'<sup>89</sup>

Winkelman bemerkte ook 'een soort opluchting' bij Casey dat de onderhandelingen afgelopen waren 'wellicht indachtig de mogelijkheid dat Nederland onder druk van de omstandigheden concessies had kunnen doen welke niet door de Australiërs konden worden onderschreven.'<sup>90</sup> Uit de sondages van Winkelman werd aan de ene kant duidelijk dat de ondergang van het kabinet-Harohap binnen de regering-Menzies als een strategische tegenslag werd beschouwd. Aan de andere kant bleek opnieuw dat als zij moest kiezen tussen het behoud van het Nederlandse kolonialisme in westelijk Nieuw-Guinea of het versterken van de gematigde elementen in de Indonesische politiek, zij voor de eerste optie ging.

De vorming van het tweede kabinet-Sastroamijoyo en de Indonesische toenadering tot Moskou en Peking in 1956 maakte de Australische politieke en ambtelijke top alleen nog maar vastberadener. De ontwikkelingen bevestigden het Australische veiligheidsaxioma dat het Nederlandse kolonialisme als strategische buffer in westelijk Nieuw-Guinea behouden moest blijven.<sup>91</sup> In oktober 1956 maakte Percy Spender, de Australische ambassadeur in Jakarta, dit nog maar eens duidelijk op het Amerikaanse State Department. Hij verklaarde opnieuw dat de regering-Menzies 'onder geen beding' wilde dat Indonesië Nederlands Nieuw-Guinea in handen kreeg.'<sup>92</sup>

## GROOT-BRITTANNIË

Ook de Britse regering worstelde in 1955 en 1956 met de evolutie die de Nederlands-Indonesische betrekkingen en de Indonesische politiek doormaakten. Die worsteling werd aan de ene kant ingegeven door de verwachtingen die er met name binnen de burelen van het Foreign Office bestonden omtrent de kans die de vorming van het kabinet-Harohap bood voor de verbetering van de betrekkingen tussen Indonesië en het Westen. Aan de andere kant vonden er binnen het Foreign Office in 1955 de nodige personeelwisselingen plaats, en ook die deden zich gelden.

De wisselingen waren het gevolg van de verkiezingen van 1955. Deze werden opnieuw gewonnen door de conservatieven. Inhoudelijk veranderde er weinig aan het Britse beleid (dat bleef zeker voor wat de koloniale kwestie betreft praktisch ongewijzigd), maar soms wisten nieuwe of bevorderde ambtenaren wel degelijk hun persoonlijke stempel op het beleid te drukken. Dat gold zeker voor de Britse Indonesië- en Nieuw-Guineapolitiek.

Met name het Foreign Office maakte in 1955 een onrustige periode door. Minister Eden was Churchill opgevolgd als premier, en zijn plaats op Buitenlandse Zaken werd overgenomen door Harold Macmillan. Die zou in december 1955 echter al weer verkassen naar Financiën en het stokje overdragen aan Selwyn Lloyd. De stoelendans aan de top zorgde ervoor dat de ambtenaren in 1955 nadrukkelijker dan gewoonlijk het beleid konden bepalen. Maar ook het ambtenarenkorps was behoorlijk opgeschud.

---

<sup>89</sup> NIB/DB record 5214: inleidende noot.

<sup>90</sup> NIB/DB record 5214: inleidende noot.

<sup>91</sup> Catley en Dugus, *Australian Indonesian Relations Since 1945*, 23-24. Zie ook: Adil, *Australia's Relations with Indonesia*, 110-112.

<sup>92</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. 12 no. 184, p. 313-314: Memorandum of Conversation, 19/10/1956.

Wellicht de belangrijkste verandering was het vertrek van assistent-under secretary Robert Scott. Deze uitgesproken voorstander van een pro-Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek werd de nieuwe Hoge Commissaris in Singapore – een van de zwaarste diplomatieke posten in Azië. Zijn plek op het Foreign Office werd overgenomen door James Cable. Cable zou met goedkeuring van de op zijn post gebleven onderminister Lord Reading het initiatief naar zich toetrekken op de dossiers Indonesië en Nieuw-Guinea.

Cable was net als Scott van mening dat het behoud van het Nederlandse kolonialisme in Melanesië in principe de beste oplossing was voor de Nieuw-Guineakwestie. Maar dat mocht in zijn optiek niet ten koste gaan van de betrekkingen tussen Indonesië en het Westen. Hij stond wat dat betreft dichter bij Bevin dan bij Eden, en na de vorming van het kabinet-Harap leek Groot-Brittannië op aansturen van Cable weer terug te keren naar de behoedzamer middenkoers die Bevin in 1950 had bepleit. Volgens Cable was het kabinet-Harap ‘*probably more well disposed [to the Netherlands and the West] than any likely successor*’ en hij vond dat Nederland best wat kon schuiven op het Nieuw-Guineadossier om de Conferentie van Genève een succes te maken.<sup>93</sup>

Het Westen (en Nederland zelf in het bijzonder) had er volgens hem alle belang bij als het kabinet-Harap en de bestuurderspartijen Masjumi en PSI zich konden handhaven in het Indonesische politieke krachtenveld.<sup>94</sup> Hij erkende de risico’s die het apaiseren van Masjumi en PSI met zich meebracht voor de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek, maar hij achtte deze aanvaardbaar. Samen met Reading zou Cable gedurende de conferentie daarom heel voorzichtig de mogelijkheden omtrent een compromis aftasten, maar de Nederlandse en Indonesische standpunten bleken toch te ver uiteen te liggen om tot resultaten te komen.<sup>95</sup>

Hoewel een mislukking van de Conferentie vanaf begin januari in de lucht hing, was er op het Foreign Office een duidelijke teleurstelling te bemerken toen de Nederlandse en Indonesische onderhandelingsdelegaties in februari onverrichter zake huiswaarts keerden. Op het South East Asia Desk was men ronduit gefrustreerd over de Nederlandse halsstarrigheid – Cable voorop. Ook Reading vond dat Nederland ‘*excessively sticky*’ was geweest en daarmee medeverantwoordelijk was voor de mislukking van de conferentie – en de te verwachten gevolgen.<sup>96</sup> De Britse ambtelijke top was op dat moment duidelijk meer bezorgd dan de Franse, Belgische en Australische (en de Nederlandse politiek) over de positie van de bestuurders en de Nederlandse economische invloed in Indonesië.

Binnen de Britse regering-Eden gold Nederland, en dan met name het Nederlandse bedrijfsleven, nog steeds als het anker van de westerse invloed in Indonesië, en op het Foreign Office vreesde men het ergste als Indonesië dit anker daadwerkelijk zou loskappen.<sup>97</sup> Groot-Brittannië beschikte net als Frankrijk en België niet over de middelen om de Nederlandse positie over te nemen. Zoveel werd duidelijk in het gesprek dat de Indonesische minister van Buitenlandse Zaken Anak Agung tijdens een kort bezoek aan Londen in januari 1956 voerde met premier Eden. Eden vertelde Anak Agung ‘*that it might be possible to give technical assistance, but that economic aid would scarcely be possible. The United Kingdom economy was already stretched and had heavy demands made on it from countries of the*

---

<sup>93</sup> Citaat: NAB FO 371/117261: Minute Cable 3/11/1955. Zie verder voor de visie van Cable: NAB FO 371/117260: Minute Cable, 19/8/1955; Minute Cable, 7/9/1955; Minute Cable, 27/9/1955.

<sup>94</sup> NAB FO 371/117260: Telegram Foreign Office to The Hague, no. 275, 4/9/1955; minute Cable, 7/9/1955; NAB FO 371/117261: minute Cable 3/11/1955; note Reading, 11/11/1955; note F.O. S.W.I., 8/12/1955; note Reading, 2/12/1955; Vergelijk: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 225, 229-230; Kersten, *Luns*, 161.

<sup>95</sup> NAB FO 371/123551: Minute Cable, 6/1/1956; telegram Foreign Office to The Hague, no. 11, 12/1/1956; Telegram Sir. P. Mason to Foreign Office, no. 6, 13/1/1956.

<sup>96</sup> NAB FO 371/123552: Minute Reading, 20/2/1956. Zie ook idem: minute Cable, 16/2/1956; NAB FO 371/123553: Minute cable 27/2/1956.

<sup>97</sup> NAB FO 371/123552: Minute Cable, 14/2/1956; minute, 16/2/1956; NAB FO 371/123554: Despatch Morland to Foreign Office, no. 25 (1034/56), 29/2/1956.

*Commonwealth and from the Middle East. Britain was spending more overseas than she could really afford.*<sup>98</sup>

Eden verwees Agung door naar de Verenigde Staten, maar op het Foreign Office werd er sterk getwijfeld of Indonesië wel bereid was om de Nederlandse economische invloed te verruilen voor de Amerikaanse.<sup>99</sup> Veel Indonesische politici, met name in radicale kringen, beschouwden de VS immers als de nieuwste manifestatie van het westerse imperialisme in Azië, en tevens als een grotere bedreiging voor de Indonesische zelfstandigheid dan het kleine Nederland. Dit was ook de reden waarom Cable samen met de ambtenaren van de South East Asia Desk in de loop van 1956 de Nieuw-Guineakwestie opnieuw onder de loep nam. Hij ging ervan uit dat er toch een oplossing gevonden kon worden voor deze ‘*running sore*’ die de Nederlands-Indonesische betrekkingen – en daarmee de betrekkingen tussen Indonesië en het Westen – zo zwaar belastte. Een compromis zou, zo hoopte hij, de Indonesische politieke elite wellicht kunnen bewegen om de Nederlandse (lees: westerse) economische invloed voorlopig in het land te handhaven.<sup>100</sup>

Cables initiatief werd gestimuleerd door voorzichtige pogingen van het nieuwe kabinet-Sastroamijoyo om Groot-Brittannië voor zijn Nieuw-Guineapolitiek te winnen.<sup>101</sup> Deze pogingen waren op hun beurt geïnspireerd door de Britse opstelling tijdens de conferentie van Genève: de regering-Eden was dankzij de opstelling van het Foreign Office de enige geweest die zich bereid had getoond om het kabinet-Harap een helpende hand te bieden en mee te werken aan een compromis (ook de regering-Eisenhower bleef strikt neutraal – zie beneden). De pas aangetreden regering-Eden leek daarmee de *soft spot* te zijn in het diplomatieke cordon dat de westerse bondgenoten sinds het begin van de jaren vijftig rond Nederland hadden gevormd.

Uit de interne Britse discussie kwam echter weer naar voren hoe complex de Nieuw-Guineakwestie eigenlijk was, zeker als deze op zijn merites beoordeeld werd. Roepen dat er een oplossing moest komen, bleek andermaal gemakkelijker dan een oplossing vinden. Overdracht van het gebied aan Indonesië bleek al snel voor geen van de betrokken ambtenaren een oplossing. Niet alleen omdat Nederland en Australië daar niet aan mee zouden werken, maar ook omdat dit, in de woorden van een van hen, ‘*unjustifiable*’ was met het oog op de Papoea’s.<sup>102</sup>

Het enige reële alternatief bleek andermaal een VN-trustschap. Maar deze optie kreeg bij nader inzien ook geen handen op elkaar. Een ambtenaar wees erop dat de Sovjet-Unie wellicht een plek in zo’n trustschap zou opeisen, waarmee deze “oplossing” precies datgene zou bereiken wat ermee voorkomen moest worden: directe Russische bemoeienis met de Nieuw-Guineakwestie en dientengevolge ongetwijfeld een verdere toenadering tussen Indonesië en de Sovjet-Unie. Tegelijkertijd maakte de door Cable geïnitieerde discussie duidelijk dat er binnen de burelen van het Foreign Office nog steeds een diep wantrouwen tegen Indonesië heerste. Een van de betrokken ambtenaren meende dat de Indonesiërs dubbel spel speelden. Volgens hem waren de Indonesische sondages naar Britse bemiddeling ‘*a tactical move*’ om Nederland, Australië en Groot-Brittannië uit elkaar te spelen. Hij achtte het bovendien onwaarschijnlijk dat Indonesië bereid zou zijn om een middenweg te accepteren en dat ‘*the present spineless Indonesian government could agree on such a controversial policy as a genuine attempt at a rapprochement.*’<sup>103</sup>

<sup>98</sup> NAB FO 371 123561: Record of the Meeting between the Prime Minister Eden and the Indonesian Foreign Minister Anak Agung 16/1/1956.

<sup>99</sup> NAB FO 371 123561: Record of the Meeting between the Prime Minister Eden and the Indonesian Foreign Minister Anak Agung 16/1/1956; Minute Cable 20/1/1956.

<sup>100</sup> NAB FO 371/123554: Minute Cable, 7/3/1956.

<sup>101</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 109.

<sup>102</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 110.

<sup>103</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 110.

Het resultaat van de Britse interne discussie was dat ook de derde lichte Britse Foreign Office-ambtenaren in successie tot de conclusie kwamen dat, na alle voors en tegens te hebben afgewogen, voortzetting van de Nederlandse koloniale presentie de beste oplossing bleef voor de netelige Nieuw-Guineakwestie, in ieder geval voor zolang de radicale krachten het in Indonesië voor het zeggen hielden.

## DE VERENIGDE STATEN

De grote vraag in 1955 en 1956 was andermaal of de regering-Eisenhower haar (de facto) pro-Nederlands opstelling wilde handhaven. Zou zij in de coulissen achter Den Haag blijven staan, nu de Nieuw-Guineakwestie meer dan ooit met de Koude Oorlog vervlochten raakte? Het antwoord was ja. De ontwikkelingen in Indonesische binnenlandse en buitenlandse politiek veranderden uiteindelijk ook weinig aan de Amerikaanse benadering van de Nieuw-Guineakwestie. Voor de buitenwacht was dit in 1955 en 1956 echter niet altijd even duidelijk. Het Indonesiëbeleid van de regering-Eisenhower kende, net als dat van de regering-Menzies, in deze periode de nodige chicanes, zoals Robert J. MacMahon terecht opmerkt.<sup>104</sup> Dat had mede te maken met haar analyse van de Bandungconferentie, die in eerste instantie zeer positief was. Het leek er zelfs even op dat de geest van Bandung zich ook over Washington had uitgestort.

Binnen de regering-Eisenhower was de samenkomst van 29 Afro-Aziatische landen aanvankelijk met de nodige argwaan gadeslagen, omdat het een oefening in virulent neutralisme leek te worden, met alle gevolgen van dien voor de betrekkingen tussen de Eerste en de Derde Wereld. De uitkomst viel de meeste Amerikaanse beleidsmakers echter alleszins mee. De teneur op de conferentie was antikoloniaal geweest – maar niet antiwesters. En daar kon men in Washington, zowel op het State Department, binnen de CIA als in het Witte Huis, prima mee leven: De gebroeders Dulles en president Eisenhower leken nu zelfs terug te komen op hun neiging om het neutralisme van Derde Wereldlanden gelijk te stellen aan flirten met Moskou. Dit was vooral te danken aan het feit dat verschillende deelnemende landen de Sovjet-Unie stevig hadden bekritiseerd omwille van zijn politiek in Oost-Europa.<sup>105</sup>

De Bandungconferentie zorgde daarmee voor een kentering van de perceptie van de Derde Wereld binnen de regering-Eisenhower. Zij werd optimistischer over de mogelijkheden om de betrekkingen tussen het Westen en de Afro-Aziatische landen te verbeteren. In ieder geval leek er zich een nieuwe kans voor te doen om de meeste van deze landen uit het vaarwater van de Sovjet-Unie te houden. Dat gold ook voor landen waarmee de betrekkingen op dat moment gespannen waren, zoals Indonesië. Washington zou hen opnieuw de hand moeten reiken, maar Dulles en Eisenhower waren bereid om dat te doen.<sup>106</sup>

Het optimisme over de kansen om de relaties met de Derde Wereld te verbeteren, ging gepaard met allerlei wilde plannen en ideeën om het roer radicaal om te gooien in de koloniale kwestie. Hieruit bleek duidelijk dat de Bandungconferentie ook het in Washington immer sluimerende antikolonialisme wakker had gekust. De regering-Eisenhower had, in navolging van haar Democratische voorganger, zich in de praktijk achter haar Europese

---

<sup>104</sup> Vergelijk: McMahon, *The Limits of Empire*, 84.

<sup>105</sup> Kweku Ampiah, *The Political and Moral Imperatives of the Bandung Conference of 1955*, 103-107; Jason Parker, 'Cold War II: The Eisenhower Administration, the Bandung Conference, and the Reperiodization of the Postwar Era,' in: *Diplomatic History*, Vol. 30, No. 5 (November 2006) 881-886; Matthew Jones, 'A "Segregated" Asia?: Race, the Bandung Conference, and Pan-Asianist Fears in American Thought and Policy, 1954-1955', in: *Diplomatic History*, Vol. 29, No. 5 (November 2005) 862; Westad, *The Global Cold War*, 103.

<sup>106</sup> Parker, 'Cold War II: The Eisenhower Administration, the Bandung Conference, and the Reperiodization of the Postwar Era,' 881-886.

bondgenoten geschaard. Op gevoelsmatig niveau bleef het echter een ongemakkelijke keuze. Veel Amerikaanse politici en ambtenaren stonden er in hun hart nooit helemaal achter. Het maakte hen beïnvloedbaar voor externe prikkels en factoren. Bandung was zo'n factor, die de wijzers op het Amerikaanse beleidskompas weer om deed slaan naar de andere kant – die van het antikolonialisme. De maanden na de Bandungconferentie zijn zelfs te bestempelen als het hoogtepunt in de Amerikaanse kritiek op het kolonialisme in de jaren vijftig.

Ook de politieke top liet zich meevoeren. Volgens een van Eisenhowers medewerkers had de president '*the feeling [that] the era of colonialism had passed and that the best thing the Western powers could do would be to get out of there.*'<sup>107</sup> Dulles zei naar aanleiding van het slotcommuniqué van de Conferentie, waarin de deelnemende landen het kolonialisme 'in al zijn manifestaties' veroordeelden, dat dit overeenkwam '*with what we feel in our hearts (though we are unable to say them publicly).*'<sup>108</sup>

Dulles speelde zelfs serieus met het idee om een 'tegen-Bandung' te organiseren, waarbij de regering-Eisenhower met zijn koloniale Europese partners afspraken zou maken over een gecontroleerde doch spoedige en volledige dekolonisatie, inclusief strategische koloniën als Cyprus en Algerije – de twee grote koloniale problemen van dat moment samen met Nieuw-Guinea. Het zou in de ogen van Dulles het antwoord op de Bandungconferentie zijn, waarmee het Westen aantoonde bereid te zijn tot een complete herdefiniëring van de betrekkingen met de Derde Wereld. De Sovjet-Unie zou deze zet nooit kunnen evenaren: '*[It would] catch the imagination of the world and take the initiative away from the Soviet Communists*', aldus Dulles.<sup>109</sup>

Van dergelijke plannen en visioenen zou niets terechtkomen.<sup>110</sup> De geest van Bandung verwaaide in de loop van 1956 weer in Washington, zoals we zullen zien. Maar de hoop en verwachting dat Bandung een serieuze toenadering tussen in ieder geval de Verenigde Staten en de Afro-Aziatische landen mogelijk maakte, was bepalend voor de manier waarop de regering-Eisenhower hen tussen pakweg mei 1955 en juli 1956 tegemoet trad.

### *Samenwerken met Soekarno?*

Voor wat betreft Indonesië ging dit gepaard met een opvallende verandering in de keuze van bondgenoten: zo liet de regering-Eisenhower Masjumi – Amerika's belangrijkste *proxy* in Indonesië – praktisch vallen ten gunste van het leger en, vooral, president Soekarno, die zich binnen de Indonesische politiek steeds nadrukkelijker als vormende krachten manifesteerden. De gebroeders Dulles verloren na de voor de VS teleurstellende uitslag van de Indonesische verkiezingen van september 1955 het vertrouwen in Masjumi. De CIA bleef de partij in de jaren daarop financieel steunen, maar de gebroeders Dulles gaven weinig meer voor haar kansen om de Indonesische politiek beslissend te beïnvloeden.<sup>111</sup> Ook het kabinet-Harahap gaven zij op, wat zich onder meer vertaalde in de aperte weigering van John Foster Dulles om Nederland tijdens de conferentie van Genève onder druk te zetten om zich soepeler op te stellen.<sup>112</sup>

---

<sup>107</sup> Parker, 'Cold War II: The Eisenhower Administration, the Bandung Conference, and the Reperiodization of the Postwar Era,' 885.

<sup>108</sup> Jones, 'A "Segregated" Asia?' 862.

<sup>109</sup> Parker, 'Cold War II: The Eisenhower Administration, the Bandung Conference, and the Reperiodization of the Postwar Era', 885-886.

<sup>110</sup> Parker, 'Cold War II: The Eisenhower Administration, the Bandung Conference, and the Reperiodization of the Postwar Era', 887-889.

<sup>111</sup> Tim Weiner, *Legacy of Ashes. The History of the CIA* (London: Penguin 2008) 165-166; FRUS, 1955-1957, Vol. 12 no. 136: Editorial Note.

<sup>112</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. 12 no. 108 p. 182-183; Memorandum of a Conversation, 24/8/1955; no. 109 p. 184-185 – noot 6. Zie ook: FRUS, 1955-1957, Vol. 12 no. 127: Telegram from the Embassy in Indonesia to the Department of State, 20/12/1955; no. 131, p. 221-222: Telegram from the Department of State to the Embassy in the

Ook Eisenhower verzoende zich met de marginalisering van de democratisch georiënteerde Masjumi. Naar aanleiding van de vorming van het tweede kabinet-Sastroamijoyo zei hij dat het onvermijdelijk was dat er in een land als Indonesië een dictatuur of strak geleid (in zijn woorden: ‘socialistisch’) regime gevormd zou worden, aangezien: ‘Countries like Indonesia were too immature politically to be able to build up our kind of system. Such immature countries required a strong centralized government.’<sup>113</sup>

Soekarno, met zijn visioenen van een (door hem) ‘geleide democratie’, en de top van het Indonesische leger kwamen zo vanaf najaar 1955 steeds duidelijker in het vizier als de nieuwe ankerpunten van de Amerikaanse Indonesiëpolitiek.<sup>114</sup> De gebroeders Dulles, Eisenhower en de ambtelijke top op het State Department bleven Soekarno wantrouwen, maar ze leken er nu ook van uit te gaan dat er mogelijk toch met hem samen te werken was. Zeker als werd ingespeeld op zijn legendarische ‘ijdelheid’.<sup>115</sup> Dulles toog daarom in maart 1956 naar Jakarta om de Indonesische president persoonlijk uit te nodigen om de banden aan te halen en in mei een bezoek te brengen aan de Verenigde Staten.<sup>116</sup>

Deze manoeuvre was deels geïnspireerd door de angst dat Soekarno meer op de PKI (die andere grote winnaar van de verkiezingen) zou gaan leunen als Amerika geen actie ondernam.<sup>117</sup> Maar tegelijkertijd was er duidelijk sprake van een veranderende kijk op de mogelijkheden om met hem samen te werken, en dat was geheel in lijn met de manier waarop de geest van Bandung zich in Washington op dat moment liet gelden – in het begin van 1955 had de Indonesische president immers nog op de *hitlist* van de CIA gestaan.<sup>118</sup>

Het bezoek van Dulles was een pijnlijk moment voor Nederland, omdat Soekarno net kenbaar had gemaakt dat Indonesië unilateraal de Unie afschafte. Zijn optreden zorgde voor heftige reacties in Den Haag. Het leek er verdacht veel op dat de regering-Eisenhower haar impliciete goedkeuring gaf aan wat senator Beaufort de Indonesische ‘rechtsverkrachtingen’ had genoemd.<sup>119</sup> En zelfs dat zij ten nadele van Nederland haar Indonesiëbeleid wijzigde.

In een bepaald opzicht was dat ook zo: het merendeel van de betrokken Amerikaanse beleidsmakers liet in de loop van 1955 en 1956, in navolging van hun Franse, Belgische en Australische collega’s, het axioma los dat Nederland het aangewezen land was om Indonesië in de westerse invloedssfeer te houden; alleen binnen het South East Asia Desk behield het idee iets van zijn glans. Veelzeggend was de conclusie die de verzamelde Amerikaanse inlichtingendiensten trokken in een door het State Department geïnitieerde *National Intelligence Estimate*, die de situatie in Indonesië in kaart moest brengen. Zij gingen ervan uit dat uitbanning van de Nederlandse invloed ‘the principal immediate objective’ van de Indonesische buitenlandpolitiek was. En dat het aan Amerika was om in dat gat te springen.<sup>120</sup> Het bezoek van Soekarno aan de VS in mei 1956 moest daarvoor de eerste basis leggen.

---

Netherlands, 30/12/1955; no. 134, p. 226-227: Telegram from the Department of State to the Embassy in Indonesia, 23/1/1956.

<sup>113</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. 12 no. 149 p. 254: Editorial Note.

<sup>114</sup> Kahin & Kahin, *Subversion as Foreign Policy*, 80-81; Macmahon, ‘The Eisenhower Administration and Indonesia’, 82-83.

<sup>115</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. 12 no. 129: Memorandum of Discussion at the 271th meeting of the NSC, 22/12/1955.

<sup>116</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. 12 no. 144: Telegram from the Embassy in Indonesia to the Department of State, 14/3/1956.

<sup>117</sup> MacMahon, *The Limits of Empire*, 84.

<sup>118</sup> Vergelijk, Giebels, *Soekarno*, 122.

<sup>119</sup> Zie bijvoorbeeld: HEK, 2/5/1956, p. 488 (Luns namens de regering-Drees); HEK, 1/5/1956, p. 444 (Beaufort namens de KVP). Zie ook: Kahin en Kahin, *Subversion as Foreign Policy*, 80.

<sup>120</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. 12 no. 169 p. 290-291: National Intelligence Estimate, 7/8/1956. Hieraan werkten mee: de CIA alsmede de ‘intelligence organizations’ van het State Department, het leger, marine, luchtmacht en de ‘Joint Staff’.

## *Nieuw-Guineapolitiek Verenigde Staten blijft ongewijzigd*

Soekarno's staatsbezoek is te kenschetsen als het hoogtepunt van de Indonesisch-Amerikaanse betrekkingen in de jaren vijftig. Soekarno werd overal hartelijk ontvangen en maakte op zowel pers als politiek een goede indruk. Hij mocht spreken in het Congres, bezocht Hollywood en kon tussendoor ook nog twee eredoctoraten in ontvangst nemen. In zijn slipstream probeerde een gevolg van dertig zakenlieden en diplomaten onder leiding van de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken Roeslan Abdulgani ondertussen zaken te doen.<sup>121</sup>

Het bleek al snel dat Indonesië en de Verenigde Staten op economisch vlak nader tot elkaar konden komen: de Indonesische delegatie accepteerde nu zelfs graag Amerikaanse technische en financiële hulp ter waarde van 25 miljoen dollar – dat was in de jaren daarvoor wel anders geweest. Het feit dat de regering-Eisenhower hier niet langer politieke voorwaarden aan verbond – althans niet expliciet – heeft daar ongetwijfeld aan bijgedragen. Maar desalniettemin was het een duidelijk teken dat de Amerikaans-Indonesische betrekkingen in een ander, hartelijker vaarwater waren gekomen. Assistent Secretary of State for Far Eastern Affairs Robertson zou naar aanleiding van Soekarno's staatsbezoek verklaren dat *'the picture in Indonesia is more favorable in terms of U.S.-Indonesian relations than it has been for some time.'*<sup>122</sup>

Toch zou de ontmoeting voor beide landen in een domper resulteren, zij het voor de Amerikanen met enige vertraging.<sup>123</sup> De reden: de regering-Eisenhower weigerde om ook maar iets aan haar Nieuw-Guineabeleid te veranderen. Soekarno en Roeslan Abdulgani grepen het bezoek natuurlijk aan om hun zaak in Washington te bepleiten, maar tevergeefs. Dulles gaf hen te kennen dat hij twijfelde aan de morele en juridische claim van Indonesië, aangezien *'the inhabitants are not of the same race as the Indonesians, and from their standpoint the choice appeared to be between Dutch or Indonesian colonialism.'*<sup>124</sup> Dulles en Eisenhower wilden na de Bandungconferentie en de de facto uitschakeling van Masjumi graag de banden met Soekarno en het nieuwe kabinet-Sastroamijoyo versterken, maar niet ten koste van het Nederlandse kolonialisme in Melanesië. Het toont eens te meer aan dat ook zij "Nieuw-Guinea" bleven zien als een apart, op zichzelf staand dossier.

Het is opvallend hoe koersvast de regering-Eisenhower bleef in Nieuw-Guineakwestie in de jaren 1955 en 1956.<sup>125</sup> Noch de Bandungconferentie, noch de vorming van het prowesterse kabinet-Harahap, noch de Amerikaanse *turn* richting Soekarno in de nasleep van de Indonesische verkiezingen konden daar iets aan veranderen.<sup>126</sup> Het wonderlijke van de antikoloniale geest die in de maanden na de Bandungconferentie Washington in zijn greep hield, is dat deze de pro-Nederlandse bias versterkte die reeds vanaf 1949 binnen het State

---

<sup>121</sup> Giebels, *Soekarno*, 123-126.

<sup>122</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. 12 no. 166 p. 286-287: Memorandum from the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Acting Secretary of State, 27/7/1956. Zie ook: MacMahon, *The Limits of Empire*, 85.

<sup>123</sup> Macmahon, 'The Eisenhower Administration and Indonesia', 83-84; Kahin & Kahin, *Subversion as Foreign Policy*, 81.

<sup>124</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. 12 no. 158 p. 268-273: Memorandum of a Conversation, 17/5/1956. Zie ook FRUS, 1955-1957, Vol. 12 no. 129: Memorandum of Discussion at the 271th meeting of the NSC, 22/12/1955: Dulles zegt 'the danger in inviting [Sukarno] would be that he would get us hooked to the Indonesian position with respect to New Guinea.'

<sup>125</sup> Digital National Security Archive: NSC Report 5518: US Policy on Indonesia, 3/5/1955; FRUS, 1955-1957, Vol. 12 no. 96 p. 158-159: Memorandum of a Conversation, 6/5/1955. Zie ook: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 334.

<sup>126</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. 12 no. 108 p. 182-183: Memorandum of a Conversation, 24/8/1955; no. 90 p. 143: Memorandum of a Conversation, 15/3/1955; no. 109 p. 184-185 – noot 6; no. 132, p. 222: Memorandum from the Director of the Office of Philippine and Southeast Asian Affairs (Young) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson), 3/1/1956; no. 146, p. 247: Editorial Note.

Department was waar te nemen. Met de nadruk op het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's beantwoordde Nederland precies aan het type koloniale politiek dat binnen de regering-Eisenhower op dat moment als de weg vooruit werd bestempeld: een progressief beleid, gevoerd door een alleszins capabel westers land en gericht op een zo snel mogelijke emancipatie van de inheemse bevolking; het was precies het beleid waar Dulles met zijn plannen voor een "tegen-Bandung" op zinspeelde.

Het is belangrijk om te benadrukken dat de sfeer in Washington op dat moment weliswaar zeer koloniaalkritisch was, maar niet anti-Europees: Bandung veranderde niets aan de overtuiging dat het aan westerse (lees: Europese) landen was om de resterende koloniën naar zelfstandigheid te leiden. Te midden van alle plannen en visioenen die er op het State Department op dat moment de ronde deden over de toenadering tussen het Westen en de Afro-Aziatische wereld, ergerde Dulles zich ook aan wat hij de eenzijdige interpretatie van kolonialisme door de Afro-Aziatische landen noemde: *'they see colonialism as the domination of white people over colored people but are completely undisturbed when it is a matter (...) of white over white (...), or in other cases, colored over colored, as [I] regard it if Indonesia were to rule over the Melanesians of New Guinea'*, aldus Dulles begin januari 1956.<sup>127</sup>

Dat was in zijn ogen temeer problematisch omdat landen als Indonesië niet half zo capabel en betrouwbaar waren als loyale bondgenoot Nederland. In andere gesprekken die hij in deze periode met zijn ambtenaren voerde, gaf hij te kennen dat hij niet in alle gevallen er tegen zou zijn als Indonesië controle kreeg over Nieuw-Guinea; de *'emergence of a strong and stable government'* zou, zo gaf hij voorzichtig aan, zijn kijk op de zaak misschien kunnen veranderen. Maar hij voegde er direct aan toe dat *'under present conditions for the territory to come under the control of Indonesia was neither in our interests nor in that of the inhabitants of New Guinea.'*<sup>128</sup> Ook het bezoek dat Soekarno in september 1956 aan de Sovjet-Unie bracht, veranderde daar niets aan. Integendeel, dat versterkte eerder de neiging om in te zetten op het behoud van de Nederlandse koloniale presentie in Melanesië.

#### *Amerika en Indonesië: terug naar af*

Het is natuurlijk de vraag of Dulles en Eisenhower met een grotere flexibiliteit op het Nieuw-Guineadossier de verdere toenadering tussen Indonesië en de Sovjet-Unie hadden kunnen voorkomen. Het lijkt goed mogelijk, al dringt zich direct de vervolgvraag op: voor hoe lang? Voor Soekarno en het tweede kabinet-Sastroamijoyo was neutralisme meer dan een tactiek; het was een ideologie, en aangenomen mag worden dat zij, ook als de regering-Eisenhower in 1956 was "om" gegaan op het Nieuw-Guineadossier, op termijn alsnog de banden met de Sovjet-Unie en communistisch China zouden hebben aangehaald.<sup>129</sup>

Wel is zeker dat de Indonesische manoeuvre zeer slecht viel in Washington. Met name bij de politieke top. Eisenhower en Dulles ervoeren Soekarno's bezoek aan Moskou als een klap in hun gezicht. Temeer daar Soekarno daar ruim 100 miljoen dollar aan steun ophaalde: ruim vier maal het bedrag dat hij in Washington had toegezegd gekregen, en eveneens geheel "vrij" besteedbaar! Indonesië mocht ermee doen wat het wilde, zoals wapens kopen waarmee het Nieuw-Guinea zou kunnen aanvallen (zie hoofdstuk 5).<sup>130</sup>

<sup>127</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. 12 no. 132, p. 222: Memorandum from the Director of the Office of Philippine and Southeast Asian Affairs (Young) to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson), 3/1/1956

<sup>128</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. 12 no. 108 p. 182-183: Memorandum of a Conversation, 24/8/1955. Zie verder voor de visie van Dulles onder meer: FRUS, 1955-1957, Vol. 12 no. 109 p. 184-185 – noot 6; no. 129: Memorandum of Discussion at the 271th meeting of the NSC, 22/12/1955; no. 90 p. 143: Memorandum of a Conversation, 15/3/1955; no. 109 p. 184-185 – noot 6; no. 146, p. 247: Editorial Note.

<sup>129</sup> Vergelijk: Giebels, *Soekarno*, 122.

<sup>130</sup> MacMahon, *The Limits of Empire*, 85-86; Kahin & Kahin, *Subversion as Foreign Policy*, 81-82.



Het feit dat de Indonesische politieke elite zo vlak na het hartelijk onthaal in de VS ook de Sovjet-Unie bezocht, maakte een einde aan het Amerikaanse optimisme over de mogelijkheden om de relatie met Indonesië daadwerkelijk te resetten.<sup>131</sup> In de loop van de zomer van 1956 keerde het Indonesiëbeleid van de regering-Eisenhower terug naar zijn oude premissen: Indonesië werd binnen de burelen van het State Department en de CIA weer meer en meer gezien als een front in de Koude Oorlog. Amerika moest voorlopig en zo goed en kwaad als het kon met Soekarno en het tweede kabinet-Sastroamijojo samenwerken, maar de gebroeders Dulles begonnen weer over *regime change* na te denken, waarbij ze nu vooral naar prowesterse kolonels en generaals keken als alternatief voor het leiderschap van Soekarno.<sup>132</sup>

De teleurstelling over de ontwikkeling van Amerikaans-Indonesische betrekkingen stond niet op zichzelf. De hoop en verwachting dat de Bandungconferentie een wezenlijke verandering in de verhoudingen tussen het Westen en de Afro-Aziatische landen mogelijk maakte, kreeg in 1956 meerdere tikken te verwerken. Eerder dat jaar bleek dat de regering-Eisenhower zich ook goed verkeken had op haar mogelijkheden om Egypte uit het vaarwater van de Sovjet-Unie te houden.

Zij had in het najaar van 1955 Egypte aangeboden om de bouw van een dam in de Nijl te bekostigen. De zogeheten Aswandam was het grote prestigeproject van president Nasser: de dam moest een groot deel van Egypte van stroom voorzien en stond daarmee symbool voor de modernisering en vooruitgang die het regime-Nasser Egypte zou brengen.<sup>133</sup> De regering-Eisenhower had echter een voorwaarde gesteld: Nasser moest de wapendeal cancelen die hij in september 1955 gesloten had met Tsjecho-Slowakije, een van de bondgenoten van de Sovjet-Unie, met wiens hulp Moskou zijn invloed in de Derde Wereld probeerde te vergroten.<sup>134</sup>

Conform de principes van het neutralisme hield Nasser beide partijen maanden aan het lijntje, maar in de zomer van 1956 werd duidelijk dat hij de wapens van het Oostblok toch accepteerde. Toen Nasser ook nog diplomatieke betrekkingen met communistisch China aanging, was voor Dulles en Eisenhower de maat vol: om Nasser te tonen dat de regering-Eisenhower een zekere loyaliteit verwachtte in ruil voor de aangeboden hulp, trokken zij in juli 1956 de financiering van de Aswandam weer in.<sup>135</sup>

Deze Amerikaanse represaille maakte duidelijk dat de geest van Bandung Washington niet langer in zijn greep had: de regering-Eisenhower was weer bereid om harde middelen in te zetten tegen de Afro-Aziatische landen en hun loyaliteit desnoods af te dwingen. Maar er was nog iets: Zonder het zelf te beseffen legde zij met deze actie de basis voor de Suezcrisis, die meer nog dan de Bandungconferentie een *game changer* bleek in de betrekkingen tussen het Westen en de Derde Wereld, met name waar het de koloniale kwestie betrof.

---

<sup>131</sup> MacMahon, 'The Eisenhower Administration and Indonesia', 84; Kahin & Kahin, *Subversion as Foreign Policy*, 69-120. Zie ook: FRUS, 1955-1957, Vol. 12 no. 183, p. 311-313; Letter from the Deputy Under Secretary of State for Political Affairs (Murphy) to the Embassy in the Netherlands (Matthews), 17/10/1956.

<sup>132</sup> Zie bijvoorbeeld over een interne discussie over economische sancties tegen Indonesië als 'represaille' op Soekarno's bezoek aan Moskou: FRUS, 1955-1957, Vol. 12 no. 179, p. 303-307; Telegram from the Embassy in Jakarta to the Department of State, 30/9/1956; no. 190, p. 324-32; Telegram from the Department of State to the Embassy in Indonesia, 31/10/1956. Zie ook: MacMahon, *The Limits of Empire*, 85-86. Kahin en Kahin, *Subversion as Foreign Policy*, 80.

84-85.

<sup>133</sup> Dessouki, 'Nasser and the Struggle for Independence', 38.

<sup>134</sup> Warner, 'Review Article: The United States and the Suez Crisis', 305-306; Kissinger, *Diplomacy*, 523; Westad, *The Global Cold War*, 124-125; Gaddis, *We Now Know*, 170-171.

<sup>135</sup> Warner, 'Review Article: The United States and the Suez Crisis,' 306-307; Graubard, *The Presidents*, 386.

# DE SUEZCRISIS

## SUEZ ALS APOTHEOSE

De Suezkwestie is de crisis waarbij alle dominante tendensen samenkomen die medio jaren vijftig rond de koloniale kwestie waren waar te nemen. In de eerste plaats was daar het vertrouwen van Europese koloniale mogendheden als Groot-Brittannië en Frankrijk in de kansen van het kolonialisme in het algemeen en hun imperiale politiek in regio's als Noord-Afrika en het Midden-Oosten in het bijzonder. Dit vertrouwen bleek zo sterk dat de Britse regering-Eden en de Franse regering-Mollet het aandurfdën om in november 1956 een militaire strafexpeditie tegen Egypte te ondernemen. Zij wilden daarmee niet alleen de controle over het strategisch belangrijke Suezkanaal herwinnen, maar ook *regime change* in Egypte bewerkstelligen: zij wilden Nasser politiek elimineren en vervangen door een meer Europees gezind regime.<sup>136</sup>

De interventie was niet denkbaar zonder de spanningen die sinds de Bandungconferentie tussen koloniaal-Europa en de Afro-Aziatische groep waren ontstaan, veelal als gevolg van de nieuwe, agressievere antikoloniale koers die landen als Egypte en Indonesië waren ingeslagen. De Suezcrisis kan met recht de apotheose van die spanningen genoemd worden: het was een *show down* tussen enerzijds de twee voornaamste koloniale machten en anderzijds hun wellicht grootste Afro-Aziatische uitdager van dat moment.

De derde lijn die zich in de Suezkwestie deed gelden, betrof de Amerikaanse worsteling met die eerste twee lijnen in de context van de Koude Oorlog. Of liever gezegd het onvermogen van de regering-Eisenhower om een eenduidige koers uit te stippelen in de snel veranderende internationale omgeving.<sup>137</sup>

Het besluit van de regering-Eisenhower om, na een maandenlange flirt met Nasser, de financiering van de Aswandam ineens weer in te trekken, stak de lont in het kruitvat: het gaf de Egyptische president het ideale excuus om de Frans-Britse Suezkanaalmaatschappij te nationaliseren. Met de tolgelden die met het beheer van de scheepvaart door het kanaal verdiend konden worden, kon Egypte nu zelf, en geheel onafhankelijk van het Westen, de Aswandam financieren. Tegelijkertijd kon Nasser met de nationalisatie zijn strijd tegen het Britse imperialisme in het Midden-Oosten en het Franse kolonialisme in Noord-Afrika verder opvoeren.<sup>138</sup>

Voor de haviken in Londen (waaronder premier Eden, minister van koloniën Lennox-Boyd, minister van Financiën Harold Macmillan, minister voor Commonwealth Zaken Lord Home en minister van Buitenlandse Zaken Selwyn Lloyd) en Parijs (premier Guy Mollet, minister van Buitenlandse Zaken Christian Pineau, minister van Defensie Maurice Bourges-Maunoury en staatsecretaris voor Oorlog Max Lejeune) was het feit dat de regering-Eisenhower represailles durfde te nemen tegen een land als Egypte een teken dat haar benadering van de Derde Wereld weer *back to normal* was. Of, zoals Harold Macmillan het

---

<sup>136</sup> Zie voor Groot-Brittannië: Smith, 'Introduction,' 2-4; Butler, *Britain and Empire*, 131; Kissinger, *Diplomacy*, 533. Voor Frankrijk: Maurice Vaïsse, 'France and the Suez Crisis,' in: Wm Roger Louis and Roger Owen (eds.), *Suez 1956*, 131-143; Connelly, *A Diplomatic Revolution*, 106, 108; Thomas, *The French North African Crisis*, III, 122-124.

<sup>137</sup> Vergelijk: Kissinger, *Diplomacy*, 540.

<sup>138</sup> Ali. E. Hillal Dessouki, 'Nasser and the Struggle for Independence' in: W. Roger Louis and Roger Owen, *Suez 1956. The Crisis and its Consequences* (Oxford: Clarendon Press 189) 31-39; Westad, *The Global Cold War*, 124-125; Simon C. Smith, 'Introduction', in: Simon C. Smith (ed.), *Reassessing Suez 1956: New Perspectives on the Crisis and its Aftermath* (Ashgate 2008) 1-4; Hyam, *Britain's Declining Empire*, 226-229.

verwoordde, dat Amerika, '[would] lie doggo' als zijn belangrijkste bondgenoten militair ingrepen in Egypte.<sup>139</sup>

De verwachting dat de regering-Eisenhower wel 'in haar mand' zou blijven was wellicht een van de redenen waarom de haviken in Londen en Parijs zich geen al te grote zorgen maakten over de reactie van de Sovjet-Unie. Zij gingen ervan uit dat feitelijke Amerikaanse ruggesteun ervoor zorgde dat Moskou de zaak niet op het spits zou durven drijven. Bovendien beschikte de Sovjet-Unie niet over de middelen om Nasser effectief te hulp te komen. Het land had geen bases in de regio en de NAVO controleerde de Middellandse Zee en het luchtruim erboven. Veel meer dan verbaal vuurwerk uit Moskou leken zij niet te verwachten. Pineau zei tegen de Amerikaanse ambassadeur in Parijs dat, in zijn optiek, '[the] Soviet Union would not be prepared to take any effective counter action to protect Egypt.'<sup>140</sup>

### *Suez als Europese strategische misrekening*

Suez als knooppunt van de drie belangrijkste internationale tendensen rond de koloniale kwestie is een manier om de crisis te beschrijven; tegelijkertijd kan de Suezkwestie bestempeld worden als een ordinair misverstand tussen Amerika en de Europese koloniale grootmachten. Toen het Britse en Franse leger op 1 november 1956 tot actie overgingen, bleek hoezeer de Britse en Franse politieke top zich had verkeken op de Verenigde Staten: de regering-Eisenhower reageerde furieus. Zij bleef niet in haar mand. Ze stelde alles in het werk om zo snel mogelijk een einde te maken aan het Brits-Franse machtsvertoon in het Midden-Oosten.

De crux zat hem in de verschillende verwachtingen over de gevolgen van de interventie. De haviken in Londen en Parijs gingen ervan uit dat krachtig militair optreden tegen Nasser het prestige en daarmee de machtspositie van Groot-Brittannië en Frankrijk in het Midden-Oosten en Noord-Afrika per saldo ten goede zou komen. Ze rekenden op felle reacties in de regio – ook in de door hen gecontroleerde gebieden – maar ze leken er ook van uit te gaan dat de storm uiteindelijk wel zou gaan liggen, en dat zij met de verwijdering van Nasser weer het initiatief in handen kregen en als vanouds de toon konden zetten bij het doorvoeren van economische en politieke veranderingen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika.<sup>141</sup>

Binnen de regering-Eisenhower gold een invasie van Egypte op dat moment echter als de slechtst denkbare oplossing voor de Suezkwestie.<sup>142</sup> Eisenhower, Dulles en een meerderheid van de betrokken ambtenaren op het State Department en de CIA waren van mening dat er "iets" gedaan moest worden tegen Nasser. Maar wat precies, daarover bestond geen overeenstemming. Het Aswan-debacle had in Washington voor grote twijfel gezorgd over de manier waarop er met Afro-Aziatische landen als Egypte moest worden omgegaan. Zowel de *soft approach* (het financieren van de dam) als de *hard approach* (het intrekken van de financiering) bleek Nasser niet van de Sovjet-Unie weg te kunnen houden. Het enige waar

<sup>139</sup> Smith, 'Introduction', in: *Reassessing Suez*, 3, 9; Warner, 'Review Article: The United States and the Suez Crisis', 308; Vaïsse, 'France and the Suez Crisis,' in: Wm Roger Louis and Roger Owen (eds.), *Suez 1956*, 142.

<sup>140</sup> Warner, 'Review Article: The United States and the Suez Crisis', 308.

<sup>141</sup> Carlton, *Britain and the Suez Crisis*, 42-48; Thomas, *The French North African Crisis*, III, 115 – 117; Smith, 'Introduction,' in: *Reassessing Suez*, 2. Overigens hadden veel betrokken Britse en Franse ambtenaren en diplomaten grote bedenkingen bij de door de haviken gewenste actie. Zij vreesden dat militair optreden tegen Egypte het Britse en Franse prestige in het Midden-Oosten zou schaden, met alle gevolgen van dien in de context van de Koude Oorlog. Hun bezwaren werden echter door de haviken in de regeringen weggewoven. Zie voor de scepsis onder Britse ambtenaren en diplomaten: Hyam, *Britain's Declining Empire*, 234, 239-240 – ook noot 290, p. 239. Voor hun Franse collega's: Vaïsse, 'France and the Suez Crisis', 131-143.

<sup>142</sup> Hyam, *Britain's Declining Empire*, 235-236; Warner, 'Review Article: The United States and the Suez Crisis', 310, 315.

men het binnen de regering-Eisenhower over eens was, was dat het gebruik van openlijk geweld tegen de in het Midden-Oosten zeer populaire Nasser de westerse positie in de regio verder zou verzwakken. Het kon in Amerikaanse ogen de antiwesterse sentimenten in de Arabische wereld enkel versterken. Bovendien was de kans groot dat de Arabische landen zich meer op de Sovjet-Unie zouden gaan richten, in de hoop dat Moskou hen zou beschermen tegen het “westerse” imperialisme.<sup>143</sup>

Concreter overleg tussen de Amerikaanse en Britse en Franse regering had mogelijk een crisis kunnen voorkomen. Maar de haviken in Parijs en Londen kozen ervoor om geheel buiten de regering-Eisenhower om te handelen, in de vaste veronderstelling dat de Amerikanen, als zij met een *fait accompli* werden gepresenteerd, wel om zouden gaan. Maar dat bleek een fatale misrekening; het feit dat de Britten en Fransen de Amerikaanse hand probeerden te forceren, was voor Dulles en Eisenhower eerder een extra reden om hun bondgenoten hard aan te pakken. Eisenhower voelde zich persoonlijk bedrogen, met name door de Britten, die prat plachten te gaan op de *special relationship* met Amerika. Het was Eisenhower zelf die Dulles de opdracht gaf om de VN tegen Amerika's belangrijkste bondgenoten in stelling te brengen.<sup>144</sup>

Eisenhower en Dulles zagen hun optreden gerechtvaardigd door de felle reacties die de interventie in het Midden-Oosten en Azië opriep. In Jakarta bijvoorbeeld bestormde een woedende menigte de Franse en Britse ambassades.<sup>145</sup> Maar bovenal door het optreden van de Sovjet-Unie: Chroesjtsjov greep zijn kans en wierp zich, althans in woord, op als de grote verdediger van de Egyptische soevereiniteit. Hij dreigde de Franse en Britse regering zelfs met het inzetten van de atoombom. Naar aangenomen mag worden was dat bluff, maar het gaf aan dat de Sovjet-Unie de crisis zo veel mogelijk wilde uitbuiten.<sup>146</sup> Het was voor Eisenhower en Dulles reden te meer om druk te zetten op hun bondgenoten. Ze dreigden onder meer om het Britse pond, dat voor belangrijk deel steunde op de dollar, onderuit te halen.<sup>147</sup>

Geconfronteerd met een dergelijke druk van hun voornaamste bondgenoot staakten Groot-Brittannië en Frankrijk al na enkele dagen de strijd. Daarmee werd duidelijk dat hun poging om in Egypte de trend te keren die de Afro-Aziatische landen na de Bandungconferentie hadden ingezet, op het tegendeel was uitgelopen: niet Nasser maar de leiders van koloniaal Europa hadden het onderspit moeten delven in de *show down*. Het echech was voor Eden reden om het premierschap over te dragen aan Harold Macmillan.<sup>148</sup> Daarmee leverde hij een ironisch en veelzeggend slotakkoord op de Suezcrisis: deze resulteerde niet in *regime change* in Egypte, maar in Groot-Brittannië, de belangrijkste Europese koloniale mogendheid.

---

<sup>143</sup> Smith, 'Introduction,' 7-8; Geoffrey Warner, 'Review Article: The United States and the Suez Crisis', in: *International Affairs* 67, 2 (1991) 314-317; Connelly, *A Diplomatic Revolution*, 108, 119-121; Wm. Roger Louis, 'An American Volcano in the Middle East: John Foster Dulles and the Suez Crisis', in: Louis, *Ends of British Imperialism*, 658-662; Westad, *The Global Cold War*, 125; Graubard, *The Presidents*, 385-386; Weiner, *Legacy of Ashes*, 146-148.

<sup>144</sup> Graubard, *The Presidents*, 385.

<sup>145</sup> ABZ (Nantes) Archives de l'ambassade de la France à Londres, carton 993, lias 9.2 'Indonésie politique extérieure 1953-1958 II' : Télégramme Brionval (Djakarta) à Paris, no 184-187, 7/11/1956; Brionval (Djakarta) à Paris, no 611-AS, 10/11/1956; Brionval (Djakarta) à Paris, no 622-AS, 20/11/1956.

<sup>146</sup> Gaddis, *The Cold War*, 128; Warner, 'Review Article: The United States and the Suez Crisis', 315.

<sup>147</sup> Diane B. Kunz, 'The Economic Diplomacy of the Suez Crisis', in: Wm Roger Louis and Roger Owen (eds.), *Suez 1956*, 215, 225-228; Connelly, *A Diplomatic Revolution*, 119-121; Graubard, *The Presidents*, 385-386.

<sup>148</sup> Hennessy, *Having it so Good*, 450-457.

## TERUG NAAR DE STATUS QUO ANTE?

De grote vraag is natuurlijk welke gevolgen “Suez” had voor de koloniale kwestie (de Nieuw-Guineakwestie in het bijzonder). Het antwoord daarop is lastiger dan het lijkt. Achteraf is de crisis zonder meer aan te wijzen als het scherpste kantelpunt op het internationale front. Vanaf 1956 verloren de koloniale mogendheden steeds meer het initiatief aan de andere spelers, de Afro-Aziatische landen en onafhankelijkheidsbewegingen als de FLN voorop. Op het moment zelf was dat echter niet zo duidelijk. Niet voor de toenmalige beleidsmakers in Europa – en ook niet voor de historici die zich in hun schoenen zetten.

Neem bijvoorbeeld de voor de Europeanen zo cruciale Amerikaanse standpuntbepaling. De vaak gehuldigde stelling dat Suez de antikoloniale aard van de Amerikaanse buitenlandpolitiek definitief aan de oppervlakte bracht, is onjuist.<sup>149</sup> Suez was geen “breuk” in de manier waarop de regering-Eisenhower – die na de voor haar succesvol verlopen verkiezingen van 1956 aan een tweede termijn kon beginnen – de koloniale kwestie benaderde.<sup>150</sup>

De clash met Europa over de invasie van Egypte was immers in alle opzichten uniek: zowel de Europese actie – het ging hier om de gedeeltelijke (en wellicht tijdelijke) *rekolonisatie* van een onafhankelijk land<sup>151</sup> – als de Amerikaanse reactie – volledige dissociatie en oppositie van zijn voornaamste bondgenoten – waren een afwijking van de norm die de twee partijen na de eerste dekolonisatie golf in Azië (1945-1949) stilzwijgend hanteerden: het zo veel mogelijk proberen te handhaven van de koloniale *status quo* in (Noord-)Afrika, de Caraïben en Melanesië. Voor *beide* partijen gold Suez als betreurenswaardige uitzondering op die regel. De crisis gaf, zoals we zullen zien, in beide kampen aanleiding om in te zetten op het uitbreiden en versnellen van politieke hervormingen in de koloniën, maar de spoedige en volledige dekolonisatie zoals die vanaf 1959 vorm kreeg, werd noch door de regering-Eisenhower, noch door de Franse en Britse regeringen voorzien (hoofdstuk 6).

Dat werd in de weken na de Suezcrisis nog maar eens bevestigd in de kwestie-Algerije. Eind december 1956 kreeg een Franse hoge ambtenaar op het State Department van Under Secretary of State Robert Murphy te horen dat de regering-Eisenhower sceptisch was over de mogelijkheden om de FLN met geweld te onderdrukken en Algerije Frans te houden. Maar, zo voegde Murphy eraan toe: *‘we agree to let you try. If you truly believe that you can solve the problem by force, do it but do it quickly. If you succeed, no one will begrudge you for having been too tough. But, if you cannot reestablish calm quickly, then make all the necessary concessions.’*<sup>152</sup>

De nieuwe Amerikaanse zegen voor de Franse Algerijepolitiek was mede ingegeven door de idee om de betrekkingen met Frankrijk te herstellen. Suez was meer dan een pijnlijke Europees-Amerikaanse clash over de aanpak van Bandunkampioenen als Nasser. De crisis had ook een diepe barst geslagen in het onderlinge vertrouwen en daarmee in het westers bondgenootschap tegenover de Sovjet-Unie, de hoeksteen van beider veiligheidsbeleid.<sup>153</sup> Beide partijen was er veel aangelegen om het vertrouwen te herstellen, en de opmerkingen

---

<sup>149</sup> Zie bijvoorbeeld: Niall Ferguson, *Empire. How Britain Made the Modern World* (Londen: Penguin Alan Lane 2003) 347-348, 352; Westad, *The Global Cold War*, 126. Zie voor gelijklopende Nederlandse analyses: Droogelever, *Een daad van vrije keuze*, 314.

<sup>150</sup> Zie ook: Wm. Roger Louis, ‘American Anti-Colonialism, Suez, And the Special Relationship’, in: Louis, *Ends of British Imperialism*, 606-608; Louis, ‘The Imperialism of Decolonization’, 489; Darwin, *The Empire Project*, 611; Kent, ‘United States Reactions to Empire, Colonialism, and Cold War in Black Africa, 1949-1957’, 216; Meriwether, ‘Africa and the Eisenhower Administration’, 181-185.

<sup>151</sup> Vergelijk: Hyam, *Britain’s Declining Empire*, 232.

<sup>152</sup> Connelly, *A Diplomatic Revolution*, 101.

<sup>153</sup> Wall, France, *The United States and the Algerian War*, 59-66; Connelly, *A Diplomatic Revolution*, 99-101.

van Murphy moeten zeker in dat licht gezien worden: het was een teken van goede wil en een poging om Frankrijk via deze voor het land zo belangrijke kwestie gunstig te stemmen.

Maar er was meer aan de hand. Het citaat toont ook duidelijk hoe er eind 1956 in de top van de Amerikaanse regering over koloniale kwesties gedacht werd. Aan de ene kant was er grote twijfel over de haalbaarheid – en tevens de wijsheid – om de Europese soevereiniteit onverkort te handhaven in gebieden als Algerije, waar de bevolking (door de meeste Amerikaanse beleidsmakers) anders dan in bijvoorbeeld tropisch Afrika en Melanesië meer in staat werd geacht om binnen afzienbare tijd verregaande autonomie, en wellicht zelfs volledige zelfstandigheid te dragen. Maar aan de andere kant was er toch ook het vermoeden dat de Fransen misschien toch nog succesvol zouden kunnen zijn – en dat zij in ieder geval nog een kans verdienden. Temeer daar het behoud van de Franse soevereiniteit zou garanderen dat het strategisch gelegen gebied in westerse handen bleef.<sup>154</sup> Met andere woorden: er was na Suez ook in strategisch uiterst delicate koloniale kwesties nog steeds een pro-Europese bias te bemerken in Washington.

Tegelijkertijd was het ook voor de toenmalige Amerikaanse en Europese beleidsmakers duidelijk dat het behoud van de status quo na Suez er niet eenvoudiger op was geworden. De crisis had het prestige van de koloniale mogendheden flink geschaad; de vernedering van de grootmachten Groot-Brittannië en Frankrijk had ook haar gevolgen voor het prestige van België, Portugal en Nederland. Niet alleen tegenover de Afro-Aziatische landen, maar ook tegenover onafhankelijkheidsbewegingen als de FLN (zie hoofdstuk 6). Suez was voor hen niets minder dan een aanmoediging om hun strijd tegen het Europese kolonialisme op te voeren. Temeer daar Suez had getoond waar de Europeanen zwak stonden: in hun betrekkingen met de VS. En tevens hoe die zwakte uitgebuit kon worden: door nadrukkelijk in te spelen op de Amerikaanse vrees voor een toenadering van de Afro-Aziatische landen en onafhankelijkheidsbewegingen tot de Sovjet-Unie.<sup>155</sup>

Daarmee werd ook duidelijk dat Suez de positie van de regering-Eisenhower had verzwakt: de Verenigde Staten bleken waar het de koloniale kwestie betrof chantabel te zijn. Deze conclusie had feitelijk sinds 1945 boven de markt gehangen, maar het was de Suezcrisis die het krachtigste bewijs ervoor leverde. Daarmee kwam de regering-Eisenhower veel meer dan voor 1956 in de positie terecht die ze met haar hoegenaamde neutraliteitspolitiek hoopte te ontlopen: die van arbiter in koloniale kwesties. Nergens werd dat duidelijker dan in de Nieuw-Guineakwestie.

---

<sup>154</sup> Connelly, *A Diplomatic Revolution*, 85.

<sup>155</sup> Vergelijk: Kahin en Kahin, *Subversion as Foreign Policy*, 546-549.

## HOOFDSTUK 5

# Nieuw-Guinea en de waiting game, 1957-1959

Wat had Dulles nu concreet toegezegd op die bewuste oktoberavond in 1958? Dulles had met Luns en ambassadeur Herman van Roijen gedineerd op de Nederlandse ambassade in Washington. Het was een informele bijeenkomst, bedoeld om de nieuwe Nederlands-Amerikaanse fricties omtrent Nieuw-Guinea glad te strijken. Het diner zelf verliep volgens de overlevering in een aangename sfeer. Maar nadat de heren zich terugtrokken met koffie en port op de studeerkamer van de ambassadeur, bekoelde de sfeer. De reden: Luns en Dulles kwamen ter zake. De regering-Eisenhower leverde sinds enkele maanden wapens aan het Indonesische leger. De wapenleveranties waren het Amerikaanse antwoord op de verdere toenadering tussen Indonesië en de Sovjet-Unie in de maanden na de Suezcrisis.<sup>1</sup>

Deze wapens zorgden er echter voor dat het Indonesische leger ook de capaciteiten kreeg om Nederlands Nieuw-Guinea aan te vallen. Luns wilde daarom van Dulles een garantie dat de regering-Eisenhower Nederland te hulp kwam, als Indonesië een poging deed om het betwiste gebied met geweld te annexeren. Deze garantie zou bovendien de vorm moeten krijgen van een publieke Amerikaanse verklaring, zodat er geen enkele misverstand kon ontstaan over de Amerikaanse opstelling tegenover Indonesische agressie. Volgens Van Roijen zou de boomlange Luns Dulles fysiek hebben geïntimideerd en ‘onder zo zware druk [hebben gezet] dat ik mij afvroeg of zulks zich wel met de regels der normale gastvrijheid verdroeg.’<sup>2</sup>

Dulles kwam een week na dato inderdaad met een publieke verklaring op de proppen. Maar deze was alles behalve eenduidig. Hij legde onder meer een verband tussen de Nieuw-Guineakwestie en de crisis rond Taiwan, waarin de regering-Eisenhower had verklaard dat zij een aanval op het eiland door communistisch China met geweld zou beantwoorden.<sup>3</sup> Maar betekende deze associatie dat zij Nederland ook zou beschermen tegen Indonesische agressie? Was dit alles? Had Dulles achter de schermen misschien nog meer steun toegezegd, zoals Luns leek te suggereren?<sup>4</sup> En was dat “meer” misschien vastgelegd in een apart documentje? Waar was dat documentje, ook wel bekend als: het kladje van Dulles? En wat stond daarin? Een belofte van militaire assistentie misschien – of juist de ontkenning ervan?

De “garantie van Dulles”, oftewel de vragen *of en op welke manier* de Verenigde Staten Nederlands Nieuw-Guinea zouden beschermen tegen een Indonesische aanval, is een van de bepalende thema's in de Nieuw-Guineakwestie. In de eerste plaats omwille van de schimmigheid waarmee de zaak vanaf het eerste moment omgeven was. In de tweede plaats omdat de vermeende Amerikaanse steuntoezegging in de late jaren vijftig en vroege jaren zestig uitgroeide tot de basis van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek, of liever gezegd: het vermogen om Nederlands Nieuw-Guinea uit handen van Soekarno te houden. Wie het einde, en vooral het falen, van deze politiek wil begrijpen, kan niet om die netelige en uitentreuren besproken kwestie heen. Datzelfde geldt voor de (eeuwige) vraag of Luns kabinet en Kamer –

---

<sup>1</sup> Stol, ‘Het vodje van Dulles,’ in: *Historisch Nieuwsblad* september 2012 (nr. 9), 34-36.

<sup>2</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 334.

<sup>3</sup> Zie voor een integrale transcriptie van de bewuste Amerikaanse verklaring: De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, bijlage 2. Zie verder: Kersten, *Luns*, 219-224; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 335-337.

<sup>4</sup> HTK, 10/12/1958, p. 445-447.

al of niet bewust – juist en volledig heeft geïnformeerd over de toezeggingen die Dulles op die bewuste oktoberavond heeft gedaan.

#### MISTIG HISTORIOGRAFISCH DEBAT

De vele antwoorden die er sinds de jaren zeventig op deze nauw vervlochten vragen zijn gegeven, hebben de zaak er echter niet gemakkelijker op gemaakt. Het uitgebreide, zeer gevarieerde en zichzelf vaak tegensprekende corpus van academische, populair historische en journalistieke analyses heeft het schizofrene karakter van de garantiekwestie eerder versterkt dan afgezwakt.<sup>5</sup> Datzelfde geldt voor de verzameling van hele en halve citaten, (apocriefe) anekdotes en herinneringen die in de loop van de tijd als “bewijs” voor deze of gene conclusie zijn opgerakeld en aangedragen. Ruim vijftig jaar na dato bestaat er nog steeds geen overeenstemming over wat er destijds precies (toe)gezegd is door de Amerikanen en in hoeverre Luns deze toezeggingen heeft overschat dan wel bewust tegenover kabinet en Kamer heeft overdreven.<sup>6</sup>

Desalniettemin is een duidelijke verschuiving waar te nemen in het debat. Dat gaat sinds het verschijnen van De Geus' *De Nieuw-Guineakwestie* (1984) niet meer over de vraag of Dulles Luns Amerikaanse steun in het vooruitzicht heeft gesteld, maar *welke*, en of de regering-Eisenhower onder Dulles' opvolger Christian Herter (april 1959-januari 1962), en de latere regering-Kennedy de steuntoezeggingen gestand hebben willen doen, zoals Luns eveneens suggereerde.<sup>7</sup> Wat echter nog fier overeind staat, is de conclusie dat de Nederlandse politieke elite, Luns voorop, de kansen op daadwerkelijke Amerikaanse militaire bijstand te rooskleurig inschatte. De nadruk van de analyses ligt, geheel in lijn met de traumathese, nog steeds op de misplaatste hoop en verwachting en naïviteit of “zelfbedrog” die Luns en Den Haag in de kwestie parten speelde. Deze bleken niet minder verblindend dan de emoties die Nederland in de late jaren veertig en vroege jaren vijftig op het dwaze pad van de tweede koloniale bezetting brachten en zouden volgens de bestaande lezing de reden zijn geweest waarom het conflict vanaf 1958 zo hoog kon oplopen.<sup>8</sup>

Het is Luns' interpretatie van de Amerikaanse “garantie” die de historicus Penders heeft doen concluderen dat Luns leed aan een *wishful thinking syndrome*.<sup>9</sup> De diagnose is recent bevestigd door de historici Van der Maar en Meijer in hun biografie van ambassadeur en topdiplomaat Herman van Roijen. Zij hebben het over een ‘*make believe-verhaal*’ van Luns en zijn ‘wensdenken’ dat ook nog eens gedeeld werd door ‘tal van ministers’ binnen de kabinetten-Drees en -De Quay. Temeer daar Luns, aldus Van der Maar en Meijer, de waarde van de Amerikaanse steungarantie weldegelijk en *doelbewust* heeft overdreven tegenover zijn collega's in het kabinet, alsmede de politieke top van de KVP en de Kamer.<sup>10</sup>

Ook auteurs die het beeld van de fabulerende Luns hebben aangevochten, zoals Kersten, Drooglever en Brouwer, zijn geneigd om met Lijphart in de hand te wijzen op het singuliere karakter van de Nederlandse interpretatie van de Amerikaanse steuntoezeggingen.

---

<sup>5</sup> Stol, ‘Het vodje van Dulles,’ 41.

<sup>6</sup> Dit wil absoluut niet zeggen dat de discussie of het onderzoek naar de ‘garantie van Dulles’ en de wijze waarop deze door Luns is voorgeschoteld in Den Haag gestaakt moet worden. Hoeveel historisch handwerk kan opleveren, blijkt wel uit Brouwer en Ramakers *Regeren zonder rood* (2007), waarin Jan Willem Brouwer systematisch Luns opmerkingen in de Eerste en Tweede Kamer, alsmede de Eerste Kamercommissie van Buitenlandse Zaken, analyseert. Brouwer toont daarbij overtuigend aan dat Luns ‘de problemen over de bondgenootschappelijke hulp niet heeft verhuld’ (aldaar p. 238). Zie ook hoofdstuk zeven van deze thesis.

<sup>7</sup> De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 103, 204-208.

<sup>8</sup> Lijphart, *Trauma*, 287-290.

<sup>9</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 336-337, 340-341, 352.

<sup>10</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 336.



Kersten zegt dat Dulles weliswaar impliciet steun tegen een Indonesische aanval had toegezegd, maar dat Luns ‘zichzelf op het verkeerde been [zette] door vooral naar dat aspect te kijken en nauwelijks te letten op de [Amerikaanse] nadruk op een vreedzame oplossing voor het conflict (...).’<sup>11</sup> Drooglever en Brouwer stellen op hun beurt dat Luns in dezen niet alleen verantwoordelijk gehouden kan worden. ‘Voor zover er sprake was van zelfbedrog dan was dit toch een zaak van het kabinet als geheel’, aldus Drooglever.<sup>12</sup> Brouwer concludeert op zijn beurt dat Luns ‘zich weliswaar voortdurend in optimistische zin uitliet, maar hij heeft – voor zover valt na te gaan – de problemen over bondgenootschappelijke steun niet verhuld’ tegenover de Kamer en de ministerraad en kan er daarom ‘niet alleen verantwoordelijk voor worden gesteld dat sommigen tegen beter weten in bleven geloven in Amerikaanse steun.’<sup>13</sup>

Wie de zaak in breder westers kader zet, merkt echter dat ook dit beeld van ‘collectief zelfbedrog’ en ‘tegen beter weten in’ gaat kantelen. Ook de discussie over de garantiekwestie is deels vervormd doordat het tot op heden vooral in het enge frame van de Nederlands-Amerikaans-Indonesische betrekkingen is geanalyseerd. De auteurs De Beus, De Geus en Hellema hebben hun net breder geworpen en de opstelling van Australië en Groot-Brittannië in hun analyse betrokken – overigens zonder daarbij tot wezenlijk nieuwe conclusies te komen.<sup>14</sup> Hun studies geven (samen met het onderzoek naar de Britse en Australische Nieuw-Guineapolitiek van onder meer Tarling, Penders, Hamid en Hiroyuki) echter wel aanleiding om te stellen dat Luns en Dulles (en met hen het kabinet-Drees en de regering-Eisenhower) opereerden in een aanzienlijk breder en complexer speelveld – een speelveld dat belangrijk is voor een juiste duiding van de garantiekwestie en de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek vanaf 1958.

### *Westerse waiting game*

Nederland en de Verenigde Staten waren zonder meer de belangrijkste spelers in de garantiekwestie, maar ook de andere betrokken landen speelden een bepalende rol in de totstandkoming én de instandhouding van de afschrikkingspolitiek die Nederland en de VS tegenover Indonesië voerden vanaf 1958. Er was sprake van een breder westers machtsspel, dat sterk beïnvloed werd door de grote vraag hoe de status quo in koloniale gebieden na de Suezcrisis behouden kon blijven. Temeer daar de koloniale kwestie en de Koude Oorlog na 1956 steeds nauwer met elkaar vervlochten raakten.

De gestaag escalerende Nieuw-Guineakwestie was exemplarisch voor dat bredere vraagstuk en dat was de reden waarom ook Groot-Brittannië, Australië, Frankrijk, België en Portugal zich met de garantiekwestie bemoeiden. Daarnaast raakte de zaak ook nog eens de economische belangen van de meeste westerse betrokkenen: ook de Britse, Franse en Belgische regeringen waren na de Suezkwestie door het Indonesische leger benaderd om wapens te leveren, en hun voornaamste wapenfabrikanten stonden net als hun Amerikaanse concurrenten te springen om die orders te voldoen.

Zo ontwikkelde de Nieuw-Guineakwestie zich in de late jaren vijftig tot een uiterst complexe zaak, die aan zoveel verschillende, vaak tegenstrijdige belangen van de betrokken westerse spelers raakte, dat er, buiten het vrijwillige Nederlandse abandonnement van het gebied, geen snelle oplossing voor de te vinden was. In die context hadden zij een duidelijk gezamenlijk belang: tijd kopen, in de hoop dat er op termijn “iets” zou gebeuren in Indonesië (bijvoorbeeld een prowesterse (leger)coupe) of Nederland (een verandering in koloniaal

---

<sup>11</sup> Kersten, *Luns*, 224, 625. Zie voor een enigszins verwant luidende suggestie: Hellema, *De Karel Doorman*, 52-54, 57-58.

<sup>12</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 368.

<sup>13</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 236-239.

<sup>14</sup> De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 272-288; De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 94-98; Hellema, *De Karel Doorman*, 35-39, 43-45.

beleid) dat de kwestie een andere wending zou geven en mogelijkheden bood voor een oplossing – wat die ook behelzen mocht.

Alle bij het dossier betrokken politici en diplomaten wisten: die tijd kon alleen gekocht worden als Indonesië effectief werd afgeschrikt om Nederlands Nieuw-Guinea aan te vallen. De garantiekwestie werd zodoende de spil van een gelaagde *waiting game* die voortduurde tot 1962 en waar alle westerse bondgenoten op de een of andere manier aan deelnamen. In dat uiterst complexe en in potentie explosieve spel creëerden de verschillende spelers vaak bewust oorlogsmist om zo veel mogelijk opties en bewegingsruimte te behouden, in de eerste plaats tegenover Indonesië, maar ook tegenover elkaar en, in het geval van Nederland, de Kamer en de publieke opinie.

Wie het optreden van Luns en dat van de kabinetten -Drees, -Beel en -De Quay in dit bredere kader plaatst, merkt dat kwalificaties als misplaatste hoop en verwachting oftewel internationaalpolitieke naïviteit de lading niet meer dekken, om maar te zwijgen van al dan niet collectief zelfbedrog en wensdenken. Ze moeten plaats maken voor: spel, tactiek, berekening en collectieve bluf. De belangrijkste betrokken Nederlandse politici in de verschillende kabinetten alsmede de top van de politieke partijen, waren dankzij informatie van Luns volledig op de hoogte van de reikwijdte van de Amerikaanse toezeggingen (alsook die van de steuntoezeggingen van de Britse en Australische regering) en speelden de *waiting game* tegenover Indonesië, en de Kamer en de Nederlandse publieke opinie mee.

Om het uiterst complexe verhaal achter de garantiekwestie goed te snappen, is het nodig om dit verhaal in dit hoofdstuk alsmede de volgende hoofdstukken opnieuw te vertellen, met ruime aandacht voor de Britse, Franse, Belgische en Australische rol. In dit hoofdstuk staat de beginfase centraal: de periode 1958-1959. Dat verhaal begint overigens niet in oktober 1958 in de Nederlandse ambassade in Washington, maar in 1957 in Indonesië, waar Nassers successen in de Suezcrisis diepe indruk hadden gemaakt.

## NATIONALISATIE EN OORLOGSDREIGING

### INDONESIË BRENGT NIEUW-GUINEA OPNIEUW VOOR DE VN

In Indonesië had de Suezcrisis bij zowel de politieke elite als het publiek een diepe indruk gemaakt. Nasser gold er als een held en inspiratiebron. Het was dan ook niet verwonderlijk dat Indonesië in het najaar van 1957 opnieuw probeerde om Nederland via de Algemene Vergadering van de VN onder druk te zetten om de onderhandelingen over de overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea te heropenen. De Afro-Aziatische landen leken na de afstraffing van de grote koloniale mogendheden door de VS en de Sovjet-Unie de wind in de rug te hebben.<sup>15</sup>

Het besluit werd genomen door (weer) een nieuwe regering: het kabinet-Djuanda. Deze ministersclub verschilde in een belangrijk opzicht met alle vorige: hij was door president Soekarno persoonlijk samengesteld uit vertegenwoordigers van alle politieke stromingen in Indonesië. Soekarno was in 1957, na een reeks van politieke incidenten en

---

<sup>15</sup> Giebels, *Soekarno*, 119. Zie ook voor de populariteit van Nasser en het effect van de Suez-kwestie in Indonesië: FRUS, 1955-1957, Vol. 12, no. 316, p. 538: Telegram from the Embassy in Indonesia to the Department of State, 9/12/1957; no. 282, p. 490: Editorial Note, Secretary's staff meeting 6/11/1957; ABZ (Nantes) Archives de l'ambassade de la Franc à Londres, carton 993, lias 9.2 'Indonésie politique extérieure 1953-1958 II' : Télégramme Brionval (Djakarta) à Paris, no 184-187, 7/11/1956; Brionval (Djakarta) à Paris, no 611-AS, 10/11/1956; Brionval (Djakarta) à Paris, no 622-AS, 20/11/1956.

verwikkelingen, erin geslaagd om de macht welhaast volledig naar zich toe te trekken en belangrijke stappen te zetten naar het vervangen van het parlementaire stelsel door een zogeheten ‘geleide democratie’. Daarbij had hij handig gebruikgemaakt van de gedoogsteun van de almaar populairder wordende PKI en vooral: de steun van het leger, dat eveneens teleurgesteld was geraakt in het instabiele Indonesische parlementaire stelsel met zijn aanhoudende politieke crises. De PKI en het leger golden vanaf 1957 als de enige spelers die de positie van de president in het Indonesische krachtenveld nog konden bedreigen.<sup>16</sup>

Dankzij zijn succesvolle machtsgreep was Soekarno in staat om sterker dan ooit zijn stempel te drukken op de Indonesische buitenlandpolitiek. Dat betekende in de eerste plaats dat de strijd om de incorporatie van *Irian* – een strijd die hij meer dan welke ook als een persoonlijke zag – opnieuw een paar tandjes werd opgevoerd. In de aanloop na de debatten in de VN, dreigden Soekarno en verscheidene van zijn ministers niet alleen met de gebruikelijke represailles tegen de Nederlandse economische belangen in het land.<sup>17</sup>

Met de Suezcrisis in het achterhoofd zinspeelden ze nu ook meer dan ooit op de gevolgen voor de Indonesische betrekkingen met het gehele Westen, als Indonesië opnieuw geen gelijk kreeg in de VN.<sup>18</sup> Diplomatieke subtiliteit was daarbij ver te zoeken. De nieuwe minister van Buitenlandse Zaken, Soebandrio, verklaarde bijvoorbeeld dat verwerping door de VN een ‘koude oorlog’ teweeg zou brengen en gevolgen zou hebben ‘die niet alleen de vrede in Azië in gevaar brengen, doch die ook tot een nieuwe wereldoorlog kunnen leiden.’<sup>19</sup>

### *Nederland geeft geen krimp – met succes*

De nieuwe ontwikkelingen in Indonesië en onverbloemde verwijzingen naar de Koude Oorlog, waren voor het kabinet-Drees echter geen reden om van koers te veranderen. In Den Haag bleven de hardliners in Kamer en kabinet de toon zetten, zich daarbij beroepend op hun bekende risico- en kosten-batenanalyses: verregaande economische represailles waren volgens hen niet waarschijnlijk, omdat de Indonesische economie nog steeds te zeer afhankelijk was van het Nederlandse bedrijfsleven. Mocht het toch gebeuren, dan moest Nederland de klap maar incasseren; het betrof dan immers een versnelling van beleid dat Indonesië in hun optiek hoe dan ook zou implementeren.<sup>20</sup> Het was opnieuw Drees die deze visie eind november 1957 het duidelijkst verwoordde tijdens een discussie in de ministerraad met de twijfelaars Zijlstra en Mansholt. Drees bevestigde hun stelling dat het ‘de verhouding ten aanzien van de Nederlandse bedrijven zou verbeteren als Nederland Nieuw-Guinea zou kunnen opgeven,’ maar, zo voegde hij eraan toe ‘dan zou men later toch weer doorgaan, hoewel nationalisatie dan wellicht geleidelijk zou geschieden.’<sup>21</sup>

De standvastigheid van het Nederlandse kabinet werd echter opnieuw in de hand gewerkt door de steun die het kreeg van de andere koloniale landen. De ontwikkelingen in Indonesië hadden ook geen wezenlijke verandering gebracht in de Britse, Franse, Belgische en Australische analyse van de Nieuw-Guineakwestie; Nederland bleef in de ogen van de meerderheid van de betrokken westerse beleidsmakers de geëigende soeverein over het gebied

<sup>16</sup> Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, 548; Anak Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy*, 192, 251-256; Giebels, *Soekarno*, 149-166; Kahin en Kahin, *Subversion as Foreign Policy*, 69.

<sup>17</sup> Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 575-581.

<sup>18</sup> F.J.F.M. Duynstee, *Nieuw-Guinea als schakel tussen Nederland en Indonesië* (Amsterdam: Bezige Bij 1961) 250.

<sup>19</sup> De Geus, *De Nieuw-Guinea kwestie*, 87-88; Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 580; Duynstee, *Nieuw-Guinea*, 252-253.

<sup>20</sup> NIB/DB record 456: notulen ministerraad 7/11/1957; record 458: notulen ministerraad 15/11/1957; record 459: notulen ministerraad 25/11/1957; Huydecoper van Nigtevecht, *Nieuw-Guinea*, 24-28; De Geus, *De Nieuw-Guinea kwestie*, 89; Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 579, 581; Joop de Jong, ‘Den im Dunklen sieht man night’, in: Bert van der Zwan e.a., *In dienst van Buitenlandse Zaken*, 84-85.

<sup>21</sup> NIB/DB record 459: notulen ministerraad 25/11/1957; De Geus, 89; Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 581.

– en in moreel en strategisch opzicht verre verkiesbaar boven Indonesië. Daar kwam nog bij dat de koloniale mogendheden na de Suezkwestie meer dan ooit geneigd waren om in kwesties als Nieuw-Guinea de rijen te sluiten, om te voorkomen dat er precedentes geschapen werden op basis waarvan de VN (lees: de Afro-Aziatische landen via de Algemene Vergadering) zich ook met andere koloniale kwesties kon gaan bemoeien. Dit betekende dat het kabinet-Drees feitelijk al voordat de debatten begonnen, verzekerd was van succes in het dwarsbomen van Indonesië.<sup>22</sup>

Er was slechts één maar aan de nieuwe Nederlandse overwinning: de regering-Eisenhower verleende deze keer geen actieve steun bij het torpederen van het Indonesische initiatief. Dulles was dit aanvankelijk wel van plan. Hij was persoonlijk getergd door de openlijke chantagepolitiek van de nieuwe Indonesische regering en wilde voorkomen dat de regering-Eisenhower ‘*would seem to be rewarding Sukarno while he was flirting with the communists.*’<sup>23</sup> De Suezcrisis had Amerika wat dat betrof genoeg schade berokkend en hij vond het nu zaak om de epigonen van Nasser duidelijk te maken dat de VS zich niet liet uitspelen tegenover zijn Europese bondgenoten.<sup>24</sup>

Dulles liet zich echter te elfder ure van zijn voornemen afbrengen door onderminister Robertson en de Bureau of Far Eastern Affairs. Zij vreesden dat Amerikaanse steun voor het ondermijnen van het Indonesische initiatief, anders dan in 1954, niet geheim kon blijven. De heftige Indonesische reacties die onherroepelijk zouden volgen, zouden volgens hen enkel de PKI en de Sovjet-Unie in de kaart spelen.<sup>25</sup> Het was een argument waar Dulles moeilijk om heen kon, maar dat betekende niet dat hij anders over de merites van de zaak was gaan denken. Integendeel: hij zag in de opmars van de PKI en het feit dat Soekarno steeds meer op die partij steunde – de PKI was praktisch de enige politieke partij in Indonesië die Soekarno’s geleide democratie een warm hart toe droeg – eerder reden om de status quo in de Nieuw-Guineakwestie te beschermen. Als er al iets moest veranderen, dan was dat volgens Dulles het regime in Jakarta. Samen met zijn broer, CIA-chef Alan Dulles, en verschillende dissidente Indonesische politici en militairen was hij op dat moment al druk doende om dat doel te realiseren (zie beneden).<sup>26</sup>

## NATIONALISATIE VAN NEDERLANDSE BEDRIJVEN

In het licht van wat volgde op de nieuwe Indonesische diplomatieke nederlaag werpt zich automatisch de vraag op: wat als...? Wat als het kabinet-Drees zich inschikkelijk had getoond en in 1957 gesprekken was aangegaan met Indonesië over de overdracht van westelijk Nieuw-Guinea? Wat als de bondgenoten Nederland niet hadden gesteund in het handhaven van de harde lijn tegenover Indonesië? Was de nationalisatie van de Nederlandse bedrijven

---

<sup>22</sup> FRUS, 1955-1957 Vol. 12 no. 301, p. 518: Memorandum of Conversation, 27/11/1957; NIB/DB record 4123: Memo DIO/PZ 30/11/1957; ABZ (Den Haag) codearchief ministerie 1955 -1964, map 2730: codebericht Schurman 504 aan ministerie, 25/11/1957; Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 116.

<sup>23</sup> Citaat uit: FRUS, 1955-1957, Vol. 12, no. 282, p. 490: Editorial Note, Secretary’s staff meeting, 6/11/1957. Zie verder voor Indonesische chantage direct aan het adres van de regering-Eisenhower: FRUS, 1955-1957, Vol. 12, no. 284, p. 493: Memorandum of a conversation between the Indonesian Ambassador (Moekarto) and the Deputy Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Jones), 12/11/1957; no. 286, p. 496-500: Telegram of the Embassy in Indonesia (Allison) to the Department of State, 15/11/1957; FRUS, 1955-1957, Vol. 12, no 290, p. 503: Memorandum of Conversation, Department of State, Washington 18/11/1957; De Geus, *De Nieuw-Guinea kwestie*, 87-88.

<sup>24</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. 12, no 290, p. 503: Memorandum of Conversation, 18/11/1957.

<sup>25</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. 12 no. 297 p. 515-515: Telegram from the Department of State to the Mission at the UN, 25/11/1957 – zie ook aldaar noot 3; Van der Maar en Meijer, *Herman Van Roijen*, 323.

<sup>26</sup> Kahin & Kahin, *Subversion as Foreign Policy*, 84-106.

dan voorkomen? Want dat was wat er gebeurde daags na de behandeling van de Nieuw-Guineakwestie in de VN.

Het is een vraag die, net als alle wat-als-vragen rond de koloniale kwestie, moeilijk te beantwoorden is. Feit is: we weten het niet. We weten überhaupt weinig van de achtergronden van de gebeurtenissen die in de eerste week van december 1957 in Indonesië plaatsvonden en – omwille van het samenvallen met het bekende volksfeest – bekend werden onder de noemer Zwarte Sinterklaas. In de loop van die week werden de meeste grote en kleine ondernemingen in Indonesië door groepen Indonesiërs bezet. Het Indonesische leger plaatste de Nederlandse bedrijven vervolgens onder controle, waarna Soekarno ze eind 1958 formeel nationaliseerde.<sup>27</sup>

Het is echter tot op de dag van vandaag onduidelijk in hoeverre deze acties op aangeven van de Indonesische politiek hebben plaatsgevonden. Op het eerste gezicht lijkt dat het geval te zijn geweest. Er is een directe lijn te trekken tussen de bezettingen en de dreigementen van het kabinet-Djuanda en vooral Soekarno, die in 1957 eindelijk genoeg macht had om deze waar te maken. Soekarno heeft het later ook vol bravoure bevestigd: het gebeurde allemaal op zijn initiatief!<sup>28</sup> De zaak blijkt echter bij nader inzien niet zo eenduidig. De beschikbare bronnen spreken vooral van spontane acties van woedende groepen Indonesiërs die, na het bekend worden van de nieuwe nederlaag in de VN, het heft in eigen hand namen.

Volgens die lezing waren de regering-Djuanda en Soekarno wellicht van plan om een deel van het Nederlandse bedrijfsleven onder controle te stellen – dit om de druk op Nederland verder te vergroten – maar durfden zij het, met het oog op de gevolgen voor de Indonesische economie, (nog) niet aan om *alle* Nederlandse bedrijven in een klap over te nemen. Het plan – als zij dat al daadwerkelijk in gang hebben gezet – liep echter volledig uit de hand en genereerde zijn eigen dynamiek. Niet enkele, maar praktisch alle bedrijven werden bezet.

Om hun politieke geloofwaardigheid te behouden tegenover de “straat” zagen Soekarno en zijn kabinet zich gedwongen om ook aan de “spontane” bezettingen hun zegen te geven.<sup>29</sup> Dit gold helemaal voor de president, die sinds 1950 als geen ander publiekelijk had opgeroepen tot acties tegen de Nederlandse bedrijven in het land. Of er toch meer achter zat, zoals Soekarno beweerde, zal nader onderzoek in de Indonesische archieven hopelijk uitwijzen.

De gevolgen van Zwarte Sinterklaas waren direct merkbaar. In de eerste plaats in Indonesië zelf. De nationalisatie leidde tot chaos. Het scheepvaartverkeer tussen de eilanden – dat tot dan volledig in handen was van de Koninklijke Paketvaart Maatschappij – kwam stil te liggen, en daarmee een groot deel van de binnenlandse handel en economie; op het dichtbevolkte Java dreigde hongersnood omdat de distributie van levensmiddelen stokte.<sup>30</sup>

Daarnaast grepen verschillende Indonesische politici en militairen uit Sumatra en Sulawesi de chaos aan om in opstand te komen tegen het regime-Soekarno. De oorzaken van deze opstanden waren velerlei (economisch, politiek, etnisch), maar de belangrijkste was groeiende onvrede over de dominante positie die Java (het dichtstbevolkte en daardoor machtigste eiland) sinds de realisatie van de eenheidsstaat in 1950 binnen het Indonesische politieke bestel innam.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup> Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 583-584.

<sup>28</sup> Giebels, *Soekarno*, 169.

<sup>29</sup> Zie bijvoorbeeld: FRUS, 1958, Vol. 17, no. 3, p. 7: Memorandum of Conversation 2/1/1958. Zie ook: Thee Kian Wee, 'Indonesianization. Economic aspects of decolonization in Indonesia in the 1950s,' in: J. Thomas Lindblad and Peter Post (eds.), *Indonesian economic decolonization in regional and international perspective* (Leiden: KITLV Press 2009) 29-30; Ambang Purwanto, 'Economic decolonization and the rise of Indonesian military business,' in: Lindblad and Post, *Indonesian economic decolonization*, 51-52; Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 583-587; Giebels, *Soekarno*, 169-173.

<sup>30</sup> Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 587; Giebels, *Soekarno*, 174.

<sup>31</sup> Anak Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy*, 259-260.

In de tweede plaats betekende de nationalisatie van de Nederlandse bedrijven een nieuw en radicaal breekpunt in zowel de Nederlands-Indonesische betrekkingen als de Nieuw-Guineakwestie. Om te beginnen zorgde Zwarte Sinterklaas ervoor dat de meeste van de ruim 46.000 Nederlanders die na de soevereiniteit in Indonesië waren gebleven het land eveneens de rug toekeerden.<sup>32</sup> Daarmee verdween ook de laatste belangrijke, fysieke schakel tussen Nederland en Indonesië; er was na 1957 praktisch niets meer wat beide landen met elkaar verbond – niets anders dan een turbulent en in veel opzichten tragisch verleden.

Minstens zo belangrijk was dat de nationalisatie nauwelijks effect had op de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek. Het kabinet-Djuanda suggereerde onderhands aan het kabinet-Drees dat de nationalisatie gedeeltelijk teruggedraaid kon worden als Nederland alsnog bereid was om de onderhandelingen over de overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea te heropenen. Maar dit aanbod werd, andermaal op aangeven van de *hardliners* afgeslagen. Berichten van het Hoge Commissariaat in Jakarta dat de Indonesische regering de acties niet onder controle had gehad, bevestigden hun stelling dat er met de Indonesische politieke elite geen zaken konden én mochten worden gedaan.<sup>33</sup>

Los nog van de vraag of Soekarno en het kabinet-Djuanda überhaupt wel bij machte waren om de nationalisatie terug te draaien, zorgde de chaos in Indonesië ervoor dat de strategische en vooral morele aspecten van de Nieuw-Guineakwestie sterker dan ooit naar voren kwamen: de teneur van de heftige reacties die in Den Haag in december 1957 in het parlement en de pers te horen waren, was dat het strategische eiland en zijn unieke bevolking niet mochten worden uitgeleverd aan het Soekarno-regime, dat flirtte met de communisten in binnen- en buitenland, internationale rechtsregels en fatsoensnormen schond, en bovendien de krachten die het met zijn jarenlange volksmennerij had opgeroepen niet langer onder controle had, met alle gevolgen van dien voor de economische en politieke stabiliteit van het land.<sup>34</sup>

Het waren bekende standpunten, maar toch zorgden ze samen met de nationalisatie van de Nederlandse bedrijven voor een verdere escalatie van de Nieuw-Guineakwestie: nu duidelijk werd dat Den Haag zelfs niet voor de zwaarst mogelijke economische chantage zwichtte, raakten de middelen die de Indonesische politiek ter beschikking stonden om Nederland aan de onderhandelingstafel te krijgen uitgeput. Wat overbleef, was dreigen met oorlog. Soekarno verklaarde in december publiekelijk dat hij hoe dan ook *Irian* zou bevrijden van het Nederlandse koloniale juk, desnoods met geweld.<sup>35</sup>

## NAVO IN ACTIE: EEN GENTLEMEN'S AGREEMENT

### NEDERLAND SCHAKELT DE NAVO IN

In Den Haag mocht de nationalisatie dan wel als onvermijdelijk en onomkeerbaar beschouwd worden, het kabinet-Drees weigerde om zich er zonder slag of stoot bij neer te leggen. Dat

---

<sup>32</sup> NIB/DB record 7133: Geheim bericht Gouverneur Van Baal aan Den Haag 'Psychologische Oorlogsvoering van Indonesië tegen Nederland' d.d. 28/1/1958; Duynstee, *Nieuw-Guinea*, 256.

<sup>33</sup> Meijer, *Den Haag- Djakarta*, 585-589, 598-599.

<sup>34</sup> NIB/DB record 7133: Geheim bericht Gouverneur van Baal aan Den Haag 'Psychologische Oorlogsvoering van Indonesië tegen Nederland' d.d. 28/1/1958; Duynstee, *Nieuw-Guinea*, 268-270; Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 585; De Geus, *De Nieuw-Guinea kwestie*, 92; Kersten, *Luns*, 210-212; Tarling, *Britain and the West New Guinea Crisis*.

<sup>35</sup> NIB/DB record 463: notulen ministerraad 6/12/1957; record 465: notulen ministerraad 10/12/1957; FRUS, 1958, Vol. 17, no. 14, p. 29; Memorandum of Conversation 7/2/1958; De Geus, *De Nieuw-Guinea kwestie*, 93.

gold ook voor de nieuwe, oorlogszuchtige dreigementen van Soekarno. Het kabinet richtte zich daarbij zoals altijd op de westerse bondgenoten. Die werden nu echter niet alleen bilateraal benaderd, maar ook via de Noord-Atlantische Raad (NAR): het permanente overlegorgaan van de NAVO, dat wekelijks zitting hield in Parijs. Hiervoor had het kabinet twee redenen.

De eerste had te maken met de Suezcrisis. De fricties over Suez hadden in zowel de VS als West-Europa de behoefte gewekt om de onderlinge communicatie – met name over koloniale en aanverwante zaken – te verbeteren en de NAR leek daarvoor voor het geijkte instituut.<sup>36</sup> Door de Nieuw-Guineakwestie ook in de NAR op tafel te leggen, hoopte het kabinet-Drees op deze geest van overleg te kapitaliseren en de bondgenoten sneller in stelling te kunnen brengen tegen Indonesië.

Daarnaast bood de NAR de mogelijkheid om middels *peer pressure* van de koloniale partners (Groot-Brittannië, Frankrijk, België en Portugal) ook de andere NAVO-leden – zoals West-Duitsland, Italië, maar vooral de Verenigde Staten – gemakkelijker onder druk te zetten om krachtig stelling te nemen tegen Indonesië.<sup>37</sup> Het kabinet-Drees had namelijk twee doelen die niet gemakkelijk te verwezenlijken waren, zeker als het deze enkel via bilaterale weg zou nastreven: het wilde dat zo veel mogelijk westerse landen afzagen van het overnemen van de Nederlandse handelsposities in Indonesië, in ieder geval totdat Jakarta de Nederlandse bedrijven schadeloos had gesteld.<sup>38</sup>

Daarnaast wilde het kabinet, in de woorden van Luns, dat ‘alle NATO-partners op grond van een soort “understanding” of “gentlemen’s agreement” – derhalve geen formeel embargo – “for the time being” geen wapentuig aan Indonesië te leveren, waardoor tijd wordt gegund om in de toestand aldaar meer klaarheid te brengen.’<sup>39</sup>

De verzoeken waren in strategisch opzicht problematisch: het kabinet-Drees verzocht de bondgenoten feitelijk om Indonesië zowel economisch als militair te boycotten; het ging weliswaar om een tijdelijke en informele boycot, maar deze was in de context van de Koude Oorlog niet minder gevaarlijk dan een formele. Hoe kort ook van duur, het speelveld werd ermee geheel opengelegd voor de Sovjet-Unie. De kwestie was nog lastiger omdat de westerse landen niet alleen met de Sovjet-Unie concurreerden, maar ook met elkaar, zowel waar het ging om het overnemen van de posities van de Nederlandse bedrijven (en hun producten, bijvoorbeeld de genationaliseerde oogsten van Nederlandse thee- en tabaksplanters) als het leveren van materieel aan het Indonesische leger.

De complexiteit kwam het meest pregnant naar voren in de kwestie van de wapenleveranties. Dankzij de kredieten die Soekarno bij zijn reizen naar de VS en de Sovjet-Unie in 1956 had opgehaald, hadden Indonesische militaire handelsmissies inmiddels in zowel de Sovjet-Unie, het Oostblok (Tsjecho-Slowakije), de VS als West-Europa in kunnen tekenen op allerlei modern materieel. Het ging daarbij om serieuze orders, omdat alle onderdelen –

---

<sup>36</sup> ABZ (Den Haag) Archief Directie Atlantische Veiligheid 1955-1964, map 00519: Codebericht Van Voorst N77 aan ministerie, 15/11/1957; Codebericht Van Kleffens N721 aan ministerie, 16/11/1957; ABZ (Parijs) série Asie-Océanie 1944-1967, carton 122: Note Direction Générale des Affaires Politiques, 4 AS, 1/3/1958; NA, notulen ministerraad, 25/11/1957.

<sup>37</sup> ABZ (Den Haag) Archief Directie Atlantische Veiligheid 1955-1964, map 00519: Codebericht Luns 15 aan GNV Parijs, 1/3/1958.

<sup>38</sup> NA, notulen ministerraad, 25/11/1957; NIB/DB record 463: notulen ministerraad 6/12/1957; record 465: notulen ministerraad 10/12/1957; FRUS, 1958, Vol. 17, no. 14, p. 29: Memorandum of Conversation 7/2/1958; De Geus, *De Nieuw-Guinea* kwestie, 93.

<sup>39</sup> ABZ (Den Haag), archief Ambassade Brussel, Geheime Stukken 1955-1964, doos IV: Codebericht Luns 15 aan GNV Parijs 1/3/1958.

marine, land- en luchtmacht – zeker waar het zwaar materieel betrof nog nauwelijks waren uitgerust.<sup>40</sup>

Dit betekende dat een informeel westers wapenembargo niet alleen het risico vergrootte dat Indonesië zich in militair opzicht volledig op het Oostblok zou richten (en zich daarmee afhankelijk zou maken van de Sovjet-Unie), maar ook dat de eigen (wapen)industrie van individuele NAVO-landen grote orders mis zou lopen. Dat waren flinke offers voor het behoud van het Nederlandse kolonialisme in Melanesië. De grote vraag was dan ook: zou Nederland alle NAVO-partners mee kunnen krijgen?

## TWEE DOSSIERS

Het antwoord op de bovengenoemde vraag: ja en nee. De bondgenoten benaderden de complexe zaak aan de hand van het tweesporenbeleid dat ze feitelijk sinds het begin van de Nieuw-Guineakwestie hanteerden, en dat vanaf 1956 – na het einde van de Nederlands-Indonesische Unie – als onuitgesproken doch nadrukkelijke leidraad gold. De Nederlandse verzoeken werden behandeld als onderdelen van de aparte dossiers: de Nederlandse economische positie in Indonesië en de kwestie Nieuw-Guinea.

Dit betekende in de eerste plaats dat zij het verzoek om de eigen bedrijven ervan te weerhouden om de posities en de in beslaggenomen producten van hun Nederlandse concurrenten over te nemen (totdat Indonesië deze schadeloos had gesteld) naast zich neer legden. Zij beschouwden Indonesië als een vrij jachtterrein, waarop Nederland nu definitief was uitgespeeld en dus ook niet langer de spelregels kon beïnvloeden. Ook de Britten, die van alle bondgenoten om strategische redenen op dit punt de meeste terughoudendheid hadden getoond (zie hoofdstuk 4), zagen geen reden meer om Nederland op dit dossier te ontzien. Laat staan om Britse bedrijven te beperken in hun jacht op succes op de vrijgekomen en lucratieve Indonesische markt.<sup>41</sup> Belgische bedrijven liepen, niet geheel onverwacht, voorop. Antwerpse handelshuizen raakten vanaf 1958 in een felle concurrentiestrijd verwickeld met verschillende Duitse rivalen om de thee- en tabaksoogsten van Nederlandse bedrijven op te kopen, en de handel in deze specifieke producten naar Antwerpen overgeplaatst te krijgen.<sup>42</sup>

Het gebrek aan loyaliteit van de Europese koloniale partners was een flinke domper voor het kabinet-Drees. Temeer daar het regime-Soekarno eruit zou kunnen afleiden dat zij ook niet langer bereid waren om Nederland in de kwestie Nieuw-Guinea te steunen. Maar zo ver zou het niet komen. Want juist waar het de Nederlandse tweede koloniale bezetting in Melanesië betrof, bleken de bondgenoten vierkant achter Nederland te blijven staan. De koloniale partners – Groot-Brittannië, Frankrijk, België en Portugal (dat in de beslotenheid van de NAVO weer van zich horen liet; zie ook hoofdstuk 3) – waren alle bereid om aan het Nederlandse verzoek om voorlopig geen wapens aan Indonesië te leveren gehoor te geven en tevens om het in de NAR te verdedigen.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> ABZ (Den Haag), archief Ambassade Brussel, Geheime Stukken 1955-1964, doos IV: Codebericht Vosvansteenwijk 140 aan ministerie, 14/4/1958. Zie ook: Giebels, *Soekarno*, 177.

<sup>41</sup> ABZ (Nantes) Archives de l'ambassade de la France à Londres carton 993, map 9.2 'Indonésie politique extérieure 1958-1959 no 2' : J.Tiné (Londres) à ministre des Affaires Etrangères, 575/AS, 21 avril 1958.

<sup>42</sup> Stol, 'Trouwe koloniale bondgenoten,' 96-98; Stol, 'De enige zekere bondgenoot,' 32; Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 625, noot 176

<sup>43</sup> **Zie voor de opstelling van de bondgenoten, waaronder België en Portugal, en de verschillende argumenten die zij hanteerden:** ABZ (Den Haag), archief Ambassade Brussel, Geheime Stukken 1955-1964, doos IV: Codebericht Teixeira 11 aan ministerie, 8/1/1958; Codebericht Beyen 49 aan ministerie, 5/2/1958; Codebericht Van Kleffens N 20 aan ministerie, 12/2/1958; NIB/DB record 6314 – slotnoot: Luns 3 aan GNV Parijs 1/2/1958; NIB/DB record 6320: Codebericht Van Kleffens N 30 aan ministerie, 6/3/1958. **Zie verder voor Groot-Brittannië:** Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 145-146. **Zie verder voor Frankrijk:**



De Britse, Franse, Belgische en Portugese permanente vertegenwoordigers in de NAR (de “ambassadeurs” bij de NAVO) erkenden namens hun regeringen dat het voorlopig stopzetten van de wapenhandel met Indonesië de Sovjet-Unie in de kaart kon spelen, en in potentie zeer nadelig was voor de eigen industrie (en die van de andere NAVO-leden). Maar zij meenden dat deze risico’s voorsnog genomen moesten worden om de Nederlandse positie op Nieuw-Guinea te beschermen. Zij handelden in de eerste plaats uit solidariteit met bondgenoot Nederland, en tevens uit solidariteit met Australië, dat eveneens bij verschillende NAVO-leden erop had aangedrongen om voorlopig geen wapens aan Indonesië te leveren.

Daarnaast waren er de opstanden in Indonesië. Die leken begin 1958 een kans te bieden op prowesterse *regime change* in Indonesië, omdat verschillende prominente gematigde politici, waaronder de voormalige premiers Natsir en Harahap, partij kozen voor de rebellen.<sup>44</sup> De wens om hen een kans te geven, was voor de bondgenoten een additionele reden om hun wapenindustrie voorlopig geen exportvergunningen voor Indonesië te verstrekken.

Een derde motief om Nederland in deze zaak tegemoet te komen was de vrees voor precedentschepping. Als de Britse, Franse, Belgische en Portugese regering Nederland (en Australië) in deze kwestie afvielen, kon dat ook gevolgen hebben voor hun eigen onderhandelingspositie binnen het bondgenootschap zodra zij zelf met een verwant probleem geconfronteerd werden. Voor Frankrijk was dat al het geval. De regering-Gaillard had op dat moment haar handen vol aan Tunesië, dat in 1956 weliswaar formeel protectoraat af was (zie hoofdstuk 6) maar door de Franse politieke en militaire elite nog steeds als Franse invloedssfeer werd beschouwd. De Tunesische regering probeerde zich echter vanaf 1957 via het sluiten van wapendeals met de VS, Groot-Brittannië, België en de SU langzaam maar zeker aan de Franse wurggreep te ontworstelen, en dat zorgde ervoor dat de Franse regering de krachtigste sponsor werd van het Nederlandse verzoek om een voorlopige wapenboycot van Indonesië.<sup>45</sup>

Een andere factor die op dit punt in het voordeel van Nederland werkte, was het optreden van de invloedrijke Belgische staatsman Paul-Henri Spaak. Hij was in 1957 secretaris-generaal van de NAVO geworden, en leidde in die hoedanigheid de wekelijkse besprekingen in de NAR. Spaak was een persoonlijk voorvechter van solidariteit tussen de Europese landen (in het kader van de Europese Integratie) en de koloniale mogendheden (mede met het oog op Belgisch Congo) en Nederland en België in het bijzonder (ook omwille van de Benelux-samenwerking). Sinds de Suezcrisis was hij er bovendien als geen ander op uit om de communicatie en strategisch overleg met de regering-Eisenhower te verbeteren en uit te breiden in de context van de NAVO.<sup>46</sup> Spaak zag de Nieuw-Guineakwestie als een kans om aan deze wensen gestalte te geven. Hij moedigde Luns’ verzoek om een *gentlemen’s agreement* of *common understanding* te realiseren met alle autoriteit van secretaris-generaal aan, en slaagde er uiteindelijk in om het gerealiseerd te krijgen; mede dankzij zijn kordate optreden besloten de westerse landen in maart 1958 in de NAR om voorlopig geen wapens aan Indonesië te leveren.<sup>47</sup>

---

ABZ (Nantes) Archives de l’ambassade de la France à La Haye, carton 179, ‘Indonésie 1958’ Note Direction générale des affaires politiques – A-O, 1/3/1958; ABZ (Parijs) série Cabinet du Ministre Couve de Murville; carton 10 ‘Extrême Orient’: Note pour le Ministre, AS Indonésie, p. 6-7, 3/7/1959 NIB/DB record 6320: Codebericht Van Kleffens N 30 aan ministerie, 6/3/1958.

<sup>44</sup> Anak Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy*, 259-260.

<sup>45</sup> Connolly, *A Diplomatic Revolution*, 149-151; Stol, ‘De enige zekere bondgenoot,’ 28.

<sup>46</sup> Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek*, 417-418; Stol, ‘Trouwe koloniale bondgenoten’ 92-93; Michel Dumoulin, *Spaak* (Bruxelles: Racine 1999) 537-540, 545-557.

<sup>47</sup> Stol, ‘Trouwe koloniale bondgenoten’, 97-98; NA, notulen ministerraad, 25/11/1957; NIB/DB record 6320: Codebericht Van Kleffens 30 aan ministerie, 6/3/1958; record 6702 – inleidende noot.

De *gentlemen's agreement* was een succes voor het kabinet-Drees en een duidelijk teken dat Nederland de harde lijn tegenover Indonesië voorlopig kon handhaven. Het was echter een breekbaar succes: de herenafpraak had geen enkele formele status en was daarmee geheel afhankelijk van goede wil. Als een van de bondgenoten alsnog tot de conclusie kwam dat het economisch of strategisch voordeliger was om *wel* wapens te leveren aan Indonesië, mocht verwacht worden dat de anderen snel zouden volgen.

De regering-Eisenhower was, zoals zo vaak, de meest onzekere factor. De Amerikaanse PV in de NAR had de *gentlemen's agreement* niet tegengehouden, maar had zich in de discussies daarover uiterst terughoudend opgesteld.<sup>48</sup> Daarmee maakte hij duidelijk dat de regering-Eisenhower niet bijster enthousiast was om zich te laten binden door haar bondgenoten, ook al betrof het slechts een informele afspraak.

Zijn zwijgen verborg opnieuw een hoop twijfel. In Washington werd er andermaal geworsteld met de kwestie. De Amerikaanse Chiefs of Staff waren er inmiddels sterk voor geporteerd om Indonesië van wapens te voorzien, al was het maar een zogenoemde *token delivery*. Het was in hun ogen de manier om de banden met het Indonesische leger te versterken en te voorkomen dat het land onder impuls van Soekarno en de PKI verder naar de Sovjet-Unie zou opschuiven. Binnen het State Department konden ze op steun rekenen van onderminister Robertson en de ambtenaren van het Bureau of Far Eastern Affairs, maar Dulles hield het voorstel voorlopig tegen, omdat hij Nederland in de Nieuw-Guineakwestie wilde blijven ontzien.<sup>49</sup>

Daarnaast zagen hij en zijn broer Alan Dulles in de opstanden in Sumatra en Sulawesi de kans om zich van Soekarno te ontdoen – en ook dat was voor hen een reden om het Indonesische leger voorlopig niet te bewapenen. De CIA had al voor Zwarte Sinterklaas contact gelegd met verschillende dissidente politici en militairen, en toen deze in december zich daadwerkelijk openlijk tegen Jakarta keerden, konden zij rekenen op aanzienlijke Amerikaanse financiële en materiële (wapens, vliegtuigen, bombardementen) steun. Het ging allemaal met zogeheten door de CIA geleide *covert actions*, maar het was zeker binnen het NAVO-bondgenootschap een publiek geheim dat de regering-Eisenhower partij had gekozen tegen Soekarno in de Indonesische burgeroorlog. Temeer omdat ook de Britse, Australische en verschillende pro-westerse regeringen in de regio, zoals de Taiwanese en de Filipijnse, de opstandelingen en de CIA in het diepste geheim steun verleenden.<sup>50</sup>

Maar dit alles betekende niet dat Dulles zich gebonden achtte aan de *gentlemen's agreement*: hij had de constructie ervan weliswaar doorgang laten vinden, maar hij vond ook dat Amerika alsnog wapens moest kunnen leveren aan het Indonesische leger als de omstandigheden daarom vroegen, bijvoorbeeld als de opstand tegen Soekarno ondanks alle westerse hulp zou falen. Modern Amerikaans militair materieel was in dat geval het geijkte smeermiddel waarmee de banden met het regime-Soekarno weer aangehaald konden worden.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> NIB/DB record 6702: inleidende noot.

<sup>49</sup> Kahin & Kahin, *Subversion as Foreign Policy*, 82.

<sup>50</sup> FRUS, 1955-1957, Vol. 12, no. 314, p. 534-535: Message from the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Embassy in Indonesia, 7/12/1957. In de General Guidelines werd gesteld: '*The considered and firm US view is that we have reached the point of no return with Sukarno.*' **Zie voor een uitgebreide analyse van de Amerikaanse inmenging in de Indonesische burgeroorlog:** Kahin & Kahin, *Subversion as Foreign Policy*. **Zie voor de rol van Groot-Brittannië:** Matthew Jones, 'Maximum Disavowable Aid: Britain, The United States and the Indonesian Rebellion, 1957-58,' in: *The English Historical Review*, vol. 114, no. 459 (Nov. 1999) 1179-1216.

<sup>51</sup> NIB/DB record 6355: Van Roijen 418 aan ministerie, 27/5/1958.

Het ging ook fout met de opstand. Het Indonesische leger slaagde er in de loop van het voorjaar van 1958 al in om de rebellen op zowel Sumatra als Sulawesi praktisch te verslaan. Dat was mede te danken aan het materieel dat de Sovjet-Unie in de eerste maanden van 1958 leverde. In april 1958 moesten de gebroeders Dulles erkennen dat ze op het verkeerde paard hadden gewed – en dat Indonesië dieper het vaarwater van de Sovjet-Unie was binnengegleden. Ze lieten de rebellen niet volledig in de steek, maar besloten wel om het roer weer om te gooien en de banden met Soekarno en het Indonesische leger aan te halen.<sup>52</sup>

In mei 1958 leverde de regering-Eisenhower als teken van goede wil een eerste partij lichte wapens. Toen bleek dat Soekarno en het leger die graag aannamen, besloot zij in de zomer om tevens, en ondanks de Nederlandse bezwaren, zwaarder materieel te gaan leveren voor alle onderdelen van het Indonesische leger.<sup>53</sup>

Het ging de Amerikanen daarbij vooral om het herstel van de banden met het Indonesische leger. Dat werd vanaf 1958 definitief het ankerpunt van de Amerikaanse Indonesiëpolitiek, oftewel de pogingen van de regering-Eisenhower (en -Kennedy) om het land uit het vaarwater van de Sovjet-Unie te sturen. Het verstevigen van de banden met het Indonesische leger ging echter wel ten koste van die andere bondgenoot: Nederland.

#### HET KABINET-DREES WIL EEN *DETERRENT*

Het nieuws van de Amerikaanse wapenleveranties aan Indonesië zorgde voor grote opschudding in Den Haag. In de ministerraad noemde Luns het ‘Amerikaanse optreden heel erg’ en Drees sprak van een ‘breuk in het vertrouwen.’ Minister van Maatschappelijk Werk Marga Klompé betwijfelde of Nederland nog lid moest blijven van de NAVO ‘als NAVO-partner Amerika meent zo te kunnen handelen.’ De frustratie was mede zo groot omdat de Amerikanen het kabinet niet van tevoren hadden ingelicht over de leveranties. In een onderonsje eind april had Dulles Luns nog bezworen dat Amerika geen wapens zou leveren.<sup>54</sup>

Nadat de eerste stoom was afgeblazen, zag het kabinet ook wel in dat de Amerikaanse koerswijziging noodzakelijk was om een minimum aan westerse invloed in Indonesië te behouden. Toch bleef het tegelijkertijd bevreesd voor de gevolgen. In de eerste plaats was het te verwachten dat de Amerikaanse wapenleveranties het einde betekenden van de gentlemen’s agreement.<sup>55</sup> Eensgezindheid was het argument dat de verschillende regeringen in staat stelde om de eigen wapenindustrie een feitelijk exportverbod op te leggen. Maar de regering-Eisenhower sloeg hen nu dat excuus uit handen, waardoor het zeer waarschijnlijk werd dat

---

<sup>52</sup> Kahin en Kahin, *Subversion as Foreign Policy*, 174-179. Zie ook: FRUS, 1958, Vol. 17, no. 59, p. 101: Memorandum from the Director of the Office of Southeast Asian Affairs (Mein) to the Assistant of State for Far Eastern Affairs (Robertson) 14/4/1958; no. 139, p. 255: Memorandum of Conversation, 1/8/1958; ABZ (Nantes) Archives de l’ambassade de la France à Londres carton994, map 9.3 ‘Indonésie défense nationale et forces armées’ : Télégramme Chauvel (Londres) à Paris, no 1178-79, 29/5/1958.

<sup>53</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 127, p. 230-231: Memorandum of the Substance of Discussion at a Department of State – Joint Chiefs of Staff meeting 27/6/1958; no. 138, p. 252-253: Memorandum From the Assistant Secretary for Far Eastern Affairs (Robertson) to Secretary of State Dulles, 30/7/1958; no. 139, p. 255: Memorandum of Conversation, 1/8/1958; no. 145, p. 264-265: Telegram from the Department of State to the Embassy in the Netherlands, 19/8/1958.

<sup>54</sup> NIB/DB record 534: notulen ministerraad 23/5/1958; FRUS, 1958, Vol. 17, no. 115, p. 206-210: Memorandum of Conversation 27/5/1958.

<sup>55</sup> NIB/DB record 630: notulen ministerraad 8/8/1958; record 636: notulen ministerraad 19/9/1958; ABZ (Nantes) Archives de l’ambassade de France à Londres, carton 994, lias 9.3 ‘Indonésie défense nationale et forces armées’ : Beauverger à ministre des Affaires Etrangères, no 690/AS, 26 août 1958.

ook andere bondgenoten besloten om hun eigen wapenfabrikanten geen beperkingen meer op te leggen.<sup>56</sup>

Ten tweede vreesde het kabinet dat Indonesië, zodra ook de andere landen wapens gingen leveren, sneller dan verwacht zou uitgroeien tot een formidabele militaire tegenstander – met alle gevolgen van dien voor de veiligheid van Nederlands Nieuw-Guinea. De Nederlandse militaire positie op het eiland was anno 1958 nog sterk genoeg om een eventuele aanval af te slaan, maar daaraan dreigde nu binnen afzienbare tijd een einde te komen.<sup>57</sup>

Ten derde was het kabinet bezorgd over het signaal dat de Amerikaanse leveranties en het mogelijke einde van de informele NAVO-boycot van Indonesië zouden geven. Soekarno en zijn kabinet zouden daaruit kunnen concluderen dat de westerse steun voor de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek aan het afnemen was, en dat zou hen kunnen inspireren om op avontuur te gaan. Er waren al tekenen die daarop duiden. Op 17 augustus bijvoorbeeld verkondigde Soekarno in zijn jaarlijkse redevoering ter gelegenheid van de Indonesische onafhankelijkheid dat het Indonesische leger ‘kracht [moest] opbouwen om Irian Barat te bemachtigen.’<sup>58</sup>

Minstens zo zorgwekkend voor het kabinet waren de effecten die de nieuwe ontwikkelingen hadden op de binnenlandse steun voor het handhaven van de harde lijn tegenover Indonesië. Parlement en publieke opinie hadden zich in december 1957 in reactie op Zwarte Sinterklaas nog nagenoeg eensgezind getoond in verontwaardiging en vastberadenheid. Maar deze steun liep inmiddels merkbaar terug. De Amerikaanse wapenleveranties in combinatie met Soekarno’s oorlogszuchtige taal zorgden voor twijfel en onzekerheid. Dan waren er nog de ontwikkelingen in koloniaal Afrika die, zoals we in het volgende hoofdstuk zullen zien, eveneens voor bedenkingen zorgden over de haalbaarheid van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek op langere termijn.

De sterkste twijfel was te horen in de boezem van de PvdA. In sociaaldemocratische kring was een stevige discussie gaande tussen hardliners en appeasers, maar er leek zich in de zomer van 1958 een consensus af te tekenen dat Nederland in ieder geval zijn soevereiniteit over het gebied moest opgeven. Zo niet aan Indonesië, dan in ieder geval aan de VN, of een consortium van landen uit de regio. In een poging de interne fricties te beperken besloot Jaap Burger, voorzitter van de Tweede Kamerfractie, in september 1958 tot een vlucht naar voren. Tijdens de Algemene Beschouwingen verzocht hij het kabinet om samen met de bondgenoten de mogelijkheid van een trustschap voor Nieuw-Guinea te onderzoeken (zie hoofdstuk 6).<sup>59</sup>

De motie-Burger zou door de fracties van de overige partijen worden afgewezen, maar haar conceptie betekende wel een omslagpunt: de motie maakte als niets anders duidelijk dat de Nederlandse koloniale consensus die zich in het begin van de jaren vijftig in de Kamer had uitgehard weer afbrokkelde. Ook binnen de VVD, KVP en ARP werd inmiddels opnieuw gedebatteerd over de vraag of het niet verstandiger was om de soevereiniteit over het gebied,

---

<sup>56</sup> ABZ (Nantes) Archives de l’ambassade de la France à La Haye, carton 179, ‘Indonésie 1958’: Télégramme Diplomatie (Direction économique) à la Haye, no 128, 1/2/1958 ; Archives de l’ambassade de France à Londres carton 994, lias 9.3 ‘Indonésie défense nationale et forces armées’ : Télégramme Chauvel (Londres) à Paris, no 2890/96, 29/8/1958; Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 144; ABZ (Nantes) Archives de l’ambassade de France à Londres, Carton 994, lias 9.3 ‘Indonésie défense nationale et forces armées’: TAL Paris à Washington, no 8269; La Haye, no 485/87 / Repan, 1138, 22 juillet 1958; Archives de l’ambassade de la France à La Haye, carton 179, ‘Indonésie 1958’: NOTE Direction d’Asie-Océanie, no 48/AS, 18 juillet 1958.

<sup>57</sup> NIB/DB record 534: notulen ministerraad 23/5/1958; record 538: notulen ministerraad 13/6/1958. FRUS, 1958, Vol. 17, no. 71, p. 123; Memorandum of Conversation 22/4/1958.

<sup>58</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 146, p. 266: Telegram from the Department of State (Herter) to the Embassy in Indonesia, 19/8/1958.

<sup>59</sup> Jan Willem Brouwer en Pieter van der Heiden (red.), *Het kabinet-Drees VI en het kabinet-Beel II* (Amsterdam: Boom 2004) III-III, 269; Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 137-138; Esterik, *Bastion*, 83-84; Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 163; Duynstee, *Nieuw-Guinea als schakel*, 269-270; HTK, 30/9/1958, 46, 93-94.

al of niet gedeeltelijk, op te geven.<sup>60</sup> Uit NIPO-onderzoek bleek bovendien dat de steun van de publieke opinie daalde. In 1955 zei 75 procent van de ondervraagden het Nieuw-Guineabeleid te steunen, maar dit percentage liep snel terug – in januari 1959 zou nog maar 35 procent van de ondervraagden aangeven volledig achter het kabinetsbeleid te staan.<sup>61</sup>

De erosie van het thuisfront was bijzonder problematisch voor het kabinet. Eensgezindheid en vastberadenheid waren de voornaamste steunpilaren van de Nederlandse onderhandelingspositie tegenover Indonesië én de bondgenoten waar het de wapenleveranties betrof.<sup>62</sup> Drees waarschuwde naar aanleiding van de motie-Burger dat dergelijke geluiden ‘uiting zou[den] geven aan een mate van onzekerheid in Nederland zelf, die wij in internationaal verband (...) heel bezwaarlijk kunnen oproepen.’<sup>63</sup> Als de Nederlandse politiek aangaf zelf te twijfelen aan de haalbaarheid van haar koloniale politiek, dan was de kans levensgroot dat ook de bondgenoten deze niet langer wilden steunen tegenover Indonesië – en dat betekende feitelijk het einde van Nederlands Nieuw-Guinea.

Het gegeven dat de verschillende ontwikkelingen – Amerikaanse wapenleveranties, Indonesische bravoure, afbrokkelen koloniale consensus – op elkaar ingrepen gaf urgentie aan de vraag: hoe nu verder? Wat kon het kabinet doen om de schade te beperken en de harde lijn te handhaven? Het kwam al snel uit bij de bondgenoten. Drees verwoordde een breder denken binnen kabinet en parlement met zijn stelling dat ‘veel onheil zal kunnen worden voorkomen als de Verenigde Staten van den aanvang af een duidelijk standpunt innemen ten opzichte van mogelijke agressieve bedoelingen van Indonesië.’<sup>64</sup> Als de regering-Eisenhower zich krachtig uitsprak tegen een Indonesische aanval, zo was de gedachte, dan zou Soekarno zich koest houden, de twijfel in Nederland gesust worden en kon de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek worden voortgezet.

Nu hadden Luns en ambassadeur Herman van Roijen al vanaf mei 1958 – het moment dat bekend werd dat de Amerikanen wapens gingen leveren aan Indonesië – geprobeerd de regering-Eisenhower zover te krijgen dat zij zich garant stelde voor de veiligheid van de Nederlandse kolonie. Dulles had hen geantwoord dat Nederland ‘*need have no concern now or in the future about the US attitude towards an Indonesian military attack on West New Guinea*’.<sup>65</sup> Hiermee leek hij te suggereren dat de VS Nederland tegen Indonesische agressie zou beschermen. Die suggestie werd versterkt doordat de regering-Eisenhower in de zomer Nederland alvast logistieke steun toezegde voor de verdediging van Nederlands Nieuw-Guinea. Uit onderzoek van Bob de Graaff en Cees Wiebes blijkt dat het hier ging om een geheime overeenkomst, genaamd ‘Eclecticus’, waarbij de Nederlandse marine toestemming kreeg om bij Indonesische agressie troepen en materieel via Amerikaans grondgebied en bases in de Pacific naar Nieuw-Guinea over te brengen (meer in het bijzonder via de luchthavens c.q. bases van New York, San Francisco, Honolulu en Wake).<sup>66</sup>

---

<sup>60</sup> NIB/DB record 523: notulen ministerraad 3/4/1958; record 528: notulen ministerraad 16/5/1958; NAB PREM 11/2730: Record of a meeting at 10 Downing Street, 27/1/1959; HTK, 30/9/1958 p. 44-46; Esterik, *Bastion*, 81-83, 84-86; Kersten, *Luns*, 222.

<sup>61</sup> Hiroyuki Umetsu, ‘The Impact of Indonesia’s Civil War and the US-Soviet Tug of War over Indonesia on Australia’s Diplomacy towards West New Guinea’, in: *The Journal of Pacific History*, vol. 40, no. 2 (September 2005) 182: noot 63.

<sup>62</sup> NIB/DB record 527: notulen ministerraad 18/4/1958; Esterik, *Bastion*, 81; Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 137-138; FRUS, 1958, Vol. 17, no. 159, p. 295-296: Memorandum of Conversation, 8/10/1958; FRUS, 1958, Vol. 17, no. 171, p. 318: Memorandum of Conversation, 14/1/1958.

<sup>63</sup> Duynstee, 270, 280 – HTK, 1958/9 74.

<sup>64</sup> NIB/DB record 538: notulen ministerraad 13/6/1958. Vergelijk: record 527: notulen ministerraad 9/5/1958.

<sup>65</sup> ABZ (Den Haag), archief Ambassade Brussel, Geheime Stukken 1955-1964, doos IV: Codebericht Van Roijen 415 aan ministerie, 26/5/1958; Codebericht Van Roijen 418 aan ministerie, 28/5/1958; no. 95, p. 169-172: Memorandum of Conversation 13/5/1958; no. 115, p. 206-210: Memorandum of Conversation 27/5/1958. Zie ook: Van der Maar en Meijer, *Herman van Roijen*, 329-331.

<sup>66</sup> De Graaff en Wiebes, *Villa Maarheeze*, 164, tevens noot 258, p. 454.

Het waren bemoedigende signalen, maar ze konden de twijfel over de Amerikaanse *commitment* aan de verdediging van het gebied in het kabinet niet wegnemen. Het probleem was niet alleen dat Dulles zeer vaag bleef over de verdere steun die Nederland mocht verwachten bij een Indonesische aanval, maar ook dat hij weigerde om publiekelijk *on record* te gaan. Hij vreesde dat openlijke steunbetuigingen aan Nederland, zeker als deze een duidelijke militaire connotatie hadden, de prille Amerikaans-Indonesische toenadering schaadden en ‘*would make impossible the achievement of the desired [pro-western, BS] orientation of the Indonesian Government.*’<sup>67</sup>

Het kabinet-Drees had nu echter juist een *publieke* Amerikaanse steunverklaring nodig. Niet alleen om Indonesië effectief af te schrikken, maar ook om het parlement en vooral, de publieke opinie gerust te kunnen stellen. De groeiende onrust in het land in combinatie met de oorlogszuchtige uitspraken van Soekarno in augustus, waren reden om het in het najaar nog eens te proberen. Luns werd opnieuw op pad gestuurd om Dulles over te halen een zo hard mogelijke, liefs publieke verzekering te geven dat Amerika zich ‘met alle mogelijke middelen (dat wil zeggen: desnoods met militair geweld, BS)’ zou verzetten tegen een Indonesische aanval op Nederlands Nieuw-Guinea.<sup>68</sup>

In de poging om, wat Luns een geloofwaardige ‘*deterrent*’ (afschrikking) van Indonesië noemde te creëren, richtte het kabinet zich echter niet alleen op de VS. Een zo duidelijk mogelijke *commitment* van de regering-Eisenhower aan de verdediging van Nieuw-Guinea was een eerste vereiste, maar Luns zou evenzeer proberen om ook de andere twee belangrijke westerse spelers in de regio, Australië en Groot-Brittannië, over te halen om zich voor de veiligheid van Nederlands Nieuw-Guinea garant te stellen. Daarnaast ging hij op pad om de essentie van de gentlemen’s agreement te redden en de andere landen te vragen om hun wapenleveranties aan Indonesië zo veel mogelijk te blijven beperken.<sup>69</sup>

Het was een bijzonder complexe en gelaagde missie, waarvan we de resultaten hier nu systematisch zullen bespreken. Achtereenvolgend komen aan bod: de Amerikaanse steungarantie, de Australische en de Britse *commitment* aan de verdediging van Nederlands-Nieuw-Guinea, en de receptie van het verzoek tot het zo veel mogelijk in stand houden van de gentlemen’s agreement in de NAR. Tot slot komen we nog terug op de manier waarop Luns de resultaten van deze diplomatieke toer in Den Haag presenteerde, en of er daarbij spraken was van misleiding of zelfbedrog.

## DE AMERIKAANSE GARANTIE

### DEBAT BINNEN DE REGERING-EISENHOWER

Luns’ opdracht bleef een lastige – zeker met betrekking tot de Amerikanen.<sup>70</sup> Hij had echter het geluk dat er nu, na de nieuwe oorlogszuchtige uitspraken van Soekarno, meer bereidheid bestond binnen het State Department om mee te werken aan de afschrikking van Indonesië. Ook bij de kritische Under Secretary Robertson en de ambtenaren van het Bureau of Far Eastern Affairs. De ontwikkelingen van de afgelopen maanden hadden hen enkel gesterkt in

---

<sup>67</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 95, p. 169-172: Memorandum of Conversation 13/5/1958; no. 115, p. 206-210: Memorandum of Conversation 27/5/1958.

<sup>68</sup> NIB/DB record 6441: Codebericht Van Roijen 770 aan ministerie, 2/10/1958. Zie voor de term *deterrent*: De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 101.

<sup>69</sup> Vergelijk: Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 147-158.

<sup>70</sup> Kersten, *Luns*, 220-221; Tarling, *Britain and the West New Guinea Question*, 170.

hun opvatting dat Nederland er verstandig aan deed om westelijk Nieuw-Guinea aan Indonesië over te dragen.

Maar Robertson vond ook dat dit niet onder dwang mocht gebeuren. Wat dat betreft had Soekarno met zijn nieuwste dreigementen zichzelf geen dienst bewezen. Robertson wilde net als Dulles voorkomen dat de suggestie werd versterkt dat regering-Eisenhower chantabel was en dat figuren als Soekarno haar beleid konden dicteren. De constructie van een *deterrent* had volgens hem echter ook het voordeel dat het Amerika in staat zou stellen om de wapenleveranties aan Indonesië uit te breiden en de banden met het Indonesische leger verder te versterken.

Binnen het State Department bestond er echter discussie over de vorm en de reikwijdte van de *deterrent*. Robertson en de Bureau of Far Eastern Affairs waarschuwden tegen het geven van garanties: zij wilden niet dat de VS zich tegenover Nederland daadwerkelijk verplichtte tot optreden tegen een Indonesische aanval. Daarnaast waren ze anders dan bijvoorbeeld het European Desk ervoor geporteerd om Soekarno en het kabinet-Djuanda vooral achter de schermen onder druk te zetten, om de voorspelbare reacties van de PKI en de Indonesische publieke opinie te voorkomen.<sup>71</sup>

Uit de beschikbare informatie blijkt dat Dulles worstelde met de zaak. Aan de ene kant voelde hij veel voor de voorzichtige benadering die Robertson bepleitte; dat was tot dan toe ook de zijne geweest. Maar tegelijkertijd voelde hij zich ook verplicht om het Nederlandse kabinet, dat mede door zijn beleid zowel tegenover Indonesië als Nederlandse parlement in problemen was geraakt, een helpende hand te bieden om die problemen zo veel mogelijk te beperken.<sup>72</sup>

De interne Amerikaanse discussie was nog in volle gang toen Luns eind september naar Washington kwam om de zaak te bespreken – en dat zorgde er mede voor dat de ontmoeting op de ambassade lastig werd. Luns zat in tijdnood. De motie-Burger was net verworpen, en het kabinet-Drees had iets tastbaars nodig waarmee het kon aantonen dat Nederland niet alleen stond tegenover Indonesië.

## HET VODJE VAN DULLES

De belangrijkste ontmoetingen tussen Luns en Amerikaanse beleidsmakers vonden plaats op 1 oktober. 's Middags sprak hij op het State Department met verschillende hoge ambtenaren, die hem naar eigen zeggen 'verzekerden dat Amerika niet wenst dat Nederland Nieuw-Guinea opgeeft' maar zich allen op de vlakte hielden over de door Luns gewenste steunverklaring.<sup>73</sup>

's Avond dineerde hij met Dulles op de Nederlandse ambassade, om de kwestie nader te bespreken. Tijdens deze ontmoeting werd de kiem gelegd voor de vermaarde "garantie van Dulles" – en de schier eindeloze historiografische discussie daarover. Op deze avond schreef de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken wat Volkskrant-journalist Hans Hansen in 1981 het 'kladje van Dulles' heeft genoemd.<sup>74</sup>

Wat er precies gebeurd, gezegd en opgeschreven is die avond weten we na al die jaren nog steeds niet zeker. Het was een informele ontmoeting, waar geen *verbatim* verslag van is

---

<sup>71</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 149, p. 271-272 – noot 2: Telegram 390 to Jakarta, 20/8/1958; no. 153, p. 279-281: Memorandum of Conversation, 9/9/1958; no. 160, p. 297-300: Memorandum from the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to Secretary of State Dulles, 15/10/1958; no. 9, p. 15: Letter from the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Deputy Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs (Irwin), 27/1/1958; NIB/DB record 6758: Codebericht Schuurman 589 aan ministerie, 3/10/1958.

<sup>72</sup> Zie hiervoor: FRUS, 1958, Vol. 17, no. 156, p. 287: Minutes of ANZUS Council Meeting, 1/10/1958.

<sup>73</sup> NIB/DB record 6440: Codebericht Van Roijen 757 aan ministerie, 1/10/1958.

<sup>74</sup> De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 3.

overgeleverd. Ook de meest recente, zeer uitgebreide biografieën van respectievelijk Luns (2010) en ambassadeur Herman van Roijen (2013) hebben geen nieuw licht op de zaak kunnen werpen. Elke reconstructie van het gesprek blijft aanvechtbaar. Toch is er door de jaren heen genoeg bekend geworden om de contouren van de discussie tussen Dulles en Luns te schetsen en wellicht zelfs het mysterie rond het kladje van Dulles op te lossen.<sup>75</sup>

Een ding is zeker: het was een openhartig gesprek, waarbij Dulles opnieuw verzekerde dat Nederland niet alleen zou staan tegenover een Indonesische aanval. Wat hij concreet heeft toegezegd, is echter minder duidelijk. Naar alle waarschijnlijkheid heeft hij opnieuw aangegeven dat Nederland kon rekenen op logistieke steun (zoals al was overeengekomen in de in augustus gesloten Eclecticus-overeenkomst) en politieke steun. Dat wil zeggen: Amerikaanse steun voor Nederland in de VN. In hoeverre hij ook gezinspeeld heeft op Amerikaanse militaire steun, blijft gissen. Het is echter zeer onwaarschijnlijk dat Dulles hierover enige garanties heeft gegeven. Maar het is evenmin waarschijnlijk dat hij de mogelijkheid van Amerikaanse militaire steun categorisch heeft uitgesloten – ook daarover bestaat geen sluitend bewijs (eerder het tegendeel).<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Zie ook: Stol, 'Het vodje van Dulles', in: *Historisch Nieuwsblad* september 2012, 32-41.

<sup>76</sup> Stol, 'Het vodje van Dulles', 36, 39; NA, Archief Joseph Luns, dossier 1165: Aantekening mr. J.M.A.H. Luns, 4/9/1962. De vraag naar de militaire component van de garantiekwestie wordt bemoeilijkt omdat Dulles' opmerkingen over de mogelijkheid van Amerikaanse bijstand aan Nederland ronduit tegenstrijdig waren. Tijdens een bijeenkomst van de National Security Council in januari 1959 stelde hij bijvoorbeeld dat hij 'de Nederlanders' had verteld dat '*we would not [onderstreping BS] support them with our own military forces*' (bron: FRUS Vol. 17, no. 175, p. 326-330: Memorandum of Discussion at the 395th Meeting of the NSC, 29/1/1959). Dit is de enige categorische ontkenning die van Dulles bekend is. Het is tevens niet te achterhalen wanneer hij deze boodschap aan de Nederlanders heeft overgebracht – en aan wie: aan Luns persoonlijk? Op die bewuste oktoberavond op de ambassade? Later? Of aan Van Roijen? Het is niet te zeggen. Ook onderzoek van Kersten en Van der Maar en Meijer heeft op dit punt niets aan het licht gebracht.

Op andere momenten suggereerde Dulles echter dat militaire steun wel degelijk tot de mogelijkheden behoorde mocht de zaak ooit escaleren en dat dit Nederland, zij het niet zoveel woorden, te verstaan was gegeven. Toen Selwyn Lloyd, de Britse minister van Buitenlandse Zaken, Dulles in december 1958 op de man afvroeg of hij Nederland ook militaire steun had toegezegd, antwoordde Dulles (volgens Lloyds eigen verslag): '*that [the United States] would certainly give the Dutch logistic support. He had however no authority to pledge military support in advance [onderstreping BS]. For this reason he had left the position deliberately vague when talking to Subandrio and had not gone further with the Dutch than to give them a general promise of support. He was sure however that if the situation ever arose, which he thought was unlikely, the United States would make their influence against an Indonesian attempt to use force effectively felt*' (bron: NAB, FO 371135901: Telegram Sir. G. Jebb to Foreign Office no. 596, 16/12/1958).

Ook tegenover de Australische minister van Buitenlandse Zaken R.G. Casey hield Dulles herhaaldelijk de mogelijkheid van een Amerikaanse militaire interventie ten behoeve van Nederland open. Twee weken voor de ontmoeting met Luns verzekerde hij Casey al dat '*any attack against West New Guinea would, of course, be disastrous and that we would throw our force [onderstreping BS] against such an attack. He said we do not have Congressional authorization to do so, but some way could be found if such developed*' (bron: FRUS Vol. 17, no. 153, p. 279-281: Memorandum of Conversation, 9/9/1958).

Ook op de ochtend van de bewuste eerste oktober 1958, luttele uren voor hij Luns op de ambassade zou treffen, sprak Dulles met Casey en zei: '*You know I have talked about giving logistical support and perhaps even more support [onderstreping BS] – that is only possible if the fellow primarily involved is himself willing to fight for it. A foreign country can't come in and fight [onderstreping BS] for the territory of another country which isn't willing to do anything about it itself. So aid that we could give (...) would be largely dependent upon their making an effort and their willingness to fight. If they are not willing, we would be out.*' (bron: FRUS, 1958, Vol. 17, no. 156, p. 283-290: Minutes of ANZUS Council Meeting, 1/10/1958).

Het is natuurlijk mogelijk dat hij de betrokken Britse en Australische politici (al of niet net als Luns) aan het lijntje hield. Dit lijkt echter onwaarschijnlijk met het oog op de wijze waarop er binnen het State Department werd gesproken over de "garantie" van Dulles. Naaste medewerkers van Dulles zouden in hun gesprekken met Britse en Australische collega's herhaaldelijk stellen dat de VS de mogelijkheid van een Amerikaanse interventie tegenover Luns en zijn diplomaten niet geheel uitgesloten had. In februari 1961 bijvoorbeeld spraken Amerikaanse en Britse ambtenaren over de kwestie van de militaire commitment aan Nederland. Het Britse verslag van deze vergadering met onder meer de Amerikanen Admiral Arleigh Burke



Vast staat dat Dulles bleef dralen om een en ander op schrift te stellen en publiek te maken. Wellicht ook omdat hij en zijn ambtenaren intern nog niet over uit waren wat ze het kabinet-Drees nu precies moesten beloven op deze cruciale punten. Luns had een conceptverklaring meegenomen, die stelde dat Amerika bij een Indonesische aanval *'would not fail to take all appropriate measures to stem the aggression.'* Maar Dulles wees deze direct van de hand. De toespeling op mogelijk Amerikaans militair ingrijpen vond hij met het oog op de Indonesische gevoeligheden veel te expliciet.<sup>77</sup> Daarnaast wees Dulles op de lastige kwestie van het Amerikaanse Congres. Dat zou zijn goedkeuring moeten geven aan de eventuele inzet van Amerikaanse troepen – en daarmee aan de dreiging ervan door de president of de minister van Buitenlandse Zaken. Dit fiat kon hij niet zomaar, laat staan nog die avond, uit zijn hoed toveren.

Dulles' omtrekkende bewegingen moeten Luns in het verkeerde keelgat zijn geschoten. Het leek er sterk op dat Dulles probeerde om het hele idee van een schriftelijke verklaring annex garantie van tafel te praten.<sup>78</sup> En dat terwijl de hele ontmoeting nu juist georganiseerd was om de regering-Eisenhower op de een of andere manier *on record* te laten gaan. De Nederlandse pers en politiek wachtten met spanning op de resultaten van de besprekingen in Washington. Luns had die avond nog "iets" tastbaars nodig waarmee hij naar buiten kon treden. Het is wellicht het moment waarop het gesprek escaleerde en Luns zijn lange lijf in de strijd gooide en Dulles, in de woorden van ambassadeur Van Roijen 'onder zo zware druk [zette] dat ik mij afvroeg of zulks zich wel met de regels der normale gastvrijheid verdroeg.'<sup>79</sup>

Hoe het ook zij, Dulles ging uiteindelijk overstag en krabbelde – mede na kort telefonisch contact met Robertson – alsnog een korte verklaring op papier: het kladje van Dulles (ook wel 'vodje' genoemd<sup>80</sup>) was geboren. Wat stond erop? We weten het na al die jaren nog niet zeker. Het beruchte papiertje is tot op heden spoorloos. Wat ermee gebeurd is, blijft een raadsel. Er is lange tijd gehoopt dat het misschien in de privé-archieven van Luns te vinden was, maar dat bleek bij opening ervan in 2010 niet het geval.<sup>81</sup>

---

(Chief of Naval Operations), Foy Kohler (Assistant Secretary of State for European and Canadian Affairs) en James Bell (Director Bureau of Far Eastern Affairs) stelt dat *'the Americans had made discouraging noises [to the Dutch] without actually saying no'* (bron: NAB FO 371160007: Anglo-American Talks: Indonesia and New Guinea – Record of a meeting in the State Department, 13/2/1961).

Ten slotte blijkt dat ook – voor zover bekend – de enige Amerikaanse historicus die zich over de kwestie heeft gebogen, Andrew Roadnight, na onderzoek in de Amerikaanse archieven, geen uitsluitsel over de zaak kan geven. Dat neemt niet weg dat hij sceptisch is over de bereidheid van Dulles en de regering-Eisenhower om Nederland daadwerkelijk militair te steunen. Hij baseert zich daarbij op stukken van de Swiss-Benelux Desk, om precies te zijn de correspondentie tussen Kohler en Parsons, gedateerd op 10/8/1959 en getiteld 'Precise Oral Statement to the Dutch'. Roadnight: *'In October 1958 Dulles had undertaken to support the Dutch 'to the limit of [the Administration's] legal authority', a contrivance which implicitly acknowledged that any assistance would be logistical rather than military.'* Bron: Roadnight, *United States Policy Towards Indonesia*, 172.

<sup>77</sup> NIB/DB record 6441: Codebericht Van Roijen 770 aan ministerie, 2/10/1958.

<sup>78</sup> Dulles verwijzingen naar de goedkeuring van het Congres lijkt een schijnexcuus om Luns verwachtingen te temperen en de pen niet op papier te hoeven zetten. Een onoverkomelijk probleem zou de opstelling van het Congres niet hoeven zijn in het geval van een onverwachte Indonesische aanval. Twee weken voor de ontmoeting met Luns verzekerde Dulles zijn Australische collega Casey dat *'we would throw our force against such an attack. (...) we do not have Congressional authorization to do so, but some way could be found if such developed'* (bron: FRUS Vol. 17, no. 153, p. 279-281: Memorandum of Conversation, 9/9/1958).

<sup>79</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 334.

<sup>80</sup> Wie de term vodje gemunt heeft is niet duidelijk. De term kladje is afkomstig van de journalist Han Hansen. Wellicht is er spraken van een verbastering. De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 3.

<sup>81</sup> Luns zelf heeft altijd volgehouden dat het 'ergens' in zijn privé-archief moest zitten (bron: Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 200). Bij de openstelling van dit archief in 2010 bleek er echter geen spoor van een krabbel van Dulles te vinden.

De verdwijning van het kladje heeft substantie gegeven aan de claim dat het inhoudelijk weinig voorstelde en dat Luns het daarom nooit heeft willen tonen. Toch lijkt het raadsel op te lossen, als we de inhoud en de vorm scheiden. De inhoud van het kladje van Dulles is naar alle waarschijnlijkheid door Luns zelf namelijk de volgende dag via de telex van de ambassade naar het ministerie van Buitenlandse Zaken geseind. Het heeft in die vorm al die tijd in de reguliere archieven van Buitenlandse Zaken gelegen.<sup>82</sup> De inhoud is inderdaad weinig opmerkelijk. Dulles zegt daarin:

*'We have had useful talks and I find no differences between our governments as to the principles that should govern our conduct, principles that derive from the charter of the United Nations. I believe that the Netherlands can be confident that the United States will loyally support the principles upon which world order and peace rest. Conversations between our governments will, of course, continue with respect to the application of these principles.'*<sup>83</sup>

Dit was niet de boodschap waarvoor Luns de Atlantische Oceaan was overgestoken. Het was echter het maximum dat Dulles op die avond van de eerste oktober kon geven. De in de tekst vervatte suggestie dat er mogelijk nog een scherpere verklaring zou volgen, en Dulles nadrukkelijke mondelinge belofte dat dit binnen een week ook zou gebeuren, gaf Luns echter net genoeg in handen om de volgende dag de pers tegemoet te treden met deze vage tekst.<sup>84</sup>

De nietszeggende boodschap is wellicht ook, samen met het feit dat deze al naar Buitenlandse Zaken was doorgeseind, de reden dat het papiertje waarop het geschreven was nog altijd spoorloos is. Aangenomen mag worden dat het is vernietigd, wellicht door Luns zelf. Het had na Luns' korte persverklaring op 2 oktober zijn directe en beperkte doel gediend. Het kladje van Dulles was immers slechts *work in progress*: een noodoplossing, bedoeld om Luns die avond nog uit de brand te helpen en tevens een middel om tijd te kopen om de scherpere verklaring op te stellen die Van Roijen een week later op het State Department kon ophalen.

Dat neemt niet weg dat er altijd een geheimzinnigheid om het kladje van Dulles zal blijven hangen. Al was het alleen maar omdat met het verdwijnen ervan ook de mogelijkheid is verdwenen om te ontcrachten dat er nog iets *meer* in zou hebben gestaan. Bijvoorbeeld de belofte dat de VS Nederland militair te hulp zou komen, of het tegendeel: het harde bewijs dat Dulles in oktober 1958 al op papier had gesteld dat de regering-Eisenhower *geen* militaire steun zou verlenen tegen een Indonesische aanval.

Overigens sprak Luns de ochtend na het veelbewogen diner op de Nederlandse ambassade ook nog met president Eisenhower. De geheime ontmoeting – Luns werd via de achterdeur het Witte Huis binnen geloodst – was georganiseerd door de Amerikaanse ambassadeur in Nederland, Philip Young, om de gemoederen in het Nederlandse kamp verder

---

<sup>82</sup> Stol, 'Het vodje van Dulles', 36.

<sup>83</sup> NIB/DB record 6441: Codetelegram Van Roijen 770 aan ministerie, 2/10/1958. Zie verder: Stol, 'Het vodje van Dulles', 36. Van der Maar en Meijer komen in hun biografie van Van Roijen tot een gelijklopende conclusie. Ook zij stellen dat deze tekst naar alle waarschijnlijkheid overeenkomt met de inhoud van het kladje van Dulles: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 335. Ook Albert Kersten haalt in zijn biografie deze tekst aan, maar concludeert dat het hier niet om de inhoud van het vodje van Dulles gaat. Volgens hem moet de officiële verklaring die Dulles een week later vrij gaf als het kladje van Dulles gezien worden. Zijn argumenten voor deze redenering zijn echter niet helder. Het gaat hier feitelijk om een postulaat. Zie: Kersten, *Luns*, 223.

<sup>84</sup> Stol, 'Het vodje van Dulles', 36; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 335. Dat het hier om de tekst van het kladje gaat, wordt gestaafd door latere uitspraken van Luns en Van Roijen, die beiden in de jaren tachtig tegenover publicist Ronald Gase aangaven dat het inhoudelijk weinig voorstelde. Van Roijen bevestigde indertijd de geest van de tekst met de opmerking dat er 'hooguit iets in gestaan [heeft] in de geest van *It would not leave the United States indifferent...*' Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 186 (Van Roijen), 200 (Luns). Zie voor de interpretatie van Van Roijen en Luns ook: Van Galen, *Ons laatste oorlogje 74-75*.

tot bedaren te brengen.<sup>85</sup> Eisenhower sprak sussende woorden en leek Luns vooral gerust te willen stellen. Wijzend op de vele interne problemen in Indonesië, vertrouwde hij Luns toe dat het land ook in zijn optiek veel te vroeg onafhankelijk was geworden en dat de VS, dat wil zeggen de Democraten – zij waren het immers die in 1949 aan het roer stonden – daar mede verantwoordelijk voor waren. ‘Wij plukken thans de vruchten van vroeger begane fouten’, aldus Eisenhower.

De president erkende dat de wapenleveranties ‘de Amerikaanse verantwoordelijkheid inzake Nieuw-Guinea vermeerderden’ en dat hij ‘te lang militair geweest was om niet geheel gekant te zijn tegen een vaste voet krijgen van Indonesië op dit eiland.’ De president zei ook nog dat Nederland ‘zich geen zorgen hoefde te maken’ over ‘de Amerikaanse houding mocht het territoir onverhoopt worden aangevallen.’ Over de door het kabinet-Drees verlangde verklaring hield hij zich echter op de vlakte – dat was een zaak voor Dulles en zijn team. Hij waarschuwde Luns wel dat hij, gegeven de Amerikaanse bezorgdheid over de Indonesische reactie, geen al te hoge verwachtingen moest koesteren over de inhoud ervan.<sup>86</sup>

#### DE AMERIKAANSE PUBLIEKE VERKLARING

Op 7 oktober 1958, vijf dagen na Luns’ bezoek, overhandigde Dulles dan eindelijk een op schrift gestelde verklaring aan ambassadeur Van Roijen. Het was duidelijk het resultaat van stevig intern debat, waarbij Robertson en de ambtenaren van het Bureau of Far Eastern Affairs zich waren blijven verzetten tegen een publieke commitment aan de verdediging van Nederlands Nieuw-Guinea, maar daarin niet geheel succesvol waren geweest.<sup>87</sup>

Het resultaat was niettemin een geslaagde oefening in wat ook wel *strategische ambiguïteit* wordt genoemd.<sup>88</sup> De suggestieve tekst liet veel aan de verbeelding over – en dat was nu juist de bedoeling; zowel Dulles als Luns kon er alle kanten mee op. Dulles stelde in de meest algemene termen onder meer:

*‘that the United States, as its conduct has shown, firmly adheres to the principle that force should not be used to effect territorial changes and that the United States considers that this policy is applicable equally to the Taiwan Straits issue and to comparable issues in other parts of the world, including West New Guinea. Mr. Dulles also emphasized that the United States had no reason to believe Indonesia contemplating resorting to force against West New Guinea.’*<sup>89</sup>

---

<sup>85</sup> Kersten, *Luns*, 223.

<sup>86</sup> NA, Archief Joseph Luns, dossier 1165: Aantekening mr. J.M.A.H. Luns, 4/9/1962; NIB/DB record 6758: Codebericht Schuurman 589 aan ministerie, 3/10/1958; FRUS, 1958, Vol. 17, no. 157, p. 291-292: Memorandum of Conversation with President Eisenhower, 2/10/1958. Zie ook: Kersten, *Luns*, 223.

<sup>87</sup> Vergelijk: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 336.

<sup>88</sup> Zie bijvoorbeeld: Roy Pinsker, ‘Drawing a line in the Taiwan Strait: ‘Strategic Ambiguity’ and its discontents’, in: *Australian Journal of International Affairs*, vol. 57, issue 2 (2003) 353-368. Vergelijk: Hellema, *De Doorman naar Nieuw-Guinea*, 50-54. Hellema spreekt van ‘vaagheid’.

<sup>89</sup> De gehele tekst van de *DRAFT STATEMENT of the United States position on the possible use of force by Indonesia against West New Guinea* is te vinden in De Geus, *De Nieuw-Guinea kwestie – Bijlage 2*. Hij is door de Amerikanen gesteld vanuit het perspectief van Luns en in de derde persoon: ‘During the course of conversations with Secretary Dulles in Washington, I expressed the deep concern of the Netherlands government that Indonesia might use military force against West New Guinea. Mister Dulles confirmed to me that the United States, as its conduct has shown, firmly adheres to the principle that force should not be used to effect territorial changes and that the United States considers that this policy is applicable equally to the Taiwan Straits issue and to comparable issues in other parts of the world, including West New Guinea. Mr. Dulles also emphasized that the United States had no reason to believe Indonesia contemplating resorting to force against West New Guinea. In this connection he referred to statements which have been made by the Indonesian prime minister, foreign minister, foreign minister and other responsible officials that force would not be used against West New

Hoewel Nederland net als in het “kladje” niets gegarandeerd werd, bevatte de nieuwe tekst dankzij de verwijzing naar de kwestie Taiwan wel degelijk een duidelijke waarschuwing aan het adres van Indonesië.<sup>90</sup> Een maand eerder had president Eisenhower – overigens na goedkeuren van het Congres – namelijk publiekelijk verklaard dat de Verenigde Staten militair zou optreden tegen China als dat land zou proberen om Taiwan met geweld in te lijven (het regime-Mao beschouwde Taiwan als een afvallige provincie). Deze vergelijking maakte de tekst een stuk scherper dan het kladje: er werd duidelijk gezinspeeld op militair ingrijpen. Maar de tekst liet tegelijkertijd in het midden of de regering-Eisenhower *daadwerkelijk* tot actie zou overgaan als Indonesië westelijk Nieuw-Guinea aanviel.

Met name dat laatste zat Van Roijen niet lekker. Hij merkte schamper op dat Dulles in de tekst eigenlijk niets anders garandeerde dan ‘*to be against sin.*’ Toen hij hem op de man afvroeg wat de VS zou doen als Indonesië toch op avontuur ging, zei Dulles: ‘*We are not in a position to make advance statements. I expect that if that occurs, we would give you logistical support and find other ways to help you. You could count on the same pattern as we have shown in other parts of the world. We acted as you know very vigorous in Lebanon and the Formosa (i.e. Taiwan) Straits.*’<sup>91</sup>

Met zijn verwijzing naar het Amerikaanse optreden in Libanon leek Dulles andermaal te suggereren dat militaire steun tegen Indonesië tot de mogelijkheden behoorde. In de zomer van 1958 namelijk, had de regering-Eisenhower op verzoek van de door christenen gedomineerde Libanese regering militairen gestuurd om te helpen voorkomen dat het land onder impuls van moslimgroeperingen aansluiting zocht bij Egypte en samen met dat land één republiek zou vormen: de Verenigde Arabische Republiek.

Ook deze tekst was niet de krachtige, eenduidige steungarantie waarop Luns en het kabinet-Drees gehoopt hadden. Een andere tegenvaller was dat Dulles zijn “garantie” niet persoonlijk wilde presenteren aan de pers – dat mocht Luns namens hem doen. Het veranderde niets aan de inhoud van de boodschap, maar onderstreepte opnieuw de terughoudendheid die de regering-Eisenhower betrachtte waar het de publieke confrontatie met Indonesië betrof.

Desondanks markeerde de verklaring ontegenzeggelijk een verharding van de Amerikaanse opstelling tegenover Jakarta in de Nieuw-Guineakwestie. Dat werd nog eens onderstreept door het vervolg dat Dulles en zijn ambtenaren er achter de schermen aan gaven. In het najaar van 1958 waarschuwden zij Indonesische politici en diplomaten in scherpe bewoordingen om geen geweld te gebruiken tegen Nederlands Nieuw-Guinea.<sup>92</sup> Het woord oorlog namen zij daarbij niet in de mond, maar ze maakten duidelijk dat de regering-Eisenhower zich tegen een Indonesische aanval zou verzetten. Dulles nam daarin zelf het voortouw en waarschuwde zijn Indonesische collega persoonlijk om geen gekke dingen te doen: ‘*We would be against you*’, was zijn omineuze boodschap aan Soebandrio.<sup>93</sup>

---

*Guinea and expressed the confidence of the United States Government that these statements represent the firm policy of Indonesia.*’

<sup>90</sup> De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 99-103; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 350; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 337-338; Kersten, *Luns*, 223.

<sup>91</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 159, p. 295-296: Memorandum of Conversation, 8/10/1958; Van der Maar en Meijer, *Herman van Roijen*, 336.

<sup>92</sup> ABZ (Nantes) Archives de l’ambassade de France à Londres, carton 993, map 9.2 ‘Indonésie politique extérieure 1958-1959 no 2’ : Télégramme Alphand (Washington) à Paris, no 6718/22, 20/11/1958 ; FRUS, 1958, Vol. 17, no. 168, p. 168: Telegram from Secretary of State Dulles to the Department of State, 18/12/1958.

<sup>93</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 162, p. 301-302: Telegram from the Department of State to the Embassy in Indonesia, 8/11/1958.

Luns werd bovendien trouw op de hoogte gehouden van de verschillende verkapte dreigementen en waarschuwingen.<sup>94</sup> Daarmee gaf Dulles opnieuw een signaal dat het hem menens was met de afschrikking van Indonesië: dat Dulles geen militaire bijstand wilde garanderen, betekende nog niet dat Nederland er alleen voor stond tegenover Jakarta – of dat de regering-Eisenhower wilde dat het kabinet-Drees zijn Nieuw-Guineapolitiek wijzigde.

#### NIEUWE INTERNE KRITIEK OP DULLES

Maar terwijl hij Luns en het kabinet-Drees een hart onder de riem stak, oogstte Dulles met zijn optreden nieuwe kritiek binnen het Amerikaanse staatsapparaat. Ondanks overeenstemming dat Amerika moest voorkomen dat Indonesië Nederlands Nieuw-Guinea zou aanvallen, hadden verschillende ambtenaren, diplomaten en, zoals we zullen zien, politieke sleutelfiguren, zo hun bedenkingen over de wijsheid van de deterrent-politiek.

Deze gaf volgens hen een draai aan de zaak, die een oplossing van de Nieuw-Guineakwestie alleen maar moeilijker maakte: Dulles' suggesties en steunbetuigingen gaven het kabinet-Drees immers de mogelijkheid om zich verder in te graven tegenover Indonesië. En het was de vraag of dat nu wel wenselijk was, temeer daar nieuwe en geheel onverwachte politieke ontwikkelingen in koloniaal Afrika ervoor zorgden dat de koloniale kwestie in een geheel andere fase belandde: het leek er begin 1959 verdacht veel op dat de Europese koloniale mogendheden bereid waren om de meeste van hun Afrikaanse gebieden versneld te dekoloniseren (zie hoofdstuk 6). Tegen deze achtergrond leek de deterrent niet alleen een middel dat Nederland in staat stelde om zich tegen Indonesië te verzetten, maar ook tegen de tijd zelve.

Veruit de felste criticus was Howard Jones, de Amerikaanse ambassadeur in Jakarta. Hij waarschuwde in januari 1959 dat *'colonialism is finished and the longer we continue to support small western enclaves in Asia the longer we delay winning the Asians to our cause, the more we intensify [the] danger of [a] major explosion over [a] minor issue.'* Jones was vooral bezorgd omdat de Amerikaanse regering zich volgens hem (zo niet via directe militaire steun, dan wel via logistieke en politieke) weldegelijk aan de verdediging van Nederlands Nieuw-Guinea had gecommitteerd.

De logica van de machtspolitiek dwong de regering-Eisenhower volgens Jones om haar *'assurances'* gestand te doen. Zij zou Nederland moeten bijstaan tegen een Indonesische aanval, omdat zij anders haar geloofwaardigheid als *garanteer* van vrede en stabiliteit in Zuidoost-Azië zou verliezen. Amerikaanse steun aan Nederland bij een militair treffen betekende, ongeacht de vorm, echter het verlies van de Amerikaanse invloed in Indonesië, en naar alle waarschijnlijkheid dat het land zich volledig op de Sovjet-Unie en communistisch China zou gaan richten. Juist daarom was het volgens Jones van het grootste belang om zo snel mogelijk een oplossing van de Nieuw-Guineakwestie af te dwingen.

Zelf deed hij alvast ongevraagd de suggestie om het kabinet-Drees te pushen Westelijk Nieuw-Guinea over te dragen aan de VN. Na een korte periode van VN-bestuur zou het gebied dan alsnog aan Indonesië overgedragen kunnen worden. Deze oplossing zorgde ervoor dat Nederland, geheel in lijn met de andere koloniale mogendheden, zich zonder al te groot

---

<sup>94</sup> NA, Archief Joseph Luns, dossier 1165: Aantekening mr. J.M.A.H. Luns, 4/9/1962; FRUS, 1958, Vol. 17, no. 179, p. 345-347: Telegram from the Embassy in the Netherlands to the Department of State, 6/2/1959; no. 185, p. 354-355: Telegram from the Embassy in Indonesia to the Department of State, 28/2/1959 – noot 1; no. 196, p. 373-374: Telegram from the Embassy in the Philippines to the Department of State, 15/4/1959; FRUS, 1958, Vol. 17, no. 214, p. 214: Telegram from Secretary of State Herter to the Department of State, 15/7/1959; NAB, FO 371144081: Telegram Sir H. Caccia no. 368 to Foreign Office, 7/2/1959; Zie ook: De Graaff en Wiebes, *Villa Maarheeze*, 169.

gezichtsverlies uit Melanesië kon terugtrekken: directe overdracht aan Indonesië werd immers voorkomen. Belangrijker was echter, aldus Jones, dat Soekarno alsnog zijn zin kreeg, waarmee het voornaamste obstakel voor verdere toenadering tussen de VS en Indonesië werd opgeruimd.<sup>95</sup>

### *Discussie binnen de NSC*

Ook binnen de hoogste echelons van de regering-Eisenhower was inmiddels, onder invloed van de verschillende (internationale) ontwikkelingen en tendensen, twijfel ontstaan over de wenselijkheid van het behoud van de tweede Nederlandse koloniale bezetting in Melanesië, zo bleek uit de discussie die eind januari 1959 binnen de National Security Council plaats vond. Die discussie werd gevoerd op basis van het door de staf van de NSC samengestelde rapport *NSC 5901: Statement of U.S. Policy on Indonesia*. In dit rapport, dat de kaders en richtlijnen voor het Amerikaanse Indonesiëbeleid voor het komende jaar uitstippelde, pleitten de samenstellers voor het handhaven van de bestaande politiek, gericht op het behoud van de status quo.<sup>96</sup> Maar het was president Eisenhower zelf die twijfelde aan de wijsheid van die koers. De strijd met de Sovjet-Unie om invloed in Indonesië, de oplopende spanningen tussen Den Haag en Jakarta en de ontwikkelingen in koloniaal Afrika leken ook voor hem argumenten om de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek te heroverwegen.

Hij vroeg zich in de beslotenheid van de NSC openlijk af wat de Nederlanders nog te zoeken hadden in het gebied, en of ze niet over gehaald konden worden tot ‘*our point of view*’. Wat hij daarmee bedoelde, is niet geheel duidelijk. Maar het lijkt er sterk op dat hij – geheel in lijn met de analyse van de NSC 5901 – dacht aan de creatie van een volwaardig VN-trustschap voor het gebied; dat wil zeggen: een trustschap dat de overdracht aan Indonesië niet uitsloot, maar deze ook niet, zoals Jones betoogde, a priori garandeerde.<sup>97</sup>

Ook Dulles worstelde met de kwestie. Hij had geen antwoorden op de vragen van Eisenhower. De enige reden die hij bedenken kon waarom Nederland nog aan het gebied wilde vasthouden, waren de bodemschatten die er mogelijk te vinden waren. Maar westelijk Nieuw-Guinea had er nog maar weinig prijs gegeven; anno 1959 leek het gebied praktisch waardeloos: ‘*the really usefull Dutch investment had been in Indonesia and this was now wiped out, at least temporarily*’, aldus Dulles. Bleef over prestige als enige verklaring. Maar het was de vraag of dat genoeg was voor de Nederlandse politiek om de harde lijn tegenover Indonesië nog jaren vol te houden.

Dulles kritische analyse van de kwestie in economische termen was nieuw, althans voor hem, en contrasteerde sterk met de visie die hij tot dan toe had uitgedragen. Tot diep in

---

<sup>95</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 174, p. 323-325: Telegram from the Embassy in Indonesia to the Department of State, 23/1/1959. Letterlijk zei Jones: ‘*While the US has given and must honor assurances that [it] would stand with Holland in event Indonesian aggression against New Guinea, it certainly in our interest that such situation not arise.*’ Zie verder: no. 202, p. 382-383: Despatch from the Embassy in Indonesia to the Department of State, 26/5/1959; no. 203, p. 383-389: Despatch from the Embassy in Indonesia to the Department of State, 26/5/1959. Zie ook: Jones, *Indonesia: The Possible Dream*, 187.

<sup>96</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 175, p. 326-330: Memorandum of Discussion at the 395<sup>th</sup> Meeting of the National Security Council, 29/1/1959.

<sup>97</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 175, p. 326-330: Memorandum of Discussion at the 395<sup>th</sup> Meeting of the National Security Council, 29/1/1959; no. 177, p. 334-344: Statement of U.S. Policy on Indonesia 3/2/1959; no. 191, p. 364-366: Memorandum of Conversation, 1/4/1959.

Dat Eisenhower van mening was dat Nederlands Nieuw-Guinea niet aan Indonesië moest worden overgedragen blijkt ook een brief die hij in augustus 1962 schreef aan een hooggeplaatste Nederlandse militair. Onder druk van de regering-Kennedy had het kabinet-De Quay net het akkoord van New York getekend, waarin die overdracht geregeld werd. De gang van zaken was voor Eisenhower reden om aan zijn militaire vrienden in Nederland te schrijven dat hij als president van mening was geweest dat Nederlands Nieuw-Guinea niet aan Indonesië moest worden overgedragen. Bron: De Graaff en Wiebes, *Villa Maarheeze*, 182. Zie tevens: Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 75; Van der Plas, *Luns*, 105.

de herfst van 1958 had hij de Nederlandse koloniale presentie in Melanesië zowel intern als extern (tegenover Indonesië en de westerse bondgenoten) verdedigd op basis van morele en strategische gronden.<sup>98</sup> Maar die noemde hij nu niet meer, althans niet expliciet (ze stonden wel in het mede door hem goedgekeurde NSC rapport).

Wat was er gebeurd? Was Dulles gaan twifelen aan de wijsheid van zijn eigen politiek? Er is meer dat daarop wijst. Tijdens de discussie in de NSC ging het onherroepelijk ook over de deterrent en de vraag welke steun Dulles Nederland nu precies had toegezegd. Ook dat leidde tot een opmerkelijke uitspraak van hem. Dulles zei nu dat hij *'the Dutch'* had verteld dat *'we would at least give them moral and perhaps logistical support although we would not [onderstropping BS] support them with our own military forces.'*<sup>99</sup>

Dit was op welhaast alle punten een aanzienlijke verzwakking van de boodschap die hij in de maanden daarvoor had uitgedragen, tegenover Luns en Van Roijen (en tevens tegenover verschillende Australische, Britse en Franse ministers – zie beneden). Zijn stellige bewering dat hij *'de Nederlanders'* duidelijk had gemaakt dat Amerikaanse militaire steun uitgesloten was, roept de meeste vragen op. Ook omdat zij in tegenspraak is met de wijze waarop zijn naaste medewerkers daarover dachten en spraken: zijn belangrijkste ambtenaren meenden dat hij militaire steun nooit categorisch had uitgesloten tegenover de Nederlanders.<sup>100</sup>

Wat is de betekenis van deze opmerking van Dulles? Waar was hij mee bezig? Was het een terugtrekkende beweging, getriggerd door de toenemende scepsis binnen het Amerikaanse regeringsapparaat? Bij hemzelf? Zag hij in dat hij zichzelf en de Amerikaanse Indonesië- en Nieuw-Guineapolitiek met de wijze waarop hij de deterrent had ingekleurd in een bijzonder lastig parket had gemanoeuvreerd? Gaf hij daarom in de boezem van de NSC een andere invulling aan de suggesties die hij *'the Dutch'* in de maanden daarvoor gedaan had – het ambigue karakter van de verklaring van 7 oktober en zijn opmerkingen boden daarvoor enige ruimte. Als dat het geval was, dan zou Dulles die inhoudelijke bijstelling van de deterrent nog wel aan Luns en zijn eigen ambtenaren (alsmede de Australiërs en Britten) hebben moeten terugkoppelen. Maar dat heeft hij, voor zover bekend, niet gedaan.

En daarmee komen we bij het in historiografisch opzicht frustrerendste aspect van Dulles' optreden in de NSC-vergadering van 29 januari 1959: het was de laatste keer dat hij uitgebreid over de Nieuw-Guineakwestie en de deterrent sprak.<sup>101</sup> Hij had kanker en twee

---

<sup>98</sup> Zie bijvoorbeeld: FRUS, 1958, Vol. 17, no. 156, p. 283-290: Minutes of ANZUS Council Meeting, 1/10/1958. In januari 1958 gaf Dulles, op het moment dat hij nog alles verwachtte van de opstand in Sumatra en Sulawesi, zelfs te kennen dat hij ook tegenover een eventuele nieuwe en meer pro-westerse Indonesische regering een slag om de arm zou houden in de kwestie Nieuw-Guinea. Op een vergadering tussen de top van het state en de CIA zei hij letterlijk: *'if a reconstituted government without Communist support or influence came into power, it would get our backing (...) [but] we should be very clear, both with the Dutch and with any others, that we did not mean that in backing a government we would support all of its policies and in particular its West Irian policy.'* Bron: FRUS, 1958, Vol. 17, no. 2, p. 4-6: Memorandum of Conversation 2/1/1958. Zie ook: Kahin en Kahin, *Subversion as Foreign Policy*, 143-166. Zie ook: Kahin & Kahin, *Subversion as Foreign Policy*, 82; Roadnight, *United States Policy towards Indonesia*, 172-173, 177.

<sup>99</sup> Dulles noemde jammer genoeg geen namen.

<sup>100</sup> Zie hoofdstuk 5, noot 76 (p. 222).

<sup>101</sup> Dulles (voor zover bekend) laatste bekende opmerkingen over de Nieuw-Guineakwestie zijn te vinden in een zeer kort verslag van een gesprek over de deterrent met de Britse minister van Buitenlandse Zaken Selwyn Lloyd op 4 februari 1959. Op de opmerking van Lloyd dat in het geval van Indonesische agressie *'[the] West would have to lign up with [the] Dutch'*, regageerde Dulles nu onder meer met de opmerking dat hij *'leery'* ('op zijn hoede') was *of undertaking vague "moral" obligations.* Uit dergelijke opmerkingen kan worden opgemaakt dat hij inderdaad terughoudender was geworden waar het de invulling van de deterrent betrof, maar *niet* dat hij zijn eerder tegenover Lloyd gedane suggestie dat Amerikaanse militaire steun voor Nederland wel tot de mogelijkheden behoorde had teruggetrokken. Bron: FRUS, no. 178, p. 344-345: Telegram From the Secretary of State Dulles to the Department of State, 5/2/1959. Zie voor Dulles eerdere suggesties over de mogelijkheid van Amerikaanse militaire steun aan Lloyd: NAB, FO 371135901: Telegram Sir G. Jebb to Foreign Office no. 596,

weken later werd hij opgenomen in het ziekenhuis. In mei 1959 zou hij overlijden.<sup>102</sup> Was dit het begin van een omslag in zijn Nieuw-Guineapolitiek? Zou hij in de maanden daarop zijn beleid verder hebben bijgesteld? Of niet? We weten het niet. Het enige wat we weten is dat zijn opvolger, Under Secretary of State Christian Herter, de lijn die Dulles vóór januari 1959 had uitgezet tot aan februari 1962 (het einde van Eisenhowers tweede termijn) zou volhouden: Herter was, voor zover bekend, uiterst sceptisch over de wenselijkheid van Amerikaanse militaire steun voor Nederland, maar hij zou de mogelijkheid nooit geheel uitsluiten.<sup>103</sup> In de woorden van een van de Britse diplomaten die met Amerikaanse hoge ambtenaren in februari 1962 sprak over de mogelijkheid van Amerikaanse militaire assistentie: *'the Americans had made discouraging noises [to the Dutch, BS] without actually saying no.'*<sup>104</sup>

In deze Britse analyse zijn ook de contouren te herkennen van de conclusie van het bewuste debat binnen de NSC in januari 1959: ondanks hun scepsis over de voortzetting van het Nederlandse kolonialisme in Melanesië beslisten Eisenhower en Dulles dat de bestaande Amerikaanse status quo-politiek toch gehandhaafd moest blijven.<sup>105</sup> Hun besluit werd mede ingegeven door de in het rapport NSC 5901 vervatte conclusie dat Indonesië de creatie van VN-trustschap voor West Nieuw-Guinea nooit zou accepteren en dat de enige andere mogelijkheid: overdracht, eveneens inherent problematisch was. Het bleef de vraag of het apaiseren van Indonesië het land er van zou weerhouden *'from pursuing a basically neutralist course.'* Sterker nog, de samenstellers van het NSC-rapport stelden dat *'acquisition of West New Guinea might whet Indonesia's appetite for other areas such as Timor, Papua and British Borneo, whatever assurances Indonesia might give to the contrary.'* Overdracht aan Indonesië zou volgens dit in Washington – alsmede koloniaal Europa en Australië – nog vaak gehoorde argument de essentie van het probleem van de Nieuw-Guineakwestie (frictie tussen Indonesië en het Westen) niet oplossen, maar verleggen naar andere gebieden. In dat licht bleef voortzetting van de status quo strategisch aanvaardbaar.<sup>106</sup>

Maar er was nog een reden om de de facto Amerikaanse steun voor de Nederlandse tweede koloniale bezetting voorlopig te handhaven. Dulles wees tijdens de NSC-vergadering op de nauwe betrokkenheid van de andere koloniale mogendheden bij de zaak. Het feit dat de Nieuw-Guineakwestie *'involved the policies of several nato-countries'* maakte haar volgens Dulles nog complexer dan hij al was. Groot-Brittannië, Frankrijk, België en Portugal volgden het Amerikaanse optreden met argusogen. In de eerste plaats vanwege de mogelijke repercussies die een eventuele verandering van de Amerikaanse opstelling kon hebben voor

---

16/12/1958: Volgens dit verslag van Selwyn Lloyd had Dulles hem in december 1958 verteld, toen Lloyd hem op de man af vroeg of hij Nederland ook militaire steun had toegezegd: *'that [the United States] would certainly give the Dutch logistic support. He had however no authority to pledge military support in advance. For this reason he had left the position deliberately vague when talking to Subandrio and had not gone further with the Dutch than to give them a general promise of support. He was sure however that if the situation ever arose, which he thought was unlikely, the United States would make their influence against an Indonesian attempt to use force effectively felt.'*

<sup>102</sup> Mosley, *Dulles*, 476-480.

<sup>103</sup> Vergelijk: Roadnight, *United States Policy Towards Indonesia*, 172; Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 193.

<sup>104</sup> NAB FO 371160007: Anglo-American Talks: Indonesia and New Guinea – Record of a meeting in the State Department, 13/2/1961. Deze gesprekken werden van Britse kant gevoerd door: Lord Hood, mr. Greenhill, mr. Ledwood, mr. Wiggin. Het is niet duidelijk wie van deze heren het verslag heeft opgetekend. Van Amerikaanse kant waren daar onder meer bij betrokken: Admiral Arleigh Burke (Chief of Naval Operations), Foy Kohler (Assistant Secretary of State for European and Canadian Affairs) en James Bell (Director Bureau of Far Eastern Affairs).

<sup>105</sup> Roadnight, *United States Policy Towards Indonesia*, 173: *'Although the Administration officially remained neutral on the issue, the reality was that its policy remained the essentially conservative one of support of the Dutch'*, aldus Roadnight. Zie ook: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 351-352.

<sup>106</sup> Vergelijk: Roadnight, *United States Policy Towards Indonesia*, 172.



hun eigen koloniale politiek, maar ook omwille van de NAVO-gentlemen's agreement en de kwestie van de wapenleveranties aan Indonesië (zie beneden).

Een ding was zeker: een spoedige koerswijziging ten nadele van Nederland zou ook frictie opleveren met de Britse, Franse, Belgische en Portugese regering – en daar zaten Dulles en Eisenhower, amper twee jaar na de Suezcrisis, niet op te wachten. Temeer niet daar er in november 1958 ook nieuwe spanningen met het Warschau Pact waren ontstaan over de toekomst van West-Berlijn. Nu de Koude Oorlog in Europa zelf (veruit het belangrijkste front in de strijd tussen Oost en West) weer heter werd, was het meer dan ooit nodig om de verdeeldheid en fricties binnen het westerse bondgenootschap te beperken – en kwesties die die eensgezindheid konden bedreigen zo veel mogelijk onder de tafel te houden.<sup>107</sup>

Tot slot was er ook nog Australië, die andere belangrijke westerse bondgenoot van de VS en Nederland. Australië was volgens Dulles '*even more violently opposed than the Netherlands to turning over West New Guinea to the Indonesians.*'<sup>108</sup> Ook dat was voor hem en Eisenhower een reden om voorlopig niets aan de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek te veranderen.

## AUSTRALIË EN DE DETERRENT

De Australische regering-Menzies liet zich op dat moment inderdaad naast Luns als geen ander gelden in Washington. De nieuwe Amerikaans-Indonesische toenadering had immers ook grote gevolgen voor de veiligheidspolitiek van Australië. Met name de Amerikaanse wapenleveranties zorgden voor grote onrust in de Australische pers en het parlement.<sup>109</sup> De regering-Menzies zag in dat de leveranties noodzakelijk waren om de westerse invloed in het land te behouden, maar beschouwde deze ook als een directe bedreiging voor haar eigen veiligheid. En tevens als een extra complicatie van haar tweesporenbeleid.

Het zorgde ervoor dat het schizofrene karakter van de Australische Nieuw-Guineapolitiek in 1958 en 1959 nog meer naar voren kwam. Aan de ene kant zette de regering-Menzies zich in voor het verbeteren van de betrekkingen tussen Jakarta en het Westen, om te voorkomen dat het zich militair snel ontwikkelende Indonesië volledig in communistisch vaarwater terechtkwam. In januari 1959 zou zij zelfs concluderen dat dit een groter veiligheidsbelang was voor Australië dan het behoud van het Nederlandse kolonialisme in westelijk Nieuw-Guinea.<sup>110</sup> Maar zoals onder meer Adil, Umetsu en Penders hebben getoond, leidde deze vaststelling *niet* tot de conclusie dat de Australische Nieuw-Guineapolitiek gewijzigd moest worden. Integendeel, de Australische politiek en publieke opinie beten zich meer dan ooit vast in het adagium dat de Nederlandse presentie in het gebied zo lang mogelijk behouden moest blijven als buffer tegen het zich militair ontwikkelende Indonesië.<sup>111</sup>

---

<sup>107</sup> Zie bijvoorbeeld: Marc Trachtenberg, *A Constructed Peace. The Making of the European Settlement 1945-1963* (Princeton University Press 1999) 251, 256-282; Mosley, *Dulles*, 478.

<sup>108</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 175, p. 326-330: Memorandum of Discussion at the 395<sup>th</sup> Meeting of the National Security Council, 29/1/1959; no. 177, p. 334-344: Statement of U.S. Policy on Indonesia 3/2/1959; no. 191, p. 364-366: Memorandum of Conversation, 1/4/1959.

<sup>109</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 150, p. 271-272 – noot 1: Telegram 52 from Canberra, 15/8/1958.

<sup>110</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 156, p. 283-290: Minutes of ANZUS Council Meeting, 1/10/1958; Umetsu, 'The Impact of Indonesia's Civil War', 172, 181-183; Tarling, *Britain and the West New Guinea Crisis*, 175; Hellema, *De Doorman*, 45.

<sup>111</sup> Adil, *Australia's Relations with Indonesia*, 130-133, 139-143; Umetsu, 'The Impact of Indonesia's Civil War and the US-Soviet Tug of War', 178, 191; Penders, *The West New Guinea Debacle*, 322-328.

Het feit dat de spanningen tussen Den Haag en Jakarta nu ook een militair karakter kregen gaf echter urgentie aan de vraag hoe de regering-Menzies het ene strategische doel met het ander dacht te verenigen. Haar antwoord: een krachtige deterrent van Indonesië.

#### ZORGEN OM DE NEDERLANDSE STANDVASTIGHEID

De regering-Menzies zag in de deterrent echter niet alleen een manier om Indonesië militair in toom te houden. Het was voor haar ook een middel om de groeiende twijfel en onrust in Nederland te temperen. Zij realiseerde zich dat het kabinet-Drees de harde lijn tegenover Indonesië alleen kon volhouden als daar in Nederland zelf genoeg draagvlak voor bleef bestaan – en dat de steun van de westerse bondgenoten daarvoor belangrijker was dan ooit.<sup>112</sup> Waarom zou Nederland anders nog blijven in Melanesië? Ook in Canberra werd inmiddels getwijfeld aan de intrinsieke waarde van westelijk Nieuw-Guinea: de zoektocht naar grondstoffen in het gebied had nog nauwelijks iets opgeleverd. Minister van Buitenlandse Zaken Casey vreesde daarom dat de Nederlandse politiek, onder invloed van de olopende spanningen, alsnog kon besluiten om het gebied op te geven. Maar, zo redeneerde hij, als Australië, de VS en Groot-Brittannië Nederland krachtig bleven aanmoedigen om stand te houden, dan werd het voor Den Haag lastiger om de handdoek in de ring te gooien en Australië in de steek te laten.<sup>113</sup>

De grote vraag was echter hoe ver Australië zelf kon gaan in dat aanmoedigen. Het kabinet-Drees was daar bij monde van minister van Buitenlandse Zaken Luns en de nieuwe ambassadeur Antonius Lovink duidelijk over: het werd tijd dat Australië zich daadwerkelijk logistiek en militair garant stelde voor de veiligheid van het gebied. Zo niet publiekelijk, dan in ieder geval via een geheime overeenkomst. Luns wreef het Casey nog maar eens in toen hij eind augustus 1958 Den Haag bezocht. Luns vertelde hem dat ‘het Nederlandse volk zeer weinig bereidheid zou tonen om alleen een Pacific-oorlog te voeren en zijn zonen in Nieuw-Guinea te laten vechten, indien Nederland in deze strijd alleen zou staan.’<sup>114</sup>

Maar een daadwerkelijke harde commiment aan de verdediging van de Nederlandse kolonie was nu net wat de regering-Menzies niet wilde geven. Het Australische leger maakte in de zomer nieuwe *contingency* plannen, op basis waarvan het snel in actie zou kunnen komen tegen Indonesië, maar deze werden – voor zover bekend – voor Nederland verborgen gehouden.<sup>115</sup> Casey en de ambtenaren van zijn ministerie hielden zich in hun gesprekken met Luns en Lovink over de concrete invulling van de Australische bijdrage aan de deterrent steevast op de vlakte; premier Menzies vertrouwde Luns in een persoonlijke boodschap toe dat elke Australische regering, ongeacht haar politieke kleur, Nederland onmiddellijke steun zou verlenen bij Indonesische agressie, maar ook hij liet tactisch in het midden om welke steun het zou gaan.<sup>116</sup>

---

<sup>112</sup> Umetsu, ‘The Impact of Indonesia’s Civil War and the US-Soviet Tug of War’, 178; Adil, *Australia’s Relations with Indonesia*, 139-140; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 325.

<sup>113</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 156, p. 283-290: Minutes of ANZUS Council Meeting, 1/10/1958. Zie ook: Tarling, *Britain and the West New Guinea Crisis*, 159.

<sup>114</sup> NIB/DB record 5038: Verslag van gesprek Luns-Casey, Den Haag, 29/8/1958.

<sup>115</sup> Penders, *The West New Guinea Debacle*, 322; NAB, FO 371 144081: Record of Conversation between the Secretary of State and John. F. Dulles 4/2/1959; FO 371 144082: Inward Telegram to Commonwealth Relations Office no. 199, 22/3/1959; FRUS, 1958, Vol. 17, no. 178, p. 344-345: Telegram from Secretary of State Dulles to the Department, 5/2/1959; no. 214, p. 214: Telegram from Secretary of State Herter to the Department of State, 15/7/1959; no. 221, p. 423-424: Memorandum of Conversation, 25/8/1959.

<sup>116</sup> **Zie voor Casey:** NA, Archief Joseph Luns, dossier 1188: Verslag van een bespreking inzake de verdediging van NNG, 17/1/1959; NIB/DB record 5038: Verslag van gesprek Luns-Casey, Den Haag 29/8/1958; FRUS, 1958, Vol. 17, no. 153, p. 279-281: Memorandum of Conversation, 9/9/1958. **Zie voor Menzies:** De Beus, *Morgen bij*

De Australische terughoudendheid werd – zoals altijd – ingegeven door de vrees voor de gevolgen voor de betrekkingen met Indonesië. Nu de veel grotere buur zijn militaire potentieel ontwikkelde, had Australië er tevens meer dan ooit belang bij om Indonesië zo min mogelijk te provoceren. Menzies en Casey concludeerden samen met hun veiligheidsadviseurs dat Australië zich enkel voor de veiligheid van westelijk Nieuw-Guinea militair garant kon stellen als de Amerikaanse of Britse regering daarin voorgingen.<sup>117</sup>

En dat was precies waar de schoen wrong: de Amerikanen (en Britten – zie beneden) wilden zich ook tegenover Australië niet vastleggen op dit punt. Casey vocht in de zomer en het najaar niet minder hard dan Luns voor een duidelijke Amerikaanse commitment aan de verdediging van het gebied, maar ook hij slaagde er niet in om Dulles over de streep te trekken.<sup>118</sup> Dulles gaf Casey herhaaldelijk te kennen dat Amerikaanse militaire steun voor Nederland mogelijk was, maar hij garandeerde niets.<sup>119</sup> Toen Casey bleef aandringen, speelde Dulles de bal terug. Tijdens een bijeenkomst van ANZUS in september 1958 vertelde hij Casey dat Australië wat hem betrof de eerste concrete stap kon zetten door Nederland zelf militaire steun toe te zeggen; dan was er in ieder geval een begin gemaakt.<sup>120</sup>

Maar dat durfden Casey en Menzies dus niet aan. Zij bleven bij hun analyse dat de Amerikanen, of de Britten, als eerste over de brug moesten komen. Tot die tijd zou Australië elke reële commitment vermijden. Tot frustratie van Luns, zijn ambtenaren en het kabinet weigerden ze zelfs om over logistieke steun te overleggen, uit vrees dat dergelijke gesprekken niet geheim gehouden konden worden en tot felle anti-Australische reacties in Indonesië zouden leiden.<sup>121</sup>

#### *De deterrent: oplossing, probleem en... oplossing*

Op de achtergrond speelde echter nog een probleem. Ook de Australiërs worstelden met de vraag hoe Indonesië effectief af te schrikken was, zonder dat Soekarno en het Indonesische leger de conclusie trokken dat er niets meer te winnen was bij samenwerking met het Westen. Het begon hun te dagen dat de deterrent waar zij zo voor ijverden een risico op zich was.

Belangrijk voor de ontwikkeling van deze visie was de steunverklaring die Dulles op 7 oktober 1958 via ambassadeur Van Roijen aan het kabinet-Drees had gegeven. In Canberra werd deze Amerikaanse actie aan de ene kant gezien als een bemoedigende stap, maar tegelijkertijd als een nieuw probleem. Premier Menzies vroeg zich nu af of de Amerikanen wel doorhadden wat ze zich met deze verklaring op de hals hadden gehaald. Begin januari 1959 legde hij het probleem uit aan ambassadeur Lovink. Zijn analyse vertoonde opvallende overeenkomsten met de kritiek die de Amerikaanse ambassadeur in Jakarta, Howard Jones, op datzelfde moment in Washington liet horen.

Menzies stelde dat de Amerikanen na deze publieke waarschuwing wel verplicht waren om *iets* te doen als Indonesië westelijk Nieuw-Guinea zou aanvallen – hun

---

*het aanbreken van de dag*, 284-285; De Graaf en Wiebes, *Villa Maarheeze*, 166. **Zie voor de discussie in de Australische ministerraad:** Penders, *The West New Guinea Debacle*, 323-324.

<sup>117</sup> NIB/DB record 6761: Codebericht Lovink 6 aan ministerie, 17/1/1959. Zie ook: Umetsu, 'The Impact of Indonesia's Civil War', 179-180, 187-188; Penders, *The West New Guinea Debacle*, 324-325; Tarling, *Britain and the West New Guinea Crisis*, 175.

<sup>118</sup> NIB/DB record 5038: Verslag van gesprek Luns-Casey, Den Haag, 29/8/1958; NAB, PREM 11/2730: Record of Conversation between the Prime Minister and Mr. Casey, 27/8/1958; FRUS, 1958, Vol. 17, no. 150, p. 271-272 – noot 1: Telegram 52 from Canberra, 15/8/1958; FRUS, 1958, Vol. 17, no. 153, p. 279-281: Memorandum of Conversation, 9/9/1958; Hellema, *De Karel Doorman naar Nieuw-Guinea*, 36-38.

<sup>119</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 153, p. 279-281: Memorandum of Conversation, 9/9/1958; no. 154, p. 281-281: Memorandum of Conversation, 17/9/1958; no. 156, p. 283-290: Minutes of ANZUS Council Meeting, 1/10/1958. Zie tevens: noot 76.

<sup>120</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 153, p. 279-281: Memorandum of Conversation, 9/9/1958

<sup>121</sup> NIB/DB record 6761: Codebericht Lovink 6 & 7 aan ministerie, 17/1/1959.

geloofwaardigheid als grootmacht en bondgenoot was nu immers in het geding. Hij ging ervan uit dat ze dan in ieder geval hun wapenleveranties aan Indonesië moesten stopzetten, *'since [they] could [not] tolerate the idea of assisting such a procedure.'* Het was de kleinst denkbare represaille die ze op de in de verklaring van Dulles vervatte dreiging konden laten volgen. Maar hoe beperkt ook, de maatregel zou in de context van de Koude Oorlog grote gevolgen hebben volgens de Australische premier:

*'Under these circumstances Indonesia would become entirely dependent upon communist help in terms of both material and technique. Should Indonesia find herself in this position, she would at once, de facto become [a] communist satellite: and should this happen the American policy in particular [i.e. de poging om het land uit het vaarwater van de Sovjet-Unie te houden, BS] would have been frustrated.'*<sup>122</sup>

Het was een logische, maar tegelijkertijd wonderlijke conclusie uit de mond van een van de sterkste voorstanders van de afschrikking van Indonesië. Menzies' analyse toonde hoe strategisch complex de Nieuw-Guineakwestie was geworden en tevens hoezeer belangrijke Australische politici ermee worstelden. Eigenlijk wisten zij zich, net als de Amerikanen, niet goed raad meer met de zaak.

Dat werd nog eens onderstreept door de oplossing die Menzies voor het door hem gesignaleerde probleem aandroeg: het handhaven van de deterrent! *'Every effort needs to be made to dissuade or deter Indonesia from resorting to force'*, luidde de boodschap die Menzies en Casey in zowel Washington, Londen als Den Haag zouden blijven uitdragen – tot in 1962. Dat was in hun optiek de enige manier om te voorkomen dat het door hen geschetste scenario werkelijkheid zou worden.<sup>123</sup>

Het aan de deterrent verbonden complexe spel van dreigen en insinueren zou de regering-Menzies echter zo veel mogelijk aan de Amerikanen en de Britten overlaten. Zelf zou zij zich vanaf eind 1958 proberen in te zetten voor de-escalatie, en wel door de banden met Indonesië aan te halen. Deze waren na de vorming van het tweede kabinet-Sastroamijoyo in 1956 (zie hoofdstuk 4) danig bekoeld. Menzies en Casey hoopten erop dat het verbeteren van de relaties hen meer politieke invloed zou geven in Jakarta en Soekarno ervan kon weerhouden om de deadlock in de Nieuw-Guineakwestie met geweld te doorbreken.<sup>124</sup>

## NIEUWE AUSTRALISCHE CHICANES

De poging van de regering-Menzies om de afschrikking van Indonesië volledig op het bordje van de VS en Groot-Brittannië te schuiven en tegelijkertijd de eigen betrekkingen met Indonesië te verbeteren zorgde ervoor dat de Australische Nieuw-Guineapolitiek en -diplomatie nog ondoorzichtiger werd, zeker voor de buitenwacht. Dat werd nog versterkt door vele tegenstrijdige publieke verklaringen die de Australische bewindslieden aflegden naar aanleiding van de verschillende bezoeken over en weer, alsmede naar aanleiding van de bezoeken die Australische ministers aan Den Haag brachten.

Dat begon al in september 1958, na de ontmoeting tussen Luns en Casey in Den Haag. In Jakarta gonsde het van de geruchten dat Nederland en Australië een militair pact wilden sluiten. Casey haastte zich echter om deze suggestie te ontcrachten en verklaarde direct na afloop van de besprekingen dat er geen sprake was van een Nederlands-Australische militaire

---

<sup>122</sup> NIB/DB record 6761: Codebericht Lovink 6 & 7 aan ministerie, 17/1/1959. Zie voor eenzelfde denktrant binnen het Australische kabinet: Umetsu, 'The Impact of Indonesia's Civil War', 188.

<sup>123</sup> NAB, FO 371 144080: Telegram Canberra to CRO no. 11, 8/1/1959: Personal Message Menzies to PM. Zie ook: Umetsu, 'The Impact of Indonesia's Civil War,' 189.

<sup>124</sup> Adil, *Australia's Relations with Indonesia*, 139-140.

alliantie tegen Indonesië. Om te voorkomen dat deze uitlatingen in Nederland konden leiden tot twijfel aan de mogelijkheid om de harde lijn tegenover Indonesië vol te houden, stelde hij zijn opmerkingen een dag later echter weer bij. Tijdens een speciaal voor de Nederlandse pers belegde conferentie in Londen zei hij dat ‘*the result of the Australian-Dutch discussions in The Hague, was no menace to any peace-loving state*’. Daarmee suggereerde hij, zoals de historicus Adil heeft opgemerkt, dat er wel degelijk “iets” van een Nederlands-Australische overeenkomst bestond voor het geval Indonesië besloot om de kwestie Nieuw-Guinea met geweld op te lossen – al liet hij in het vage wat Australië in dat geval zou doen.<sup>125</sup>

Met deze suggestieve opmerking gaf Casey feitelijk het startschot voor het bespelen van de Nederlandse publieke opinie waar het de invulling van de deterrent betrof; Luns en het kabinet-Drees zouden er, zoals we zullen zien, dankbaar gebruik van maken.<sup>126</sup>

Minstens zo verwarrend was de verklaring die de regering-Menzies gaf naar aanleiding van het bezoek dat de Indonesische minister van Buitenlandse Zaken Soebandrio in februari 1959 aan Canberra bracht. Daaruit viel onder meer op te merken dat zij Australië niet langer als ‘*parti principal*’ beschouwde in het conflict en bereid was om elke oplossing van de kwestie te aanvaarden, mits deze oplossing op vreedzame wijze werd bereikt. In deze verklaring leek de regering-Menzies te suggereren dat zij zich neerlegde bij de overdracht van het gebied aan Indonesië – en dus dat Australië afstand had genomen van Nederland.<sup>127</sup>

Een dag later namen Casey en Menzies ook deze uitspraken weer gedeeltelijk terug. In de eerste plaats omdat deze in Australië een storm van protest hadden geogst, in zowel het parlement als de pers. In de tweede plaats opnieuw om onrust in Den Haag te voorkomen. Zij beweerden dat de Australische Nieuw-Guineapolitiek in de kern niet veranderd was; de regering-Menzies had slechts afstand genomen van de oude, door Spender in 1950 geponeerde stelling, dat overdracht van het gebied ‘onaanvaardbaar’ was en dat Australië in dat geval westelijk Nieuw-Guinea mogelijk zelf zou annexeren (zie hoofdstuk 3).<sup>128</sup>

Dat nam niet weg dat het draaien en keren van de Australische regering in de publieke ruimte zijn impact had in het Nederlandse kamp, zeker in combinatie met staatsbezoeken die Australische en Indonesische politici vanaf 1959 over en weer aflegden, en natuurlijk de weigering van Australië om zich daadwerkelijk logistiek en militair te committeren aan de verdediging van de Nederlandse kolonie.

Ambassadeur Lovink meldde mede naar aanleiding van het gesprek dat hij in januari 1959 met Menzies had gevoerd over de risico’s van de deterrent, dat er niet meer van uit mocht worden gegaan dat Australië Nederland bij Indonesische agressie zou steunen. Alleen als de VS en Groot-Brittannië over de brug kwamen, zou Australië mogelijk volgen, aldus Lovink. Dat was de inschatting die vanaf dat moment op het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag (inclusief Luns – alsmede het kabinet, zie beneden) als uitgangspunt werd genomen.<sup>129</sup>

De Australische terughoudendheid werd in Den Haag gevoeld als een verlies, zeker ten opzichte van de vroege jaren vijftig, toen de regering-Menzies zich, in de woorden van Umetsu, als de facto *joint guarantee* van westelijk Nieuw-Guinea had opgeworpen.<sup>130</sup> Desondanks bleef Australië een cruciale en waardevolle partner. De politieke en diplomatieke

---

<sup>125</sup> Adil, *Australia’s Relations with Indonesia*, 132.

<sup>126</sup> Vergelijk: Adil, *Australia’s Relations with Indonesia*, 132.

<sup>127</sup> Adil, *Australia’s Relations with Indonesia*, 140-141; Umetsu, ‘The Impact of Indonesia’s Civil War’, 189. Zie ook: De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 286-287; Hellema, *De Doorman*, 45.

<sup>128</sup> Adil, *Australia’s Relations with Indonesia*, 140-144; De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 286.

<sup>129</sup> NIB/DB record 6750: Memo Chef DOA no. 297 aan S. via DGPZ en Z, 29/9/1960. Zie ook: De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 286-288; De Geus, *De Nieuw-Guinea kwestie*, 103.

<sup>130</sup> Umetsu, ‘Australia’s Response’ 76. Vergelijk: De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 286-288.

steun van de regering-Menzies voor het behoud van de Nederlandse tweede koloniale bezetting bleef bijkans onvoorwaardelijk.<sup>131</sup>

Daarnaast zou zij alsnog, ondanks alle aarzeling en terughoudendheid, Nederland in 1959 informeel enige logistieke steun toezeggen bij de verdediging van Nederlands Nieuw-Guinea. Toen ambassadeur Lovink Casey in mei 1959 in alle vertrouwen op de hoogte bracht van de Eclecticus-overeenkomst tussen Nederland en de VS, ging ook hij overstag en zegde toe dat Australië in geval van nood Nederland in ieder geval zou helpen bij het transporteren van troepen naar het gebied. ‘Zowel [de bases op] Darwin, Manus als Port Moresby staan ons ter beschikking, keuze ligt aan ons,’ zo schreef een opgeluchte Lovink aan Luns.<sup>132</sup>

### *De desillusie van het Australische charmeoffensief*

Het feit dat Casey uiteindelijk toch over de brug kwam met “iets” van een steuntoezegging, geeft maar weer aan hoe graag de regering-Menzies Nederland in Melanesië wilde houden. Wie de Australische interne discussie in 1958 bestudeert, ziet hoe constant het Australische denken bleef waar het de toekomst van westelijk Nieuw-Guinea betrof: de regering-Menzies was bereid om over alles na te denken, en over alles te twijfelen, behalve over het axioma dat het gebied uit Indonesische handen gehouden moest worden. Overdracht kwam zelfs niet in Menzies op toen hij Lovink zijn zorgen om de deterrent kenbaar maakte in januari 1959; hij accepteerde nog liever de deterrent, met al zijn haken en ogen, dan de conclusie dat westelijk Nieuw-Guinea aan Indonesië moest worden overgedragen.

Ook de poging om de banden met Indonesië te verbeteren, leidde tot een bevestiging van het voornemen om Nederland zo lang mogelijk als buffer in westelijk Nieuw-Guinea te houden. Menzies bracht in december 1959 een officieel bezoek aan Jakarta en keerde gedesillusioniseerd terug. Hij had altijd al weinig vertrouwen gehad in de persoon Soekarno en de ontmoeting met de Indonesische president had zijn wantrouwen alleen maar versterkt. Hij meende nu zeker te weten dat de Nieuw-Guineakwestie een persoonlijke obsessie van Soekarno was en dat de Indonesische Nieuw-Guineacampagne onderdeel was van een veel grotere expansiepolitiek, die ook Australisch Nieuw-Guinea omvatte.<sup>133</sup>

Casey was het volledig met hem eens. Begin 1960 hield de Australische minister van Buitenlandse Zaken het kabinet voor dat de overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea aan Indonesië slechts kortetermijnwinst opleverde. Hij schamperde dat de ‘*state of bliss*’ tussen Indonesië en het Westen van korte duur zou zijn. Indonesië zou zich ook in zijn optiek al snel richten op de “bevrijding” van Oostelijk Nieuw-Guinea, Portugees Timor of Brits Borneo. Casey betwijfelde bovendien dat overdracht van het gebied de opmars van de PKI kon stuiten; er was volgens hem zelfs geen bewijs dat de Nieuw-Guineakwestie een wezenlijke rol speelde in de opkomst van de partij. Net als Menzies waarschuwde hij dat toegeven aan Soekarno juist dát kon opleveren wat iedereen in Australië vreesde: een communistisch Indonesië dat de helft van het cruciale bastion Nieuw-Guinea in handen had.<sup>134</sup>

Hoezeer de regering-Menzies erop gebrand bleef om Indonesië uit westelijk Nieuw-Guinea te weren, blijkt ten slotte ook duidelijk uit de plannen die Casey en zijn ambtenaren vanaf januari 1959 in opdracht van het kabinet opstelden voor het geval Nederland toch voortijdig de handdoek in de ring zou gooien – dat wil zeggen voordat de Papoea’s in staat waren om (in westelijk) staatkundig (opzicht) op eigen benen te staan. De inzet van de verschillende alternatieven die ter tafel kwamen, was de vereniging van westelijk en oostelijk

<sup>131</sup> NIB/DB record 106: notulen ministerraad, 27/2/1959; Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 186, 209.

<sup>132</sup> NIB/DB: 6932 Slotnoot: Lovink 68, 8/5/1959.

<sup>133</sup> Adil, *Australia's Relations with Indonesia*, 145.

<sup>134</sup> Penders, *The West New Guinea Debacle*, 326-327. Zie voor het denken van Casey ook: Tarling, *Britain and the West New Guinea Crisis*, 159.

Nieuw-Guinea in een grote Papoea staat, die op zijn beurt weer nauw verbonden zou blijven met Australië (zie ook hoofdstuk 6). De grootste voorkeur ging uit naar de creatie van een direct VN-trustschap voor het gebied: via deze constructie zouden de Papoea's zich dan onder toezicht van de VN-Trustschapsraad (dat wilde zeggen: zonder de directe bemoeienis van Indonesië) verder kunnen ontwikkelen om uiteindelijk en wellicht samen met hun stamverwanten in oostelijk Nieuw-Guinea alsnog de door Australië gewenste Papoea staat te realiseren.<sup>135</sup>

Het was beslist geen waterdicht plan. De vraag hoe de VN overgehaald kon worden om Indonesië na een vrijwillig Nederlands vertrek elke zeggenschap over de toekomst van westelijk Nieuw-Guinea te onthouden, hing levensgroot en onbeantwoord boven het voorstel. Het bleef daarom wat het was: een alternatief, en evidente tweede keus voor de voortzetting van het Nederlandse kolonialisme in het gebied.<sup>136</sup> De regering-Menzies zou daarom ook met kracht blijven pleiten voor het behoud van de status quo én de deterrent in Washington. Maar ook, zoals gezegd, in Londen.<sup>137</sup> Menzies onderhield daarover vanaf 1958 persoonlijk contact met vriend en collega-premier Harold Macmillan en drukte hem herhaaldelijk op het hart '*that the Dutch be encouraged in the task of holding their position in New Guinea.*'<sup>138</sup>

## DE GARANTIE VAN GROOT-BRITTANNIË

De Britse regering zou, net als de Amerikaanse, aan Luns een steungarantie geven. De Britse minister van Buitenlandse Zaken Selwyn Lloyd ging daarbij zelfs nog een stap verder dan Dulles, zoals De Beus en Tarling hebben laten zien: Hij zou schriftelijk vastleggen dat Britse militaire steun niet uitgesloten was.<sup>139</sup> Daar was echter wel het nodige diplomatieke gesteggel aan voorafgegaan.

De regering-Macmillan werd al vanaf de zomer van 1958 door de Nederlanders en de Australiërs benaderd met de vraag of zij zich niet op de een of andere manier garant kon stellen voor de veiligheid van Nederlands Nieuw-Guinea. Groot-Brittannië gold na de VS nog steeds als de belangrijkste westerse mogendheid in Zuidoost-Azië en, omwille van zijn machtige marinebases in Singapore en Hongkong, tevens als co-guaranteer van vrede en stabiliteit in die regio. Een Britse commitment aan de verdediging van Nederlands Nieuw-Guinea zou een enorme troef zijn tegenover Indonesië én de twijfelaars in Nederland. Daarnaast, zo hoopten Luns, Menzies en Casey, zou een duidelijke Britse garantie de regering-Eisenhower mogelijk verleiden om haar eigen commitment meer handen en voeten te geven. Maar er was nog een dwingende reden om de regering-Macmillan te verzoeken om zich garant te stellen voor de bescherming van Nederlands Nieuw-Guinea: Groot-Brittannië was van alle NAVO-partners het meest geneigd om in navolging van de Amerikanen de *gentlemen's agreement* te beëindigen en militair materieel te leveren aan Indonesië.<sup>140</sup>

---

<sup>135</sup> Umetsu, 'The Impact of Indonesia's Civil War', 184-185.

<sup>136</sup> Vergelijk: Penders, *The West New Guinea Debacle*, 327-328.

<sup>137</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 177, p. 334-344: Statement of U.S. Policy on Indonesia 3/2/1959; Umetsu, 'The Impact of Indonesia's Civil War', 189-191.

<sup>138</sup> NAB PREM 11/2730: Canberra to CRO no. 1040, 16/12/1958; Telegram Canberra to CRO no. 1032, 10/12/1958; FO 371144080: Telegram Canberra to Commonwealth Relations Office no. 11, 8/1/1959.

<sup>139</sup> De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 277-279; Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 190-192.

<sup>140</sup> NAB PREM 11/2730: Telegram CRO to UK Commissioner in Australia no. 949, 30/6/1958; External Canberra to Office of the High Commissioner for Australia, London no. 1856, 21/8/1958; Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 147-158.

Het Britse voornemen om de herenafpraak aan de kant te schuiven was ingegeven door strategische en economische motieven. De meeste betrokken ambtenaren en politici binnen de regering-Macmillan waren van mening dat de banden met het Indonesische leger gecultiveerd moesten worden om westerse invloed in Indonesië te herwinnen na het mislukken van de rebellie in Sumatra en Sulawesi.<sup>141</sup>

Wellicht nog belangrijker was dat de Britse vliegtuig- en scheepvaartindustrie de aangehouden orders heel goed kon gebruiken. Vooral de Britse scheepvaartindustrie had het moeilijk. Er dreigde werkloosheid en in de loop van 1958 was er door de Britse Admiraliteit, verschillende vakbonden en conservatieve parlementariërs een lobby op touw gezet om de regering-Macmillan ertoe over te halen om het wapenembargo tegen Indonesië op te heffen. Toen de Amerikanen in mei besloten om te gaan leveren, had zij geen goed argument meer tegenover deze lobby om de eigen boycot te handhaven.

Integendeel er was nu alle reden om snel te volgen en te voorkomen dat andere NAVO-landen met concurrerende Indonesische orders aan de haal gingen.<sup>142</sup> Maar dat betekende wel dat de bondgenoten Nederland en Australië in een lastig parket werden gebracht – en dat de regering-Macmillan uit zowel Den Haag als Canberra het verzoek kreeg om zich nu ook in te zetten voor de bescherming van Nederlands Nieuw-Guinea.

#### EEN BRITSE MORELE VERPLICHTING

De Nederlands-Australische verzoeken werden in Londen welwillend ontvangen.<sup>143</sup> Binnen de regering-Macmillan bestond er meer nog dan in Washington een gevoel dat Nederland en Australië recht hadden op een tegenprestatie. Minister van Buitenlandse Zaken Selwyn Lloyd verwoordde dat gevoel nog het beste in een vertrouwelijk gesprek met Dulles begin februari 1959: *'We are inclined to accept the Dutch argument that countries supplying arms were thereby under a moral obligation to see that these arms were not used against New Guinea.'*<sup>144</sup>

Eerder was Lloyd er al achter gekomen dat Dulles bereid was om het kabinet-Drees een heel eind tegemoet te komen – verder nog dan hij in zijn verklaring van 7 oktober suggereerde. Lloyd had hem in december 1958 op de man af gevraagd wat de VS zouden als Indonesië Nederlands Nieuw-Guinea aanviel. Dulles antwoordde:

*'that [the United States] would certainly give the Dutch logistic support. He had however no authority to pledge military support in advance [onderstreping BS]. For this reason he had left the position deliberately vague when talking to Subandrio and had not gone further with the Dutch than to give them a general promise of support. He was sure however that if the situation ever arose, which he thought was unlikely, the United States would make their influence against an Indonesian attempt to use force effectively felt.'*<sup>145</sup>

Hoewel Dulles ook tegenover hem niet het achterste van zijn tong liet zien waar het de inzet van Amerikaanse militairen betrof, was zijn opmerking voor Lloyd en bijgevolg het Britse

---

<sup>141</sup> NAB PREM 11/2730: Letter to Prime Minister, 17/6/1958; Record of Conversation between the PM and Mr. Casey, 27/8/1958; Telegram Commonwealth Relations Office no. 1520 to Canberra, 7/12/1958; Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 150-151.

<sup>142</sup> NAB, CAB/128/32: Cabinet Conclusions 4/12/1958; PREM 11/2730: Telegram Foreign Office to The Hague no. 707, 10/10/1958; Selwyn Lloyd to PM, PM/58/109; Archives HANSARD 1803-2005, Commons Sitting: HC Deb 11 December 1958 vol. 597, cc. 636-48: Strategic Material (Export to Indonesia).

<sup>143</sup> NAB, FO 371 144080: Minute O.C. Morland, ?/1/1959; Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 142-143, 156-157.

<sup>144</sup> NAB, FO 371144081: Record of Conversation between the Secretary of State and John. F. Dulles 4/2/1959; CAB/128/33: Cabinet Conclusions 29/1/1959.

<sup>145</sup> NAB, FO 371135901: Telegram Sir. G. Jebb to Foreign Office no. 596, 16/12/1958.



kabinet voldoende geweest om de laatste twijfel weg te nemen: ook de regering-Macmillan zou Luns een steunverklaring geven, die gebruikt kon worden om Indonesië af te schrikken en de onrust te sussen die in Den Haag was ontstaan over de Amerikaanse en Britse wapenleveranties.<sup>146</sup>

De eerste schetsen kwamen voor rekening van het Foreign Office, meer in het bijzonder van de nieuwe *permanent under secretary* Sir. Frederick Hoyar Millar en de ambtenaren van het South East Asia Desk. Zij concludeerden dat de verklaring annex steungarantie vaag gehouden moest worden – net zoals de Amerikaanse van 7 oktober. Indonesië moest eruit kunnen opmaken dat ook Groot-Brittannië een aanval op Nederlands Nieuw-Guinea niet zou dulden, maar mocht er niet uit concluderen dat samenwerking met het Westen niets zou opleveren.<sup>147</sup>

Een ambigue verklaring had volgens hen ook het voordeel dat Groot-Brittannië enige bewegingsvrijheid behield in deze netelige kwestie. De zaak was al complex genoeg. Ook de ambtenaren van het South East Asia Desk kwamen er al snel achter dat ook de meest vage verklaring en dreigementen aan het Indonesische adres inherent problematisch waren. Hun analyse vertoonde grote parallellen met die van de Amerikaanse ambassadeur Howard Jones en de Australische premier Menzies:

*‘Taken in itself the policy would have the disadvantage of any policy of bluff (...) If the current Indonesian government decided on a military adventure (...) it would be difficult for us to and the Australians to stand by and do nothing. As a temporary measure, however, it is attractive’*, aldus ambtenaar McCormick.<sup>148</sup>

Uit die laatste opmerking werd ook duidelijk dat de ambtenaren van het South East Asia Desk de deterrent als een tussenoplossing zagen. En dat had weer te maken met het feit dat ook zij twijfelden of het Nederlandse kolonialisme nog lang in westelijk Nieuw-Guinea gehandhaafd kon blijven. Niemand wist wat de toekomst precies brengen zou, maar de vele, elkaar aanjagende gebeurtenissen en ontwikkelingen in koloniaal Afrika leken het einde van het koloniale tijdperk als zodanig aan te kondigen. Uit de motie-Burger mocht bovendien geconcludeerd worden dat dit inzicht ook in Den Haag begon te dagen. Die motie was natuurlijk ook een uitdrukking van de twijfel in de opstelling van de Amerikanen en de Britten, en in die zin, zo vonden ook de ambtenaren van het South East Asia Desk, was Groot-Brittannië moreel verplicht *‘to help the Dutch government in its public relations (...) to strengthen their position internally and to reassure Dutch public opinion about western allied solidarity.’*

Maar aan de andere kant zagen zij in de groeiende twijfel in het Nederlandse kamp ook een kans om, op termijn, de deadlock in de Nieuw-Guineakwestie te doorbreken. En ook dat was een reden om de steunverklaring vaag te houden. Hoyar Millar zei het als volgt:

*‘Anything further than this would tend to suggest that we expect to see the Dutch remaining on in West New Guinea indefinitely and that we are prepared to help them do so. Whereas in fact our position is presumably that we recognize that some change in the status of the country is bound to happen before very much longer but that we are anxious that this should come about peacefully and not as a result of force.’*<sup>149</sup>

Hoe de statusverandering van Nederlands Nieuw-Guinea eruit zou zien, bleef binnen de burelen van het Foreign Office onderwerp van speculatie. De betrokken ambtenaren en

---

<sup>146</sup> NAB PREM 11/2730: Record of Conversation between the Secretary of State and the Netherlands Foreign Minister at the British Embassy in Paris, 17/12/1958.

<sup>147</sup> NAB, FO 371144080: Minute J.O. McCormick, 22/12/1958; minute Morland, 23/12/1958; minute Hoyar Millar, 23/12/1958.

<sup>148</sup> NAB, FO 371144080: Minute J.O. McCormick, 22/12/1958.

<sup>149</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 171.

diplomaten formuleerden – anders dan hun Amerikaanse, Australische en Nederlandse collega's – nog geen concrete plannen, maar duidelijk is wel dat de meesten van hen nog steeds vonden dat het gebied als het even kon *niet* in Indonesische handen moest overgaan.

Sommigen filosofeerden losjes over de mogelijkheid van een of ander trustschap, wellicht als opstap naar de opname van westelijk Nieuw-Guinea in een bredere Melanesische federatie met Australisch Nieuw-Guinea en misschien ook de Britse Salomoneilanden. Een dergelijke uitkomst werd niet alleen het meest wenselijk geacht met het oog op de Australische veiligheidseisen, maar ook omdat deze oplossing de rechten van de Papoea's het beste garandeerde.

De Britse beleidsspecialisten hadden echter ook geen goed antwoord op de vraag hoe dat te regelen was zonder instemming van Indonesië. Over de bereidheid van Soekarno om een compromis te accepteren maakten zij zich geen illusies.<sup>150</sup> En dat bracht hen weer *full circle* bij de deterrent. Die bood in hun ogen de beste kans om tijd te kopen en af te wachten of er in de nabije toekomst alsnog 'iets' zou gebeuren – *regime change* in Indonesië, een omslag in het politieke denken in Den Haag of Canberra – waardoor de kwestie kon worden opgebroken.<sup>151</sup>

## TWEE BRITSE VERKLARINGEN

De ambtelijke analyse vond de nodige weerklank binnen het Britse kabinet. Premier Macmillan en Selwyn Lloyd kwamen na onderling overleg eveneens tot de conclusie dat '*we must not incur another Polish commitment as in 1939.*'<sup>152</sup> Zij waren echter meer geneigd om Indonesië harder aan te pakken dan Lloyds ambtenaren adviseerden.

Vergeleken bij hun voorgangers Eden en Churchill waren Macmillan en Lloyd gematigder in hun benadering van koloniale kwesties en Afro-Aziatische landen als Indonesië, maar hun denken was duidelijk behoudender dan die van de ambtenaren van het South East Asia Desk. De manier waarop ze naar Indonesië en de Nieuw-Guineakwestie keken, verschilde niet zoveel van die van de *hardliners* in Den Haag en Canberra. Macmillan en Lloyd waren eveneens van mening dat Indonesië te vroeg onafhankelijk geworden was. Soekarno's flirt met de PKI, de nationalisatie van de Nederlandse bedrijven en de daaruit voortvloeiende chaos in het land, zeiden volgens hen genoeg. '*The United States had been mistaken in pressing the Dutch to withdraw too soon and too fast [uit Indonesië, BS],*' aldus Macmillan tijdens een kabinetsvergadering in maart 1958.<sup>153</sup> Selwyn Lloyd vergeleek Soekarno met Nasser en vond dat '*the Dutch had been treated very badly in regard to Indonesia after the war.*'<sup>154</sup>

Daarnaast waren zij ook bezorgder dan de ambtenaren van het Foreign Office over de bredere Brits-Nederlandse betrekkingen. Vooral Macmillan vreesde dat de Brits-Nederlandse frictie over de wapenleveranties aan Indonesië gevolgen kon hebben voor andere politieke dossiers, zoals de Europese integratie. Het was voor hem en Lloyd eveneens een reden om het

---

<sup>150</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 138.

<sup>151</sup> NAB, FO 371144080: Minute J.O. McCormick, 22/12/1958. Zie ook: Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 197.

<sup>152</sup> NAB PREM: 11/2730: Selwyn Lloyd to PM, PM/58/109; FO 371 144080: Conversation between the Secretary of State and Mr. Macmillan, 30/12/1958.

<sup>153</sup> NAB, CAB/128/40: Most Secret Record c.c. 58 21<sup>st</sup>, Conclusions 11/3/1958.

<sup>154</sup> Zie voor de vergelijking met Nasser: NIB/DB record 5417: Codetelegram Bentinck 73 aan ministerie, 4/3/1959. Citaat uit: NAB, FO 371 144081: Record of Conversation between the Secretary of State and John. F. Dulles 4/2/1959; Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 156.

Nederlandse kabinet zo veel mogelijk tegemoet te komen waar het de deterrent en de formulering van de Britse “steungarantie” betrof.<sup>155</sup>

De uiteindelijke steunverklaring die zij Luns na uitgebreid kabinetsberaad overhandigden, bestond net als de Amerikaanse uit een publieke en een private variant, met het verschil dat de private ook op schrift was gesteld.<sup>156</sup> In de publieke verklaring stelden zij dat *‘her Majesty’s Government are opposed to the use of force to effect territorial changes, and they do not regard as valid the Indonesian claim to Netherlands New Guinea’*.<sup>157</sup> Hoewel het geen twijfel liet wie van de kemphanen in Britse ogen het gelijk aan zijn kant had, was het meer nog dan de Amerikaanse een nietszeggende tekst, die duidelijk de balans bewaarde tussen de Nederlands-Australische en Indonesische gevoeligheden en volledig in het midden liet wat Groot-Brittannië zou doen als Indonesië een militair avontuur zou ondernemen.

Dat gold echter niet voor de private verklaring die ze Luns onder de tafel toeschoven en die hij in geval van nood mocht inzetten in de Haagse wandelgangen. Ook deze was, zoals onderminister van Buitenlandse Zaken John Profumo aangaf, *‘a studiedly vague one’*, maar liet er geen misverstand over bestaan dat de Britse regering Nederland zou steunen bij een Indonesische aanval. De tekst luidde:

*‘if (...) the Indonesian Government should resort to force her Majesty’s Government would give their support to the Netherlands Government. Her Majesty’s Government cannot enter into a commitment to provide military support but they would do everything in their power to assist the Netherlands Government in appropriate ways’*.<sup>158</sup>

Op de dringende vraag van Luns of zij met *‘appropriate ways’* ook militaire steun bedoelden, wilden Macmillan en Lloyd aanvankelijk geen direct antwoord geven. Op dit kritieke punt leken zij het advies van hun ambtenaren ter harte te willen nemen om, net als Dulles en zijn opvolger Herter, zo terughoudend mogelijk te zijn. Na herhaaldelijk aandringen van Luns zou Lloyd in een persoonlijke brief het Britse standpunt echter alsnog aanscherpen met de opmerking dat *‘a promise to give military support is excluded. It is not likely that we should give such support. On the other hand the possibility is not excluded’*.<sup>159</sup>

Conclusie: ook de regering-Macmillan garandeerde niets, maar Macmillan en Lloyd waren niettemin bereid om de mogelijkheid van militaire bijstand open te laten – en dat schriftelijk vast te leggen. Daarmee ging zij duidelijk een stapje verder dan de regering-Eisenhower. Het was een klein gebaar, echter belangrijk genoeg voor de hardliners in Den Haag en Canberra om de moed erin te houden en te concluderen dat ook Groot-Brittannië vooralsnog bereid bleef om de harde lijn tegenover Indonesië te steunen.

---

<sup>155</sup> NAB PREM: 11/2730: Selwyn Lloyd to PM, PM/58/109; FO 371 144080: Conversation between the Secretary of State and Mr. Macmillan, 30/12/1958. In 1957 was de EEG gevormd en hoewel zij voor directe deelname had bedankt, koesterde de Britse regering de hoop en ambitie om de samenwerking met de EEG-landen verder uit te breiden en het integratieproces in een voor haar gunstige richting te duwen. Nederland was als groot voorstander van de nauwe Britse betrokkenheid bij de EEG de voornaamste bondgenoot van Groot-Brittannië in dezen en Macmillan wilde voor alles voorkomen dat de samenwerking met Nederland op dit dossier onder de Nieuw-Guinea kwestie zou lijden. Bron: NAB PREM 11/2730: Note PM/58/57, 20/10/1958. Zie verder: Segers, *Reis naar het continent*, 103-160.

<sup>156</sup> NAB, CAB/128/33: Cabinet Conclusions 22/1/1959; CAB/129/96: Memorandum by the Minister of State for Foreign Affairs c. (59) 38 no. 59, 25/2/1959; FO 371144082: Telegram Commonwealth Relations Office to Commonwealth Members w.no. 72, 18/2/1959.

<sup>157</sup> NAB, CAB/129/96: Memorandum by the Minister of State for Foreign Affairs c. (59) 38 no. 59, 25/2/1959.

<sup>158</sup> NAB, CAB/129/96: Memorandum by the Minister of State for Foreign Affairs c. (59) 38 no. 59, 25/2/1959.

<sup>159</sup> NAB, FO 371144082: Letter Lloyd to A. Bentinck, 17/3/1959; CAB/128/33: Cabinet Conclusions, 17/3/1959: *‘In discussion there was general agreement that (...) the text of the assurance would (...) not involve support, but would leave us free to provide such support if we decided that it would be appropriate to do so.’*

### *Britse logistieke assistentie*

Ook op andere vlakken toonden Lloyd en Macmillan zich in 1959 bereid om Nederland tegemoet te komen. Om te beginnen gaven zij net als de Amerikanen achter de schermen een *follow up* aan hun publieke verklaringen en waarschuwden Indonesische politici en diplomaten om het oorlogsmaterieel dat Britse bedrijven zouden leveren niet tegen Nederlands Nieuw-Guinea te gebruiken.<sup>160</sup> Lloyd waarschuwde de Indonesische ambassadeur Sunario dat *'if there should be any fighting the UK government were bound to be against Indonesia.'*<sup>161</sup> Profumo gaf op zijn beurt Soebandrio te kennen dat *'should the Indonesian Government resort to force to settle this question, her Majesty's Government would certainly not be on their side.'*<sup>162</sup>

Macmillan en Lloyd waren bovendien bereid om over concrete logistieke steun te overleggen.<sup>163</sup> Luns begon daar vanaf 1959 nadrukkelijker op aan te dringen. Het was hem inmiddels duidelijk geworden dat de VS, Australië en Groot-Brittannië zich op het punt van militaire steun niet wilden vastleggen, maar hij hoopte dat zij wel over te halen zouden zijn om concrete afspraken te maken over logistieke steunverlening. Hij had zijn zinnen gezet op militaire stafbesprekingen; als dat niet lukte, hoopte hij dat er in ieder geval informeel overleg plaats kon vinden tussen Nederlandse en Amerikaanse, Australische en Britse militairen. Zowel de Amerikaanse als de Australische regering hielden echter de boot af, uit vrees dat dergelijke gesprekken niet geheim zouden blijven.<sup>164</sup> En wellicht ook omdat zij wilden voorkomen dat ze door Luns verder op het hellend vlak zouden belanden waar het hun *commitment* aan de verdediging van Nederlands Nieuw-Guinea betrof (zie beneden).

De Britse regering was daar echter minder bevreesd voor. Lloyd beschouwde een dergelijk overleg, en het lekken ervan, zelfs als een effectieve manier om Indonesië af te schrikken.<sup>165</sup> Hoezeer hij en Macmillan zich moreel verplicht voelden tegenover Nederland, blijkt ook uit het feit dat hij er bij de Amerikaanse en Australische regering op aandrong om desnoods zonder Nederland te overleggen hoe er opgetreden kon worden tegen Indonesische agressie.<sup>166</sup> Pas na herhaaldelijk aandringen gingen de Amerikanen en Australiërs overstag en in juni 1959 belegden de drie partijen een eerste verkennend gesprek in Washington.

De bijeenkomst werd op verzoek van de regering-Eisenhower *low key* gehouden en beperkt tot een informeel gesprek tussen ambtenaren van het State Department en specialisten van de Australische en Britse ambassades.<sup>167</sup> Uit het zeer summiere Britse verslag blijkt dat de Amerikanen het gesprek domineerden en uiterst terughoudend bleven over elke vorm van gecoördineerde planning. Ze gingen ervan uit dat Indonesië voorlopig geen aanval op

<sup>160</sup> NAB, FO 371144081: Conversation between the Secretary of State and Mr. Luns, 26/1/1959.

<sup>161</sup> NAB, FO 371144081: Telegram Foreign Office to Canberra no. 121, 6/2/1959.

<sup>162</sup> NAB PREM 11/2730: Telegram Foreign Office to Djakarta no. 310, 8/6/1959.

<sup>163</sup> NAB, FO 371144081: Record of Conversation between the Secretary of State and John. F. Dulles 4/2/1959; CAB/128/33: Cabinet Conclusions 29/1/1959.

<sup>164</sup> NIB/DB record 6504: Memorandum Blom 96 aan Luns, 26/11/1958; FRUS, 1958, Vol. 17, no. 178: Telegram From Secretary of State Dulles to the Department of State, 5/2/1959. Zie ook: De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 106-110.

<sup>165</sup> NAB, FO 371 144083: Record of Conversation between the Secretary of State and Mr. Herter in Geneva, 15/7/1959; Minute J.C. Petrie, 13/7/1959; John Profumo to Secretary of State, 3/7/1959.

<sup>166</sup> NAB, FO 371 144081: Record of Conversation between the Secretary of State and John. F. Dulles 4/2/1959; FO 371 144082: Inward Telegram to Commonwealth Relations Office no. 199, 22/3/1959; FRUS, 1958, Vol. 17, no. 178, p. 344-345: Telegram from Secretary of State Dulles to the Department, 5/2/1959; no. 214, p. 214: Telegram from Secretary of State Herter to the Department of State, 15/7/1959; no. 221, p. 423-424: Memorandum of Conversation, 25/8/1959. Omwille van de omzichtigheid die de Amerikanen en Australiërs op dit punt in acht namen, opereerde Lloyd in dezen aanvankelijk buiten Luns om. Maar hij zou zijn Nederlandse collega later evenwel discreet op de hoogte brengen. Bron: NAB, FO 371144084: Brief for Sir. P. Dean for Visit Dr. Luns, 20/11/1959.

<sup>167</sup> NAB, FO 371144081: Telegram Sir H. Caccia no. 368 to Foreign Office, 7/2/1959.

Nederlands Nieuw-Guinea zou uitvoeren. Daarmee grepen ze terug op een in opdracht door het State Department opgesteld *National Intelligence Estimate* uit februari 1959. Daarin hadden de verzamelde Amerikaanse buitenlandse inlichtingendiensten geconcludeerd dat het risico van een Indonesische aanval van enige omvang beperkt was. Het Indonesische leger werd weliswaar in snel tempo gemoderniseerd, maar het zou nog een jaar of twee duren voordat het over genoeg materieel (en getrainde militairen) beschikte om Nederlands Nieuw-Guinea echt te bedreigen. De inlichtingendiensten achtten het bovendien waarschijnlijker dat Indonesische leger een 'incident' zou uitlokken, om de Nieuw-Guineakwestie opnieuw en onder gunstiger omstandigheden in de VN aan te kunnen kaarten.<sup>168</sup>

In hun gesprek met de Britse en Australische ambassademedewerkers gaven de Amerikaanse ambtenaren echter aan dat 'een incident' voor de regering-Eisenhower geen reden was om concrete plannen te maken over logistieke of andere steun aan Nederland. De Amerikaanse regering vertrouwde erop dat, mocht Indonesië toch op avontuur gaan, de VS, Groot-Brittannië en Australië snel genoeg '*emergency countermeasures*' konden nemen. De belangrijkste, door de Amerikanen gepushte conclusie van de trilaterale bespreking was dan ook dat oplettendheid geboden bleef, maar dat de drie landen voorlopig niets gezamenlijks zouden ondernemen om de *deterrent* reëlere handen en voeten te geven.<sup>169</sup>

Daarop besloot de Britse regering om dan maar zelf met Nederland te overleggen over welke logistieke steun Groot-Brittannië zou kunnen verlenen. Na ruggenspraak met de Admiraliteit en de Chiefs of Staff werd het kabinet-Drees via de Nederlandse ambassade in Londen verzocht om gegevens over de munitie en het materieel dat het Nederlandse leger in Nieuw-Guinea gebruikte, en tevens wat het nodig zou hebben aan '*fuel supplies for ships and aircraft*' en '*repair facilities for ships and aircraft.*' Zo kreeg de Britse regering in ieder geval zicht op wat Nederlandse militairen in een oorlog met Indonesië nodig hadden, waardoor zij sneller en effectiever hulp kon bieden.<sup>170</sup>

Daarnaast besloten Macmillan en Lloyd dat er tussen officieren van de Nederlandse en de Britse marine informeel overlegd kon worden over de verdere invulling van de logistieke steun die Groot-Brittannië zou kunnen geven.<sup>171</sup> Ook deze gebaren verplichtten de regering-Macmillan tot niets, maar waren niettemin een nieuw signaal dat Nederland er niet noodzakelijkerwijs alleen voor stond als het toch tot een gewapend treffen met Indonesië zou komen.

---

<sup>168</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 180, p. 347-348: Special National Intelligence Estimate, 10/2/1959: '*Indonesian military capabilities and the temptation to resort to armed force against WNG will increase over the next two years. However we believe that Indonesian armed action on any significant scale is and will remain much less likely than Indonesian use or provocation of some incident with the Dutch so as to bring the issue before the UN under favorable circumstances.*' Zie ook: FRUS, 1958, Vol. 17, no. 180, no. 234, p. 456-457: National Intelligence Estimate, 8/12/1959. Deze analyse werd door Britse en Nederlandse inlichtingendiensten goeddeels onderschreven. Zie hiervoor: NAB PREM 11/2730: Telegram Foreign Office to Washington no. 737, 2/2/1959: Memorandum of Discussion in London between Netherlands and UK Representatives on the threat from Indonesia to Netherlands New Guinea, 23/1/1959; Record of Conversation between the Secretary of State and the Netherlands Foreign Minister at the British Embassy in Paris, 17/12/1958; De Graaf en Wiebes, *Villa Maarheeze*, 166-168.

<sup>168</sup> NAB, CAB/128/33: Cabinet Conclusions 22/1/1959; CAB/129/96: Memorandum by the Minister of State for Foreign Affairs c. (59) 38 no. 59, 25/2/1959; FO 371144082: Telegram Commonwealth Relations Office to Commonwealth Members w.no. 72, 18/2/1959.

<sup>169</sup> NAB, FO 371144084: Bilateral Discussions in the Far East C.O.S. 781, 3/6/1959; R.P. Heppel to C.M. Wright Ministry of Defense, 2/9/1959.

<sup>170</sup> NAB FO 371144083: Minute Profumo, 25/6/1959; Record of Conversation with the Netherlands ambassador, 25/6/1959.

<sup>171</sup> NAB FO 371144084: Brief for Sir. P. Dean for visit of Dr. Luns, 20/11/1959.

# FRANKRIJK, BELGIË EN DE GENTLEMEN'S AGREEMENT

## FRANKRIJK EN BELGIË

‘En Joseph? Wat hebben de Amerikaanse en Britse regering je nu eigenlijk beloofd?’ Hoe Pierre Wigny, de Belgische minister van Buitenlandse Zaken, de vraag precies formuleerde toen Luns hem in juni 1959 in Brussel bezocht, vermeldt het Belgische verslag niet. Maar dat het gesteggel over de invulling van de steungaranties met grote interesse gevolgd werd door de andere koloniale bondgenoten stond buiten kijf.

Het waren vooral de Belgen en Fransen die moeite deden om uit te vinden wat Luns uit het vuur had weten te slepen. (Van enige Portugese toenadering is voor zover bekend geen verslag overgebleven.) Wellicht ook omdat het enige indicatie gaf wat er na “Suez” nog van de regering-Eisenhower verwacht mocht worden waar het om koloniale kwesties ging. Luns was heel open over het beperkte resultaat. Hij vertelde Wigny dat de Amerikaanse en Britse regeringen niets concreets hadden toegezegd en dat het afwachten bleef wat ze zouden doen bij een Indonesische aanval.<sup>172</sup> Zijn ambtenaren hadden medewerkers van de Franse ambassade in Den Haag eerder al in gelijke zin geïnformeerd.<sup>173</sup>

In hoeverre Franse en Belgische politici en diplomaten door de Amerikaanse en Britse regering zijn bijgepraat over de inhoud van hun “garanties” is minder helder. Er is contact over geweest – de Franse en Belgische ambassades in Washington, Londen en Canberra volgden de ontwikkelingen nauw – maar wat er precies is gecommuniceerd, is onduidelijk. Uit Nederlandse stukken blijkt echter dat Dulles in december 1958 ook tegenover de Franse minister van Buitenlandse Zaken Maurice Couve de Murville heeft gezegd dat de Verenigde Staten Nederland ‘steun zou geven bij een eventuele aanval.’ Echter andermaal met de beperking dat ‘[de] steunverklaring nog niet in concreto uitgewerkt [is] doch [Nederland zou] wel onmiddellijk alle logistieke versterkingen van Amerika krijgen.’<sup>174</sup>

De Belgische en Franse interesse was niet alleen ingegeven door de wens om meer zicht te krijgen op de Amerikaanse houding in koloniale kwesties. Ook het Amerikaanse en Britse besluit om de NAVO-Understanding aan de kant te schuiven en wapens te leveren aan Indonesië was reden om de vinger aan de pols te houden in Den Haag, Londen en Washington. En om erop aan te dringen om de kwestie weer in de NAR te bespreken.

---

<sup>172</sup> Het Belgische verslag van de ontmoeting schrijft over Luns' verslag van de gesprekken met de Amerikanen en de Britten over eventuele bijstand tegenover Indonesië: ‘*M. Luns a rappelé la déclaration du président Eisenhower, disant que la défense de l'Occident doit être organisée dans les postes les plus lointains, et c'est en application de ce principe que les Etats-Unis se montrent si fermes au sujet de Formose et des Iles côtières de Quémoy et de Matsu. M. Luns trace un parallèle entre la position hollandaise en Nouvelle Guinée et les autres positions avancées de l'Occident : le problème est donc le même conclut-il, ajoutant que les Pays-Bas ne désirent nullement perdre une troisième guerre dans le Pacifique. Toutefois, il faut bien reconnaître qu'il n'y a, ni de la part de Washington, ni de la part de Londres, d'engagement automatique aux termes duquel les Gouvernements américain et britannique viendraient au secours de la Hollande en cas d'attaque contre la Nouvelle Guinée.*’ Bron: ABZ (Brussel) dossiers spéciaux no. 13.381, ‘Indonésie 1959’: Compte rendu de l'entretien du monsieur le ministre des affaires étrangères avec M. Luns, le 10 juin 1959, ref. 7577 PIA, 11/6/1959.

<sup>173</sup> De Franse charge d'affaires in Den Haag, Henri Ruffin, kreeg op 1 oktober 1958, de ochtend na de confrontatie tussen Luns en Dulles in Washington, op het Plein te horen dat ‘*En ce qui concerne la Nouvelle Guinée, M. Dulles aurait également approuvé entièrement la position néerlandaise (...) qu'en cas d'attaque indonésienne contre la Nouvelle-Guinée, les Pays-Bas ne seraient pas seuls, M. Dulles se débora*’ (bron: ABZ (Nantes) Archives de la France à La Haye, carton 179: Henri Ruffin à ministre des Affaires étrangères, no. 815/As, 1/10/1958).

<sup>174</sup> NA, Archief Joseph Luns, map 1165: ‘Amerikaanse verzekeringen inzake de verdediging van NNG’, 4/9/1962.

## *Frankrijk en de link met Noord-Afrika*

Het waren vooral de Fransen die zich lieten gelden. Dat was aan de ene kant omdat hun wapenindustrie groter was dan die van de Belgen en Portugezen, maar ook omdat zij nog steeds de ambitie hadden om een rol te spelen in Zuidoost-Azië. De Franse invloed in de regio was na de terugtrekking uit Indochina aanzienlijk beperkt, maar in mei 1958 was Charles de Gaulle aan de macht gekomen en hij had zich tot doel gesteld om Frankrijk na alle nederlagen die het sinds 1940 geleden had, weer mee te laten tellen op het wereldtoneel (zie hoofdstuk 6). Dus ook in Zuidoost-Azië.

Vanaf het moment dat ze lucht kregen van een omslag in het Amerikaanse Indonesiëbeleid probeerden de ambtenaren van het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken betrokken te raken bij het overleg dat de Amerikanen, Britten, Australiërs en Nederlanders onderling voerden. M. Millet, hoofd van de Directie Asie-Océanie, zocht vanaf mei 1958 steun voor een Frans plan om een vierpartijenoverleg op te zetten, waarin de kwestie van de wapenleveranties aan Indonesië besproken kon worden. De eerste sondages bij het Foreign Office maakten echter duidelijk dat de Britten en Amerikanen daar niet aan wilden beginnen.<sup>175</sup> Zij beschouwden Frankrijk niet langer als een speler van de eerste rang in Azië; met het opgeven van de strijd in Indochina hadden de Fransen in hun ogen ook het recht verspeeld om zich op de eerste rij te zetten bij het bepalen van de westerse strategie en tactiek in de verschillende crises in die regio.<sup>176</sup>

De regering-De Gaulle liet zich echter niet zo makkelijk afschepen. Als het niet via bilaterale weg lukte om medezeggenschap te krijgen over de kwestie van de wapenleveranties aan Indonesië, was er altijd nog de NAR. De Franse vasthoudendheid was mede ingegeven door de verhitte interdepartementale discussie die op dat moment in Parijs aan de gang was. Het nieuws dat zowel de Amerikanen als de Britten hadden besloten om wapens te leveren aan Indonesië had de Franse regering in moeilijkheden gebracht tegenover de eigen wapenindustrie. Met name de fabrikant van de vermaarde Alouette gevechtshelikopters riep op om de zelfopgelegde boycot te beëindigen, om te voorkomen dat de Indonesiërs in de VS op zoek gingen naar alternatieven. De benadeelde Franse bedrijven vonden krachtige ambassadeurs voor hun zaak in de ambtenaren van de ministeries van Defensie en Financiën & Economische Zaken.<sup>177</sup>

Aan de andere kant stond echter de Quai d'Orsay. De ambtenaren van Buitenlandse Zaken bleven ondanks de evidente nadelen voorstander van het handhaven van de in de NAR gesloten gentlemen's agreement door Frankrijk. Zij wezen daarbij op het gevaar van precedentschepping: als Frankrijk om economische redenen zich niet langer solidair toonde met Nederland in de kwestie Nieuw-Guinea, werd het wel zeer lastig om van de NAVO-bondgenoten te eisen dat ze rekening hielden met de problemen die Frankrijk ondervond in

---

<sup>175</sup> In Nederlandse archieven heb ik geen sporen aangetroffen van de Fransen om bij het gesprek betrokken te raken. Het lijkt er daarom op dat het vooral bij een poging bleef om eerst de Britten warm te krijgen.

<sup>176</sup> ABZ (Nantes) Archives de l'ambassade de France à Londres carton 993, map 9.2 'Indonésie politique extérieure 1958-1959 no 2' : J. Tiné (Londres) à ministre des Affaires Etrangères, no 867/AS 23 juin 1958 ; carton 994, map 9.3 'Indonésie défense nationale et forces armées' : Télégramme Chauvel (Londres) à Paris, no 3845-48 3 décembre 1958.

<sup>177</sup> ABZ (Nantes) Archives de l'ambassade de France à Londres, Carton 994, lias 9.3 'Indonésie défense nationale et forces armées': TAL Paris à Washington, no 8269; La Haye, no 485/87 / Repan, 1138, 22 juillet 1958; Archives de l'ambassade de la France à La Haye, carton 179, 'Indonésie 1958' : NOTE Direction d'Asie-Océanie, no 48/AS, 18 juillet 1958 ; (ABZ Parijs) série Asie-Océanie, sous-série Indonésie carton 89 'Matériel de Guerre': Lettre - le Ministre des Finances et des Affaires Économiques à M. le Ministre des Affaires Étrangères, RG/JM – cas no. 366, 1/10/1958; Note Direction Générale des Affaires Politiques – Asie-Océanie, a.s/ Livraison d'armes à l'Indonésie, ?/12/1958.

Noord-Afrika – in de kwesties Tunesië en Algerije.<sup>178</sup> Frankrijk was zelf een fel tegenstander van Amerikaanse en Britse wapenleveranties aan Tunesië, ook uit vrees dat deze door de Tunesiërs zouden worden doorgesluisd naar de Algerijnse rebellen.<sup>179</sup> Daar kwam nog bij dat Nederland zich in deze kwestie uiterst loyaal opstelde, en ook dat was voor de ambtenaren van de Quai d'Orsay een reden om Nederland in de Nieuw-Guineakwestie te blijven ontzien.<sup>180</sup>

De ambtelijke strijd liep zo hoog op dat de ministers Couve de Murville en Pierre Guillaumat (Defensie) besloten om het probleem voor te leggen aan De Gaulle zelf.<sup>181</sup> Daarmee werd de zaak – al of niet bedoeld – naar een stratum gemanoeuvreerd waar brede sympathie bestond voor Nederland en bijgevolg zijn Nieuw-Guineapolitiek. Enkele van De Gaulle's getrouwen, zoals premier Michel Debré, waren zeer erkentelijk voor de grote Nederlandse loyaliteit in koloniale kwesties.<sup>182</sup> Welk argument precies de doorslag heeft gegeven, is niet te achterhalen, maar feit is dat De Gaulle besloot om de kant van het ministerie van Buitenlandse Zaken te kiezen: Frankrijk zou solidair blijven met Nederland en Indonesië geen wapens verschaffen waarmee het Nederlands Nieuw-Guinea serieus kon bedreigen.<sup>183</sup>

De regering-De Gaulle drong er echter wel bij de Nederlandse op aan om de kwestie van de wapenleveranties opnieuw in de NAR aan te kaarten. Frankrijk had er nu ook alle belang bij om te voorkomen dat andere landen in navolging van de Verenigde Staten en Groot-Brittannië wel besloten om te gaan leveren. Het feit dat de Amerikaanse en Britse regering hun leveranties compenseerden met een deterrent en steunverklaringen aan Nederland gaf Frankrijk – dat dit omwille van zijn gemarginaliseerde militaire machtspositie in de regio niet kon doen – een excuus tegenover de eigen industrie, maar dat was niet meer te gebruiken als andere NAVO-leden zich niets meer aantrokken van de gentlemen's agreement. Daarnaast vroeg de Franse regering of de gentlemen's agreement niet aangepast kon worden: misschien kon het Nederlandse kabinet akkoord gaan met levering van wapens of ander

---

<sup>178</sup> (ABZ Parijs) série Asie-Océanie, sous-série Indonésie carton 89 'Matériel de Guerre': Lettre – le Ministre des Affaires Étrangères à M. le Ministre des Finances et des Affaires Économiques 1536CM, 5/11/1958.

<sup>179</sup> Connelly, *A Diplomatic Revolution*, 142-155; Wall, *France, The United States and the Algerian War*, 93-98.

<sup>180</sup> Stol, 'De enige zekere bondgenoot', 28; ABZ (Parijs) série Cabinet du ministre, Cabinet Couve de Murville, cartom 10 'Extrême Orient 1958-1959': Note pour le ministre, 3/7/1958; ABZ (Den Haag) Archief DAV 1955-1964, map 00526: Codebericht Beyen 317 aan ministerie, 30/7/1959.

<sup>181</sup> (ABZ Parijs) série Asie-Océanie, sous-série Indonésie carton 89 'Matériel de Guerre': Note Direction Générale des Affaires Politiques – Asie-Océanie, a.s/ Livraison d'armes à l'Indonésie, ?/12/1958.

<sup>182</sup> Met name premier Debré, een van de grootste koloniale haviken binnen de Franse regering, was Nederland zeer erkentelijk voor de uiterst loyale houding inzake Noord-Afrika en daarom bereid om Nederland in een gelijksoortige situatie te steunen (bron: ABZ (Den Haag) Archief DAV 1955-1964, map 00526: Codebericht Beyen 317 aan ministerie, 30/7/1959. ). Veel meer dan De Gaulle zou Debré, samen met Couve de Murville, uiteindelijk de kwestie van de wapenleveranties onder zijn hoede nemen: na de confrontatie tussen de Quai d'Orsay en het ministerie van Financiën en Economische Zaken en het Ministerie van Defensie, werd er een werkgroep gevormd die onder auspiciën van het ministeriële cabinet van Debré vervolgaanvragen van Indonesië zou bestuderen, waarbij de NAVO-solidariteit als de voornaamste toetssteen gold (bron: *Archives Sciences Po* (Parijs), Fonds Debré, carton 2 DE 63 lias 'Indonésie 18 septembre 1961': Note à l'attention de Premier Ministre (Cabinet Militaire) 'Affaires Economiques no. 1905 EMGDN/AE', 18/9/1961; ABZ (Parijs) série Asie-Océanie, sous-série Indonésie carton 89 'Matériel de Guerre': Note pour le Ministre 29AS, 20/5/1959).

<sup>183</sup> Zie voor de interdepartementale discussie en de arbitrage van De Gaulle: (ABZ Parijs) série Cabinet du Ministre Couve de Murville, carton 88 'Pays-Bas Généralités': Lettre G. de Courcel (Direction Asie-Océanie) au Sir. Frank Roberts, Représentant Permanent du Royaume-Uni à l'OTAN, 24/12/1958; carton 10 'Extrême Orient': Note pour le Ministre, AS Indonésie, p. 6-7, 3/7/1959; ABZ (Parijs) série Asie-Océanie, sous-série Indonésie carton 89 'Matériel de Guerre': Note pour le Ministre 84AG, 5/12/1958.



militair materieel dat niet een directe bedreiging vormde voor de Nederlandse positie op Nieuw-Guinea?<sup>184</sup>

#### TERUG NAAR DE NAR

Het Franse voorstel kwam in grote lijnen overeen met de manier waarop het denken in Den Haag zich vanaf de zomer van 1958 ontwikkeld had. Zoals we hebben gezien, waren Luns en het kabinet allang van plan om de kwestie opnieuw aan te kaarten, in de hoop dat in ieder geval de geest van het gentlemen's agreement gered kon worden met een aantal kleine aanpassingen, waaronder het verzoek om eventuele leveranties van militair materieel zo veel mogelijk te beperken in omvang. Luns had daarover ook overlegd gepleegd met de Australische regering. Die wilde nog een stap verder gaan en de NAVO voorstellen om de bewapening van het Indonesische leger volledig aan de VS en Groot-Brittannië te laten.<sup>185</sup>

Luns achtte het echter verstandiger om rekening te houden met de economische belangen van de andere NAVO-partners; met een spel van geven en nemen zou Nederland meer sympathie creëren en een grotere kans hebben om de essentie van de gentlemen's agreement – een eensgezind westers front – in tact te houden en tevens om de westerse wapenleveranties aan Indonesië beperkt te houden. In maart 1959 gaf Dirk Stikker, voormalig minister en nu de Nederlandse PV in de NAR, zijn collega's te kennen dat de Nederlandse regering zich niet langer verzette tegen de levering van kleine hoeveelheden wapens en materieel aan Indonesië, mits deze geen 'typisch offensief' karakter hadden en Indonesië gewaarschuwd werd om deze niet tegen Nieuw-Guinea te gebruiken. Daarnaast verzocht hij de bondgenoten om de NAR van tevoren in te lichten over de geplande leveranties, zodat de Nederlandse regering – of een andere NAVO-partner – eventueel bezwaar kon maken.<sup>186</sup>

Het voorstel kende de nodige onduidelijkheden en problemen. Om te beginnen: wanneer waren wapens en materieel 'typisch offensief'? In principe kon elk wapen of materieel tegen Nederlands Nieuw-Guinea worden ingezet. En was bijvoorbeeld het leveren van patrouilleboten zonder wapentuig een probleem voor Nederland? En wat te doen als Indonesië bij het ene land schepen bestelde, en in het andere NAVO-land de bewapening voor die schepen; zou een van de twee dan de order moeten afwijzen? Wie dan? Of allebei? Maar ondanks al deze nauwelijks te beantwoorden vragen zou het voorstel praktisch geheel worden overgenomen door de bondgenoten. De Amerikaanse en Britse PV toonden zich het meest terughoudend – de Britse PV gaf bijvoorbeeld aan 'de kwestie niet te zeer [te willen] 'formaliseren' – maar Stikker meende na verschillende overleggrondes toch te concluderen dat 'alle landen' feitelijk instemden 'met de door ons voorgestelde procedure.' Hij voegde daar wel aan toe dat 'alleen de praktijk zal kunnen uitwijzen of de toekomstige behandeling voor ons bevredigend zal zijn.'<sup>187</sup>

De volgende maanden en jaren zouden echter leren dat de meeste bondgenoten bereid waren om ook de aangepaste gentlemen's agreement gestand te doen. De westerse leveranties aan Indonesië bleven op de keper beschouwd beperkt – zeker in vergelijking met die van het Oostblok. In 1961 concludeerden de ambtenaren van de Directie Beleidszaken Indonesië van

---

<sup>184</sup> ABZ (Parijs) série Asie-Océanie sous-série Indonésie, carton 89: Note pour le ministre 17As, 14/3/1959; Note pour le ministre no. 10DE, 10/2/1960.

<sup>185</sup> Umetsu, 'The Impact of Indonesia's Civil War,' 179.

<sup>186</sup> NIB/DB record 6702: Codeberichten Stikker 17 en 18, resp. 10 en 11/3/1959.

<sup>187</sup> NIB/DB record 6702: Codeberichten Stikker 17 en 18, resp. 10 en 11/3/1959; NIB/DB record 6707: Codeberichten Stikker 25 en 26 aan ministerie, 25/3/1959; ABZ (Parijs) série Asie-Océanie sous-série Indonésie, carton 89: Note pour le ministre 17As, 14/3/1959.

het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken dat, enkele incidenten daargelaten, de meeste NAVO-leden zich aan de afspraken hielden.<sup>188</sup>

De voornaamste problemen deden zich voor met de Britse en Amerikaanse regering. Zij grepen de aangepaste gentlemen's agreement in combinatie met de door hen gedragen deterrent aan om hun leveranties aan Indonesië vanaf medio 1959 op te voeren. Daar zat vaak ook materieel bij – verschillende typen vliegtuigen, schepen en parachutes – dat zonder meer bij een invasie van Nederlands Nieuw-Guinea kon worden ingezet. Daar kwam nog bij dat zij Nederland en de NAR vaak achteraf op de hoogte stelden van nieuwe leveringen.<sup>189</sup> Hoewel de tijd leerde dat de andere landen zich zo veel mogelijk aan de afspraken hielden, zorgde de Amerikaanse en Britse handelswijze – en de precedënten die ze schiepen – ervoor dat de kwestie van de wapenleveranties tot het einde van de Nieuw-Guineacrisis een constante bron van zorg zou blijven in Den Haag.

## DE PRESENTATIE VAN DE GARANTIE IN NEDERLAND

### DE DETERRENT: DIPLOMATIEK SUCCES, MILITAIR VRAAGTEKEN

Het formuleren van een nieuwe, informele gedragslijn in de NAR in maart 1959 markeerde het voorlopige einde van de intensieve diplomatieke tour die Luns in opdracht van het kabinet-Drees was gestart om de Nederlandse positie op Nieuw-Guinea politiek en militair te versterken. Wat had deze exercitie, alles overziend, nu concreet opgeleverd?

Luns had op het diplomatieke vlak ontegenzeggelijk successen geboekt: het was hem gelukt om de regering-Eisenhower en de regering-Macmillan ertoe over te halen om Indonesië via schriftelijke verklaringen publiekelijk te waarschuwen tegen een aanval op Nederlands Nieuw-Guinea. Daarnaast had hij ze ook zo ver gekregen om Soekarno en het kabinet-Djuanda achter de schermen krachtiger onder druk te zetten. De precieze reikwijdte van hun publieke en private waarschuwingen hielden de Amerikanen en Britten bewust vaag, maar er ging niettemin een dreiging van uit: Indonesië kon repercussies verwachten van de machtigste westerse landen als het toch besloot om te proberen westelijk Nieuw-Guinea met geweld in handen te krijgen. Luns was er dus in geslaagd om in ieder geval een *politieke c.q. diplomatieke deterrent* te realiseren, die mede ondersteund werd door de bereidheid van de andere NAVO-partners hun wapenleveranties aan Indonesië zo veel mogelijk te blijven beperken en het land te manen om geen geweld tegen Nederlands Nieuw-Guinea te gebruiken.

Het succes van de diplomatieke deterrent werd bovendien bevestigd door uitlatingen van Indonesische politici. Soebandrio bezwoer na zijn bezoek aan Canberra in februari 1959

---

<sup>188</sup> NIB/DB record 6719: Memo Blom aan M. nr. 71, 16/7/1959; record 8091: Memorandum DBI/PL no. 74, 12/9/1961. Zie ook: NIB/DB record 6721 slotnoot; record 6719; ABZ (Parijs) série Asie-Océanie, sous-série Indonésie carton 89 'Matériel de Guerre': Note pour le Ministre no. 10 DE, 10/2/1960. Een uitzondering was bijvoorbeeld dat Duitsland de Indonesische marine zogenaamde *Schnellboote* leverde. Die hadden op zich geen offensief karakter, maar konden niettemin een bedreiging vormen voor de Nederlandse marine, omdat ze uitgerust konden worden met bewapening die door Britse bedrijven geleverd werd. De Duitse en Britse regeringen weigerden echter de respectievelijke orders tegen te houden. Bron: NIB/DB record 8091: Memorandum DBI/PL no. 74, 12/9/1961.

<sup>189</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 158, p. 292-293: Letter from the Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs (Irwin) to the Under Secretary of State for Economic Affairs (Dillon), 7/8/1958; no. 160, p. 297-300: Memorandum from the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to Secretary of State Dulles, 15/10/1958; no. 161, p. 300: Editorial Note.

dat Indonesië de Nieuw-Guineakwestie niet met geweld zou proberen op te lossen: ‘anders zou het Amerika en Engeland tegen zich hebben’, aldus de Indonesische minister van Buitenlandse Zaken.<sup>190</sup> In december 1959 ten slotte was het Soekarno zelf die de kers op de taart leverde door publiekelijk te verklaren dat Indonesië niet naar de wapens zou grijpen in zijn pogingen om de Nederlandse bezetting van *Irian* te beëindigen.<sup>191</sup> Het bleef natuurlijk afwachten wat deze verklaringen waard waren, maar het was duidelijk dat Indonesië op het diplomatieke vlak weer in het defensief gedrongen was.

Maar als we achter de waarschuwingen kijken en de inhoud van de *deterrent* onder de loep nemen, dan is het evident dat Luns’ diplomatie weinig concreets had opgeleverd – met name waar het de militaire onderbouwing betrof. Luns had dankzij de Eclecticus-overeenkomst met de VS, de Australische (mondeling) toezegging dat het Nederlandse leger gebruik kon maken van Australische bases, en het informele overleg met de Britse regering over mogelijke logistieke steun, alle reden om te verwachten dat de Angelsaksische landen enige logistieke steun zouden verlenen bij een aanval van Indonesië. Maar of er nog meer hulp zou volgen, dat wil zeggen daadwerkelijke militaire bijstand, was hoogst onzeker. En dat terwijl de succesvolle verdediging van de Nederlandse positie in Melanesië, juist mede als gevolg van westerse wapenleveranties aan Indonesië, anno 1958 feitelijk afhankelijk was geworden van de militaire steun van de Angelsaksische bondgenoten.

Wat de militaire bijstand betrof had Luns in Washington, Londen en Canberra weliswaar geen categorische ontkenningen geogost, maar ook niet meer weten los te krijgen dan vage suggesties en toespelingen. Het was duidelijk dat de drie bondgenoten erop gebrand waren om een gewapend treffen tussen Nederland en Indonesië te voorkomen en dat zij zich daar met alle diplomatieke middelen voor wilden inzetten, maar de cruciale vraag wat zij zouden doen als deze politiek faalde, weigerden ze te beantwoorden – zowel tegenover Luns als tegenover zichzelf.

Voor wat betreft de militaire commitment van de Amerikaanse, Britse en Australische regering bestond daardoor geen andere zekerheid dan dat zij daar alle drie zeer huiverig voor waren en zich daarop in geen geval a priori wilden vastleggen. Luns mocht ervan uitgaan dat deze hulp, om met Lloyd te spreken, niet geheel uitgesloten was, maar of deze uiteindelijk ook gegeven zou worden, was geheel afhankelijk van de unieke omstandigheden van het moment waarop een Indonesische aanval eventueel plaats zou vinden en, meer nog, welke institutionele en individuele spelers op dat specifieke moment in Washington, Londen en Canberra de sterkste stem konden doen gelden in de besluitvorming.<sup>192</sup> Conclusie: de militaire onderbouwing van de *deterrent* van Indonesië was bijzonder smal.

#### GEEN MISLEIDING, GEEN ZELFBEDROG: POLITIEK!

Dan de vraag hoe Luns de resultaten van zijn diplomatieke tour geïnterpreteerd heeft en vooral hoe hij deze heeft gepresenteerd tegenover het kabinet en de Kamer; de publieke verklaringen annex “steungaranties” die hij van de Amerikanen en Britten kreeg, waren immers ook bedoeld om het moreel in Nederland hoog te houden.

Dit element is van cruciaal belang voor een juiste duiding van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek vanaf 1958. Met name voor de vraag in hoeverre dit beleid na 1958, in de

---

<sup>190</sup> Duynstee, *Nieuw-Guinea*, 285.

<sup>191</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 236, p. 459-461: Memorandum from the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Parsons) to Acting Secretary of State Dillon, 31/12/1959.

<sup>192</sup> Vergelijk: De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 277-279; De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 103; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 350; Kersten, ‘Het vodge van Dulles 1958-1962: Amerikaanse steun of dagdroom van Luns?’ 8-9; Hellema, *De Doorman*, 53; Stol, ‘Het vodge van Dulles,’ 39.

context van de heter wordende Koude Oorlog in Zuidoost Azië, nog realistisch dan wel haalbaar genoemd kan worden. Het waren immers de vermeend overspannen verwachtingen omtrent de steun van de bondgenoten die volgens de gebruikelijke lezing ervoor zorgden dat Nederland tot in mei 1962 de harde lijn tegenover Indonesië handhaafde.

Dit vertrouwen in met name de Amerikaanse commitment aan de verdediging van Nederlands Nieuw-Guinea ging zo ver dat het kabinet-De Quay (1959-1963) een daadwerkelijke oorlog met Indonesië riskeerde (zie hoofdstuk 6 en 7). In de aanloop naar de climax in de zomer van 1962 vonden er bovendien verschillende incidenten en schermutselingen plaats, waarbij aan beide kanten doden vielen. Dit tragische, menselijke element heeft een additionele lading gegeven aan het vasthouden van de door Luns geïnspireerde harde lijn – en daarmee aan de kwestie van de interpretatie en presentatie van de steuntoezeggingen van de bondgenoten in Nederland. Dit is het aspect dat een auteur als Gase heeft doen verzuchten dat:

‘vrijwel geheel politiek Den Haag in het begin van de jaren zestig duidelijk deed aan zelfbedrog door de misleidende mededelingen van mr. Luns te geloven en te blijven geloven. Kabinet en parlement dragen daarom samen de verantwoordelijkheid voor het zinloze verlies van levens, dat het gevolg is geweest van het falende Nederlandse Nieuw-Guineabeleid.’<sup>193</sup>

Gase’s bijzonder harde conclusie heeft een welhaast onuitwisbare stempel gedrukt op het historiografische debat: misleiding en zelfbedrog zijn, samen met hun afgeleiden wishful thinking, make-believe en ‘tegen beter weten in blijven geloven’, de termen en begrippenparen die tot op de dag van vandaag de richting en de teneur van dit debat bepalen.

Het is een slepende discussie geworden, met een hoog welles-nietesgehalte. Dat komt mede doordat er nog nooit op een rijtje is gezet wat Luns in 1958 en 1959 over de garantie heeft gedacht en gezegd in het kabinet en de Kamer – en hoe daar door zijn collega-ministers en het parlement op is gereageerd.<sup>194</sup> Hierdoor kunnen voor- en tegenstanders van Luns op basis van eigen samenstellingen en samenvattingen van stukken en interviews, keer op keer tot verschillende en tegenstrijdige conclusies blijven komen.<sup>195</sup>

---

<sup>193</sup> Ronals Gase, *Misleiding of Zelfbedrog*, 125.

<sup>194</sup> Jan Willem Brouwer heeft daarentegen voor de periode van het kabinet-De Quay (1959-1963) nauwkeurig onderzocht hoe Luns de steuntoezeggingen tegenover de Kamer heeft gepresenteerd. Hij concludeert daarin dat Luns ‘de problemen over bondgenootschappelijke steun niet [heeft] verhuld’ tegenover Kamer en de ministerraad en er daarom ‘niet alleen verantwoordelijk voor [kan] worden gesteld dat sommigen tegen beter weten in bleven geloven in Amerikaanse steun.’ (Bron: Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 236-239.) Deze conclusie is logischerwijs terug te koppelen op de jaren 1958-1959, zoals mijn betoog laat zien. Toch heeft juist het feit dat een stelselmatig onderzoek als dat van Brouwer niet is uitgevoerd voor de cruciale beginfase ervoor gezorgd dat er discussie kan blijven bestaan, met name over Luns’ te goeder trouw zijn. Zie ook volgende noot.

<sup>195</sup> De historici De Geus en Drooglever hebben onderzocht hoe Luns in de jaren 1958-1959 de resultaten van zijn diplomatieke tour in het kabinet presenteerde en geconcludeerd dat hij daarbij eerlijk verslag heeft gedaan van de beperkte inhoud van de garantie van Dulles. Hun weergave van de debatten in de ministerraad en wat Luns precies gezegd heeft, is echter zo summier dat hun conclusie niet iedereen heeft kunnen overtuigen. Daar komt nog bij dat zij nauwelijks ingaan op de manier waarop Luns de steungaranties in het parlement heeft gepresenteerd. De Geus merkt bovendien op dat Luns aan de Amerikaanse publieke verklaring van 7 oktober 1958 een ‘uitbreidende verklaring’ heeft gegeven, maar dat hij daarbij niet buiten de lijntjes is gegaan: hij deed dat op een manier zoals een minister moest doen, aldus de Geus (bron: De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 98-102). Maar het is niet duidelijk waarop hij deze conclusie baseert. Daardoor is er twijfel blijven bestaan over de oprechtheid van Luns. Die wordt nog versterkt doordat Drooglever op zijn beurt de mogelijkheid van zelfbedrog door zowel Luns als het kabinet niet uitsluit (bron: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 368). Een conclusie die ook de biograaf van Luns, Albert Kersten, lijkt te onderschrijven (bron: Kersten, *Luns*, 224, 625).

Meest recentelijk hebben Van der Maar en Meijer in hun biografie dan ook weer kunnen stellen dat Luns de ministerraad en Kamer bewust heeft misleid en ‘zonder dat hij beticht kon worden van het formuleren van onwaarheden’ de Amerikaanse steuntoezeggingen ‘zo formuleerde dat in het geval van een Indonesische

Wanneer we Luns' denken en spreken in deze periode systematisch onderzoeken, dan ontstaat er echter een duidelijker en consistenter beeld, met een kleinere interpretatiemarge. Zowel voor wat betreft zijn eigen inschattingen van de waarde van de Amerikaanse, Britse en Australische steuntoezeggingen als van de manier waarop hij deze in Den Haag presenteerde en hoe zijn collega-politici zijn woorden interpreteerden. Dan blijkt in ieder geval, zoals we zullen zien, dat er geen sprake was van misleiding door Luns.

Kwalificaties als 'zelfbedrog' en 'tegen beter weten in' zijn een stuk lastiger te tackelen: het is immers niet mogelijk om in de hoofden en harten van de toenmalige actoren te kijken en te achterhalen hoe zij werkelijk dachten en over de kans dat de bondgenoten bij een aanval van Indonesië voor Nederland in de bres zouden springen – en of zij optimistischer c.q. naïefer dan wel sceptischer waren dan uit de fragmentarische papieren nalatenschap uit die dagen valt op te maken. Datzelfde geldt voor de uitspraken, opmerkingen en beschuldigingen over en weer die met name in de jaren zeventig, tachtig en negentig, grofweg zo'n twintig tot dertig jaar na dato, door verschillende journalisten en historici over de kwestie uit hun monden zijn opgetekend.<sup>196</sup>

Het idee van een zekere naïviteit en zelfbedrog kan dus nooit geheel weerlegd worden, maar dat betekent nog niet dat deze conclusies en oordelen juist zijn en een correcte beschrijving geven van de geest van de toenmalige Nederlandse discussie en interpretatie van de waarde van de steuntoezeggingen – en daarmee van het denken over de haalbaarheid van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek.

Wanneer we Luns' voorstelling van zaken alsmede de receptie en discussie in kabinet en Kamer bestuderen, dan blijken deze predicaten de lading niet te dekken: ze zijn te badinerend en doen geen recht aan de inhoud en het karakter van de toenmalige discussies. Van wensdenken, *wishful thinking*-syndromen en *make-believe* – in de zin van 'als we maar hard genoeg blijven hopen en bidden, dan komt het allemaal wel goed met de militaire bijstand van de bondgenoten' – blijkt in ieder geval geen sprake te zijn geweest.

Er zat niettemin een *element* van *make-believe* vevat in het Nederlandse denken: de door Luns in Washington en Londen losgepeuterde verklaringen waren immers ook bedoeld om de rug van de Kamer en vooral de Nederlandse publieke opinie (i.e. de politieke achterban) te rechten. Een eensgezind en vastberaden Nederlands front was immers een eerste vereiste om überhaupt kans te maken op militaire steun van de bondgenoten, zo redeneerden Luns en de kabinetten-Drees, -Beel (december 1958 – augustus 1959) en -De Quay (augustus 1959-januari 1963). Maar er was niets irreëls aan dit denken. Het was een visie die, zoals we gezien hebben, ook in Canberra ten volle onderschreven werd. Dulles dacht er net zo over. In september 1958 zei hij tegen Casey:

*'You know I have talked about giving logistical support and perhaps even more support – that is only possible if the fellow primarily involved is himself willing to fight for it. A foreign country can't come in and fight for the territory of another country which isn't willing to do anything about it itself. So aid that we could give, or maybe that you could give (...) would be largely dependent upon their making an effort and their willingness to fight. If they are not willing, we would be out.'*<sup>197</sup>

Los van de terugtrekkende bewegingen die Dulles in januari in de NSC maakte omtrent zijn "steuntoezeggingen" aan Nederland, bevestigt deze uitspraak dat de Nederlandse bereidheid om zelf te vechten een absolute voorwaarde was om, in ieder geval Amerikaanse, militaire bijstand tegen een Indonesische aanval op Nederlands Nieuw-Guinea *mogelijk* te maken.

---

aanval op Nieuw-Guinea Nederland op Amerikaanse (als ook Britse) politieke én militaire steun mocht rekenen. (Bron: Van der Maar en Meijer, Van Roijen, 336 (citaat), 337-341.)

<sup>196</sup> Zie bijvoorbeeld de verschillende interviews van Ronald Gase met de belangrijkste betrokkenen: Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, passim. Zie ook: Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje*, passim.

<sup>197</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 156, p. 283-290: Minutes of ANZUS Council Meeting, 1/10/1958.

En in dat woordje *mogelijk* schuilt ook het geheim van de juiste interpretatie van de manier waarop er in Den Haag over de steuntoezeggingen gedacht en gesproken werd vanaf 1958. Dit was geen denken en discussiëren in de (naïeve) trant: ‘de bondgenoten vechten wel / de bondgenoten vechten niet mee.’ Integendeel, het interne debat was een debat gebaseerd op vermoedens, *gut feeling* en vooral open, niet goed te beantwoorden *vragen*, zoals: wat kunnen we doen om de *kans* op een Amerikaanse (militaire) interventie *zo groot mogelijk* te houden? Wat doen we als ze *niet* komen? En vooral: hoe lang kunnen en mogen we de harde lijn tegenover Indonesië volhouden – oftewel een oorlog riskeren – gegeven het *feit* dat er *niets* zeker is over wat de Amerikanen, Britten en Australiërs zullen doen bij een Indonesische aanval?<sup>198</sup>

### Luns

Allereerst de interpretatie van Luns zelf: uit zijn contact met zijn Amerikaanse, Britse, Australische, Belgische en Franse collega’s en andere diplomaten; uit de manier waarop er op zijn departement over de kwestie werd gedacht en gediscussieerd; en tevens uit de wijze waarop hij over de steuntoezeggingen sprak in de ministerraad en de vaste Kamercommissie van Buitenlandse Zaken, blijkt zonneklaar dat hij zelf goed door had dat de bondgenoten op militair vlak niets gegarandeerd hadden en dat het afwachten bleef wat zij zouden doen bij een eventuele Indonesische aanval.<sup>199</sup> In 1958 en 1959 (alsmede in de jaren daarna) zou hij keer op keer stellen dat de *deterrent* een politieke c.q. diplomatieke aard had en *geen* militaire. Er waren steuntoezeggingen gedaan – politiek en logistiek – maar wat die waard waren, zou pas op het *moment suprême* blijken. Dan ook zou pas duidelijk worden of er ook nog militaire assistentie in het vat zat.

Verschillende van zijn collega-ministers en diplomaten hebben achteraf gesuggereerd dat Luns soms de indruk gaf er persoonlijk van overtuigd te zijn dat de bondgenoten, (in ieder geval de Amerikanen) uiteindelijk ook met militaire steun over de brug zouden komen als het tot een treffen met Indonesië kwam.<sup>200</sup> Dat blijkt echter niet uit de stukken van de ministerraad, noch uit de officiële diplomatieke correspondentie. Zelf heeft hij dat (achteraf) ontkend.<sup>201</sup> Memoranda van ambtenaren van Buitenlandse Zaken uit 1959 en 1960 bevestigen

---

<sup>198</sup> Zie bijvoorbeeld voor het gebruik van het woordje ‘mogelijk’: NA, Archief Joseph Luns, dossier 1188: Verslag van een bespreking inzake de verdediging van NNG, 17/1/1959; NIB/DB record 106: notulen ministerraad, 27/2/1959. Illustratief is de conclusie die het interim-kabinet-Beel formuleerde op 17 januari 1959, en die ook als basis zou dienen voor het kabinet-De Quay: ‘Uitgaande van de veronderstelling dat bondgenootschappelijke steun zal worden verleend, zal door de Chefs van Staven een overzicht moeten worden opgesteld van wat nodig is voor het opvangen van de eerste stoot en *het openhouden van de mogelijkheden tot daadwerkelijke* bondgenootschappelijke hulpverlening.’

<sup>199</sup> **Zie voor Luns contact met westerse diplomaten en collega’s bijvoorbeeld:** ABZ (Brussel) dossiers spéciaux no. 13.381, ‘Indonésie 1959’: Compte rendu de l’entretien du monsieur le ministre des affaires étrangères avec M. Luns, le 10 juin 1959, ref. 7577 PIA, 11/6/1959. **Zie voor de sepsis binnen het Nederlandse diplomatieke apparaat en het ministerie van Buitenlandse Zaken over de hardheid van de steungaranties onder meer:** ABZ (Nantes) Archives de la France à La Haye, carton 179: Henri Ruffin à ministre des Affaires étrangères, no. 815/As, 1/10/1958); NIB/DB record 6687: Memo DGIN, 5/1/1959; record 6734: Memo Chef DBI no. 141 aan S., ‘Houding bondgenoten ten aanzien van Nederland in verband met Nederlands Nieuw-Guinea’, 13/11/1959; record 6750: Memo Chef DOA no. 297 aan S. via DGPZ en Z, 29/9/1960. Zie voor Luns spreken in de ministerraad: NIB/DB record 639: notulen ministerraad 10/10/1958; NA, notulen ministerraad 31/10/1958; NA, Archief Joseph Luns, dossier 1188: Verslag van een bespreking inzake de verdediging van NNG, 17/1/1959; NIB/DB record 106: notulen ministerraad, 27/2/1959; De Graaff en Wiebes, *Villa Maarheeze*, 166. **Zie voor Luns spreken in de vast Kamercommissie van Buitenlandse Zaken:** NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4897: Commissie Buitenlandse Zaken, 19/11/1958.

<sup>200</sup> Zie onder meer: Zijlstra, *Per slot van rekening*, 158; Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 167-168, 175-176; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 428.

<sup>201</sup> Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 199. Zie ook: Zijlstra, *Per slot van rekening*, 278.

dat. Daarin valt bijvoorbeeld te lezen: ‘Volgens M. (‘m’ staat voor ‘minister’, BS) heeft Dulles uitdrukkelijk gezegd: “we will stand by you” en verwees naar Quemoy en de Libanon. M. denkt aan machtsvertoon e.d. militaire middelen zonder deelname aan de strijd.’<sup>202</sup>

Dat neemt niet weg dat Luns vanaf 1958 een zeker vertrouwen leek te hebben in de *mogelijkheid* dat de Amerikanen, Britten en Australiërs uiteindelijk ook op de een of andere manier militair zouden interveniëren – al was het alleen maar via manoeuvres met de in de Pacific gelegerde Zevende Vloot, of om Nederlandse burgers uit Westelijk Nieuw-Guinea te helpen evacueren. Maar dat vertrouwen lijkt eerder gebaseerd te zijn geweest op machtspolitieke logica, dan op de vage hints en toespelingen daaromtrent van zijn Amerikaanse, Britse en Australische collega’s.<sup>203</sup> Met deze suggesties, maar vooral met hun (publieke) waarschuwingen en dreigementen aan het Indonesische adres, hadden de regering-Eisenhower en de regering-Macmillan zich op een hellend vlak geplaatst. En machtspolitiek dicteert nu eenmaal de noodzaak om dergelijke dreigementen kracht bij te zetten, zodra ze in de wind geslagen worden door de speler waaraan ze gericht zijn.

Het heeft er alle schijn van dat Luns – net als de Amerikaanse ambassadeur in Indonesië Howard Jones, de Australische premier Menzies en de ambtenaren van het Britse South East Asia Desk – ervan uitging dat de Amerikaanse en Britse regeringen, wilden zij hun geloofwaardigheid als *guaranteers* van vrede en veiligheid in Zuidoost-Azië behouden, in ieder geval “iets” moesten doen als Indonesië naar de wapens greep. Politieke actie in de VN leek daarbij gegarandeerd, evenals (Amerikaanse) logistieke steun (via Eclecticus). Maar met het leveren van dergelijke steun zetten zij ook een nieuwe stap op dat hellende vlak; een stap die op zijn beurt de “ultieme” *follow up*: militaire steun, dichterbij bracht.

Het was *calculated guesswork*, en veel, zo niet alles was, zoals gezegd, afhankelijk van de unieke omstandigheden van het moment waarop Indonesië de aanval koos, en wellicht ook hoe de strijd zou verlopen (hoe langer Nederland standhield, hoe groter de kans dat de Amerikanen en de Britten ook militaire hulp zouden bieden), maar Luns was bereid om de gok te nemen en zo’n aanval af te wachten, om te zien wat de bondgenoten zouden doen.<sup>204</sup>

Kersten stelt niettemin in zijn biografie met betrekking tot de Amerikaanse steungarantie dat Luns zichzelf ‘op het verkeerde been’ zette, door te veel te focussen op het aspect van de militaire dreiging in de garantie van Dulles (i.e. de verklaring en de bijbehorende mondelinge uitleg die Dulles op 7 oktober 1958 aan Van Roijen gaf). Hij had te weinig oog voor die andere, impliciete boodschap van Dulles: namelijk dat de Verenigde Staten een vreedzame oplossing van het conflict nastreefden.<sup>205</sup> Met andere woorden: Luns zou niet goed doorhebben gehad dat de VS, gesteld voor de keuze oorlog of overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea aan Indonesië, voor het laatste zou opteren.

Dat is, mede met het oog op de ontwikkeling van de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek in 1962 (zie hoofdstuk 7), een begrijpelijke suggestie. Maar Kersten gaat daarbij wel voorbij aan de uiterst lastige positie waarin Dulles (en zijn opvolgers Harriman en Dean Rusk, die Dulles’ politiek handhaafden – zie hoofdstuk 6 en 7) de Verenigde Staten met de deterrent had gemanoeuvreed: het was namelijk niet aan de VS om te bepalen of de kwestie op een vreedzame manier beslist zou worden. Of niet. Het waren uiteindelijk Nederland (door stug de harde lijn vol te houden) en vooral Indonesië die dat uitmaakten.

---

<sup>202</sup> NIB/DB record 7140: memorandum: Verzekeringen inzake veiligheid van NNG, mei 1960 – punt 28.

<sup>203</sup> NA, Archief Joseph Luns, dossier 1188: Verslag van een bespreking inzake de verdediging van NNG, 17/1/1959; NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4897: Commissie Buitenlandse Zaken, 19/11/1958; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 428.

<sup>204</sup> NA, Archief Joseph Luns, dossier 1188: Verslag van een bespreking inzake de verdediging van NNG, 17/1/1959. Zie ook: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 428.

<sup>205</sup> Kersten, *Luns*, 224.

Ondanks al hun militaire macht bevonden de Amerikanen (en de Britten en Australiërs) zich in een positie waarin ze alleen maar konden reageren op de beslissingen van deze spelers. Het enige wat ze konden doen om te proberen een oorlog te voorkomen, was Indonesië geloofwaardig te dreigen met represailles. Of Nederland in de steek te laten – of daar geloofwaardig mee te dreigen. En daar zat de crux, of liever gezegd de gordiaanse kronkel in de *deterrent*: als de VS en Groot-Brittannië er inderdaad voor kozen om Nederland aan zijn lot over te laten, werd een Indonesische aanval op westelijk Nieuw-Guinea alleen maar waarschijnlijker.

Het besluit zou bovendien grote gevolgen hebben op allerlei vlak – zeker als het inderdaad een militair treffen tot gevolg had waarbij NAVO-bondgenoot Nederland met Amerikaans en Brits wapenmaterieel in de pan werd gehakt: het zou hoe dan ook schade toebrengen aan hun geloofwaardigheid als *garanteurs* van vrede en veiligheid in Zuidoost-Azië, en tevens aan hun geloofwaardigheid tegenover de andere bondgenoten in de NAVO. Daarnaast zou het de suggestie verder versterken dat de zij in de context van de Koude Oorlog chantabel waren, wat het risico op nieuwe acties van bijvoorbeeld Indonesië tegen Brits-Borneo of Australisch Nieuw-Guinea ook weer vergrootte.

Wilden de VS en Groot-Brittannië er zonder al te veel schade mee weg kunnen komen, dan moesten daar wel zeer bijzondere omstandigheden voor zijn: een obstinate en onredelijke Nederlandse houding bijvoorbeeld, in een context waarin die moreel en strategisch niet meer te rechtvaardigen was. Maar het Nederlandse Nieuw-Guineabeleid was in die dagen, en vooral naar buiten toe, allerm minst onredelijk: Nederland was het enige koloniale land dat zich publiekelijk garant had gesteld voor de realisatie van het zelfbeschikkingsrecht van zijn koloniale onderdanen, de Papoea's; het was, zoals we zullen zien, bovendien bereid om met zijn tijd mee te gaan en, vanaf 1960, te werken aan de internationalisering van de kwestie, onder meer via een VN-trustschap en uiteindelijk zelfs door met Indonesië over overdracht te onderhandelen, zij het op voorwaarde dat Jakarta bereid was om mee te werken aan de realisatie van het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's (zie hoofdstuk 6 en 7). Daarbij kon het ook leunen op de in het Westen, alsook in Azië en Afrika, breed levende gedachte dat westelijk Nieuw-Guinea feitelijk niet bij Indonesië hoorde, maar bij Melanesië en idealiter in die regio zijn toekomst zou krijgen.

Dit alles zorgde ervoor dat de implicaties van de garantiekwestie aanzienlijk complexer waren dan zij op het eerste gezicht leken. Luns had weinig concreets in handen waar het de militaire kant van het verhaal betrof, maar hij had er wel voor gezorgd dat de VS, Groot-Brittannië en Australië zich in 1958 en 1959 in een zekere dwangpositie manoeuvreerden: hun commitment aan de *deterrent* had het hun paradoxaal genoeg lastiger gemaakt om een vreedzame oplossing van de Nieuw-Guineakwestie via overdracht aan Indonesië af te dwingen.

Met name dit aspect zou Luns in de jaren daarop schaamteloos en met enig succes uitbuiten. Door op cruciale aspecten (zoals een valide zelfbeschikkingsrecht voor de Papoea's) een harde lijn te blijven voeren, en tevens zo veel mogelijk mee te buigen met de snel veranderende internationale context, maakte hij het de Amerikaanse en Britse regering bijzonder lastig om Nederland daadwerkelijk tegenover Indonesië in de steek te laten. Het is een zeer belangrijke reden waarom het conflict na 1958 bleef slepen en kon uitgroeien tot de crisis die het in 1962 werd.

### *Presentatie in het kabinet*

Dan het kabinet: zoals De Geus en Drooglever hebben geconcludeerd, heeft Luns altijd open kaart gespeeld tegenover zijn medeministers.<sup>206</sup> Zowel voor wat betreft de beperkte inhoud

---

<sup>206</sup> De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 98-102; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 368.



van de garantie, als zijn eigen interpretatie ervan. Het beeld dat Luns het kabinet heeft misleid, blijft echter bijzonder hardnekkig. Meest recent hebben de historici Van der Maar en Meijer de stelling opnieuw aangevochten. In hun biografie van topdiplomaat Herman van Roijen concluderen zij dat Luns de ministerraad wel degelijk bewust een foute voorstelling van zaken heeft gedaan: ‘zonder dat hij beticht kon worden van het formuleren van onwaarheden’ formuleerde Luns de Amerikaanse steuntoezeggingen ‘zo (...) dat in het geval van een Indonesische aanval op Nieuw-Guinea Nederland op Amerikaanse (als ook Britse) politieke én militaire steun mocht rekenen (...) [Luns] wist wel beter, maar zijn eigen politieke achterban, KVP-fractie leider Romme voorop, alsook de coalitiegenoten geloofden hem op zijn woord’, aldus Van der Maar en Meijer.<sup>207</sup>

Hiermee grijpen zij terug op de kern van de analyse van Gase – en indirect op die van Lijphart. Van der Maar en Meijer schetsen opnieuw het beeld van een in internationaal-politiek opzicht naïeve Nederlandse politieke elite, die zich maar al te graag door Luns liet bedotten waar het de steun van de bondgenoten voor de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek betrof: het kabinet en de KVP-achterban waren zozeer overtuigd van de morele juistheid van deze politiek, dat zij er automatisch van uitgingen dat het waar was wat Luns suggereerde, namelijk dat de bondgenoten er ook zo over dachten en bereid waren om Nederland tot het uiterste te steunen in de strijd voor het behoud van het laatste restje “Indië” dan wel het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea’s.

Maar als we de manier analyseren waarop Luns in de ministerraad verslag deed van zijn diplomatieke tour en de wijze waarop daarin in de ministerraad over werd gesproken, dan blijkt dat er, zeker voor wat betreft de jaren 1958 en 1959, geen hard bewijs bestaat voor een dergelijke lezing. Daarbij moet wel aangetekend worden dat het niet te achterhalen is hoe Luns zijn interpretatie van de steuntoezeggingen van de bondgenoten in de ministerraad ondersteunde en kracht bijzette met gebaren en stemgebruik. Datzelfde geldt voor de exacte woordkeus bij het onderbouwen van zijn betoog: de notulen geven slechts een samenvatting in de woorden van de secretaris van de ministerraad, dus een benadering van de gesprekken en de opmerkingen van Luns. We moeten dus rekening houden met de mogelijkheid dat hij zijn medeministers en ambtenaren subtiel dan wel *psychologisch* probeerde te beïnvloeden en dat dat niet is vastgelegd. Het is echter zeer de vraag in hoeverre die manipulaties succes hebben gehad: veel van zijn collega’s waren namelijk vanaf het allereerste moment uiterst sceptisch over de mogelijkheid dat de Amerikanen, Britten en Australiërs Nederland militair zouden bijstaan – en bleven dat ook (zie ook hoofdstuk 6 en 7).<sup>208</sup>

Zeker is dat er in het kabinet-Drees, alsmede het kabinet-Beel (december 1958 – september 1959) zeer open werd gecommuniceerd over de inhoud van de *deterrent* c.q. de steungaranties – in de eerste plaats door Luns zelf. Om te beginnen heeft hij bij monde van staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Ernst van der Beugel op 10 oktober in de ministerraad verslag gedaan van de beperkte onderhandelingsresultaten die hij en ambassadeur Van Roijen in Washington hadden geboekt. Van der Beugel ging daarbij in op de officiële verklaring die Dulles drie dagen eerder aan Van Roijen had overhandigd en de additionele uitleg die de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken daaraan gaf. Daarbij gaf de staatssecretaris duidelijk aan dat Dulles zeer vaag was gebleven en niets garandeerde waar het eventuele Amerikaanse militaire assistentie betrof: Nederland mocht bij een Indonesische aanval logistieke steun verwachten. Daarnaast zou de VS ‘andere wegen vinden om ons te helpen,’ aldus Van der Beugel.<sup>209</sup>

---

<sup>207</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 336.

<sup>208</sup> Zie bijvoorbeeld: Zijlstra, *Per slot van rekening*, 158.

<sup>209</sup> Notulen 10/10/1958: Van der Beugel stelde letterlijk: ‘Op een vraag van minister Luns (naar aanleiding van deze verklaring) wat de VS zouden doen, indien deze Amerikaanse verwachtingen [i.e., verklaring van Dulles dat de ‘VS geen reden hebben om te geloven dat Indonesië het gebruik van geweld tegen NG overweegt’, BS]

Luns herhaalde die boodschap, toen hij op 31 oktober met zijn medeministers over zijn verblijf in de VS sprak. Daarbij gaf hij volmondig toe dat het “kladje van Dulles” niets voorstelde – en dat er niets zeker was voor wat betreft de Amerikaanse houding bij een Indonesische aanval. Letterlijk zei Luns dat hij:

‘in Washington geen bevredigende tekst voor een verklaring [heeft] kunnen krijgen, maar na [mijn] terugkeer in New York [heb ik] de tekst van de verklaring gekregen, waarover reeds in de ministerraad van 10/10/1958 is gesproken. [Ik] constateer dat dit bepaald een stap voorwaarts van de Amerikaanse regering betekent.’<sup>210</sup>

Voor zover Luns met die laatste toevoeging probeerde om zijn medeministers ervan te overtuigen dat Amerikaanse militaire steun in het vat zat, had hij weinig succes. Drees sprak namens de raad ‘een woord van waardering voor de vele moeiten die minister Luns zich in deze zaak getroost heeft’, maar merkte ook fijntjes op dat ‘de Amerikaanse politiek op dit punt echter glibberig [blijft].’<sup>211</sup> Met andere woorden: de premier ging er allerminst van uit dat Amerikaanse militaire assistentie in de *pocket* was.<sup>212</sup>

Dit was ook de teneur van de discussie die in de maanden december, januari en februari in de boezem van het kabinet-Beel gehouden werd. Dit interim-kabinet was gevormd nadat het tot een breuk was gekomen tussen de regeringspartijen KVP en PvdA. De aanleiding daartoe was een confrontatie tussen minister van Financiën Henk Hofstra (PvdA) en de Kamer over een financiële kwestie. Op de achtergrond speelden echter andere, meer fundamentele verschillen tussen de katholieken en de sociaaldemocraten op allerlei vlak, en die vonden weer hun oorzaak in het feit dat de chemie die de rooms-rode coalities in de jaren daarvoor zo succesvol had gemaakt, was uitgewerkt. De PvdA-ministers verlieten het kabinet in december 1958, waarna de confessionele partijen KVP, CHU en ARP onder leiding van oud-premier en KVP-prominent Louis Beel de lopende zaken beheerden tot aan de vervroegde verkiezingen van juli 1959.<sup>213</sup>

In de discussie binnen het interim-kabinet-Beel over de garantiekwestie was het met name premier Beel – partijgenoot van Luns – die aangaf weinig vertrouwen te hebben in de Amerikanen, laat staan in hun vage beloften. Tijdens een bijeenkomst van de Algemene Verdedigingsraad op 17 januari 1959 zei hij dat de Amerikaanse regering weliswaar hulp had toegezegd, maar dat hij ervan overtuigd was ‘dat op het moment van werkelijke Indonesische actie de Amerikanen zich opnieuw op hun positie zouden beraden en zullen afwegen wat te doen.’ Van de Australiërs was volgens Beel ‘op militair terrein niets te verwachten en van Engelse zijde evenmin.’

Belangrijk voor het misleidingsdebat is dat Luns geen moeite deed om de situatie mooier voor te stellen dan deze was. Hij zei weliswaar dat ‘het niet uitgesloten was dat duidelijke commitments uiteindelijk [alsnog] zullen worden gegeven,’ maar erkende ook dat

---

niet zouden worden bewaarheid en de Indonesiërs Nieuw-Guinea toch zouden aanvallen, antwoordde Dulles, dat de Amerikaanse regering niet in een positie is om tevoren hierover verklaringen af te leggen, maar dat hij verwachtte dat als dat zou gebeuren de VS logistieke steun zouden geven en andere wegen zouden vinden om ons te helpen.’ (...) Spreker meent dat een en ander het maximum is wat ten aanzien van de kwestie Nieuw-Guinea te bereiken is. De Minister President stemt hiermee in.’

<sup>210</sup> NA, notulen ministerraad, 31/10/1958.

<sup>211</sup> NA, notulen ministerraad, 31/10/1958.

<sup>212</sup> Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 154-155. Drees leek er eind 1958 niettemin voorzichtig van uit te gaan dat de Amerikanen Nederland zouden steunen als Indonesië op korte termijn op avontuur zou gaan. Hij verklaarde in de vroege jaren zeventig in een interview met Gase: ‘(...) nog afgezien van een eventuele toezegging (van Dulles, BS), het Amerikaanse beleid was wat het was en in het kader van dat beleid lag het in die tijd in de lijn der verwachtingen, dat de Verenigde Staten ons wel zouden helpen.’

<sup>213</sup> Brouwer en Van der Heiden (red.), *Het kabinet-Drees VI en het kabinet-Beel*, 261-289; Woltjer, *Recent Verleden*, 347-348.

er een ‘onzekerheidsmarge [bestond] ten aanzien van de te verwachten buitenlandse hulp.’<sup>214</sup> Hij zei ook dat als ‘zich agressie [zou] voordoen’ hij ‘dan binnen vierentwintig uur stellige mededelingen zal eisen [van de bondgenoten] ten aanzien van de te verstrekken hulp, onder mededeling dat, indien hierop geen bevredigende toezeggingen worden ontvangen, Nederland elk alsdan in de Verenigde Naties voor te stellen *cease fire* zal aanvaarden’.<sup>215</sup>

Dit is de boodschap die hij in de maanden (en jaren) daarop binnen het kabinet-Beel (en het kabinet-De Quay) zou herhalen: er is *niets* zeker waar het de militaire bijstand van de Amerikanen betreft – maar de diplomatieke *deterrent* werkt, dus voorlopig kunnen we de harde lijn tegenover Indonesië handhaven.<sup>216</sup> Luns gaf, zoals bovenstaande citaten tonen, daarbij ook duidelijk aan dat hij er ook rekening mee hield dat er *geen* militaire hulp zou komen – en dat Nederland in dat geval zijn verlies moest nemen.<sup>217</sup> De kans was groot dat de VN bij een militaire confrontatie met Indonesië niet alleen aan zou dringen op een staakt-het-vuren, maar ook op nieuwe onderhandelingen over de toekomst van de Nederlandse kolonie. Daarmee zou Indonesië alsnog de zo felbegeerde internationale erkenning van zijn claim op het gebied verwerven. Conclusie: geen Amerikaanse of Britse steun bij een aanval, betekende welhaast zeker het einde van Nederlands Nieuw-Guinea.

Maar deze opmerking van Luns laat nog iets zien: hij was bereid om een militair treffen af te wachten – een ‘incident’, zoals hij zelf zei<sup>218</sup> – om te zien wat er zou gebeuren, wat de bondgenoten zouden doen. Hij realiseerde zich dat het ook geheel mis kon gaan voor Nederland, maar hij was bereid om een militaire nederlaag (“een bloedneus”) te riskeren. Wellicht in de veronderstelling dat Nederland, of liever gezegd het kabinet (lees ook: hemzelf) dan nooit verweten kon worden dat het de laatste Nederlandse kolonie in de Oost zonder slag of stoot had opgegeven. Luns hechtte veel waarde aan dergelijk prestige.<sup>219</sup> Het was, zoals we in hoofdstuk 2 hebben gezien, een van de redenen waarom hij zo laatdunkend dacht over zijn voorganger, Stikker. Deze VVD-coryfee had immers in maart 1949 ingestemd met het destijds veel bekritiseerde besluit van het kabinet-Drees-Van Schaik om de tweede politionele actie vervroegd te staken. Luns wilde voorkomen dat hij, indachtig de woorden van Romme, eveneens beschouwd zou worden als een van de ‘slappe lummels en plichtsverzakers’ van de Nederlandse diplomatie.

Hij bleek er zelfs Nederlandse *body bags* voor over te hebben om dit prestige te verdedigen – die waren immers niet te vermijden in het door hem voorgestelde scenario. Het is met name dit punt waarop hij in de daaropvolgende jaren nadrukkelijk weerstand ontmoette bij verschillende collega-ministers (alsmede het Nederlandse diplomatieke apparaat en de

---

<sup>214</sup> NA, Archief Joseph Luns, dossier 1188: Verslag van een bespreking inzake de verdediging van NNG, 17/1/1959. Luns was op dat moment nog met de Britten in onderhandeling over de precieze invulling van de Britse steuntoezegging.

<sup>215</sup> NA, Archief Joseph Luns, dossier 1188: Verslag van een bespreking inzake de verdediging van NNG, 17/1/1959. Zie ook: De Graaff en Wiebes, *Villa Maarheeze*, 165

<sup>216</sup> Zie voor het benadrukken van het diplomatieke karakter van de *deterrent* door Luns: NA, Archief Joseph Luns, dossier 1188: Verslag van een bespreking inzake de verdediging van NNG, 17/1/1959; NIB/DB record 106: notulen ministerraad, 27/2/1959; record 150: notulen ministerraad 7/6/1960.

<sup>217</sup> NIB/DB record 106: notulen ministerraad, 27/2/1959: Tijdens de ministerraad van 27 februari liet Luns zich in gelijke strekking uit toen hij stelde ‘dat de vraag, of de bondgenootschappelijke hulp verder of minder ver zal gaan, niet van invloed mag zijn op wat het kabinet thans beslist. Spreker heeft in augustus in Washington en daarna in Londen duidelijk gezegd, dat Nederland rekent op onmiddellijke steun van Amerika, Engeland en Australië bij een aanval van Indonesië op Nieuw-Guinea en dat, mocht die hulp niet onmiddellijk komen, Nederland de verdediging van Nieuw-Guinea niet zal kunnen volhouden.’

<sup>218</sup> Luns ging ervan uit dat de Indonesiërs niet direct een volledige aanval zouden uitvoeren, maar een incident zouden creëren om te zien hoe de internationale gemeenschap en vooral de VS zouden reageren. Letterlijk zei Luns in de bewuste vergadering van de Algemene Verdedigingsraad op 17 januari 1959 dat hij ‘wat de mogelijkheden van agressie betreft het waarschijnlijk [acht] dat het creëren van een incident, waarop dan de internationale reacties zouden worden afgewacht, voordat tot verdere actie zou worden overgegaan.’

<sup>219</sup> Vergelijk: Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 231.

Kamer), zoals we zullen zien. Maar in 1958 en 1959 was dat allerm minst het geval. Integendeel, het kabinet-Beel ging mee in zijn analyse en accepteerde de risico's die daarbij hoorden.<sup>220</sup>

Dat was mede omdat die risico's op de keper beschouwd nog klein waren. Analoog aan de Amerikanen redeneerden het kabinet en de defensiespecialisten dat het een jaar of twee zou duren voordat het Indonesische leger over genoeg modern materieel en getrainde militairen beschikte om Nederlands Nieuw-Guinea daadwerkelijk te kunnen veroveren. De Nederlandse militaire inlichtingendiensten veronderstelden dat Indonesië anno 1959 in staat was om een infiltratie van in totaal zo'n 1000 à 1500 man uit te voeren. Dat was genoeg om een tijdelijk bruggenhoofd te slaan – lees: een 'incident' te creëren – en een reactie van de VN uit te lokken, maar nog te weinig om de Nederlandse kolonie onder de voet te lopen.<sup>221</sup>

Een grootschalige Indonesische aanval op korte termijn leek enkel mogelijk met ondersteuning van de Sovjet-Unie. Meer in het bijzonder als de Tsjechische en Russische militaire instructeurs die in de loop van 1958 in het land gestationeerd waren om het Indonesische leger te trainen in het gebruik van het nieuwe Sovjetmaterieel, zelf de straaljagers en marineschepen zouden bemannen. Minister van Defensie Staf en Luns achtten de kans dat dit zou gebeuren echter klein.<sup>222</sup> De inzet van Warschaupacttroepen tegen een NAVO-land, ook al vond die confrontatie buiten het eigenlijke NAVO-verdragsgebied plaats, zou onherroepelijk tot zeer felle westerse reacties leiden, en Staf en Luns achtten het niet waarschijnlijk dat de Sovjet-Unie bereid was om een crisis met de NAVO te riskeren omwille van het op de keper beschouwd onbelangrijke Nieuw-Guinea.<sup>223</sup>

Nederland had in 1959 dus nog een jaar of twee voordat de Nederlandse positie tegenover Indonesië werkelijk militair onhoudbaar werd. Uit de opmerkingen die Indonesische politici als Soebandrio op dat moment maakten, namelijk dat Indonesië geen militaire actie overwoog omdat het 'anders (...) Amerika en Engeland tegen zich zou hebben', mocht bovendien geconcludeerd worden dat de diplomatieke *deterrent* effect had, en dat ook het risico van een kleinschalige Indonesische invasie van zo'n duizend man betrekkelijk klein was.<sup>224</sup> Luns had het kabinet met andere woorden in ieder geval wat tijd gekocht om een en ander aan te zien. Die tijd zou bovendien nog gerekt kunnen worden als de Nederlandse militaire positie op Nieuw-Guinea substantieel versterkt werd (dat was een zaak voor een volgend kabinet). Indonesië zou dan immers nog meer materieel moeten kopen en extra manschappen moeten opleiden om het versterkte Nederlands Nieuw-Guinea met een gereede kans op succes aan te vallen.

De vastberadenheid die kabinet-Drees VI en het interim-kabinet-Beel toonden, kon echter niet verhullen dat er in de loop van 1958 en 1959 een belangrijke verandering had plaatsgevonden in het denken over de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek: de bewindslieden begonnen ook rekening te houden met de mogelijkheid dat Nederland westelijk Nieuw-Guinea, al of niet gedwongen, vroegtijdig moest opgeven. Het was allerm minst zeker dat het zover zou komen, maar in Nederland zelf giste het, en het was mogelijk dat een volgend kabinet na de verkiezingen van 1959 zou besluiten om het over een andere boeg te gooien. Zeker als de spanningen met Indonesië verder zouden oplopen.

Dan waren er ook nog de politieke ontwikkelingen in koloniaal Afrika. Die waren voor veel twijfelaars misschien nog wel een sterkere prikkel om de Nederlandse tweede koloniale bezetting in Melanesië te beëindigen (zie hoofdstuk 6). De Nederlandse Nieuw-

---

<sup>220</sup> NA, Archief Joseph Luns, dossier 1188: Verslag van een bespreking inzake de verdediging van NNG, 17/1/1959.

<sup>221</sup> NIB/DB record 106: notulen ministerraad, 27/2/1959. Zie oo: NIB/DB record 6504: Memorandum Blom no. 69 aan M., 26/11/1958. Zie verder: De Graaff en Wiebes, *Villa Maarheeze*, 167-169; De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 108-110; Hellema, *De Doorman*, 46-47.

<sup>222</sup> NIB/DB record 106: notulen ministerraad, 27/2/1959.

<sup>223</sup> Zie voor deze analyse ook: NIB/DB record 528: notulen ministerraad 16/5/1958; Van Esterik, *Bastion*, 81-82.

<sup>224</sup> NIB/DB record 106: notulen ministerraad, 27/2/1959.

Guineapolitiek was met andere woorden vanaf eind 1958 ook een politiek van afwachten geworden: een *waiting game*, tegenover zowel Indonesië als de twijfelaars in eigen land, met de *deterrent* als voornaamste troef.

### *Presentatie in de Kamer*

Om die *waiting game* te kunnen spelen, en de harde lijn tegenover Indonesië vol te houden, was het ook nodig om de twijfel die in Nederland over de bestaande koers gerezen was zo veel mogelijk te temperen – in ieder geval waar het de internationale steun voor de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek betrof. Ook daar waren, zoals gezegd, de verkregen Amerikaanse en Britse steunverklaring voor bedoeld. Het strategisch ambigue karakter van de verklaringen gaf Luns de mogelijkheid om ze – met goedkeuren van de kabinetten-Drees en -Beel – ruim te interpreteren tijdens de publieke debatten in de Eerste en Tweede Kamer.

Dulles' verklaring van 7 oktober 1958 was de meest concrete en daarom het bruikbaarst. De vergelijking tussen de Nieuw-Guineakwestie en de kwestie Taiwan gaf Luns mogelijkheden om te suggereren dat de Amerikanen (en bijgevolg ook de Australiërs en Britten) Nederland op de een of andere manier zouden bijstaan tegen Indonesische agressie. Dat is meteen ook de kern van de zeer vage boodschap die hij tijdens de begrotingsdebatten in de Tweede Kamer (december 1958) en de Senaat (maart en april 1959) heeft verkondigd. Wijzende op Dulles' vergelijking met Taiwan stelde Luns dat Nederland 'een vorm van internationale versterking' had gekregen en dat 'de Nederlandse positie in de Nieuw-Guineakwestie bepaaldelijk is versterkt.'

Uit de rest van zijn wollige betogen kon de goede verstaander echter opmaken dat de bondgenoten Nederland vooral politieke steun hadden toegezegd – en dat er voor wat betreft de eigenlijke verdediging van Nederlands Nieuw-Guinea zeer veel onzeker was. Door zijn vertrouwen uit te spreken in de loyaliteit van de bondgenoten suggereerde Luns niettemin dat militaire bijstand niet geheel uitgesloten was. Die suggestie zette hij in december 1958 in de debatten met de Tweede Kamer verder aan met de opmerking dat hij omwille van het vertrouwelijke karakter van de besprekingen in Washington en Canberra 'niet alles kon vertellen.'<sup>225</sup> Daarmee leek het alsof er achter de schermen meer was besproken, mogelijk ook over Amerikaanse en Australische militaire assistentie.

Ging hij met deze suggestieve opmerkingen te ver? De bondgenoten vonden van niet. Dulles en zijn opvolger Harriman hebben de uitspraken van Luns nooit gedesavouéerd. Datzelfde gold voor Lloyd en Macmillan. Casey leverde zelfs een actieve bijdrage aan het manipuleren van de Nederlandse politiek en publieke opinie; zoals we hebben gezien, zette hij daartoe in september 1958 de eerste stap met zijn suggestie dat er weldegelijk "iets" van een Australisch-Nederlandse overeenkomst bestond voor het geval Indonesië op avontuur zou gaan.<sup>226</sup> Feitelijk was er sprake van collectief optreden van de Nederlandse, Australische, Amerikaanse en Britse regering in het bespelen van het Nederlandse thuisfront – wellicht ook omdat Indonesië via deze omweg opnieuw gewaarschuwd kon worden om toch vooral geen geweld te gebruiken.

Maar er was meer: ook de belangrijkste politici in de Kamer speelden het spel mee. De Kamer wordt in het historische debat over de *deterrent* vaak opgevoerd als een passieve en enigszins naïeve actor die zich, om Gase en Van der Maar en Meijer te parafraseren, maar al te gemakkelijk liet misleiden door de manipulator Luns.<sup>227</sup> Maar ook die claim is niet vol te

---

<sup>225</sup> HTK, 10/12/1958, p. 445-447; HEK, 18/3/1/1959, p. 206.

<sup>226</sup> NAB, FO 371144082: Background Notes Cabinet Meeting 25/2/1959: Luns zou in het parlement volgens Foreign Office-ambtenaren 'veiled references' hebben gemaakt ten aanzien van de gegeven verklaringen. Zie ook: De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 102; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 336-337.

<sup>227</sup> Een uitzondering is, zoals reeds aangegeven: Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*.

houden, als we de dieper in gaan op het optreden van het parlement en de leiders en buitenlandspecialisten van de belangrijkste politieke partijen.

Cruciaal voor de herwaardering van de rol van het parlement in de garantiediscussie zijn de vertrouwelijke gesprekken die Luns vanaf november 1958 met de Kamercommissies van Buitenlandse Zaken voerde. Dat is een bron die nog zelden is geraadpleegd – voor de cruciale periode 1958-1959 zelfs nog nooit.<sup>228</sup> Wanneer we deze gesprekken in de Tweede Kamercommissie bestuderen, dan zien we echter dat Luns deze eveneens volledig inlichtte over de beperkte waarde van de Amerikaanse, Britse en Australische steuntoezeggingen.

Op 19 november 1958 bijvoorbeeld, praatte hij de Tweede Kamercommissie bij over de resultaten die hij tot dan toe bij de Amerikanen en Australiërs had geboekt. Deze stukken tonen maar weer aan hoe open hij in vertrouwelijke kring sprak over de verkregen “steungaranties”. Het is belangrijk om te benadrukken dat de meeste partijleiders in deze commissie zaten. Het ging onder meer om: Carl Romme (KVP), Siewert Bruins Slot (ARP), Arnold Tilanus (CHU) en Pieter Zandt (SGP). Voor de PvdA zaten de invloedrijke buitenlandwoordvoerders Jaques de Kadt en Marinus van der Goes van Naters in de commissie; voor de VVD Henk Korthals, buitenland- en defensiewoordvoerder en tevens tweede man van de Tweede Kamerfractie, na Pieter Oud.

Dit betekent dat alle belangrijke politici – men mag gerust spreken van praktische de gehele Nederlandse politieke top – vanaf november 1958 volledig op de hoogte was van de ins en outs van de “garanties” die de Amerikanen en Australiërs hadden gegeven. Dankzij volledige en juiste informatie van Luns.<sup>229</sup>

Luns gaf in de commissievergadering aan dat hij ‘alleen de officiële mededelingen van Dulles [i.e., de mededelingen in de verklaring van 7 oktober] als bindend’ beschouwde; Dulles’ private hints en toespelingen op additionele steun waren dat volgens hem niet. ‘Maar [die] privégesprekken waren wel nuttig’, aldus Luns. Op de vraag van Romme of er niet geprobeerd moest worden om Amerika toch een soort pact te laten tekenen, antwoordde hij dat dat ‘nu niet mogelijk is.’ Dat zou pas tot de mogelijkheden kunnen gaan behoren ‘als Soekarno helemaal communistisch wordt.’ Luns voegde daaraan toe dat hij niet echt geloofde in de additionele waarde van een echt verdrag: ‘Voordeel van een verdragsverplichting’ was volgens hem ‘het effect naar buiten, van continuïteit.’ Maar ‘feitelijk [maakt] het geen enkel verschil of er een verdrag is. Plechtige verklaringen helpen niet altijd.’

Hij wees daarbij op het voorbeeld van Tsjecho-Slowakije dat in de jaren dertig een bijstandspact had gesloten met Frankrijk en Groot-Brittannië tegen Duitsland, maar uiteindelijk toch door deze landen in de steek werd gelaten toen Hitler in 1938 het Sudetenland opeiste. Om een oorlog te voorkomen, dwongen de toenmalige Britse en Franse regering Tsjecho-Slowakije zelfs om het gebied aan Duitsland af te staan. Dit was de omineuze boodschap die Luns voor de commissie had. Hij zei nog wel dat Dulles en Eisenhower vonden dat ‘de morele verantwoordelijkheid van de VS [was] vergroot door de wapenleveranties,’ maar de verklaring van 7 oktober ‘was het verste wat wij konden krijgen’

---

<sup>228</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4897: Commissie Buitenlandse Zaken, 19/11/1958.

<sup>229</sup> In de commissie zaten die bewuste 19 november voor **de KVP**: Leo Kortenhorst (voorzitter), Carl Romme, Pieter Blaisse, Wim Schuijt, Bob Duynstee. **Voor de PvdA**: Marinus van der Goes van Naters, Jaques de Kadt en Marinus Nederhorst. **Voor de VVD**: Henk Korthals. **Voor de ARP**: Siewert Bruins Slot. **Voor de CHU**: Hendrik Tilanus. **Voor de SGP**: Pieter Zandt. NB. Dat de partijleiders donders goed door hadden dat de Amerikanen niets gegarandeerd hadden, blijkt ook uit opmerkingen die Bruins Slot in februari 1961 in het Centraal Comité van de ARP maakte. Hij zei toen, in de woorden van historicus H. Coerts: ‘betrouwbare informatie te hebben waaruit bleek dat noch de VS, noch Groot-Brittannië noch Australië Nederland zou helpen als het tot een conflict om Nieuw-Guinea kwam. Er zou alleen wat drukte in de Veiligheidsraad gemaakt worden.’ Bron: Coerts, *De ARP en Nieuw-Guinea*, 53.

waar het de commitment van de VS aan de verdediging van Nederlands Nieuw-Guinea betrof.<sup>230</sup>

Dit overleg toont niet alleen aan dat naast het kabinet ook andere sleutelspelers binnen de Nederlandse politiek volledig werden geïnformeerd over de beperkte betekenis van de Amerikaanse (en Australische en Britse) steuntoezeggingen; het werpt ook een heel ander licht op de poging van Luns om de Kamer en de publieke opinie te bespelen. Dat was niet een zaak van Luns en het kabinet, maar van de Nederlandse politieke top als zodanig. Sommige commissieleden leverden zelfs een actieve bijdrage.

KVP-leider Romme bijvoorbeeld, vertelde zijn achterban vooral via geschreven commentaren in *de Volkskrant* (“de” krant van Katholiek Nederland, waarvan hij zelf van 1945 tot 1953 hoofdredacteur was) dat Nederland mocht rekenen op ‘internationale steun’ – waarbij hij eveneens tactisch in het midden liet om welke steun het precies ging.<sup>231</sup>

Zeer illustratief is voorts het optreden van VVD’er Henk Korthals. Hij was als lid van de vaste Kamercommissie al volledig op de hoogte van de reikwijdte van de Amerikaanse en Australische steunverklaringen, toen hij in december samen met onder meer Welter (sinds 1956 weer teruggekeerd in de boezem van de KVP) en Van de Wetering (CHU) tijdens de debatten over de begroting van Buitenlandse Zaken voor 1959 om ‘opheldering’ vroeg over de verklaring die Dulles op 7 oktober had vrijgegeven.<sup>232</sup> Dankzij deze verzoeken kreeg Luns de kans om de Kamer, en via de Kamer pers en publiek te bespelen. Korthals speelde dat spel volledig mee en verklaarde na afloop van Luns’ wollige betoog dat het ‘prettig en aangenaam is dat Dulles heeft verklaard dat hij Nieuw-Guinea ziet als een zaak van belang en dat hij niet zal toestemmen in territoriale wijziging gewapenderhand, welke verklaring ook van toepassing is op Nieuw-Guinea.’<sup>233</sup>

Wie niet op de hoogte is van het feit dat Korthals donders goed wist hoe de vork werkelijk in de steel zat, zal deze enigszins knullig verwoorde reactie als bewijs zien voor de vermeende naïviteit van de Nederlandse politieke elite waar het Luns’ presentatie van de “garanties” van de bondgenoten betrof. Maar nu we weten dat Korthals volledig ingelicht was over de inhoud van de Amerikaanse steunverklaring, krijgt zijn optreden een andere betekenis. Dan blijkt dat er sprake is van een een-tweetje tussen minister en parlementariër (c.q. VVD-fractie) – en wellicht ook Welter (KVP-fractie) en Van de Wetering (CHU-fractie); hoewel zij niet bij de bewuste commissievergadering aanwezig waren, is het zeer waarschijnlijk dat zij achter de schermen zijn ingelicht over de waarde van de garantie van Dulles door hun partijgenoten uit de commissie of het kabinet.<sup>234</sup>

Bovendien: Korthals gaf Luns niet alleen een podium voor het bespelen van de Kamer en publieke opinie, maar ondersteunde Luns’ suggestieve boodschap ook inhoudelijk. Door persoonlijk, dat wil zeggen met autoriteit van buitenland- en defensiespecialist, zijn instemming uit te spreken versterkte hij Luns’ suggestie dat Nederland er tegenover Indonesië niet alleen voor stond. Datzelfde gold voor KVP-woordvoerder Welter, die naar eigen zeggen ‘met instemming’ vernam ‘dat de Verenigde Staten, in overeenstemming met hun algemeen standpunt, geen geweld zullen dulden, dat beoogt in de status van Nieuw-Guinea verandering te brengen.’<sup>235</sup>

Opmerkelijk was voorts dat ook de woordvoerders van de PvdA het spel meespeelden. De sociaaldemocraten waren, getuige de motie-Burger, inmiddels gaan twijfelen aan de

---

<sup>230</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4897: Commissie Buitenlandse Zaken, 19/11/1958.

<sup>231</sup> Zie bijvoorbeeld: C.V. Lafeber, *Nieuw-Guinea en de Volkskrant* (Assen 1968) 66.

<sup>232</sup> HTK, 9/12/1958, -. 391 (Korthals); HTK, 8/12/1959, p. 337 (Welter); HTK, 9/12/1958, p. 406 (Van de Wetering).

<sup>233</sup> HTK, 10/12/1958, p. 463 (Korthals).

<sup>234</sup> Welter zat wel in de vaste Kamercommissie, maar was niet aanwezig bij het overleg van 19 november.

<sup>235</sup> HTK, 10/12/1958, p. 457 (Welter).

wenselijkheid van het handhaven van het Nederlandse kolonialisme in Melanesië (zie ook hoofdstuk 6). Hoewel er binnen de PvdA nog getwist werd over de vraag of westelijk Nieuw-Guinea aan Indonesië mocht worden overgedragen, bestond er eensgezindheid dat Nederland zich niet langer meer moest inlaten met de machtspolitiek in de Pacific. De dagen dat Nederland in dat deel van de wereld een rol van betekenis kon spelen waren volgens de meeste PvdA'ers voorbij. Ook meer realistisch ingestelde sociaaldemocraten als De Kadt en Goedhart waren tot de slotsom gekomen dat de toekomst van Westelijk Nieuw-Guinea vooral een zorg was voor de Australiërs en Amerikanen; als zij vonden dat dit gebied uit handen van Indonesië gehouden moest worden, dan was het aan hen om daarvoor te zorgen. Niet alleen met deterrents, maar ook door de Nederlandse ontwikkelingspolitiek over te nemen.<sup>236</sup>

Tijdens de bewuste commissievergadering van 19 november hadden De Kadt en Van der Goes van Naters zich zeer sceptisch getoond over de resultaten die Luns tot dan toe in Washington en Canberra geboekt had. Beiden hadden moeite met zijn stelling dat de verklaring van Dulles van 7 oktober een verharding van de Amerikaanse politiek tegenover Indonesië betekende – en dus een versterking van de Nederlandse positie in Melanesië. De Kadt leek er zelfs aan te twifelen of Luns de inhoud ervan wel geheel waarheidsgetrouw weergaf: ‘Waarom, als [deze verklaring] woordelijk zo verzekerd is, [is] er geen statement van de Amerikanen zelf gekomen in plaats van deze, gesteld op de naam van onze minister’, vroeg De Kadt zich af.<sup>237</sup>

Luns verweerde zich met de opmerking dat de ‘verklaring woordelijk door State is opgesteld en dat [State] heeft bevestigd dat het woordelijk juist is’, maar uit alles blijkt dat De Kadt en Van der Goes van Naters de resultaten maar flinterdun vonden. ‘Het was toch (...) beter geweest’ als ‘de Amerikanen de verklaring [zelf] hadden gegeven’, aldus De Kadt.<sup>238</sup>

Dit was ook bijna woordelijk de kritiek die de PvdA-fractie tijdens de Kamerdebatten in december liet horen. De Kadt en Van der Goes van Naters hadden als leden van de vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken geheimhoudingsplicht, maar de PvdA-fractie werkte met meerdere buitenlandwoordvoerders en kon dus zonder blikken of blozen dezelfde vragen laten stellen door “derde man” Frans Goedhart. Zodoende kon de fractie ook publiekelijk laten blijken dat zij geen al te groot vertrouwen had in de Amerikaanse steunverklaring – en het toneelstukje dat Luns en de woordvoerders van de VVD en KVP opvoerden.<sup>239</sup>

Daarbij moet wel aangetekend worden dat Goedhart niet doorpakte. Hij had het Luns, gegeven diens zeer omslachtige voorstelling van zaken, gemakkelijk moeilijk kunnen maken. Maar dat deed hij niet. Waarom niet? In de eerste plaats omdat de PvdA-fractie donders goed door had dat de deterrent, of wat er voor door moest gaan, niet al te zeer verzwakt moest worden. Dat kon Indonesisch avonturisme mogelijk in de hand werken, en daar had ook de PvdA geen enkel belang bij. De partij wilde weliswaar van het gebied af, maar wel op een ordelijke manier: zonder chantage of geweld, en als het even kon met waarborgen voor het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's. Ook daarvoor was het behoud van een zo sterk mogelijke positie tegenover Indonesië geboden.

Daarnaast stond de partij nog praktisch alleen met haar pleidooi om de Nederlandse soevereiniteit over het gebied op te geven. Het was een publiek geheim dat de gedachte ook binnen de KVP, VVD en ARP aan kracht won, maar een meerderheid van de katholieken, liberalen en antirevolutionairen was nog niet zover.<sup>240</sup> Ook omwille van het behoud van de

---

<sup>236</sup> HTK, 8/12/1958, p. 350.

<sup>237</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4897: Commissie Buitenlandse Zaken, 19/11/1958. NB: Citaat De Kadt overgenomen uit tweede ‘klad’-versie van de notulen.

<sup>238</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4897: Commissie Buitenlandse Zaken, 19/11/1958.

<sup>239</sup> HTK, 10/12/1958, p. 446.

<sup>240</sup> NA, archief Willen Drees (1886 – 1988), inv.nr. 1026: Aantekening Nieuw-Guinea ‘PvdA begin 1959 (materiaal voor spreker bij de verkiezingen)’; HTK, 10/12/1958, p. 446; HEK, 18/3/1959, p. 204.



coalitie (en na de val van het kabinet-Drees met het oog op de verkiezingen) was een serieuze aanval op Luns en het kabinetsbeleid tactisch niet verstandig. Voor een echte beleidsomslag was tijd nodig. De PvdA kon met tersluikse kritiek op Luns' deterrentpolitiek dat proces proberen te versnellen, maar grote omzichtigheid bleef, mede met het oog op de Nederlandse positie tegenover Indonesië, geboden.

Het optreden van de verschillende Kamerfracties in het garantiedebat toont evenals de discussies in de boezem van de kabinetten-Drees en -Beel hoe berekend de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek en –discussie was. Na jaren van consensus was er in de loop van 1958 in Den Haag weer onenigheid ontstaan over de te volgen koers, maar geen van de spelers had er op dat moment belang bij om de zaak op de spits te drijven. Kabinet en de fracties in het parlement waren verenigd in de wens om de speelruimte voorlopig zo groot mogelijk te houden, tegenover Indonesië én de eigen achterban. Zo kon tijd worden gekocht om de verhoudingen in Nederland omtrent de vraag 'hoe nu verder' uit te laten kristalliseren. Het was een vraag waarop pas na de verkiezingen van juli 1959 door een nieuwe coalitie een duidelijk antwoord gegeven kon worden.

#### WAITING GAME(S)

En hier komen we bij misschien wel het belangrijkste resultaat van Luns' diplomatieke tour van 1958 en 1959: de grote mate van steun die er ondanks alle politieke ontwikkelingen in Zuidoost-Azië en koloniaal Afrika bleef bestaan voor het (vooralsnog) handhaven van de harde lijn tegenover Indonesië in de Nieuw-Guineakwestie.

Het was onmiskenbaar dat er in de loop van 1958 zowel in Nederland als bij de bondgenoten serieuze twijfel gerezen was over de mogelijkheid om het Nederlandse kolonialisme in Melanesië voor onbepaalde tijd voort te zetten. Belangrijk is echter dat de Amerikaanse, Britse en Australische interne discussies nog zo veel mogelijk verborgen werden gehouden voor Luns en zijn diplomaten. Het feit dat de Amerikaanse noch de Britse noch de Australische regering zich garant wilde stellen voor de veiligheid van Nederlands Nieuw-Guinea gaf reden om te twijfelen aan hun bereidheid om de Nederlandse soevereiniteit over het gebied onder alle omstandigheden te helpen handhaven, zoals we hebben gezien. Maar tegelijkertijd waren deze bondgenoten bereid om Luns en de kabinetten -Drees en -Beel via schriftelijke en mondelinge steunverklaringen de diplomatieke annex politieke middelen te geven om de harde lijn voorlopig vol te houden.

Daarmee namen de Amerikaanse, Britse en Australische regering strategische risico's en werkten ze willens en wetens mee aan het in stand houden van de Nieuw-Guineakwestie. Ook in Washington, Londen en Canberra werd inmiddels nagedacht over alternatieve vormen van bestuur voor het betwiste gebied. Een trustschap werd daarbij (opnieuw) het vaakst genoemd, maar hoe dat precies gerealiseerd zou kunnen worden, bleef duister. Een ding was wel duidelijk: overdracht aan Indonesië werd door een meerderheid van de betrokken ambtenaren en politici nog steeds als de minst aantrekkelijke oplossing gezien. De optie werd niet uitgesloten, zeker niet als Nederland er zelf toe zou besluiten. Het was immers de eenvoudigste manier om de Nieuw-Guineakwestie te beëindigen en de betrekkingen met Indonesië te verbeteren.

Maar het is onjuist om uit de groeiende twijfel over wenselijkheid van het handhaven van het Nederlandse kolonialisme te concluderen dat men in Washington, Londen en Canberra anders was gaan denken over de merites van de zaak: de meerderheid van de betrokken westerse politici en ambtenaren bleef van mening dat westelijk Nieuw-Guinea niet bij Indonesië hoorde en dat, als het even kon, de Papoea's zelf over hun politieke lotsbestemming moesten kunnen (mee)beslissen. Idealiter zouden zij samen met hun stamverwanten in

Oostelijk Nieuw-Guinea en wellicht met verwante volkeren van Melanesië een federatie gaan vormen. De verwezenlijking van dit scenario had bovendien het voordeel, zo viel regelmatig te horen, dat er geen precedent geschapen werd, op basis waarvan Indonesië ook andere gebieden in de regio zou kunnen claimen; en tevens dat de voornaamste veiligheidswens van Australië werd verwezenlijkt: de creatie van een, wellicht nauw aan Australië (en daarmee ANZUS) verbonden bufferstaat tussen Australië en het veel grotere Indonesië.

De Nieuw-Guineakwestie bleef aldus een uiterst complexe zaak, waarbij de verschillende argumenten voor de ene of de andere oplossing elkaar praktisch in evenwicht hielden. In deze situatie hadden de betrokken westerse regeringen er allemaal belang bij om de status quo te behouden en tijd te kopen, in de hoop dat er op afzienbare termijn “iets” zou gebeuren dat het speelveld of zelfs het gehele spel openbrak.

Dat kon bijvoorbeeld in Indonesië, als het leger zou besluiten om Soekarno aan de kant te schuiven. De mogelijkheid was niet ondenkbaar gezien de gespannen verhoudingen tussen het leger en de PKI, en het feit dat Soekarno vanaf 1957 met zijn geleide democratie steeds meer op de PKI leunde. Een machtsovername van het leger zou voor de Amerikanen en de Britten aanleiding kunnen zijn om Nederland en Australië onder druk te zetten om westelijk Nieuw-Guinea in goed overleg met het nieuwe Indonesische regime op te geven en wellicht over te dragen. In die context werd ook het offeren van de Papoea's meer aanvaardbaar.

In 1959 leek de kans echter groter dat er in Nederland iets zou veranderen: Den Haag was niet langer eensgezind als het ging om het handhaven van de harde lijn tegenover Indonesië. Er stonden bovendien nieuwe verkiezingen op de rol. De Amerikaanse en Britse steunverklaringen leken de onrust in Den Haag wat te temperen en de hardliners nieuwe moed te geven. Maar er was nog een andere factor die zijn invloed op het Nederlandse debat deed gelden, een factor waar de constructie van de deterrent op zich weinig effect had: de politieke ontwikkelingen in koloniaal Afrika. Wellicht dat deze konden zorgen voor een omslag in het Nederlandse denken en een nieuw kabinet konden bewegen om het over een andere boeg te gooien, bijvoorbeeld door met serieuze voorstellen voor een trustschap te komen. Misschien wel een voorstel waarin ook plaats zou zijn voor Indonesië. Dat zou zeker niet ondenkbaar zijn als er in dat land andere, meer gematigde c.q. pro-westerse (militair)regime aan de macht zou komen.

## HOOFDSTUK 6

# Nederlands Nieuw-Guinea en de *scramble out of Africa*, 1956-1960

De stemming in de ministerraad van 9 januari 1959 was zorgelijk, en dat had weinig te maken met de perikelen rond de *deterrent*. In Belgisch Congo waren geheel onverwacht ernstige onlusten uitgebroken. Luns vertelde dat de Belgische koloniale autoriteiten in de hoofdstad Leopoldstad slaags waren geraakt met Afrikaanse demonstranten die om radicale politieke hervormingen riepen. Daarbij waren verschillende doden gevallen.<sup>1</sup> De gebeurtenissen in Leopoldstad kwamen voor veel Europese en Amerikaanse politici, beleids- en opiniemakers als een verrassing. De Belgische kolonie leek tot op dat moment een baken van rust in een steeds woeliger koloniaal Afrika. Congo gold in het Westen als een modelkolonie: algemeen werd aangenomen dat de Congolees tevreden was met het Belgische bestuur, dat gericht was op een geleidelijke sociaaleconomische en politieke emancipatie van de Afrikanen.<sup>2</sup>

Een kleine drie jaar eerder (in december 1955) had de Belgische jurist Jef Van Bilsen een dertigjarenplan voor Congo gepresenteerd. Daarin betoogde hij dat Congo binnen drie decennia kon worden klaargestoomd voor 'politieke ontvoogding'. Wat hij daarmee precies bedoelde, bleef vaag, maar hij ging ervan uit dat ook anno 1985 'de band tussen beide landen niet helemaal verbroken zou zijn'.<sup>3</sup> Het was een toekomstperspectief dat de meeste westerse politici, beleids- en opiniemakers als realistisch beschouwden. En niet alleen voor Belgisch Congo. Ook voor koloniën als Brits Kenia en Nederlands Nieuw-Guinea golden de jaren tachtig op dat moment nog als informeel richtpunt voor de realisatie van politieke ontvoogding – wat dat ook precies behelzen mocht. Twintig à dertig jaar werd gezien als de minimumperiode waarin een generatie Afrikaanse en Papoease bestuurders, onderwijzers en ambtenaren kon worden opgeleid en klaargestoomd om de (meeste) taken van de Europeanen (en Australiërs) over te nemen.<sup>4</sup> De onlusten in Leopoldstad betekenden echter een serieuze bedreiging voor dit scenario in Congo – en daarbuiten.

Luns had nog meer onheilspellend nieuws. Hij vertelde ook over een ontmoeting die hij kort geleden had met Eugene Robert Black, de directeur van de Wereldbank, 'die met allerlei mensen in Afrika had gesproken'. De Amerikaan Black was volgens Luns 'pessimistisch' over de toekomst. Black vreesde dat de verschillende manieren van de Britten, Fransen, Belgen en Portugezen om hun Afrikaanse koloniën te ontwikkelen 'tot mislukken

---

<sup>1</sup> NA, notulen ministerraad 9/1/1959.

<sup>2</sup> Stol, 'Trouwe koloniale bondgenoten', 90.

<sup>3</sup> Jef Van Bilsen, *Kongo 1945-1965. Het einde van een kolonie* (Leuven: Davidsfonds 1993) 105-116. Zie ook Stengers, 'Precipitous Decolonization', 323.

<sup>4</sup> **Zie voor Nederland:** hoofdstuk 2. En verder voor de periodisering: NIB/DB record 6230: Memorandum N.S. Blom aan Stikker, 2/5/1950; Bank, *Katholieken*, 476; NIB/DB 5387: Schrijven PV New York (Von Balluseck) 981/255 vertrouwelijk aan Stikker, 3/5/1950. **Zie voor bijvoorbeeld Groot-Brittannië onder meer:** *CGEE 1957-1964*: CAB 134/1551, CPC (57) 27, 'Future constitutional development in the colonies: report, May 1957; CAB 134/1556, CPC (57) 30, 'Future constitutional development in the colonies': memorandum for Cabinet Colonial Policy Committee, 6/9/1957; NAB, CAB/129/98: *Africa the Next Ten Years*, C. (59) 109, 8/7/1959. Zie ook: Hyam, 'Introduction', *CGEE 1957-1964*, xxviii, xxxiv-xxxvi, xxxvi; Heinlein, *British Government Policy and Decolonisation*, 191-197; Hyam, *Britain's Declining Empire* 250-253.

gedoemd' waren. 'De lokale leiders in de gebieden zijn vrijwel steeds onder de maat, maar verlangen toch altijd zelf de macht in handen te krijgen', aldus Luns.<sup>5</sup>

Het werd duidelijk dat de koloniale kwestie in een nieuwe fase was beland. Het was nog maar de vraag of het koloniale stelsel in Afrika, en bijgevolg de Caraïben en de Stille Oceaan, gehandhaafd kon blijven, laat staan voor de minimaal noodzakelijk geachte periode van dertig jaar. Wat de toekomst brengen zou, was hoogst onzeker. Afwachten werd het parool in Den Haag, in het volle besef dat de ontwikkelingen in Congo en de andere Europese koloniën in Afrika onherroepelijk gevolgen hadden voor het debat in Nederland en daarbuiten – en daarmee voor de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek.<sup>6</sup>

## HISTORIOGRAFIE

Dat de dekolonisatie van Afrika, met name de perikelen rond de plotselinge dekolonisatie van Belgisch Congo (1960), van invloed waren op de Nieuw-Guineakwestie is genoegzaam bekend. Meerdere auteurs, waaronder Lijphart, hebben er bijvoorbeeld op gewezen dat Nederland erdoor gedwongen werd om de ontvoogding van Nederlands Nieuw-Guinea in 1960 aanzienlijk te versnellen.<sup>7</sup> Daarnaast hebben verschillende historici gesteld dat het dekolonisatieproces in Afrika ervoor zorgde dat Nederland, in de woorden van Jan Willem Brouwer, internationaal 'geïsoleerder' kwam te staan.<sup>8</sup> Volgens Hellema kon er 'eind 1960' zelfs 'geen andere conclusie worden getrokken dan dat Nederland er alleen voorstond.'<sup>9</sup>

Maar bij deze algemene, soms niet mis te verstane conclusies is het eigenlijk gebleven. Ook de mate waarin de ondergang van Nederlands Nieuw-Guinea beïnvloed werd door de bredere Europese koloniale beleid, debat en diplomatie is (als gevolg van de traditionele focus op de Amerikaans-Nederlands-Indonesische verhoudingen in de context van de Koude Oorlog) nooit volledig onderzocht en verdisconteerd in de conclusies en de oordelen die erover zijn geveld. Wie dit bredere Europese perspectief in de analyse betreft, merkt echter dat er naast de garantiëkwestie ook andere belangrijke aspecten van het bekende verhaal van het einde van Nederlands Nieuw-Guinea gaan kantelen.

In de eerste plaats wordt eens te meer duidelijk hoezeer het Nederlandse debat en beleid beïnvloed werden door de politiek van de andere koloniale mogendheden. Onder impuls van de hardliners in Den Haag werd er al vanaf 1956 voor wat betreft de ontwikkeling van Nederlands Nieuw-Guinea aangehaakt bij de hervormingspolitiek die de Fransen, Britten en Belgen in met name Afrika implementeerden, eerst om hun koloniën te behouden, en vanaf 1959 om deze zo gecontroleerd mogelijk te ontbinden. Het politiek en beleidsmatig meebewegen met deze ontwikkelingen toont opnieuw hoezeer de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek aansloot bij de tijdgeest. Deze stond er niet buiten, maar middenin.

Daarnaast toont de analyse van de evolutie van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek in breder Europees-koloniaal kader opnieuw dat er bij de bondgenoten meer steun voor deze politiek bleef bestaan dan veel historici aannemen. Ook toen in de loop van 1959 en 1960 doordrong dat de dekolonisatie van Afrika en bijgevolg delen van de Caraïben zich veel

---

<sup>5</sup> NA, notulen ministerraad 9/1/1959.

<sup>6</sup> NA, notulen ministerraad 9/1/1959; HEK, Memoire van Antwoord 6/3/1959, p.3.

<sup>7</sup> Lijphart, *Trauma*, 215, 271; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 365, 722-723; Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 155. Zie ook: Kersten, *Luns*, 265, 268; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 357; Cees Meijer, *Jan de Quay (1901-1985) Een biografie* (Amsterdam: Boom 2014) 293.

<sup>8</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 155. Zie ook: De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 125-126; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 352; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 384-390.

<sup>9</sup> Hellema, *De Doorman*, 188. Zie voor eenzelfde conclusie: Penders, *The West New Guinea Debacle*, 330

sneller en completer zou voltrekken dan de meeste betrokken Europese, Amerikaanse en Australische politieke actoren tot dan toe voor mogelijk hadden gehouden.

Met name de Amerikaanse regering-Eisenhower werd sceptischer over de mogelijkheid om de harde lijn tegenover Indonesië te handhaven, maar hield niettemin samen met de Britse regering-Macmillan de deterrent in stand. Daarnaast bleven zij bereid om mee te denken en te werken aan een voor Nederland, Australië en bijgevolg de Papoea's gunstige afwikkeling van de Nieuw-Guineakwestie. Dat wil zeggen een manier om het gebied, als het even kon, uit handen van het Indonesië van Soekarno te houden. Conclusie: de *scramble out of Africa* bracht Nederland zonder meer in een lastig parket, maar dat betekende nog niet dat het er tegenover Indonesië alleen voor stond.

## DE SCRAMBLE OUT OF AFRICA: DE SETTING

### OORZAKEN

Voor een goed begrip van de internationale setting waarin de evolutie van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek zich vanaf 1956 voltrok, is het van belang om de oorzaken achter de *scramble out of Africa* uiteen te zetten.<sup>10</sup> Zoals we in hoofdstuk 4 gezien hebben, zorgde de veranderde opstelling van de Afro-Aziatische landen en de Sovjet-Unie ervoor dat het koloniale stelsel in de nieuwe kerngebieden vanaf 1955 onder druk kwam te staan. Het feit dat deze spelers zich nadrukkelijker met de koloniale kwestie gingen bemoeien, werd in de loop van de jaren vijftig een belangrijk argument voor de koloniale mogendheden om hervormingen door te voeren en uiteindelijk om in te zetten op de ontbinding van het koloniale stelsel.<sup>11</sup> Eerst in Afrika en, iets later (in de loop van de jaren zestig en zeventig), ook in delen van de Caraïben en de Stille Oceaan. Van groter gewicht voor deze beslissingen waren echter de ontwikkelingen in de koloniën en de moederlanden zelf. Deze werden deels beïnvloed en getriggerd door de nieuwe tendensen en gebeurtenissen op het internationale front (Bandungconferentie, Suezcrisis) maar hadden ook hun eigen, onderscheiden oorzaken.

Om met de koloniën te beginnen: vanaf medio jaren vijftig werd duidelijk dat ook in veel gebieden waar het tot dan toe in politiek opzicht rustig was gebleven de bevolking minder te spreken was over het Europese bestuur dan de meeste politici, beleids- en opiniemakers in Groot-Brittannië, Frankrijk, België, Portugal en Nederland (en de Verenigde Staten) veronderstelden. Dat gold in de eerste plaats voor de koloniën in tropisch-Afrika. Die onvrede vloeyde vooral voort uit frustraties over de trage implementatie van de beloofde sociaaleconomische hervormingen, zoals Frederick Cooper heeft getoond.<sup>12</sup>

Met name de jongere generatie politici, arbeiders en opiniemakers raakte teleurgesteld in het koloniale bestuur. Het feit dat ook veel beloofde politieke hervormingen in de praktijk uitbleven, of slechts mondjesmaat en geleidelijk werden doorgevoerd, versterkte de frustratie onder de jongeren. Zij keken met groeiende bewondering naar leiders als Nasser, Habib Bourguiba, voorman van de Tunesische nationalisten, en Nkrumah, leider van de

---

<sup>10</sup> Wm. Roger Louis, 'Suez and Decolonization: Scrambling out of Africa and Asia', in: *Ends of British Imperialism. The Scramble for Empire, Suez and Decolonization. Collected Essays* (I.B. Tauris: London & New York 2006; second edition) 5; Darwin, *The End of the British Empire*, 114-122; Shipway, *Decolonization and its impact*, 236-239; Cooper, *Colonialism in Question*, 187, 201.

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld: Hyam, *Britain's Declining Empire*, 250-261.

<sup>12</sup> Cooper, *Decolonization and African Society*, 424-431; 451-453; Michel, *Décolonisations et émergence du tiers monde*, 196-197.

onafhankelijkheidsbeweging in de Britse Goudkust (het huidige Ghana): stuk voor stuk politici die zich niet langer wilden voegen naar de luimen van Frankrijk en Groot-Brittannië en het lot in eigen hand namen.<sup>13</sup> Wat aanvankelijk begon als een pleidooi voor meer en snellere sociale, economische en politieke hervormingen, veranderde vanaf omstreeks 1958 steeds duidelijker in een roep om onafhankelijkheid. Ook in gebieden die daar naar westerse staatkundige maatstaven nog helemaal niet klaar voor waren, zoals Belgisch Congo.<sup>14</sup>

Maar ook in de moederlanden nam in de kritiek op het koloniale stelsel in diezelfde periode merkbaar toe. Ook daar waren verschillende redenen voor: financiële, militaire, ideologische, politieke en morele. Deze verschillende factoren vloeiden samen op twee meer algemene terreinen. In de eerste plaats was er in koloniaal-Europa een groeiende weerzin te bemerken tegen het voeren van koloniale oorlogen. Dat gold voor de bevolking, de politiek, en ook voor het militaire apparaat.<sup>15</sup> Er werd steeds meer getwijfeld aan de effectiviteit en vooral de morele juistheid van het gebruik van excessief geweld om de Europese heerschappij in de koloniën te handhaven. De oorlogen in Indochina en Nederlands-Indië hadden getoond dat dit vaak op niets uitliep; de Franse en Nederlandse legers waren militair weliswaar niet verslagen, maar ook niet in staat gebleken om de strijd in hun voordeel te beslissen. Dat leek ook op te gaan voor de oorlog in Algerije, die zich eveneens voort bleef slepen.

In de loop van 1957 werd bovendien duidelijk dat het Franse leger stelselmatige marteling gebruikte als middel om het verzet van de FLN te breken.<sup>16</sup> De *sale guerre* (vuile oorlog) in Algerije had de nodige impact op het koloniale debat, vooral waar het de morele kant van de zaak betrof. En niet alleen in Frankrijk. Ook in België, Groot-Brittannië, de VS en, zoals blijkt uit onderzoek van Niek Pas, Nederland zorgde de Algerijnse kwestie voor verontwaardiging en discussie over de rechtmatigheid van koloniale oorlogen en daarmee over de handhaving van het koloniale stelsel als dat weerstand opriep in de koloniën.<sup>17</sup>

Een tweede overkoepelende factor die het debat over de koloniale kwestie in de moederlanden aanzwengelde had te maken met de toenemende kosten van het naoorlogse koloniale politiek. De kosten van de verschillende kleinere en grotere oorlogen, maar vooral de uitgaven die aan de ambitieuze naoorlogse ontwikkelingsplannen verbonden waren, bleken aanzienlijk hoger uit te vallen dan aanvankelijk werd vermoed. Dit gold in de eerste plaats voor Frankrijk en in mindere mate Groot-Brittannië, wier koloniale rijken veel uitgestrekter waren dan die van België, Portugal en Nederland. Het oplopen van bijvoorbeeld de kosten van de ontwikkelingsprogramma's (zowel de reële als de toekomstig geraamde) werd deels veroorzaakt door de snelle bevolkingstoename in de nieuwe kerngebieden. Belangrijker was echter de combinatie van toenemende welvaart in Europa en de eis van de volkeren in de verschillende koloniën dat die luxere Europese levensstandaard – in de vorm van sociale

---

<sup>13</sup> Michel, *Décolonisations et émergence du tiers monde*, 196-197; Thomas, Moore, Butler, *Crises of Empire*, 171.

<sup>14</sup> Louis, 'Suez and Decolonization', 5; Stol, 'Trouwe koloniale bondgenoten', 98-100; Stengers, 'Precipitous Decolonisation', 325-327; Van Bilsen, *Kong*, 121 – 123; Zana Aziza Etambala, *De teloorgang van een modelkolonie. Belgisch Congo 1958-1960* (Acco Leuven 2008), 126-127; Meriwether, 'Africa and the Eisenhower Administration', 189; Butler, *Britain and Empire*, 152; Hyam, *Britain's Declining Empire*, 241-32; Michel, *Décolonisations et émergence du tiers monde*, 199-201.

<sup>15</sup> Hyam, *Britain's Declining Empire*, 269-272; Michel, *Décolonisations et émergence du tiers monde*, 162-164; Darwin, *The End of the British Empire*, 114-122; Shipway, *Decolonization and its impact*, 236-239; Cooper, *Colonialism in Question*, 187, 201; Stengers, 'Precipitous Decolonization: The Case of The Belgian Congo', in: Prosser Gifford and WM. Roger Louis (eds.) *The Transfer of Power in Africa. Decolonization 1940 - 1960* (Yale University Press) 332.

<sup>16</sup> Girardet, *L'idée Colonial en France*, 305-320; Horne, *A Savage War of Peace*, 234-235, 200.

<sup>17</sup> Niek Pas, *Aan de wieg van het nieuwe Nederland. Nederland en de Algerijnse oorlog 1954-1962* (Amsterdam: Wereldbibliotheek 2008) en Niek Pas, *Les Pays-Bas et la Guerre d'Algérie* (Algiers: Barzakh 2013) 29-46. **Zie voor de effecten in België:** Jean L. Doneux, H. Le Paige, *Le Front du Nord. Des Belges dans la guerre d'Algérie 1954-1962* (Brussel 1992).

rechten, voorzieningen en salaris – ook zo snel mogelijk in de overzeese gebieden gerealiseerd werd.<sup>18</sup>

Dat was voor een land als Frankrijk, dat via de specifieke organisatie van de *Union Française* en zijn assimilatiefilosofie een veel directere economische en sociale band met zijn overzeese gebieden onderhield dan bijvoorbeeld Groot-Brittannië, België of Nederland, op termijn niet meer op te brengen. Temeer daar er in Frankrijk zelf nog veel regio's onderontwikkeld waren. Een deel van het groeiende protest tegen het kolonialisme in Frankrijk vloeide voort uit een eigen-volk-eerst-gedachte. Het werd in 1956 onder woorden gebracht door de publicist Raymond Cartier in een reeks artikelen in het blad *Paris-Match*. Daarin stelde hij Nederland ten voorbeeld, dat juist *dankzij* het verlies van Indië in staat was geweest om zijn economie en welvaart na de oorlog zo snel op te bouwen:

*'Le cas de la Holland est plus frappant encore. Elle ne serait peut-être pas dans la meme situation si, au lieu d'assécher son Zuyderzee et de moderniser ses usines, elle avait dû construire des chemins de fer à Java, couvrir Sumatra de barrages, subventionner les clous de girofle des Moluques et payer des allocations familiales aux polygames de Bornéo.'*<sup>19</sup>

Het succes van de naoorlogse Nederlandse economie werd onder Franse intellectuelen zelfs een standaardvoorbeeld in hun pleidooi voor de drastische hervorming van de Union Française. In zijn boek *Les chances économiques de la communauté Franco-Africaine. Que coûte, que rapporte à la France sa présence outre-mer?* (1957) stelde de gezaghebbende econoom Pierre Moussa het zogenoemde *complexe français* tegenover het *complexe hollandais*: economische stagnatie als gevolg van het in stand willen houden van een groot koloniaal rijk (Frankrijk) versus economische voorspoed als resultaat van het doorsnijden van de banden met de belangrijkste kolonie (Nederland).<sup>20</sup>

## HERVORMINGEN, 1956-1958: FEDERALISERING EN AUTONOMIE

De toenemende kritiek in de koloniën en de moederlanden op het koloniale stelsel zorgde ervoor dat Groot-Brittannië en Frankrijk als eerste besloten om de banden met hun Afrikaanse en enkele (Britse) Caraïbische koloniën versneld en verregaand te hervormen. Via federalisering van de imperiale structuren en versnelde autonomieverlening probeerden zij om de sociaaleconomische lasten van de ontwikkelingspolitiek meer op het bordje van individuele koloniën te schuiven en tevens om tegemoet te komen aan de roep om meer inspraak in de gebieden. Van volledige dekolonisatie was daarbij in veel gevallen nog geen

---

<sup>18</sup> Cooper, *Decolonization and African Society*, 424-431; 451-453; **Zie verder voor Frankrijk:** Ageron, *La décolonisation française*, 121-124; Pierre Moussa, *Les chances économiques de la communauté Franco-Africaine. Que coûte, que rapporte à la France sa présence outre-mer?* (Paris: Librairie Armand Colin 1957)17-19; Raoul Girardet, *L'idée coloniale en France de 1871-1962* (La table ronde 1972) 326-328; Giles, *The Locust Years*, 280-281; Roger Price, *A Concise History of France* (Cambridge: Cambridge University Press 1999) 278-279; Connelly, *A Diplomatic Revolution*, 142-144; Wall, *France, The United States and the Algerian War*, 26. **Zie voor Groot-Brittannië:** Butler, *Britain and Empire*, 98-99, 137-140; Hyam, *Britain's Declining Empire*, 250-252; Hennessy, *Having it so Good*, 476-482;

<sup>19</sup> Cartier als geciteerd in: Girardet, *L'idée coloniale en France*, 328.

<sup>20</sup> Pierre Moussa, *Les chances économiques de la communauté Franco-Africaine. Que coûte, que rapporte à la France sa présence outre-mer?* (Paris: Librairie Armand Colin 1957)17-19; Archives Sciences Politiques (Parijs), Fonds Pierre Moussa, carton 27: Jean Boissonnat, 'L'Afrique est-elle trop chère pour la France?', in: *La Croix*, 3/4/1957

spraken, omdat de Fransen en Britten in de meeste koloniën de zeggenschap wilden behouden over cruciale aangelegenheden, zoals buitenlandse politiek, defensie en financiën.<sup>21</sup>

Dat neemt niet weg dat Frankrijk en Groot-Brittannië besloten, zij het na enige aarzeling, dat enkele (naar westerse maatstaven) meer ontwikkelde koloniën en protectoraten volledig onafhankelijk konden worden, zij het in ruil voor het behoud van grote Franse respectievelijk Britse invloed in onder meer de economie, het bestuur (in de vorm van ambtenaren) en het leger (in de vorm van kader en materiaal). Het ging om Tunesië (1956), Marokko (1956), Soedan (1956), de Goudkust (1957 – vanaf dat moment Ghana geheten) en Malakka (1957 – vanaf dat moment Maleisië geheten).

Kenmerkend voor de geest van het koloniale debat in deze jaren was dat deze kleine onafhankelijkheidsgolf door veel Britse en Franse beleidsmakers – en bijgevolg Belgische en Nederlandse – niet zozeer gezien werd als de aankondiging van de spoedige eliminatie van het gehele koloniale stelsel. Integendeel, zij zagen het eerder als een middel om het kolonialisme in de andere, vaak minder ontwikkelde of strategisch belangrijkere gebieden in Afrika – en bijgevolg de Caraïben, de Stille Oceaan en Zuidoost-Azië – vooralsnog voort te kunnen zetten. Binnen de burelen van het Britse Colonial Office bijvoorbeeld verwachtte men dat het onafhankelijke Ghana als een soort reclamebord voor het Britse kolonialisme kon dienen en ‘[would] strengthen the belief of other colonial peoples and the rest of the world in our good faith and leadership.’<sup>22</sup> Deze uitspraak werd gedaan op een moment dat er in Londen nog serieus getwijfeld werd of minder ontwikkelde gebieden in Afrika (Kenia, Malawi, Tanzania) en de Stille Oceaan, alsmede strategische steunpunten als Cyprus, Hongkong en Singapore ooit volledig onafhankelijk zouden kunnen worden.<sup>23</sup>

De grote vraag was echter in hoeverre de Europese koloniale mogendheden na deze precedentes hun greep nog op de hen resterende gebieden konden behouden. De pogingen om met behulp van federalisering en autonomieverlening de koloniale geit (roep om meer politieke inspraak, toenemende kosten) en kool (behoud van de Europese soevereiniteit en controle) te sparen, waren niet nieuw – en evenmin de problemen die ermee gepaard gingen. In Azië waren deze staatkundige “trucs” al voor de oorlog door de Britten toegepast in India (de hele Britse imperiale filosofie, met name het concept Commonwealth, was er feitelijk op gebaseerd), maar hadden uiteindelijk weinig succes geogst: meer inspraak en autonomie leidden er eerder tot de wens om ook zeggenschap te krijgen over de zaken die de Britten voor zichzelf wilden blijven reserveren: Buitenlandse Zaken, Defensie en Financiën. Dat gold ook voor de federaliseringspolitiek die de Fransen in Indochina en de Nederlanders in Indië na de oorlog hadden toegepast.

Maar in Afrika (en de Caraïben) werd de methode omwille van de gebrekkige sociaaleconomische en politieke ontwikkeling van veel gebieden niettemin opnieuw beproefd; gebieden als Congo, Kenia en Frans West- en Centraal Afrika stonden immers nog een trapje lager op de in het Westen gehanteerde beschavingsladder dan India, Indochina en Indonesië. Vroegtijdige dekolonisatie zou hier, zo vreesde men in koloniaal Europa, onherroepelijk tot

---

<sup>21</sup> **Zie voor Frankrijk:** Michel, *Décolonisations et émergence du tiers monde*, 197; Bouche, *Histoire de la Colonisation Française*, 457; Cooper, *Decolonization and African Society*, 424-431; Thomas, Moore, Butler, *Crises of Empire*, 172-173. **Voor Groot-Brittannië:** Heinlein, *British Government Policy and Decolonisation*, 176 – 181, 197; Hyam, *Britain's Declining Empire*, 243-256; Hyam, 'Introduction,' CGEE 1957-1964, xxviii, xxxiv-xxxvi. Zie ook: CGEE 1957-1964: CAB 134/1551, CPC (57) 27, 'Future constitutional development in the colonies: report, May 1957; CAB 134/1556, CPC (57) 30, 'Future constitutional development in the colonies': memorandum for Cabinet Colonial Policy Committee, 6/9/1957.

<sup>22</sup> Hyam, *Britain's Declining Empire*, 184.

<sup>23</sup> Butler, *Britain and Empire*, 103, 110-112, 117, 140, 146-147; A.J. Stockwell, 'British Decolonization: The Record and the Records', 579-580; Darwin, *The Empire Project*, 616-617; Heinlein, *British Government Policy and Decolonisation*, 176-181, 197; Hyam, *Britain's Declining Empire*, 243-256; Hyam, 'Introduction', CGEE 1957-1964, xxviii, xxxiv-xxxvi.



chaos leiden. Illustratief is de opmerking van de Nederlandse consul-generaal J. van der Zwaal in Nairobi, Kenia. Hij bekritiseerde in 1957 de klacht van verschillende Afrikaanse politici dat de Britse hervormingen niet snel en ver genoeg gingen:

'Het is jammer dat de Afrikanen niet willen samenwerken met andere rassen. (...) Deze generatie lijkt minstens een generatie achter te zijn bij de Indonesische gemeenschap, wier verrichtingen op politiek, sociaal en economisch terrein thans met zo grote teleurstelling door Nederland worden gadeslagen. (...) Ik meen dat een regering van Britse ambtenaren momenteel te prefereren is boven een multiraciale regering.'<sup>24</sup>

In de ogen van de meeste Europese beleidsmakers was een Europese regering – of in ieder geval een blijvende Europese (mede)zeggenschap over de cruciale trits: defensie, buitenlandse politiek en financiën) – temeer te prefereren omdat het een ander probleem kon adresseren – een probleem dat in Azië minder had gegolden: in verschillende van de minst ontwikkelde Afrikaanse koloniën (Kenia, Tanzania, Rhodesië, Congo) woonden ook grote aantallen westerse kolonisten. Het ging vaak om honderdduizenden mensen, meest boeren, maar ook handelaren, middenstanders en ambtenaren, die veelal in de loop van de jaren dertig naar deze gebieden waren getrokken om een nieuw bestaan op te bouwen (zie ook hoofdstuk 1).

Deze kolonisten waren – net als de *colons* in Algerije – in meerderheid mordicus tegen verregaande hervormingen en dekolonisatie, en de dominante teneur in Frankrijk, Groot-Brittannië, België, Parijs (alsmede Nederland) was dat zij niet in de steek gelaten mochten worden.<sup>25</sup> Blijvende (federale) staatsbanden werden gezien als het middel bij uitstek om hun rechten en veiligheid te garanderen tegenover de veel grotere Afrikaanse bevolking in de bewuste gebieden – en tevens om hun bijdrage in de Afrikaanse economie, en daarmee de ontwikkeling van de koloniën, te behouden. De vraag bleef echter: zou het in deze gebieden in Afrika wel lukken? Het verloop van de ontwikkelingen in Ghana, Marokko en Tunesië leken eerder op het tegendeel te duiden.<sup>26</sup>

De Britse, Franse en Belgische regeringen waren niet de enige die met deze kwesties worstelden. Ook de regering-Eisenhower zat ermee in haar maag. Zij was aan de ene kant een groot voorstander van de Europese koloniale hervormingspolitiek. In de kwesties Algerije en Cyprus drong zij zelfs aan op snellere en verdergaande hervormingen dan de Fransen en Britten aanvankelijk aankondigden (vooral om te voorkomen dat de Sovjet-Unie van de onrust in deze strategisch belangrijke gebieden gebruik zou maken).<sup>27</sup>

Maar tegelijkertijd waren veel Amerikaanse politici en ambtenaren – inclusief kopstukken als president Eisenhower, vicepresident Richard Nixon en minister van Buitenlandse Zaken John Foster Dulles – bevreesd dat de hervormingen in met name tropisch Afrika te snel gingen en tot chaos zouden leiden (waar de Sovjet-Unie dan weer gebruik van kon maken).<sup>28</sup> Dat deze zouden uitmonden in een vervroegde en volledige *scramble out of*

---

<sup>24</sup> NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1955-1964, inv.nr. 16045: Schrijven consul generaal J. van der Zwaal (Nairobi) aan ministerie, nr. 3664/484vV, 20/11/1957.

<sup>25</sup> Heinlein, *British Government Policy and Decolonisation*, 176, 180; Hyam, 'Introduction', in: *CGEE 1957-1964*, xxx; Butler, *Britain and Empire*, 126.

<sup>26</sup> Het is wonderlijk dat deze hoop bleef bestaan. Maar zij was er. Dat blijkt uit Nederlandse documenten. In gremia Buza veel scepsis, maar juist sceptische ambtenaren benadrukten de vrees voor een snelle ontwikkeling.

<sup>27</sup> **Zie voor Algerije:** Wall, France, *The United States and the Algerian War*, 99-133; Thomas, *The French North African Crisis*, 148. **Zie voor Cyprus:** Hatzivassiliou 'The Cyprus Question, 1954-1958', 161-163; Hyam, 'Introduction,' in: *CGEE 1957-1964*, 1; Holland, *Britain and the Revolt in Cyprus*, 137-138, 157. Zie ook: NA, codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken, 1955-1974, inv.nr. 28291: Codebericht Van Roijen 937 aan ministerie 14/3/1956.

<sup>28</sup> Darwin, *The Empire Project*, 611; Louis, 'The Imperialism of Decolonization', 489; Kent, 'United States Reactions to Empire, Colonialism, and Cold War in Black Africa, 1949-1957', 216; Meriwether, 'Africa and the Eisenhower Administration', 181-185; Hyam, 'Introduction,' *CGEE 1957-1964*, lxix-lxx. Zie ook: NIB/DB record 6757: Codebericht Schurmann 374 aan ministerie, 27/9/1958.

*Africa*, was iets dat zij niet voorzagen of wilden. Eisenhower schreef in 1965 in zijn memoires dat ‘*the determination of the peoples for self-rule, their own flag, and their own vote in the United Nations resembled a torrent overrunning everything in its path, including, frequently, the best interests of those concerned.*’<sup>29</sup>

Ook voor de tweede helft van de jaren vijftig gold dat de regering-Eisenhower zich eigenlijk geen goed raad wist met de koloniale kwestie. Het zorgde ervoor dat zij in de *scramble out of Africa*, en bijgevolg de Caraïben en Melanesië, slechts een bijrol speelde. De Nieuw-Guinea-crisis was de enige echte uitzondering op de regel dat de dekolonisatie van deze nieuwe, naoorlogse regio’s vooral bepaald werd door de dynamiek tussen de onafhankelijkheidsbewegingen en de moederlanden – en die tussen de verschillende koloniale mogendheden onderling.

#### GERUISLOZE OMSLAG NAAR DEKOLONISATIE, 1959-1960

Wat de koloniale kwestie in de late jaren vijftig nog complexer maakte, was dat de roep om verandering en daaropvolgende hervormingen in het ene overzeese gebied gevolgen had voor de ontwikkelingen in andere Europese koloniën in Afrika – ook dat was een factor die zich reeds in Azië had laten gelden. Het Britse besluit om, in antwoord op Nkrumah’s strijdkreet ‘*Home rule now*’ de Goudkust onafhankelijk te laten worden bijvoorbeeld, was een belangrijke impuls voor de roep om snellere hervormingen in Frans West-Afrika en Frans Equatoriaal Afrika<sup>30</sup> en dwong de Fransen om de geplande federalisering van deze grote Afrikaanse gebieden te versnellen.<sup>31</sup>

De federalisering werd na de machtsovername van De Gaulle in 1958 nog drastischer doorgevoerd: De Gaulle gaf gebieden die dat per se wilden zelfs het recht om volledig onafhankelijk te worden (zij het op strikte Franse voorwaarden). En dat was weer een belangrijke impuls voor de onlusten die in januari 1959 in Belgisch Congo uitbraken.<sup>32</sup> Het was deze in kracht toenemende inter-Afrikaanse en inter-Europese dynamiek die de politieke ontwikkelingen in Afrika voor de koloniale mogendheden uiteindelijk onbeheersbaar maakte.

In de loop van 1959 kwam de Britse regering-Macmillan als eerste tot de conclusie dat het koloniale stelsel ook in de minder ontwikkelde delen van Afrika niet meer gehandhaafd kon blijven – althans niet voor onbepaalde tijd (lees: de losjes gehanteerde tijdspanne van zo’n dertig tot vijftig jaar); de Franse regering-De Gaulle en de Belgische regering-Eyskens volgden enkele maanden later. Daarmee werd dekolonisatie feitelijk de *modus operandi* voor Afrika. Ook voor strategische koloniën als Cyprus en, zij het ruim een jaar later, een gebied als Algerije.<sup>33</sup>

Het meest opmerkelijke aan deze nieuwe, grote stap, was dat zij praktisch geruisloos tot stand kwam. Het besluit om het koloniale stelsel in Afrika versneld en volledig te ontbinden was niet het resultaat van gemeenschappelijk overleg of conferenties, maar het

---

<sup>29</sup> Citaat in: Meriwether, ‘Africa and the Eisenhower Administration’, 176.

<sup>30</sup> Frans West Afrika bestond uit de hedendaagse landen: Dahomey, Guinee, Senegal, Ivoorkust, Mali, Mauretanië, Niger, Burkina Faso. Frans Equatoriaal Afrika besloeg hedendaags: Gabon, Congo-Brazzaville, Centraal-Afrikaanse Republiek, Tsjaad en (een deel van) Kameroen.

<sup>31</sup> John Kent, *The Internationalization of Colonialism. Britain, France, and Black Africa, 1939-1956* (Oxford: Clarendon Press 1992) 326-342; Michel, *Décolonisations et émergence du tiers monde*, 196-197; Thomas, Moore, Butler, *Crises of Empire*, 171.

<sup>32</sup> Etambala, *De teloorgang van een modelkolonie*, 126-127; Van Bilsen, *Kongo*, 121-123. Zie ook: NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1955 – 1964, inv.nr. 19015: Schrijven ambassadeur T. Elink Schuurman (Lissabon) aan ministerie, nr. 455/51, 4/2/1959.

<sup>33</sup> Grimal, *Decolonisation*, 389-390; ABZ (Den Haag) Departementaal Archief, GS 1955-1964, 911.0, map 1177 : Codebericht Beyen 358 aan ministerie, 18/9/1959.

sluitstuk, het laatste kantelpunt van een langzaam gegroeid besef dat het gegeven het verzet in de koloniën, de toenemende kritiek in de Europese landen zelf, de opstelling van de Sovjet-Unie en de Afro-Aziatische landen, en het onvermogen om de steeds sneller op elkaar ingrijpende ontwikkelingen te controleren, niet langer mogelijk was om het kolonialisme in Afrika te behouden.<sup>34</sup>

Alleen Portugal meende zich aan deze dynamiek te kunnen onttrekken.<sup>35</sup> De andere koloniale machten zetten vanaf de tweede helft van 1959 in op een geleidelijke soevereiniteitsoverdracht aan prowesterse elites. Afhankelijk van de ontwikkelingsgraad van de verschillende gebieden hanteerden zij daarbij nog vaak een ruime tijdschaal. De regering-Macmillan ging er in 1959 bijvoorbeeld nog van uit dat haar koloniën in oostelijk en zuidelijk Afrika pas rond 1970 onafhankelijk zouden worden; voor een gebied als Kenia gold 1975 als richtpunt, met de stipulatie dat het land dan pas klaar zou zijn voor *autonomie, binnen* het Commonwealth.<sup>36</sup>

Maar ook dit scenario van een geleidelijke en gecontroleerde dekolonisatie op Europese voorwaarden werd doorkruist door nieuwe onverwachte ontwikkelingen op de grond. In Brussel om precies te zijn. In januari 1960, tijdens een speciaal belegde rondetafelconferentie over de toekomst van Congo, besloot de Belgische regering-Eyskens onder druk van Congolese politici dat de kolonie binnen zes maanden onafhankelijk zou worden.<sup>37</sup> Het nieuws dat wellicht het minst ontwikkelde gebied in Afrika feitelijk direct volledig zelfstandig werd, was de zegel op de *scramble out of Africa*. De Belgische beslissing forceerde ook de hand van de Fransen en de Britten. Het betekende een nieuwe impuls voor het hervormings- annex onafhankelijkheidsstreven in hun Afrikaanse gebieden en dwong de regering-De Gaulle en -Macmillan om het tempo van hun dekolonisatiepolitiek verder op te voeren.<sup>38</sup>

Frankrijk kon dankzij De Gaulles verregaande hervormingen van 1958 het snelst reageren en liet in de loop van 1960 praktisch al zijn gebieden in West- en Equatoriaal Afrika los. Groot-Brittannië volgde in West-Afrika (Nigeria), maar trapte voorlopig nog op de rem voor wat betreft zijn gebieden in oostelijk en zuidelijk Afrika; Portugal en Frankrijk (Algerije) behielden ook nog verschillende overzeese gebieden. Niettemin werd het in 1960, een jaar waarin maar liefst zeventien koloniën onafhankelijk werden, overduidelijk dat de dagen van het kolonialisme in Afrika, en zij het met enige vertraging wellicht ook (delen van) de Caraïben en de Stille Oceaan, geteld waren. Dat gold ook voor Nederland, dat met zijn Nieuw-Guineapolitiek al sinds 1956 in de pas probeerde te blijven bij de ontwikkelingen in koloniaal Afrika (en de (Britse) Caraïben).

---

<sup>34</sup> NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1955-1964, inv.nr. 28709: Schrijven ministerie van Buitenlandse Zaken (L.G.M. Jaquet) aan het kabinet van de Minister President, nr. 22114-1015GS, 2/3/1959; inv.nr. 19015: Memorandum DAM aan DGPZ en S., nr. 23, 2/3/1959: 'Verschillende tekenen wijzen erop dat de Koude Oorlog in snel tempo naar Afrika begint over te slaan'; Memorandum F.W. van Santwijk AOD/BA aan DAM/AF, nr. 15, 24/2/1959; inv.nr. 19015: Memorandum DAM aan DGPZ en S., nr. 23, 2/3/1959.

<sup>35</sup> Thomas, Moore, Butler, *Crises of Empire*, 393-406; Holland, *European Decolonization*, 293; Maxwell, 'Portugal and Africa. The Last Empire', 337-385.

<sup>36</sup> NAB, CAB/129/98: Africa the Next Ten Years, C. (59) 109, 8/7/1959. Zie ook: Hyam, 'Introduction', CGEE 1957-1964, xxxvi; Heinlein, *British Government Policy and Decolonisation*, 237-238, 241-244.

<sup>37</sup> Stengers, 'Precipitous Decolonization', 327-328; 332-335; Etambala, *Congo '55-'65*, 129-137; Vanthemsche, *Congo*, 79-80, 202-203; Rik Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2000* (Leuven: Van Halewyk 5e druk 2006) 425-426. Zie ook: ABZ (Den Haag) Archief ambassade Parijs 1955-1964, Geheime Stukken, map 1751: Codebericht Teixeira II aan ministerie, 25/1/1960; OCB Teixeira II5 aan Ministerie 12/7/1960.

<sup>38</sup> Butler, *Britain and Empire*, 152; Hyam, *Britain's Declining Empire*, 241-32; Michel, *Décolonisations et emergence du tiers monde*, 199-201.

## NAAR EEN MELANESISCH FöderATIE, 1956-1958

1956-1957, GROEIENDE ONRUST IN DEN HAAG

Ook voor wat betreft Nederland is het jaar 1956 aan te merken als een omslagpunt, als het moment waarop er – voorzichtig – opnieuw discussie ontstond over de te volgen koers in de Nieuw-Guineakwestie.<sup>39</sup> Het debat werd aangezwengeld door verschillende ontwikkelingen en gebeurtenissen, die in dat jaar samenvloeiden: 1956 was het jaar waarin Indonesië unilateraal de RTC-akkoorden opzegde en de schulden aan Nederland cancelde; het was het jaar van de Suezcrisis; én het moment waarop de discussie over de toekomst van het kolonialisme in Afrika in Europa echt op gang kwam: Raymond Cartier publiceerde zijn befaamde artikelenreeks in *Paris Match* over de kosten van het Franse kolonialisme; in Brussel was er debat over het dertigjarenplan van Jef van Bilsen, en de Britse regering-Eden zette stappen op weg naar de volledige dekolonisatie van de Goudkust en Malakka.

Deze kluwen van ontwikkelingen stimuleerde ook in Den Haag het debat over de toekomst van het kolonialisme in het algemeen en de Nieuw-Guineakwestie in het bijzonder. Zowel binnen als buiten het politieke spectrum groeide in de loop van het jaar het gevoel dat er “iets” moest veranderen aan de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek: in het kabinet, de betrokken ministeries (Buitenlandse Zaken met name), het parlement, maar ook daarbuiten: in de kringen van het bedrijfsleven, missie en zending en de media. De grote vragen waren wát precies en hoe die verandering gerealiseerd moest worden.

Een complicerende factor bij het beantwoorden van die vragen was het naar westerse maatstaven lage ontwikkelingspeil van Nederlands Nieuw-Guinea. Dat beperkte de opties aanzienlijk. Er waren medio jaren vijftig simpelweg nog te weinig Papoea's opgeleid om bijvoorbeeld bestuurlijke taken van de Nederlandse ambtenaren over te nemen, politieke hervormingen mogelijk te maken, en de weg te bereiden voor een referendum over de toekomst van het gebied.<sup>40</sup>

Anno 1956 moest ongeveer de helft van de Papoea's zelfs nog onder bestuur gebracht worden; met name in het binnenland leefden nog stammen die nauwelijks met Nederlandse ambtenaren, missie en zending in aanraking waren geweest. Westelijk Nieuw-Guinea bleef daardoor tot de spreekwoordelijk achterlijkste gebieden ter wereld horen. De Franse ambassadeur in Indonesië, de heer Sivan, bezocht Nieuw-Guinea (in 1957) en legde de vinger op de zere plek: *'Il est bien évident qu'en l'état actuel des choses, la grande île sauvage et inhospitalière (...) apparaît, à notre époque, comme un de ces fardeaux caractéristiques de l'homme blanc, et d'ont il ne lui est pas facile de se libérer.'*<sup>41</sup>

### *Overdracht, trustschap, federatie*

Op de keper beschouwd waren er drie mogelijkheden om “iets” te veranderen aan de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek. In de eerste plaats zou Nederland het gebied alsnog kunnen overdragen aan Indonesië. Dit was, zoals we in hoofdstuk 4 hebben gezien, het standpunt van het merendeel van het Nederlandse bedrijfsleven in Indonesië. De Nederlandse ondernemers kregen in de loop van 1956 echter bijval uit verschillende hoeken. Zo was daar bijvoorbeeld de journalist Oltmans, die voor enige beroering zorgde met een artikelenreeks in

<sup>39</sup> Zie ook: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 373-378.

<sup>40</sup> NIB/DB record 446: notulen ministerraad 24/6/1957.

<sup>41</sup> ABZ (Nantes) Archives de l'ambassade de France à la Haye, carton 165: Renaud Sivan à Minstre des Affaires Étrangères Direction Asie-Océanie, no 881/AS, 6/12/1957.

*Elsevier* en later *Vrij Nederland*. Oltmans raakte na een eerste ontmoeting in 1956 gecharmeerd van Soekarno. Hij zou zich vanaf dat moment tot de intimi van de president rekenen en een kenner van diens beweegredenen en politiek. Oltmans hield zijn lezers voor dat Soekarno een redelijk persoon en politicus was en dat de Nederlands-Indonesische betrekkingen volledig zouden herstellen als Nederland Nieuw-Guinea maar overdroeg.<sup>42</sup>

Dat leek ook de portee van de meer omfloerst geformuleerde boodschap van de Synode van de Nederlandse Hervormde Kerk.<sup>43</sup> Meer nog dan de markante, alleen opererende Oltmans zorgde de Synode in 1956 voor enige beroering met de brochure *Nieuw-Guinea als probleem van het Nederlandse volk*. Hoewel de Synode feitelijk geen uitspraak deed over de politieke toekomst van het gebied pleitte zij, op aandringen van de zending (althans het deel dat actief was in Indonesië) wel voor een vergelijk met Indonesië. Het pleidooi van de Hervormde Synode was, zoals historicus Hans van de Wal heeft laten zien, deels ingegeven door de vrees voor de positie van de zending in Indonesië, die mede door de spanningen tussen Den Haag en Jakarta steeds meer onder druk kwam te staan. Maar tevens door de overtuiging dat het in standhouden van het conflict over westelijk Nieuw-Guinea geen zin meer had in een tijdperk waarin de koloniale verhoudingen drastisch veranderden en de dagen van het koloniale stelsel – aldus zending en Synode – geteld leken.<sup>44</sup>

Het was een boodschap die in politiek Den Haag met name binnen de CPN en de PvdA weerklank vond.<sup>45</sup> Ook veel sociaaldemocraten waren van mening dat, in de woorden van oud-premier en senator Schermerhorn ‘de liquidatie van het koloniale systeem in de huidige fase van de wereldgeschiedenis onvermijdelijk’ was. Dat gold volgens hem – en zijn medesenatoren – zelfs voor een gebied als Frans-Algerije.<sup>46</sup> Het had daarom geen enkele zin om het Nederlandse kolonialisme in Melanesië voort te zetten. In zijn pleidooi voor een drastische koerswending wees Schermerhorn ook op Belgisch Congo, de kolonie die in Den Haag als een van de belangrijkste voorbeelden gold voor de ontwikkeling van westelijk Nieuw-Guinea. Schermerhorn dacht dat Congo nog wel binnen dertig jaar klaar te stomen was voor onafhankelijkheid, zoals de jurist Van Bilsen voorstelde. Maar hij betwijfelde of Nederland die tijd in Nieuw-Guinea gegeven was, ook omdat het gebied in veel opzichten nog minder ontwikkeld was dan Congo.<sup>47</sup>

In de wetenschap dat overdracht aan Indonesië – iets waar Schermerhorn heimelijk voorstander voor was – niet geaccepteerd zou worden door de confessionele partijen en de VVD, pleitten hij en zijn medesenatoren voor een alternatief. De creatie van een VN-trustschap leek hen een mooie tussenweg. Nederland was van zijn koloniale verplichtingen en imago verlost en daarnaast – en daar ging het hen om – bood een trustschap ook kansen op een toenadering tot Indonesië, zeker als de voormalige kolonie eraan deel zou kunnen deelnemen.<sup>48</sup>

Indicatief voor de groeiende onrust in Nederland was dat dit voorstel ook binnen de Tweede Kamerfractie van de PvdA – het bolwerk van de hardliners in sociaaldemocratische kring – inmiddels serieus genomen werd. De Kadt en Goedhart hadden in 1954 nog verklaard dat het aan Nederland was om de Papoea’s naar onafhankelijkheid te leiden, maar ook zij

---

<sup>42</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 376-377.

<sup>43</sup> Hans van de Wal, *Een aanvechtbare en onzekere situatie. De Hervormde Kerk en Nieuw-Guinea 1949-1962* (Hilversum: Uitgeverij Verloren 2006), 335

<sup>44</sup> *Nieuw-Guinea als probleem van het Nederlandse volk. Rapport van de commissie voor internationale zaken van de oecumenische raad van kerken in Nederland* (Amsterdam: Uitgeverij W. Ten Have N.V. 1956) 20-21. Zie ook: Van de Wal, *Een aanvechtbare en onzekere situatie*, 118-126.

<sup>45</sup> HEK, 8/1/1957, p. 83 (In 't Veld); HEK, 13/5/1958, p. 417-418 (De Niet), p. 425 (De Loor).

<sup>46</sup> HEK, 1/5/1956, p. 426-428; Zie ook voor het standpunt tav Algerije: HEK, 8/1/1957, p. 83 (In t' Veld); HEK, 12/3/1956, p. 226 (Schermerhorn); HEK, 13/5/1958, p. 417-418 (De Niet); p. 425 (De Loor).

<sup>47</sup> HEK, 12/3/1957, p. 226 ev.

<sup>48</sup> HEK, 1/5/1956, p. 427-428. Lijphart, *Trauma*, 252-253.

waren (weer) aan het twijfelen geslagen, wellicht als gevolg van de Suezkwestie. Om die taak te volbrengen, was immers steun van de VS vereist. De Kadet en Goedhart vreesden echter dat er na Suez niet langer op Amerikaanse steun gerekend kon worden, zeker als de spanningen met Indonesië verder zouden oplopen in de context van de Koude Oorlog. Zij waren nog niet zover dat zij vonden dat het gebied maar aan Indonesië moest worden gegeven (daarover bleef binnen de PvdA discussie bestaan). Maar de Kadet verzocht het kabinet in december wel om een exit-strategie en om in ieder geval de mogelijkheid van een trustschap te bestuderen.<sup>49</sup>

Een meerderheid in Den Haag was het met deze conclusies en alleszins bescheiden voorstellen echter niet eens. Binnen de KVP, VVD, ARP, CHU en SGP was men zich er terdege van bewust dat de ontwikkelingen in koloniaal Afrika en delen van de Caraïben veel sneller gingen dan zij in het begin van de jaren vijftig voor mogelijk hielden, maar zij meenden dat het koloniale stelsel met behulp van de juiste hervormingen in deze regio's nog te handhaven was. Dat gold ook voor het kolonialisme in Melanesië.<sup>50</sup> Het was volgens de hardliners in confessionele en liberale kring nu juist zaak dat er actief weerstand werd geboden tegen de toenemende kritiek en druk op het koloniale stelsel. Theo de Graaf, Indonesiëspecialist en een van de buitenlandwoordvoerders van de KVP in de Tweede Kamer, verwoordde dit gevoel in december 1956, koud een maand na de Suezcrisis:

'Het is aan ons en aan de andere voormalige of nog koloniserende landen om (...) aan de wereld duidelijk te maken dat onze houding ten opzichte van Nieuw-Guinea en andere door Westerse mogendheden bestuurde gebieden evenzeer op morele basis stoelt en dat wij vanuit die morele houding niet anders kunnen en mogen dan een bestuursvorm kiezen, welke voor het belang van de betrokken volken meest heilzaam is en deze zolang te handhaven als in dat belang strikt noodzakelijk is. Met alle duidelijkheid en standvastigheid moet deze houding steeds worden uitgedragen en worden gesteld dat daarin geen wijziging kan worden gebracht.'<sup>51</sup>

Uit de verschillende Kamerdebatten uit 1956 en 1957 blijkt dat de liberalen en confessionelen hun zinnen hadden gezet op een derde optie, die mogelijkheden bood om voor de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek meer in de pas te brengen bij de ontwikkelingen en hervormingen in Afrika en de Caraïben: zij wilden werk gaan maken van een Melanesische federatie. Daarbij moest Nederlands Nieuw-Guinea uiteindelijk één staat vormen met Australisch Nieuw-Guinea en wellicht ook andere eilandengroepen in de regio, zoals de Bismarck-eilanden, Salomonseilanden, Nieuwe Hebriden en Nieuw-Caledonië.<sup>52</sup> Luns noemde het tijdens de begrotingsdebatten in december 1956

'een natuurlijke ontwikkeling (...) indien de toenemende contacten tussen Nederlands Nieuw-Guinea, Australisch Nieuw-Guinea en de andere in veel opzichten gelijksoortige eilanden in de stille Zuidzee tenslotte zouden leiden tot een groeiend saamhorigheidsbesef tussen en wellicht politieke eenwording van de tot dezelfde bevolkingsgroep horende bewoners van deze eilanden.'<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> HTK, 4/12/1956, p. 296-297; 6/12/1956, p. 366.

<sup>50</sup> Zie bijvoorbeeld: HEK, Voorlopig verslag van de commissie van rapporteurs, 21/3/1956.

<sup>51</sup> HTK, 4/12/1956, p. 324.

<sup>52</sup> Zie hiervoor: HTK, 4/12/1956, p. 286 (CHU). Zie verder: NIB/DB record 6735: Memo Doa aan DGPZ, S en Z, nr. 212, 8/8/1955; record 5515: Memorandum DOA/OP aan Chef DOA, no. 136, 6/7/1957; record 4124: Verslag van Hoofdambtenaren van het ministerie van Zaken Overzee en het ministerie van Buitenlandse Zaken ter bespreking van kwesties betreffende Nederlands Nieuw-Guinea, 15/2/1958; NIB/DB record 453: notulen ministerraad 20/9/1957; record 454: notulen ministerraad 25/10/1957; record 6042: Codebericht Celer 166 aan New York, 19/9/1957 en Celer 168, 21/9/1957. Zie ook: Duynstee, *Schakel*, 240-241; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 326.

<sup>53</sup> NIB/DB 5515: Memorandum DOA/OP aan Chef DOA, no. 136, 6/7/1957.

Dit was een “oplossing” voor de Nieuw-Guineakwestie die feitelijk al sinds 1946 boven de markt hing en goed aansloot bij de tijdgeest, waarin federalisering het *buzzword* was.<sup>54</sup> Federalisering leek op dat moment welhaast een staatkundig panacee. Het gold niet alleen als een mogelijkheid om de economische en politieke banden tussen bijvoorbeeld Frankrijk en Frans West-Afrika te hervormen binnen de bestaande imperiale structuren. Het werd ook beschouwd als de manier om kleinere koloniën, die gemeten naar inwonertal en de (potentiële) omvang van hun economie als te kleine eenheden golden om ooit zelfstandig te kunnen worden, meer op eigen benen te laten staan. (Praktisch alle gebieden in de Stille Oceaan en Melanesië werden door de koloniale mogendheden tot deze categorie gerekend.)

Door deze samen te voegen in een groter verband – een federatie – werd een staat gecreëerd die wel levensvatbaar was, en het op termijn ook zonder de economische en (eventueel) politieke voogdij van het moederland zou kunnen stellen. Met name de Britten brachten deze filosofie in het kader van hun imperiale hervormingspolitiek in de praktijk. Zo waren ze al hard op weg om hun kleine koloniën in de Caraïben samen te voegen tot een grote West Indies Federation.<sup>55</sup>

## SAMENWERKING MET AUSTRALIË

Voor de creatie van een Melanesische federatie was Nederland echter afhankelijk van de medewerking van de bondgenoten, in de eerste plaats van Australië: de samenvoeging van westelijk en oostelijk Nieuw-Guinea zou de eerste stap zijn naar de vorming van de voorziene federatie; Nieuw-Guinea was veruit het grootste eiland in Melanesië en gold als de basis waar andere eilandengroepen in de regio op termijn (eventueel) om gegroepeerd konden worden.

Maar de regering-Menzies was tot dan terughoudend geweest als het ging om koloniale samenwerking met Nederland. Aan de ene kant vreesde zij dat te nadrukkelijke samenwerking de betrekkingen met Indonesië zou schaden; aan de andere kant was zij bevreesd voor de impact die de veel liberalere Nederlandse ontwikkelingspolitiek kon hebben op de Papoea's in Australisch Nieuw-Guinea (zie hoofdstuk 3). In de loop van 1956 en 1957 vond er in Canberra niettemin een kentering plaats. De regering-Menzies achtte nu ook de tijd rijp om de samenwerking uit te breiden en koers te zetten richting de vorming van één nauw met Australië verbonden Papoeastaat, mogelijk als opstap naar een grotere federatie.<sup>56</sup>

Deze verandering had overigens minder te maken met de ontwikkelingen in Afrika, dan met die in Nederland en Indonesië. De regering-Menzies maakte zich vooral zorgen over de Nederlandse koloniale standvastigheid. De pro-koloniale partijen klonken nog strijdlustig, maar uit de kritiek van de Hervormde Kerk en de PvdA bleek duidelijk dat de consensus aan het afbrokkelen was. En dat op het moment waarop Soekarno en de PKI beduidend dominanter werden in Indonesië. De regering-Menzies hoopte dat het opschalen van de samenwerking in Nieuw-Guinea kon bijdragen aan het temperen van de kritiek en twijfel in Den Haag: nauwere koloniale samenwerking was de prijs dan wel een lokkertje om Nederland als buffer tegen Indonesië in Nieuw-Guinea te kunnen behouden.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> NIB/DB record 6735: Memo Doa aan DGPZ, S en Z, nr. 212, 8/8/1955; record 6042: Codebericht Celer 166 aan New York, 19/9/1957 en Celer 168, 21/9/1957.

<sup>55</sup> Howard Johnson, 'The British Caribbean from Demobilization to Constitutional Decolonization', in: Judith M. Brown and Wm Roger Louis, *The Oxford History of the British Empire: Volume IV The Twentieth Century* (Oxford: Oxford University Press 1999) 614-620.

<sup>56</sup> Zie voor L. Jaquet: NIB/DB record 5497: Memorandum DOA/OP aan Chef DOA no. 98, 31/5/1957. Zie voor de ambassade in Washington: NIB/DB record 6020: Codebericht Van Roijen 334 aan ministerie, 20/5/1957. Zie voor Staf: NIB/DB record 3924: Schrijven A.M.L. Winkelman, onderwerp: Bezoek Minister C. Staf, 19/6/1957. record 446: notulen ministerraad 24/6/1957.

<sup>57</sup> NIB/DB record 5497: Memorandum DOA/OP aan Chef DOA no. 98, 31/5/1957.

In november 1957 verklaarden het kabinet-Drees en de regering-Menzies daarom gezamenlijk in de VN dat zij zich zouden inzetten voor de politieke en sociaaleconomische ontwikkeling van Nieuw-Guinea ‘*untill such time as [the] inhabitants of [the] territories concerned will be in [a] position to determine [their] own future.*’<sup>58</sup> In die maand spraken zij tevens af om de praktische samenwerking in Nieuw-Guinea uit te breiden en het ambtelijk contact in Canberra, Hollandia en Port Moresby hierover op te voeren en het aan te vullen met een halfjaarlijkse ontmoeting op ministersniveau.<sup>59</sup>

De verklaring en afspraken markeerden een nieuwe fase in de Nederlands-Australische koloniale samenwerking. Toch, in de aanloop naar de eerste echte overlegondes in het najaar van 1958 kwam het grote twistpunt tussen Nederland en Australië alweer aan de oppervlakte. Het kabinet-Drees wilde waar het de introductie van politieke hervormingen betrof snellere en grotere stappen te zetten dan de Australiërs lief was. De Nederlandse haast was ingegeven door de wens om de wereld klip en klaar duidelijk te maken dat Nederland en Australië bereid waren om hun politiek aan te passen aan de tijdgeest – en Indonesië zo verder in het defensief te kunnen dwingen. De uitspraken in de VN waren immers nogal vaag geweest. Zij spraken een intentie uit, maar lieten volledig in het midden hoe en wat Nederland en Australië voor ogen hadden als het ging om de ontwikkeling van Nieuw-Guinea.

Toen de Australische minister van Buitenlandse Zaken Casey eind augustus 1958 Den Haag bezocht om over de kwestie van de wapenleveranties te overleggen (zie hoofdstuk 5) probeerde Luns hem namens het kabinet te winnen voor het idee van een consultatieve Papoearaad: deze raad zou gevormd moeten worden door Papoea’s uit zowel Nederlands als Australisch Nieuw-Guinea en zou dienen als een soort proto-regering voor het hele gebied. De raad zou nog geen inspraak krijgen; hij zou slechts advies mogen geven, maar met de oprichting ervan konden Nederland en Australië de wereld tonen dat ze vaart zetten achter hun plan om een federatie op te richten.<sup>60</sup>

Hoewel Casey aanvankelijk positief reageerde, wees de regering-Menzies het voorstel enkele weken later af.<sup>61</sup> Dat was vooral op aangeven van de Australische minister voor Overzeese Gebiedsdelen (*Territories*) Paul Hasluck. Hasluck en zijn ambtenaren hadden grote bezwaren tegen het plan. Zij behoorden waar het koloniale zaken betrof tot de meest behoudende krachten in Australië. Zij betwijfelden of het wel verstandig was om de Papoea’s nu al de smaak van medezeggenschap te laten proeven. De introductie van dergelijke hervormingen in Azië en delen van Afrika liet zien dat deze praktisch altijd smaakten naar meer, met andere woorden: dat ze zouden leiden tot een roep om onafhankelijkheid – een die voor de Papoea’s en Australië enkel te vroeg kon komen, met alle gevolgen van dien voor de politieke stabiliteit in Nieuw-Guinea.<sup>62</sup>

Hasluck, en met hem praktische de gehele Australische politieke en ambtelijke elite, vreesde chaos in het strategische bastion Nieuw-Guinea evenzeer als een Indonesische machtsovername in het westelijke gedeelte van het eiland.<sup>63</sup> Mede op aandringen van Hasluck besloot de regering-Menzies daarom dat het beter was als Australië en Nederland voortgingen

---

<sup>58</sup> NIB/DB record 5506: Codebericht overzeedep. 96, 5/11/1957. Vergelijk: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 326; NIB/DB record 453 notulen ministerraad 20/9/1957; record 454: notulen ministerraad 25/10/1957.

<sup>59</sup> NIB/DB record 4150: Memorandum of agreement on measures for improving the level of cooperation between the Australian and Netherlands Territories in New Guinea, 12/11/1957. Zie ook: NA, Collectie L.G.M. Jaquet, inv.nr. 24: Memorandum DOA nr. 149, 7/5/1956.

<sup>60</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 326-328.

<sup>61</sup> NIB/DB record 5508: Memorandum Luns nr. 92 aan S., 21/9/1958.

<sup>62</sup> NIB/DB record 5503: Memorandum no. 45 DOA aan S, 12/6/1959; NIB/DB record 533: notulen ministerraad 3/7/1959. Vergelijk: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 328.

<sup>63</sup> NIB/DB record 5500: Memorandum Blom aan M. nr 83, 12/9/1958; Memorandum wnd. DOA aan Z, nr. 248, 12/9/1958; record 5511: Memorandum DOA/OP aan DGPZ en S, nr. 226, 19/9/1958; NIB/DB 5512: Schrijven R.G. Casey aan J. Luns, 23/9/1958.



op de geleidelijke weg, daarbij bescherming zoekend in een door de VS en Groot-Brittannië gedragen *deterrent* en aangevuld met een Australische *goodwill*-politiek richting Indonesië. Voor hoelang? Hasluck weigerde om publiekelijk een streefdatum te noemen voor de realisatie van een grotere Papoea-staat, maar het was een publiek geheim in Canberra en Den Haag dat hij en zijn ambtenaren ervan uitgingen dat het nog zeker vijftig à honderd jaar zou duren voordat de Papoea's van Australisch Nieuw-Guinea klaar waren om de macht in het gebied over te nemen – als het er al van zou komen.<sup>64</sup>

Dat tijdschema was voor het overgrote deel van de Nederlandse betrokkenen echter veel te ruim genomen.<sup>65</sup> Niet omdat men het in de kern niet eens was met de Australische visie, maar omdat de ontwikkelingen in koloniaal Afrika in de zomer en het najaar van 1958 in een nieuwe stroomversnelling raakten.

## 1958, DE GAULLE EN GROEIENDE TWIJFEL IN NEDERLAND

In de tweede helft van 1958 werden er in koloniaal Afrika nieuwe piketpalen geslagen. Dat was vooral het werk van Charles de Gaulle, die in mei van dat jaar de macht in Frankrijk had overgenomen. De Gaulle wilde Frankrijk uit het economische en politieke moeras trekken waar het als gevolg van de bestuurlijke aderverkalking van de Vierde Republiek in was weggezakt. Hij reorganiseerde het politieke bestel volledig, inclusief de betrekkingen met de overzeese gebieden. Hij borduurde daarbij voort op de federaliseringspolitiek die Gaston Defferre, *Ministre de la France d'outre-mer*, in 1956 en 1957 begonnen was.<sup>66</sup>

Maar waar Defferre kleine stapjes zette, nam De Gaulle in 1958 direct een reuzenstap en transformeerde de Union Française tot een communauté (gemeenschap) op basis van vrijwilligheid. De Franse gebieden in Afrika (Algerije uitgezonderd – dat was immers een onderdeel van Frankrijk zelf) kregen nog meer economische en politieke bevoegdheden en mochten zelfs, als een meerderheid van de bevolking in de bewuste gebieden dat wilde, onafhankelijk worden: de Union Française, lang een van de meest hechte imperiale systemen, werd zo in klap een *empire of the willing*.<sup>67</sup> Deze zet van De Gaulle had vooral tot doel om de band met de overzeese gebieden te behouden (Frankrijk behield binnen de communauté de zeggenschap over zaken als buitenlands beleid, defensie en financiën). Maar hij ging met zijn communauté veel verder dan de Britten met hun Empire-Commonwealth, waar het nog altijd de Britse regering was die bepaalde of en wanneer een kolonie onafhankelijk werd.

De Gaulle leek echter succes te oogsten: zijn gebaar viel in de meeste Franse gebieden in Afrika in goede aarde. Het leek op dat moment ook voor een meerderheid van de Afrikaanse politici het beste van de twee werelden (Franse technische en bestuurlijke assistentie en meer eigen inspraak en bevoegdheden) te bieden. Bij de georganiseerde

<sup>64</sup> NIB/DB record 641: notulen ministerraad 24/10/1958.

<sup>65</sup> Zoals Drooglever heeft laten zien bestond er ook op het Nederlandse ministerie van Overzeese Gebiedsdelen scepsis tegen het plan om een consultatieve raad op te richten voor heel Nieuw-Guinea. Minister Helders en zeker zijn ambtenaren in Den Haag waren eveneens geporteerd voor een geleidelijke weg (Bron: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 328). Zij werkten op dat moment wel aan een eigen plan om een Papoearaad op te richten, maar voor westelijk Nieuw-Guinea alleen. Als dat goed ging kon er in hun optiek op termijn naar een raad voor het hele eiland worden gestreefd. Het was echter Buitenlandse Zaken die zijn zin doordreef en in deze kwestie – zoals wel vaker gebeurde – de bezwaren van Overzeese Gebiedsdelen aan de kant schoof. (Bron: Jan Willem Brouwer en Peter van der Heiden (red.), *Het kabinet Drees VI en het kabinet Beel II* (Den Haag: Sdu Uitgevers 2004) 114; Drooglever, *Daad van vrije keuze*, 326.)

<sup>66</sup> Michel, *Décolonisations et émergence du tiers monde*, 197; Bouche, *Histoire de la Colonisation Française*, 457; Thomas, Moore, Butler, *Crises of Empire*, 172-173.

<sup>67</sup> ABZ (Den Haag) Archief Directie Atlantische Veiligheid, map 00519: Codebericht Stikker N922 aan ministerie 3/9/1959; Lacouture, *De Gaulle*, 198-203; Michael Winock, 'De Gaulle and the Algerian Crisis', 72; Michel, *Décolonisations et émergence du tiers monde*, 200-201; Maurice Vaisse, *La Grandeur*, 37, 90-92.

stemming over de nieuwe constructie in september 1958 opteerden nagenoeg alle gebieden er daarom voor om, althans vooralsnog, deel te (blijven) nemen aan de communauté; alleen het kleine Guinée stemde voor onmiddellijke onafhankelijkheid.<sup>68</sup>

De impact van deze nieuwe bestuurlijke revolutie in koloniaal Afrika op het Nederlandse debat kwam duidelijk naar voren in de ministerraad in oktober 1958. Terwijl Luns in Washinton steggelde over de precieze invulling van “het vodje van Dulles” en de Amerikaanse deterrent, bogen zijn collega’s zich over de vraag hoe het nu verder moest met de ontwikkeling van Nederlands Nieuw-Guinea. De ministers Marga Klompé (KVP – Maatschappelijk Werk) en Ko Suurhoff (PvdA – Sociale Zaken en Volksgezondheid) vroegen zich af ‘of het politiek gezien niet beter [was] met meer risico een sneller en verdergaande regeling te treffen.’ Suurhoff was ‘ervan overtuigd dat de kansen voor een catastrofale ontwikkeling tegenover een goede ontwikkeling staan als 95:5. Nieuw Guinea ligt in een stormhoek van Oost-Azië waar de koloniale verhoudingen in een snel tempo verbroken worden.’ Klompé wilde ‘niet zover [gaan] als het pessimisme van minister Suurhoff maar [was] het ermee eens als een hoog tempo zou worden genoemd. Ook in Afrika blijkt dat het tempo van het zelfstandig worden zeer snel is.’<sup>69</sup>

Suurhoff en Klompé pleitten voor het stellen van een duidelijke en zo kort mogelijke termijn waarbinnen de Papoea’s zich per referendum konden uitspreken over hun politieke toekomst. ‘Een snellere procedure is verkieslijk’, aldus Suurhoff, ‘omdat daardoor de kans minder groot is dat de zaak door de internationale ontwikkelingen uit de hand loopt.’ Hun pleidooi vond veel weerklank in de raad, maar minister van Zaken Overzee Gerard Helders (CHU) waarschuwde ‘dat er in werkelijkheid geen termijnen voor de staatkundige ontwikkeling van het gebied [waren] te noemen. Er [was] nog een belangrijk aantal Papoea’s die nog nooit blanken [hadden] gezien.’ Premier Drees was echter eveneens van mening dat haast geboden was en vond ‘dat het maximum dat genoemd kan worden, vijftig jaar is.’

1983 als uiterste streefdatum voor een referendum over de toekomst van Nederlands Nieuw-Guinea: dat was kort dag. Drees gaf daarmee aan in de pas te willen blijven bij het schema dat de Belgen op dat moment losjes voor Congo hanteerden. Hij kreeg bijval van Klompé en Suurhoff, en Helders bewoog mee. Het leek hem ‘niet zo onverantwoordelijk om aan een termijn van twintig à vijftig jaar te denken.’ Maar hij meende ‘dat deze dan beter niet genoemd [kon] worden.’ Dat was een punt waar de meeste van zijn collega’s het mee eens waren.<sup>70</sup> Het openbaar maken van een dergelijk scherp gestelde streefdatum zou onherroepelijk problemen geven met de Australiërs, en op termijn mogelijk ook met de Papoea’s. Als een datum eenmaal was vastgelegd, was het lastig om deze te herroepen en naar boven bij te stellen. Ook als zou blijken dat deze te ambitieus was geweest, kon een dergelijke aanpassing mogelijk problemen geven met (een deel van) de Papoea’s, die meenden “klaar” te zijn voor de grote sprong.

Desalniettemin was het feit dat er nu in de boezem van het kabinet een streefdatum was genoemd een duidelijk teken dat Den Haag de druk van de nieuwe hervormingsronde in koloniaal-Afrika voelde. Waar het heen ging met het kolonialisme in Afrika, de Caraïben en de Stille Oceaan bleef onduidelijk, maar de onzekerheid omtrent de houdbaarheid van het koloniale stelsel in deze regio’s was merkbaar groter geworden. Het vaststellen van een richtpunt impliceerde bovendien dat het kabinet bereid was om desnoods zonder Australië nieuwe en verregaande politieke hervormingen in Nieuw-Guinea te introduceren – wat als gevolg van wéér nieuwe ontwikkelingen in Afrika al snel zou gebeuren (zie beneden). Dat was in potentie problematisch; het zou de samenwerking met Australië en de creatie van een

---

<sup>68</sup> Michel, *Décolonisations et émergence du tiers monde*, 200-201; Thomas, Moore, Butler, *Crises of Empire*, 173-175.

<sup>69</sup> NIB/DB record 641: notulen ministerraad 24/10/1958.

<sup>70</sup> NIB/DB record 641: notulen ministerraad 24/10/1958.

Melanesische federatie mogelijk kunnen doorkruisen. Maar eveneens tekenend voor de urgentie die op dat moment in Den Haag werd gevoeld om in de pas te blijven bij de maat die Britten, Belgen en vooral de Fransen in Afrika sloegen.

### *De motie-Burger*

Die urgentie was ook te bemerken in het parlement en de boezem van de verschillende politieke partijen. De zogenoemde motie-Burger, waarover eind september en begin oktober 1958 in de Tweede Kamer gedebatteerd werd, was daar het duidelijkste voorbeeld van. De motie was vernoemd naar de Tweede Kamerfractievoorzitter van de PvdA, Jaap Burger, en verzocht het kabinet om ‘inzake koloniale verhoudingen zich in [te] spannen om de tekenen der tijden te verstaan’, en samen met de bondgenoten de mogelijkheden voor een trustschap voor Nederlands Nieuw-Guinea te onderzoeken.<sup>71</sup>

Drooglever heeft de motie-Burger bestempeld als ‘tamelijk onschuldig.’ Volgens hem werd er in Nederland in 1958 nog geen echte urgentie gevoeld om van koers te veranderen. Ook niet in de PvdA: ‘Hooguit zou men kunnen zeggen dat de acties van Burger een aanwijzing vormden dat er enige beweging binnen de Partij van de Arbeid begon te komen’, aldus Drooglever.<sup>72</sup> Maar er was weldegelijk meer aan de hand – veel meer. Burger zou later aan journalist en historicus Chris van Esterik verklaren dat de PvdA-Tweede Kamerfractie, inclusief de hardliners De Kadt en Goedhart, in navolging van de Senaatsfractie “om” was. Nederland had anno 1958 ook volgens haar niets meer te zoeken in Melanesië. De oplopende spanningen met Indonesië in de context van de Koude Oorlog en de nieuwe hervormingsronde in Afrika leidden tot maar tot één conclusie: abandonneren. Burger:

‘Dat de Tweede Kamerfractie het via de VN wilde spelen was geen hobby van de fractie. Het was gewoon één van de vele manieren om er een einde aan te krijgen en of je dat dan via de VN of via rechtstreeks overleg [met Indonesië] deed was niet zo belangrijk. Maar als je het verkopen kon via de VN aan Romme en consorten, nou dan moest je dat doen. (...) Het had alleen de betekenis van het loswrikken van het KVP-standpunt, het had geen enkele fundamentele waarde. Ik heb in die tijd allerlei voorstellen gecreëerd, zodat je net dacht ‘nou daar krijg je er een aantal mee over de streep.’ Je hoopte dat zo’n motie aangenomen werd, dan begon de steen te rollen.’<sup>73</sup>

Intern worstelde de PvdA nog steeds met de vraag of Nieuw-Guinea wel in Indonesische handen mocht komen, maar er was nu een duidelijke meerderheid die vond dat het niet langer aan Nederland was om dat uit te maken.<sup>74</sup> Aangezien de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek, mede als gevolg van de westerse wapenleveranties aan Indonesië, feitelijk geheel afhankelijk was geworden van de (militaire) steun van de bondgenoten, achtten de meeste PvdA’ers het reëler om de verantwoordelijkheid voor het gebied in hun handen te leggen. Vandaar ook de verwijzing naar de bondgenoten in de motie: als de Amerikaanse, Australische en Britse

<sup>71</sup> HTK, 30/9/1958, p. 44-46.

<sup>72</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 380.

<sup>73</sup> Van Esterik, *Bastion*, 83-85.

<sup>74</sup> Illustratief voor de worsteling binnen de PvdA is het rapport dat het wetenschappelijk bureau van de partij, de Wiardi Beckman Stichting, in 1958 publiceerde, getiteld: *Het vraagstuk Nieuw-Guinea* (Amsterdam 1958). In dit rapport werd in opdracht van het PvdA-partijcongres van 1957 onderzocht hoe de Nieuw-Guineakwestie het beste opgelost kon worden. Maar de Wiardi Beckmanstichting kwam er ook niet uit. Het rapport beperkte zich daarom tot een uiteenzetting en bespreking van de ‘pro’s en contra’s’ van de verschillende (bekende) ‘mogelijkheden ten aanzien van de toekomstige status van Nieuw-Guinea’: (a) ‘behoud relatie Nederland-Nieuw-Guinea’; (b) ‘overdracht aan Indonesië’; (c) ‘overdracht aan Australië’; (d) ‘voorstellen om Nieuw-Guinea te plaatsen onder het trustschapsstelsel van de UNO’; (e) ‘beslissing dat het Nederlandse beheer over Nieuw-Guinea zal worden gebonden aan een bepaalde te publiceren termijn’; (f) ‘Oriëntering op het gebied van de South Pacific’. Er werd in het slot van de studie geen ander advies geformuleerd dan dat Nederland in ieder geval van koers moest veranderen en “een” einde moest maken aan het ‘immobilisme dat nu al jaren lang het beleid der regering op dit punt kenmerkt (pagina 23).’

regering westelijk Nieuw-Guinea werkelijk buiten Indonesië wilden houden, dan was het, zoals De Kadet later dat jaar nog eens benadrukte, aan hen om daar voor te zorgen, al of niet via de creatie van een trustschap of een Melanesische federatie (of allebei).<sup>75</sup>

Tekenend voor de ontwikkeling van het debat in Den Haag, althans het debat dat buiten de publieke vergaderingen plaatsvond, was dat er binnen de koloniale partijen de nodige sympathie bestond voor het pleidooi van de PvdA. Ook binnen de VVD en KVP werd er inmiddels getwijfeld of Nederland er niet verstandiger aan deed om het koloniale avontuur in Melanesië te beëindigen.<sup>76</sup> In de VVD waren het met name de kringen rond de groep Rijkens die pleitten voor een koerswijziging.

Hoe de verhoudingen binnen de KVP lagen, was minder duidelijk, maar verschillende parlementariërs wilden de motie-Burger steunen. De belangrijkste van hen was Theo de Graaf, die eind 1956 namens de KVP nog krachtig gepleit had voor standvastigheid. In 1958 was hij echter overtuigd geraakt dat Nederland Nieuw-Guinea op moest geven, zoals hij later tegenover Chris van Esterik verklaarde.<sup>77</sup> De Graaf en zijn medestanders werden echter tot de orde geroepen door de partijtop. Die wilde de kolonie nog niet opgeven en dwong partijdiscipline af, waardoor de KVP-fractie op 1 oktober 1958 toch tegen de motie-Burger stemde.<sup>78</sup>

Datzelfde gold voor de VVD. Ook de fracties van de ARP, CHU, SGP en enkele prominente PvdA'ers, zoals premier Drees en staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Ernst Van der Beugel, keerden zich tegen de motie. Drees ontraadde de Kamer namens het kabinet om de motie te aanvaarden – wat uiteindelijk ook gebeurde.<sup>79</sup>

Het verzet van de hardliners tegen de motie had weinig te maken met een afkeer van een trustschap *an sich*; het kabinet-Drees-Van Schaik had in 1949 overwogen om trustschap voor het gebied aan te vragen (zie hoofdstuk 1). Een trustschap was voor hen echter vooral een *middel* om de Nederlandse presentie in Melanesië te *handhaven*. Drees verklaarde in de ministerraad van 10 oktober 1958 dat hij er geen probleem mee had om de Nederlandse koloniale missie onder VN vlag te continueren, 'want dan zou het voor Indonesië zeer veel bezwaarlijker zijn (...) een aanval op [Nieuw-Guinea] te doen.'<sup>80</sup>

De motie-Burger sloot deze mogelijkheid niet geheel uit, maar het was hoogst onzeker dat Nederland uiteindelijk door de VN als trustee werd aangewezen. Soekarno en het kabinet-Djuanda zouden dat nooit accepteren en zich heftig verzetten in de VN. En daar wrong de schoen: om het trustschap dat de hardliners voor ogen hadden te realiseren, moest uiteindelijk de hobbels van de Algemene Vergadering genomen worden: het VN-orgaan waarin Indonesië op genoeg steun kon rekenen om elk voorstel van Nederland en de bondgenoten te blokkeren. Dat wil zeggen: elk voorstel dat niet a priori garandeerde dat westelijk Nieuw-Guinea (al of niet na een trustschap-periode) alsnog bij Indonesië gevoegd werd.<sup>81</sup>

---

<sup>75</sup> HTK, 8/12/1958, p. 350. Zie ook: De Keizer, *Frans Goedhart*, 465.

<sup>76</sup> Van Esterik, *Bastion*, 81-86. Zie verder voor de KVP: Prof. Mr. B.V.A. Röling, Nieuw-Guinea als wereldprobleem (Assen: Van Gorcum 1958) 94-104. Zie ook: J.A. Bornewasser, *Katholieke Volkspartij 1945-1980. Band I Herkomst en groei* (tot 1963) (Nijmegen: Valkhof Pers 1995) 515, 517; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 397.

<sup>77</sup> Van Esterik, *Bastion*, 85.

<sup>78</sup> NA, Archief J. Luns, inv. nr. 675: Brief Luns aan Herman van Roijen, 4/2/1958; NIB/DB record 6762 – noot: Luns 19 aan Canberra 7/2/1959. Zie ook: Van Esterik, *Bastion*, 84-85; Bornewasser, *Katholieke Volkspartij*, 518; Lijphart, *Trauma*, 258.

<sup>79</sup> Zie voor Drees: NA, Archief W. Drees inv.nr. 914: W. Drees aan Dr. C.L. Patijn, 8/8/1956; W. Drees aan prof dr. C.C. Berg, 27/6/1956; Brief W. Drees aan mr. F.M. Baron van Asbeck, 2/8/1956; Zie voor Drees en van Den Beugel: Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 138.

<sup>80</sup> NIB/DB record 639: notulen ministerraad, 10/10/1958.

<sup>81</sup> NIB/DB record 6762 – slotnoot. Zie ook: NA, Archief Joseph Luns, inv.nr. 675: Brief Herman van Roijen aan Luns, 23/1/1958.

Een bijkomstig probleem was dat Nederland en de bondgenoten met het inschakelen van de VN een proces in gang zetten dat moeilijk te controleren was. Soekarno en het kabinet-Djuanda zouden de gelegenheid aangrijpen om de Indonesische claim op het gebied op tafel te leggen. Het was mogelijk, zeer waarschijnlijk zelfs, dat de onvermijdelijke debatten in de Algemene Vergadering tot de conclusie leidden dat Indonesië op zijn minst een van de trusteehouders moest worden. Ook daarmee zou een eerste stap op weg naar annexatie zijn gezet, temeer daar alleen al de erkenning van het recht van Indonesië aan zo'n trustschap deel te nemen een impliciete erkenning inhield van de Indonesische claim op het gebied.

Krachtig optreden van de bondgenoten zou deelname of erkenning van de Indonesische claim (c.q. a priori overdracht) misschien kunnen blokkeren, maar het was zeer de vraag of de Amerikaanse en bijgevolg de Britse en Australische regering wel bereid waren om alles op alles te zetten om dat te realiseren. De grote omzichtigheid die zij in de garantiëkwestie betrachtten, wees eerder op het tegendeel.<sup>82</sup>

Conclusie: de motie-Burger en het proces dat ermee in gang werd gezet herbergden een reële kans dat westelijk Nieuw-Guinea, al of niet na een kort VN-intermezzo, alsnog aan Indonesië toeviel, zonder dat Nederland en de Papoea's daar enige reële zeggenschap in kregen. De meeste PvdA'ers namen dat risico nu voor lief, maar een meerderheid van hardliners in confessionele en liberale kring wilde dit voor alles voorkomen.<sup>83</sup> ARP-leider Sieuwert Bruins Slot verwoordde tijdens de debatten op 30 september 1958 hun gevoel met zijn opmerking dat 'de kern van de zaak is dat wij voor Nieuw-Guinea verantwoordelijk zijn en dat die verantwoordelijkheid alleen van ons kan worden afgenomen door het ten einde brengen van onze taak.'<sup>84</sup>

## DE KOSTEN-BATENANALYSE VAN DE HARDLINERS

### PINCIPES EN PRESTIGE IN CONTEXT

De grote vraag die boven de discussie in Nederland in de late jaren vijftig hangt, is natuurlijk: wat dreef de hardliners nog? Wat bewoog hen om voet bij stuk te houden tegenover Indonesië, in een context van oplopende militaire spanningen, tegenvallende resultaten op economisch vlak in Nieuw-Guinea (anno 1958 was er nog maar weinig succes geboekt bij het vinden, laat staan delven van de vermoede grondstoffen in het gebied), toenemende onzekerheid over de toekomst van het kolonialisme als zodanig en *last but not least* grote onzekerheid over de opstelling van de bondgenoten bij een eventueel militair treffen met Indonesië. Was hun politiek gebaseerd op een mix van principes en prestige (zoals ook de Amerikanen en Australiërs vermoeden – zie hoofdstuk 5); aangevuld met nieuwe emoties en ressentiment over de nationalisatie van de Nederlandse bezittingen in december 1957, zoals de traumathese impliceert?

Wie de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek in de late jaren vijftig zo karakteriseert, beschrijft zeker *een deel* van de werkelijkheid. Het principiële element en het prestige-element kwamen in de late jaren vijftig als gevolg van voornoemde factoren sterker naar

---

<sup>82</sup> Zie voor deze redenering onder meer: NA, Archief Joseph Luns, inv.nr. 675: Brief Herman van Roijen aan Luns, 23/1/1958; Brief Luns aan Herman van Roijen, 4/2/1958.

<sup>83</sup> HTK, 30/9/1958, p. 35-36 (KVP – Romme); p. 54 (ARP – Bruins Slot); p. 68-69 (CHU – Tilanus); HTK, 1/10/1958, p. 93-94 (KVP – Romme); p. 99 (ARP – Bruins Slot); p. 103 (SGP – Van Dis); p. 105 (CHU – Tilanus); p. 109 (o.a. VVD).

<sup>84</sup> HTK, 30/9/1958, p. 54.

voren. Overdracht aan Indonesië was voor veel hardliners in 1958 wellicht moeilijker te verteren dan ooit. Zij zagen dat als een blamage voor Nederland, dat zich op hun voorspraak sinds 1952 publiekelijk garant had gesteld voor de rechten van de Papoea's, alsmede de strategische belangen van bondgenoot Australië – en bovendien had gezworen niet te zullen buigen voor Indonesische chantage. De mogelijkheid om overdracht discreet te laten geschieden via tussenkomst van de VN, veranderde daar volgens hen niets aan. De Nederlandse ambassadeur in de VS, Herman Van Roijen, legde de vinger op de zere plek toen hij in 1958 in vertrouwen aan Luns schreef:

'Als men realistisch is, zal men beseffen dat de wereld toch altijd zal volhouden dat wij onder Indonesische pressie ons recht op Nieuw-Guinea hebben prijsgegeven. Voor mijn gevoel heeft het bovendien iets huichelachtigs te stellen: "wij werpen de verantwoordelijkheid voor dit gebied de westelijke wereld (respectievelijk de Verenigde Naties) in de schoot, waar zij eigenlijk thuishoort", terwijl men drommels goed dient te beseffen dat dit uiteindelijk betekent overdracht, direct, of indirect via een trustschap, aan Indonesië.'<sup>85</sup>

Om dit dominanter worden van prestige en principes in de Nieuw-Guineapolitiek van de hardliners op waarde te schatten, is het opnieuw van belang om op de bredere koloniale context te wijzen. De Nederlandse (prestige)strijd voor het zelfbeschikkingsrecht was geen 'subjectief-psychologische' zaak, zoals Lijphart heeft gesteld.<sup>86</sup> Zij werd (deels) gesteund door de bondgenoten, en bovendien sterk beïnvloed en gevoed door de geest van het Europese koloniale debat van dat moment.

De zorg om een ordentelijke afwikkeling van koloniale kwesties – of dat nu binnen (via autonomieverlening of volledige assimilatie in het moederland) of buiten (via onafhankelijkheid) de imperiale annex politieke structuren plaatsvond – was van oudsher een zorg van alle koloniale mogendheden. Deze zorg manifesteerde zich echter het felst op momenten dat het einde van een koloniaal regime nabij leek. Dat was het geval tijdens de eerste dekolonisatiegolf in Zuidoost-Azië in de jaren veertig; de wens om de stabiliteit in de Indonesische archipel te herstellen was bijvoorbeeld een belangrijk motief achter de repressieve Nederlandse naoorlogse Indiëpolitiek. In de late jaren vijftig kwam deze zorg weer duidelijk naar voren met betrekking tot de gebieden in Afrika en Melanesië. Temeer daar deze nog lager op de (westerse) beschavingsladder stonden dan de meeste voormalige koloniën in Zuidoost-Azië.

De Britse regering-Macmillan bijvoorbeeld maakte vanaf 1957 bijna jaarlijks kosten-batenanalyses, op basis van de vraag of het economisch niet verstandiger was om koloniën af te stoten. Of niet. Een van de belangrijkste argumenten om ondanks oplopende kosten vast te blijven houden aan bepaalde gebieden, bijvoorbeeld de Britse koloniën in de Stille Oceaan, was een morele. In de woorden van de Britse historicus Hyam: '*International reputation, strategic requirements or global prestige could not be said to be at stake [here], but the officials raised the objection of "moral abdication" (...) [as some] of these territories could be expected to "revert to a primitive mode" of chaos and barbarism.*'<sup>87</sup>

De afkeer van *moral abdication* gold niet alleen voor onderontwikkelde gebieden in de Stille Oceaan – of Afrika en de Caraïben – maar ook, zoals reeds in de inleiding is gesteld, voor de koloniën waar veel blanke kolonisten woonden. Neem Brits Kenia, Belgisch Congo, of nog beter: Algerije. Bescherming van de belangen en rechten van de *colons* was een van de voornaamste redenen waarom de Algerijnse kwestie zo emotioneel en complex was voor de Fransen (en hun bondgenoten). Ook De Gaulle worstelde ermee – tot aan het einde van de kwestie in 1962 aan toe. Terwijl hij bereid was om de staatkundige banden met de Franse

---

<sup>85</sup> NA, Archief Joseph Luns, inv.nr. 675: Brief Herman van Roijen aan Luns, 23/1/1958.

<sup>86</sup> Lijphart, *Trauma*, 291. Zie ook: De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 211-214; Brouwer, *Regeren zonder rood*, 239; Jansen van Galen, *Afscheid van de koloniën*, 572; Hellema, *Buitenlandse politiek*, 209-210.

<sup>87</sup> Hyam, 'Introduction,' CGEE 1957-1964, xxxiv-xxxv.

gebieden in West- en Equatoriaal Afrika verregaand te hervormen, en zelfs te ontbinden, zette hij aanvankelijk de repressieve Algerijepolitiek van zijn voorgangers voort. Hij voerde de strijd tegen de FLN ook nog op, in de hoop haar te kunnen verslaan, en vervolgens met zogenaamde *interlocuteurs valables* (lees: Algerijnse politici die Frankrijk gunstig gezind waren) een oplossing te vinden die recht deed aan de Franse emoties, strategische belangen in het gebied, maar bovenal aan de belangen van de *colons*.<sup>88</sup>

Algerije, de Britse gebieden in de Stille Oceaan, Kenia, Congo, Rhodesië, Cyprus; het waren stuk voor stuk unieke crises met elk hun eigen, specifieke ethische componenten en dilemma's. Maar wat hen bond en wat deze kwesties in de late jaren vijftig zo complex maakte, was de breed gevoelde afkeer van *moral abdication* in de respectievelijke moederlanden. Geplaatst tegen die achtergrond moet de verscherping van de Nederlandse strijd voor het zelfbeschikkingsrecht vanaf de late jaren vijftig vooral beschouwd worden als een variatie op deze *collectieve* tendens in koloniaal Europa.

## NIEUW-GUINEA: DE BATEN EN DE KOSTEN

Het morele- en het prestige-aspect mochten in de late jaren vijftig sterker naar voren komen, ze waren niet de enige redenen waarom de koloniale mogendheden probeerden om hun greep op verschillende overzeese gebieden te behouden. Op de achtergrond speelden andere belangen nog steeds een rol: strategische, economische, (machts)politieke. Dat gold ook voor de hardliners in Nederland. Hun bekende kosten-batenanalyse deed anno 1958 nog opgeld, en is minstens zo belangrijk voor het verklaren van hun vasthoudendheid als de gevoelde morele verantwoordelijkheid voor de politieke toekomst Papoea's en het daarmee verbonden prestige.

Veel hardliners meenden nog steeds dat overdracht van het gebied aan Indonesië Nederland weinig zou opleveren; Nederland zou er in hun ogen vooral bij inschieten, zeker zolang politici als Soekarno in Indonesië de dienst uitmaakten. Dat wordt duidelijk als we inzoomen op de interne discussies die er in 1958 binnen de VVD en de KVP gevoerd werden. Beide partijen vormden zelfs speciale Nieuw-Guineacommissies, zoals Chris van Esterik heeft getoond.<sup>89</sup> De verslagen van deze commissies geven zicht op de additionele beweegredenen (althans van de Nieuw-Guinea-haviken in katholieke en liberale kring) om de harde lijn tegenover Indonesië voort te zetten.

In de eerste plaats blijkt uit stukken van de KVP-commissie (met onder meer Romme, Blaisse, Beaufort, De Graaf, en oud-resident Van Eechoud) dat ook de KVP meende dat de Nederlandse belangen bij Nieuw-Guinea 'niet groot [waren]', maar groot genoeg om er voorlopig aan vast te blijven houden.<sup>90</sup> De commissie<sup>91</sup> concludeerde dat de 'economische betekenis van Nieuw-Guinea slechts zeer beperkt is,' maar dat er niettemin nog kansen lagen

<sup>88</sup> Horne, *A Savage War of Peace*, 299-307, 331, 345-346; Jean Lacouture, *De Gaulle. The Ruler 1945-1970* (London 1992), 240-246; Wall, *France, The United States and the Algerian War*, 187-188.

<sup>89</sup> Esterik, *Bastion*, 81-86. Zie ook voor de KVP: Bornewasser, *Katholieke Volkspartij*, 518. De nu volgende passage is vooral gebaseerd op een eigen herlezing van de door Esterik opgeduikelde stukken: NA, Archief Carl Romme, inv.nr. 92: De vergadering der commissie Nieuw-Guinea, 27/8/1958; Na, Archief VVD, inv. nr. 248: Concept Verslag bijeenkomst Nieuw-Guineacommissie VVD, 1/2/1958; Handgeschreven aantekeningen bijeenkomst Nieuw-Guineacommissie VVD, 1/2/1958; handgeschreven aantekeningen 10/5/1958.

<sup>90</sup> NA, Archief Carl Romme, inv.nr. 92: De vergadering der commissie Nieuw-Guinea, 27/8/1958, p. 5.

<sup>91</sup> Een probleem met de verslagen van de KVP-commissie is dat de bewuste stukken slechts een samenvatting geven van de voornaamste punten en conclusies die gedurende de vergadering naar voren zijn gekomen. Het is geen verbatim verslag waarbij is aangegeven welk lid wat zei en wie het waar mee eens dan wel oneens was. In de commissie zaten onder meer: Carl Romme, Theo de Graaf, pater Leo Beaufort, luitenant-generaal Th. Maton, oud-resident Van Eechoud. Op de hier geciteerde vergadering waren bovendien als gastsprekers uitgenodigd: Joseph Luns en vice-admiraal en staatssecretaris van Marine H. Moorman en H. van Doorn, voorzitter van de KVP. Vergelijk: Van Esterik, *Bastion*, 82.

op het vlak van de mijnbouw; de olieproductie viel tegen, maar ‘men hoopt nikkel te gaan ontginnen.’ Waardoor het gebied ‘op zeer kleine schaal voor onze handelsbetrekkingen in het verre Oosten enigszins de positie van het vroegere Nederlands-Indië kan overnemen.’ Temeer daar ‘de positie van Nieuw-Guinea van ‘zwaarwegende betekenis [is] voor onze luchtvaart. De KLM-lijn naar Australië is hiervan afhankelijk.’ Ook was het gebied een *asset* gebleken in de ‘luchtvaartonderhandelingen met Japan’, waarbij het ‘de mogelijkheid van een tegenprestatie [had] geboden’.<sup>92</sup>

Met deze verwijzing naar de handelsbetrekkingen met Japan kwam een tweede belang van de hardliners bij het behoud Nieuw-Guinea naar voren: uit dezelfde KVP-stukken blijkt dat verschillende KVP’ers hoopten dat Nederland met het behoud van westelijk Nieuw-Guinea direct betrokken kon blijven bij de economische en (via een uiteindelijk lidmaatschap van SEATO of ANZUS) politieke ontwikkelingen in het gebied. Met name Luns bleef dit belang benadrukken. Eind augustus schreef hij bijvoorbeeld aan Romme: ‘Sprekende over oplossing [van de Nieuw-Guineakwestie] dient erop te worden gewezen dat veelal de fout wordt gemaakt in de verschillende studies over het onderwerp om quasi als axioma de bestendiging van de Nederlandse soevereiniteit uit te sluiten.’<sup>93</sup>

De wens om Nederlands Nieuw-Guinea binnen het koninkrijk te houden, leek haaks te staan op de federatiepolitiek die Luns en de KVP op datzelfde moment publiekelijk bepleitten. De twee beleidsdoelen sloten elkaar echter niet volledig uit. Er was nog een lange weg te gaan voordat de vereniging van Nederlands en Australisch Nieuw-Guinea daadwerkelijk gerealiseerd werd. Onderweg kon nog veel gebeuren waardoor het plan spaak kon lopen; Australië kon bijvoorbeeld alsnog besluiten dat oostelijk Nieuw-Guinea permanent onder Australisch beheer moest blijven; Nederland kon op zijn beurt tot de conclusie komen dat het prudenter was om de Papoea’s in westelijk Nieuw-Guinea vervroegd te laten stemmen over hun politieke toekomst. Tot slot waren er nog de Papoea’s zelf. Er bestond ook een kans dat de Papoea’s van westelijk Nieuw-Guinea aan het einde van de rit bij het de te organiseren stemming, voor blijvende aansluiting bij Nederland zouden kiezen. Dat was een scenario, dat sterke overeenkomsten vertoonde met de *communauté*-filosofie van De Gaulle – en dat politici als Luns niet uit wilden vlakken.<sup>94</sup>

Uit de stukken blijkt dat Luns en KVP-commissie de Nederlands-Australische stappen richting de oprichting van een federatie vooralsnog vooral als *middel* beschouwden om te voorkomen dat het kabinet in het huidige tijdsgewricht ‘eerst recht van immobilisme [zou] kunnen worden beschuldigd’.<sup>95</sup> De hervormingspolitiek van de Fransen, Britten en Belgen en de onrust in Den Haag maakte het noodzakelijk om ook “iets” te doen – ook al had dat inhoudelijk nog weinig om het lijf. Bereidheid tonen om mee te bewegen met de staatkundige hervormingstrends die op dat moment in Afrika en de Caraïben gezet werden, was een poging om, naast de constructie van een deterrent, de steun van de bondgenoten én het thuisfront te behouden voor de harde lijn tegenover Indonesië. Zolang die koers gehandhaafd bleef, kon ook de optie ‘bestendiging van de Nederlandse soevereiniteit’ op tafel gehouden worden.

---

<sup>92</sup> NA, Archief Carl Romme, inv.nr. 92: De vergadering der commissie Nieuw-Guinea, 27/8/1958, p. 3. Om welke tegenprestatie het ging valt uit de hier onderzochte stukken niet op te maken. Wellicht gaat het om het geven van toestemming aan Japanse vissersbedrijven om in de wateren rond Nieuw-Guinea op tonijn te vissen. Zie: Van Poelgeest, *Japanse besognes*, 301.

<sup>93</sup> NA, Archief Carl Romme, inv.nr. 92: Schrijven Luns aan Romme, 29/8/1958.

<sup>94</sup> Luns zei het letterlijk in de Tweede Kamer eind december 1956. Nadat hij had gepleit voor de oprichting van een Melanesische federatie, voegde hij daaraan toe: ‘doch indien de bevolking van Nederlands Nieuw-Guinea zich t.z.t. bijvoorbeeld zou uitspreken voor aansluiting bij Indonesië of voor het behoud van speciale banden met Nederland, zoals ook de Rijksdelen in de West deze wens hebben geuit, dit door ons zou moeten worden eerbiedigd.’ Bron: HTK, 6/12/1956, p. 355.

<sup>95</sup> NA, Archief Carl Romme, inv.nr. 92: De vergadering der commissie Nieuw-Guinea, 27/8/1958, p. 5.



Er was echter nog een derde voorname reden waarom de hardliners aan Nieuw-Guinea vasthielden. Het ging om de vraag wat Nederland nog te winnen had bij overdracht aan Indonesië. Ook deze vraag speelde vanaf het begin een belangrijke rol in de overwegingen van de hardliners, maar werd (net als het ethische argument) in de late jaren vijftig opnieuw benadrukt als gevolg van de nationalisatie van de Nederlandse bedrijven in december 1957. Waar ging het anno 1958 nog om? De meeste politici (inclusief verschillende PvdA'ers) gingen ervan uit dat het maximaal haalbare een schadevergoeding was voor de benadeelde bedrijven, mogelijk in combinatie met een tijdelijke terugkeer van een deel van het (hogere) Nederlandse managementpersoneel. Dat wil zeggen: tot het moment dat de Indonesiërs zelf de knowhow hadden opgebouwd om ook die functies over te nemen.

Deze inschatting was geen nattevingerwerk, gebaseerd op een door rancune en frustraties gevoede weigering om de Nederlandse economische mogelijkheden in Indonesië serieus te nemen. Integendeel, deze pessimistische analyse was mede ingegeven door belangrijke vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. Dat blijkt uit de vergaderingen van de Nieuw-Guineacommissie die begin 1958 door de VVD was opgezet. Daarin discussieerden verschillende VVD-politici onder leiding van senator Harm Van Riel met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven over de te volgen koers. Het was met name de heer W.J. de Jonge van de Ondernemersraad voor Indonesië, tevens lid van de groep-Rijkens, die aangaf dat de 'beloning' voor de overdracht van Nieuw-Guinea beperkt zou zijn:

'Als wij naar de ondernemingen terug zouden kunnen, zouden we de klok niet terug kunnen draaien. De Indonesiërs zouden op onze stoelen blijven zitten. Maar: voor een jaar of tien zou mijns inziens een compromis mogelijk zijn: joint enterprise, management-fee-basis. Momenteel hebben zeer grote Nederlandse maatschappijen hun kebons afgeschreven. Maar die tien jaar zijn meegenomen, als het lukt.'<sup>96</sup>

*Tien jaar. Als het lukt.* Een dergelijk marginale winst was voor de VVD geen reden om van koers te veranderen. Commissievoorzitter Van Riel achtte het, los van strategische aspecten zoals de veiligheid van Australië (iets wat hem persoonlijk ter harte ging<sup>97</sup>) onverkoopbaar aan de achterban: de VVD, die Nieuw-Guinea en de Papoea's alsnog aan Soekarno uitleverde voor niets meer dan een fooi? Hij zag de koppen in de in liberale kring veel gelezen kranten *Trouw* en *De Telegraaf* al voor zich. 'Dat geeft weer repercussies,' aldus Van Riel.<sup>98</sup>

De weigering van de VVD om mee te buigen met het bedrijfsleven werd nog groter, toen De Jonge tijdens een nieuwe commissiebijeenkomst in mei 1958 zijn verwachtingen naar beneden bijstelde. Hij ging er nu van uit dat het Nederlandse management nog slechts voor een periode van vijf jaar zou kunnen terugkeren. En voegde daaraantoe dat 'de grootste kans daarvoor' zich zou voordoen 'als [de] rebellenregering (i.e. de tegenregering die de opstandelingen in Sumatra begin 1958 hadden uitgeroepen, BS) aan bod komt.'<sup>99</sup> Met die conclusie sloeg hij definitief de bodem onder zijn pleidooi voor een meer toegeeflijke houding tegenover Indonesië vandaan.

De hardliners hadden nooit veel op gehad met de stelling van het bedrijfsleven dat Nieuw-Guinea zo snel mogelijk geofferd moest worden, maar vanaf 1958 raakten zij ronduit geërgerd over het aanhoudende pleidooi van de Ondernemersraad en de groep-Rijkens. Drees bijvoorbeeld was er persoonlijk van overtuigd dat Soekarno, als hij al zou instemmen met de terugkeer van een deel van het bedrijfsleven in ruil voor de overdracht, zich niet aan zijn woord zou houden.<sup>100</sup> Hij '[begreep] niet,' zo zei hij in de ministerraad van 10 oktober 1958

<sup>96</sup> Na, Archief VVD, inv. nr. 248: Handgeschreven aantekeningen bijeenkomst Nieuw-Guineacommissie VVD, 1/2/1958.

<sup>97</sup> Van Esterik, *Bastion*, 137.

<sup>98</sup> Na, Archief VVD, inv. nr. 248: Concept Verslag bijeenkomst Nieuw-Guineacommissie VVD, 1/2/1958.

<sup>99</sup> Na, Archief VVD, inv. nr. 248: handgeschreven aantekeningen Nieuw-Guineacommissie, 10/5/1958.

<sup>100</sup> NIB/DB record 641: notulen ministerraad, 24/10/1958.

‘wat de ondernemers nog verwachten van [een] wijziging van het beleid ten aanzien van Nieuw-Guinea.’<sup>101</sup>

Tot slot blijkt ook nog dat er nog een vierde factor bepalend te zijn geweest voor de kosten-batenanalyse van de hardliners in de late jaren vijftig (en vroege jaren zestig). En dat was het feit dat Nederland, anders dan bijvoorbeeld Frankrijk en in mindere mate Groot-Brittannië, de financiële lasten die de tweede koloniale bezetting met zich meebracht makkelijk kon dragen. Sinds Lijphart zijn traumathese formuleerde, stellen historici graag dat Nederlands Nieuw-Guinea van begin tot het eind een netto lastenpost voor de Nederlandse staat was.<sup>102</sup> De ontwikkeling van die ‘gordel van moeras die zich slingert om een barre rots’, zoals oud-Hoge Commissaris in Indonesië Lamping het gebied eens omschreef, kostte Nederland jaarlijks tientallen miljoenen.<sup>103</sup> Het is een ogenschijnlijk sterk argument om de Nederlandse vasthoudendheid te diskwalificeren: overdracht leverde misschien weinig op, maar er was in ieder geval een netto-lastenpost mee afgeschreven.

Deze redenering gaat er echter aan voorbij dat Nederland de lasten nauwelijks voelde. Het ging vanaf medio jaren vijftig crescendo met de Nederlandse economie; de wederopbouw was nagenoeg voltooid en de kosten van de koloniale ontwikkelingspolitiek waren, ondanks dat zij in de tientallen miljoenen liepen, op de keper beschouwd klein bier. In de stukken van de KVP-commissie wordt dat letterlijk gezegd: ‘Het deficit van Nieuw-Guinea op de Nederlandse begroting [is] van geringe betekenis.’<sup>104</sup>

Dit gegeven was een niet te onderschatten rationale achter de Nieuw-Guineapolitiek van de hardliners: er was geld, en daarmee *tijd* en *mogelijkheid* om de status quo te handhaven en af te wachten of er zich niets iets zou voordoen op een van de verschillende fronten die in de kwestie samenkwamen (en elkaar beïnvloedden) en waardoor de kaarten anders konden komen te liggen: het thuisfront (de ontwikkeling van het Nederlandse politieke en publieke debat); het front Nieuw-Guinea (de opstelling van de Papoea’s en de verdere exploratie en delving van grondstoffen); het internationale front: de ontwikkelingen in koloniaal-Afrika, en de opstelling van de bondgenoten (met name waar het de deterrent en de NAVO-gentlemen’s agreement betrof); en *last but not least*: de interne politieke ontwikkelingen in Indonesië.

### *Toch een deal, maar met een ander Indonesisch regime*

Het zou een misvatting zijn om te stellen dat de hardliners geheel gekant waren tegen een deal met Indonesië. Dat waren de meesten van hen nooit geweest. Het was het kabinet-Drees-Van Schaik dat in 1949 en 1950 een compromis wilde sluiten, maar daarbij stuitte op de Indonesische alles-of-niets-houding. De Nederlandse compromisbereidheid was in de jaren daarop, als gevolg van de verdere opmars van de radicale krachten binnen het Indonesische politieke krachtenveld (Soekarno, de PNI en de PKI) aanzienlijk minder geworden, maar zij verstierf nooit helemaal. Ook in de late jaren vijftig en de vroege jaren zestig bleven hardliners als Luns, Drees en Romme bereid om met Indonesië tot een vergelijk te komen, zij het op voorwaarde dat er een meer gematigd of prowesters regime aan de macht kwam.

Vanaf begin 1958 kwam die optie zelfs nadrukkelijker naar voren, al sprak geen van de hardliners er publiekelijk over. Eerst als gevolg van de opstanden in Sumatra en Sulawesi en vervolgens (vanaf de tweede helft 1959) naar aanleiding van de oplopende spanningen tussen

---

<sup>101</sup> NIB/DB record 639: notulen ministerraad, 10/10/1958. Zie ook: Tarling, *Britain and the West New Guinea Crisis*, 137.

<sup>102</sup> Zie voor een overzicht van de kosten, opbrengsten en de door Nederland aangevulde tekorten van Nederlands Nieuw-Guinea: Lijphart, *Trauma*, 41. Zie verder bijvoorbeeld: Van Esterik, *Bastion*, 114; Jansen van Galen, *Afscheid van de koloniën*, 323.

<sup>103</sup> Hans Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 249.

<sup>104</sup> NA, Archief Carl Romme, inv.nr. 92: De vergadering der commissie Nieuw-Guinea, 27/8/1958, p. 3.

de PKI en de prowesterse elementen in het Indonesische leger.<sup>105</sup> Begin 1958 gaf Romme aan De Jonge (lid van de Ondernemersraad voor Indonesië) bijvoorbeeld te kennen dat hij in principe nog steeds bereid was om een deal met Indonesië te overwegen. De grote vraag die hem op dat moment bezighield was: ‘met wie gaan we praten?’<sup>106</sup> De politieke situatie in Indonesië, en tevens Sumatra was zo chaotisch, dat het onduidelijk was wie van de verschillende betrokken politici en militairen als representatief en valide gesprekspartner gezien kon worden. Ook Drees en Luns hebben ieder, achteraf, met zoveel woorden toegegeven dat zij een vergelijk met Indonesië hadden gezocht als er een ander regime aan de macht was gekomen.<sup>107</sup>

Overigens werd er niet alleen in de besloten kring van de Haagse politiek zo over gedacht, zo blijkt uit de berichtgeving van de Britse ambassade in Den Haag. Naar aanleiding van het debat over de motie-Burger in oktober 1958, schreef chargé d'affaires Gordon Etherington-Smith aan het Foreign Office dat ‘*public opinion generally seemed willing to wait and see whether a more moderate government might not emerge in Indonesia with which a settlement might be worth while*’.<sup>108</sup>

Aan wat voor vergelijk de hardliners dachten, is niet duidelijk. Concrete plannen zijn, voor zover bekend, niet opgesteld. Een ding was echter zeker: ook een meer gematigd of prowesters (generaals)regime zou de Indonesische claim niet laten vallen. Daarvoor was het idee dat Irian bij Indonesië hoorde, en daarmee de strijd voor het gebied, in de loop der jaren te belangrijk geworden voor de Indonesische publieke opinie en politiek, inclusief veel als gematigd of prowesterse te boek staande politici en militairen.<sup>109</sup> Toch leken de hardliners ervan uit te gaan dat een nieuw regime, meer dan de sterk door Soekarno gevormde en gedomineerde regering-Djuanda, bereid zou zijn om over zijn eigen schaduw te stappen en een compromis te zoeken dat ook recht deed aan de aan de kwestie verbonden economische, strategische en politieke belangen van de andere betrokken: Nederland, Australië, Papoea’s.

In het denken over de mogelijkheden die regime change bood, komt ook duidelijk de afkeer van de persoon Soekarno naar voren. En daarmee het vermeende rancune-element in de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek: volgens de traumathese een van de andere beruchte subjectief-psychologische drijfveren van de hardliners in Den Haag.<sup>110</sup> De afkeer die er in Nederland bestond jegens Soekarno moet zeker niet onderschat worden. De Indonesische president was voor veel Nederlanders het symbool van wat er, feitelijk sinds 1942, fout was gegaan in Indië en de Nederlands-Indonesische betrekkingen; de nationalisatie van de Nederlandse bedrijven had deze gevoelens van antipathie enkel versterkt.<sup>111</sup>

---

<sup>105</sup> NIB/DB record4680: Inlichtingenrapport G 193: Opschrift Berichtgeving Indonesië en NNG, 11/11/1959.

<sup>106</sup> Na, Archief VVD, inv. nr. 248: Handgeschreven aantekeningen bijeenkomst Nieuw-Guineacommissie VVD, 1/2/1958.

<sup>107</sup> **Zie voor Luns:** Kikkert, *De wereld volgens Luns*, 97; Van der Plas, *Ik herinner mij*, 102. **Zie ook voor Luns:** NA, Archief Joseph Luns, inv.nr. 675: Brief Herman van Roijen aan Luns, 23/1/1958; Brief Luns aan Herman van Roijen, 4/2/1958. **Zie voor Drees:** Drees, *Zestig jaar levenservaring*, 266; Tevens: NIB/DB record 7528: Memorandum E. H. van der Beugel aan M.P., 2/1/1958. NB. De biografen van Drees, Daalder en Geamers, zijn echter sceptisch over Drees’ uitlatingen hieromtrent. Zij laten echter de context, i.e. de mogelijkheid van regime change buiten beschouwing: Daalder en Gaemers, *Drees. Premier en elder statesman*, 221-223.

<sup>108</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 138.

<sup>109</sup> **Zie bijvoorbeeld:** NIB/DB record 7133: Schrijven minister Helders aan MP Drees, 28/1/1958: Psychologische oorlogsvoering van Indonesië tegen Nederland. Hierin schrijft Helders letterlijk over de Indonesische claim op Nieuw-Guinea: ‘zonder enige twijfel leeft deze claim bij alle Indonesiërs.’

<sup>110</sup> Lijphart, *Trauma*, 291. **Zie bijvoorbeeld:** De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 211-214; Esterik, *Bastion*, 93; Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 239; Jansen van Galen, *Afscheid van de koloniën*, 572 en *Ons laatste oorlogje*, 27. Hellema, *Buitenlandse politiek*, 209-210.

<sup>111</sup> **Zie bijvoorbeeld:** NA, Archief Carl Romme, inv.nr. 92: De vergadering der commissie Nieuw-Guinea, 27/8/1958, p. 5; Schrijven Luns aan Romme, 29/8/1958. **Zie ook:** Na, Archief VVD, inv. nr. 248: Aantekeningen bijeenkomst Nieuw-Guineacommissie VVD, 10/5/1958.

Het is echter de vraag in hoeverre het *rancune* was – en daarmee verbonden gevoelens van prestige en gekrenkte nationale trots en *amour propre* – die bepaalde dat de hardliners bleven weigeren om een vergelijk te zoeken met Soekarno, als de verpersoonlijking van het Indonesië dat niet meer met Nederland verder wilde. Dit lijkt toch meer te zijn ingegeven door een fundamenteel *gebrek aan vertrouwen* in de bereidheid van de Indonesische president om Nederland – en bijgevolg de Papoea's en Australië – een eerlijke deal te gunnen.<sup>112</sup>

De hardliners geloofden simpelweg niet dat Soekarno bereid was om een compromis te sluiten dat tegemoetkwam aan de Nederlandse wensen (genereuze schadevergoeding en, gedeeltelijke, terugkeer van de Nederlandse bedrijven in Indonesië, respect voor het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's en de strategische belangen van Australië, en bijgevolg het Westen) laat staan om eventuele afspraken daaromtrent in de praktijk gestand te doen. Zij waren er, feitelijk al vanaf 1950, van overtuigd dat Soekarno eropuit was om de Nederlandse invloed in de archipel tot een minimum terug te brengen, en de politiek die Indonesië sindsdien op aanvuren van de president gevoerd had, leek die analyse te bevestigen (zie hoofdstuk 2, 4,5). Zij trokken daaruit de conclusie dat het geen zin meer had om nog iets van hem te verwachten.

Het is van belang om er hier nogmaals op te wijzen dat ook dit gebrek aan vertrouwen in het Indonesië onder Soekarno niet typisch Nederlands was. Zoals we in hoofdstuk 5 hebben gezien, was het voor veel Amerikaanse, Australische en Britse beleidsmakers eveneens een belangrijke reden in te blijven zetten op de status quo: ook zij verwachtten geen – voor hen c.q. het Westen – “eerlijke” deal in ruil voor hun eventuele inzet voor de Indonesische claim op het betwiste gebied, althans zolang Soekarno en zijn geestverwanten en bondgenoten de Indonesische politiek bepaalden.

De regering-Eisenhower ging er niet van uit dat Soekarno, als dank voor Amerikaanse steun bij het bemachtigen van Irian, Indonesië in het westerse kamp zou scharen. Veel bij het dossier betrokken Amerikaanse ambtenaren achtten bovendien de kans reëel dat Indonesië onder Soekarno na het verkrijgen van westelijk Nieuw-Guinea zijn pijlen zou richten op andere gebieden in de regio – Brits Borneo en Sarawak, Portugees Timor of wellicht Australisch Nieuw-Guinea. Dat was tevens het bange vermoeden van de meeste Australische politici en ambtenaren. Ook de bondgenoten opteerden er daarom voor om Nederland (de facto) voorlopig te blijven steunen en – in het geval van de Amerikaanse en Britse regering – regime change in Indonesië (of Nederland) af te wachten.

En daar komen we bij de *bottom line* van de tactiek en Nieuw-Guineapolitiek van de hardliners in Den Haag in de late jaren vijftig en vroege jaren zestig: het was in de kern een *waiting game* geworden – een spel van afwachten, waarbij zij ondertussen meerdere sporen tegelijk volgden: een spoor liep via uitbreiding en verdieping van de Nederlands-Australische samenwerking richting een Melanesische federatie; een tweede spoor liep richting een versnelde ontwikkeling Nederlands Nieuw-Guinea alleen, al of niet vooruitlopend op een latere vereniging met Australisch Nieuw-Guinea en waarbij de Papoea's ook voor blijvende aansluiting bij Nederland konden kiezen; een derde spoor ten slotte liep naar “een” deal met “een” nieuw Indonesisch regime.

Het was een beleid gebaseerd op de gedachte dat Nederland er weinig mee te verliezen had. Het alternatief van de PvdA (en haar geestverwanten in confessionele en liberale kring): abandonnering en, naar alle waarschijnlijkheid, overdracht van westelijk Nieuw-Guinea aan Indonesië via een VN-trustschap, had de merites dat Nederland verlost werd van een netto-lastenpost en dat het niet verder werd meegesleurd in het brisante machtsspel tussen Oost en West in Azië. Het bood tevens de kans om de betrekkingen met Indonesië te herstellen. Dat was een lange weg, en zoals belangrijke vertegenwoordigers van het bedrijfsleven zelf al

---

<sup>112</sup> Zie bijvoorbeeld: NIB/DB record 7528: Memorandum E. H. van der Beugel aan M.P., 2/1/1958.

aangaven, was de klok niet meer terug te draaien. De Nederlandse economische (machts)positie in Indonesië was verloren, maar met tijd en geduld zouden Nederlandse bedrijven met hun kennis en contacten mogelijk weer een mooie positie kunnen opbouwen.

De hardliners redeneerden echter dat deze weg altijd nog gekozen kon worden. Zoals Luns in het voorjaar aan de Nederlandse ambassadeur in Australië, Lovink, schreef: overdracht brengt ‘ons op geen enkele wijze in een betere positie (...) dan wanneer de somberste voorstellingen (een (kleine) Indonesische invasie, en door de VN gedwongen overdracht, BS) zich zouden realiseren. In dit laatste geval is het einde immers toch ook afstand van het gebied.’<sup>113</sup>

Het handhaven van de harde lijn, zo redeneerden de hardliners, hield daarentegen de mogelijkheid open om met een nieuw regime een betere deal te sluiten, of de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek op een eervollere wijze te beëindigen. Het was in zekere zin het spiegelbeeld van de combinatie van beweegredenen die hen in 1950 deed besluiten om aan het gebied vast te houden. Toen ging het om het openhouden van kansen voor een nieuw koloniaal avontuur in Melanesië. Nu ging het, onder het motto “nee hebben we, ja kunnen we krijgen” om het openhouden van kansen om de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek zo gunstig mogelijk af te ronden.

Deze strategie had de nodige risico’s. Maar anders dan de PvdA vonden de meeste hardliners dat deze nog aanvaardbaar waren. Ze konden en moesten genomen worden: Nederland had een morele verplichting tegenover de Papoea’s en het eigen prestige; het had de financiële middelen en tevens een deterrent. Dat was, althans voor hen, voorlopig afdoende om de situatie aan te blijven zien. Dit werd vanaf 1958 het uitgangspunt van de kabinetten-Drees en –Beel en, vanaf mei 1959, van het kabinet-De Quay.

## HET KABINET-DE QUAY EN BELGISCH CONGO

Het was gedurende de regeerperiode van het kabinet-De Quay (1959-1963) dat de *scramble out of Africa* werkelijk vaart maakte en de wereld en de koloniale kwestie binnen een tijdsbestek van amper drie jaar voorgoed transformeerde. Binnen tien maanden na het aantreden van het nieuwe kabinet was het speelveld als gevolg van de plotselinge dekolonisatie van Belgisch Congo geheel veranderd; de strijd om het behoud van het koloniale stelsel in Afrika de Caraïben en de Pacific was honderdtachtig graden gedraaid richting de poging om dit stelsel zo snel doch gecontroleerd mogelijk te ontbinden. Deze ontwikkeling forceerde ook de Nederlandse hand in Nieuw-Guinea. Het kabinet-De Quay, mede aangespoord door de Kamer, zag zich genoodzaakt drastische maatregelen te nemen om zijn Nieuw-Guineapolitiek te redden.

Voordat we de Nederlandse beleidsmatige reactie op de nieuwe ontwikkelingen in Afrika bespreken, is het nodig om stil te staan bij de belangrijkste personen in het nieuwe kabinet. Hun visies en onderlinge (machts)verhoudingen waren in sterke mate bepalend voor de besluiten en de ontwikkeling van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek in de jaren 1959-1962 – en tevens voor de manier waarop er later op deze cruciale periode is teruggekeken; en daarmee ook voor de historiografie, meer in het bijzonder voor de bepalende vragen waarom het kabinet-De Quay ondanks de *scramble out of Africa* het spel zo lang zo hard bleef spelen, en in hoeverre daarbij (toch) sprake was van misleiding door Luns dan wel collectief zelfbedrog of internationaal-politieke naïviteit omtrent de te verwachten steun van de bondgenoten. Tegelijkertijd biedt de bespreking van hun onderlinge relaties een venster op de

---

<sup>113</sup> De Graaff en Wiebes, *Villa Maarheeze*, 168.

breder politieke verhoudingen in Den Haag en andere actoren die van belang waren voor de ontwikkeling van het bredere Nederlandse debat gedurende de laatste turbulente jaren van de tweede koloniale bezetting in westelijk Nieuw-Guinea: politieke partijen en ambtenaren.

#### HET KABINET-DE QUAY EN LUNS' BLUFFPOLITIEK

Het kabinet-De Quay werd gevormd na verkiezingen waarbij de Nieuw-Guineakwestie geen rol van betekenis speelde. De KVP kwam als grootste uit de bus en greep het resultaat aan om een coalitie te vormen zonder de PvdA. Het resultaat: een centrumrechtse regering met ARP, CHU en VVD.<sup>114</sup> Stuk voor stuk partijen die de harde lijn tegenover Indonesië wilden handhaven, ondanks groeiende twijfel in de eigen gelederen.

Het was die groeiende twijfel die ervoor zorgde dat er binnen het nieuwe kabinet vanaf het begin meer discussie was over de houdbaarheid van de bestaande koers. De eerste beweging achter deze discussie waren de ontwikkelingen in Afrika, zoals we zullen zien. Maar een belangrijke versterker was het feit dat er in het kabinet een aantal sceptici van de harde lijn had plaats genomen. De belangrijkste was wellicht de nieuwe premier: KVP-prominent Jan de Quay.

De Quay behoorde tot de minderheid van KVP'ers die hun bedenkingen hadden over de politiek die de hardliners voorstonden. Gevoelsmatig zat hij op de lijn van partijgenoten als De Graaf, en de PvdA'ers De Kadt en Goedhart: ook De Quay vond dat Nederland zich niet langer moest mengen in het machtsspel in Zuidoost-Azië; en dat er een manier gevonden moest worden om van Nederlands Nieuw-Guinea af te geraken, als het even kon in overleg met Indonesië en met waarborgen voor het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's.<sup>115</sup> De Quay had echter moeite om zijn visie naar voren te brengen. Hij was een onzekere man, die op het vlak van de buitenlandpolitiek nauwelijks ervaring had.

Met Luns had hij aanvankelijk weinig op. Tijdens de formatie wilde hij hem passeren voor de post van Buitenlandse Zaken. Hij beschouwde Luns – zoals meer sceptici van de harde lijn – niet ten onrechte als het voornaamste obstakel voor een spoedige oplossing van de Nieuw-Guineakwestie; in kringen van onvervalste voorstanders van overdracht gold Luns inmiddels als 'volmaakt ongeschikt voor onderhandelingen met Aziaten', zoals W.J. de Jonge van de Ondernemersraad voor Indonesië het plastisch verwoordde.<sup>116</sup>

In zijn poging Luns politiek uit te schakelen stuitte De Quay echter op de KVP-partijtop. Romme, Klompé en de gezaghebbende pater Beaufort verzochten hem met klem om Luns te handhaven. Ook ARP-leider Bruins Slot maakte zich hard voor het behoud van Luns.<sup>117</sup> Voor de hardliners van het eerste uur gold hij als dé man die alle ballen van het gelaagde macht-en-wachtspel dat de Nieuw-Guineakwestie geworden was in de lucht kon houden. Luns was de spil in de deterrent, de man met de contacten in Washington, Londen, Canberra, Parijs en Brussel; de enige ook met het prestige en de gave om de magere resultaten aan de achterban en de bredere publieke opinie in Nederland te verkopen. Na een persoonlijk gesprek met Luns

---

<sup>114</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 13-24.

<sup>115</sup> Meijer, *De Quay*, 287-299.

<sup>116</sup> Zie ook: Na, Archief VVD, inv. nr. 248: Handgeschreven aantekeningen bijeenkomst Nieuw-Guineacommissie VVD, 1/2/1958. NB: Het was een manifestatie van een breder levende "Luns-moeheid" in Den Haag. Ook met betrekking tot andere belangrijke dossiers als de Europese Integratie was er kritiek op de behoudende politiek die Luns voerde. Deze kritiek bleef eveneens onder de tafel, maar was niet minder fel. Volgens topdiplomaat Max Kohnstamm was er onder Luns spraken van een 'door en door fantasieloze troep' op Buitenlandse Zaken (Bron: Segers, *De Europese dagboeken van Max Kohnstamm*, 73.)

<sup>117</sup> Meijer, *De Quay*, 287-289. zie ook: Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 162-163; Duynstee, *Kabinetformaties*, 219; Maas, *Kabinetformaties 1959-1973*, 62, 385 – noot 43.

zou De Quay besluiten om hem toch op Buitenlandse Zaken te houden – en daarmee, *contre coeur*, om de harde lijn te handhaven. Zijn twijfels zou hij echter behouden.<sup>118</sup>

Mede als gevolg van De Quays bedenkingen jegens Luns is er in de literatuur het beeld gegroeid van een gespannen relatie tussen de twee bewindslieden, waarbij De Quay lange tijd niet tegen Luns op kon. Dit beeld is in grote lijnen bevestigd door de biograaf van De Quay, Cees Meijer.<sup>119</sup> Het is in zeker zin ook representatief voor de bredere analyse van Luns' optreden en verhouding tot het kabinet-De Quay en bijgevolg de Kamer in de jaren 1959-1962: juist omdat hij zo'n sterke minister was, waar niemand tegen op kon of durfde, ontstond er additionele ruimte voor Luns om het beleid naar zijn hand te zetten en kabinet en Kamer te manipuleren, dan wel mee te sleuren in zijn zelfbedrog omtrent de steun die Nederland van de bondgenoten mocht verwachten als de (militaire) situatie kritiek werd.<sup>120</sup>

Dit "bekende" beeld van de werkverhouding tussen Luns en De Quay (en bijgevolg het kabinet en de Kamer) beschrijft echter slechts een deel van de werkrelatie. Deze was in de praktijk complexer. Gaandeweg ontstond er ook ruimte voor nauwe samenwerking tussen minister en premier, die op momenten niet onderdeed voor die tussen Luns en Drees in de jaren 1952-1958. Juist in de fase dat de spanningen met Indonesië het kookpunt naderden, vanaf pakweg de zomer van 1961, vonden zij elkaar (zie hoofdstuk 7). Dit kwam mede omdat De Quay, zoals Meijer zegt, gaandeweg groeide in zijn rol van premier en crisismanager in de Nieuw-Guineakwestie.<sup>121</sup>

Een bijkomstigheid van dit groeiproces was echter dat hij meer feeling kreeg voor het spel van Luns. En voor het praktische feit dat het kabinet dankzij Luns ook veel voor elkaar kon boksen bij de bondgenoten, maar vooral veel kon verkopen aan het thuisfront. De Quay leerde deze *asset* die besloten lag in de persoon van Luns te waarderen én politiek te gebruiken. Zonder deze "herwaardering" van Luns door De Quay was deze niet in staat geweest om het spel tot in mei 1962 te domineren; een spel waarbij De Quay, anders dan (ook) zijn biograaf Meijer suggereert, vanaf de vorming van zijn kabinet volledig op de hoogte was van de risico's die eraan verbonden waren. Met name waar het de inhoud van de Amerikaanse, Britse en Australische steungaranties betrof.<sup>122</sup>

Om de discussies en spanningen in het kabinet-De Quay en de Kamer omtrent de houdbaarheid van de harde lijn tegenover Indonesië in de context van de *scramble out of Africa* op waarde te schatten, is het van belang om te benadrukken dat ook de (nieuwe) leden van dit kabinet volledig op de hoogte waren van het feit dat de Amerikaanse, Britse en Australische regering *niets* gegarandeerd hadden omtrent de verdediging van Nederlands Nieuw-Guinea. Zoals De Geus en Drooglever hebben aangegeven, heeft Luns wat dit cruciale punt betreft ook tegenover zijn medeministers in het kabinet-De Quay open kaart gespeeld.<sup>123</sup> Jan Willem Brouwer heeft bovendien in *Regeren zonder rood* laten zien dat Luns in deze jaren de Kamer – of in ieder geval de senaatscommissie Buitenlandse Zaken – eveneens en net als in de jaren 1958 'naar vermogen' informeerde.<sup>124</sup>

Wat de vermeende naïviteit dan wel het zelfbedrog van het kabinet en de Kamer als geheel aangaande de mogelijke bijstand van de bondgenoten betreft – iets wat Drooglever noch Brouwer uitsluit – kunnen we kort zijn: ook daarvan was geen sprake. De politieke top van de regerings- en de oppositiepartijen wist, zoals De Quay in oktober 1959 zelf stelde, dat er 'van

---

<sup>118</sup> Meijer, *De Quay*, 287-303; Gase, *Misleiding of Zelfbedrog*, 159; Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 162-163.

<sup>119</sup> Meijer, *De Quay*, 287-289, 293, 300, 302-303.

<sup>120</sup> Zie bijvoorbeeld: Ammerlaan, *Het verschijnsel Schmelzer. Uit het dagboek van een politieke teckel* (Leiden: A.W. Sijthoff 173) 100-108; Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 125; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 376-377.

<sup>121</sup> Meijer, *De Quay*, 286, 314.

<sup>122</sup> Meijer, *De Quay*, 303.

<sup>123</sup> De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 98-102; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 368.

<sup>124</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 238.

Amerikaanse zijde geen toezegging kan worden verwacht over steun die men zal geven omdat de Amerikanen de situatie willen beoordelen op het ogenblik dat steun nodig zal zijn.<sup>125</sup> Luns was nota bene de eerste die deze alleszins realistische inschatting achter de schermen verder bijstelde.

Een voorbeeld: in de beslotenheid van de Tweede Kamercommissie van Buitenlandse Zaken in mei 1960 sprak hij opnieuw openhartig over de inhoud van de deterrent en zijn twijfels omtrent de mogelijke militaire bijstand van de bondgenoten. Conny Patijn (PvdA) wilde omwille van de 'stijgende onrust in ons land (...) precies weten waar we aan toe zijn.' Luns antwoordde dat hij 'in september 1958 [in een] gesprek met Dulles [de] verzekering [had gekregen] dat [de] VS niet zal dulden dat Nederland wordt aangevallen.' Hij vertelde ook dat hij er bij de regering-Eisenhower op had aangedrongen om deze steuntoezeggingen meer te concretiseren, 'maar [dat bleek] niet mogelijk' aangezien de Amerikanen 'moeten denken om de [hun] invloed in Indonesië. De [Amerikaanse] zevende vloot [in de Pacific] wordt voortdurend op de hoogte gebracht.' Maar, zo vervolgde hij, 'wat koop je ervoor? Dan komt men op speculatief terrein – *who knows*. Maar [ik ben] nogal cynisch<sup>126</sup> tegenover [de] beloften van Amerika. Ze willen niets concreets doen. De politieke deterrent heeft [echter] gewerkt.'<sup>127</sup>

De wetenschap dat er *niets* zeker was, dat Nederland bij een daadwerkelijke *militaire* confrontatie met Indonesië evengoed alleen zou kunnen staan, vormde de achtergrond van de debatten en spanningen in het Kabinet, de verschillende politieke partijen, en vooral die tussen de oppositie en de regering in de jaren 1959-1962. Het was tevens een belangrijke reden waarom betrokkenen als De Quay vanaf de vorming van het kabinet zo twijfelden aan de wenselijkheid van het handhaven van de harde lijn.

De Quay had daarbij verschillende medestanders, hoewel aanvankelijk meer in gedachte dan in daad. Oudgediende Jelle Zijlstra (ARP), voorstander van (directe) overdracht aan Indonesië, werd opnieuw minister van Financiën en zou zich gaandeweg ontpoppen als een van de belangrijkste critici van Luns – sterker dan De Quay. Hij kreeg daarbij steun van onder meer de nieuwe CHU-minister van Justitie Albert Beerman, die eveneens zo snel mogelijk van Nederlands Nieuw-Guinea af wilde. Zij zouden zich echter pas vanaf de zomer 1961 werkelijk laten gelden – het moment dat er ook binnen de CHU en vooral de ARP discussie ontstond over de houdbaarheid van de harde lijn en de blufpolitiek die Luns en zijn medestanders in het kabinet voorstonden (zie ook hoofdstuk 7).

Luns' medestanders waren onder meer de KVP'ers Marga Klompé (Maatschappelijk Werk) en Theo Bot, de nieuwe staatssecretaris van Binnenlandse Zaken.<sup>128</sup> Bot kreeg, nadat bij de formatie besloten was om het ministerie van Zaken Overzee op te heffen, de verantwoordelijkheid over de nieuwe portefeuille 'aangelegenheden van Nederlands Nieuw-Guinea'. Voorts kon Luns rekenen op de steun van de VVD-ministers Simon Visser (Defensie), Henk Korthals (vicepremier, minister van Verkeer en Waterstaat en tevens minister belast met coördinatie aangelegenheden (betreffende) Suriname en de Antillen), Edzo Toxopeus (vice-premier en minister van Binnenlandse Zaken) en de nieuwe VVD-staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, Hans van Houten.<sup>129</sup>

---

<sup>125</sup> NIB/DB record 571: notulen ministerraad, 2/10/1959. Zie ook: record 559: notulen ministerraad 21/8/1959.

<sup>126</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4899: Commissie Buitenlandse Zaken, 8/6/1960. Van de bijeenkomsten van de Kamercommissie worden altijd twee verslagen gemaakt. Volgens het tweede, kortere verslag zou Luns niet het woord 'cynisch' hebben gebruikt, maar gezegd hebben: 'ben eerder nogal sceptisch' over de Amerikaanse steungarantie.

<sup>127</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4899: Commissie Buitenlandse Zaken, 8/6/1960.

<sup>128</sup> NIB/DB record 558: notulen ministerraad 7/8/1959; PREM II 4309: Telegram the Hague to Foreign Office, no. 177, 4/4/1962, en no. 178, 4/4/1962.

<sup>129</sup> PREM II 4309: Telegram the Hague to Foreign Office, no. 183, 5/4/1962; Segers, *Reis naar het continent*, 144.



Dan was er op de achtergrond nog Nico Blom, de invloedrijke regeringscommissaris voor Indonesië, tevens directeur-generaal Indonesië op het ministerie van Buitenlandse Zaken. Blom was een belangrijke souffleur van Luns, die hem voortdurend op het hart drukte om de *waiting game* te blijven spelen. Dat wil zeggen: om ongeacht de uiteindelijke militaire invulling, de Amerikaanse en Britse commitment aan de politieke deterrent te blijven cultiveren, zodat er tijd gekocht werd om *regime change* in Indonesië af te wachten – waarna er met een nieuw Indonesisch regime wellicht een betere deal gesloten kon worden over de toekomst van Nederlands Nieuw-Guinea en wellicht ook de terugkeer van een deel van het Nederlandse bedrijven (lees ook: de Nederlandse invloed) in Indonesië.<sup>130</sup>

De steun van deze en andere politieke en ambtelijke kopstukken (Romme, Oud, Tilanus, Bruins Slot, secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken Samuel van Tuyll van Serooskerken) zorgde ervoor dat Luns – tot aan mei 1962 – een sterke greep behield op de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek (zie ook hoofdstuk 7). Althans waar het de diplomatieke kant van het verhaal betrof. Het zou onjuist zijn om te stellen dat Luns alle aspecten van het dossier domineerde. Naar buiten toe gold hij als het gezicht van de harde lijn, en daarmee als de verpersoonlijking van het Nederlandse verzet tegen de overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea aan Indonesië.

Maar op verschillende andere vlakken, zoals de ontwikkeling en de verdediging van de kolonie, zetten anderen de toon: staatssecretaris Bot en minister Visser drukten ieder evenzeer hun stempel op het beleid, zoals we zullen zien. En zelfs op het diplomatieke vlak was Luns niet almachtig. Vanaf de zomer 1960 al werd hij door zijn collega's gedwongen om te gaan werken aan de internationalisering van de kwestie. Dat alles in reactie op de dekolonisatie van Congo – en haar gevolgen.

## BELGISCH CONGO EN DE WINDS OF CHANGE IN AFRIKA

Het kabinet-De Quay trad aan op het moment dat de ontwikkelingen in koloniaal Afrika wéér sneller gingen. De Gaulles vernieuwingen leidde eind december tot onrust in Afrika, met name in de Britse, Belgische en Portugese gebieden; ook in koloniën waar er tot dan toe nauwelijks sprake was van een roep om onafhankelijkheid, zoals Congo.<sup>131</sup> Die onrust werd nog versterkt op de zogenaamde Accra-conferentie in december 1958. Dit was een bijeenkomst in Ghana van Afrikaanse landen, losjes geënt op de Bandungconferentie die in 1955 in Indonesië was gehouden, en waarbij ook Afrikaanse vertegenwoordigers uit Franse, Britse en Belgische gebieden aanschoven. De Franse, Britse en Belgische regering leken er daarbij van uit te gaan dat, gegeven de vele hervormingen die zij op dat moment in hun gebieden introduceerden, deelname van Afrikaanse politici uit hun gebieden niet tot al te grote problemen zou leiden.<sup>132</sup>

Maar dat bleek een misrekening. De Accra-conferentie – die in Europa zelf (en anders dan de Bandung-conferentie) nauwelijks aandacht trok<sup>133</sup> – fungeerde als een aanjager van het nationalisme en onafhankelijkheidsstreven in subsahara-Afrika – zelfs in de landen die een

---

<sup>130</sup> NA, Archief Joseph Luns, map 233: Memo Z. aan M., 5/4/1961. Zie ook: NIB/DB record 7451: Schrijven N.S. Blom aan H. van Roijen, 23/2/1960.

<sup>131</sup> NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1955-1964, inv.nr. 19015: Memorandum nr. 23 DAM aan DGPZ en S., 2/3/1959. Zie ook: Jean Stengers, 'Precipitous Decolonization' 315, 326; Etambala, *De teloorgang van een modelkolonie*, 190-198; Stol, 'Trouwe koloniale bondgenoten', 90, 99; Michel, *Décolonisations et émergence du tiers monde*, 201.

<sup>132</sup> Van Bilsen, *Kongo*, 123; Etambala, *De teloorgang van een modelkolonie*, 129-134; Leo Zeilig, *Patrice Lumumba. Africa's Lost Leader* (London: Haus Publishing 2008) 69; HEK, Memoire van Antwoord 6/3/1959, p.

3.

<sup>133</sup> HEK, Memoire van Antwoord 6/3/1959, p.3.

paar maanden eerder nog voor participatie in de Franse communauté hadden geopteerd. In Belgisch Congo, tot dan een baken van rust, braken in januari 1959 ineens rellen uit en riepen demonstranten om onafhankelijkheid.<sup>134</sup>

De nieuwe ronde onrust in Afrika markeerde wellicht het belangrijkste kantelpunt in het denken over de koloniale kwestie in koloniaal Europa (Portugal uitgezonderd). Hoewel de Britse, Franse en de Belgische regering het niet van de daken schreeuwden, werd in de loop van 1959 duidelijk dat er een omslag in de lucht hing: in respectievelijk Groot-Brittannië, Frankrijk en België leken de meeste politici en bij het dossier betrokken ambtenaren tot de slotsom te komen dat het koloniale stelsel in Afrika niet langer met hervormingen in stand te houden was – en dat versnelde dekolonisatie ook in dit deel van de wereld de modus operandi moest worden.<sup>135</sup> Zelfs voor gebieden als Algerije: De Gaulle verklaarde in september 1959 dat de Algerijnen op termijn ook zelfbeschikkingsrecht zouden krijgen.<sup>136</sup>

Hun gedachten gingen daarbij nog uit naar geleidelijke machtsoverdracht, bij voorkeur aan brede prowesterse elites, maar de teneur was onmiskenbaar: het koloniale stelsel in Afrika zou sneller dan menigeeen in Europa en de VS in 1958 nog voor mogelijk hield, worden opgedoekt.<sup>137</sup> De tijdschema's die enkele maanden eerder als reëel golden voor zoiets vaags als 'politieke ontvoogding', zoals het dertigjarenplan voor Congo, zouden verder moeten worden ingekort en in de meeste gevallen eindigen in de onafhankelijkheid van een gebied. Hoe snel een en ander zou verlopen, bleef in 1959 echter nog onduidelijk; de meeste betrokken beleidsmakers binnen de Britse regering-Macmillan gingen 1970 losjes hanteren als algemeen richtpunt.

Het kabinet-De Quay was vast van plan om bij die nieuwe versnellingsronde aan te haken. Tijdens de formatie en de vorming van het kabinet-De Quay besloten de partijen dat de sociaaleconomische en vooral de politieke ontwikkeling van Nederlands Nieuw-Guinea verder opgevoerd moest worden.<sup>138</sup> Het was aan staatssecretaris Bot om een en ander te concretiseren.

Het voornemen wekte binnen de Australische regering-Menzies de nodige frustratie. De wens om de nieuwe ontwikkelingstrend in Afrika te volgen, werd door premier Menzies zelf bestempeld als 'irreëel'.<sup>139</sup> Toch zouden hij en zijn medeministers het kabinet-De Quay buiten het geuite ongenoegen weinig in de weg leggen. Zij hadden zich er inmiddels mee verzoend dat de introductie van nieuwe hervormingen in westelijk Nieuw-Guinea, naast de deterrent, een absolute voorwaarde was geworden om Nederlander als buffer in Melanesië te houden (zie ook hoofdstuk 5).

Bots plannen om de ontwikkeling van Nieuw-Guinea te versnellen, moesten echter al worden bijgesteld nog voordat ze de tekentafel goed en wel verlaten hadden.<sup>140</sup> In januari verraste de Belgische regering-Eyskens de wereld met het nieuws dat Congo al op 30 juni 1960 een onafhankelijke staat zou zijn. Dit was voor de Europese koloniale partners, alsmede

<sup>134</sup> Jean Stengers, 'Precipitous Decolonization' 315, 326; Etambala, *De teloorgang van een modelkolonie*, 190-198; Stol, 'Trouwe koloniale bondgenoten,' 90, 99.

<sup>135</sup> NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1955-1964, inv.nr. 15989: Memorandum DAM aan S, nr. 129, 28/11/1959; Schrijven ambassadeur L. Noë (Monrovia) aan ministerie, nr. 2609/548, 25/11/1959; Schrijven ambassadeur L. Noë (Monrovia) aan ministerie, nr. 2776/593, 24/12/1959.

<sup>136</sup> Grimal, *Decolonisation*, 389-390; ABZ (Den Haag) Departementaal Archief, GS 1955-1964, 9II.0, map II77 : Codebericht Beyen 358 aan ministerie, 18/9/1959.

<sup>137</sup> Jean Lacouture, *De Gaulle*, 240-241; Hyam, 'Introduction,' CGEE 1957-1964, xxxviii; NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1955-1964, inv.nr. 15989: Memorandum DAM aan S, nr. 129, 28/11/1959; Schrijven ambassadeur L. Noë (Monrovia) aan ministerie, nr. 2609/548, 25/11/1959

<sup>138</sup> NIB/DB record 5503: Memorandum no. 45 DOA aan S, 12/6/1959; NIB/DB record 533: notulen ministerraad 3/7/1959; NIB/DB record 129: notulen ministerraad 8/1/1960. Zie ook : Meijer, *De Quay*, 290.

<sup>139</sup> NIB/DB record 5503: Memorandum no. 45 DOA aan S, 12/6/1959; NIB/DB record 533: notulen ministerraad 3/7/1959.

<sup>140</sup> NIB/DB record 129: notulen ministerraad 1/8/1960.

voor de Amerikaanse regering-Eisenhower, een even onverwachte als onaangename verrassing. Geen van hen durfde het Belgische besluit openlijk te bekritisieren, maar de teneur van de interne discussies, alsmede die in de diplomatieke wandelingen, was uiterst kritisch. In de eerste plaats vonden de meeste betrokken beleidsmakers de Belgische zet ronduit onverantwoordelijk, gegeven de lage ontwikkelingsgraad van Belgisch Congo – het land telde bijvoorbeeld nog geen twintig universitair opgeleiden.<sup>141</sup>

Een tweede belangrijk element in de kritiek was dat de Belgische actie ook de eigen koloniale hand forceerde. De Nederlandse ambassadeur in Londen, Baron A.W.C. Bentinck van Schoonheten, meldde bijvoorbeeld dat de Britse regering ‘geBelgd [is] over de snelle onafhankelijkheidsverlening door België aan de Congo aangezien de Britten in deze plannen van tevoren in het geheel niet zijn gekend, temeer daar een en ander natuurlijk zijn weerslag kan hebben op de Britse plannen voor Oost Afrika, bijvoorbeeld het feit dat het kiesrecht aan Congolese blanken werd ontzegd.’<sup>142</sup>

Een weerslag op de Britse koloniale politiek had het zeker. Tijdens een toer door Afrika in januari en februari 1960 kondigde premier Macmillan aan dat Groot-Brittannië mee zou buigen met de *winds of change* die door het continent waaiden. Om enige controle op de ontwikkelingen te kunnen behouden, noemde hij nog geen termijnen, maar zijn speech maakte duidelijk dat ook Groot-Brittannië de tijdschalen voor de dekolonisatie van zijn resterende koloniën op het continent verder zou opvoeren.<sup>143</sup> Datzelfde gold voor Frankrijk. De Gaulle gaf aan dat hij de landen die dat wilden niets in de weg zou leggen, als zij alsnog uit de *communauté* wilden stappen.<sup>144</sup>

Ondanks grote bedenkingen over de wijsheid van de Belgische dekoloniatiepolitiek, bestond er ook in Den Haag over praktisch de gehele linie het besef dat Nederland mee moest bewegen met de nieuwe versnelling die de koloniale partners in Afrika inzetten.<sup>145</sup> Illustratief waren de Tweede Kamerdebatten over de begroting van Buitenlandse Zaken die in februari 1960 gehouden werden. Op de SGP na drongen alle partijen aan op actie. De PvdA verzocht bij monde van woordvoerder Conny Patijn het kabinet opnieuw om werk te maken van trustschap voor Nederlands Nieuw-Guinea. Volgens Patijn was er ‘periculum in mora (...) Denkt aan de Congo; denkt eraan hoe gemakkelijk de internationale positie van Nieuw-Guinea U uit de hand kan lopen!’<sup>146</sup>

---

<sup>141</sup> Stengers, ‘Precipitous Decolonization,’ 311-312. **Zie voor de Nederlandse reactie:** Bart Stol, Trouwe koloniale bondgenoten,’ ; tevens: NA, archief ministerie van Buitenlandse Zaken 1955 – 1964, inventaris nr 16007 ‘Nederlandse reacties op de RTC 1960’: Memo DAM (nr. 27) aan S, via DBI, Z, DGPZ, 11 maart 1960. **Zie voor de Britse reactie: Zie voor de Amerikaanse reactie:** Meriwether, ‘Africa and the Eisenhower Administration,’ 189. Zie ook: Kent, ‘The US and Black Africa, 1945-63,’ in: David Ryan and Victor Pungong (eds.), *The United States and Decolonization. Power and Freedom* (London: Macmillan Press 2000) 177-178.

<sup>142</sup> Archief ministerie van Buitenlandse zaken, postenarchief Parijs, archief Geheime Stukken 1954-1964, dossier 1751: OCB Bentinck 58 aan ministerie 18/2/1960

<sup>143</sup> Hyam, *Britain's Declining Empire*, 257-260: De Afrikaanse toer van Macmillan was als in december 1959 gepland. In diezelfde maand werd, bij het voorbereiden van de speeches door zijn naaste medewerkers en adviseurs, ook al de beroemde frase *winds of change* gemunt: voor bekend werd dat Belgisch Congo al per juni 1960 onafhankelijk zou worden. Niettemin was het de dekolonisatie van Belgisch Congo die de aan de metafoor zijn lading en zeggingskracht gaf.

<sup>144</sup> NA, Codearchief ministerie van Buitenlandse Zaken 1955-1964, inv.nr. 15989: Memorandum DAM aan S, nr. 129, 28/11/1959; Schrijven ambassadeur L. Noë (Monrovia) aan ministerie, nr. 2609/548, 25/11/1959; map 15993: Schrijven consul-generaal E. Boreel aan ministerie nr. 698/104, 29/2/1960; Michel, *Décolonisations et émergence du tiers monde*, 201; Bouche, *Histoire de la colonisation française*, 484-485; Thomas, Moore, Butler, *Crises of Empire*, 176.

<sup>145</sup> NIB/DB record 150: notulen ministerraad 7/6/1960. Zie voor de KVP: HTK, 29/3/1960 p. 2405 (De Graaf). Zie voor de CHU, HTK, 29/3/1960 p. 2414-2415 (Van de Wetering). Zie voor de ARP: HTK, 30/3/1960 p. 2434 (Bruin Slot). Zie voor de SGP: HTK, 30/3/1960 p. 2435 (Van Dis). Zie voor de VVD: HTK, 30/3/1960 p. 2455 (Stoffels-van Haften).

<sup>146</sup> HTK, 2/2/1960, p. 618-619. Zie ook: HTK, 29/3/1960, p. 2417-2422 (De Kadt).

Het voorstel werd opnieuw door de regeringspartijen afgewezen. Maar dat liet onverlet dat zij er bij het kabinet op aandrongen om, zoals ARP-woordvoerder Barend Biesheuvel het verwoordde, gezien ‘de stormachtige ontwikkeling die zich in de wereld voltrekt (...) nog eens op een hoger versnelling’ over te schakelen bij de ontwikkeling van het gebied.<sup>147</sup>

### *Het tienjarenplan van Bot*

Bot en het kabinet hadden geen aansporing nodig om de ontwikkeling van Nederlands Nieuw-Guinea verder op te schalen.<sup>148</sup> In maart presenteerde Bot bij de begrotingsbespreking voor Nederlands Nieuw-Guinea een plan waarmee hij de Papoea’s van Nederlands Nieuw-Guinea binnen tien jaar wilde klaarstomen voor een volksraadpleging over de politieke toekomst van het gebied.

Het tienjarenplan kondigde een reeks nieuwe investeringen aan in onderwijs, economie en bestuur. Zo werd er vaart gezet achter de instelling van een Nieuw-Guineeraad: een proto-regering voor westelijk Nieuw-Guinea, die al op korte termijn (de precieze datum moest nog vastgesteld worden) gedeeltelijke bestuursverantwoordelijkheid zou moeten krijgen. De Nederlandse gouverneur behield – zeker tot aan 1970 – nog belangrijke vetorechten, maar de Papoea’s kregen na de inauguratie van de Raad directe inspraak in verschillende politieke aangelegenheden. Verder werden oudere plannen voor de oprichting van een Papoeaverdedigingskorps versneld doorgevoerd. Dit corps moest de veiligheid van het land waarborgen als de Nederlandse vlag omstreeks 1970 gestreken zou worden.

Tien jaar: het was een richtpunt, geen vastgestelde datum. Mocht het schema te optimistisch blijken, dan kon de datum verschoven worden. Het plan preludeerde ook op geen enkele wijze op de uitkomst van de te houden volksraadpleging; alle opties bleven op tafel: onafhankelijkheid, al of niet als een tussenstop naar een uiteindelijke eenwording met oostelijk Nieuw-Guinea en (eventueel) andere eilandengroepen in de regio; of aansluiting bij Nederland – en zelfs bij Indonesië, althans in theorie.<sup>149</sup>

Desalniettemin was het een buitengewoon ambitieus plan. Er wachtte Nederland nog een Herculestaak in westelijk Nieuw-Guinea, dat niet veel meer ontwikkeld was dan in 1956. Er was weliswaar een kleine elite van enkele honderden Papoea’s die meestal kweekschool hadden genoten, en die betrekkelijk snel bij het bestuur betrokken kon worden, of dat op districtsniveau al waren. Maar tegelijkertijd waren nog zo’n 320.000 van de in totaal 700.000 Papoea’s niet of nauwelijks in aanraking geweest met het Nederlandse bestuur, met name in de dichte binnenlanden. Toch gokten Bot en het kabinet erop dat tien jaar genoeg was om in ieder geval de Papoeaelite uit te breiden en klaar te stomen om de meeste taken van Nederlandse ambtenaren over te nemen, zodat het Nederlandse bestuur zich rond 1970 eventueel (gedeeltelijk) kon terugtrekken.<sup>150</sup>

---

<sup>147</sup> HTK, 3/2/1960, p. 660-661. Zie verder: **voor de CHU**: HTK, 3/2/1960 p. 653 (Van de Wetering); HTK, 29/3/1960 p. 2416-2419 (Van de Wetering). **Zie voor de ARP**: HTK, 3/2/1960 p. 660-661 (Biesheuvel); HTK 30/3/1960, p. 2432, 2434 (Bruins Slot); Coerts, *De A.R.P. en Nieuw-Guinea*, 51 – noot 50. **Zie voor de KVP**: HTK, 3/2/1960 (Blaisse); HTK, 29/3/1960 p. 2404-2406 (De Graaf); **Zie voor de VVD**: HTK, 2/2/1960, p. 624 (Stoffels-Van Haaften); **Zie voor de SGP**: HTK, 3/2/1960, p. 667 (Zandt). Zie ook: Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 169-170.

<sup>148</sup> NIB/DB record 129: notulen ministerraad 1/8/1960; record 5122: Codebericht celer 42 aan Canberra 29/4/1960.

<sup>149</sup> NIB/DB record 135: notulen ministerraad 19/2/1960; record 136: notulen ministerraad 26/2/1960; record 5008: Persdocumentatie, 16/2/1960.

<sup>150</sup> NIB/DB record 4410: Nota Th. H. Bot: partiële herziening Bewindsregeling N.G., 21/3/1960; record 4477: Nota inzake doelstelling en taak van Nederland met betrekking tot Nederlands-Nieuw-Guinea, nr. G.S. 2448/Geheim, 26/3/1960; record 5122: codebericht celer 42 aan Canberra 29/4/1960; record 129: notulen ministerraad 1/8/1960; record 136: notulen ministerraad 19/2/1960; record 137: notulen ministerraad 4/3/1960;

## DE AFFAIRE-DOORMAN: NEDERLAND GEÏSOLEERD?

De vraag is gerechtvaardigd in hoeverre het realistisch was om, na het precedent dat de Belgische regering-Eyskens met de dekolonisatie van Congo zette, nog voor pakweg tien jaar aan Nederlands Nieuw-Guinea (c.q. de *waiting game*) vast te willen houden. Zeker, Nederland was anno 1960 niet de enig overgebleven koloniale macht. Frankrijk zag in de loop van 1960 het ene na het andere land de *communauté* verlaten, maar de regering-De Gaulle hield voorlopig nog vast aan Algerije en verschillende kleinere gebieden in Zuid-Amerika, de Caraïben en Afrika (Djibouti, Réunion). De Britse regering had eveneens aangekondigd dat zij haar dekolonisatiebeleid zou versnellen – en toonde dat door onder meer Nigeria volledig onafhankelijk te laten worden – maar probeerde tegelijkertijd om enige voorzichtigheid te betrachten voor wat betreft haar koloniën in oostelijk en zuidelijk Afrika. Deels omwille van de lage “ontwikkelingsgraad” van de meeste van deze gebieden, en tevens omdat de blanke kolonisten aldaar zich bleven verzetten tegen elk op Congo gebaseerd scenario.

Voorts was er nog Portugal, dat geen krimp wenste te geven waar het de ontvoogding van zijn Afrikaanse koloniën en tevens zijn gebieden in Azië betrof: Maçao, Goa en Portugees Timor. Tot slot bleven er nog verschillende Europese koloniën in de Caraïben, Azië en de Stille Oceaan; met name in die laatste regio maakte geen van de aldaar actieve koloniale machten – Frankrijk, Groot-Brittannië, Australië, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten – aanstalten om hun gebieden snel los te laten. Vergeleken bij het zeer voorzichtige ontwikkelingsbeleid dat bijvoorbeeld de Australiërs of de Britten nog voerden in respectievelijk Australisch Nieuw-Guinea en de Britse Salomoneilanden, was het Nederlandse tienjarenplan voor Nederlands Nieuw-Guinea buitengewoon vooruitstrevend – een voorbeeld zelfs dat de koloniale partners inspireerde dan wel dwong tot volgen (zie beneden).<sup>151</sup>

Maar toch. De Nederlandse positie was er door de dekoloniatiegolf in Afrika niet sterker op geworden. Nederlands Nieuw-Guinea lag meer dan de andere overgebleven koloniën in de gevarenzone; in een ‘stormhoek van Oost-Azië,’ zoals minister Suurhoff het in 1958 verwoordde. In de eerste plaats als gevolg van de Indonesische claim op het gebied – en de mogelijke bereidheid van Indonesië om die claim desnoods met geweld te doen gelden. Daarnaast was de veiligheid van de Nederlands Nieuw-Guinea meer dan welke andere kolonie afhankelijk van de steun van bondgenoten. Het was zeer de vraag in hoeverre zij in een tijdperk waarin zo snel mogelijke abandonnering feitelijk de maat geworden was, bereid bleven om de status quo en daarmee de Nederlandse claim op het gebied te verdedigen – zeker als dit betekende dat de betrekkingen met Indonesië in de context van de Koude Oorlog mogelijk nog een decennium of langer gespannen bleven, en wellicht nog zouden oplopen.

De meeste historici zijn dan ook sceptisch over het realiteitsgehalte van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek na 1960: indachtig de traumathese was het volgens hen überhaupt al onverstandig om eraan te beginnen, maar in 1960 werd het voor de goede verstaander duidelijk dat het wel zeer lastig zou worden om de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek gunstig af te ronden (lees: om het gebied uit handen van Indonesië c.q. Soekarno te houden). Maar, om de traumathese te parafraseren, het merendeel van de Nederlandse betrokkenen verstond de tijd niet goed, verblind als ze waren door hun vermeende (subjectieve) rancune

---

record 141: notulen ministerraad 1/4/1960. Zie ook: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 293-294, 382-383, 495-496; Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 165-167.

<sup>151</sup> NIB/DB record 4135: Schrijven H.C. Smith aan ministerie nr. 584/224, 22/4/1960.

jegens Soekarno en rotsvaste geloof in de strijd voor het zelfbeschikkingsrecht – en een zeker vertrouwen in de door Luns losgepeuterde Amerikaanse en Britse “steungaranties”.<sup>152</sup>

Het kabinet-De Quay ging zelfs zover om in 1960 de verdediging van Nederlands Nieuw-Guinea verder op te voeren. Om de wereld te tonen dat Nederland vastberaden bleef om zijn nobele koloniale taak te vervullen, stuurde het de trots van de Nederlandse marine, vliegekampschip *Karel Doorman*, vergezeld van enkele kleinere schepen naar Azië. Het smaldeel moest middels vlagvertoon de blijvende Nederlandse presentie in de regio onderstrepen en tegelijkertijd versterkingen afleveren in Nieuw-Guinea.

De uitzending van de *Doorman* leidde echter tot nieuwe spanningen met Indonesië, dat in augustus 1960 de betrekkingen met Nederland verbrak. De actie leidde ook tot spanningen met de bondgenoten, de VS voorop. De regering-Eisenhower was zeer gepikeerd over de Nederlandse manoeuvre die de Nieuw-Guineakwestie, te midden van de *scramble out of Africa*, weer in alle hevigheid op de kaart zette – inclusief de ermee verbonden strategische complicaties in de context van de Koude Oorlog.

De VS, Groot-Brittannië en prowesterse landen in de regio als de Filipijnen en Japan weigerden het vlagvertoon publiekelijk te steunen. Daarmee kwam hoegenaamd pijnlijk bloot te liggen dat de deterrent weinig voorstelde. Volgens de meeste historici was het de reis van de *Doorman* die duidelijk maakte dat, in de woorden Drooglever ‘de internationale positie van Nederland precair was’.<sup>153</sup> Met name de opstelling van de Amerikaanse regering ‘ten tijde van de reis van de *Karel Doorman* [was] alles behalve geruststellend’, aldus Drooglever.<sup>154</sup>

Duco Hellema gaan nog een stap verder.<sup>155</sup> Hellema concludeert op basis van uitgebreider onderzoek in Amerikaanse en Britse archieven dat de *Doorman*-affaire het ehech van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek aantoonde. Hij noemt het sturen van versterkingen een ‘wanhoops-maatregel (...) gezien de internationaal-politieke omstandigheden en mogelijke consequenties.’<sup>156</sup> De manoeuvre deed ‘alle diplomatieke winst die in de periode medio 1958 tot medio 1959 was behaald teniet.’<sup>157</sup> De *Doorman*-affaire toonde, aldus Hellema, dat Nederland, ‘er alleen voor stond’.<sup>158</sup>

Dat het kabinet-De Quay met steun van de meerderheid van de Kamer vervolgens zijn ontkenningsoefening nog eens twee jaar volhield, is bijgevolg weer een sterk argument voor de vermeende naïviteit en het gebrek aan internationaalpolitieke realiteitszin (dan wel de vermeende manipulatieve talenten van meestermisleider Luns) die politiek Den Haag parten speelde. En daarmee voor de traumathese – en het vermogen van die these om zichzelf onder alle omstandigheden te voeden en te bevestigen.

Maar wie de Amerikaanse en Britse bronnen nader beschouwt, moet stellen dat de conclusies van Hellema overtrokken zijn. Voorts blijkt dat ook het alleszins mildere oordeel van Drooglever te pessimistisch is. Vooropgesteld: de *Doorman*-affaire deed de Nederlandse positie op Nieuw-Guinea zeker geen goed; zij droeg bij aan groeiende twijfel in zowel Washington als Den Haag aan de houdbaarheid van de harde lijn tegenover Indonesië, zoals we verderop in dit hoofdstuk zullen zien. Maar tegelijkertijd bleef er veel bij het oude, met name waar het de cruciale kwestie van de deterrent betrof. Sterker nog: de *Doorman*-affaire

---

<sup>152</sup> Zie onder meer: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 368-369; Brouwer, *Regeren zonder rood*, 155, 239; De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 125-126; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 352; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 384-390; Hellema, *De Doorman*, 188; Penders, *The West New Guinea Debacle*, 330

<sup>153</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 381. Vergelijk: Brouwer, *Regeren zonder rood*, 239.

<sup>154</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 723.

<sup>155</sup> Penders, *The West New Guinea Debacle*, 330..

<sup>156</sup> Hellema, *De Karel Doorman*, 79, 89. Zie ook: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 351-354.

<sup>157</sup> Hellema, *De Karel Doorman*, 187.

<sup>158</sup> Hellema, *De Karel Doorman*, 110-111, 185-188.

was de eerste echte testcase voor deterrent. En die werd te midden van de *scramble out of Africa* goed doorstaan.

## VERSTERKINGEN NAAR NIEUW-GUINEA

Eerst de vraag waarom het kabinet-De Quay versterkingen naar Nieuw-Guinea stuurde in 1960, zo vlak na de aangekondigde dekolonisatie van Belgisch Congo. Was dat een wanhoopsdaad, zoals Hellema meent? Dat is al te scherp gesteld. Weinig historici gaan zo ver; alleen Van der Maar en Meijer nemen het oordeel over.<sup>159</sup> De Geus noemt het versterken van de verdediging op Nieuw-Guinea daarentegen ‘evenwichtig en juist’ en weet zich daarin belangrijke mate gesteund door de militaire historici Van Holst Pellekaan, De Regt en Bastiaans, en Drooglever.<sup>160</sup> Begrijpelijk was het versturen van versterkingen in ieder geval, zeker als we deze in de context van de *waiting game* plaatsen. Het ging in de kern om een tactische zet, bedoeld om deze strategie vol te kunnen houden. Voorlopig althans.

Wat was het geval: de Nederlandse verdediging in Nieuw-Guinea was anno 1960 niet adequaat meer. Dat was het feitelijk al niet meer vanaf medio 1958, het moment dat ook de VS en Groot-Brittannië wapens gingen leveren aan Indonesië. Maar in 1960 was de dispariteit tussen de Nederlandse en Indonesische strijdkrachten onverantwoord groot geworden. De Nederlandse marine – het legeronderdeel dat verantwoordelijk was voor de verdediging van de kolonie – was tot niet veel meer in staat dan het neutraliseren van kleine infiltraties van zo’n 1000 à 1500 man (zie hoofdstuk 5).<sup>161</sup> En dat terwijl het Indonesische leger inmiddels in staat leek tot een grotere en meer complexere “kleine invasie”: een operatie die bijvoorbeeld ook op luchtsteun kon rekenen (dit dankzij de voortschrijdende training van Indonesische piloten door Russische, Britse en Amerikaanse adviseurs).<sup>162</sup>

Daar kwam nog bij dat Chroesjtsjov Indonesië, na een meerdaags staatsbezoek in februari 1960, nieuwe kredieten had toegezegd om wapens te kopen in het Oostblok. Generaal Nasution zei die kans te willen benutten, mede met het oog op een eventuele verovering van Nederlands Nieuw-Guinea.<sup>163</sup> Het zou nog enige tijd duren voordat de nieuwe aankopen gedaan en geleverd waren (en er genoeg militairen getraind waren om ook dat materiaal in te zetten). Maar het vooruitzicht dwong Nederland om aan de langere termijn te denken en er iets tegenover te zetten. Mocht Indonesië met een jaar of twee besluiten om toch een grote, “echte” aanval annex verovering te wagen, dan moest de marine in staat zijn om, in de woorden van minister van Defensie Visser, zelf de eerste klap op te vangen en ‘hulpverlening door bondgenoten (Amerika) mogelijk te maken’.<sup>164</sup>

Enige aanwijzingen dat die aanval er op termijn daadwerkelijk zou komen, waren te vinden in het feit dat Indonesië het aantal infiltraties van Nederlands Nieuw-Guinea opvoerde. Steeds vaker werden groepjes militairen per boot op de kust afgezet om informatie te

---

<sup>159</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 351-354.

<sup>160</sup> De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 127; R.E. van Holst Pellekaan en I.C. de Regt-J.F. Bastiaans, *Patrouilleren voor de Papoea's. De Koninklijke Marine in Nederlands Nieuw-Guinea 1945-1960* (Amsterdam: De Bataafsche Leeuw 1989) 99-101; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 369-370.

<sup>161</sup> Zie voor Defensie en de inlichtingendiensten: De Graaff en Wiebes, *Villa Maarheeze*, 167; Hellema, *De Karel Doorman*, 47, 81-85; De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 116-178.

<sup>162</sup> NIB/DB record 129: notulen ministerraad, 8/1/1960; record 5093: Memorandum Defensie: Resumé betreffende de defensie van NNG, 17/3/1960. Zie ook: De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 122; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 369.

<sup>163</sup> Longmire, *Soviet Relations with South East Asia*, 66; NIB/DB record 137; Notulen ministerraad, 4/3/1960. Zie ook: FRUS, 1958, Vol. 17, no. 244, p. 472-473: Editorial Note.

<sup>164</sup> NIB/DB record 129: notulen ministerraad 1/8/1960. Zie voor de CHU: HTK, 29/3/1960, p. 2417 (Van de Wetering). Zie voor de VVD: HEK, 21/4/1959, p. 30 (Van Riel); Duynstee, *Nieuw-Guinea*, 285-288.

verzamelen over de Nederlandse posities en troepensterkte en tevens om (vergeefs) te proberen om de Papoea's tegen de Nederlandse "bezetter" op te zetten.<sup>165</sup>

Dramatisch was het allemaal echter nog niet. Het sturen van troepen was in de eerste plaats een logische, door de omstandigheden gedwongen follow-up van het beleid waartoe feitelijk al onder Beel besloten was (zie hoofdstuk 5). Het ging in essentie om het kopen van tijd, om het Indonesië lastiger te maken om een kleine aanval (om de kwestie op de agenda van de VN te kunnen zetten) uit te voeren, en tevens om de prijs die Indonesië zou betalen voor een echte invasie te vergroten. Dit mede in de hoop dat er ondertussen "iets" zou veranderen in de politieke machtsverhoudingen in Indonesië dat kansen bood om de patstelling in de Nieuw-Guineakwestie op een voor Nederland gunstiger wijze te doorbreken.

Tot zover de inhoud. Waar het in de affaire van de versterking van Nieuw-Guinea uiteindelijk om draaide – en misging – was de vorm. Meer in het bijzonder het besluit van het kabinet-De Quay om een deel van de versterkingen met behulp van het enige Nederlands vliegkampschip te versturen. Dit was in de eerste plaats ingegeven door praktische overwegingen: met behulp van dit immense schip kon er snel en – typisch Nederlands – betrekkelijk goedkoop een eerste lading militair materieel worden overgebracht; met de *Doorman* in Azië werd bovendien wat tijd gekocht om verdere versterkingen via andere routes over te brengen – zolang de *Doorman* in de buurt was, was Nieuw-Guinea immers meer dan afdoende beschermd.<sup>166</sup>

Daarnaast leek het sturen van de *Doorman* ook een mogelijkheid te bieden om enige discretie te betrachten: de reis kon naar buiten toe gepresenteerd worden als vlagvertoon, een betrekkelijk onschuldige manier om de Nederlandse presentie in Azië te bevestigen. Nieuw-Guinea zou in deze opzet tijdens die reis slechts als een van de tussenstops dienen, tijdens welke de eerste versterkingen discreet ontscheept konden worden. Het eskader zou, voor het eind 1960 weer naar Nederland terugkeerde, ook bezoeken brengen aan onder meer Australië, Frans Melanesië, de Filipijnen en, ter gelegenheid van het 350-jarig bestaan van de Nederlands-Japanse betrekkingen, aan Japan.<sup>167</sup>

Het leek, om met Drooglever te spreken, een 'zinnig voorstel'.<sup>168</sup> Maar toch ging het juist met het vlagvertoon mis. Wat voor een discrete reis naar Azië had moeten doorgaan, werd, tot ontsteltenis van zijn medeministers en het omzichtigheid prekende ministerie van Buitenlandse Zaken, door de ongelukkige presentatie van minister van Defensie Visser gebombardeerd tot een onvervalst staaltje Nederlands militair machtsvertoon.<sup>169</sup> Met alle gevolgen van dien voor de betrekkingen met Indonesië, en bijgevolg met de dragers van de deterrent: de VS en Groot-Brittannië.

## KRITIEK OP VLAGVERTOON

Vanaf het eerste moment dat de Amerikaanse en Britse regering lucht kregen van het Nederlandse plan om versterkingen met de *Doorman* naar Azië te zenden, hadden de meeste

---

<sup>165</sup> NIB/DB record: 5092: Notulen AVR, 22/3/1960, punt 7; record 5149: Biza Geheim: Overzicht van infiltraties van Indonesiërs in NNG, 16/4/1960; record 4092: Schrijven Bot aan Platteel, 17/3/1960.

<sup>166</sup> NIB/DB record 140: notulen ministerraad 25/3/1960. Zie ook: De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 122; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 369.

<sup>167</sup> NIB/DB record 140: notulen ministerraad 25/3/1960. R.E. van Holst Pellekaan en I.C. de Regt-J.F. Bastiaans, *Patrouilleren voor de Papoea's. De Koninklijke Marine in Nederlands Nieuw-Guinea 1945-1960* (Amsterdam: De Bataafsche Leeuw 1989) 99-101; De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 122-123; Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 166-167; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 368-369; Hellema, *De Karel Doorman*, 90.

<sup>168</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 370.

<sup>169</sup> Hellema, *De Karel Doorman*, 87-93; Van Holst Pellekaan, de Regt en Bastiaans, *Patrouilleren voor de Papoea's*, 125; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 361, 371; Brouwer, *Regeren zonder rood*, 167.



bij het dossier betrokken ambtenaren en politici hun bedenkingen bij de onderneming.<sup>170</sup> Zij vreesden dat de actie problemen zou geven met Indonesië, waarmee de Nieuw-Guineakwestie weer nadrukkelijk op de kaart zou worden gezet.<sup>171</sup>

Het werd eind april allemaal nog zorgelijker, nadat minister van Defensie Visser het uitvoeren van de *Doorman* en het sturen van versterkingen nader duidde. Zonder voorgaand overleg met zijn medeministers noemde hij het besluit in een brief aan de Tweede Kamer een reactie op ‘agressieve elementen in het buitenlandsbeleid’ van Indonesië, waarvoor het kabinet niet wenste te buigen.<sup>172</sup> Met dergelijke machotaal kreeg de reis van de *Doorman* precies de betekenis die het kabinet had willen vermijden; de operatie leek nu een staaltje negentiende-eeuwse imperiale *gunboat diplomacy* te worden. En dat op het moment dat de Europese koloniale mogendheden (op Portugal na) publiekelijk te kennen gaven dat het tijdperk van het kolonialisme op zijn einde liep.

Het resultaat: de Indonesische pers schreeuwde moord en brand – en Soekarno greep zijn kans. Visser verschafte hem en het leger het ideale excuus om Indonesië deels uit de diplomatieke dwangpositie te bevrijden waar het via de deterrent in terecht was gekomen.<sup>173</sup> Zij konden nu stellen dat Nederland de agressor was, en grepen de gelegenheid aan om manschappen en materieel in het oosten van Indonesië samen te brengen: dichterbij de grens met Nieuw-Guinea. Het was een plan dat al langer in de pen zat, maar waar zij tot dan toe omwille van de reacties van de Amerikanen en Britten van hadden afgezien.<sup>174</sup> Minister van Buitenlandse Zaken Soebandrio had eerder al te kennen gegeven dat Indonesië het binnenvaren van Indonesische wateren door het Nederlandse smaldeel zou beschouwen als een ‘casus belli’.<sup>175</sup>

Minstens zo belangrijk was dat de affaire-*Doorman* Soekarno de kans gaf om opnieuw de aandacht af te leiden van de aanhoudende economische en politieke problemen in het land.<sup>176</sup> De Indonesische president had zijn machtspositie na de opstand in Sumatra en Sulawesi in 1958 weliswaar weten te herstellen en zelfs formeel te versterken, maar het bleef een precaire positie. Hij was er in 1959 in geslaagd om de door hem gewenste ‘geleide democratie’ daadwerkelijk in te voeren, waardoor hij, als president, ook staatrechtelijk de machtigste politicus werd. In de praktijk stoelde zijn macht echter steeds meer op het tegen het elkaar uitspelen van de andere twee machtsblokken in het land: het leger en de PKI.

Het leger leek daarbij, mede dankzij de wapenleveranties van Oost en West, in de loop van 1959 als het sterkste blok naar voren te komen. Om het leger tegenwicht te bieden, zag Soekarno zich genoodzaakt om meer naar de PKI over te hellen, en zelfs om deze partij in bescherming te nemen tegen verschillende door de generaal Nasution en de legerleiding

---

<sup>170</sup> Zie voor de Amerikanen: Hellema, *De Doorman*, 97-102; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 349-350; FRUS, 1958, Vol. 17, no. 248, p. 481-483; Memorandum From the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Parsons) to the Assistant Secretary of State for European Affairs (Kohler), 15/4/1960. Zie voor Groot-Brittannië: Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 225-227.

<sup>171</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 247, p. 478; Telegram From the Embassy in Indonesia to the Department of State, 14/4/1960; no. 248, p. 481-483; Memorandum From the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Parsons) to the Assistant Secretary of State for European Affairs (Kohler), 15/4/1960.

<sup>172</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 167; Hellema, *De Karel Doorman*, 91-94.

<sup>173</sup> De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 124.

<sup>174</sup> ABZ (Parijs) série Asie-Océanie, sous-série: Indonésie 1956 – 1967 carton 124: Beauverger à Direction Asie-Océanie, no 471, 8/6/1960.

<sup>175</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 247, p. 478; Telegram From the Embassy in Indonesia to the Department of State, 14/4/1960.

<sup>176</sup> Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* (Cornell University 1978 & 1988) 45.

afgekondigde anticommunistische maatregelen.<sup>177</sup> Dit weer tot onvrede van de legertop en meer gematigde Indonesische politici in zowel het kabinet-Djuanda als daarbuiten.<sup>178</sup>

Maar het Nederlandse vlagvertoon gaf Soekarno weer een mogelijkheid om de natie en de rivaliserende partijen – voor even – achter zich te verenigen. En dat was een andere belangrijke reden waarom Britse, en vooral de Amerikaanse beleidsmakers zo geërgerd waren over het onbezonnen optreden van Visser c.q. het kabinet-De Quay.

De Amerikaanse ambassade in Jakarta en verschillende Amerikaanse buitenlandse inlichtingendiensten vermoedden dat het Indonesische leger, samen met enkele meer gematigde Indonesische politici (verenigd in de zogenaamde Democratische Liga), op korte termijn harder wilde optreden tegen de PKI én Soekarno; mogelijk lag er zelfs een staatsgreep in het verschiet; één die – eindelijk – een meer prowesters regime in Indonesië aan de macht zou brengen. De *Doorman*-affaire leek dit scenario volgens de Amerikanen echter te doorkruisen, althans voorlopig.<sup>179</sup> *‘Any efforts of General Nasution and the army to combine with anti-Communist elements against Sukarno’s tendency to increase Communist participation in the government [are] seriously undermined’*, aldus een door de gezamenlijke Amerikaanse inlichtingendiensten opgesteld *Special National Intelligence Estimate*.<sup>180</sup>

De affaire kreeg, opnieuw dankzij Visser, in mei 1960 nog een staartje. Tijdens de bespreking van de begroting van Defensie in de Tweede Kamer vertelde de minister dat de versterkingen gestuurd werden om steun van de bondgenoten tegen Indonesische agressie mogelijk te maken: ‘steun waarop wij kunnen rekenen’, aldus Visser.<sup>181</sup> Met die toevoeging suggereerde hij publiekelijk dat er weldegelijk concrete afspraken omtrent geallieerde

---

<sup>177</sup> Crouch, *The Army and Politics in Indonesia* 43-50; Hindley, *The Communist Party of Indonesia*, 282-286; Giebels, *Soekarno*, 222-233. Zie ook: FRUS, 1958, Vol. 17, no. 245, p. 473-474: Despatch From the Embassy in Indonesia to the Department of State, 14/3/1960; no. 246, p. 474-478: Memorandum From the Director of the Office of Southwest Pacific Affairs (Mein) to the Deputy Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Steeves), 29/3/1960.

<sup>178</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 252, p. 487-489: Special National Intelligence Estimate, 3/5/1960. Het zou echter onjuist zijn om het Indonesische leger als een homogeen, prowesters blok te omschrijven. Een meerderheid van de hoge officieren wilde inderdaad graag met het Westen samenwerken. Maar er waren daarnaast ook officieren die een duidelijke pro-Sovjetkoers voorstonden. Volgens de opperbevelhebber van het Amerikaanse leger in de Pacific, Admiraal Harry D. Felt, waren de verhoudingen binnen het leger in januari 1960 niettemin duidelijk in het voordeel van de VS aan het kantelen. De generale staf van de landmacht was praktisch geheel op Amerikaanse hand. Dat gold ook voor het grootste deel van het officierskader binnen de Indonesische marine. De belangrijkste generaals binnen de luchtmacht daarentegen *‘are notorious sympathizers, if not card-carrying Communists,’* aldus Felt. Bron: FRUS, 1958, Vol. 17, no. 238, p. 463-464: Memorandum From the Commander in Chief, Pacific (Felt) to the Joint Chiefs of Staff, 12/1/1960.

<sup>179</sup> Zie voor het Amerikaanse denken over een mogelijke coup tegen Soekarno en de impact van het Nederlandse vlagvertoon op deze mogelijke ontwikkeling in Indonesië: FRUS, 1958, Vol. 17, no. 252, p. 487-489: Special National Intelligence Estimate, 3/5/1960; no. 256, p. 499-500 : Special Intelligence Estimate, 24/5/1960; no. 278, p. 537-539 : Telegram From the Embassy in Indonesia to the Department of State, 17/9/1960.

<sup>180</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 252, p. 487-489: Special National Intelligence Estimate, 3/5/1960; no. 256, p. 499-500 : Special Intelligence Estimate, 24/5/1960. Zie ook : Giebels, *Soekarno*, 222; Penders and Sundhausen, *Abdul Haris Nasution*, 143-144. NB uit onderzoek van Penders en Sundhausen blijkt dat Nasution in april en mei daadwerkelijk met de gedachte speelde om zijn steun te verlenen aan een mogelijke staatsgreep tegen Soekarno, die door een groep meer gematigde Indonesische politici (verenigd in de zogeheten Democratische Liga) was voorbereid. Hij zag daar, naar eigen zeggen, echter vanaf omdat hij geen heil zag in de terugkeer naar het op westerse leest geschoeide parlementaire stelsel. Hij had geen vertrouwen in een meerpartijendemocratie, omdat hij meende dat politieke partijen daarin meer de eigen belangen dan die van de natie behartigden, met alle politieke chaos en stagnatie van dien. Het Nederlandse vlagvertoon schijnt in Nasutions overwegingen geen noemenswaardige rol te hebben gespeeld. De Amerikaanse analyse van het effect van de Nederlandse manoeuvre moet – achteraf – dus als te pessimistisch worden bestempeld.

<sup>181</sup> HEK, 17/5/1960, p. 421-422.

(militaire) bijstand aan Nederland bestonden.<sup>182</sup> De uitspraak leverde het kabinet een tik op de vingers op van zowel de regering-Eisenhower als de regering-Macmillan. Zij desavoueerden de uitspraken niet, maar gaven achter de schermen te kennen dat ze geërgerd waren over een dergelijk unilateraal en publiekelijk oprekken van de deterrent door een lid van het kabinet. De Britse ambassadeur in Den Haag, Paul Mason, kreeg de opdracht om te protesteren tegen de uitlatingen van Visser; en de Nederlandse ambassadeur in Washington, Herman van Roijen, kreeg op het State Department ‘even geen entree bij de beleidsmedewerkers die hij normaliter vlot te spreken kreeg. De agenda’s heetten gevuld te zijn voor een afspraak op korte termijn,’ aldus zijn biografen Van der Maar en Meijer.<sup>183</sup>

De grote reserves die de bondgenoten koesterden over het optreden van het kabinet-De Quay, kwamen ook tot uiting in de mate waarin zij bereid waren om het vlagvertoon te ondersteunen. Amerikaanse bases lagen niet op de geplande route van het Nederlandse smaldeel, waardoor verdere moeilijkheden met de VS uitbleven. Maar met verschillende andere bondgenoten en prowesterse landen in de regio waren er een aantal pijnlijke momenten en incidenten. De regering-Macmillan was bijvoorbeeld weinig happig om de *Doorman* en zijn escorte in Singapore te ontvangen, met name uit vrees voor de reactie van de Singaporezen, die in meerderheid een duidelijke sympathie koesterden voor Indonesië in de Nieuw-Guineakwestie. De Britse officieuze “weigering” bleef binnenskamers (het kabinet-De Quay besloot zelf na de eerste uiterst terughoudende Britse reactie om Singapore dan maar niet aan te doen), maar de prowesterse landen de Filipijnen en Japan weigerden in het najaar van 1960, mede na zware Indonesische druk, om het smaldeel te ontvangen.<sup>184</sup>

De Australische regering-Menzies en de Franse regering-De Gaulle toonden zich gedurende de lange reis meer behulpzaam en ontvingen de *Doorman* in respectievelijk Australië en Frans Noumea, maar ook met hen liep het contact niet vlekkeloos.<sup>185</sup> In Freemantle weigerden Australische havenarbeiders te helpen bij het aanmeren van het Nederlandse schip. Dit bracht herinneringen aan de jaren veertig boven, toen havenvakbonden voorop liepen bij de Australische protest tegen de zogeheten politionele acties.<sup>186</sup> De Franse regering had Nederland op haar beurt verzocht om op de heenreis niet in Madagascar aan te meren. De Franse kolonie stond op het punt om de communauté te verlaten, en de Fransen

---

<sup>182</sup> In de literatuur doen wonderlijke verhalen de ronde over deze uitspraak van Visser. Auteurs als De Geus, Hellema en Van der Maar / Meijer suggereren dat de uitspraken van Visser zouden zijn geschrappt uit het stenogram van de debatten. Van der Maar en Meijer stellen bovendien dat dit op aangeven van Luns zou zijn gedaan omdat ze niet strookten met zijn vage suggesties omtrent de reikwijdte van de deterrent en wellicht door de Amerikanen gedesavoueed konden worden – wat op zijn beurt weer een slag zou zijn voor zijn diplomatieke tactiek (bronnen: *De Nieuw-Guineakwestie*, p. 123-124; Hellema, *De Karel Doorman*, 109; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 350). Dit is feitelijk onjuist. Zoals Brouwen en Ramakers hebben laten zien is de bewuste passage *niet* geschrappt (bron: Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 170-171. Zie ook voor het letterlijke citaat: HTK, 10/5/1960 p. 992; 1003). Volgens Brouwer en Ramakers wilde Visser dat aanvankelijk wel doen, omwille van de ophief die de uitspraken veroorzaakten, maar hij zag daar uiteindelijk alsnog vanaf. NB: Een week later zou Luns nog op de kwestie van het redigeren terugkomen in de Eerste Kamer. Daar verklaarde hij dat ‘de onduidelijkheid die hieromtrent is ontstaan is [inmiddels] opgeheven, zoals deze kamer bekend kan zijn, doordat naar ik geloof, de oorspronkelijke tekst is gehandhaafd zoals die door de stenografen is opgenomen.’ Hij voegde er nog wel aan toe: ‘Ik kan de geachte afgevaardigden nog verzekeren, dat de mededelingen van mijn ambtgenoot van Defensie over deze toezeggingen door mij geheel worden onderschreven.’ (Bron: HEK, 17/5/1960, p. 421-422.)

<sup>183</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 350; Tarling, *Britain and the West New Guinea Crisis*, 230-232; Hellema, *De Karel Doorman*, 127.

<sup>184</sup> Zie voor de moeilijkheden die het Nederlandse vlooteskader op zijn route naar Nieuw-Guinea ondervond: Hellema, *De Doorman*, 98, 115, 104 – 106; Van Holst Pellekaan, de Regt en Bastiaans, *Patrouilleren voor de Papoea’s*, 125; Van Poelgeest, *Japanse besognes*, 313-328; *Documents Diplomatiques Français 1960 Tome II* (Paris 1996) p. 599

<sup>185</sup> Hellema, *De Karel Doorman*, 110-111, 185-188.

<sup>186</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 370.

vreesden – net als de Britten in Singapore – de reactie van de bevolking aldaar op het verschijnen van het Nederlandse smaldeel.<sup>187</sup>

Aldus werd in de loop van 1960 duidelijk dat er bij de belangrijkste Nederlandse bondgenoten en partners weinig animo bestond om (volledig) mee te werken aan het Nederlandse vlagvertoon. Het zou echter fout zijn om dan ook maar meteen met Hellema de conclusie te trekken dat Nederland er in de Nieuw-Guineakwestie alleen voor stond, en dat alle diplomatieke winst die in 1958 en 1959 in het kader van de deterrent was opgebouwd teniet was gedaan.

## SCHADE BEPERKT

Auteurs als Hellema gaan eraan voorbij dat de bondgenootschappelijke c.q. Amerikaanse en Britse kritiek vooral de *vorm* betrof, dat wil zeggen het specifieke karakter dat de uitzending van de *Doorman* kreeg als gevolg van de knullige uitspraken van minister Visser.<sup>188</sup> En tevens dat de felste commentaren kwamen van de bekende kritische spelers binnen het Amerikaanse en Britse staatsapparaat: de Amerikaanse en Britse ambassades in Jakarta en in mindere mate het bureau *Far Eastern Affairs* van het State Department.<sup>189</sup> Stuk voor stuk spelers die er al lang van overtuigd waren dat Nederland Nieuw-Guinea moest opgeven in het belang van de westerse invloed in Indonesië.

Voor hen was het de uitzending van de *Doorman* anno 1960 even onzinnig als gevaarlijk; en een nieuwe reden om te pleiten voor een pro-Indonesische koersverandering. Wie zich zoals Hellema sterk op hun commentaren richt, kan tot de conclusie komen dat er zich voor Nederland een rampenscenario ontvouwde: dat de regering-Eisenhower en de regering-Macmillan in 1960 hun handen van Nederland aftrokken.

Maar het is zeer de vraag of de visie van deze specifieke spelers binnen het Amerikaanse en Britse staatsapparaat als *pars pro toto* kan gelden. Wie de bredere interne discussies binnen de Amerikaanse en Britse regering bestudeert, merkt dat dit niet het geval is. Dan blijkt dat de door deze betrokkenen geuite kritiek in eerste instantie gedeeld werd binnen het State Department en het Foreign Office, maar nadat de eerste ergernis en frustraties waren weggeëbd, er ook begrip bestond voor het Nederlandse besluit om versterkingen te sturen – alsmede het voornemen om de status quo, en zeker de deterrent, voorlopig nog in stand te houden. Howard Jones, de Amerikaanse ambassadeur in Indonesië en wellicht de felste criticus van het Nederlandse optreden binnen het Amerikaanse staatsapparaat, heeft dat later ook ruiterslijk toegegeven in zijn memoires: pas eind 1961 zou er op het State Department werkelijk geluisterd worden naar zijn kritiek op de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek.<sup>190</sup>

Zeker binnen de Amerikaanse en Britse ambtelijke en politieke top bleef men van mening dat de (de facto) pro-Nederlands opstelling ondanks alle evidente problemen vooralsnog gehandhaafd moest blijven.<sup>191</sup> Begin mei stelde de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Herter Luns gerust, toen zijn Nederlandse collega de kwestie in de marge

---

<sup>187</sup> Hellema, *De Karel Doorman*, 103.

<sup>188</sup> Vergelijk: Van Holst Pellekaan, de Regt en Bastiaans, *Patrouilleren voor de Papoea's*, 125; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 371.

<sup>189</sup> Zie bijvoorbeeld: Jones, *The Possible Dream*, 187-188; Hellema, *De Karel Doorman*, 96, 98-101.

<sup>190</sup> Jones, *The Possible dream*, 187-188, 202-203.

<sup>191</sup> **Zie voor de VS:** FRUS, 1958, Vol. 17, no. 241, p. 467-468: Telegram From the Department of State to the Embassy in Indonesia, 21/2/1960; no. 267, p. 516-518: Memorandum From the Assistant Secretary of State for International Organization Affairs (Wilcox) to the Under Secretary of State for Political Affairs (Merchant), 29/6/1960. **Zie voor Groot-Brittannië:** Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 227; FRUS, 1958, Vol. 17, no. 265, p. 511-514: Telegram from the Embassy in the Netherlands to the Department of State, 31/5/1960.

van een NAVO-bijeenkomst in Istanbul ter spraken bracht. Herter zei dat hij, in weerwil van de *'recent Indonesian propaganda regarding West New Guinea,'* van mening was dat *'the Dutch announcement of military reinforcements was not inflammatory.'* En tevens dat de affaire niets aan de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek veranderde: *'The Secretary'*, aldus het Amerikaanse verslag, *'assured mr. Luns that we would again clearly state our position to the Indonesian Government and said that there had been absolutely no change in our West New Guinea policy which Secretary Dulles had stated to mr. Luns in late 1958.'*<sup>192</sup>

Geheel indachtig de deterrent kregen de Indonesiërs achter de schermen eenzelfde boodschap te horen. De ambassade in Jakarta kreeg opdracht om de Indonesische regering mee te delen dat de VS niet van plan was om in te gaan op het Indonesische verzoek om het afreizen van de *Karel Doorman* te verhinderen. En tevens, in reactie op Soebandrio's suggestie dat het binnenvaren van Indonesische wateren een *'casus belli'* was, dat Indonesië nog maar eens een verzekering moest geven dat de door de regering-Eisenhower geleverde wapens niet tegen Nederlands Nieuw-Guinea werden ingezet.<sup>193</sup> Under Secretary of State Douglas C. Dillon had eenzelfde boodschap voor Soebandrio toen deze medio mei Washington bezocht. Dillon verdedigde de Nederlandse actie tegenover de Indonesische minister van Buitenlandse Zaken zelfs met de opmerking dat *'the general policy of the Dutch is to be defensive and not to aggravate the situation.'*<sup>194</sup>

Ten slotte gaf de Amerikaanse regering eind mei haar ambassadeur in Den Haag de opdracht om het kabinet-De Quay te laten weten dat zij geen bezwaar had tegen het feit dat Nederland zijn militaire positie op Nieuw-Guinea versterkte. Maar dat zij wel hoopte *'that any moves of political or military nature which the Dutch may feel obliged to take in preparation for eventuality of possible Indonesian attack, would be discreet (...).'*<sup>195</sup>

De reactie van de Britse regering was in grote lijnen vergelijkbaar. Er was kritiek van de Britse ambassadeur Leslie Fry, die tot op zeker hoogte gedeeld werd binnen het East Asia Desk van het Foreign Office (overigens zonder dat de ambtenaren van dit departement zo vergingen dat ze vonden dat Nederland Nieuw-Guinea moest opgeven).<sup>196</sup> Maar tegelijkertijd was de teneur op het Foreign Office dat het allemaal wel los zou lopen met de gevolgen van het Nederlandse vlagvertoon. En de daaruit voortvloeiende nieuwe spanning met Indonesië. *'It looks as though neither side is really anxious for a showdown'*, werd er door een van de ambtenaren van het South East Asia Desk gesteld.<sup>197</sup> Toch zou ook minister van Buitenlandse Zaken Lloyd de Britse ambassadeur in Jakarta opdracht geven de Indonesische regering opnieuw te waarschuwen tegen het gebruik van geweld tegen Nederlands Nieuw-Guinea.<sup>198</sup> De regering-Macmillan was dan wel huiverig geweest om het Nederlandse eskader in Singapore te ontvangen, maar in de kern bleef haar opstelling net als de Amerikaanse ongewijzigd.

Wat was de reden voor Herter, Lloyd en hun ambtelijke top om de kritiek van hun respectievelijke ambassades in de wind te slaan? Voor wat betreft de Britse regering is het

---

<sup>192</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 251, p. 485-487: Memorandum of Conversation, 3/5/1960.

<sup>193</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 254, p. 490-491: Telegram from the Department to the Embassy in Indonesia, 14/5/1960 – tevens idem, noot 2; no. 255, p. 491-492: Telegram From the Department of State to the Embassy in the Netherlands, 14/5/1960; no. 256, p. 493-494: Telegram From the Embassy in Indonesia to the Department of State, 18/5/1960; no. 257, p. 495-496: Telegram From the Department of State to the Embassy in Indonesia, 18/5/1960.

<sup>194</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 258, p. 485-487: Memorandum of Conversation, 19/5/1960.

<sup>195</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 264, p. 508-510: Telegram From the Department of State to the Embassy in the Netherlands, 29/5/1960.

<sup>196</sup> Hellema, *De Karel Doorman*, 96; Tarling, *Britain and the West New Guinea Crisis*, 226.

<sup>197</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 227.

<sup>198</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 227; FRUS, 1958, Vol. 17, no. 265, p. 511-514: Telegram from the Embassy in the Netherlands to the Department of State, 31/5/1960.

antwoord eenvoudig: een meerderheid van de betrokken Britse ambtenaren en politici was gecharmeerd van het Nederlandse tienjarenplan en meende dat Nederland de kans moest krijgen om dit plan ten uitvoer te brengen (zie beneden).

De Amerikaanse positie was complexer. Ook binnen het State Department was men voorzichtig positief over de aanzienlijke versnelling van het Nederlandse koloniale ontwikkelingsprogramma. Maar de voornaamste reden om Nederland achter de schermen te steunen in de *Doorman*-affaire was toch wel gelegen in de vrees voor de suggestie dat de Verenigde Staten chantabel waren. Het was de oude angst, ontstaan in de context van de Suez-affaire, die zich andermaal liet gelden (zie ook hoofdstuk 4). Deze was nog altijd sterker dan de vrees voor de gevolgen van de affaire voor de ontwikkeling van de machtsstrijd in Indonesië – of voor een daadwerkelijke escalatie van het conflict; net als op het Foreign Office, was de dominerende inschatting binnen het State Department dat Indonesië, ondanks alle martiale taal, de affaire (nog) niet werkelijk op het spits wilde drijven.<sup>199</sup>

Daar stond tegenover dat een daadwerkelijke Amerikaanse volte face op het Nieuw-Guineadossier, zoals ambassadeur Jones betoogde, de suggestie versterkte dat landen als Indonesië de regering-Eisenhower voor hun karretje konden spannen – en dat wilden Herter en de ambtelijke top van het State Department vooreerst voorkomen. Hoezeer beducht zij daarvoor waren, bleek wel uit de interne discussie op het State Department naar aanleiding van het bezoek dat president Chroesjtsjov in februari aan Indonesië had gebracht.

Ook toen pleitte ambassadeur Jones voor een verandering van de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek. Maar dit verzoek werd toen eveneens van de hand gewezen. De nieuwe assistent Secretary of State for Far Eastern Affairs Graham J. Parsons (opvolger van Robertson, die in de zomer van 1959 met pensioen was gegaan) liet Jones toen al weten dat ‘*We (...) have reservations re[garding] advisability our making any [such] moves (...) since they likely appear hasty, fearful improvises to counter effects Khrushchev visit.*’<sup>200</sup> Tegen deze achtergrond bood ook de *Doorman*-affaire de gelegenheid om Indonesië een signaal te geven. Met het handhaven van de deterrent kon Soekarno duidelijk gemaakt worden dat de regering-Eisenhower zich niet liet chanteren door opzichtig geflirt met de Sovjet-Unie.<sup>201</sup>

Uit Amerikaanse en Britse stukken blijkt niettemin dat in de loop de zomer van 1960 onder invloed van de voortschrijdende dekolonisatie in Afrika de twijfel toenam over de mogelijkheid om de status quo voor onbepaalde tijd te handhaven. En dat de *Doorman*-affaire en de nieuwe spanningen tussen Nederland en Indonesië die twijfel versterkten. Verschillende bureaus binnen het State Department pleitten er daarom voor om een studie te maken naar de mogelijkheden om de status quo op de een of andere manier te doorbreken – wellicht door de kwestie te internationaliseren (zie beneden). Die ontwikkeling was in potentie slecht nieuws voor de hardliners in Den Haag. Maar daarbij twee opmerkingen.

In de eerste plaats bleef de Amerikaanse discussie nog intern. Het ging bovendien om een studie naar *mogelijkheden*. Het was nog maar de vraag of zo’n studie uiteindelijk vrucht zou dragen; eerdere aanzetten tot een heroverweging, zoals die in januari 1959 in de NSC gegeven waren, nota bene door president Eisenhower zelf, hadden uiteindelijk tot niets concreets geleid (zie hoofdstuk 5).<sup>202</sup>

---

<sup>199</sup> ABZ (Parijs) série Asie-Océanie, sous-série: Indonésie 1956-1967 carton 124: Télégramme à A. Lebel (Washington), no 2732, 2/6/1960. Zie ook: NAB FO 371 1525222: Letter F.A. Warner to E.T.D Ledward, 2/8/1960.

<sup>200</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 241, p. 467-468: Telegram From the Department of State to the Embassy in Indonesia, 21/2/1960.

<sup>201</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 254, p. 490-491: Telegram From the Department of State to the Embassy in Indonesia, 14/5/1960; no. 258, p. 496-499: Memorandum of Conversation, 19/5/1960.

<sup>202</sup> Zie wat dit punt van inertie betreft ook: FRUS, 1958, Vol. 17, no. 276, p.533-535: Memorandum Prepared for President Eisenhower.

In de tweede plaats werd er op datzelfde moment ook in Den Haag naar aanleiding van de voortschrijdende dekolonisatie in Afrika en de commotie rond de reis van de *Doorman* gediscussieerd over de vraag of Nederland het niet over een andere boeg moest gooien.<sup>203</sup> In navolging van de PvdA werd nu ook door verschillende twijfelaars in het kabinet de vraag gesteld of het niet tijd werd om de Nieuw-Guineakwestie op de een of andere manier te internationaliseren. Dat was precies het soort ontwikkeling waar de Amerikanen, in het kader van hun eigen variant op de *waiting game*, op vlasten: een verandering van het Nederlandse debat en beleid zou de kwestie kunnen openbreken, en het voor hen gemakkelijker maken om hun eigen Nieuw-Guineapolitiek aan te passen.

## ZOMER 1960: DISCUSSIE IN DEN HAAG: HOE VERDER?

### DISCUSSIE IN HET KABINET

Het was met name premier De Quay die de discussie in Den Haag aanzwengelde. Hij broedde al langer op een meer fundamentele herbezinning van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek, en vond in de commotie die de kwestie-*Doorman* veroorzaakte eindelijk een kans om het kabinet tot een nieuwe discussie over de toekomst te bewegen.<sup>204</sup> Volgens De Quay was ‘dit vraagstuk dringend,

omdat de internationale situatie op een oplossing aanstuurt. Daarbij staat aan de ene zijde Indonesië, waarmede over dit probleem vooralsnog niet te spreken is, aan de andere kant staat als bevriend land bijvoorbeeld Australië, dat ons waarschuwt als Nederland denkt aan korte termijnen, hierbij voorzichtig te zijn, omdat de bevolking aan zelfbeschikking nog niet toe is.’<sup>205</sup>

Tijdens verschillende discussies in juni tekenden zich binnen de raad twee kampen af. Aan de ene kant waren daar De Quay en minister van financiën Zijlstra. Zij pleitten ervoor om, ondanks de te verwachten Australische bezwaren, de ontvoogding van Nieuw-Guinea verder te versnellen en publiekelijk een duidelijk termijn te stellen waarbinnen de Papoea’s zich over hun politieke toekomst konden uitspreken. Zij noemden daarbij tien jaar als absoluut maximum, maar lieten ook doorschemeren dat de termijn wat hen betrof korter kon zijn.

De Quay en Zijlstra vreesden dat Nederland zonder een dergelijk gebaar al snel geïsoleerd kwam te staan en wezen daarbij op de dekolonisatiegolf die Afrika overspoelde (het ene na het andere Franse gebied trad op dat moment uit de *communauté*); het oorspronkelijk tienjarenplan van Bot, met zijn open einde, leek vier maanden na zijn lancering ingehaald door de feiten. ‘Binnen enkele jaren zijn er weinig andere koloniale gebieden meer dan de Portugese gebieden en Nieuw-Guinea’, aldus Zijlstra.<sup>206</sup>

Zijlstra en De Quay stelden ook voor om een en ander bij de eerstvolgende VN-assemblee als officieel Nederlands doel te presenteren. Zij verwachtten dat als Nederland daar duidelijk maakte dat het, in de woorden van Zijlstra, ‘hoe het ook loopt (...) over bijvoorbeeld tien jaar Nieuw-Guinea verlaat’ dat ‘dit de internationale opinie zou veranderen’. De VN zou wat Zijlstra betrof ook inspraak kunnen krijgen in het proces, zeker als het kabinet zou

---

<sup>203</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 169-172.

<sup>204</sup> NIB/DB record 145: notulen ministerraad 6/5/1960.

<sup>205</sup> NIB/DB record 150: notulen ministerraad 7/6/1960.

<sup>206</sup> NIB/DB record 150: notulen ministerraad 7/6/1960.

besluiten om een nog kortere termijn te stellen.<sup>207</sup> Minister van Defensie Visser steunde hun voorstellen, vooral omdat hij het voor wat betreft de verdediging van Nieuw-Guinea somber inzag: de Amerikanen en de Britten hadden immers aangaande het verlenen van militaire steun niets gegarandeerd en de Nederlandse militaire positie bleef ondanks de versterkingen kwetsbaar, zeker op langere termijn.<sup>208</sup>

Het trio stuitte echter op Luns, die wilde vasthouden aan de bestaande koers. Volgens Luns stond Nederland minder geïsoleerd dan zijn collega's beweerden en hij kon daarbij wijzen op de recente Amerikaanse en Britse bevestiging van de deterrent. Hij begreep 'dat de Nederlandse militairen liever een militaire afspraak ter zaken hebben, maar er zijn politieke afschrikkingen (deterrents) die even grote waarde hebben.' Voorts maakte hij Zijlstra erop attent dat er voorlopig 'ook nog verschillende Britse en Franse koloniën bleven.' De Britse regering wilde op dat moment nog geen termijnen noemen voor de dekolonisatie van haar gebieden in Oost-Afrika; en voorts was er natuurlijk nog Algerije – en de Europese koloniën in de Stille Oceaan en de Caraïben.

Luns waarschuwde het kabinet ervoor om zich publiekelijk, voor het forum van de VN vast te leggen op een termijn: 'Als Nederland aan de Verenigde Naties zou zeggen dat het over vijf jaar uit Nieuw-Guinea trekt, zal men over vijf jaar nooit iets anders kunnen doen, ook niet als de omstandigheden dan geheel gewijzigd zijn.'<sup>209</sup> Luns pleitte met andere woorden voor stalen zenuwen en het voortzetten van de *waiting game*. Nederland moest blijven zitten en afwachten hoe de machtsverhoudingen in Indonesië zich ontwikkelden. Het uitzenden van de *Doorman* had Soekarno een kans gegeven om zijn positie te versterken, maar het bleef gisten in Jakarta.

Het was volgens Luns een kwestie van tijd voordat de rivaliteit tussen het leger en meer gematigde politici aan de ene kant en de PKI (en Soekarno) aan de andere kant weer oplaaide. Voorts deden er al langer serieuze geruchten de ronde dat het slecht ging met de gezondheid van Soekarno, 59 jaar en nierpatiënt – en dat hij fysiek aan het aftakelen was.<sup>210</sup> Als deze sleutelfiguur "vanzelf" van het politieke toneel verdween, zou dat eveneens kansen scheppen voor een toenadering en een betere deal voor Nederland, de Papoea's en het Westen.<sup>211</sup> Mogelijk was de zaak nog jaren te rekken; misschien zat er zelfs nog een kans in om Nieuw-Guinea als Nederlands bastion in de Oost te behouden; iets wat Luns ook nog niet geheel wilde uitsluiten, al sprak hij er in de raad niet over.<sup>212</sup>

Luns' hoop en verwachting over een eventuele regime change in Indonesië waren niet uit de lucht gegrepen. Ze waren mede gebaseerd op geheime *inside information* uit Jakarta.

---

<sup>207</sup> NIB/DB record 150: notulen ministerraad 7/6/1960.

<sup>208</sup> NIB/DB record 150: notulen ministerraad 7/6/1960; Brouwer, *Regeren zonder rood*, 155. Zie ook: Drooglever, *Een daad van vrije Keuze*, 384-385; Drooglever maakt onderscheid tussen een lijn-Bot en een lijn-Luns, die zich in de zomer volgens hem zou uitkristalliseren. In de hier onderzochte bronnen lijkt die tegenstelling toch een stuk minder te gelden. Bot lijkt zich vanaf 1960 – en veel meer dan in 1950 – als een hardliner op te stellen en de lijn-Luns zoveel mogelijk te steunen. Zie ook NIB/DB record 7508: Schrijven Th. Bot, 'Enige kanttekeningen inzake het Nieuw-Guineabeleid', 16/9/1960.

<sup>209</sup> NIB/DB record 150: notulen ministerraad 7/6/1960.

<sup>210</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 245, p. 473-474: Despatch From the Embassy in Indonesia to the Department of State, 14/3/1960.

<sup>211</sup> NIB/DB record 150: notulen ministerraad 7/6/1960. Zie verder voor de Nederlandse speculaties over een mogelijke regime change in Indonesië: NA, Archief Joseph Luns, map 233: Memo Z. aan M., 5/4/1961; ABZ (Den Haag) Archief ambassade Parijs 1955-1964, Geheime Stukken, map 1751: Codebericht Van Baarda 137 aan ministerie, 2/8/196. Zie ook: Ronals Gase, Interview met S.J. van Tuyll van Serooskerken, dd. 3/3/1987; Kikkert, *De wereld volgens Luns*, 97; Drooglever, *Daad van Vrije Keuze*, 385; Ammerlaan, *Het verschijnsel Schmelzer*, 112-113.

<sup>212</sup> Zelfs in 1962 wilde hij die mogelijkheid nog niet uitsluiten, getuige onder meer het Franse verslag van de NAVO-bijeenkomst in Londen op 10 april van dat jaar: ABZ (Nantes) carton 166: 1961/1962 Nouvelle Guinée, lias: 1962 I: Nouvelle Guinée 1962-mai 31 1962: Note du Directeur Politique, 12/4/1962; A/S: discussion sur l'Indonésie au cours de la réunion du Conseil UEO à Londres le 10 avril.



Nederland beschikte over een informant, een spion: codenaam: Virgil (volgens De Graaff en Wiebes zou het gaan om voormalig inlichtingenofficier van het KNIL Johan Bakker.) Virgil onderhield nauwe contacten met belangrijke Indonesische politici en was een cruciale informatiebron voor de Nederlandse regering. Met zijn berichten over – onder meer – de interne machtsverhoudingen en de oplopende spanningen binnen en tussen de Indonesische politieke elite leverde hij inhoudelijke munitie voor Luns' *waiting game* (zie ook hoofdstuk 7).<sup>213</sup>

In zijn pleidooi voor het handhaven van de bestaande koers kon Luns rekenen op steun van een meerderheid in de raad. Onder meer Klompé, Toxopeus, De Pous en staatssecretaris Bot waren eveneens sceptisch over de door De Quay en Zijlstra geopperde suggesties. Zij deelden ook Luns' zorg dat een dergelijke stap meer risico's dan kansen opleverde. Een stap richting de VN en de Algemene Vergadering zou Indonesië immers ook een mogelijkheid geven om zijn eigen claim weer op tafel te leggen. En dankzij het snel groeiend aantal Afro-Aziatische landen in de VN, zou het nu zeker een goede kans hebben om zijn claim erkend te krijgen door de Algemene Vergadering.

Klompé en Bot waren niettemin bereid om een brug te slaan tussen de twee kampen. Klompé opperde de mogelijkheid om een VN-waarnemer in Nederlands Nieuw-Guinea uit te nodigen, zodat de internationale gemeenschap kon zien dat het Nederland menens was met de realisatie van het zelfbeschikkingsrecht voor de Papoea's. Het was een alternatief dat het risico op Indonesische bemoeienis tot een minimum leek te beperken en het kreeg daarom de steun van de meerderheid van de raad. Luns bleef sceptisch, maar boog mee en zegde toe om de suggestie af te tasten in New York.<sup>214</sup>

#### *De Quay's slip of the tongue*

Het overleg en de argumenten van de hardliners konden de twijfels bij premier De Quay echter niet wegnemen.<sup>215</sup> Deze werden in juli en augustus eerder versterkt door verschillende nieuwe internationale ontwikkelingen en incidenten.

In de eerste plaats was daar de Congo-crisis. Begin juli, vijf dagen na de onafhankelijkheid, brak er in de voormalige Belgische kolonie chaos en burgeroorlog uit. Het was het begin van een crisis die het midden van Afrika vijf jaar lang in zijn greep hield: België, de VN, de VS en de Sovjet-Unie zouden zich ieder in de crisis mengen. Daarmee bracht de Congo-crisis de Koude Oorlog definitief naar Afrika, en presenteerde het Westen met een nieuw, gelaagd probleem: aan de ene kant was de crisis een argument voor het aloude adagium dat een vroegtijdige dekolonisatie van onderontwikkelde gebieden als Congo tot chaos leidde, waar de Sovjet-Unie even gemakkelijk gebruik van kon maken als van de frictie tussen een koloniale macht en de onafhankelijkheidsbeweging in een willekeurige kolonie.

Aan de andere kant toonde de gretigheid en felheid waarmee de Sovjet-Unie op de Congo-kwestie reageerde aan dat er feitelijk geen weg terug meer was. Het maakte duidelijk dat Moskou de strijd om de gunst van de Afro-Aziatische wereld en onafhankelijkheidsbewegingen in de resterende Europese overzeese gebieden opnieuw een tandje opvoerde; Chroesjtsjov sloeg in de koloniale kwestie meer dan ooit met zijn vuist op tafel – of liever gezegd, met zijn schoen, zoals een verbijsterde VN-assemblee ontdekte, toen de impulsieve Sovjetleider tijdens een van de heftige discussies in de VN over de aanpak van de Congo-crisis om aandacht vroeg.<sup>216</sup>

<sup>213</sup> Zie hiervoor: De Graaff en Wiebes, *Villa Maarheeze*, 121-182; Giebels, *Soekarno*, 112-114.

<sup>214</sup> NIB/DB record 209: notulen ministerraad 17/6/1960; Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 68.

<sup>215</sup> Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 67; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 352.

<sup>216</sup> Zie voor de internationale dimensies van de Congo-crisis: Larry Devlin, *Chief of Station, Congo. Fighting the Cold War in a Hot Zone* (Philadelphia: Public Affairs 2007). Luc de Vos, Emmanuel Gerard, e.a., *Lumumba. De complotten ? De moord* (Leuven : Davidsfonds 2004); Alan James, *Britain and the Congo Crisis, 1960 – 1963*

In een poging om te kapitaliseren op de *scramble out of Africa* legde Chroesjtsjov in september ook een speciale resolutie op tafel. VN-resolutie 1514 eiste een ‘spoedig en onvoorwaardelijk einde van het kolonialisme’ en stelde dat de kwaliteit van bestuur geen argument meer was om onafhankelijkheid te vertragen. Het snel groeiende aantal ex-koloniën in de VN zorgde ervoor dat de resolutie bij voorbaat al welhaast volledig verzekerd was van de benodigde twee derde steun binnen de Algemene Vergadering.<sup>217</sup> Daarmee scoorde de Sovjet-Unie opnieuw een punt ten opzichte van het Westen in de koloniale kwestie.

Dan waren er nog de incidenten rond de reis van de *Doorman*, die in deze verhitte context een additionele lading kregen. Tijdens de jaarlijkse onafhankelijkheidsviering op 17 augustus verklaarde Soekarno dat Indonesië uit protest tegen het vlagvertoon de betrekkingen met Nederland verbrak en dat Indonesië zich opmaakte voor de ‘revolutionaire’ bevrijding van Nieuw-Guinea. Veel politici in Den Haag leken nauwelijks aangedaan door de actie, die zij beschouwden als de zoveelste provocatie van Soekarno.<sup>218</sup> Maar De Quay zag het verbreken van de betrekkingen tegen de achtergrond van de Congocrisis en de voortschrijdende dekolonisatie in Afrika als een bevestiging van zijn gevoel dat het roer om moest – dat Nieuw-Guinea geïnternationaliseerd moest worden, voordat Nederland daadwerkelijk geïsoleerd kwam te staan. Dat gevoel werd nog verder bevestigd toen de Japanse regering op 3 september 1960 in navolging van de Filipijnse te kennen gaf dat zij de *Doorman* niet langer wilde ontvangen.<sup>219</sup>

Op 5 september, op een informele cocktailparty georganiseerd voor de buitenlandse pers, liet De Quay zich ontvallen dat hij dacht aan een ‘internationale oplossing’ van de kwestie en dat hij zich kon voorstellen dat de VN daarbij een rol kreeg. Zijn uitspraken sloegen in als een bom en leidden in de media direct tot speculaties over een op handen zijnde beleidswijziging. In Nederland oogstte De Quay kritiek, met name in confessionele en liberale kring.<sup>220</sup>

Er is veel gedebatteerd over de vraag of deze *slip of the tongue* een ongelukje was, of een bewuste actie. Cees Meijer heeft aangetoond dat het laatste het geval was: De Quay had de impact van zijn actie volledig onderschat – met name waar het de binnenlandse kritiek betrof – maar het was een bewuste daad, bedoeld om de internationalisering van de Nieuw-Guineakwestie “buitenom” op de Nederlandse politieke agenda te krijgen.<sup>221</sup>

Was De Quay succesvol? Op termijn zeker, al werd dat niet meteen duidelijk. In het kabinet trokken de voorstanders van de harde lijn vooralsnog aan het langste eind. Alleen de ministers Visser en Beerman verklaarden zich solidair met de premier en gaven aan ‘ver te [willen] gaan’ met de uitwerking van een eventuele ‘internationalisatie’. De overige bewindslieden waarschuwden andermaal voor de risico’s; ook Zijlstra volgde nu trouw de

---

(Basingstoke: Macmillan 1996); Tim Weiner, *Legacy of Ashes. The History of the CIA* (ed. Penguin 2008); Madeleine G. Kalb, *The Congo Cables. The Cold War in Africa from Eisenhower to Kennedy* (New York: Macmillan 1982) 189; Paul Kennedy, *The Parliament of Man. The United Nations and the Quest for World Government* (Penguin 2007) 58, 83-84; Westad, *The Global Cold War*, 139; Vanthemsche, *Congo*, 202-213.

<sup>217</sup> Zie voor een uitgebreide analyse van resolutie 1514: Daniel Philpott, *Revolutions in Sovereignty. How Ideas Shaped Modern International Relations* (Princeton: Princeton University Press 2001) 35, 153, 185. Zie verder onder meer: El-Ayouty, *The United Nations and Decolonization*, 208-209; Hyam, *Britain’s Declining Empire*, 304.

<sup>218</sup> ABZ (Parijs) série Asie-Océanie, sous-série: Indonésie 1956-1967 carton 124: Télégramme Beauverger à Paris, no. 207, 18/8/1960.

<sup>219</sup> Meijer, *De Quay*, 295.

<sup>220</sup> Meijer, *De Quay*, 294-297; Drooglever, *Een daad van Vrije Keuze*, 385-386; Van Esterik, *Bastion*, 87-88; Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder Rood*, 173.

<sup>221</sup> Meijer, *De Quay*, 295-299; Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 166.

ARP-lijn en verzette zich namens zijn partij tegen de instelling die hij omschreef als ‘we hebben het bekeken en stappen eruit’.<sup>222</sup>

Maar tegelijkertijd was de affaire voor Luns een aansporing om vaart te maken met de poging om een VN-waarnemer in Nieuw-Guinea uit te nodigen. In oktober zou hij in de VN verklaren dat Nederland te allen tijde bereid was om de VN toegang te geven tot Nieuw-Guinea om de oprechtheid van het Nederlandse koloniale beleid te toetsen.<sup>223</sup> Drooglever en Meijer hebben deze zet omschreven als een omslagpunt: ‘een openingsschot voor een nieuwe fase in het Nieuw-Guinea-avontuur (...) omdat het de aanzet zou kunnen vormen tot een discussie in de Algemene Vergadering waar Indonesië niet buiten zou kunnen blijven.’<sup>224</sup>

Daar zit veel waars in. Het was zeker een omslagpunt, met risico’s op Indonesische bemoeienis en kaping. Maar deze leken op dat moment nog beperkt te kunnen blijven. Het was dan ook meer een omslagpunt voor wat betreft de *vorm* van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek dan voor wat betreft de *inhoud* ervan – die bleef gericht op het handhaven van de harde lijn en de *waiting game*.

Het doel van het uitnodigen van een VN-waarnemer was nu juist om Indonesië verder in het defensief te dringen en de *waiting game* te blijven spelen. Luns hoopte het verzoek via het VN-secretariaat te kunnen spelen, en zo de Algemene Vergadering en de daaraan verbonden commissies zoals de trustschapsraad te omzeilen. Als VN-secretaris Dag Hammarskjöld overgehaald kon worden om op persoonlijke titel één of meerdere waarnemers op een inspectiereis naar Nederlands Nieuw-Guinea te sturen, zou er weer tijd gewonnen worden.<sup>225</sup>

Zo’n reis alsmede de rapportage van een speciale VN-gezant zou zeker de nodige maanden in beslag nemen – als het niet meer was. In die periode zou de kwestie naar alle waarschijnlijkheid niet worden aangeroerd in de VN. Nederland kreeg ondertussen de kans om verder te gaan met het oprichten van de Nieuw-Guinearaad, waarvan het kabinet de inauguratie inmiddels voor begin april 1961 had gepland. Ook dat was een zet om de internationale opinie te paaien en Indonesië verder buiten spel te zetten: hoe sneller de Papoea’s het voor het (mede)zeggen kregen in Nieuw-Guinea, hoe lastiger het voor Indonesië zou worden om steun te vinden voor een claim op het gebied, was de gedachte in het kabinet. Die ontwikkeling zou nog versterkt kunnen worden als de VN-waarnemers aan het einde van hun missie een gunstig rapport publiceerden over de Nederlandse koloniale ontwikkelingspolitiek. De kansen daarop waren niet gering, gezien de grote steun die deze onder de Papoea’s genoot.

Een belangrijk bijkomstig voordeel was dat de komst van een VN-waarnemer de deterrent kon ondersteunen: zolang een gezant van het VN-secretariaat onderzoek deed in Nieuw-Guinea, zou Soekarno wellicht helemaal afzien van gewelddadige acties en infiltraties.<sup>226</sup> De grote vraag was echter: zou het lukken? Het masseren van Hammarskjöld vergde tact en geduld; het ging om een niet-geprecedeerd verzoek met de nodige potentiële voetangels en klemmen. Maar kansloos was het niet, ook in Congo trad het VN-Secretariaat onder leiding van Hammarskjöld op dat moment eigenmachtig op. Voorts waren er natuurlijk de bondgenoten. Met hun steun zou Hammarskjöld mogelijk over de streep te trekken zijn.

---

<sup>222</sup> NIB/DB record 557: notulen ministerraad 9/9/1960; record 561: notulen ministerraad 16/9/1960; record 7508: Schrijven Th. Bot, ‘Enige kanttekeningen inzake het Nieuw-Guineabeleid’ 16/9/1960.

<sup>223</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 387.

<sup>224</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 387; Meijer, *De Quay*, 297.

<sup>225</sup> Zie ook: ABZ (Parijs) série Asie-Océanie, sous-série: Indonésie 1956-1967 carton 124: Note, direction A-O, no 11/AS, 26/1/1961.

<sup>226</sup> ABZ (Parijs) série Asie-Océanie, sous-série: Indonésie 1956-1967 carton 124: Note, direction A-O, no 11/AS, 26/1/1961; FRUS, 1958, Vol. 17, no. 279, p. 540-542: Memorandum of Conversation, 23/9/1960.

## TIENJARENPLAN EN INTERNATIONALISERING: DE BONDGENOTEN

De inhoudelijke evolutie die de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek in de loop van 1960 doormaakte in reactie op de ontwikkelingen in Afrika, werd door de bondgenoten met wisselende intensiteit gevolgd. Met name in Washington, Canberra en Londen droegen het Nederlandse tienjarenplan en internationaliseringspogingen bij aan de interne discussies over de eigen opstelling en aanpak van de Nieuw-Guineakwestie. Voor we die discussies analyseren, bekijken we eerst (kort) de reactie van de bondgenoten in de tweede linie: Portugal, België en Frankrijk.

### PORTUGAL, BELGIË, FRANKRIJK

Bij de beantwoording van de vraag hoe er binnen de Portugese, Belgische en Franse regering tegen de Nieuw-Guineakwestie aangekeken werd in 1960 lopen we meteen aan tegen een probleem: de hier onderzochte archieven hebben weinig informatie opgeleverd over de meningsvorming in Lissabon, Brussel en Parijs. Dat geldt voor het hele jaar 1960 – voor wat betreft het tienjarenplan en de Nederlandse stappen bij het VN-secretariaat – en met name voor de Portugese en de Belgische regering.

Dat lijkt erop te duiden dat de betrokken Portugese en Belgische beleidsmakers de kwestie vooral van een afstand bezagen en tevens dat zij bleven inzetten op de status quo; bronnen uit de jaren 1961-1962 bevestigen dat zowel de Portugese als de Belgische regering Nederland tot het einde toe diplomatiek en – in geval van Portugal – militair-logistiek bleven steunen (zie hoofdstuk 7).

Gegeven de koloniale vastberadenheid die het regime-Salazar aan de dag legde, mag echter worden aangenomen dat de Portugese politici, ambtenaren en diplomaten in meerderheid argwanend stonden tegenover de Nederlandse stappen, met name die richting de VN. De Portugese regering wees zelf op dat moment elke VN-bemoeienis met haar overzeese gebieden van de hand.<sup>227</sup> De poging van het kabinet-De Quay om de VN toezicht te geven op de Nederlandse koloniale ontwikkelingspolitiek, al was het via de sluiproute van het VN-secretariaat, schiep hoe dan ook een gevaarlijk precedent voor Portugal. De Afro-Aziatische landen zouden bijvoorbeeld ook op een inspectie van de Portugese koloniale politiek door het VN-secretariaat kunnen gaan aandringen. Gezien het repressieve karakter van dit beleid, hoefde Portugal in tegenstelling tot Nederland geen positief rapport te verwachten.

Dit moet in belangrijke mate ook de dominerende visie in Brussel geweest zijn. Na een korte *honeymoon* met de dekolonisatiegedachte – België gold in Afro-Aziatische kringen en vooral in eigen ogen tussen januari en juli 1960 als de ongekroonde dekolonisatiekampioen – sloop België in de zomer via de achterdeur weer het koloniale kamp binnen. Dit als gevolg van de Congo-crisis, en dan met name het besluit om de afscheidingsbeweging in de rijke mijnbouwprovincie Katanga te steunen. Dit was de provincie waar de grootste Belgische economische belangen geconcentreerd waren. De Belgische steun voor het Katangese regime ging zo ver dat er welhaast sprake was van een rekolonisatie van het gebied – zij het met instemming van de voornaamste Katangese politici.<sup>228</sup>

---

<sup>227</sup> Zie bijvoorbeeld: NA, Archief ministerie van Buitenlandse Zaken, 1955-1964, inv.nr. 25726: Nederlandse delegatie naar hervatting van de zestiende AVVN (1961), p. 7.

<sup>228</sup> Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek*, 427-428; L. de Vos, E. Gerard, e.a., *Lumumba. De complotten? De moord* (Leuven: Davidsfonds 2004) 90-110.

De Katanga-politiek bracht België echter in botsing met de centrale Congolese regering-Lumumba, en de VN. Onder krachtige leiding van Dag Hammarskjöld ijverde de VN voor de re-integratie van Katanga in het armlastige Congo. Het conflict met de VN manoeuvreerde de Belgische regering-Eyskens ook in een positie waarin zij, net als de Portugese regering, wel terughoudend moest zijn tegen elk voorstel dat de mogelijkheden waarmee VN zich met de Europese overzeese politiek kon bemoeien zou vergroten.<sup>229</sup>

Over de perceptie en opstelling van de Franse regering-De Gaulle in de Nieuw-Guineakwestie in 1960 is meer bekend. Ook zij volgde de ontwikkelingen met een zekere argwaan. Over de Franse inschatting van het tienjarenplan is niet veel te zeggen, behalve dat de teneur binnen zowel het Elysée als het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken er een van scepsis was: Nederland wilde in Franse ogen te snel te veel. Het was De Gaulle zelf die na het zien van een Nederlandse promotiefilm vol folkloristische beelden van Papoea's met botten door de neus en peniskokers 'geamuseerd' zou hebben geïnformeerd of dat nu de mensen waren aan wie Nederland zelfbeschikking wilde geven.<sup>230</sup>

Waar het de strategische kant van de kwestie betrof, blijkt voorts dat de Franse politieke en ambtelijke top in meerderheid voorstander bleef van de status quo – zeker zolang Soekarno in Indonesië de scepter zwaaide. De Franse minister van Buitenlandse Zaken Maurice Couve de Murville maakte zich daar binnen SEATO in 1960 opnieuw hard voor. De Filipijnse voorzitter Felixberto Serrano opperde in juni de suggestie dat de SEATO-landen zich uit zouden spreken voor de Indonesische claim op het gebied, om de PKI de wind uit de zeilen te nemen. Maar daar wilde Couve de Murville niets van weten. Volgens het Amerikaanse verslag van de bijeenkomst noemde hij het voorstel van Serrano:

*'[a] dangerous game and there was not sufficient ground [for a] change of policy at [the] present time. If this is done, what becomes of that portion of New Guinea not held by the Dutch, Timor etc. New Guinea is not really [an Indonesian] national question but rather a national slogan built up by Sukarno as [a] diversion from domestic problems.'*<sup>231</sup>

Couve de Murville's analyse was exemplarisch voor het Franse denken, dat inhoudelijk nog steeds sterk overeenkwam met dat van de hardliners in Den Haag en Canberra. Daarnaast bleef de regering-De Gaulle bevreesd voor het precedent dat de appeasement van Soekarno kon scheppen voor de Franse overzeese politiek. De communauté was op dat moment al praktisch ontbonden, maar er was nog altijd Algerije.

Er zat inmiddels ook beweging in de Franse Algerijepolitiek – De Gaulle had Algerije inmiddels eveneens zelfbeschikkingsrecht in het vooruitzicht gesteld. Maar hij wilde de weg daarnaartoe volledig onder Franse controle houden, en dat zelfbeschikkingsrecht als het even kon zonder de FLN realiseren. Hij hoopte in 1960 Algerije, anders dan de gebieden van de communauté, nog op de een of andere manier aan Frankrijk gebonden te kunnen houden. Omwille van de colons, maar tevens omwille van de geostrategische ligging van het gebied, en de enorme gasvoorraden die de Sahara bevatte.<sup>232</sup>

Maar als landen als Nederland anno 1960 door hun bondgenoten onder druk gezet werden om in koloniale kwesties een knieval te maken jegens hun voornaamste tegenstanders, dan zou Frankrijk het moeilijk krijgen bij de afwikkeling van de kwestie-Algerije. De Gaulle, en met hem vele Fransen, vreesde met name Amerikaanse en Britse druk om gesprekken met

---

<sup>229</sup> Stol, 'Trouwe koloniale bondgenoten', 100-104; Vanthemsche, *Congo*, 201-208; Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek*, 426-427.

<sup>230</sup> Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 94-95.

<sup>231</sup> FRUS, 1958-1960, Vol. 16, no. 63, p. 194-202: Circular Airgram From the Department of State to Certain Diplomatic Missions, 14/6/1960.

<sup>232</sup> Grimal, *Decolonisation*, 389-390; ABZ (Den Haag) Departementaal Archief, GS 1955-1964, 911.0, map 1177 : Codebericht Beyen 358 aan ministerie, 18/9/1959.

de FLN te beginnen over de afwikkeling van de Algerijnse crisis. Gegeven de harde eisen van de FLN – onvoorwaardelijke onafhankelijkheid van Algerije – zou het dan wel zeer lastig worden om de kwestie op een voor Frankrijk en de colons acceptabele manier op te lossen.<sup>233</sup>

Voorts was er met name binnen het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken nog de aanpalende angst dat appeasement van Soekarno in de Nieuw-Guineakwestie problemen zou geven in voormalig Frans-Afrika en de Magreb: verschillende ambtenaren en diplomaten vreesden dat succes van Soekarno landen als Marokko kon inspireren om bijvoorbeeld delen van Mauretanië of de door Frankrijk beheerde Sahara op te eisen.<sup>234</sup>

Dezelfde argumenten kwamen terug in de – eveneens summiere – papieren weerslag van de Franse gedachtevorming over het Nederlandse plan om het VN-secretariaat toezicht te geven op de ontwikkeling van westelijk Nieuw-Guinea. Ruffin, chargé d'affaires van de Franse ambassade in Den Haag, vond het plan risicovol. Volgens hem gaf Nederland daarmee een deel van het initiatief en controle uit handen, waardoor Indonesië uiteindelijk alsnog een voet tussen de deur kon krijgen.<sup>235</sup> De scepsis werd echter ook ingegeven door de vrees voor precedentschepping: als het VN-secretariaat toezicht kreeg op de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek, zou het secretariaat, of andere landen, misschien ook willen voorstellen dat de VN toezicht zou gaan houden op de afwikkeling van de Franse Algerijepolitiek.<sup>236</sup>

Franse diplomaten waren echter voorzichtig in het uiten van hun kritiek. Er zijn geen aanwijzingen dat de regering-De Gaulle het kabinet-De Quay van zijn plannen om de VN in te schakelen probeerde af te houden. Net als de Belgische en Portugese regering volgde zij de zaak vanuit de coulissen, en liet de directe bemoeienis over aan de Angelsaksische landen.

## DE VERENIGDE STATEN

In Angelsaksische kringen leidde de evolutie van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek in 1960 tot aantoonbaar meer debat. Zeker in Washington, waar zoals eerder aangegeven en parallel aan de ontwikkelingen in Den Haag, in de zomer eveneens discussie ontstond over de houdbaarheid van de status quo op langere termijn – oftewel: de door Washington de facto gesteunde harde Nederlandse en Australische lijn tegenover Indonesië.

Die discussie was niet zozeer ingegeven door twijfel over de inhoudelijke merites van de Nederlandse koloniale ontwikkelingspolitiek. Binnen het State Department was er in 1960 eerder sympathie te bemerken voor het Nederlandse besluit om de ontwikkelings- en hervormingspolitiek in gecontroleerd tempo, zelfs op het immer kritische en feitelijk pro-Indonesische bureau Far Eastern Affairs. De ambtenaren van dit sleutelbureau waren echter sceptisch over de kans op succes. Zij meenden dat Nederland nog verder moest gaan, met name in de samenwerking met Australië. Nederland en Australië zouden ook publiekelijk *target dates* moeten stellen voor de uitoefening van het zelfbeschikkingsrecht. Alleen op die manier zou Indonesië eventueel de pas afgesneden kunnen worden. Maar de ambtenaren van Far Eastern Affairs betwijfelden ten zeerste of de regering-Menzies op korte termijn tot dergelijke stappen te verleiden was.<sup>237</sup>

---

<sup>233</sup> Horne, *A Savage War of Peace*, 425. Wall, *France, The United States and the Algerian War*, 182-191; Connelly, *A Diplomatic Revolution*, 229-232.

<sup>234</sup> Stol, 'De enige zekere bondgenoot', 31; ABZ (Parijs) série Asie-Océanie, sous-série: Indonésie 1956-1967 carton 124: Télégramme Alphan (Washington) à diplomatie, no 479, 1/2/1961.

<sup>235</sup> ABZ (Frankrijk; Nantes) Archives de l'Ambassade de la France à la Haye, carton 165: H. Ruffin à Asie-Océanie, no 796, 13/10/1960.

<sup>236</sup> Connelly, *A Diplomatic Revolution*, 229-232.

<sup>237</sup> NAB FO 371/152522: Telegram E.T.D. Letward to FO, no. 1089/30/60G, 15/7/1960. Zie ook: Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 237, 243.

En daar zat de crux: er werd binnen het State Department op meerdere bureaus en niveaus inmiddels getwijfeld of Nederland wel de tijd gegeven was om het tienjarenplan ten uitvoer te brengen. En dat had vooral te maken met de onvoorziene, snelle groei van de Afro-Aziatische gelederen in de VN als gevolg van de *scramble out of Africa*. Deze ontwikkeling maakte het Indonesië veel gemakkelijker om in de Algemene Vergadering steun te krijgen voor zijn claim op het gebied. Incidenten als het recente conflict rond het Nederlandse vlagvertoon en versterking van Nieuw-Guinea, boden Indonesië bovendien een uitgelezen excuus om de VN weer te verzoeken om zich over de kwestie te buigen.<sup>238</sup>

Als het zo ver zou komen, als Indonesië eindelijk succes zou hebben in de VN, waren de rapen gaar, aldus Assistant Secretary of State Francis Wilcox. Hij was het hoofd van International Organization Affairs (het bureau dat zich bezighield met kwesties die de VN aangingen) en een van de ambtenaren die de interne discussie over de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek in de zomer van 1960 aanzwengelde. Wilcox:

*'If a resolution desired by the Indonesians should be adopted, the [government of Indonesia] might consider that even an implicit [General Assembly] endorsement of its claim to West New Guinea afforded justification for vigorous action to oust the Dutch. Another likely unfavorable consequence is that the Dutch might abandon their efforts to prepare the Papuans for self-determination, and/or grant them the independence precipitously and prematurely.'*<sup>239</sup>

De enige manier om de verwezenlijking van een van deze scenario's – een Indonesisch militair avontuur of een mogelijk vroegtijdig Nederlands abandonnement en een nieuwe "Congo" – te voorkomen, was een meer pro-Nederlandse opstelling van de VS in de VN: als ook de VS zich (weer, net als in 1954) actief zou verzetten tegen een pro-Indonesische resolutie, dan kon deze wellicht getorpedeerd worden.

En daar zat het aloude pijnpunt voor de VS: steun voor Nederland in de VN betekende onherroepelijk verlies van Amerikaanse invloed in Indonesië. Daar was de regering-Eisenhower altijd al op beducht geweest. Maar nu het Indonesische leger langzaam maar zeker kwam bovendrijven als de belangrijkste partij binnen het Indonesische politieke krachtenveld, werd het dubbel bezwaarlijk. Amerika zou Soekarno en de PKI van nieuwe, antiwesterse munitie voorzien en het Nasution en andere meer westers georiënteerde officieren bijzonder moeilijk maken om hun positie te handhaven.

Al redenerende kwam Wilcox tot de kern van de zaak: mede als gevolg van *'the fundamental cleavage of opinion within the Department with respect to the New Guinea issue'* (met name die tussen het pro-Nederlandse European Affairs en het pro-Indonesische Far Eastern Affairs, BS) was er sprake van *'[a] complete lack of a long-range US policy decision on the ultimate disposition of that territory'*. De regering-Eisenhower kon de vraag wat er met Nederlands Nieuw-Guinea moest gebeuren, waar de uiteindelijke toekomst van het gebied lag, volgens Wilcox niet langer voor zich uitschuiven. Niets doen en de status quo beschermen was sinds 1950 de beste tactiek geweest in deze netelige kwestie, maar dit was als gevolg van de snel veranderende internationale omstandigheden en verhoudingen in de VN niet lang meer vol te houden. De *scramble out of Africa* dwong de VS nu een antwoord te formuleren op de vraag waar de politieke toekomst van Nederlands Nieuw-Guinea lag.<sup>240</sup>

De grote vraag daarbij was weer: hoe moest dat antwoord luiden? Far Eastern Affairs zou onherroepelijk met een ander voorstel komen dan European Affairs en Wilcox' eigen

---

<sup>238</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 267, p. 516-518: Memorandum From the Assistant Secretary of State for International Organization Affairs (Wilcox) to the Under Secretary of State for Political Affairs (Merchant), 29/6/1960.

<sup>239</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 267, p. 516-518: Memorandum From the Assistant Secretary of State for International Organization Affairs (Wilcox) to the Under Secretary of State for Political Affairs (Merchant), 29/6/1960.

<sup>240</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 267, p. 516-518: Memorandum From the Assistant Secretary of State for International Organization Affairs (Wilcox) to the Under Secretary of State for Political Affairs (Merchant), 29/6/1960.

International Organization Affairs (waar een meerderheid eveneens nog steeds meer voelde voor het Nederlandse en Australische standpunt). Wilcox stelde daarom twee zaken voor. In de eerste plaats moest Indonesië discreet onder druk gezet worden om de kwestie dit jaar niet voor de VN te brengen. Daarnaast moest de meer neutrale Policy Planning Staff van het State Department ingeschakeld worden om een voorstel uit te werken waarmee de Nieuw-Guineakwestie vlot getrokken kon worden.<sup>241</sup>

Wilcox plannen vonden brede steun binnen de betrokken bureaus, en daarmee werd duidelijk dat het denken over de Nieuw-Guineakwestie binnen het State Department begon te kantelen. Het proces kwam in een stroomversnelling begin september, als gevolg van de *slip of the tongue* van De Quay. Het was het moment waarop de betrokken ambtenaren hun initiatief onder de aandacht van de voorzichtiger Herter en Eisenhower brachten. Eisenhower had al eerder om een nieuwe briefing over de kwestie gevraagd, maar kreeg nu te horen dat er een complete re-evaluatie aan zat te komen. Uit het feit dat hij en Herter hun ambtenaren niets in de weg legden, mag geconcludeerd worden dat het voorstel op hun volledige instemming kon rekenen, en dat ook zij het tijd vonden dat de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek daadwerkelijk werd doorgelicht en heroverwogen.<sup>242</sup>

Het is tevens een indicatie van de impact van De Quays publieke ontboezemingen, alsmede voor het belang dat in de Amerikaanse ambtelijke en politiek top gehecht werd aan de ontwikkeling van de meningsvorming in Nederland. De Quays *slip of the tongue* gaf aan dat er beweging kwam in de positie van een van de kemphanen. Dat was een ontwikkeling waar de Amerikanen altijd op gewacht hadden. Het vergrootte de kans om de kwestie uit de vore te trekken waar zij feitelijk sinds 1949 in was vastgeraakt. Dat de premier van Nederland aangaf voorstander te zijn van internationalisering, maakte het voor de regering-Eisenhower een stuk makkelijker om in de nabije toekomst met eigen voorstellen en suggesties te komen, die de zaak verder in beweging konden zetten.

#### *“Een” trustschap – en een nieuwe interne patstelling*

Medio oktober was de studie van de Planning Staff gereed. De voornaamste conclusie luidde dat de VS moest inzetten op de creatie van een “direct” VN-trustschap voor Nederlands Nieuw-Guinea – dat wil zeggen een trustschap waarbij de soevereiniteit over het gebied in handen kwam van de VN, terwijl het dagelijks bestuur van het gebied zou worden verzorgd door een of meerdere trustees.<sup>243</sup> Hoewel deze “oplossing” in Washington feitelijk al in 1949 was aangemerkt als het ideale antwoord op de kwestie, kan de conclusie van de Planning Staff aangemerkt worden als een belangrijk kantelpunt in de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek, temeer daar alle bureaus en minister Herter en president Eisenhower het voorstel goedkeurden. Het betekende in ieder geval een breuk met de bestaande lijn, gericht op de status quo en de facto steun aan Nederland en Australië. Althans, op papier.

Al snel bleek – zoals wel vaker in de Nieuw-Guineakwestie – dat het gemakkelijker was om over verandering te praten en te schrijven, dan om deze daadwerkelijk door te voeren. Of liever gezegd: om deze te vertalen in meer concrete stappen en einddoelen. De VS mocht dan willen in gaan zetten op een trustschap, maar dat kon slechts een tussenstap zijn. Op enkele cruciale vragen was (weer) geen antwoord gegeven. Wie zou de trustee of trustees worden, bijvoorbeeld? Dat zelfde gold voor de belangrijkste vraag van allemaal: waar moest

---

<sup>241</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 267, p. 516-518: Memorandum From the Assistant Secretary of State for International Organization Affairs (Wilcox) to the Under Secretary of State for Political Affairs (Merchant), 29/6/1960 – tevens: p. 518: Noot 6.

<sup>242</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 276, p. 533-535: Memorandum Prepared for President Eisenhower, 9/9/1960 – tevens p. 533: noot.

<sup>243</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 289, p. 564-565: Editorial Note.



dat trustschap toe leiden? Overdracht aan Indonesië, een zelfstandig West-Papoea, of toch een Melanesische Federatie?

Dat ook de Planning Staff op deze vragen geen antwoord formuleerde, toont aan dat de kwestie voor de regering-Eisenhower een bijzonder complex vraagstuk bleef, waarbij de morele en strategische voors en tegens elkaar nog steeds in evenwicht hielden. Veruit de gemakkelijkste oplossing was om het voorstel van ambassadeur Howard Jones over te nemen en het trustschap aan te merken als een tussenstap naar overdracht aan Indonesië. Dat was des te logischer omdat de kwestie inmiddels door de meeste betrokken Amerikaanse beleidsmakers werd gezien als het grote struikelblok voor een verdere toenadering tussen het Westen en Indonesië.<sup>244</sup>

Maar zover durfde de Planning Staff niet te gaan. Hieruit blijkt dat ook de medewerkers van dit bureau beducht waren voor de mogelijke repercussies op de betrekkingen met Nederland en Australië – en bijgevolg de andere koloniale partners.<sup>245</sup> Op de achtergrond speelde het morele aspect van de zaak nog een rol: het onmiskenbare gegeven dat de kwestie uiteindelijk draaide om de toekomst van een volk, waarvan ook bijkans alle betrokken Amerikaanse beleidsmakers overtuigd waren dat het niet bij Indonesië hoorde.

Ook uit andere voorstellen van de Planning Staff bleek hoezeer de kwestie een worsteling bleef voor de Amerikanen. Zo stelde de Planning Staff voor om eerst maar eens de betrokken landen te polsen hoe zij over een trustschap dachten. Te beginnen met Australië, in de hoop dat steun van de regering-Menzies voor het plan het gemakkelijker maakte om Nederland en Indonesië over de streep te trekken. Voorts stelde de Planning Staff voor ‘*to explore alternative plans which any of the interested parties may have under consideration.*’

Beide voorstellen leken op het eerste gezicht praktisch en logisch. Maar met deze aanbevelingen werd het initiatief weer gedeeltelijk in handen van Australië, Nederland en Indonesië geschoven – en daarmee ook in de handen van hun respectievelijke “ambassadeurs” binnen het State Department: European Affairs, International Organization Affairs en Far Eastern Affairs. Met alle bekende problemen van dien.<sup>246</sup>

Het bleek al snel dat de voorstellen van de Planning Staff de door Wilcox gesignaleerde ‘fundamentele verdeeldheid’ binnen het State Department niet oplosten.<sup>247</sup> Er was nu weliswaar overeenstemming tussen de betrokken bureaus dat Nederlands Nieuw-Guinea een trustschap moest worden, maar over de invulling en het doel van het trustschap ontstond weer onenigheid. De kloof bleek even moeilijk te overbruggen als de oude vraag of de VS de Nederlandse of Indonesische claim op het gebied moest steunen; het was een van de belangrijkste redenen waarom de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek ondanks alle voornemens in de praktijk opnieuw nauwelijks zou veranderen – en de status quo inclusief de Amerikaanse deterrent, feitelijk tot in 1962, behouden bleef (zie hoofdstuk 7).<sup>248</sup>

De enige concrete stap die de regering-Eisenhower eind 1960 richting de internationalisering van de Nieuw-Guineakwestie ondernam, betrof het steunen van het

---

<sup>244</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 293, p. 571-580: NSC Report 6023: Draft Statement of U.S. Policy on Indonesia, 19/12/1960.

<sup>245</sup> Dit bezwaar zou ook weer prominent figureren in het jaarlijkse National Security Council Report (NSC 6023) waarin een voorzet werd gegeven voor het te voeren Indonesiëbeleid voor het komende jaar (1961). Datzelfde gold voor de ‘erkenning’ dat ‘*U.S. support of Indonesia on the West New Guinea issue probably would not deflect Indonesia from pursuing a basically neutralistic course*’. Bron: FRUS, 1958, Vol. 17, no. 293, p. 579-580: NSC Report 6023: Draft Statement of U.S. Policy on Indonesia, 19/12/1960.

<sup>246</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 289, p. 564-565: Editorial Note.

<sup>247</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 293, p. 579-580: NSC Report 6023: Draft Statement of U.S. Policy on Indonesia, 19/12/1960.

<sup>248</sup> Herter waarschuwde, mede op verzoek van Eisenhower, Soebandrio in oktober 1960 opnieuw dat de door de VS geleverde wapens niet tegen Nieuw-Guinea mochten worden ingezet. Bron: FRUS, 1958, Vol. 17, no. 288, p. 562: Memorandum of Conversation, 12/10/1960. Zie ook: Kersten, *Luns*, 250.

Nederlandse plan om via het VN-secretariaat een waarnemingsmissie in Nieuw-Guinea uit te nodigen.<sup>249</sup> Het was het enige werkbaar alternatief dat op dat moment op tafel lag. Het stond een verdere internationalisatie niet in de weg. Integendeel, het kon beschouwd worden als een eerste stap richting een trustschap. Op dat moment had het ook nog het voordeel dat er tijd mee kon worden gekocht; tijd om de eigen interne discussie op te lossen, maar ook om bijvoorbeeld de regering-Menzies te sonderen naar haar opvattingen over een direct VN-trustschap voor westelijk Nieuw-Guinea.<sup>250</sup> En tevens om te zien of er zich niet nieuwe ontwikkelingen in Den Haag of Jakarta voordeden die de zaak alsnog in een (verdere) stroomversnelling konden brengen.

Dit was ook de achterliggende gedachte waarmee er binnen de regering-Eisenhower in het najaar van 1960 tegen de bemiddelingspoging van de Maleise premier Tunku ('prins') Abdul Rahman werd aangekeken. Tunku Rahman vreesde dat het Nederlands-Indonesische geschil uit de hand zou lopen, met grote gevolgen voor de buurlanden in de regio. Ook hij greep De Quays *slip of the tongue* aan om te proberen de kwestie te internationaliseren. In het najaar presenteerde hij een eigen trustschapsplan voor Nederlands Nieuw-Guinea. Tunku Rahman stelde voor dat drie landen uit de regio – Maleisië, Ceylon en India – de verantwoordelijkheid over het gebied namens de VN tijdelijk zouden overnemen. Vervolgens zouden zij 'als de omstandigheden daar gunstig voor [waren]' het gebied overdragen aan Indonesië.<sup>251</sup>

Iedereen die het complexe dossier kende, wist dat Rahmans plan bij voorbaat kansloos was. Hoewel het kabinet-De Quay Rahman vriendelijk bedankte voor zijn voorstellen en hem hartelijk in Den Haag ontving om er nader over te spreken, was van meet af aan duidelijk dat Nederland er nooit mee akkoord zou gaan. Om van Australië nog maar te zwijgen. Bovendien was het zeer de vraag of Soekarno wel zou accepteren dat andere landen konden bepalen wanneer Irian in de moederschoot kon terugkeren.<sup>252</sup>

Niettemin werd het plan van Rahman als een handige proefballon gezien voor de eigen trustschapsplannen.<sup>253</sup> Het Maleise initiatief gaf mogelijkheden om te verkennen waar de pijnpunten zaten in Den Haag, Jakarta en Australië. Het State Department kon ervan leren, en Amerikaanse voorstellen daarop aanpassen. Daarnaast hielp Rahman om de discussie over een trustschap aan te jagen en het onderwerp salonfähig te maken in Den Haag, Jakarta en Canberra. Ook dat zou het voor de Amerikanen gemakkelijker maken om op termijn met eigen plannen te komen.

## AUSTRALIË

In Canberra wilden de meeste Australische politici en het grootste deel van de publieke opinie echter nog niets weten van voorstellen die de status quo in Nieuw-Guinea veranderden.

De status quo. Het was en bleef ook anno 1960 het nadrukkelijke doel van de Australische Nieuw-Guineapolitiek. De wens om Nederland als buffer in Melanesië te houden, was dat jaar zelfs sterker geworden, als gevolg van de verdere toenadering tussen

---

<sup>249</sup> NAB FO 371 152521: Minute F.A. Warner, 27/1/1961.

<sup>250</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 296, p. 590-591: Memorandum of Discussion at the 472d Meeting of the NSC, 29/12/1960.

<sup>251</sup> NAB PREM II 4309: Letter Tunku Abdul Rahman to. H. Macmillan, 19/10/1960 – Memorandum "The Question of West Irian (West New Guinea).

<sup>252</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 388-390; FRUS, 1958, Vol. 17, no. 292, p. 569-570: Telegram From the Department of State to the Embassy in Indonesia, 6/12/1960.

<sup>253</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 292, p. 569-570: Telegram From the Department of State to the Embassy in Indonesia, 6/12/1960.

Soekarno en de PKI.<sup>254</sup> Dit was ook de achterliggende reden waarom er binnen de regering-Menzies ergernis bestond over het Nederlandse tienjarenplan. Minister van *Territories* Hasluck was ronduit gefrustreerd. Tijdens een bezoek aan Den Haag ter gelegenheid van de halfjaarlijkse Nederlands-Australische ontwikkelingstop in mei 1960 gaf hij aan Luns en Bot beleefd doch duidelijk te kennen dat hij de Nederlandse actie onverantwoordelijk vond.<sup>255</sup> Sommige ambtenaren in Canberra waren tegenover de Nederlandse ambassade openhartiger. ‘*You pulled a fast one on us*’, was volgens de Nederlandse tijdelijk zaakgelastigde, J. H.O. Insinger, de opmerking van ‘een van de hoofdamttenaren’ van het Australische ministerie van Buitenlandse Zaken.<sup>256</sup>

De frustratie werd mede veroorzaakt door het besef dat Australië voor wat betreft de ontwikkeling van oostelijk Nieuw-Guinea niet langer kon achterblijven. Hasluck wilde een stap-langzaam-beleid blijven voeren, maar premier Menzies dwong hem in het voorjaar van 1960 om zijn verzet tegen de tijd te staken. Australië moest volgens de premier gaan meebuigen met de internationale ontwikkelingen, die door Nederland nu definitief in de Stille Oceaan geïntroduceerd waren.<sup>257</sup> Het was volgens hem de enige manier om op termijn problemen met de Papoea’s in oostelijk Nieuw-Guinea te voorkomen – en om Nederland te stimuleren om vol te houden in westelijk Nieuw-Guinea. (Dat Menzies zijn minister overrulde werd overigens vergemakkelijkt doordat hij sinds februari 1960 ook optrad als minister van Buitenlandse Zaken, nadat Richard Casey die maand met pensioen was gegaan; Menzies kreeg daarmee in 1960 twee van de drie sleutelposities – althans voor de Nieuw-Guineakwestie – in handen en versterkte zo zijn greep op het dossier.)

Een derde belangrijke reden was dat meningsvorming in Australië zelf aan het kantelen was – en snel. Binnen de oppositie (Labour) werd er in 1959 voor het eerst op aangedrongen om aansluiting te zoeken bij de hervormingen die Nederland in westelijk Nieuw-Guinea wilde introduceren.<sup>258</sup> Inmiddels was dat geluid overal te horen in Canberra, inclusief Menzies’ en Haslucks eigen liberale partij. Hoezeer de Australische opinie aan het schuiven was, bleek wel uit de reacties van de pers op het Nederlandse tienjarenplan. Die waren in tegenstelling tot het zure commentaar van Hasluck en zijn ambtenaren ‘voor Nederland unaniem gunstig’, aldus H.C. Smith, attaché voor Nieuw-Guineazaken bij de Nederlandse ambassade in Canberra.<sup>259</sup>

Tot genoegen van het kabinet-De Quay en veel Australische politici en media maakte Menzies in juni 1960 bekend dat zijn kabinet Nederland zou volgen. ‘*At one time it was thought better to move slowly towards independence. The school of thought is now that it is better to go sooner than later. I belong to that school, although I did not always*’, luidde de verklaring van de Australische premier.<sup>260</sup> Op aandringen van Hasluck liet de regering-Menzies nog wel veel in het vage over de toekomst van oostelijk Nieuw-Guinea. Streeftermijnen voor onafhankelijkheid weigerde zij bijvoorbeeld te noemen. Maar in de daaropvolgende maanden werd duidelijk dat er ook in het Australische deel van het eiland

---

<sup>254</sup> NAB PREM 11/4309: Telegram Foreign Office to Bermuda, no. 78, 22/12/1961. Zie ook: Adil, *Australia’s Relations with Indonesia*, 153-154; Stuart Doran, ‘Toeing the Line. Australia’s Abandonment of “Traditional” West New Guinea Policy’, in: *The Journal of Pacific History*, Vol. 36, no. 1 (2001) 10-11, tevens: noot 2. Zie ook: Penders, *The West New Guinea Debacle*, 326-327.

<sup>255</sup> NIB/DB record 4496: Verslag nopens de besprekingen met de Australische minister P. Hasluck, op 24 en 26/5/1960; record 5528: Schrijven J.H.O. Insinger aan ministerie, nr. 1834/608GS37, 5/7/1960. Zie ook: Hellema, *Doorman*, 81;

<sup>256</sup> NIB/DB record 5533: Schrijven J.H.O. Insinger aan ministerie, nr. 1171-GS26/373, 23/4/1960.

<sup>257</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 236.

<sup>258</sup> NIB/DB record 5528: Schrijven J.H.O. Insinger aan ministerie, nr. 1834/608GS37, 5/7/1960; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 329.

<sup>259</sup> NIB/DB record 4135: Schrijven H.C. Smith aan ministerie nr. 584/224, 22/4/1960.

<sup>260</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 236.

grote veranderingen op til waren. In november maakte Hasluck bekend dat er in Australisch Nieuw-Guinea in april 1961 een Papoearaad geïnstalleerd zou worden, gelijktijdig met de inauguratie van de Nieuw-Guinearaad in Nederlands Nieuw-Guinea. De verkiezingen voor deze proto-regering voor het Australische deel van het eiland zouden in maart 1961 plaatsvinden.<sup>261</sup>

Ook dit besluit was in belangrijke mate bedoeld om Nederland een hart onder de riem te steken, en Indonesië verder de pas af te snijden. De Australische dubbele koerspolitiek was er niettemin nog steeds in te herkennen. Met het oog op de mogelijke Indonesische reactie repte de regering-Menzies (en op haar verzoek het kabinet-De Quay) nog niet over de vereniging van beide raden of de eenwording van het eiland op korte termijn. Maar het initiatief en vooral de timing waren veelzeggend, en een duidelijke indicatie dat Australië de samenwerking met Nederland in die richting wilde volhouden en stimuleren.<sup>262</sup>

Deze wens zorgde er ook voor dat binnen zowel de regering-Menzies als de oppositie brede afkeer bestond van elke voorstel om de Nieuw-Guineakwestie te internationaliseren. Dat gold zowel voor het Nederlandse plan om een VN-waarnemingsmissie uit te nodigen als voor het trustschapsplan van Tunku Rahman. De Australische bezwaren tegen het Nederlandse voorstel kwamen overeen met de kritiek die in Franse kringen te horen was: het initiatief kon door Indonesië gekaapt worden, waarmee Soekarno alsnog een voet tussen de deur kreeg in Nieuw-Guinea. Daarnaast vreesden Menzies, Hasluck en hun ambtenaren dat het een precedent schiep voor VN-bemoeienis met Australisch Nieuw-Guinea, waarmee Australië de controle over de (politieke) ontwikkeling van zijn eigen kolonie kon verliezen.<sup>263</sup>

Maar net als de Franse, Belgische en Portugese regering werkte de regering-Menzies Luns in dezen niet actief tegen. Het werd uiteindelijk gezien als het minste van de kwade voorstellen die op tafel lagen. Het plan-Rahman daarentegen werd binnen de regering-Menzies als een heuse bedreiging gezien – een die zo snel mogelijk onschadelijk gemaakt moest worden. Daarbij vroeg Menzies persoonlijk de diplomatieke assistentie van de Britse regering-Macmillan.<sup>264</sup>

## GROOT-BRITTANNIË

De reactie van de regering-Menzies op de plannen van Rahman gaf aan dat het voor de Amerikanen lastig zou worden om hun eigen trustschapsplannen te realiseren. De kans op succes zou wellicht toenemen als ook Groot-Brittannië zich voor de creatie van een trustschap zou uitspreken, maar dat zat er voorlopig niet in. Binnen de regering-Macmillan ontstond als gevolg van de *scramble out of Africa* in de loop van 1960 eveneens discussie over de toekomst en de te volgen koers in de Nieuw-Guineakwestie.<sup>265</sup> Maar waar de regering-Eisenhower hoopte de kwestie politiek te neutraliseren met een trustschap, bestond er onder de betrokken Britse beleidsmakers de nadrukkelijke voorkeur om Nederland en Australië te blijven steunen in hun poging om een Melanesische federatie op te zetten.

De Britse diplomatie kreeg daarbij twee taken. Allereerst moesten initiatieven die het pad effenden voor de overdracht van het gebied aan Indonesië – zoals de plannen van Rahman

---

<sup>261</sup> NIB/DB 7585: Codebericht De Beus 179, 17/11/1960 – tevens: noot. Zie ook: record 4104: Reisverslag – Bezoek aan Canberra van de Heer mr. K.E. Breslau, 4/11/1960.

<sup>262</sup> NIB/DB 7585: Codebericht De Beus 179, 17/11/1960 – tevens: noot. Zie ook: record 4104: Reisverslag – Bezoek aan Canberra van de Heer mr. K.E. Breslau, 4/11/1960.

<sup>263</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 267.

<sup>264</sup> NAB PREM II 4309: Inward Telegram to CRO from Canberra, no. 1071, 7/11/1960.

<sup>265</sup> NAB FO 371 152513: Minute F.A. Warner 1/6/1960 – Draft 'Indonesia and New Guinea'; minute R.W.J. Hooper, 1/6/1960.

– getorpedeerd worden. Daarnaast moest de deterrent gehandhaafd blijven, als de politieke en diplomatieke paraplu waaronder Nederland en Australië verder konden werken aan de vereniging van het eiland.

### *Groot-Brittannië zet in op een Melanesische federatie*

Wat opvalt aan het Britse denken over de Nieuw-Guinea kwestie in 1960, is hoezeer de betrokken beleidsmakers en politici op de hand van Nederland en Australië bleven. Binnen het Britse regeringsapparaat pleitten alleen de Chiefs of Staff voor een meer op Indonesië gericht beleid. Zonder een uitspraak te doen over de toekomst van het gebied stelden ze dat Groot-Brittannië in het belang van de westerse invloed in Indonesië – en de Britse wapenindustrie – de banden met het Indonesische leger verder moesten versterken door het sneller van meer wapens te voorzien.<sup>266</sup> De noodzaak om Indonesië uit de handen van de Sovjet-Unie te houden, werd binnen de bij het dossier betrokken departementen – Foreign Office, Commonwealth Relations Office en Colonial Office – onderschreven, maar de neiging om Nederland en Australië te blijven steunen bleef hier nog altijd dominant (met de Britse ambassadeur in Jakarta, Leslie Fry, en zijn medewerkers als belangrijkste uitzonderingen).<sup>267</sup>

De pro-Nederlandse en Australische opstelling was anno 1960 mede ingegeven door de positieve inschatting die de meeste betrokken Britse beleidsmakers maakten van het Nederlandse tienjarenplan, en het Australische besluit om zijn eigen koloniale ontwikkelingspolitiek daarop aan te passen. Ook op de vaak kritische South East Asia Desk van het Foreign Office waren deze Nederlandse en Australische zetten goed ontvangen. De ambtenaren van dit sleutelbureau meenden dat ze tot succes konden leiden. Alle opties overziend (trustschap, overdracht, voortgaan op de ingeslagen weg) concludeerden zij medio september dat ‘*eventual – selfdetermination*’ was ‘*the most attractive possibility which Her Majesty’s Government could work for*’. En dat de Britse regering ‘*should encourage the Dutch (...) to persevere with their plans for self-determination*’.<sup>268</sup>

Het garandeerde volgens hen zowel de Australische veiligheidswensen als de belangen van de inheemse bevolking het beste.<sup>269</sup> Wat ook meespeelde, was dat deze “oplossing” van de Nieuw-Guineakwestie aansloot bij de eigen koloniale filosofie, waarbij federalisering als probaat middel gold om kleine koloniale eenheden op termijn meer op eigen benen te laten staan; een filosofie die, zoals we hebben gezien, de Britten zelf in de Caraïben toepasten, en die ze nu ook overwogen om in de Stille Oceaan in de praktijk te brengen. Het had altijd al boven de markt gehangen, maar nu werd binnen de South East Asia Desk een verenigd Papoea daadwerkelijk aangemerkt als de mogelijke basis voor een toekomstige, grotere ‘*Melanesian union, including the Bismarck Archipelago, the Solomons and the New Hebrides*’.<sup>270</sup>

De opname van Nederlands Nieuw-Guinea in zo’n federatie – of in ieder geval een verenigd Papoea onder Australische bescherming – leek volgens de ambtenaren van de East Asia Desk ook de oplossing te bieden voor de twee belangrijkste toekomstige problemen omtrent de Nieuw-Guineakwestie, zo blijkt uit verschillende memoranda. In de eerste plaats

---

<sup>266</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 223.

<sup>267</sup> NAB FO 371 152514: Minute MacDermot, 15/9/1960 – Memorandum: Problem of Netherlands New Guinea. Zie ook: Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 230-237.

<sup>268</sup> NAB, FO 371 152514: Minute Macdermot: Memorandum on Problem of Netherlands New Guinea for Lord Selkirks talks with the Australians, 11/9/1960 (versie 2).

<sup>269</sup> NAB FO 371/152514: Memorandum: Problem of Netherlands New Guinea, 24/8/1960; minute Macdermot, 17/9/1960; FO 371 152513: Minute F.A. Warner 1/6/1960 – Draft ‘Indonesia and New Guinea’; minute J.E. Killick, 2/6/1960.

<sup>270</sup> NAB, FO 371 152514: Minute Macdermot: Memorandum on Problem of Netherlands New Guinea for Lord Selkirks talks with the Australians, 11/9/1960 (versie 2).

was daar het economische aspect: een onafhankelijk ‘*West Papua would be heavily dependent on aid from the Netherlands or other countries*’. De integratie in een groter politieke en economisch verband kon dit aspect adresseren. Datzelfde gold voor het probleem dat een onafhankelijk West Papoea ‘*would be wide open to Indonesian subversion and attack*’.<sup>271</sup>

Opname in een federatie daarentegen ‘*would take most of the force out of the Indonesian claim to the territory as part of the former Netherlands East Indies: indeed, if “West Irian” ceased to exist as a separate unit, it is difficult to see how the Indonesians could pursue their claim with any effect.*’<sup>272</sup>

Het was een lange weg vol voetangels en klemmen – maar, zo werd er op SEAD gesteld ‘*if they make sufficient progress within reasonable time, they may well succeed in this way in spiking the Indonesian guns.*’<sup>273</sup> Als het zou lukken – *als* – dan had de creatie van een Melanesische federatie de additionele bonus dat ‘*[the Southwest Pacific] would probably remain within the U.S./U.K./Australian sphere of influence*’.<sup>274</sup>

### *Torpederen plan-Rahman*

De wens om via de vereniging van Nederlands en Australisch Nieuw-Guinea de basis te leggen voor een grotere Melanesische federatie was ook de voornaamste redenen voor de betrokken Britse ambtenaren om terughoudend te reageren op de trustschapsplannen waar de regering-Eisenhower mee speelde. Zij waren in de zomer daarover voorzichtig gepolst door het Far Eastern Office van het State Department, maar de nieuwe chef van de South East Asia Desk, F.A. Warner, was weinig happig om mee te werken. Warner concludeerde dat ‘*the issue between Dutch and Indonesian trusteeship would be a much simpler matter to deal with than the present dispute over sovereignty*’.<sup>275</sup> Maar tegelijkertijd waren hij en zijn ambtenaren ook van mening dat het plan de nodige problemen presenteerde. Het schiep een precedent voor Britse koloniën. Daarnaast zou het de plannen voor een verenigd Papoea en een grotere Melanesische federatie bemoeilijken, en tevens de kans vergroten dat Indonesië het gebied alsnog zou bemachtigen.<sup>276</sup>

Dit was ook de achtergrond van het Britse verzet tegen de plannen van Tunku Rahman. En niet alleen binnen de lagere bureaus. Permier Macmillan vond het Maleise voorstel eveneens ‘*unacceptable*’ en verwoordde daarmee de teneur binnen zijn kabinet.<sup>277</sup> Dat had in de loop van 1960 de nodige veranderingen doorgemaakt. De nieuwe minister van Buitenlandse Zaken Lord (graaf) Alec Douglas-Home (zijn voorganger Selwyn Lloyd stapte in de zomer over naar Financiën) was eveneens gekant tegen het plan van de Tunku. Lord Home – een vertrouweling van Macmillan – was hiervoor Secretary of State for Commonwealth Relations geweest, en had zich in die hoedanigheid gemanifesteerd als een verdediger van het Australische en bijgevolg Nederlandse standpunt. Zijn opvolger op het Commonwealth Relations Office, voormalig State Secretary of Defence D. E. Sandys, wierp

---

<sup>271</sup> NAB, FO 371 152514: Minute Macdermot: Memorandum on Problem of Netherlands New Guinea for Lord Selkirks talks with the Australians, 11/9/1960 (versie 1).

<sup>272</sup> NAB, FO 371 152514: Minute Macdermot: Memorandum on Problem of Netherlands New Guinea for Lord Selkirks talks with the Australians, 11/9/1960 (versie 1).

<sup>273</sup> NAB, FO 371 152514: Minute Macdermot: Memorandum on Problem of Netherlands New Guinea for Lord Selkirks talks with the Australians, 11/9/1960 (versie 2).

<sup>274</sup> NAB, FO 371 152514: Minute Macdermot: Memorandum on Problem of Netherlands New Guinea for Lord Selkirks talks with the Australians, 11/9/1960 (versie 1).

<sup>275</sup> NAB, FO 371 152522: Letter F.A. Warner to E.T.D. Ledward, 2/8/1960.

<sup>276</sup> NAB, FO 371 152522: Minute [auteur onbekend] 28/7/1960; Telegram E.T.D. Ledward to Foreign Office (1089/30/60G), 15/7/1960; Letter F.A. Warner to E.T.D. Ledward, 2/8/1960.

<sup>277</sup> NAB PREM 11 4309: Telegram to Canberra H.C., 14/11/1960 – personal message to mr. Menzies from Prime Minister.

zich in het najaar van 1960 eveneens op als pleitbezorger van de Australische belangen, en uitte bezwaren tegen het Maleise trustschapsvoorstel.

Daar moet wel bij vermeld worden dat een deel van de weerzin binnen de regering-Macmillan jegens het voorstel van Rahman wellicht mede was ingegeven door het impliciete dreigement van Menzies dat Australië zijn troepen zou terugtrekken uit de *Commonwealth Strategic Reserve* (CSR), als het plan gerealiseerd werd. (De CSR was de gezamenlijke Brits-Australisch-Nieuw-Zeelandse troepenmacht, gestationeerd op de Britse basis in Malakka, die de gezamenlijke belangen in de regio moest helpen verdedigen. En daarmee vormde de CSR een belangrijke ondersteuning van de Britse machtspositie in Zuidoost-Azië.)<sup>278</sup>

Macmillan, Lord Home en Sandys zouden de plannen van Rahman op verzoek van Menzies persoonlijk om zeep helpen.<sup>279</sup> Wat was het geval: Maleisië leunde op dat moment nog sterk op Brits advies en militaire en economische steun. Het land was in 1957 weliswaar formeel onafhankelijk geworden, maar bleef lid van de *sterling zone* (het betaalde nog met de pond). Het bleef ook op bestuurlijk en militair vlak nauw met Groot-Brittannië verbonden; beide landen hadden een defensieverdrag getekend, waarbij Groot-Brittannië garant stond voor de veiligheid van Maleisië, en Maleisië Groot-Brittannië (en bijgevolg Australië en Nieuw-Zeeland) toestond om zijn militaire bases in het land te behouden. Deels om de strijd tegen communistisch geïnspireerde rebellen in het land te helpen voeren, deels ten behoeve van meer algemene Britse machtsprojectie in Zuidoost-Azië.<sup>280</sup>

Ten slotte leunde ook de Maleise diplomatie nog zwaar op Brits advies – zwaarder nog dan bijvoorbeeld de Amerikaanse. Dat was ook de reden waarom Rahman in november 1960 naar Londen toog. Hij hoopte er diplomatieke assistentie te krijgen voor zijn plannen om de Nieuw-Guineakwestie uit de wereld te helpen. Het omgekeerde gebeurde. Hij werd door Macmillan, Douglas-Home en Sandys met alle egards ontvangen, maar het gesprek over zijn plannen moet voor hem een teleurstelling en zelfs een intimiderende ervaring zijn geweest. Zijn Britse collega's kraakten zijn voorstel.

Macmillan noemde het een capitulatie voor Indonesische chantage en dreiging met geweld: *'such an arrangement would seem to put a premium on aggression. It would be a sort of appeasement and might do great harm in the world generally.'* Hij verzocht de Tunku Rahman niet direct om zijn plan op te geven, maar samen met zijn collega's sommeerde hij Rahman wel om elke verwijzing naar de gegarandeerde overdracht van het gebied aan Indonesië te schrappen. Illustratief voor de toon en sfeer van het gesprek was de slotopmerking van Sandys, die *'want[ed] to confirm that it was now the Tunku's idea that trusteeship should continue until independence and should not end necessarily in a handover to Indonesia.'*<sup>281</sup> Met hun "advies" gaven ze de plannen van Rahman een doodskus. Soekarno zou immers nooit akkoord gaan met een trustschapsvoorstel dat niet a priori garandeerde dat westelijk Nieuw-Guinea in Indonesische handen zou komen.

Rahman presenteerde na zijn bezoek aan Londen niettemin een nieuw voorstel waarbij Indonesië, conform de Britse suggesties, niet langer automatisch de soevereiniteit over Nieuw-Guinea zou krijgen. Hij stelde nu voor om de drie trustschapsleden (Maleisië, Ceylon en India) na enige jaren te laten bepalen of het betwiste gebied al dan niet bij Indonesië zou

---

<sup>278</sup> NAB PREM II 4309: Inward Telegram to CRO from Canberra, no. 1071, 7/11/1960.

<sup>279</sup> Zie voor Nederland: NAB PREM II 4309: Telegram M. Etherington-Smith to Lord Home, no. 224, 31/10/1960; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 388-390. Zie voor Australië: NAB PREM II 4309: Inward telegram to CRO from Canberra, no. 1072, 7/11/1960 – personal message from mr. Menzies to Prime Minister. Zie ook: Inward Telegram to CRO from Canberra, no. 1071, 7/11/1960.

<sup>280</sup> Matthew Jones, *Conflict and Confrontation in South East Asia, 1961-1965. Britain, The United States and the Creation of Malaysia* (Cambridge University Press 2002) 6; Hyam, *Britain's Declining Empire*, 200-202, 291-293; Butler, *Britain and Empire*, 121, 140.

<sup>281</sup> NAB PREM II 4309: Record of a meeting held at Admiralty House on 16/11/1960.

worden gevoegd.<sup>282</sup> Het werd direct door de Indonesische minister van Buitenlandse Zaken Soebandrio van de hand gewezen: de suggestie dat andere landen over het lot van West Irian zouden beslissen was onacceptabel voor Indonesië.<sup>283</sup> De onmiddellijke en publieke Indonesische afwijzing brueskeerde Rahman zodanig dat hij zijn bemiddeling staakte. Tot opluchting van de regering-Menzies en het kabinet-De Quay. Luns bedankte Macmillan via de Britse ambassadeur in Den Haag *'for the line taken in the discussions on the subject with the Tunku; it had been just what [we] would have wished'*.<sup>284</sup>

Luns had nog meer reden om de regering-Macmillan dankbaar te zijn. Lord Home, Warner en Sandys assisteerden hem ook in zijn poging om het VN-secretariaat zover te krijgen om een waarnemingsmissie naar westelijk Nieuw-Guinea te sturen. Daarmee plaatste zij zich tegenover de regering-Menzies. De Australische (en Franse) bezwaren tegen het plan werden door Lord Home, Warner en Sandys onderkend, maar de tactische voordelen wogen zwaarder dan de nadelen. Net als het kabinet-De Quay gingen zij en hun ambtenaren ervan uit dat het voorstel *'manoeuvred the Indonesians into a weaker tactical position'*.<sup>285</sup> De komst van een VN-missie die namens de secretaris-generaal toezag op de Nederlandse ontwikkelingspolitiek, zou in hun ogen de Nederlandse en Australische zaak in de VN aanzienlijk versterken.

Tegelijkertijd zagen ze het als een middel om de deterrent uit te breiden. Ook zij gingen ervan uit dat de komst van een VN-missie de kans op verdere escalatie van het conflict voorlopig verkleinde. Dat was ook in het belang van Groot-Brittannië.

#### *De regering-Macmillan bevestigt boodschap Lloyd uit 1959*

Terwijl het kabinet-De Quay en de regering-Macmillan elkaar vonden waar het de internationalisering van de Nieuw-Guineakwestie betrof, ontstond er frictie over de Britse invulling van de "steungarantie". In Den Haag was in de loop van 1960 teleurstelling ontstaan over het vervolg dat de Britten hadden gegeven aan Lloyds toezegging uit 1959 dat vertegenwoordigers van de Nederlandse en Britse regering verder konden overleggen over de mogelijke Britse assistentie bij een Indonesische aanval (zie hoofdstuk 5). Deze gesprekken hadden in het voorjaar van 1960 plaats gehad, maar geen concreet resultaat opgeleverd, noch voor wat betreft logistieke steun, noch voor andere vormen van steun (zoals militaire); ook *contingency planning* was door de Britten afgehouden.<sup>286</sup>

De frustratie in het Nederlandse kamp (met name binnen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie) hierover werden nog versterkt doordat de regering-Macmillan in 1960 opnieuw wapens wilde leveren aan Indonesië, die konden worden aangemerkt als evident offensief en dus als een bedreiging voor Nederlands Nieuw-Guinea, zoals parachutes (een noodzakelijk middel voor infiltraties) en patrouilleboten voor de marine.<sup>287</sup>

In november kwam het tot een lichte ontlasting, toen Douglas-Home en Warner in een gesprek met de Nederlandse ambassadeur Bentinck ook nog te kennen gaven dat de logistieke steun die Groot-Brittannië zou kunnen geven wellicht bemoeilijkt zou worden door het feit dat het (veelal Aziatische) havenpersoneel in de Britse marinebases van Singapore en

---

<sup>282</sup> NAB PREM II 4309: Record of a meeting held at Admiralty House on 16/11/1960; Outward telegram from CRO to Canberra, nr. 1703, 20/11/1960.

<sup>283</sup> NAB PREM II 4309: Saving from UK High Commissioner in Malaya, nr. 236, 14/12/1960.

<sup>284</sup> NAB PREM II 4309: Letter A.N. Noble to Lord Home, no. 248, 1/12/1960; Note 13/12/1960.

<sup>285</sup> NAB PREM II 4309: Outward telegram CRO to Kuala Lumpur, no. 88, 12/1/1961; Telegram Foreign Office to New York (UK Misson to UN) no. 699, 28/2/1961.

<sup>286</sup> NIB/DB record 6954: BUZA DGIN (Blom) geheim persoonlijk – geen nr, 7/11/1960 – tevens: noot; record 6955: Schrijven Bentinck aan Blom, 16/2/1961.

<sup>287</sup> NIB/DB record 7024: Codebericht Bentick 411 aan ministerie, 11/11/1960.



Hongkong in meerderheid pro-Indonesisch was. Mocht het tot vijandigheden komen tussen Nederland en Indonesië, dan zouden de havenarbeiders wellicht in staking gaan zodra Nederlandse schepen zich in die havens meldden voor bevoorrading of reparatie. Lord Home vertelde Bentinck dat Nederland er daarom verstandig aan deed om wat logistieke steun betref zich in de eerste plaats op Australië te richten, en voegde daaraan toe dat hij daar wel bij wilde helpen.<sup>288</sup>

De ogenschijnlijk terugtrekkende beweging die de regering-Macmillan in 1960 maakte, was voor Luns reden om haar ervan te beschuldigen dat zij zich onder haar in 1959 aangegane steuntoezegging probeerde 'uit te wurmen'.<sup>289</sup> Volgens Hellema zou Lord Home in deze periode Luns en Bentinck 'zeer duidelijk' te kennen hebben gegeven dat Nederland 'in geval van oorlog (...) niet op Britse steun [behoefde] te rekenen'.<sup>290</sup> Maar voor die conclusie is geen concreet bewijs – eerder voor het tegendeel. Noch uit de Nederlandse, noch uit de Britse bronnen blijkt dat Lord Home een dergelijke uitspraak, al of niet impliciet, heeft gedaan. Volgens het Britse verslag van de bewuste ontmoeting met Bentinck zou hij hebben gezegd: '*We are naturally reluctant to commit ourselves to any military actions (...) though it was our desire to be as helpful as possible*'.<sup>291</sup> Dat was praktisch volledig naar de letter van de private garantie die zijn voorganger Lloyd in 1959 aan Luns had gegeven.<sup>292</sup>

Uit interne Britse discussie die volgde op de confrontaties met Bentinck en Luns blijkt dat de opmerking van Lord Home ook nog steeds de geest vatte van het Britse denken over de in 1959 aangegane verplichtingen jegens de veiligheid van Nederlands Nieuw-Guinea. Op het Foreign Office, en daarmee binnen de gehele regering-Macmillan, bleef grote huiver bestaan om betrokken te raken bij vijandigheden tussen Nederland en Indonesië – de Koude Oorlog, de betrekkingen met de Afro-Aziatische wereld (de Aziatische Commonwealth-landen voorop), de eigen economische belangen in Indonesië; het waren allemaal argumenten om een escalatie van de Nieuw-Guineakwestie te vrez en Britse (en Amerikaanse) betrokkenheid bij een militair treffen te voorkomen.<sup>293</sup>

Maar tegelijkertijd was er nog steeds het gevoel een morele verplichting te hebben jegens Nederland en de veiligheid van Nederlands Nieuw-Guinea – zeker binnen de politieke top (Lord Home, Macmillan, Lloyd), maar ook bij meer voorzichtige topambtenaren als Warner.<sup>294</sup> En die verplichting dwong Groot-Brittannië om "iets" te doen als de kwestie escaleerde. De grote vraag was: wat. Wat kon Groot-Brittannië in dat geval voor Nederland doen, op logistiek en (eventueel) militair vlak, gegeven de strategische gevolgen en de praktische moeilijkheden, zoals de verwachte problemen met het havenpersoneel in Hongkong en Singapore? Lord Home, Warner en hun ambtenaren kwamen er niet uit. De oplossing werd vervolgens weer gezocht in het voornemen om, als de kans zich voordeed,

---

<sup>288</sup> NIB/DB record 7024: Codebericht Bentinck 411 aan ministerie, 11/11/1960.

<sup>289</sup> NAB FO 371 152521: F.A. Warner - Note: British Support for the Dutch in New Guinea, 29/11/1960.

<sup>290</sup> Hellema, *De Karel Doorman*, 187, tevens p. 181.

<sup>291</sup> NAB FO 371 152521: Note: Conversation between the Secretary of State and the Netherlands ambassador, 11/11/1960.

<sup>292</sup> In juni 1960 had Warner al intern aangegeven dat er een zekere grond was voor Nederland om op Britse militaire bijstand te hopen: '*In the latest resort they [Nederland, BS] need our support if the Indonesians attack New Guinea. We have promised to give them full support in the United Nations, we have offered logistic support and they have some grounds for hoping (but no commitment) that in the end we would give some military support.*' Bron: NAB FO 371 152513: Minute F.A. Warner 1/6/1960 – Draft 'Indonesia and New Guinea'

<sup>293</sup> NAB FO 371 152521: F.A. Warner - Note: British Support for the Dutch in New Guinea, 29/11/1960.

<sup>294</sup> Zie bijvoorbeeld: NAB FO 371 152513: Minute F.A. Warner 1/6/1960 – Draft 'Indonesia and New Guinea'; FO 371 152514: Minute Macdermot: Memorandum on Problem of Netherlands New Guinea for Lord Selkirk's talks with the Australians, 11/9/1960; FO 371 152513: Minute F.A. Warner 1/6/1960 – Draft 'Indonesia and New Guinea' – en handgeschreven commentaar Home; minute Lord Privy Seal 21/12/1960; minute Home, geen datum; FO 371 152521: Home's handgeschreven commentaar op: Begeleidend schrijven Warner bij: Draft Dispatch – The Netherlands Ambassador's Interview with the secretary of State, 12/11/1960.

opnieuw met de Australiërs en Amerikanen over dit netelige aspect van de Nieuw-Guineakwestie te overleggen.<sup>295</sup>

Afwachten en de zaak aanhouden, luidde het devies dus op het Foreign Office waar het de militaire invulling van de steungarantie betrof. Dit alles onder dekking van de politieke vleugel van de deterrent. Deze werd, mede op verzoek van Luns, in het najaar door Douglas-Home en Warner opnieuw bekrachtigd met verschillende demarches in Jakarta, waarbij ambassadeur Leslie Fry het kabinet-Djuanda en generaal Nasution in bedekte termen waarschuwde om geen geweld tegen Nederlands Nieuw-Guinea te gebruiken.<sup>296</sup> Ook premier Macmillan gooide zijn diplomatieke gewicht in de strijd. In het najaar sprak hij Soekarno in de marge van de VN-assemblee in New York en drukte hem op het hart om ‘incidenten’ te vermijden.<sup>297</sup>

### *De conclusie van Luns en Blom*

Afwachten was en bleef op dit punt ook het devies in Den Haag. Mede op advies van regeringscommissaris voor Indonesië Blom besloot Luns om verder geen gevolg te geven aan het uitblijven van concretere Britse steuntoezeggingen. Ze schatten in dat er voorlopig weinig zou veranderen aan de Britse opstelling. Luns en Blom vreesden bovendien dat de kans dat de Britten alsnog over de brug kwamen eerder kleiner dan groter werd als ze bleven aandringen. De Britse regering zou dan immers ook kunnen besluiten dat het, gegeven de complexiteit en het explosieve karakter van de zaak, beter was om de in 1959 gedane suggesties helemaal in te trekken; dan was zij van de hele zaak verlost.

En dan was Nederland verder van huis. Temeer omdat een dergelijk Brits besluit ook gevolgen kon hebben voor de Britse bereidheid om Indonesië diplomatiek onder druk te blijven zetten om niet naar de wapens te grijpen. Zeker Blom vermoedde dat de Britten na het annuleren van mogelijke militaire steun ook eerder geneigd zouden zijn om hun aandeel in de politieke deterrent terug te schroeven. In dat geval werd de door hem en Luns gekoesterde *waiting game* wel heel lastig vol te houden.<sup>298</sup> Deze zou dan volledig afhankelijk worden van de Amerikanen, en het was de vraag of zij nog wel bereid waren om Nederland de hand boven het hoofd te houden als de Britten hun aandeel in de deterrent – en daarmee feitelijk hun politieke steun voor de Nederlandse zaak tegenover de Amerikanen – opgaven.

Zoals de zaken nu stonden kon Nederland, ondanks alle onzekerheid omtrent de Amerikaanse, Britse (en Australische) opstelling bij een eventueel gewapend treffen, de *waiting game* echter voort blijven zetten. En afwachten wat de toekomst bracht: voor wat betreft de ontwikkeling van de interne Nederlandse discussie, de opstelling van het VN-secretariaat omtrent het verzoek om een VN-missie in Indonesië te sturen, en – wellicht het belangrijkste voor Luns en Blom – de ontwikkeling van de interne politieke strijd in Indonesië tussen het leger (en meer gematigde politici) en de PKI (en Soekarno).<sup>299</sup>

---

<sup>295</sup> NAB FO 371 152521: FO 371 152521: Home's handgeschreven commentaar op: Begeleitend schrijven Warner bij: Draft Dispatch – The Netherlands Ambassador's Interview with the secretary of State, 12/11/1960; F.A. Warner - Note: British Support for the Dutch in New Guinea, 29/11/1960 – handgeschreven commentaar Home; minute Lord Privy Seal 21/12/1960; minute Home, geen datum.

<sup>296</sup> NAB FO 371 152521: Letter Leslie Fry to FO, no. 1031/60, 13/12/1960.

<sup>297</sup> NIB/DB record 7024: Codebericht Bentick 411 aan ministerie, 11/11/1960; Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 275.

<sup>298</sup> NIB/DB record 6954: BUZA DGIN (Blom) geheim persoonlijk – geen nr, 7/11/1960.

<sup>299</sup> NIB/DB record 6954: BUZA DGIN (Blom) geheim persoonlijk – geen nr, 7/11/1960.

Intussen was het eind 1960. Alles overziend, hoe stond Nederland ervoor in Nieuw-Guinea? In de eerste plaats was het duidelijk dat de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek op alle vlakken onder druk was komen te staan – en dat de meeste Nederlandse betrokkenen dat donders goed in de gaten hadden. De poging om de kwestie via het VN-secretariaat te internationaliseren was wellicht het sterkste uiterlijke kenmerk van de toenemende onzekerheid in Den Haag omtrent de mogelijkheden om de harde lijn tegenover Indonesië vol te houden. Die onzekerheid ging feitelijk terug tot 1956, het moment waarop de discussie in Europa op gang kwam over de vraag of het koloniale stelsel in Afrika, de Caraïben en de Pacific nog voor feitelijk onbepaalde tijd gehandhaafd kon blijven.

De Nederlandse discussie en Nieuw-Guineapolitiek hadden van meet af aan meebewogen met dit bredere Europese debat en de conclusies die de verschillende Franse, Britse en Belgische regeringen daaruit trokken. De Nederlandse bereidheid om bij de nieuwe trends – federalisering en versnelde ontvoogding – aan te haken, was een van de belangrijkste redenen waarom er bij de westerse bondgenoten – inclusief de regering-Eisenhower – bereidheid bleef bestaan om mee te werken aan een voor Nederland en Australië (en bijgevolg de Papoea's) gunstige afwikkeling van de Nieuw-Guineakwestie. De groeiende scepsis onder bijvoorbeeld prowesterse Aziatische landen in de regio had daar vooralsnog geen wezenlijke invloed op. Voorstellen van de Filipijnse en Maleise regeringen om in het belang van het behoud van vrede en stabiliteit in de regio de kant van Indonesië te kiezen in de Nieuw-Guineakwestie werden actief tegengewerkt door respectievelijk Frankrijk en Groot-Brittannië; ook de Verenigde Staten weigerde hun pleidooi actief en volledig te ondersteunen.

De grote vraag die eind 1960 boven de markt hing, was echter of Nederland nog wel de tijd gegeven was om de *waiting game* te blijven spelen, dan wel om de Papoea's te helpen zich sociaaleconomisch en politiek zover te ontwikkelen dat Indonesië voor een *fait accompli* werd gesteld waar het de uitvoering van het zelfbeschikkingsrecht betrof. De hardliners in Den Haag en Canberra meenden van wel, en werden daarin gesteund door de meeste betrokken Britse politici en beleidsmakers, en – voor zover valt te achterhalen in de hier onderzochte archieven – een meerderheid van de Franse, Belgische en Portugese politici en beleidsmakers.

De kritieke factor in dezen waren de Amerikanen. Het was duidelijk dat zij, anders dan hun Europese collega's, waren gaan twifelen aan het behoud van een situatie die feitelijk neerkwam op het verlengen van de status quo. Liever zagen zij dat Nederlands Nieuw-Guinea binnen afzienbare termijn een VN-trustschap werd. Een dergelijke statusverandering hoefde, althans in theorie, de Nederlandse en Australische politiek niet in weg te zitten – een trustschap zou, ander maal in theorie, Nederlands Nieuw-Guinea ook additionele bescherming kunnen bieden tegen Indonesische agressie. Maar het was dan wel de vraag hoe Indonesië buiten zo'n trustschap gehouden kon worden. Die vraag was extra lastig, omdat de Amerikanen een trustschap juist als middel zagen om de angel uit het conflict te halen, en de weg te bereiden voor het verder verbeteren van de betrekkingen met Indonesië.

Ook voor deze kwestie gold dat *regime change* in Jakarta veel, zo niet alles veranderde; als Soekarno van het Indonesische toneel verdween, mocht verwacht worden dat Nederland zijn verzet tegen Indonesische participatie in een trustschap opgaf. Maar hoe groot was de kans dat er in Indonesië op korte termijn *regime change* plaatsvond? Niemand wist het, daarvoor was de politieke situatie in Jakarta te fluïde, en de situatie omtrent Soekarno's gezondheid te onduidelijk. Begin 1960 leek het er even op dat het leger samen met meer gematigde politici een coup zou plegen, maar die kans werd gemist.

Eind 1960 concludeerde de ambtelijke staf van de National Security Council in zijn jaarlijkse *Statement of U.S. Policy on Indonesia* dat Soekarno weer vaster in het zadel zat. De

inschatting was dat het leger in 1961 zijn machtspositie in het land verder zou uitbouwen ‘*barring an open break between Sukarno and Nasution*’.<sup>300</sup> Het afwachten van regime change in Indonesië was daarmee weer een zaak van geduld geworden – van tijd. En daarmee kwam men weer *full circle* bij de kernvragen: was die tijd er wel – en hoe dachten de Amerikanen daarover; vragen waar de betrokken Amerikaanse beleidsmakers ook (nog) geen gezamenlijk antwoord op hadden.

De vraag naar de Amerikaanse opstelling in de Nieuw-Guineakwestie kreeg in november 1960 een additionele lading toen bekend werd dat John F. Kennedy de Amerikaanse presidentsverkiezingen had gewonnen, en dat dus de Democraten in februari 1961 terugkeerden in het Witte Huis. De 43-jarige Kennedy was de voorman van de *new frontier* – de leider van een nieuwe, jonge generatie Amerikaanse politici en beleidsmakers die, zeker op buitenlandpolitiek vlak, grenzen wilden verleggen en wilden breken met de behoudende koers van de Republikeinen.<sup>301</sup>

Kennedy had zich in de jaren vijftig opgeworpen als een voorvechter van het zelfbeschikkingsrecht voor gekoloniseerde volkeren.<sup>302</sup> Dat kon in de Nieuw-Guineakwestie in het voordeel van Nederland en Australië werken. Aan de andere kant waren het de Democraten geweest die Nederland in zijn confrontatie met de Republiek in 1949 uiteindelijk hadden laten vallen en het kabinet-Drees-Van Schaik dwongen om “Indië” op te geven.

Kennedy en de politici van de *new frontier* vonden ook dat de regering-Eisenhower zich in de context van de Koude Oorlog te veel op Europa had gericht, en bijgevolg in conflicten tussen Europese landen en de Afro-Aziatische wereld te gemakkelijk de kant van de Europese bondgenoten had gekozen. Zelf wilden ze juist de focus verleggen en de banden met de Aziatische en nieuwe Afrikaanse landen aanhalen.<sup>303</sup> De bange vraag in Den Haag vanaf december 1960 begon rond te zingen was: gold dat ook voor de Nieuw-Guineakwestie?

---

<sup>300</sup> FRUS, 1958, Vol. 17, no. 293, p. 579-580; NSC Report 6023: Draft Statement of U.S. Policy on Indonesia, 19/12/1960.

<sup>301</sup> Maarten van Rossem, *De Verenigde Staten in de twintigste eeuw* (Den Haag: Sdu Uitgevers 2001; derde druk) 238; Stephen Graubard, *The Presidents. The Transformation of American Presidency from Theodore Roosevelt to George W. Bush* (Penguin 2006) 398-399, 414-415.

<sup>302</sup> Zie bijvoorbeeld: Miloud Barkaoui, ‘Kennedy and the Cold War Imbroglia: The Case of Algeria’s Independence’, in: *Arab Studies Quarterly*, Volume 21, nr. 2 (Spring 1999) 33; Jones, *Conflict and Confrontation in South East Asia*, 35-36.

<sup>303</sup> Hilsman, *To Move a Nation*, 361-367; Van Rossem, *De Verenigde Staten in de twintigste eeuw*, 238; Graubard, *The Presidents*, 398-399, 414-415.

## HOOFDSTUK 7

# Het einde van Nederlands Nieuw-Guinea, 1961-1962

Twijfel en onzekerheid. Dat waren de woorden die de sfeer in Den Haag in de maanden december 1960- februari 1961 het beste omschrijven. De grote vraag: zou de nieuwe Amerikaanse regering-Kennedy Nederland de hand boven het hoofd willen houden? Voor- en tegenstanders van de harde lijn waren het erover eens: Als de Amerikanen zouden gaan schuiven was het gebeurd. Dan was het in de context van bijkans algehele dekolonisatie niet langer mogelijk om de *waiting game* tegenover Indonesië te handhaven.<sup>1</sup>

De vraag kreeg extra urgentie omdat de Indonesische legerleider Nasution – de belangrijkste bondgenoot van de VS in het Indonesische politieke krachtenveld – in januari 1961 een reis naar Moskou maakte en daar een aanbod van Chroesjtsjov accepteerde om Russische wapens en materieel aan te schaffen ter waarde van – omgerekend – 350 miljoen dollar.<sup>2</sup> Dat betekende een forse versterking van de Indonesische aanvalscapaciteiten op korte termijn en tevens een aanzienlijke versteviging van de Russische invloed op het Indonesische leger. Het was een ontwikkeling waar de Amerikanen wel op moesten reageren. Maar hoe? Wat zouden ze gaan doen – en wat kon Nederland doen? Hoe nu verder?

De vragen leidden in januari en februari tot stevige discussies voor en achter de schermen in Den Haag. Uit sommige van deze discussies blijkt goed hoe groot de onzekerheid en twijfel was over de toekomst van Nieuw-Guinea, en tevens dat er ook in de standpunten van de hardliners in kabinet en Kamer inmiddels beweging zat; dit alles nog *voordat* de regering-Kennedy ook maar iets had ondernomen in de Nieuw-Guineakwestie – een opmerkelijk gegeven in het licht van de traumathese, die immers stelt dat de regering-Kennedy Nederland, of in ieder geval de hardliners in Kamer en kabinet, in 1962 uit de “koloniale droom” moest wakker schudden.<sup>3</sup>

Maar Nederland was al wakker: wakkerder dan de meeste historici veronderstellen. Deze discussies tonen nog iets: het raffinement van het spel dat voorstanders en tegenstanders van de harde lijn met elkaar speelden. Met name de publieke debatten werpen interessant licht op de voor de analyse van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek cruciale begrippen en typeringen als ‘zelfbedrog’, ‘misleiding’, ‘gebrek aan realiteitszin’ en ‘tegen beter weten in’ – en hoe deze vanaf 1961 al in omloop kwamen.

Voordat we nader ingaan op de vraag hoe we de ondergang van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek het beste kunnen verklaren, en de eigenlijke analyse van die ondergang in breder Europees-koloniaal verband, staan we eerst wat langer stil bij die Nederlandse debatten, en het tactische spel dat erachter schuil ging. Zij vormen de beste opmaat voor de analyse van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek in de jaren 1961-1962.

---

<sup>1</sup> Zie voor de PvdA en VVD: NA, archief Willen Drees (1886-1988) inv.nr. 1026: Schrijven Max van der Stoel ‘Het probleem Nieuw-Guinea’ 13/2/1961. Zie voor de ARP: Coerts, *De ARP en Nieuw-Guinea*, 53. Zie voor groeiende twijfel in de pers in de maanden december – januari 1960: Lijphart, *Trauma*, 232, 235.

<sup>2</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 145 – noot 1; NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4900: Commissie Buitenlandse Zaken, 8/2/1961. Zie ook: Longmire, *Soviet Relations with South East Asia*, 66; Drummond, *Britain's involvement*, 285.

<sup>3</sup> Lijphart, *Trauma*, 287-290. Zie ook bijvoorbeeld: Kersten, *Luns*, 625; Hofland, *Tegels lichten*, 75; Ben Koster, *Een verloren land*, 28-29.

De vraag “hoe nu verder” stond onder meer centraal in de vergadering van Tweede Kamercommissie Buitenlandse Zaken op 8 februari 1961.<sup>4</sup> Luns gaf tijdens de discussie te kennen dat hij nog ‘geen idee’ had welk standpunt de regering-Kennedy zou innemen. Wat de deterrent en steungarantie betrof zei hij dat ‘de Amerikaanse ambassadeur meent dat de Amerikaanse verklaringen (van Dulles uit 1958, BS) tegenover ons zullen worden herhaald.’

Hij voegde daar nog maar eens aan toe dat die verklaringen weinig concreet waren, met name waar het de mogelijkheid van Amerikaanse militaire assistentie betrof. Maar ‘de politieke deterrent is tot dusverre voldoende gebleken’, aldus Luns. Hij pleitte daarom voor het vasthouden aan de bestaande koers. In ieder geval tot dat duidelijk werd wat de nieuwe Amerikaanse regering met Nederlands Nieuw-Guinea wilde. Hij zag nog kansen in het bewerken van Hammarskjöld met betrekking tot het sturen van een waarnemer.

De PvdA-leden in de commissie – Goedhart, Patijn en Van der Goes van Naters – waren echter sceptisch. Vooral Patijn. Hij noemde het kabinetsbeleid ‘levensgevaarlijk (...) [ik] ben overtuigd dat [dit] beleid het niet houdt.’ Nederland moest weg uit Nieuw-Guinea en snel, bij voorkeur via de creatie van een VN-trustschap. Luns was niet te vermurwen. Hij bleef vooralsnog uitgaan van wat hij ‘gedifferentieerd beleid’ noemde, waarbij werd ingezet op verschillende scenario’s: zelfbeschikking voor de Papoea’s, al of niet in de context van een bredere Melanesische federatie, of een deal met Indonesië: ‘We houden met alle mogelijkheden rekening’, aldus Luns.<sup>5</sup>

*We houden met alle mogelijkheden rekening*: een ogenschijnlijk onopvallend zinnetje, maar het toont dat ook Luns was gaan twifelen aan de mogelijkheid om Nederlands Nieuw-Guinea uit handen van Soekarno te houden. Hij zei het niet letterlijk, maar de opmerking impliceerde dat hij uiteindelijk ook met Soekarno zou onderhandelen. Dat wil zeggen: als het niet anders kon, als duidelijk werd dat Kennedy Nederland daadwerkelijk in de steek liet. Het was een belangrijke accentverschuiving in de houding van een van de voornaamste hardliners.

Toch, voor de PvdA was het niet genoeg. Het was te weinig en vooral: het ging te langzaam. De meeste PvdA’ers achtten het apriori uitgesloten dat Kennedy Nederland zou bijstaan. Het spel van traineren en afwachten had nu lang genoeg geduurd. Als de minister en de regeringspartijen in de beslotenheid van de Kamercommissie niet tot meer en sneller bewegen aan te zetten waren, dan moest het maar op een andere manier: via de publieke begrotingsdebatten van Buitenlandse Zaken, die twee weken later op de rol stonden.

Deze boden een uitgelezen mogelijkheid om de groeiende twijfel in politiek Den Haag en de publieke opinie verder aan te wakkeren. Luns had in de commissie zijn zorgen geuit over die twijfel: die verzwakte de Nederlandse positie tegenover Indonesië.<sup>6</sup> Maar de PvdA beschouwde deze juist als een kans om het beleid te keren. De truc: het ondermijnen van Luns’ geloofwaardigheid, met name waar het de steungaranties van de bondgenoten betrof.

Het was voormalig hardliner Jaques de Kadt die namens de PvdA tijdens deze debatten op 23 februari frontaal de aanval opende op de minister en de regeringspartijen. Hij beschuldigde Luns, het kabinet en de regeringspartijen, van een gebrek aan realiteitszin, misleiding en zelfbedrog. Het was volgens De Kadt ondenkbaar dat de bondgenoten Nederland in de context van de Koude Oorlog nog langer de hand boven het hoofd zouden houden:

<sup>4</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4900: Commissie Buitenlandse Zaken, 8/2/1961.

Aanwezig waren: Oud, Couzey, Van der Goes van Naters, Goedhart, Biesheuvel, Tilanus, Schmal, Diepenhorst, Duynstee, Bruins-Slot, Blaisse.

<sup>5</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4900: Commissie Buitenlandse Zaken, 8/2/1961.

<sup>6</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4900: Commissie Buitenlandse Zaken, 8/2/1961.

‘De Nederlandse regering ziet de werkelijkheid niet en de volksvertegenwoordiging moet haar niet volgen in die waan, doch haar op het juiste spoor zetten (...) Dat juiste spoor is niet de voorstelling van minister Luns, dat wij op uiterste steun van Amerika of Engeland of zelfs Australië kunnen rekenen, als het tot een gewapend conflict in dat gedeelte van de wereld komt (...) Het wordt hoog tijd dat de Kamer ophoudt hem te volgen in deze gevaarlijke waan. En daarom, vóór het te laat is: er is een realistische politiek nodig ten aanzien van Nederlands Nieuw-Guinea (...) Het voornaamste is dat de Nederlandse regering openlijk verklaart dat een overdracht van de soevereiniteit door Nederland aan ieder lichaam dat het proces van zelfbeschikking der Papoea’s kan en wil garanderen, op ieder gewenst ogenblik kan plaatsvinden.’<sup>7</sup>

Harde woorden. De Kadet opereerde met zijn betoog op het randje, ging er zelfs overheen. Luns had publiekelijk nooit letterlijk gezegd dat Nederland kon rekenen op ‘uiterste steun’ (lees: militaire bijstand) van de bondgenoten. Hij had in 1958 en 1960 omslachtig met de suggestie geschermd, maar daarbij toch vooral veel aan de verbeelding overgelaten – een verbeelding die De Kadet moeilijk kon hebben, al was het maar omdat hij als lid van de Kamercommissie Buitenlandse Zaken door Luns zelf op de hoogte was gebracht van de beperkte waarde van deze steungaranties en Luns’ eigen ‘cynisme’ over de bereidheid van de bondgenoten om Nederland daadwerkelijk militair bij te staan (zie hoofdstuk 5 en 6).

Maar het was tactiek: De Kadet dikte in de Kamer de voorstelling van Luns bewust aan om hem te dwingen deze publiekelijk bij te stellen. Het was samen met de beschuldiging van misleiding en zelfbedrog de enige manier om een deel van de cruciale informatie die Luns in de Kamercommissie vertrouwelijk had verstrekt (de leden van de Kamercommissie hadden geheimhoudingsplicht) legitiem in de openbaarheid te krijgen – en de discussie over het Nieuw-Guineabeleid in en buiten het parlement een nieuwe impuls te geven.

Luns hapte toe. Hij moest wel. Geïrriteerd antwoordde hij De Kadet: ‘Waar haalt U dat “uiterste steun” vandaan? Dat bedenkt U. (...) Geen van de leden van het vorige kabinet of van dit kabinet – ik zelf ook niet – heeft ooit gezegd dat wij van verschillende landen uiterste steun zouden krijgen.’<sup>8</sup> Daarnaast liet hij ook doorschemeren dat het kabinet wel degelijk bereid was om meer te bewegen op het Nieuw-Guineadossier dan het tot dan toe gedaan had – en inmiddels zelfs rekening hield met de mogelijkheid dat Nederlands Nieuw-Guinea niet uit de handen van Indonesië te houden was. Luns zei dat het beleid ‘niet statisch is’ en dat de regering ‘telkens haar politiek tracht aan te passen aan de eisen van de tijd en van het ogenblik. Ik zou ook nog willen zeggen: “à l’impossible nul n’est tenu.” De politiek is de kunst van het mogelijke.’<sup>9</sup>

*Aan het onmogelijke is niemand gebonden:* de impliciete boodschap dat het kabinet niet van plan was om zich als Don Quichote op te stellen in de Nieuw-Guineakwestie, was samen met Luns’ publieke erkenning dat er *niets* zeker was omtrent militaire steun van de bondgenoten het belangrijkste resultaat van het debat van 23 februari 1961. Een meerderheid van de Kamer wilde met Luns en het kabinet nog afwachten waar Kennedy precies stond. Maar het was met de moed der wanhoop. Ook de woordvoerders van de regeringspartijen KVP, VVD en CHU hadden al in hun betogen laten doorschemeren dat de regering wat hen betreft flexibeler kon en moest zijn. En dat ook wat hen betrof het spel over was, als de Amerikanen zich van Nederland afkeerden.<sup>10</sup>

De twijfel aan de bestaande koers zou na het bewuste debat, en Luns’ feitelijke erkenning dat er geen garanties bestonden, in zowel Den Haag als de publieke opinie snel

---

<sup>7</sup> HTK, 23/2/1961, p. 586-588.

<sup>8</sup> HTK, 23/2/1961, p. 589. Zie ook: Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 182: Jan Willem Brouwer komt de eer toe als eerste gewezen te hebben op deze publieke ontkenning van Luns dat de bondgenoten toegezegd hadden ‘uiterste steun’ te zullen geven.

<sup>9</sup> HTK, 23/2/1961, p. 601-602.

<sup>10</sup> HTK, 23/2/1961: KVP, p. 580-582 (Blaisse); CHU, p. 585 (Van de Wetering); VVD, p. 591-592 (Stoffels-Van Haften); ARP, p. 596 (Biesheuvel).

groter worden. Met alle gevolgen van dien voor de Nederlandse én Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek.

## HISTORIOGRAFIE EN HAAR PROBLEMEN

De alomtegenwoordige twijfel die in Den Haag begin 1961 te bemerken viel, geeft urgentie aan de vraag waarom het kabinet-De Quay met steun van een deel van de Kamer toch nog ruim een jaar lang geprobeerd heeft om Indonesië te trotseren en daarbij zelfs bereid leek om een heuse oorlog te riskeren.

De traumathese biedt een mogelijke verklaring: de hardliners schatten de opstelling van de regering-Kennedy toch te rooskleurig in. Geheel ten onrechte. Volgens de meeste historici kwam de regering-Kennedy, zoals politici als De Kadt al vermoedden, vrijwel direct na haar aantreden tot de slotsom dat overdracht onvermijdelijk was. Tevens concluderen zij dat een meerderheid in Den Haag zich daarvan niet goed bewust was, mede als gevolg van (opnieuw) Luns' al te positieve berichtgeving over de bereidheid van de nieuwe Amerikaanse regering om Nederland bij een Indonesische aanval militair te hulp te komen. Het was andermaal de door koloniaal ressentiment en internationaal-politieke naïviteit ingegeven blikvernaauwing die de Nederlandse politiek en besluitvorming parten speelde. Daardoor kon de kwestie uiteindelijk enkel met de gewraakte Amerikaanse shocktherapie worden opgelost.<sup>11</sup>

Het blijft een schitterende analyse, met grote zeggingskracht. De waarde ervan ligt in het feit dat deze beslist *een deel* (of: delen) van de werkelijkheid beschrijft. In het laatste anderhalf jaar liepen de emoties in Nederland hoog op, Luns heeft (aan het einde) gemarchandeerd met informatie, lange tijd bleven enkele spelers de verwachting koesteren dat de VS "iets" zouden doen als het tot een grootschalig militair treffen met Indonesië kwam; en cruciaal: de regering-Kennedy *dwong* het kabinet-De Quay in april 1962 met het zogenoemde plan-Bunker om zijn verzet tegen (gefaseerde) overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea aan Indonesië op te geven; en ja, de wijze waarop dat gebeurde *was* voor verschillende betrokkenen een schok. Maar daarmee is nog niet gezegd dat deze analyse volledig is of juist.

Ook voor wat betreft de laatste spannende jaren van de Nieuw-Guineacrisis geldt: de kracht van de traumathese is ook zijn zwakte. Meer nog dan de periode 1945-1960 heeft de gebruikelijke analyse van de apotheose van de Nieuw-Guineakwestie te lijden van de *hind sight bias*: de wetenschap dat de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek, mede als gevolg van Amerikaanse druk, in een totale mislukking eindigde kleurt de analyse en het oordeel.

Bepaalde aspecten van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek (emoties, halsstarrigheid, nadruk op principes) en de Amerikaanse (e.g. scepsis over de mogelijkheid om het gebied uit handen van Indonesië te houden) worden abusievelijk uitvergroet en verabsoluteerd tot essenties van beleid. Zo hebben Van der Maar en Meijer bijvoorbeeld onlangs het axioma kunnen herbevestigen dat de vraag of '[Nederlands] Nieuw-Guinea op

---

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld: Lijphart, *Trauma*, 287-288; De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 135-136, 211-214; Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 103, 122-125; Hellema, *De Doorman naar Nieuw-Guinea*, 188-192; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 359, 374-375, 396; Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 181, 236-239; Koster, *Een verloren land*, 50-51, 98-102; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 391-396, 428-429, 451, 724; Penders, *The West New Guinea Debacle*, 360; Van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 188-190. Zie ook: Kersten, *Luns*, 316-317, 625; David Webster, 'Regimes in Motion: The Kennedy Administration and Indonesia's New Frontier, 1960-1962,' in: *Diplomatic History* Vol. 33, issue 1 (2009) 95-123.



termijn bij Indonesië zou komen niet langer het discussiepunt [was]' in Washington na het aantreden van de regering-Kennedy: 'de vraag was alleen nog hoe.'<sup>12</sup>

De vertekening die optreedt als gevolg van de *hind sight bias* wordt versterkt door de gebruikelijke afbakening van de analyse en het onderzoek: de welhaast exclusieve focus op de dynamiek tussen Nederland, Indonesië en de VS tegen de achtergrond van de Koude Oorlog bepaalt en *beperkt* de gebruikelijke analyse en conclusies over de Nederlandse (en Amerikaanse) Nieuw-Guinea politiek in de jaren 1961-1962.

Vooropgesteld: de hoofdrollen in het sluitstuk van het drama (althans voor Nederland en de Papoea's) waren weggelegd voor Nederland, Indonesië en de regering-Kennedy. Maar de gebruikelijke centraalstelling van deze drie actors en bijgevolg zaken als het zelfbeschikkingsrecht en omgevingsfactoren als de Koude Oorlog heeft geleid tot de marginalisering (om niet te zeggen veronachtzaming) van andere omgevingsfactoren, spelers en motieven die eveneens van belang waren, soms zelfs bepalend, voor de ontwikkeling van de Nieuw-Guineakwestie in de jaren 1961-1962.

#### CONVERGENTIE EN CONFRONTATIE: HET BELANG VAN DE CONTEXT

Wie de laatste fase vanuit breder westers (koloniaal) perspectief bekijkt, en de diplomatie en dekolonisatiepolitiek van Groot-Brittannië, Frankrijk, België, Portugal en Australië in de analyse betreft, ziet dat opnieuw aspecten van het bekende verhaal gaan kantelen. Dat geldt voor de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek, de Amerikaanse en meest belangrijk: de dynamiek tussen die twee.

In de eerste plaats blijkt dat de Nieuw-Guineakwestie ook voor de regering-Kennedy een dilemma bleef. Het was voor haar bij aanvang van haar regeringsperiode allerm minst zeker dat het gebied in Indonesische handen moest komen. Net als de regering-Eisenhower worstelde ook zij in de context van de *scramble out of Africa* met de morele en strategische aspecten van de zaak, die voor meerdere, vaak tegenstrijdige uitleg en conclusies vatbaar bleven. Het feit dat de andere koloniale mogendheden Nederland bleven steunen tegenover Indonesië maakte de zaak voor haar nog complexer en zorgde er mede voor dat de Kennedy en vooral de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken Dean Rusk gedurende 1961 het de facto pro-Nederlandse en pro-Australische beleid van hun voorgangers voortzetten.

Zoals we in dit hoofdstuk zullen zien kon de pro-Indonesië factie binnen het Amerikaanse staatsapparaat hen pas in januari 1962, na een clash tussen Nederlandse en Indonesische marineschepen bij Vlakke Hoek (aan de zuidwestkust van Nieuw-Guinea), overtuigen dat overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea aan Indonesië de enige manier was om de kwestie op korte termijn te liquideren.<sup>13</sup> Dit besluit werd echter nog enige tijd intern gehouden in de hoop en verwachting dat de Nederlandse politiek eveneens tot die conclusie kwam. Pas eind maart 1962, na het vastlopen van geheime Nederlands-Indonesische besprekingen in het Amerikaanse Middelburg, besloot Kennedy om met de introductie van het plan-Bunker het Nederlandse debat de laatste zet te geven.

In de Amerikaanse verwachtingen omtrent de ontwikkeling van de Nederlandse interne discussie ligt een tweede belangrijke correctie op de bestaande analyse van de ondergang van Nederlands Nieuw-Guinea besloten: het Nederlandse dekoloniatiedebat en

---

<sup>12</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 359. Vergelijk ook: Bossenbroek, *Fout in de Koude Oorlog*, 133-134.

<sup>13</sup> Vergelijk: Matthew Jones, *Conflict and Confrontation in South East Asia, 1961-1965. Britain, the United States and the Creation of Malaysia* (Cambridge: Cambridge University Press 2002) 54; Koster, *Een verloren land*, 43-44, 54-68; De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 334-335.

beleid tussen december 1960 en augustus 1962 was minder provinciaal, naïef en recalcitrant dan historici vaak suggereren.<sup>14</sup>

De Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek ontwikkelde zich vanaf februari 1961 ongekend snel. Deels onder invloed van het vermoeden dat de Amerikaanse steun voor de Nederlandse dekolonisatiepolitiek beperkt was; deels in reactie op de nieuwe stappen die Frankrijk en Groot-Brittannië zetten om de dekolonisatie van bijvoorbeeld Algerije, Kenia of Brits Borneo en Sarawak te kunnen bespoedigen, en waarbij ze de laatste zelfopgelegde taboes doorbraken. Zo besloot De Gaulle in 1961 om de ontvoogding van Algerije in samenspraak met de FLN te regelen (zie beneden).

Deze nieuwe dekolonisatietrend was mede bepalend voor het Nederlandse besluit om, eerst, via het zogenaamde plan-Luns de voogdij over Nieuw-Guinea aan de VN over te dragen; en toen dat mislukte, om alsnog te proberen met Soekarno tot een vergelijk te komen waarbij de belangen van de Papoea's gewaarborgd werden. Het kabinet-De Quay wist zich daarbij geruime tijd verzekerd van de steun van de koloniale bondgenoten – alsmede de VS; simpelweg omdat er ook binnen de regering-Kennedy meer consideratie bestond voor de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek (en de visie van de andere betrokken westerse landen) dan veel historici veronderstellen.

Kortom: Wie de interactie tussen de VS en Nederland in 1961 en 1962 in bredere Europees-koloniale context bestudeert, ziet andermaal een proces dat haaks staat op de dynamiek die historici gewoonlijk benadrukken: ondanks de nodige accentverschillen was er niet primair sprake van tegengestelde belangen, analyses en bijgevolg: confrontatie, maar veeleer van convergentie en co-evolutie van de Nederlandse en Amerikaanse interne discussies en besluitvorming.

Juist de snelle evolutie van het Nederlandse debat, meer in het bijzonder de groeiende twijfel aan de houdbaarheid en wenselijkheid van de harde lijn tegenover Indonesië, was een belangrijke reden voor de regering-Kennedy om op momenten – zoals de ontwikkeling van het plan-Luns, of het besluit om onderhandelingen met Indonesië te beginnen – voorzichtig op Nederland te gaan leunen, en uiteindelijk te concluderen dat er ingezet moest en *kon* worden op een spoedige overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea aan Indonesië conform het plan-Bunker; het Nederlandse debat was in het voorjaar van 1962 al zo ver geëvolueerd dat een feitelijke meerderheid in Kamer en kabinet inmiddels bereid leek om een deal met Indonesië langs de lijnen van het plan-Bunker te accepteren.

Dat neemt niet weg dat de introductie van het plan-Bunker voor verschillende Nederlandse politici en diplomaten een hard gelag was. Maar zij waren vooral geschoffeed door de plotselinge en botte manier waarop de regering-Kennedy te werk ging. Voor de meeste van hen was de Amerikaanse zet *an sich* geen werkelijke verrassing. Zoals we in de inleiding hebben gezien werd er vanaf december 1960 in het Nederlandse kamp al serieus rekening gehouden met de mogelijkheid dat de regering-Kennedy Nederland op een gegeven moment politiek in de steek zou laten.

#### MOTIEVEN, STEUNGARANTIES, LEUGENS, EN EMOTIES

Bovenstaande wil niet zeggen dat Nederland in de jaren 1961 en 1962 niet alles op alles heeft gezet om westelijk Nieuw-Guinea uit de handen van Soekarno te houden. Onder impuls van een slinkende groep hardliners rond Luns bleef het kabinet-De Quay zich welhaast tot het einde toe hard opstellen tegenover Indonesië; en na de introductie van het plan-Bunker ook

---

<sup>14</sup> Zie bijvoorbeeld: Lijphart, *Trauma*, 286-291; De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 212-214; Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 122-125. Vergelijk: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 357; Brouwer, *Regeren zonder rood*, 236-237, 239.

(even) tegenover de VS. Van belang daarbij is de vraag wat ze daarmee dachten te bereiken. Een bona fide zelfbeschikkingsrecht, zoals de meeste historici stellen – en zoals menig bewindsman – waaronder Luns – jaren later bevestigd heeft?<sup>15</sup>

Ook op die conclusie valt het nodige af te dingen. Het zelfbeschikkingsrecht bleef lang het hoofdpunt en de vlag waaronder Nederland streed, maar wie het Nederlandse debat in 1961 en 1962 kritisch volgt, merkt dat een meerderheid in Den Haag dit principe eind 1961 feitelijk al had opgegeven. Na het mislukken van het plan-Luns realiseerden de meeste politici en betrokken beleidsmakers zich maar al te goed dat de kans om dit doel te realiseren, al of niet in de context van een bredere Melanesische federatie, bijzonder klein geworden was. Waar de hardliners in de laatste hete fase nog voor strede was schadebeperking, voor de Papoea's en steeds meer: het Nederlands prestige.<sup>16</sup>

Een nadere bestudering van het toenmalige interne debat toont bovendien dat de gebruikelijke centraalstelling van het zelfbeschikkingsrecht in de analyse van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek het zicht ontnomen heeft op dat ander motief dat in 1961 en 1962 steeds dominanter werd in de Nederlandse besluitvorming: de hoop en verwachting dat Soekarno op korte termijn van het Indonesische toneel zou verdwijnen, en dat er met een ander, meer gematigd (militair)regime “een” gunstiger overeenkomst gesloten kon worden.<sup>17</sup>

Luns en de top van Buitenlandse Zaken waren de drijvende krachten achter deze strategie, maar een meerderheid van de ministers in het kabinet bleef hen hierin steunen; wachten op regime-change was welhaast tot het einde volwaardig kabinetsbeleid. Dat neemt niet weg dat Luns meer geneigd was dan zijn collega-ministers om de *waiting game* langer vol te houden en daarbij risico's te nemen, zoals we zullen zien. Ook toen de militaire spanningen opliepen en de regering-Kennedy met de introductie van het plan-Bunker duidelijk maakte dat zij, mede als gevolg van de dreigende escalatie, zich genoodzaakt zag om politiek werkelijk afstand te nemen van Nederland.

Het is omwille van de *waiting game* geweest dat Luns vanaf omstreeks maart 1962 ging marchanderen met informatie in de ministerraad en de Kamercommissie; arena's waar hij tot dan toe altijd open kaart had gespeeld over de goede en kwade kansen van de Nederlandse Nieuw-Guinea politiek.

Ironisch genoeg, in het licht van de historiografie, ging het daarbij (opnieuw) niet om de inhoud van de Amerikaanse steungarantie. Ook over de mate waarin Kennedy en Rusk bereid waren om Nederland in navolging van Dulles (logistiek)militair steun in het vooruitzicht te stellen heeft Luns intern correct verslag gedaan. Zijn harde en duidelijke boodschap dat er andermaal *niets* zeker was over wat de Amerikanen bij een aanval van Indonesië zouden doen, blijkt in 1961 en 1962 zelfs een belangrijke reden te zijn geweest voor de groeiende twijfel in Den Haag over de houdbaarheid van de harde lijn tegenover Indonesië en de mogelijkheid om een bona fide zelfbeschikkingsrecht te realiseren.

Waar het om ging was de mate van sympathie die er binnen de regering-Kennedy nog zou bestaan voor de Nederlandse weigering om de Papoea's op korte termijn en zonder reële garanties voor het zelfbeschikkingsrecht aan Soekarno uit te leveren; en, vanaf april 1962, de mogelijkheid om het plan-Bunker aan te passen. Over deze onderwerpen heeft Luns bewust een (te) rooskleurig beeld geschetst, alsmede enkele cruciale details achtergehouden. Hij hoopte zo de steun van zijn collega's voor de *waiting game* te kunnen behouden.

Het is met name zijn optreden in laatste maanden geweest dat Luns en zijn Nieuw-Guineapolitiek zo'n slechte naam bezorgd heeft. Zijn rooskleurige voorstelling van zaken

---

<sup>15</sup> Zie bijvoorbeeld: Lijphart, *Trauma*, 271, 285-291; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 417-490, 724; Jansen van Galen, *Afscheid van de koloniën*, 572; De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 213-214. Zie voor bijvoorbeeld Luns: Van der Plas, *Luns: 'Ik herinner mij*, 102; Hansen, *Luns, Drees, De Quay, Marijnen, Cals over Luns*, 51.

<sup>16</sup> Vergelijk: Kersten, *Luns*, 625-628; Bossenbroek, *Fout in de Koude Oorlog*, 135-137.

<sup>17</sup> Zie ook: FRUS, 1961-1963, Vol. 13; no. 265, p. 590: Memorandum Komer to Bundy, 12/5/1962.

werd nauwelijks geloofd en het feit dat hij belangrijke informatie had achtergehouden kwam, dankzij de Nederlandse ambassadeur in Washington, Herman Van Roijen, eveneens aan het licht. Ook Luns' politieke *inner crowd* (lees: zijn collega's in het kabinet en de Kamercommissies) ging twijfelen aan zijn oordeelsvermogen en betrouwbaarheid. Luns en de beeldvorming rond hem kwamen allengs terecht in een funeste spiraal, zoals we zullen zien: de aantijgingen die De Kadet in februari 1961 nog als retorische truc inzette om het debat open te breken leken met terugwerkende kracht gevalideerd en bewaarheid te worden – met alle gevolgen van dien voor de manier waarop zijn collega's (alsmede historici!) later op zijn handelen terugkeken.

Wie de interne Nederlandse discussies van 1961 en 1962 overziet, moet echter constateren dat Luns' laakbare acties betrekking hadden op een zeer korte periode (maart-juni 1962).<sup>18</sup> En tevens dat zijn manipulaties nauwelijks invloed hebben gehad op het besluitvormingsproces. Niet Luns, maar zijn tegenstanders en de groeiende groep twijfelaars in Kamer en kabinet bepaalden in toenemende mate de koers, in sommige opzichten al vanaf februari 1961. En vaak evenzeer met behulp van manipulaties, zoals het optreden van De Kadet in februari 1961 toont.

De beperking en uiteindelijke beteugeling van Luns door zijn collega-politici en ambtenaren als Van Roijen is op zijn beurt een argument voor de stelling dat de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek ook in de spannende jaren 1961 en 1962 vooral stoelde op reële risico- en kosten-batenanalyses. Zeker, ook de laatste fase was een emotionele. Maar wie de debatten opnieuw bestudeert, zal zien dat emoties ook in deze periode nooit de overhand hebben gehad in de besluitvorming.

Conclusie: De laatste fase van de Nieuw-Guineakwestie was niet de apotheose van de grote nationale, door koloniale frustraties ingegeven ontkenningsoefening. Het was het sluitstuk van een gelaagd en complex machtsspel met – lange tijd – een onvoorspelbaar eind. Een machtsspel dat door sommigen, althans voor Nederlandse begrippen, op zowel het internationale als het nationale front ongekend hard en onverschrokken gespeeld is.

## 1961-1962, DE SETTING

Om enig gevoel te krijgen voor de uiterst complexe context waarin de Nederlandse en Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek zich ontwikkelde in de jaren 1961-1962, is het raadzaam om eerst met ruwe penseelstreken de voornaamste internationale ontwikkelingen en gebeurtenissen in deze periode uiteen te zetten.

Het waren jaren van ongekende flux. De voortsnellende *scramble out of Africa* had gevolgen voor zowel de Koude Oorlog als de koloniale kwestie, en vooral: op de dynamiek tussen die twee: de voortdurende Congo-crisis en de dekolonisatiepolitiek van Groot-Brittannië en Frankrijk stimuleerde de wedloop tussen Oost en West in Afrika, en die rivaliteit werd op haar beurt weer een extra stimulans voor Frankrijk en Groot-Brittannië om het dekolonisatieproces te versnellen. Ook buiten Afrika: in delen van de Caraïben en in Zuidoost-Azië.

De jaren 1961-1962 werden zo veel meer dan de jaren daarvoor jaren van *events*: van onvoorziene gebeurtenissen, manoeuvres en besluiten die het speelveld – en het spel – verder en sneller veranderden en de flux nog meer aanjoegen. Het is belangrijk om daarbij te benadrukken dat de ontwikkelingen en gebeurtenissen zich weliswaar in hoog tempo voltrokken, maar voor de toenmalige politieke actoren niet altijd even makkelijk te

---

<sup>18</sup> Vergelijk: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 490-491.

voorspellen of in te schatten waren. De snel veranderende omgeving leverde niet alleen tegenslagen, maar soms ook onvermoede nieuwe kansen op voor het ontvoogdingsbeleid dat een koloniale mogendheid voorstond.

Behoedzaamheid en afwachten waren in die specifieke context evenzeer begrijpelijke beleidskeuzes als anticiperen en proberen in te spelen op (verwachte) nieuwe ontwikkelingen en (verwachte) nieuwe zetten van andere spelers.

## DE KOLONIALE KWESTIE

Wellicht de belangrijkste ontwikkeling op het koloniale vlak was het besluit van de Britse en Franse regering om het tempo van de dekolonisatie nog verder op te voeren. De toenemende druk vanuit de koloniën, de Afro-Aziatische landen, de oplopende kosten, de groeiende kritiek van het thuisfront en vooral de mogelijkheden die de Sovjet-Unie kreeg om – dankzij de eerdere dekolonisaties – de machtspolitiek in Afrika en Zuidoost-Azië direct te beïnvloeden, lieten hen naar eigen zeggen geen andere keus.<sup>19</sup>

1961 en 1962 werden zodoende de jaren waarin Groot-Brittannië en Frankrijk, in navolging van België, de laatste zelfopgelegde koloniale taboes doorbraken en onorthodoxe maatregelen beproefden om de ontvoogding van hun laatste gebieden op nog kortere termijn te realiseren. Het voornaamste taboe betrof wellicht de weigering om de meest controversiële en geharnaste nationalistische of opstandelingenleiders bij de besluitvorming over de dekolonisatie van een kolonie te betrekken. Om bijvoorbeeld de dekolonisatie van Kenia op korte termijn mogelijk te maken, zocht de regering-Macmillan in 1961 toenadering tot Jomo Kenyatta, de belangrijkste voorman van de opstand tegen het Britse gezag.<sup>20</sup> De Gaulle had op zijn beurt in december 1960 geconcludeerd dat de Algerijnse crisis enkel kon worden opgelost in nauwe samenwerking met de FLN.<sup>21</sup>

Het feit dat zij de voornaamste tegenstanders van weleer nu als gesprekspartners accepteerden, betekende automatisch dat Groot-Brittannië en Frankrijk grote concessies moesten doen op voor hen zeer gevoelige en controversiële punten. Het belangrijkste punt was ongetwijfeld de speciale positie en status van de Europese kolonisten en de verschillende etnische minderheden (vaak bondgenoten van de Britten en Fransen) in de respectievelijke koloniën. In de loop van 1961 en 1962 werd allengs duidelijk dat zij het kind van de rekening werden.<sup>22</sup>

Zo bleek De Gaulle bereid om de colons op te offeren in ruil voor de medewerking van de FLN bij een soepele machtsoverdracht in Algerije in de zomer van 1962. Van hun geprivilegieerde positie binnen Algerije zou na de onafhankelijkheid niets overblijven. De colons mochten kiezen: óf Algerijn worden, of Fransman blijven (oftewel: expat in Algerije worden). De overgrote meerderheid koos voor een derde, onvoorziene optie: bijna een miljoen colons paktten letterlijk hun koffers en remigreerden en masse naar Frankrijk.<sup>23</sup>

Het was een even abrupt als onverwacht einde van de grootste koloniale crisis van de jaren vijftig. Temeer daar De Gaulle in 1962 ook bereid bleek om ook belangrijke strategische en economische belangen in Algerije – zoals het beheer over de Sahara – op te geven. Het

---

<sup>19</sup> Shipway, *Decolonization and its impact*, 238-239; Hyam, *Britain's Declining Empire*, 261-262, 278-282.

<sup>20</sup> Elkins, *Imperial Reckoning*, 357-359; Butler, *Britain and Empire*, 156-159.

<sup>21</sup> Lacouture, *De Gaulle. The Ruler*, 271-274; Horne, *A Savage War of Peace*, 434-435, 461-467; Connelly, *A Diplomatic Revolution*, 232-235.

<sup>22</sup> Zie voor Kenia bijvoorbeeld: Butler, *Britain and Empire*, 159. Zie voor Algerije bijvoorbeeld: Horne, *A Savage War of Peace*, 521, 530-533; Connelly, *A Diplomatic Revolution*, 266-267, 269-270; Lacouture, *De Gaulle. The Ruler*, 318.

<sup>23</sup> Horne, *A Savage War of Peace*, 521, 530-534.

was tevens een pregnante illustratie van de nieuwste dekolonisatietrend, waarbij Frankrijk en Groot-Brittannië voorheen zwaarwegende inhoudelijke argumenten ondergeschikt maakten aan de vorm: een zo snel mogelijke soevereiniteitsoverdracht aan bijkans elk regime waarvan verwacht kon worden dat het een zekere stabiliteit waarborgde, en het Westen politiek en economisch niet ongunstig gezind was.<sup>24</sup>

Datzelfde gold in zeker zin voor de manier waarop de regering-Macmillan besloot om zich van haar laatste koloniale gebieden in de Indonesische archipel te ontdoen. In 1961 wist zij de Maleise regering-Rahman ertoe over te halen om Noord-Borneo, Sarawak en Singapore op korte termijn op te nemen in de Maleise federatie. De Britse urgentie en enthousiasme voor deze dekolonisaties was groter dan in de andere betrokken landen en gebieden, waar naast een voorzichtig optimisme ook de nodige politieke en economische bezwaren bestonden tegen dit door de belangrijkste beschermheer opgedrongen samengaan.<sup>25</sup>

De creatie van een groter Maleisië betekende overigens niet het einde van de Britse presentie in Zuidoost-Azië. Dankzij het behoud van de marinebases in Singapore en het eiland Hongkong bleef Groot-Brittannië na de VS de belangrijkste machtsmakelaar in de regio.<sup>26</sup>

## DE KOUDE OORLOG

De Koude Oorlog maakte in deze jaren eveneens een ontwikkeling door. En niet alleen als gevolg van de versnelling van de *scramble out of Africa*. De spanningen tussen Oost en West liepen op alle fronten op. In Europa bereikte de crisis rond Berlijn begin jaren zestig zijn hoogtepunt. Deze jaren zagen bovendien de climax van de Cubacrisis en het de verdere escalatie van de Amerikaanse betrokkenheid in Vietnam.

De voortsnellende dekolonisatie gaf de Sovjet-Unie weer nieuwe mogelijkheden om haar invloed in de Derde Wereld uit te breiden. De nieuwe Amerikaanse regering-Kennedy was op haar beurt vastberaden om de opmars van de Sovjet-Unie en de door de SU en communistisch China geïnspireerde bewegingen en partijen waar dan ook tegen te gaan, wat leidde tot een verregaande Amerikaanse betrokkenheid in Cuba, Congo, Laos, Vietnam – en in de kwestie Nieuw-Guinea.<sup>27</sup>

De ene crisis was complexer dan de andere, zeker als er ook belangen van NAVO-partners in het geding waren. Ondanks Kennedy's New Frontier-filosofie bleef de Amerikaanse besluitvorming in kwesties als Algerije, Congo, Angola – en Nieuw-Guinea – moeizaam tot stand komen. Hoewel de voorstanders van een toenadering tot de Afro-Aziatische landen ontegenzeggelijk de wind mee hadden, bleven pro-Europese facties binnen de nieuwe regering (zoals de invloedrijke directie European Affairs binnen het State Department en de CIA) in staat om het beleid te beïnvloeden, soms zelfs naar hun hand te zetten. Zij konden daarbij wijzen op het feit dat de Europese partners, tegen de achtergrond van de crisis rond Berlijn, de Amerikaanse opstelling in (dekolonisatie)crises in Afrika en Azië meer dan ooit beschouwden als een lakmoesproef voor de Amerikaanse bondgenootschappelijke loyaliteit in de Koude Oorlog.<sup>28</sup>

Voorstanders van de New Frontier vonden op hun beurt een krachtig argument in het feit dat de strijd met de Sovjet-Unie en, in mindere mate Communistisch China, om invloed in

---

<sup>24</sup> Lacouture, *De Gaulle. The Ruler*, 310-314. Zie ook: Butler, *Britain and Empire*, 159.

<sup>25</sup> Hyam, *Britain's Declining Empire*, 291-296.

<sup>26</sup> A.J. Stockwell, 'Imperialism and Nationalism in South-East Asia,' in: Brown and Roger Louis, *The Oxford History of the British Empire. Vol. IV*, 487.

<sup>27</sup> Westad, *The Global Cold War*, 166-175; Gaddis, *We Now Know*, 181-188; McMahon, *The Limits of Empire*, 103-107.

<sup>28</sup> Hilsman, *To Move a Nation*, 375-378; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 359.

Azië, Afrika en inmiddels ook Latijns Amerika heter werd. Om de opmars van de door communistisch China gefaciliteerde Vietcong in het door Amerika gesteunde Zuid-Vietnam te stuiten, zag de regering-Kennedy zich genoodzaakt om het aantal Amerikaanse militaire “adviseurs” in het Zuid-Aziatische land op te voeren. De term adviseur dekte de lading overigens niet meer: Amerikaanse militairen waren inmiddels ook al (incidenteel) betrokken geraakt bij gevechtshandelingen.<sup>29</sup>

Ook de Sovjet-Unie verhoogde waar mogelijk de inzet. Het besluit om het anti-Amerikaanse regime van Fidel Castro van de modernste raketinstallaties te voorzien, en vervolgens ook van nucleaire kernkoppen, is wellicht het bekendste voorbeeld. Een ander voorbeeld van betekenis is het Russische aanbod aan Indonesië om naast militair materieel ook Russische “vrijwilligers” in te zetten in de strijd om de herovering van Irian Barat.<sup>30</sup> Dit voorstel, gedaan in mei 1962, gaf het Indonesische leger de mogelijkheid om eerder dan gepland een grootschalige aanval op de laatste Nederlandse kolonie in de archipel uit te voeren, met alle gevolgen van dien voor de Nederlandse en Amerikaanse risicoanalyses.

Het complex van tegengestelde analyses en prikkels had zijn effect op bijvoorbeeld de inter-Amerikaanse discussies. Deze werden letterlijk meer verhit. Soms zorgden de heftige discussies voor een interne patstelling, waardoor de besluitvorming verlamd kon raken, waarna er soms alsnog acuut beslissingen geforceerd moesten worden – zoals in bijvoorbeeld de Nieuw-Guineakwestie.

#### AFRO-AZIATISCHE LANDEN

De veranderingen op het vlak van de dekolonisatie en de Koude Oorlog hadden ook hun weerslag op de politiek en de invloed van de Afro-Aziatische landen. Allereerst zorgde de voortschrijdende dekolonisatie ervoor dat hun aantal bleef groeien. Zij leken daarmee welhaast automatisch een meerderheid te krijgen in de Algemene Vergadering van de VN. Voor een land als Indonesië was dat een gunstig vooruitzicht, omdat daarmee VN-erkenning van zijn claim op westelijk Nieuw-Guinea dichterbij kwam.

Het zou echter anders lopen. Vanaf omstreeks 1961 werd duidelijk dat met het snel uitdijen van de Afro-Aziatische groep ook de onderlinge verschillen toenamen. De strijd tegen het Europese kolonialisme had altijd als de voornaamste bindende factor gefungeerd tussen de landen die onderling vaak net zozeer van elkaar verschillen als van westerse landen, of de landen van het Oostblok. Nu duidelijk werd dat het koloniale tijdperk feitelijk voorbij was, konden de onderlinge verschillen en twistpunten echter meer aan de oppervlakte komen.<sup>31</sup>

De basisstructuur binnen de Algemene Vergadering van de VN bleef die van drie grote kampen: Westers, Oostblok, Afro-Aziatisch. Maar er werd door Afro-Aziatische landen vanaf 1961 ook vaker en duidelijker langs regionale lijnen gestemd. De Nieuw-Guineakwestie is een mooi voorbeeld. In verschillende Afrikaanse landen bleek in 1961 verrassend veel sympathie te bestaan voor het lot van de Papoea's van Westelijk Nieuw-Guinea, die met hun donkere gelaatstrekken sterk op Afrikanen leken.<sup>32</sup> Het paradoxale effect was dat door de *scramble out*

---

<sup>29</sup> McMahan, *The Limits of Empire*, 107.

<sup>30</sup> De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 397. Zie ook: W. M. Ooms, ‘Geheime Sovjetsteun in Nieuw-Guinea,’ in: *Marineblad* (augustus 2012) 27-28; Martin Bossenbroek, ‘Russische duikboten voor Nieuw-Guinea,’ in: *Historisch Nieuwsblad* nr. 11 (november 2013) 38-45.

<sup>31</sup> ABZ (Den Haag) Codearchief ministerie 1955-1964, Geheime Stukken, map 1616: Codebericht Schürmann 195 aan ministerie, 14/4/1961. Zie ook: Mazower, *No Enchanted Palace*, 185-188; Giebels, *Soekarno*, 241-245.

<sup>32</sup> ABZ (Den Haag) Codearchief ministerie 1955-1964, Geheime Stukken, map 1616: Codebericht Schürmann 195 aan ministerie, 14/4/1961; Schrijven DIO aan alle posten, 19/3/1960; NIB/DB record 7865: Codebericht Schürmann 13 aan ministerie, 13/1/1961; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 372. Zie ook: Vincent Kuitenbrouwer, ‘Beyond the ‘Trauma of Decolonization,’ 317-321.

of *Africa* langzaam maar zeker de kansen in het voordeel van Nederland leken te keren, althans waar het de diplomatieke strijd in de VN betrof.

Aan de andere kant bood de veranderende omgeving, met name de heter wordende Koude Oorlog, nieuwe kansen voor meer avontuurlijk ingestelde derdewereldleiders. De bereidheid van de Sovjet-Unie om Cuba raketinstallaties, raketten én kernkoppen te leveren stelde Fidel Castro in staat om de regering-Kennedy benauwde momenten te bezorgen. De mogelijkheid om Russische vrijwilligers in te zetten in de strijd om Irian Barat versterkte de Indonesische chantagepositie tegenover Nederland én de VS evenzeer.

Maar er was meer. De wetenschap dat de regering-Kennedy, mede als gevolg van de toenemende rivaliteit met de Sovjet-Unie om de sympathie van de Derde Wereld, niet langer van zins was om vermolmd koloniale regimes in Azië te stutten, was voor de Indiase regering-Nehru bijvoorbeeld een additionele prikkel om de wapens op te nemen tegen Portugal. In december 1961 annexeerde zij met een militaire bliksemactie Goa, de laatste Portugese koloniale enclave op het Indiase schiereiland.<sup>33</sup>

De Indiase regering schiep daarmee een nieuw precedent, dat andere Derde Wereldleiders kon verleiden om eveneens naar de wapens te grijpen om hun eigen claims op koloniale gebieden, of delen van reeds onafhankelijk geworden (buur)landen te effectueren. Soekarno was zo'n leider die zich door de Indiase actie liet inspireren. Met alle gevolgen van dien voor de Nederlandse én Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek.

## DE REGERING-KENNEDY EN NIEUW-GUINEA

### DE AMERIKAANSE INTERNE DISCUSSIE

Terug naar februari 1961 – en de cruciale vraag die boven de Nieuw-Guineakwestie was komen te hangen: waar stond de regering-Kennedy? De vraag weerklonk niet alleen in Den Haag maar ook in Jakarta, Canberra, Londen en tevens in Brussel, Parijs en Lissabon. Op de Portugese regering na ondernamen alle (zijdelings) betrokken regeringen in het voorjaar stappen om hun standpunt in Washington kenbaar te maken. De standpuntbepaling binnen de regering-Kennedy werd voor een belangrijk deel beïnvloed door de interactie met deze regeringen – de Nederlandse, Australische en Britse voorop.

Dat had mede te maken met het feit dat de regering-Kennedy zelf verdeeld was over de vraag wat er met Nederlands Nieuw-Guinea moest gebeuren. De kwestie bleek voor haar net zo'n worsteling als voor de regering-Eisenhower. De rolverdeling tussen voor- en tegenstanders van voortzetting van (de facto) steun aan Nederland en Australië was echter net iets anders, en dat had te maken met de reorganisatie van het regeringsapparaat die Kennedy bij zijn aantreden doorvoerde. Veruit de belangrijkste verandering betrof de rol van de National Security Council (NSC). De NSC was onder Eisenhower uitgegroeid tot een grote, logge denktank annex discussieplatform rond Defensie, CIA, State Department en het Witte Huis. Kennedy transformeerde de NSC tot een klein crisisteam met gespecialiseerde ambtenaren dat direct aan hem en zijn staf in het Witte Huis rapporteerde.

In de nieuwe opzet zou de NSC, in nauwe samenwerking met de president en zijn staf, de grote lijnen uitzetten van de Amerikaanse buitenlandpolitiek en de urgente crises tackelen. Het State Department moest zich daarentegen vooral bezig houden met minder urgente kwesties en het uitwerken van de door de NSC en Witte Huis uitgestippelde lijnen. De nieuwe

---

<sup>33</sup> Mazower, *No Enchanted Palace*, 188-189; Thomas, Moor, *Butler, Crises of Empire*, 404.



taakverdeling betekende feitelijk een degradatie van het State Department ten opzichte van de NSC. Het was een besluit waar Dean Rusk, de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken, zich in schikte, maar dat niettemin voor frictie zorgde tussen NSC en State Department. Met name in kwesties waar de visie van snelle jongens van de NSC, met hun *new frontier*-mentaliteit, botste met die van het meer bedachtzame en “diplomatieke” State Department.<sup>34</sup> Zoals in de Nieuw-Guineakwestie.

De reorganisatie en de komst van een groep nieuwe ambtenaren leidde per saldo tot een versterking van de pro-Indonesië factie in Washington. De ambtenaren van de NSC die zich over de kwestie bogen – Robert H. Johnson en Robert W. Komer – kwamen vrijwel direct na hun aantreden tot de conclusie dat Nederlands Nieuw-Guinea zo snel mogelijk bij Indonesië gevoegd moest worden. Johnson verklaarde zich een volger van ambassadeur Howard Jones in Jakarta: Nederland moest aangespoord worden om het gebied aan de VN over te dragen, zodat het vervolgens na een korte overgangstijd door Indonesië ingelijfd kon worden. Het was de enige manier om deze potentieel explosieve kwestie op te lossen.<sup>35</sup>

De Amerikaanse militaire inlichtingendienst mocht dan wel, na het bestuderen van de recente Indo-Sovjet wapendeal, concluderen dat een aanval op korte termijn niet te verwachten was ( pas eind 1961 zou de machtsbalans definitief in het voordeel van Indonesië zijn omgeslagen en werd een invasie een mogelijkheid, aldus de dienst).<sup>36</sup> Maar volgens de NSC was het niettemin noodzakelijk om snel en kordaat te handelen: alleen zo kon voorkomen worden dat de Sovjet-Unie haar greep op het leger in Indonesië versterkte. Hoe eerder de kwestie uit de weg werd geruimd, hoe eerder Amerika het Indonesische leger wapendeals van gelijke orde kon bieden en invloed kon terugwinnen.

Wachten totdat Soekarno van het Indonesische toneel verdween, had volgens de NSC geen zin. Jones en de militaire inlichtingendienst meenden dat hij anno 1961, mede dankzij de steun van de PKI, weer sterker in het zadel zat. Een coup van legerleider Nasution bleef mogelijk volgens Jones, maar leek hem op korte termijn niet waarschijnlijk. *Overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea werd voor de NSC tegen deze achtergrond juist een middel om tijd te kopen*: het was het noodzakelijk offer om de betrekkingen met Indonesië (lees: het leger) te behouden, in afwachting van een verdere verbetering na de val of de dood van Soekarno.<sup>37</sup> In de woorden van Robert Komer:

*‘What we need is a holding operation which will preserve our ties with [the] army and other elements until such time as Sukarno comes a cropper with other side or disappears from scene. As Jones says, a shift to pro-Indonesian policy on West-Irian plus more “political” aid [are] essential ingredients in this bid for time.’<sup>38</sup>*

De NSC wilde Nederland tot actie dwingen door de “garantie van Dulles” van tafel te halen. Om Indonesisch avonturisme te voorkomen, kon de deterrent gehandhaafd blijven. Maar de NSC vond dat Kennedy en Rusk de Nederlandse regering achter de schermen

---

<sup>34</sup> Hilsman, *To Move a Nation*, 18-25, 34-9; Jones, *Conflict and Confrontation in South East Asia*, 38-46; Schlesinger, *Thousand Days*, 365-6, 384-7; Galbraith, *Ambassador's Journal* (Boston 1969) 186-189; John Prados, *The keepers of the Keys: A History of the National Security Council from Truman to Bush* (New York 1991) 99-192; Dean Rusk, *As I Saw It* (New York: W.W. Norton & Company 1990) 518.

<sup>35</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 148, p. 313 – noot 2; no. 156, p. 333; Memorandum Komer, 27/3/1961; no. 157, p. 334 – noot 1 (Johnson); no. 159, p. 340-341; Memorandum Komer, 5/4/1961.

<sup>36</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 161, no. 151, p. 318-319; Brief prepared in the Defense Intelligence Agency, 7/3/1961.

<sup>37</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 151, p. 318-319; Brief prepared in the Defense Intelligence Agency, 7/3/1961. Zie voor wat betreft de positie van Soekarno in het Indonesische krachtenveld ook: FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 143, p. 304; Telegram Jones to State, 25/1/1961; no. 144, p. 305; Telegram Jones to State, 25/1/1961.

<sup>38</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 156, p. 333; Memorandum Komer, 27/3/1961.

duidelijk moesten maken dat er niet meer gerekend mocht worden op Amerikaanse bijstand bij een eventuele escalatie van het conflict.<sup>39</sup>

De analyse en opstelling van het NSC betekende een versterking van de boodschap die het bureau Far Eastern Affairs van het State Department, eveneens verwijzend naar de analyse van Howard Jones, in Washington had verkondigd. Toch zouden beide voorstanders van een pro-Indonesische beleidsverandering er niet goed in slagen om hun krachten te bundelen. Met name de competentiestrijd tussen NSC en het State Department zorgde ervoor dat de ambtenaren van Far Eastern Affairs in de pas bleven bij de koers die de top van het State Department uitstippelde – ook al druiste deze in tegen hun eigen inzicht.

Ondanks verschillende personeelwisselingen binnen het State Department bleef een meerderheid van de betrokken ambtenaren van mening dat de VS bij het zoeken naar een oplossing van de Nieuw-Guineakwestie rekening moest houden met de belangen en wensen van Nederland en Australië, alsmede de Papoea's. Een trustschap leek een uitweg te bieden, in ieder geval uit de huidige impasse, zoals Jones en de NSC (en Far Eastern Affairs) stelden. Maar voor de ambtenaren van European Affairs en International Organization Affairs was een trustschap meer dan een opstapje of tussenfase op weg naar de overdracht aan Indonesië.

Die overdracht was in hun ogen niet onvermijdelijk. Voor hen was en bleef een trustschap een middel om de kwestie naar een ander level te tillen, waarbij meerdere opties open bleven. Waaronder de realisatie van een valide zelfbeschikkingsrecht voor de Papoea's: Het koloniale tijdperk mocht dan feitelijk voorbij zijn, maar dat betekende volgens hen nog niet dat Indonesië zich alsnog een in etnisch en geografisch opzicht geheel ander gebied zomaar kon toe-eigenen, enkel en alleen op basis van de stelling dat het eveneens tot het voormalige Nederlands-Indië had behoord.

Een en ander blijkt uit een memorandum van European Affairs uit begin april 1961:

*'The consensus of the bureaus charged with responsibilities in this area favor a trusteeship under UN aegis. The terms of reference of this mandate should clearly state that this purpose is to move the indigenous population promptly toward democratic political institutions and ultimate self-determination of the territory's political status.'*<sup>40</sup>

Voor de ambtenaren van European Affairs gold bovendien dat het verdedigen van de belangen van Nederland verdere spanningen in NAVO kon voorkomen.<sup>41</sup> Er was immers de crisis rond Berlijn, die veel NAVO-bondgenoten de bange vraag liet stellen of de VS wel bereid waren om West-Europa onder alle omstandigheden tegen de Sovjet-Unie te blijven verdedigen.

In hun pleidooi voor het behoud van de harde lijn tegenover Indonesië konden de ambtenaren van European Affairs en International Relations Affairs rekenen op steun van de CIA. De top van de belangrijkste Amerikaanse buitenlandse inlichtingendienst handhaafde de aloude stelling dat appeasement van Soekarno enkel averechtse effecten sorteerde:

*'We believe that accession to Indonesia's claim as long as Sukarno is in power would not serve the best interest of the United States security in that part of the world. We consider it likely that Indonesia's success in this particular instance (i.e. Nieuw-Guinea, BS) will set in train the launching of further irredentist claims (...) Even assuming that it were the weight of the United States power and prestige which gained Indonesia a bloodless and prestigious victory, we would not gain that country's respect, let alone affection. (...) Predictions that the Indonesian armed forces (...) would [afterwards] be able to concentrate upon dislodging communism from positions of influence tend to ignore the demonstrated effectiveness of President's Sukarno's tactics of never*

<sup>39</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 161, p. 343-344: Memorandum Johnson, 7/4/1961.

<sup>40</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 160, p. 341: Memorandum From the Assistant Secretary of State for European Affairs, 6/4/1961.

<sup>41</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 146, p. 310-311: Memorandum From the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Parsons), 13/2/1961; no. 158, p. 336-338: Memorandum Rusk to Kennedy, 3/4/1961.

*allowing the army a sufficient breathing spell to consolidate and methodically deploy its political strength in combatting communism. (...) In sum, by backing Indonesia's claim to sovereignty over West Irian, we may inadvertently help to consolidate a regime which is innately antagonistic toward the United States.'*<sup>42</sup>

### *Kennedy en Rusk*

Zo lagen grofweg de lijnen waarlangs de interdepartementale discussie zich in Washington in het voorjaar van 1961 uittekende. Het was aan de politieke top om op basis van deze ronduit tegenstrijdige analyses en adviezen beslissingen te nemen. De belangrijkste speler was ontegenzeggelijk president Kennedy: hij hield zich vanaf april met de kwestie bezig, zij het met een half oog. Nieuw-Guinea had niet de urgentie als Berlijn, Congo of Laos, en de kwestie was daarmee in zijn ogen een zaak voor het State Department. Het zorgde ervoor dat hij in dezen geneigd was om meer op minister van Buitenlandse Zaken Rusk te varen dan op de NSC.

Dat brengt ons bij Dean Rusk. De 51-jarige Rusk kan met recht – en wellicht meer dan hijzelf beseft – de vader van de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek genoemd worden. Hij was een oude bekende op het State Department. Onder Truman (1945-1952) was hij Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs geweest en had in die hoedanigheid het fundament van de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek gelegd: behoud van de status quo, totdat er “iets” gebeurde dat een duidelijke keuze voor Nederland of Indonesië vergemakkelijkte; daarbij dankbaar gebruikmakend van het feit dat het gebied voorlopig in veilige en kundige Nederlandse handen bleef (zie hoofdstuk 1).

Rusk zou dit beleid in 1961 in grote lijnen voortzetten, met het verschil dat ook hij de Nederlandse soevereiniteit wilde inruilen voor een trustschap. Cruciaal was dat ook hij van mening was dat dit trustschap een open einde moest hebben. Hij wilde overdracht aan Indonesië zeker niet apriori uitsluiten, maar evenmin vastleggen. Als het aan Rusk lag, zou de VN na enige jaren van trustschapsbestuur en in overleg met de Papoea's, gaan bepalen waar de politieke toekomst van het gebied lag: in zelfstandigheid, een Melanesische federatie, of toch bij Indonesië.<sup>43</sup> Rusk kwam niet meteen tot deze conclusie, die ook door Kennedy als uitgangspunt aanvaard zou worden. Hij groeide er in de eerste maanden van 1961 naartoe, onder invloed van de interne discussie en het optreden van de belangrijkste betrokken bondgenoten.

### AUSTRALIË, GROOT-BRITTANNIË, FRANKRIJK, BELGIË

De Australische, Britse, Franse en Belgische regering hielden alle vier, mede op verzoek van het kabinet-De Quay, in het voorjaar van 1961 in Washington een pleidooi voor steun aan de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek. Zij mochten dan wel (op Australië na) van plan zijn om hun eigen overzeese en dekolonisatiepolitiek opnieuw bij te stellen, maar dat betekende nog niet dat hun analyse van de Nieuw-Guineakwestie wezenlijk veranderd was.

Zij bleven bij hun standpunt dat de toekomst van westelijk Nieuw-Guinea als het even kon in Melanesië moest liggen: dat was de regio waarbinnen de Nederlandse dekolonisatie van het gebied moest plaatsvinden. Daarnaast waren ze nog steeds bevreesd voor

---

<sup>42</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 155, p. 328-333: Memorandum From the Deputy Director of Plans, CIA, 27/3/1961.

<sup>43</sup> Zie voor de ontwikkeling van het denken van Rusk richting een trustschap met een “open” eind: FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 158, p. 336-338: Memorandum Rusk to Kennedy, 3/4/1961; no. 170, p. 378: Memorandum Rusk to Kennedy, 22/4/1961; no. 176, p. 395-398: Memorandum Rusk to Kennedy, 23/5/1961. Zie ook: NAB CAB/129/105: Note by the Secretary of the Cabinet: Washington Talks, April 1961; PREM 11/4309: Secretary of State's meeting with Mr. Rusk, 4/4/1961; Record of a meeting held in the State Department, 6/4/1961.

precedentschepping. Juist nu de meeste van de laatste koloniale staten in Afrika en Azië versneld ontbonden werden, was het van belang om landen als Indonesië te ontmoedigen nieuwe gebieden of, in het geval van Nederlands Nieuw-Guinea, hele koloniën op te eisen.

De Belgische regering-Eyskens en de Franse regering-De Gaulle maakten hun visie kenbaar via hun ambassades in Washington. Beide wezen op de gevaren van appeasement van Soekarno en drongen aan op steun aan Nederland en het handhaven van de deterrent. Illustratief was het betoog dat de Aziëspecialist van de Franse ambassade op het State Department hield:

*‘tout récemment, la situation avait évolué du fait des livraisons d’armes Soviétiques – M. Sukarno se sentait le vent en poupe – n’en profiterait-il pas pour cingler vers l’aventure? Aussi bien n’y avait-il pas la qu’une question de « décolonisation » que les indonésiens s’assurent un succès dans cette affaire, et ce sera demain le tour des Marocains en Mauritanie, des Somaliens en Ethiopie ou des Guinéés au Liberia.’<sup>44</sup>*

De Australische premier Menzies, de Britse premier Macmillan en zijn minister van Buitenlandse Zaken Douglas Home spraken persoonlijk met Kennedy en Rusk over de kwestie, toen zij Washington in respectievelijk februari en april 1961 bezochten.

Menzies liet daarbij het bekende Australische standpunt horen: de Australische politiek bleef eensgezind in zijn verzet tegen de Indonesische machtsovername in westelijk Nieuw-Guinea.<sup>45</sup> Temeer daar de Indonesische claim *‘represented substitution of brown colonialism for white colonialism’*, aldus Menzies.

De Australische premier bleek inmiddels wel bereid om een trustschap te overwegen. Wat hem overstag heeft doen gaan, is uit de hier onderzochte bronnen en literatuur niet op te maken. Mogelijk heeft de voorzichtige massage van de regering-Eisenhower in de voorgaande maanden ertoe bijgedragen (zie hoofdstuk 6); mogelijk anticipeerde hij – analoog aan veel Nederlandse betrokkenen – op een meer sceptische houding van de nieuwe Amerikaanse regering; wellicht waren beide factoren van invloed.

Menzies dacht zelf aan een trustschap waarbij Nederland zijn koloniale ontwikkelingspolitiek voortzette onder VN-aegis. Maar hij realiseerde zich ook dat deze oplossing politiek moeilijk te realiseren was. Een alternatief zag hij echter niet, omdat een ander type trustschap *‘would be a mechanism for turning the territory over to Indonesia.’<sup>46</sup>*

Daarmee gaf Menzies aan dat er voorlopig weinig rek bleef in de Australische bereidheid om de Nieuw-Guineakwestie naar een nieuw level te tillen. Op enige Australische steun bij een poging om Nederland te bewegen het gebied op te geven, hoefde de regering-Kennedy niet te rekenen.

De gesprekken met Macmillan en Home maakten duidelijk dat ook de Britse regering nog zeer op de hand van Nederland (en Australië) was. Kennedy en Rusk spraken drie maal met hun Britse collega’s tussen 4 en 6 april 1961 over de kwestie, waarbij Rusk en Home gedurende twee onderlinge gesprekken het diepst op de materie gingen. Home gaf te kennen dat ook de Britse regering akkoord kon gaan met de vorming van een trustschap voor westelijk Nieuw-Guinea. Temeer daar Luns deze optie zelf niet langer uitsloot (zie beneden). Maar dat trustschap moest dan wel dienen als opmaat naar de opname van het gebied in een grotere Melanesische federatie: dat was en bleef volgens de meeste betrokken Britse beleidsmakers de wenselijke uitkomst van de kwestie.

Ondanks de toenemende invloed van zowel de PKI als de Sovjet-Unie in Indonesië kon de Britse regering de Indonesische claim op het gebied nog steeds niet steunen. Rusk

---

<sup>44</sup> Stol, ‘De enige zekere bondgenoot,’ 31; ABZ (Parijs) série Asie-Océanie, sous-série: Indonésie 1956 – 1967 carton 124: Télégramme Alphan (Washington) à diplomatie, no 479, 1/2/1961.

<sup>45</sup> Adil, *Australia’s Relations With Indonesia 1945-1962*, 154.

<sup>46</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 162 – noot 1.

sondeerde naar de Britse mening omtrent de mogelijkheid om Indonesië via de tussenstap van een trustschap alsnog westelijk Nieuw-Guinea in handen te geven, maar Home gaf aan dat hij daar weinig in zag. *'He questioned whether we could accept the principle that the United Nations could hand over large chunks of territory regardless of the wishes of the inhabitants'*, aldus het Britse verslag van het gesprek.<sup>47</sup>

Home en Rusk spraken ook over de deterrent. De Amerikanen hadden van tevoren al door laten schemeren dat zij (nog) niet verder op de details betreffende de invulling van beider garanties aan Nederland in wilde gaan (wellicht omdat ze er zelf nog niet uit waren – zie beneden); van het Britse voornemen om de mogelijke logistieke (en eventuele militaire) steunverlening aan Nederland en de bijhorende problemen te bespreken, kwam daarom nog niets terecht (zie ook hoofdstuk 6). Deze prangende kwestie werd opnieuw vooruitgeschoven, wellicht mede omdat Brits inlichtingendiensten – analoog aan hun Amerikaanse tegenvoeters – hadden geconcludeerd dat de kans op escalatie pas vanaf eind 1961 reëel werd.<sup>48</sup>

De recente wapendeal tussen Indonesië en de Sovjet-Unie bleek voor Rusk noch Home reden voor al te grote zorg. Rusk en de Amerikaanse ambtenaren die het gesprek bijwoonden, gaven aan dat de deal het in de eerste plaats nodig maakte om de deterrent te handhaven.<sup>49</sup> Indachtig het advies van de CIA benadrukten Under Secretary of State Chester Bowles en George MacGhee, voorzitter van de Political Planning Council, tegenover Home

*'that it was important not to leave president Sukarno under the impression that he could bluff his way through by threats of force: if he could obtain possession of Western New Guinea and represent it as a victory for Indonesian nationalism supported by soviet communism, the results both in Indonesia and the area as a whole would be unfortunate.'*<sup>50</sup>

De gesprekken met Menzies, Macmillan en Home, evenals de analyses van de Belgische en Franse ambassademedewerkers, waren belangrijk voor de interne Amerikaanse discussie. Ze leverden niet direct nieuwe concrete voorstellen op, maar Rusk, en bijgevolg Kennedy, bleek na deze bijeenkomsten meer geneigd om de belangen van Nederland en Australië voorop te stellen bij de Amerikaanse positiebepaling. Beslissend waren echter de gesprekken die hij en Kennedy in april met Luns voerden.

Met betrekking tot dat bezoek van Luns stonden op dat moment nog twee punten open. In de eerste plaats de vraag of Rusk en Kennedy de, alleszins vaag gehouden, garanties van Dulles konden verlengen. De dominerende mening binnen het State Department luidde: ja. Maar de ambtenaren van de NSC waren mordicus tegen. Zij vreesden dat Luns een eventuele herhaling van de “verzekeringen” in Nederland breed zou uitmeten, met alle gevolgen van dien voor de Amerikaanse betrekkingen met Indonesië, meer in het bijzonder het bezoek dat Soekarno later die maand aan Kennedy zou brengen.<sup>51</sup> Rusk en Kennedy slaagden er echter niet in om voor Luns' komst de knoop door te hakken.

---

<sup>47</sup> NAB CAB/129/105: Note by the Secretary of the Cabinet: Washington Talks, April 1961; PREM 11/4309: Telegram from the embassy in Bangkok to FO, no. 221, 28/3/1961; Secretary of State's meeting with mr. Rusk, 4/4/1961; Record of a meeting held in the State Department, 6/4/1961. Zie ook: Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 295-300.

<sup>48</sup> **Zie voor de inschatting van de VS:** FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. Brief Prepared in the Defence Intelligence Agency, 7/3/1961; NAB PREM 11/4309. **Voor de inschatting van Groot-Brittannië:** Telegram from the embassy in Bangkok to FO, no. 221, 28/3/1961; Secretary of State's meeting with mr. Rusk, 4/4/1961; Record of a meeting held in the State Department, 6/4/1961; NAB CAB/129/105: Note by the Secretary of the Cabinet: Washington Talks, April 1961.

<sup>49</sup> NAB CAB/129/105: Note by the Secretary of the Cabinet: Washington Talks, April 1961; PREM 11/4309: Secretary of State's meeting with mr. Rusk, 4/4/1961; Record of a meeting held in the State Department, 6/4/1961.

<sup>50</sup> NAB PREM 11/4309: Record of a meeting held in the State Department, 6/4/1961.

<sup>51</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 161: Memorandum Johnson, 7/4/1961.

Een tweede kwestie werd wel opgelost. Het betrof de Amerikaanse aanwezigheid bij de inauguratie van de Nieuw-Guineeraad, die begin april 1961 feestelijk werd geïnstalleerd als eerste institutionele stap richting een zelfstandige Papoeastaat. Nederland wilde zo veel mogelijk publiciteit en luister geven aan die gebeurtenis en had daarom alle leden van de South Pacific Council uitgenodigd. Rusk had aanvankelijk, net als de andere leden (Australië, Nieuw-Zeeland, Groot-Brittannië en Frankrijk) toegezegd een vertegenwoordiger te sturen. Dat was een belangrijk gebaar, omdat daaruit opgemaakt kon worden dat de nieuwe Amerikaanse regering haar zegen gaf aan de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek. Kennedy besloot te elfder ure echter, op advies van de NSC, om de vertegenwoordiger thuis te houden, en wel om de betrekkingen met Indonesië, meer in het bijzonder de eerste ontmoeting met president Soekarno, eind april, niet apriori te bemoeilijken.<sup>52</sup>

Het was een gecalculeerde beslissing, die in feite weinig zei over de Nieuw-Guineapolitiek van de regering-Kennedy als zodanig (temeer daar deze nog volop in ontwikkeling was). Voor zover er iets over te zeggen was, bevestigde de daad eerder de neutrale lijn die de regering-Eisenhower altijd had ingenomen, althans naar buiten toe. Maar zo werd het in Nederland niet geïnterpreteerd. Integendeel, het besluit bevestigde het vermoeden van veel twijfelaars en tegenstanders van de harde lijn dat de regering-Kennedy Nederland niet langer de hand boven het hoofd wilde houden tegenover Indonesië, met alle gevolgen van dien voor het Nederlandse debat (zie beneden).

## LUNS EN DE AMERIKAANSE STEUNGARANTIES

Het Amerikaanse besluit om te bedanken voor het bijwonen van de installatie de Nieuw-Guineeraad temperde ook de verwachtingen van Luns omtrent de opstelling van de regering-Kennedy. Deze waren al niet hoog gespannen, zoals zijn opmerkingen van februari in de Tweede Kamercommissie Buitenlandse Zaken lieten zien.

Voorts was er ook nog de waarschuwing die ambassadeur Van Roijen in maart liet horen. Van Roijen was pessimistisch over de bereidheid van de nieuwe Amerikaanse regering om een stap-langzaam beleid te gedogen, gericht op het feitelijke behoud van de Nederlandse soevereiniteit. Dat betekende volgens Van Roijen nog niet dat de kansen verkeken waren om het gebied uit handen van Soekarno te houden. Maar wilde Nederland enige Amerikaanse sympathie en diplomatiek steun behouden, dan moest het kabinet een gedurfdere internationaliseringspolitiek gaan voeren. Het voornemen om een persoonlijke waarnemer van de VN-secretaris-generaal in Nederlands Nieuw-Guinea poolshoogte te laten nemen, was volgens Van Roijen niet voldoende om de regering-Kennedy te winnen.<sup>53</sup>

Luns toog in april dan ook met een zekere scepsis naar Washington. Lichtpuntjes waren het optreden van de Australiërs, Britten, Fransen en Belgen, en het feit dat hij vóór Soekarno zijn zegje mocht doen; ook dat was een klein, tactisch voordeel ten opzichte van Indonesië. Maar hij had donders goed in de gaten dat de opties beperkt waren. In ieder geval beperkter dan in de dagen van Eisenhower. Het heeft er bovendien alle schijn van dat hij zijn eigen doelen had bijgesteld.

In ieder geval was ook hij inmiddels bereid om de internationalisatie van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek verder te voeren en, naast het uitnodigen van VN-

---

<sup>52</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 360-361. Zie ook: De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 138; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 393-394.

<sup>53</sup> NIB/DB record 7055: Codebericht Van Roijen 228 aan ministerie, 16/3/1961. Vergelijk: Brouwer, *Regeren zonder rood*, 181; De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 137; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 358.

waarnemingsmissie, ook de creatie van een trustschap te overwegen. Het is (net als bij Menzies) niet duidelijk wanneer hij deze stap voor zichzelf heeft gezet; het moet ergens tussen december 1960 en maart 1961 geweest. Ook is niet helder welke overwegingen voor hem daarbij de doorslag gaven: de vorming van de regering-Kennedy, de snel veranderende mening in Nederland; het debat in de Tweede Kamer eind februari, de analyse van Van Roijen – wellicht is het de optelsom geweest.<sup>54</sup> Feit is dat hij in het gesprek dat hij voerde met de Britse minister van Buitenlandse Zaken Lord Douglas Home in maart ter voorbereiding van beider bezoek aan Washington al te kennen gaf dat hij nu ook dacht dat ‘*some form of UN trusteeship seemed to be the logical answer*’ voor de Nieuw-Guineakwestie.<sup>55</sup>

Dat Luns nu bereid was om een trustschap te overwegen, betekende echter nog niet dat hij ook de *waiting game* wilde opgeven. Alles wijst erop dat hij de vorming van een trustschap en de, wellicht nog te rekken, weg daar naartoe (net als het uitnodigen van een VN-waarnemer) als een middel zag om tijd te kopen en regime change in Indonesië af te wachten, in hoop dat het speelveld met die ontwikkeling opengebroken werd.<sup>56</sup>

Soekarno leek dan wel weer vaster in het zadel te zitten, maar het was volgens regeringscommissaris voor Indonesië Blom, Luns’ belangrijkste souffleur in dezen, slechts een kwestie van tijd voordat Soekarno het veld moest ruimen. Blom had Luns voor zijn vertrek naar Washington nog maar eens een memo gezonden waarin hij met klem aandrong op het zo lang mogelijk vasthouden aan de *waiting game*. Cruciaal daarvoor was – zoals in alle analyses van Blom – de *politieke* deterrent. Als Luns erin slaagde om de regering-Kennedy zo ver te krijgen *die* (in ieder geval) te verlengen, dan kon Nederland het wachtspel voorlopig blijven spelen, zoals Blom (letterlijk) onderstreepte:

‘Het beleid [moet gericht blijven] op de deterrent, omdat (...) “oplossing van het geschil” (...) met het huidige Indonesische bewind onmogelijk is. (...) Als de VS maar keihard vasthoudt aan de afwijzing van iedere gewelddadige actie! En verder dient men er zich in Washington van bewust te zijn dat  $\frac{3}{4}$  van de Indonesische bevolking zelf snakt naar een ander bewind en zodra dat er zou zijn, zou wel een “oplossing van het geschil” op bevredigende wijze mogelijk worden.’<sup>57</sup>

Handhaving van de *politieke* deterrent was dus het voornaamste doel van Luns’ bezoek aan Washington; zijn bereidheid om de internationalisering van de kwestie verder te voeren het ingecalculerde wisselgeld.

## DE GARANTIE VAN KENNEDY EN RUSK

De gesprekken die Luns in Washington voerde, met name die over de deterrent en de verlenging van de garantie van Dulles, zijn ook belangrijk voor een juiste duiding en begrip van zijn handelen in de daaropvolgende maanden. En tevens voor de problemen die dat

---

<sup>54</sup> Vergelijk: Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 187. Zie ook: Kersten, *Luns*, 268. Volgens Kersten kwam Luns tijdens zijn verblijf in Washington pas tot het inzicht dat verdere internationalisatie geboden was. Zijn eerdere gesprekken met Home in maart, tonen echter dat al eerder het geval moet zijn geweest.

<sup>55</sup> NAB PREM 11/4309: Conversation between the Secretary of State and the Netherlands Foreign Minister, 14/3/1961.

<sup>56</sup> Zie bijvoorbeeld: no. 162, p. 349: Memrondum of Conversation, 10/4/1961; no. 164, p. 362: Memorandum of Conversation, 11/4/1961.

<sup>57</sup> NA, Archief Joseph Luns, map 233: Memo Z. aan M., 5/4/1961. Het is niet helemaal duidelijk waarom Blom de frase “oplossing van het geschil” telkens tussen haakjes zet. Hij gebuikt het vaker in de tekst, waarbij het er regelmatig tussen haakjes aan toevoegt: ‘(lees: overdracht aan Indonesië)’. De meest voor de hand liggende verklaring is Blom van mening dat Nederlands Nieuw-Guinea bij Indonesië gevoegd moet worden, maar dat hij die deal met een ander, meer gematigd Indonesisch regime wil beklinden, in de hoop dit nieuwe regime Nederland een betere deal gunt.

opleverde met de sceptici en tegenstanders van de harde lijn in Nederland – en bijgevolg ook voor de historiografische discussie over zijn optreden en de rol van misleiding en (collectief) zelfbedrog dan wel naïviteit in de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek in 1961 en 1962.

Die discussie is minder berucht dan die rond het vermaarde vodge van Dulles, maar niet minder belangrijk. Centraal staat daarbij de vraag of en in hoeverre Kennedy en Rusk de “garanties” van Dulles hebben overgenomen; oftewel in hoeverre zij de mogelijkheid van Amerikaanse logistieke en militaire assistentie bij een eventuele Indonesische aanval openhielden tegenover Luns. De kwestie heeft tot meerdere conclusies geleid. Sommige overlappen elkaar, andere spreken elkaar voluit tegen – een gegeven dat het schimmige karakter van de “eeuwige” garantiediscussie verder heeft versterkt (zie ook hoofdstuk 5).

Volgens Kersten, Luns’ biograaf, hadden Rusk en Kennedy ten tijde van het bezoek van Luns ‘nog geen besluit genomen (...) over de inzet van Amerikaanse strijdkrachten (...) maar [Rusk] sloot die niet uit, omdat het paste in het tegengaan van agressie. (...) In geval van een VN-trustschap zou een Amerikaanse garantie “welhaast zeker” zijn’, zo zou Rusk hebben gezegd – aldus Kersten.<sup>58</sup> De Geus komt tot een welhaast gelijklopende conclusie.<sup>59</sup> Drooglever geeft een iets voorzichtiger variant op deze lezing. Hij concludeert, enigszins omslachtig, dat Rusk ‘zich niet liet verleiden tot een herbevestiging van de deterrent (...) de deterrent werd niet afgewezen maar op een afstand geplaatst. Op zijn minst was duidelijk gemaakt dat Amerika in het geval van Indonesische agressie zich de vrijheid voorbehield om zijn eigen middelen te kiezen.’<sup>60</sup>

Ben Koster presenteert een andere lezing van de feiten. In zijn studie *Een verloren land: de regering-Kennedy en de Nieuw-Guineakwestie* stelt hij dat ‘Rusk tijdens het bezoek van Luns volkomen duidelijk [maakte] dat het onwaarschijnlijk is’ dat de VS Nederland in geval van een Indonesische aanval zouden steunen.<sup>61</sup> Dat is ook de conclusie van Van der Maar en Meijer. Zij zijn zelfs nog stilliger. In hun biografie van ambassadeur Van Roijen – een van de sleutelspelers in de laatste jaren – concluderen zij dat Rusk Luns ‘in een apart gesprek onder vier ogen had gezegd dat Amerikaanse militaire steun uitgesloten was.’<sup>62</sup>

Wie heeft gelijk? Wanneer we kijken naar de bronnen – de Amerikaanse voorop – dan blijkt dat een mix van de conclusies van Kersten / De Geus en Drooglever het meest voor de hand te ligt.

Luns sprak tijdens zijn verblijf in Washington met Kennedy, Rusk en verschillende ambtenaren van het State Department en de NSC. Daarbij bracht hij, vaak met de nodige pathos, zijn bekende argumenten naar voren: de VS moest Nederland en Australië blijven steunen in hun poging om op termijn een verenigd Papoea te creëren, temeer daar de nieuwe Amerikaanse regering het principe van het zelfbeschikkingsrecht zelf zo hoog in het vaandel zei te hebben; appeasement van Indonesië leverde het Westen niets op: het zou Soekarno enkel hongerig maken naar meer. ‘*The source of the problem in West New Guinea,*’ zo besloot Luns zijn betoog ‘*was Sukarno personally. If Sukarno should disappear all problems could be solved.*’<sup>63</sup>

Hij gaf zijn gesprekspartners ook te kennen dat hij bereid was om het glibberige pad van de internationalisering met de VS, Australië en Groot-Brittannië verder te verkennen, en naast de uitnodiging van een VN-waarnemer ook een trustschap te willen overwegen, of een variant op die twee. Hij dacht daarbij aan de mogelijkheid dat de VN een aantal landen aanwees die de Nederlandse ontwikkelingspolitiek zou monitoren tot de Papoea’s in staat

---

<sup>58</sup> Kersten, *Luns*, 268.

<sup>59</sup> De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 141.

<sup>60</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 395-396. Vergelijk ook: De Graaff en Wiebes, *Villa Maarheeze*, 174.

<sup>61</sup> Koster, *Een verloren land*, 50-51.

<sup>62</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 363.

<sup>63</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. Memorandum of Conversation, 11/4/1961.



waren om over hun politieke toekomst te beslissen.<sup>64</sup> Dit was de zogeheten Somalië-optie, vernoemd naar het trustschap dat na de oorlog voor de oude Italiaanse kolonie was opgericht en waarbij Italië, in naam van de VN en onder auspiciën van een aantal toezichhoudende landen, zijn ontwikkelingstaak volbracht.

Wat betreft de deterrent en het verlengen van de steungaranties stelde hij zich inhoudelijk bescheiden op, wellicht vanuit de gedachte dat Kennedy en Rusk minder geneigd waren dan Dulles om hem op dit cruciale punt tegemoet te komen. Hij hoopte dat zij in ieder geval de politiek deterrent wilden handhaven, desnoods in de meest vage bewoordingen en zonder *contingency* plan. Dat wil zeggen: zonder enige apriori toezeggingen omtrent logistieke dan wel militaire steun aan Nederland.<sup>65</sup>

De belangrijkste gesprekken die hij voerde waren die met Kennedy en Rusk. Kennedy liet daarbij weinig los over de Amerikaanse opstelling. Dat gold voor zowel de toekomst van Nederlands Nieuw-Guinea, als de politieke deterrent en de eventuele verlenging van de garantie van Dulles. De president luisterde vooral. Hij gaf toe dat de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek nog niet vaststond, en dat hij en Rusk openstonden voor suggesties. Wel maakte hij duidelijk dat de kwestie snel vlotgetrokken moest worden, ook met het oog op de andere crises in de wereld: Laos, Vietnam en Congo.<sup>66</sup>

In twee vervolggesprekken kwamen Rusk en Luns meer ter zake. Tijdens de eerste ontmoeting wisselden zij vooral standpunten uit. Maar in het tweede gesprek, een dag later, verschaft Rusk meer details over de Amerikaanse gedachtegang. Dit deed hij met de goedkeuring van Kennedy, met wie hij in de tussentijd nader over de zaak had gesproken.<sup>67</sup> Rusk vertelde Luns nu dat de politieke deterrent in ieder geval gehandhaafd bleef. Eventuele Amerikaanse bijstand bij een Indonesische aanval zou afhankelijk worden *van de omstandigheden* waarin een militair treffen plaatsvond.

Over wat die bijstand zou inhouden – of deze politiek, logistiek dan wel militair van aard zou zijn – deed hij geen uitspraken. Hij bevestigde niets, maar sloot ook niets apriori uit.<sup>68</sup> Een verschil met de garantie van Dulles en Herter was echter dat hij en Kennedy zich

---

<sup>64</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 162, p. 345-351: Memorandum of Conversation, 10/4/1961; no. 163, p. 352-360: Memorandum of Conversation, 10/4/1961; no. 164, p. 361-362: Memorandum of Conversation, 11/4/1961.

<sup>65</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 163, p. 359: Memorandum of Conversation, 10/4/1961. Luns zei bijvoorbeeld tegen Rusk over de deterrent dat *'the Dutch could accept the US warning without anything specific being said about action by the US 7th Fleet in the event of an attack (...)*Ten aanzien van de "guarantees" stelde hij (eveneens tegen Rusk) dat *'the Dutch could accept the US warning [would] not [be] based on any specific plan.'*

<sup>66</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 162, p. 345-351: Memorandum of Conversation, 10/4/1961: Kennedy refereerde in het gesprek omzichtig aan de deterrent en de steungaranties. Hij gaf aan, huiverig te zijn omtrent *'engaging [the US] in possible hostilities on the political land maybe even on the military level over a very costly, primitive area of no strategic significance.'* Hieruit kan opgemaakt worden dat hij zeer sceptisch was over de wenselijkheid om de garantie van Dulles te verlengen, laat staan inhoudelijk verder uit te werken, maar nog geen definitief standpunt had ingenomen.

<sup>67</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4900: Commissie Buitenlandse Zaken, 1/5/1961.

<sup>68</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 164, p. 361-362: Memorandum of Conversation, 11/4/1961. Van der Maar en Meijer geven een heel andere lezing van de ontmoetingen tussen Luns en Rusk. Zoals gezegd zou Rusk Luns, volgens hen, in een derde, apart gesprek onder vier ogen gezegd hebben dat *'Amerikaanse militaire steun uitgesloten was'* (Bron: *Van Roijen*, 363).

Zij baseren zich op het Amerikaanse verslag van een gesprek dat Jan L.R. Huydecooper van Nigtevegt, de derde man op de Nederlandse ambassade in Washington, voerde met Robert S. Lindquist, hoofd Indonesia Desk van het State Department, grofweg een week na Luns kennismakingsbezoek. Het lijkt echter onwaarschijnlijk dat Lindquist zo stellig is geweest. Huydecooper zelf trok destijds, zo blijkt uit zijn memoires, een andere conclusie dan Van der Maar en Meijer uit het gesprek: Volgens Huydecooper had Lindquist tegenover hem verklaard dat Rusk anders dan Dulles geen *toezeggingen* had gedaan over eventuele steun bij een Indonesische aanval. Maar, zo zegt hij erbij: *'Dat hoefde overigens niet te betekenen dat de Amerikanen ons in geval van nood ons onder geen omstandigheden te hulp zouden komen'* (bron: Huydecooper, *Nieuw-Guinea*, 52-53). Belangrijk detail is bovendien dat Lindquist (of andere ambtenaren van het pro-Indonesische Far Eastern

niet verscholen achter het Congres; het besluit of en welke bijstand Amerika zou leveren, leek daarmee een zaak van hen persoonlijk te worden.

Volgens het Amerikaanse verslag zei Rusk letterlijk:

*'He wanted to be quite clear that the questions he had raised with Mr. Luns [tijdens het eerste gesprek, BS] did not mean that US policy as to the use of force had in any way changed. Obviously the Administration would not give Indonesian President Sukarno any impression that it had. (...) He [said] frankly that if matters really came to an issue over West New Guinea, not only the position of the United States but that of the whole free world would be much better if we could not be charged with engaging in hostilities simply to protect a Dutch colonial position. It would clearly be much better, if matters came to a head, that we should be acting on behalf of the UN and the principle of self-determination.'*<sup>69</sup>

Er was nog een tweede en belangrijker verschil met de garantie van Dulles: voor de goede diplomatiek verstaander was het duidelijk dat Kennedy en Rusk eventuele Amerikaanse bijstand – en daarmee feitelijk ook de politieke deterrent – *voorwaardelijk* maakten: Luns en het kabinet-De Quay mochten rekening blijven houden met de *mogelijkheid* van Amerikaanse politieke, logistieke, en eventueel zelfs een vorm van militaire assistentie, mits ze haast zetten achter de internationalisering van de kwestie.

Op welke manier er geïnternationaliseerd moest worden, dat lieten Rusk en Kennedy nog in het midden. Rusk zei Luns wel dat het zelfbeschikkingsrecht wat hen betrof voorop stond, en dat zij de komende maanden verder wilden overleggen met Nederland, Australië en Groot-Brittannië over wijze waarop dit doel in VN-verband gerealiseerd kon worden: via een trustschap, wat – zo liet Rusk doorschemeren – zijn voorkeur had, of toch via een of andere door VN-secretaris-generaal Hammarskjöld aan te wijzen toezichthouder of commissie van derde landen.<sup>70</sup>

Het bezoek leverde Luns dus weinig concreets op – op de toezegging dat de politieke deterrent gehandhaafd bleef na. Maar voor Luns was dat genoeg: dat was waar hij voor gekomen was. Rusk had verdere internationalisatie impliciet als voorwaarde gesteld, maar dat had hij al ingecalculeerd en geaccepteerd. Minstens zo belangrijk was dat Kennedy en Rusk het belang van het zelfbeschikkingsrecht erkenden en toegezegd hadden om samen met Nederland, Australië en Groot-Brittannië de mogelijkheden van verdere internationalisatie met behoud van dat zelfbeschikkingsrecht te bespreken.

---

Affairs) niet aanwezig was bij de “reguliere” gesprekken die Luns met Kennedy en Rusk voerde (bron: FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. no 162, 163 en 164).

Rusk vertelde zelf bij gelegenheid in ieder geval dat hij alle opties had opengelaten. Zo zei hij in de marge van de meerdaagse Amerikaans-Britse top te Bermuda in december 1961, volgens het Britse verslag van de ontmoeting dat *[he and Kennedy] had not told the Dutch what they would do if the Indonesians attacked.* (Bron: NAB FO 371/160009: record of a meeting, 22/12/1961.)

Dat Rusk of Kennedy de militaire optie niet categorisch hadden uitgesloten tegenover Luns, blijkt ook uit andere Amerikaanse stukken. Zo zou NSC-medewerker Robert H. Johnson concluderen dat Rusk de Amerikaanse ‘onbepaalde’ positie ongewijzigd had gelaten waar het ging om de invulling van de “steungarantie”: *‘Thus, the secretary reverted basically to the equivocal position proposed in the original State talking paper,’* aldus Johnson. (Bron: FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 165, p. 363: Memorandum NSC (Johnson) to Rostow, 17/4/1961.)

Eind 1961 zou Johnson deze boodschap nog een paar keer herhalen. In een memo gedateerd 30 november 1961 zou hij onder meer stellen: *‘We have taken a somewhat equivocal position with the Dutch on the question of whether we would be prepared to support them with U.S. forces in the event of an attack on West New Guinea. As a result of talks with Luns last spring the Dutch have, at least, been left in considerable doubt as to whether such support would be forthcoming’* (Bron: FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 205, p. 466: Memorandum From Bundy to Kennedy – tab B, 30/11/1961. Zie voor een analyse van gelijke strekking: FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 207, p. 471-473: Memorandum Johnson, 8/12/1961.)

<sup>69</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 164, p. 361-362: Memorandum of Conversation, 11/4/1961.

<sup>70</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 164, p. 361-362: Memorandum of Conversation, 11/4/1961.

Niets was zeker, maar Luns had wel duidelijke signalen gekregen dat de regering-Kennedy meer bereid was om met de Nederlandse wensen rekening te houden dan velen in Den Haag – hijzelf inclusief – vermoedden of vreesden. Bovendien: voor een bluffer en realpoliticus als Luns waren er nieuwe kansen en mogelijkheden gecreëerd om de gekoesterde *waiting game* te verlengen en zo een gedifferentieerd beleid te blijven volgen, waarbij zoveel mogelijk opties open bleven.<sup>71</sup>

Dat Luns tevreden mocht zijn, blijkt ook uit de wijze waarop de resultaten van zijn bezoek binnen de pro-Indonesische NSC geïnterpreteerd werden. Johnson concludeerde met betrekking tot steungaranties gefrustreerd dat Rusk en Kennedy in tegenstelling tot zijn advies ‘*the equivocal position*’ hadden bevestigd die het State Department (sinds 1958) had ingenomen.<sup>72</sup> Hij was eveneens gepikeerd dat zij Groot-Brittannië en Australië wilden betrekken bij het zoeken naar een oplossing: ‘*we are presently caught up in a web of commitments of our own devising which requires us to talk with the Dutch, the Australians and the British about any new approach.*’<sup>73</sup> Ook dat zou ervoor zorgen dat deze kwestie voorlopig bleef voortzeuren.

Johnson wees nog op een ander problematisch element in het denken van Rusk en Kennedy: ‘*Another problem of course is that we still hope that somehow a mutually agreed upon solution can be found.*’ Rusk, Kennedy, en verschillende nieuwe hoge ambtenaren van het State Department bleken er in april 1961 nog van uit te gaan dat Soekarno op de een of andere wijze te winnen was voor een oplossing die het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea’s waarborgde. Het was een soort *common sense* benadering, die stoelde op de verwachting dat redelijkheid uiteindelijk wel zou overwinnen: met de juiste benadering, wat tijd en geduld, hoopten zij dat de ogenschijnlijke kloof tussen Nederland en Australië aan de ene kant en het Indonesië van Soekarno aan de andere alsnog te dichten zou zijn; iets wat Johnson praktisch uitgesloten achtte.

Dat Rusk en het State Department en bijgevolg Kennedy voorlopig zo veel mogelijk opties open wilden houden en de geleidelijke weg wilden bewandelen, blijkt ook uit het uiteindelijke internationaliseringsvoorstel dat Rusk intern presenteerde als de beste oplossing: het eerder genoemde trustschap met een open einde, waarbij de toekomst van het gebied aan de VN, meer in het bijzonder de Algemene Vergadering werd overgelaten. Het was volgens Rusk geen ideale oplossing, maar zij had de merites van schadebeperking. Het garandeerde dat Nederland met opgeheven hoofd zijn taak kon neerleggen; Australië hoefde voorlopig niet te vrezen dat het Indonesië van Soekarno voet zette op Nieuw-Guinea. Tegelijkertijd bleef Indonesië, althans in theorie, zicht houden op de incorporatie van het gebied – zonder dat het idee werd versterkt dat de VS chantabel was.<sup>74</sup>

Het plan bevatte nog geen concreet tijdpad. Rusk gaf aan te hopen dat het trustschap in ieder geval binnen twee tot vier jaar gerealiseerd kon worden. Dat leek hem realistisch, mits er snel begonnen werd met het masseren van de Nederlandse, Australische, Britse én Indonesische regering.<sup>75</sup>

De Nieuw-Guineakwestie zou echter vele malen sneller en radicaler “opgelost” worden dan Rusk, Kennedy en de betrokken ambtenaren van het State Department en de NSC op dat moment vermoedden. En dat had alles te maken met ontwikkeling van de Nederlandse publieke opinie en de meningsvorming in politiek Den Haag.<sup>76</sup>

<sup>71</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 164, p. 361-362: Memorandum of Conversation, 11/4/1961.

<sup>72</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 165, p. 363: Memorandum NSC (Johnson) to Rostow, 17/4/1961.

<sup>73</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 166, p. 364-366: Memorandum Johnson, 18/4/1961.

<sup>74</sup> no. 176, p. 395-398: Memorandum Rusk to Kennedy, 23/5/1961.

<sup>75</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 174: Memorandum From the President’s Deputy Special Assistant for National Security Affairs, 12/5/1961.

<sup>76</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 174: Memorandum From the President’s Deputy Special Assistant for National Security Affairs, 12/5/1961.

## HET NEDERLANDSE DEBAT: INTERNATIONALISEREN – EN SNEL

In het voorjaar van 1961 kwam de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek in een nieuwe en krachtige stroomversnelling terecht. De eerste beweging daarachter was niet, zoals veel auteurs veronderstellen, daadwerkelijk Amerikaanse diplomatieke druk, maar de verwachtingen in Nederland daaromtrent.<sup>77</sup>

Het heeft een zekere ironie dat Luns in Washington te horen kreeg dat de regering-Kennedy in principe meer bereid was om met de Nederlandse belangen en wensen rekening te houden dan velen in Den Haag – hijzelf inclusief – verwachtten, maar dat op datzelfde moment een groeiende groep Nederlandse beleids- en opiniemakers er meer en meer van overtuigd raakte dat dit *niet* het geval was en dat Nederland in de context van de *scramble out of Africa* en de spanningen met Indonesië feitelijk al alleen stond.

De barstjes in het Nederlandse front die tijdens de Kamerdebatten van februari waren blootgelegd, scheurden uit. De roep om internationalisering van de kwestie zwol aan. En, meest opmerkelijk: daarbij was nu ook steeds vaker het voorstel te horen om Indonesië bij die internationalisering te betrekken. Hoe de Indonesische claim op het gebied te rijmen was met een bona fide zelfbeschikkingsrecht voor de Papoea's of de creatie van een Melanesische federatie bleef echter veelal onduidelijk.

Voor het de hardliners en het kabinet-De Quay werd het allengs moeilijker om het door Luns uitgezette stap-langzaam-beleid vol te houden. Onder druk van de publieke opinie en de slinkende steun binnen regeringspartijen zag het kabinet-De Quay zich genoodzaakt om – net als de Franse en Britse regering – het tempo van zijn dekolonisatiebeleid verder op te schroeven en de internationalisering van de Nieuw-Guineakwestie nog sneller en voortvarender door te voeren.

### HET KABINET EN DE NIEUWE BARSTEN IN HET BINNENLANDSE FRONT

28 April, plaats van handeling: de Trêveszaal op het Binnenhof in Den Haag. Luns was teruggekeerd uit de VS en het eerste wat hem opviel was de metamorfose die de binnenlandse discussie had doorgemaakt, in de amper drie weken dat hij weg was. In de ministerraad zei hij 'getroffen' te zijn 'dat de binnenlandse stemming ongunstiger was geworden.'<sup>78</sup>

Met name in de publieke opinie was er een omslag waar te nemen. Verschillende gezaghebbende kranten die tot dan toe de regeringslijn hadden gesteund, pleitten nu ineens voor een snelle internationalisatie van de kwestie, als het even kon in samenwerking met Indonesië!<sup>79</sup> Het ging onder meer om de liberale *Het Vaderland*, *Algemeen Handelsblad* en *Nieuwe Rotterdamse Courant*. Voorts was er de petitie die de journalist Henk Hofland had opgesteld en die ondertekend was door een honderdtal vooraanstaande journalisten, schrijvers en kunstenaars. Hofland en de zijnen riepen het kabinet eveneens op om de kwestie aan de VN voor te leggen en elk oordeel te accepteren. Ook als dat in het voordeel van Indonesië uitviel. Daarbij was volgens de ondertekenaars haast geboden, omdat zij niet geloofden dat de regering-Kennedy Nederland nog terzijde zou staan als de kwestie escaleerde.<sup>80</sup>

<sup>77</sup> Zie bijvoorbeeld: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 408; Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 187.

<sup>78</sup> NIB/DB record 606: notulen ministerraad, 28/4/1961.

<sup>79</sup> Lijphart, *Trauma*, 233-237.

<sup>80</sup> Lijphart, *Trauma*, 213; Drooglever, *Daad van vrije keuze*, 397.

Luns' conclusie dat het binnenlandse front gevaarlijk aan het scheuren was, werd door zijn collega's in de raad bevestigd.<sup>81</sup> Luns noemde zelf als belangrijkste oorzaken 'de Indonesische campagne van bedreiging met geweld, chantage' en de 'activiteit van de journalist Oltmans', die er niet moe van werd om in Nederland en inmiddels ook de VS met lezingen en journalistieke stukken te betogen dat de betrekkingen met Indonesië gemakkelijk zouden herstellen, mits Nederland (lees: Luns) zijn koppige verzet tegen Soekarno maar opgaf.<sup>82</sup>

Volgens Zijlstra was 'de weigering van Amerika om een vertegenwoordiger bij de opening van de Nieuw-Guineeraad aan te wijzen', een belangrijker reden voor de 'sombere stemming'. Het Amerikaanse besluit had 'in Nederland slecht gewerkt. Cals voegde daaraan toe: 'Dit is enerzijds het gevolg van onwetendheid, maar anderzijds heeft men het gevoel van het niet kunnen terugdraaien van de ontwikkelingen.'

Staatssecretaris voor Nieuw-Guinea Bot vatte de situatie samen met de pijnlijke conclusie dat 'terwijl de Nieuw-Guineakwestie internationaal niet slecht ligt en ook op Nieuw-Guinea zelf de ontwikkeling voortgang maakt, dreigt de situatie de regering in eigen land uit de hand te lopen.' Luns zei daarop te vrezen 'dat de Amerikaanse regering tot eenzelfde conclusie als de Nederlandse zal komen.'

Dat bracht het kabinet op de onvermijdelijke vraag: hoe verder? Wat kon het kabinet doen om het tij te keren? Het was duidelijk dat er verder geïnternationaliseerd moest worden, en snel, om de steun van zowel het thuisfront als de Amerikanen te behouden.

Een nadeel daarbij was dat Luns inmiddels van VN-secretaris-generaal Hammarskjöld had vernomen dat hij het niet aandurfde om een persoonlijke waarnemer naar Nieuw-Guinea te sturen. Luns had hem tijdens zijn verblijf in de Verenigde Staten gesproken. Hammarskjöld had te kennen gegeven dat de risico's voor hem persoonlijk te groot waren. Hij lag zwaar onder vuur vanwege de VN-missie in voormalig Belgisch Congo. De Sovjet-Unie beschuldigde het VN-secretariaat ervan in Congo een westerse agenda door te drukken. Die beschuldiging maakte het voor Hammarskjöld lastig om Nederland in de Nieuw-Guineakwestie de hand te reiken.

Hammarskjöld wilde de deur echter niet helemaal dichtgooien. Hij wilde nog wel meewerken aan een variant op het oorspronkelijke voorstel, waarbij de VN-trustschapsraad een aantal landen kon aanwijzen die tezamen poolshoogte moesten nemen in de Nederlandse kolonie.<sup>83</sup> Het was echter de vraag hoe een en ander aangepakt kon worden (lees: buiten Indonesië om geregeld kon worden), en of er niet nog andere wegen waren om de kwestie te internationaliseren.

De ministerraad besloot daarom drie stappen te zetten. In de eerste plaats moesten Luns en Bot en hun ambtenaren een – in de woorden van Bot – 'Amerikaanse gedachten-exercitie' ondernemen waarbij de verschillende internationaliseringsopties 'op kortste termijn nader worden verkend.' Ten tweede besloot het kabinet dat de ministers 'ieder in eigen kring' een zo duidelijk mogelijk beeld moesten geven van 'het regeringsbeleid inzake Nieuw-Guinea', opdat de rijen in de regeringspartijen in ieder geval gesloten bleven.

Ten derde zou Luns naar buiten toe proberen 'een zo positief mogelijk geluid omtrent Nieuw-Guinea te laten horen.'<sup>84</sup> Zo hoopte het kabinet de situatie in eigen land te stabiliseren, in ieder geval voor zolang Luns en Bot nodig hadden om, al dan niet in overleg met de VS, Australië en Groot-Britannië, een manier te vinden om de kwestie op een voor Nederland en de Papoea's gunstige wijze verder te internationaliseren.

---

<sup>81</sup> NIB/DB record 606: notulen ministerraad, 28/4/1961.

<sup>82</sup> NIB/DB record 606: notulen ministerraad, 28/4/1961. Zie voor Oltmans: Lijphart, *Trauma*, 225-227; Drooglever, *Daad van vrije keuze*, 394-395.

<sup>83</sup> NIB/DB record 7064: Codebericht Van Roijen 295 aan ministerie, 12/4/1961.

<sup>84</sup> NIB/DB record 606: notulen ministerraad, 28/4/1961.

*Luns: realistische weergave van de “garantie” van Kennedy en Rusk*

Tijd kopen: het werd in het voorjaar van 1961 ook met betrekking tot het thuisfront belangrijker dan ooit voor het kabinet. Cruciaal daarbij was het hooghouden van het slinkende vertrouwen in de bondgenoten, de regering-Kennedy voorop. Dat brengt ons automatisch bij de vraag hoe Luns de Amerikaanse opstelling, meer in het bijzonder de “steungaranties” van Kennedy en Rusk in Den Haag presenteerde, en of en in hoeverre hij over de inhoud daarvan een oneigenlijke voorstelling heeft gegeven.

Indachtig de dominante historiografische conclusie dat Luns steunverzekering van de Amerikanen vanaf het begin af aan (al of niet bewust) te positief voorstelde, concluderen de meeste auteurs die zich ook over de kwestie van de *presentatie* van garanties van Kennedy en Rusk hebben gebogen dat Luns deze eveneens (te) rooskleurig afschilderde in Den Haag.<sup>85</sup>

---

<sup>85</sup> Zie bijvoorbeeld: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 363-365; Drooglever, *Daad van vrije keuze*, 368, 398, 408; Koster, *De regering-Kennedy en Nieuw-Guinea*, 50-51; Gase, *Misleiding of Zelfbedrog*, 125.

Maar ook voor deze conclusie is weinig hard bewijs.<sup>86</sup> Sterker nog: de belangrijkste bronnen uit die tijd wijzen, zoals Jan Willem Brouwer stelt, op het tegendeel.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Het enige echte bewijs dat voor deze stelling naar voren is te brengen betreft een opmerking van de diplomaat J.L.R. Huydecoper van Nigtevecht, derde man op de ambassade in Washington. Volgens Huydecoper was er sprake van een verschil in interpretatie van de opmerkingen van Rusk omtrent de deterrent en de steungaranties tussen Luns en Van Roijen en zijn medewerkers (inclusief Huydecoper, zelf overigens niet aanwezig bij de bewuste gesprekken met Rusk).

Volgens Van Roijen c.q. Huydecoper zou Luns de opmerkingen van Rusk te optimistisch hebben geïnterpreteerd. Luns was het daar niet mee eens en dwong de verslagen van de gesprekken die op de ambassade reeds waren opgesteld bij te schaven, waardoor er in codetelegrammen aan het ministerie van Buitenlandse Zaken een positiever beeld werd geschetst van de Amerikaanse opstelling bij geweld dan Van Roijen en zijn medewerkers gerechtvaardigd vonden (bron: Huydecoper van Nigtevecht, *Nieuw-Guinea*, 52).

Het ging – naar alle waarschijnlijkheid – om de volgende passage uit codebericht *Schurmann 191 van 13 april 1961*: ‘Voor wat betreft de houding van Amerika, in geval Indonesië tot geweld zou overgaan, zei Rusk dat Amerikaanse regering dient te overwegen waar en wanneer de Amerikaanse strijdkrachten ter tegengaan van agressie effectief zullen moeten worden ingezet en hij zei niet uit te sluiten dat de conclusie zou zijn dat zulks met Nieuw-Guinea het geval zou zijn, doch een beslissing is nog niet genomen. Een in het kader der VN bereikte internationalisatie zou welhaast zeker door Amerika tegen het gebruik van geweld gegarandeerd worden.’ (Bron: NIB/DB record 7064: Codebericht Schurmann 191 aan ministerie, 13/4/1961.)

Wanneer we deze weergave van de opmerkingen van Rusk met de Amerikaanse vergelijken (zie hoofdstuk 7, noot 69, p. 352), dan moet in de eerste plaats vastgesteld worden dat ze erg dicht tegen elkaar liggen. Bij een zeer strenge lezing zijn er niettemin enige fijne nuanceverschillen aan te wijzen, met namen de passages ‘strijdkrachten’, ‘hij zei niet uit te sluiten’ en ‘welhaast zeker gegarandeerd’ zouden aangemerkt kunnen worden als een, al dan niet bewuste, verscherping van de woorden van Rusk. Maar daar moet direct aan toegevoegd worden dat precies deze passages ontbreken in het verslag dat Luns van zijn gesprekken met Rusk in de ministerraad en de Kamercommissies van Buitenlandse Zaken gaf. Hoe kan dat?

Liefhebbers van samenzweringstheorieën zullen erop wijzen dat Luns zijn alleszins sobere en nuchtere berichtgeving in Den Haag het resultaat kan zijn van niet gefocuste griffiers. Of dat Luns deze in de Haagse wandelgangen alsnog zal hebben aangevuld met een meer positieve duiding langs de lijnen van het bewuste codebericht. Dat is niet uit te sluiten, maar ook niet te bewijzen. Dat maakt deze verklaring inherent problematisch. In het licht van Luns’ open verslaggeving omtrent de waarde van de garantie sinds 1958, is zij vooral onbevredigend. Juist nu zijn geloofwaardigheid in het geding kwam – dankzij de aanval van de PvdA – had hij er alle belang bij om op dit punt uiterst voorzichtig en eerlijk te blijven.

Een andere verklaring is dat Van Roijen de portee van de boodschap van Rusk pessimistischer duidde dan Luns én Rusk zelf. Van Roijen had vlak na het aantreden van de regering-Kennedy al aangegeven sceptisch te zijn over haar bereidheid om de politiek van Dulles en Eisenhower voort te zetten (bron: NIB/DB record 7055: Codebericht Van Roijen 228 aan ministerie, 17/3/1961). Mogelijk heeft die verwachting zijn kijk op het gesprek gekleurd. NB: Van Roijens inschatting was niet zozeer gebaseerd op gesprekken met het State Department, maar op bespiegelingen en interne discussies op de ambassade naar aanleiding van speeches van Kennedy, krantenberichten en gesprekken met andere diplomaten; op assumptie dus (bron: NIB/DB record 7055: Codebericht Van Roijen 228 aan ministerie, 17/3/1961).

Een lastig aspect is bovendien dat we niet goed weten hoe Van Roijens analyse van de gesprekken met Rusk precies luidde, en wat er op aandringen van Luns precies veranderd is; we moeten het doen met de opmerking van Huydecoper dat er een meningsverschil was. Maar hoe groot dat verschil was, en om welke passages en details het precies ging, en of Van Roijens versie nu werkelijk zoveel dichter bij de Amerikaanse stond dan die van Luns, of juist niet: we weten het niet.

Een derde mogelijkheid – althans als we uitgaan van de stelling dat Luns de zaken in het bewuste telegram daadwerkelijk te stellig formuleerde – is dat Luns, na de discussie met Van Roijen en de redactie van de bewuste telegrammen (en mogelijk ook na gesprekken met vertrouwelingen als Blom en Van Tuyl van Serooskerken op Buitenlandse Zaken), toch is gaan twifelen over zijn weergave van het gesprek. En dat dit hem ertoe bewoog om in de ministerraad en de Kamercommissie minder stellig te zijn, en daar alsnog een meer voorzichtige lezing presenteerde – een die inhoudelijk meer overeenstemde met die van Van Roijen. Een zekere mate van trots en ijdelheid kan hem ervan weerhouden hebben om dit tegenover zijn ambassadeur te “erkennen”.

Eén zaak is wel duidelijk: op de ambassade in Washington was men niet goed op de hoogte van wat Luns in Den Haag precies vertelde. Het heeft er alle schijn van dat Van Roijen en zijn medewerkers – ontrecht – vermoedden dat Luns de zaken ook de ministerraad en de Kamercommissie te rooskleurig voorstelde (zie hiervoor: Huydecoper, *Nieuw-Guinea*, 52-53; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 365).

<sup>87</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 239.

Laten we beginnen met Luns' presentatie van de feiten in de ministerraad. Die zijn dubbel interessant, omdat het een *kabinets*besluit was om naar buiten toe een zo positief mogelijk geluid te laten horen omtrent de internationale positie van Nederland. Wat heeft Luns zijn collega's verteld? Tijdens de bewuste raadsvergadering van 28 april werd er uitgebreid over de Amerikaanse opstelling gesproken. Luns gaf daarbij aan dat de Nieuw-Guineapolitiek van de regering-Kennedy nog niet vaststond. En tevens dat de Amerikanen broedden op een verdere internationalisering van de kwestie.

Over de deterrent en de garanties zei hij dat Rusk had 'gezegd dat de waarschuwing aan het adres van Soekarno tegen het doen van een aanval op Nieuw-Guinea zal worden herhaald' en, met betrekking tot de Amerikaanse steungarantie 'dat het Amerikaanse beleid ter zake niet is veranderd.'<sup>88</sup> Dat is welhaast letterlijk naar de letter en geest van wat Rusk hem begin april meedeelde (let wel: volgens de *Amerikaanse* verslagen).

Voor de goede orde: indachtig het gegeven dat Luns in de voorgaande jaren duidelijk had gemaakt dat die garantie inhoudelijk weinig voorstelde, betekent dit dat hij aangaf dat hoogst onzeker bleef of Nederland wel op enige reële bijstand kon rekenen: Nederland had nog steeds enkel een politieke deterrent, geen militaire. Het besluit om desondanks een zo positief mogelijk geluid te laten horen, was op deze reële voorstelling van zaken gebaseerd – en daarmee volwaardig *kabinets*beleid.

De stelling dat Luns open en eerlijk was tegenover de andere ingewijden (ministers, politieke top en buitenlandspecialisten van de voornaamste politieke partijen; de ambtelijke top van Buitenlandse Zaken) en met hun medeweten en – op de top van de PvdA na – instemming handelde, wordt verder versterkt als we kijken naar wat hij de Tweede Kamercommissie van Buitenlandse Zaken vertelde. Deze kwam op 1 mei bijeen, en kreeg van Luns eveneens te horen dat de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek nog niet vaststond; het bleef afwachten wat de nieuwe regering zou doen. Over de deterrent en garantie zei hij:

'Rusk [zei]: [we] zullen Soekarno waarschuwen tegen geweld, zullen zeggen dat Amerikaanse politiek niet veranderd is. Aan U: [we] overwegen wat we zullen doen als Indonesië toch geweld gebruikt. Veel hangt af van de vraag wat internationaal mogelijk is.'<sup>89</sup>

Conclusie: ook tegenover de Kamercommissie, met daarin de voornaamste partijleiders en buitenlandspecialisten, stelde Luns de zaken niet mooier voor dan ze waren: Kennedy en Rusk hadden net als Dulles *niets* gegarandeerd, en eventuele – al of niet militaire – bijstand zou afhankelijk zijn van de *omstandigheden* waarin een Indonesische aanval plaats vond.

Geruststellend was Luns' interpretatie van de Amerikaanse opstelling achter de schermen nooit geweest. Maar zijn boodschap dat de regering-Kennedy in navolging van haar voorganger ook de handen vrij wilde houden, zorgde bij sommige van zijn belangrijkste bondgenoten in het Nederlandse politieke arena voor grote twijfel aan de houdbaarheid van de harde lijn. ARP-leider Bruins Slot was zo iemand. Luns mededelingen waren, zoals we zullen zien, voor hem een belangrijke reden om aan het einde van de zomer zijn steun aan de *waiting game* op te zeggen.<sup>90</sup>

Luns en het kabinet wilden met dat spelletje nog wel even doorgaan. In de ministerraad van 28 april had Luns aangegeven dat hij niet verwachtte dat de kwestie snel zou escaleren. Net als de Amerikanen en de Britten ging hij er op dat moment van uit dat Indonesië pas over een half jaar – dus eind 1961 – in staat zou zijn om een grootschalige militaire actie tegen Nederlands Nieuw-Guinea te ontketen.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> NIB/DB record 606: notulen ministerraad, 28/4/1961.

<sup>89</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4900: Commissie Buitenlandse Zaken, 1/5/1961.

<sup>90</sup> Coerts, *De ARP en Nieuw-Guinea*, 53-55.

<sup>91</sup> NIB/DB record 606: notulen ministerraad, 28/4/1961.



Die redenering volgend had Nederland nog tijd om samen met de bondgenoten de verschillende mogelijkheden omtrent internationalisering van de kwestie te onderzoeken, en in de VN-assemblee van 1961 een voorstel te presenteren waarbij Nederland controle hield op de verdere ontwikkelingen in Nederlands Nieuw-Guinea. Maar daarvoor was wel een sterk en eensgezind thuisfront nodig. En op dat vlak ging het mis.

#### THUISFRONT IN GALOP

De “positieve” boodschap dat Nederland nog op steun van zijn bondgenoten kon rekenen, vond echter steeds minder gehoor in de publieke opinie en politiek Den Haag. Een meerderheid binnen de regeringspartijen bleef voorlopig bereid om het kabinet te steunen en tijd te gunnen om een nieuwe weg in te slaan, zo bleek uit de begrotingsdebatten van Buitenlandse Zaken die in mei gehouden werden (zie beneden). Binnen de oppositie en de publieke opinie klonk daarentegen steeds luider de roep om snelle en radicale verandering.

Daarbij werd ook duidelijk dat de suggestie van het kabinet dat Nederland nog op Amerikaanse steun kon rekenen zich tegen de belangrijkste boodschapper keerde: Luns.<sup>92</sup> Hij was sinds een aantal jaren het gezicht van de Nederlandse onverzettelijkheid tegenover Indonesië, maar dat gezicht werd voor zijn tegenstanders en een groeiende groep twijfelaars allengs een kwaad gezicht.

Luns groeide in 1961 uit tot de verpersoonlijking van het irreële en gedoemde koloniale achterhoedegevecht dat de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek in hun ogen geworden was. Verder onheil kon volgens zijn tegenstanders alleen voorkomen worden als het roer volledig omging. Dat wilde zeggen: als het zelfopgelegde taboe om de kwestie in overleg met Soekarno te regelen doorbroken werd.

In de politieke arena was het met name de PvdA die druk hield op kabinet en minister.<sup>93</sup> Tijdens de begrotingsdebatten in de Eerste Kamer was het de beurt aan de Senaatsfractie om Luns voor het oog van de wereld te grillen. De meeste PvdA-senatoren waren verstokte critici van Luns' Nieuw-Guineapolitiek; vaak ook verklaarde voorstanders van overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië (zie hoofdstuk 2 en 6). Jarenlang hadden zij buiten de PvdA nauwelijks gehoor gevonden, maar nu leek hun aloude boodschap alsnog aan te slaan. In ieder geval wat het punt van de toenadering tot Indonesië betrof.

Het was iets waar ze graag op kapitaliseerden in de begrotingsdebatten. In het zogenoemde voorlopige verslag van de commissie van rapporteurs (het schriftelijk commentaar van de Kamercommissie op de begroting van de minister, dat als basis diende voor de begrotingsdiscussie in de Senaat) hadden ze al aangegeven dat het handhaven van de harde lijn hopeloos was. Daarbij spraken ze de hoop uit ‘dat de nieuw opgetreden regering te Washington de minister ervan zal kunnen overtuigen dat hij bij volharding in het huidige beleid (...) niet op de steun van de Verenigde Staten zal kunnen rekenen, omdat dit beleid onjuist is’.<sup>94</sup>

Dit waren zelfs naar de nieuwe, in februari door De Kadet geïntroduceerde maatstaven, harde woorden: de PvdA verzocht de regering van een bevriende mogendheid – de feitelijke arbiter in de Nieuw-Guineakwestie nota bene – publiekelijk om het kabinet onder druk te zetten. Een hardere klap in het gezicht konden ze Luns niet geven. PvdA-woordvoerder De Niet deed er tijdens de debatten nog een schepje boven op. Hij vatte Luns' beleid samen met

---

<sup>92</sup> Vergelijk: Kersten, *Luns*, 281.

<sup>93</sup> De Keizer, *Frans Goedhart*, 468.

<sup>94</sup> HEK, Voorlopig verslag van de commissie van rapporteurs, 11/4/1961, p. 17.

de woorden ‘*nothing fails like failure!*’ en spoorde de minister aan om zo snel mogelijk met Indonesië tot een vergelijk te komen.<sup>95</sup>

Minder persoonlijk en radicaal, maar van gelijke strekking waren de reacties van de pers. De omslag die zich in de loop van het voorjaar aftekende, zette zich in de zomer door. Over praktisch de gehele linie, van de socialistische *Het Vrije Volk*, de liberale *NRC* en de katholieke *De Linie* tot de protestantse kringen veel gelezen *Trouw*, werd er nu gepleit voor een snelle internationalisatie, vaak inclusief toenadering tot Indonesië.

De meeste kranten benadrukten daarbij nog wel het belang van het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea’s. Maar tussen de regels door viel ook op te maken dat het kabinet van de meeste belangrijke opiniemakers geen grote kritiek meer hoefde te verwachten als de toenadering resulteerde in een al of niet tijdelijke overdracht aan het Indonesië van Soekarno. Dat liever dan een oorlog die Nederland, gegeven de (vermeend) internationaal geïsoleerde positie, volgens de meeste kranten niet winnen kon.<sup>96</sup>

De context van snel groeiende twijfel schiep ook ruimte voor belangengroepen en individuen om eigen, nieuwe initiatieven te ontplooien. De belangrijkste waren de groep-Rijkens, Prins Bernhard, Willem Oltmans en de in KVP-kringen invloedrijke staatsrechtgeleerde en publicist professor Frans Duynstee. Kenmerkend voor hun optreden was dat zij niet alleen de Nederlandse politiek probeerden te bewerken, maar ook direct contact zochten met de Amerikaanse en Indonesische regering.

Het optreden van prins Bernhard was het meest pikant. Bernhard was, mede onder invloed van zijn zakelijke contacten in de context van de Bilderberg-groep (waar ook verschillende leden van de groep-Rijkens in participeerden) eveneens tot de overtuiging gekomen dat Nederland westelijk Nieuw-Guinea moest opgeven. Het koninklijk huis had al langer interesse in de kwestie getoond; Juliana sprak er vanaf 1959 regelmatig over met De Quay in hun wekelijkse gesprekken op Soestdijk, waarbij zij interesse toonde in de internationalisatiegedachten van de premier.<sup>97</sup> Bernhard ging in 1961 een stap verder en pleitte bij de regering-Kennedy persoonlijk voor de creatie van een trustschap. Dat leek hem de manier om fatsoenlijk van het gebied af te komen en de relatie met Indonesië te resetten.

Daarbij noemde hij Luns het voornaamste obstakel aan Nederlandse kant, maar volgens hem waren er binnen het kabinet ook tegenkrachten, waarbij hij wellicht doelde op De Quay en Zijlstra. Als Den Haag niet snel uit zichzelf van koers veranderde, dan zou een beetje druk van de VS volgens Bernhard er wel voor zorgen dat het kabinet het gebied alsnog aan de VN overdroeg. Het was een analyse van de verhoudingen in Nederland die niet alleen door de pro-Indonesiëfactie in Washington met interesse werd aangehoord (zie beneden).<sup>98</sup>

## CONTACTEN MET SOEKARNO EN NASUTION

In hoeverre Bernhard ook contact heeft gehad met Indonesische diplomaten is niet duidelijk. Wat dat betreft zijn we beter geïnformeerd over het optreden van Oltmans, Duynstee en de groep-Rijkens – al was het maar omdat Oltmans daarover in 1961, tot ongenoegen van Rijkens en de zijnen, uit de school klapte in *Vrij Nederland*. Voor de meeste ingewijden was het destijds al langer duidelijk dat de groep-Rijkens, en ook professor Duynstee contacten

<sup>95</sup> HEK, 23/5/1961, p. 302-303.

<sup>96</sup> Zie voor een uitgebreide analyse van de ontwikkeling van de gedachtevorming binnen de voornaamste Nederlandse kranten in deze periode: Lijphart, *Trauma*, 230-244. Slechts een kleine selectie van titels, waaronder *De Telegraaf*, *Elsevier* en *de Volkskrant* bleven onverkort het kabinet steunen. Zie ook: Kersten, *Luns*, 281; De Keizer, *Frans Goedhart*, 468.

<sup>97</sup> Meijer, *Jan de Quay*, 294, 301.

<sup>98</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 174: Memorandum Rostow to Johnson, 12/5/1961 – tevens noot 2 en 3.

onderhielden met Soekarno, in de hoop Indonesië en Nederland dichter bij elkaar te brengen. Die contacten gingen terug tot de vroege jaren vijftig, maar hadden weinig succes gehad omwille van de dominante opinie in Nederland (zie ook hoofdstuk 2). De snelle omslag die in Nederland plaatsvond leek in de zomer van 1961 echter nieuwe kansen te bieden.<sup>99</sup>

Dat was ook de mening van de Indonesische politieke en militaire top. Zowel Soekarno als Nasution maakte graag gebruik van met name Rijkens en Duynstee en andere (Indonesische) tussenpersonen om contact te leggen met Nederlandse politici en diplomaten, waaronder voormalig minister van Buitenlandse Zaken en (op dat moment) secretaris-generaal van de NAVO Dirk Stikker, oud-premier Drees, en verschillende politici van de KVP, ARP, CHU en PvdA.<sup>100</sup>

Soekarno gaf het kabinet-De Quay via verschillende tussenpersonen zelfs te kennen dat hij bereid was om zonder voorwaarden vooraf met Nederland over een oplossing van de kwestie te praten.<sup>101</sup> Dat aanbod zou hij in september, tijdens een conferentie van Afro-Aziatische en andere zogeheten 'niet-gebonden landen' in Belgrado, nog eens publiekelijk herhalen.<sup>102</sup> Het leek een aanzienlijke concessie van de Indonesische president, die zich sinds 1950 op het standpunt had gesteld dat er alleen met Nederland onderhandeld kon worden als overdracht van het gebied bij voorbaat vast stond.

Wat was de reden van Soekarno en Nasution om Den Haag in 1961 naast de stok van militaire actie ook de wortel van een open overleg weer voor te houden? Soekarno had de betrekkingen met Nederland een jaar eerder met veel bombarie verbroken. En bovendien: hij leek juist garen te spinnen bij de confrontatie met Nederland, en de mogelijkheden die dit bood om de aandacht af te leiden van de binnenlandse problemen. Er zijn verschillende motieven te noemen, tactische en praktische.

In de eerste plaats bood de ontwikkeling van het Nederlandse debat kansen om het Nederlandse front uiteen te spelen en de positie van de hardliners in het Nederlandse politieke krachtenveld te verzwakken. Een twijfelende en verdeelde tegenstander is nu eenmaal veel makkelijker aan te pakken dan een eensgezinde.

Een tweede, wellicht belangrijker reden was dat de Indonesische uitgangspositie op verschillende punten verslechterd of verschoven was. Het ging daarbij om (1) de Indonesische economie, (2) de mogelijkheden van het Indonesische leger, (3) de Indonesische positie in de VN, en (4) de houding van de regering-Kennedy.

Om met de economie te beginnen: de snelle opbouw van het leger kostte handen vol geld. Indonesië kreeg weliswaar ruimhartige kredieten van de Sovjet-Unie en in mindere mate de VS en verschillende West-Europese landen, maar dat geld ging praktisch volledig naar de modernisering van het leger.

Het was een keuze die gegeven de deplorabele staat van de Indonesische economie – op zichzelf weer deels een direct gevolg van de nationalisatie van de Nederlandse bedrijven in 1957 – moeilijk vol te houden was. Aanhoudende spanningen, of zelfs een nieuwe, regelrechte oorlog met Nederland konden de economische problemen en tekorten enkel vergroten.<sup>103</sup> Dat had onherroepelijk gevolgen voor de precare machtsbalans in Indonesië. Een verdere

---

<sup>99</sup> Lijphart, *Trauma*, 224-226; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 402-403.

<sup>100</sup> Zie hiervoor onder meer: Drooglever, *Daad van vrije keuze*, 400-403; Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 185-187. Van de Wal, *Een aanvechtbare en onzekere situatie*, 259; Kersten, *Luns*, 282. Zie verder: NA, Archief W. Drees, inv.nr. 1024: Uitwerking notities van juni '61. NB: Als tussenpersonen van Indonesische kant traden onder meer op: Ujeng Suwargana, een persoonlijke vriend van Nasution en de Indonesische ambassadeur in Parijs, Tamzil, een goede vriend van zowel Soekarno als Nasution.

<sup>101</sup> NA, Archief W. Drees, inv.nr. 1024: Uitwerking notities van juni '61; Uitwerking notities over gesprek met Rijkens, 24/8/1961; NIB/DB record 620: notulen ministerraad, 1/9/1961.

<sup>102</sup> NIB/DB record 620: notulen ministerraad, 1/9/1961.

<sup>103</sup> Giebels, *Soekarno*, 265, 289; Drooglever, *Daad van vrije keuze*, 399-400.

aftakeling van de sociaaleconomische situatie zou ontegenzeggelijk de PKI in de kaart spelen, aangezien de communisten zich opwierpen als de verdedigers van de armen.

De versterking van de PKI was gevaarlijk voor zowel Nasution als Soekarno. Een toename van de invloed van de communisten betekende automatisch een afname van de invloed van het leger. Soekarno op zijn beurt mocht vrezen dat Nasution in dat geval alsnog zijn (indirecte) steun zou verlenen aan een coup van militaire of politieke tegenstanders van zijn geleide democratie, die voor een belangrijk deel op de PKI steunde.<sup>104</sup>

Voorts was er de prangende vraag of het Indonesische leger aan het einde van 1961 werkelijk in staat zou zijn om Nederlands Nieuw-Guinea effectief aan te vallen en te veroveren. Op papier moest het leger daar dan toe in staat worden geacht, maar of het in de praktijk ook gemakkelijk succes zou boeken, was zeer de vraag. Het ging namelijk om een uiterst complexe militaire operatie tegen een numeriek weliswaar zwakkere, maar kwalitatief sterkere tegenstander. Het was twijfelachtig of het onervaren Indonesische leger het Nederlandse snel op de knieën kon dwingen. Het numerieke voordeel zou uiteindelijk wel de doorslag geven, maar de kosten in menselijke, economische én politieke termen zouden bijzonder groot zijn.<sup>105</sup>

Het was een zaak die altijd boven de markt had gehangen; de Indonesische politieke en militaire leiding had de kwestie lang voor zich uit kunnen schuiven. Maar nu het moment daar was dat, althans op papier, een invasie mogelijk werd, kon men er niet meer om heen; het vermogen dwong tot bezinning op de gevolgen – ook die voor de economie en de machtsverhoudingen. Dat gold vooral voor Nasution en de generaals in zijn entourage.<sup>106</sup> Als leiders van het leger en eerste verantwoordelijken voor een invasie, mochten zij vrezen voor hun positie als de gewraakte operatie inderdaad veel meer tijd en slachtoffers eiste dan verhoopt.

Nasution en zijn bondgenoten in het leger hadden er dus alle belang bij om de Nieuw-Guineakwestie vreedzaam op te lossen, en te proberen om met Nederland alsnog tot een vergelijk te komen. De meer dramatische en romantische Soekarno bleef bereid om grotere offers en risico's te accepteren, op zowel economisch als militair vlak.<sup>107</sup> Maar ook voor hem was de situatie inmiddels kritiek genoeg om eerst de mogelijkheid van een nieuwe toenadering tot Nederland af te tasten.

Een andere factor die daarbij van invloed was betrof de Indonesische positie in de VN. Geheel tegen de verwachtingen in was deze in de loop van 1961 zwakker geworden. Het had er lang naar uitgezien dat Indonesië Nederland via de VN onder serieuze druk kon zetten om de onderhandelingen over de toekomst van Nederlands Nieuw-Guinea te hervatten. Het aantal Afro-Aziatische landen nam gestaag toe, en met de *scramble out of Africa* leek een tweederde meerderheid voor de erkenning van de Indonesische claim op het gebied rap dichterbij te komen. Maar het liep anders. Niet Indonesië, maar Nederland en de Papoea's bleken in 1961 de tijd mee te hebben, althans in de VN.

In 1961 werd duidelijk dat er in veel pas onafhankelijk geworden Afrikaanse landen sympathie bestond voor de Papoea's, die met hun donker huidskleur en Afrikaanse trekken nauw verwant leken aan Afrikanen.<sup>108</sup> Verschillende Afrikaanse regeringen leken zelfs bereid om de Nederlandse strijd voor het zelfbeschikkingsrecht in de VN te steunen. Bijgevolg werd

---

<sup>104</sup> Giebels, *Soekarno*, 270-271.

<sup>105</sup> Penders en Sundhaussen, *Nasution*, 154; De Graaff en Wiebes, *Villa Maarheeze*, 177, 179; De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 308; Giebels, *Soekarno*, 256, 262-264.

<sup>106</sup> Penders en Sundhaussen, *Nasution*, 151-154.

<sup>107</sup> Penders en Sundhaussen, *Nasution*, 154-155; Giebels, *Soekarno*, 256, 262-264; De Graaff en Wiebes, *Villa Maarheeze*, 177; De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 308.

<sup>108</sup> ABZ (Den Haag) Codearchief ministerie 1955-1964, Geheime Stukken, map 1616: Codebericht Schürmann 195 aan ministerie, 14/4/1961; Schrijven DIO aan alle posten, 19/3/1960; NIB/DB record 7865: Codebericht Schürmann 13 aan ministerie, 13/1/1961. Zie ook: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 372.

het twijfelachtig of Indonesië genoeg stemmen kon mobiliseren om zijn claim op het gebied erkend te krijgen in de Algemene Vergadering.

Daarmee leek ook de geëigende weg om Nederland naar de onderhandelingstafel te dwingen zich te sluiten. Het was eveneens een belangrijke prikkel voor Soekarno en Nasution om af te tasten of de kwestie niet alsnog en snel in onderling overleg met het kabinet-De Quay opgelost kon worden. Hoe langer de kwestie hangende bleef, hoe groter de kans dat Nederland in de VN genoeg steun verwierf voor de poging om zijn dekolonisatiebeleid onder VN-auspiciën voort te zetten.<sup>109</sup>

Dat Soekarno en Nasution in 1961 hun diplomatieke knopen telden, werd ten slotte in de hand gewerkt door de opstelling van de regering-Kennedy. Deze was met name voor Soekarno een teleurstelling. Bij zijn bezoek aan Washington in april 1961 hadden Kennedy en Rusk duidelijk gemaakt dat zij de Indonesische kijk op de kwestie niet als de enige juiste beschouwden en dat het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's niet zomaar aan de kant geschoven kon worden.<sup>110</sup> Het maakte de regering-Kennedy voor Indonesië een niet minder onzekere partner dan voor Nederland.

Daar stond tegenover dat Kennedy Soekarno had toegezegd mee te willen denken en werken aan 'formules' voor 'een vreedzame oplossing' van de kwestie. Wat hij daarmee precies bedoelde, bleef in het midden, maar het was een signaal dat de regering-Kennedy ook rekening wilde houden met de Indonesische wensen bij het oplossen van de kwestie.<sup>111</sup>

Een van Kennedy's suggesties was dat Indonesië zelf een bijdrage kon leveren aan de creatie van constructieve sfeer waarin dergelijke formules gevonden konden worden, en wel door 'making secret contact with the Dutch in effort to work out bilateral solutions to [the] problem.'<sup>112</sup> In hoeverre dergelijk advies ook een bepalende of doorslaggevende rol heeft gespeeld in het Indonesische besluit om Nederland te polsen, is op basis van de hier onderzochte primaire en secundaire bronnen moeilijk te zeggen. Het heeft er echter alle schijn van dat de Indonesische toenaderingspoging mede tot doel had om de sympathie van de Amerikaanse regering te winnen. (Van enige, vergelijkbare Amerikaanse druk op het kabinet-De Quay om het Indonesische gebaar te beantwoorden is echter geen sprake geweest – zie beneden.)<sup>113</sup>

### *Indonesië (vooralsnog) afgehouden*

De pogingen van Nasution en Soekarno om Nederland te verleiden tot een vergelijk te komen strandden echter op oppositie van hardliners in het kabinet-De Quay en de

---

<sup>109</sup> NIB/DB record 4056: Aantekening Chef DJZ/NNG, 16/6/1961: 'Het beleid t.a.v. NNG.' Zie ook: Drooglever, *Daad van vrije keuze*, 399-400.

<sup>110</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 172, p. 382-390: Memorandum of Conversation, 24/4/1961; no. 173, p. 390-391: Editorial Note.

<sup>111</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 177, p. 400: Telegram from State to Embassy in Indonesia, 2/6/1961 – tevens: annotatie.

<sup>112</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 176, p. 399: Telegram From Embassy in Indonesia to State, 24/5/1961.

<sup>113</sup> De manier waarop de regering-Kennedy zich opstelde ten opzichte van de informele Nederlands-Indonesische contacten roept de nodige vragen op. Waarom heeft ze niet meer aangemoedigd; waarom heeft zij Nederland niet onder druk gezet? Is er misschien buiten de diplomatieke kanalen druk uitgeoefend op het kabinet-De Quay? Hebben de Amerikanen bijvoorbeeld een hand gehad in het optreden van de groep-Rijkens? Rusk onderhield contacten met het Nederlandse bedrijfsleven in de context van de Bilderberg groep. Het zijn stuk voor stuk vragen die op basis van de hier onderzochte archieven lastig of niet zijn te beantwoorden.

Het schamele bewijs geeft niettemin voldoende steun voor de suggestie dat de Amerikanen het bij *nudging* van Indonesië hebben gelaten. Uit een memorandum van de NSC blijkt dat de regering-Kennedy nauwelijks zicht had op de informele contacten tussen Jakarta en Den Haag. Zo schreef Johnson op 2 september dat het heel goed mogelijk was 'that some sort of sub-surface negotiation is going on between the Indonesians and the Dutch, although we have no evidence whatsoever to support such a theory.' Bron: FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 185, p. 417: Memorandum Johnson to Rostow, 2/9/1961.

regeringspartijen.<sup>114</sup> Zij vonden dat Indonesië eerst maar eens de betrekkingen moest normaliseren voordat er over Nieuw-Guinea gesproken kon worden. Daarnaast twijfelden zij nog steeds aan de betrouwbaarheid van, met name, Soekarno. De president mocht nu dan wel zeggen bereid te zijn tot onderhandelingen zonder voorwaarden vooraf, maar Nasution liet in zijn contacten met de groep-Rijkens en oud premier Drees doorschemeren dat overdracht van het gebied de enige oplossing bleef waarmee de Indonesische politieke en militaire top genoeg kon nemen.<sup>115</sup>

Dergelijke suggesties versterkten het onder hardliners dominerende idee dat Soekarno's toenadering vooral tactiek was, bedoeld om het krakende Nederlandse front verder uiteen te spelen en Den Haag op een hellend vlak te trekken. Zij ontkenden niet dat het moment waarop er met Indonesië overlegd moest worden dichterbij kwam; de ontwikkeling van de meningsvorming in Nederland zei wat dat betreft genoeg. Maar de meesten van hen wilden eerst nog eens proberen om de kwestie buiten Indonesië (lees: Soekarno) om te internationaliseren.<sup>116</sup> Als dat niet mogelijk bleek, bijvoorbeeld omdat de Amerikanen daar toch niet aan mee wilden werken, kon er alsnog op het Indonesische aanbod worden ingegaan.

#### TWIJFEL EN DEFECTIE IN HET KAMP VAN DE HARDLINERS

De vastberadenheid die de regeringspartijen onder invloed van de hardliners ten toon spreidden, was echter minder groot dan het beeld dat naar buiten toe werd opgehouden. In de loop van de zomer werd, zeker voor Haagse insiders, duidelijk dat de twijfel en kritiek die in de media en de PvdA te horen viel ook de gelederen van de KVP, VVD, ARP en CHU infecteerde.

De regeringspartijen waren in de kwestie Nieuw-Guinea nooit homogene blokken geweest. De harde lijn die zij op basis van hun bekende kosten-batenanalyse voorstonden was gebaseerd op een meerderheidsstandpunt, niet op unanimitieit (zie onder meer hoofdstuk 2 en 6). Maar die meerderheid slonk zienderogen onder druk van de publieke opinie, de ontwikkelingen in Afrika en de onzekerheid omtrent de opstelling van de regering-Kennedy. Met alle gevolgen van dien voor het kabinetsbeleid.

Het is lastig om een gedetailleerd beeld te schetsen van de schuivende verhoudingen binnen de regeringspartijen, tussen de voor- en tegenstanders van de harde lijn en de groeiende groep twijfelaars, die eigenlijk niet goed meer wist wat er nog gedaan kon worden om de Nieuw-Guineakwestie voor Nederland en de Papoea's op een gunstige wijze af te ronden. We zijn eigenlijk alleen goed geïnformeerd over de ontwikkeling van het debat binnen de ARP, dankzij studies van onder meer Coerts, Van den Berg, Van Kaam, Van de Wal en Scholten.<sup>117</sup> Voor wat betreft de VVD, KVP en CHU moeten we het, bij gebrek aan uitgebreide detailstudies, vooralsnog doen met snippers informatie. Op basis van het materiaal dat voor handen is, lijken de ontwikkelingen binnen VVD, KVP en CHU echter in meerdere opzichten overeen te komen met die binnen de ARP.

---

<sup>114</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 185-188.

<sup>115</sup> NA, Archief W. Drees, inv.nr. 1024: Aantekening: maandag 24/7/1961. Zie ook: NIB/DB record 7100: Codebericht Bentinck 337 aan ministerie, 6/7/1961.

<sup>116</sup> Zie hiervoor onder meer: NIB/DB record 620: notulen ministerraad, 1/9/1961; record 621: notulen ministerraad 4/9/1961; record 624, notulen ministerraad, 22/9/1961; record 625: notulen ministerraad, 25/9/1961; record 626: notulen ministerraad, 29/9/1961. Zie ook: NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4901: Commissie Buitenlandse Zaken, 4/9/1961. Zie voorts: Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 185-188; Meijer, *Jan de Quay*, 305-306.

<sup>117</sup> Jan-Jaap Van den Berg, *Deining. Koers en karakter van de ARP ter discussie, 1956-1970* (Kampen: Historische Boekerij 1999) 200-203; Van Kaam, 'Verhaal vooraf,' in: *Ik was gelukkig*, 36-41; Coerts, *De ARP en Nieuw-Guinea*, 53; Scholten, *Mooie Barend*, 78; Van de Wal, *Een aanvechtbare en onzekere situatie*, 259.

In antirevolutionaire kringen was er al sinds 1956 discussie over de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek. Deze was aangezwengeld door de Hervormde Kerk (zie hoofdstuk 6). De meeste ARP-politici hadden destijds afstand genomen van de oproep van de generale synode van de Hervormde kerk om de kwestie te internationaliseren, als het even kon in samenwerking met Indonesië. Met name partijleider Bruins Slot was mordicus tegen een toenadering – althans zo lang Soekarno er de scepter zwaaide. Hij was een van de voornaamste steunpilaren van Luns en had een belangrijke invloed op zijn herbenoeming als minister van Buitenlandse Zaken in het kabinet-De Quay (hoofdstuk 6).

Maar het was Bruins Slot zelf die in de zomer van 1961 concludeerde dat deze koers niet langer vol te houden was, en zelfs dat Nederland “fout” zat wat de uitsluiting van Indonesië betrof. Over wat hem precies tot inkeer heeft gebracht, is hij nooit duidelijk geweest.<sup>118</sup> Wellicht heeft de groeiende interne discussie binnen de Gereformeerde Kerken over de rechtmatigheid en wijsheid van de harde lijn ertoe bijgedragen.<sup>119</sup> De snelle, welhaast complete ineenstorting van het koloniale stelsel vanaf 1960 zal daarbij als versterker gefungeerd hebben. Zeker is wel dat zijn omslag mede was ingegeven door zijn gebrek aan vertrouwen in de regering-Kennedy.

Zolang de feitelijk pro-Nederlandse en pro-Australische Eisenhower in het Witte Huis zetelde, was Bruins Slot bereid om met Luns te blijven bluffen tegenover Indonesië. Maar in Kennedy had hij weinig vertrouwen. In december 1960 had hij zich intern in de ARP al sceptisch uitgelaten over de toekomst, met name waar het de Amerikaanse steun bij een escalatie van het conflict betrof.<sup>120</sup> Luns' bevestiging in mei 1961 dat Kennedy en Rusk inderdaad hun handen wilden vrij houden en zich op geen enkele wijze garant wilden stellen voor de veiligheid van Nederlands Nieuw-Guinea fungeerde als een kantelpunt in het denken van Bruins Slot: de risico's werden te groot; de ARP moest haar verzet tegen overdracht van het gebied aan Soekarno opgeven.<sup>121</sup>

De ommezwaai van Bruins Slot werd zeker niet door iedereen in de ARP gewaardeerd en gevolgd. Binnen de partij bleven in zowel de lagere als de hogere echelons politici en leden vechten voor het handhaven van de harde lijn.<sup>122</sup> De interne strijd zorgde ervoor dat de ARP vanaf de tweede helft van 1961 vooral zichzelf in de weg zat. Niettemin maakte het gevecht dat de ARP met zichzelf voerde duidelijk dat het rommelde in de coalitie en dat het kabinetsbeleid (lees: de lijn-Luns) ook binnen regeringspartijen meer onder druk was komen te staan dan zij naar buiten toe lieten blijken.

Wanneer we naar de VVD kijken, dan zien we bijvoorbeeld dat de invloedrijke senator Harm van Riel tijdens een besloten partijbijeenkomst in februari al zijn bedenkingen uitte over de mogelijkheid om de harde lijn vol te houden, nu Kennedy president geworden was.<sup>123</sup> Het was het startschot voor de reanimatie van de discussie die de VVD in 1950 in haar greep hield en waarbij aanhangers van toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Stikker

---

<sup>118</sup> Van Kaam, 'Verhaal vooraf,' in: *Ik was gelukkig*, 36-41.

<sup>119</sup> Coerts, *De ARP en Nieuw-Guinea*, 47-48; Van den Berg, *Deining*, 198-202; Van de Wal, *Een aanvechtbare en onzekere situatie*, 259.

<sup>120</sup> Coerts, *De ARP en Nieuw-Guinea*, 53-58.

<sup>121</sup> Coerts, *De ARP en Nieuw-Guinea*, 53-58. Van den Berg, *Deining*, 200. NB. Volgens Coerts en Van den Berg was het niet Luns, maar ARP-comming man Barend Biesheuvel die Bruins Slot en de ARP op de hoogte bracht van het feit dat de regering-Kennedy niets gegarandeerd had omtrent de veiligheid van Nederlands Nieuw-Guinea. Coerts vergist zich echter. De beruchte reis van Barend Biesheuvel naar de VS, waar hij sprak met onder meer onderminister van Buitenlandse Zaken William Averell Harriman, en waaruit hij de conclusie trok dat Luns maar wat 'kletste' over de Amerikaanse (militaire) steun heeft geen enkele invloed gehad op het denken en ommezwaai van Bruins Slot in 1961. De reden: die bewuste reis vond ruim een half jaar na de "omslag" plaats, in mei 1962.

<sup>122</sup> Coerts, *De ARP en Nieuw-Guinea*, 61-69.

<sup>123</sup> NA, archief Willen Drees (1886-1988) inv.nr. 1026: Schrijven Max van der Stoep 'Het probleem Nieuw-Guinea' 13/2/1961.

hadden gepleit voor de overdracht van het gebied aan Indonesië omwille van het behoud van de positie van het Nederlandse bedrijfsleven in het land.

Zij hadden destijds het onderspit gedolven tegenover de sterkere groep-Oud. Maar in de loop van 1961 pleitten zij, mede onder invloed van de groep-Rijkens en verschillende liberale kranten, opnieuw voor een toenadering tot Indonesië en de overdracht van het gebied.<sup>124</sup> IJzervreter Oud bleef desondanks de koers domineren, maar dat verhinderde VVD-minister van Binnenlandse Zaken Toxopeus niet om begin september in de boezem van het kabinet door te laten schemeren dat onderhandelingen met Soekarno voor hem – en wellicht de VVD – niet langer anathema waren.<sup>125</sup>

Ook binnen de KVP rommelde het in 1961 steeds meer en harder. Twijfelaars en tegenstanders van de harde lijn durfden zich te laten gelden. Dat werd gemakkelijker omdat fractie- en partijleider Romme de actieve politiek verliet, vanwege zijn snel verslechterende gezondheid.<sup>126</sup> Met Romme verloor Luns na Bruins Slot een andere belangrijke steunpilaar binnen het Haagse krachtenveld, de KVP in het bijzonder. Kritische partijgenoten kregen nu ruimte om hun eigen visie naar voren te brengen en daarvoor intern steun te vergaren.

Dat was onder meer te merken aan de opstelling van verschillende KVP-ministers in het kabinet. Naast premier De Quay durfde KVP-minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen Jo Cals in de loop van de zomer eveneens een afwijkend geluid te laten horen. In de beslotenheid van de ministerraad gaf hij evenals De Quay te kennen dat er wat hem betrof met Soekarno over een oplossing gepraat kon worden, zeker nu de Indonesische president suggereerde geen voorwaarden vooraf te stellen.<sup>127</sup>

Uit gelijklopende opmerkingen van minister van Justitie Beerman mocht geconcludeerd worden dat er in CHU-kringen inmiddels eveneens serieuze bedenkingen waren gerezen over het bestaande beleid.<sup>128</sup> Beerman ging zelfs zover dat hij het belang van het zelfbeschikkingsrecht relativeerde; wat hem betrof kon Indonesië het gebied nu ook zo wel krijgen. Het was een standpunt dat voor een meerderheid – inclusief twijfelaars De Quay, Cals en Toxopeus – op dat moment nog te ver ging, maar niettemin een nieuw signaal dat het aantal voorstanders van het handhaven van de harde lijn en een stap-langzaam-beleid binnen de regeringspartijen slonk.<sup>129</sup>

Voor zover het thuisfront met zijn snel schuivende panelen nog te overzien was, mocht het kabinet er in de zomer van 1961 van uit blijven gaan dat een meerderheid binnen de regeringspartijen van zins bleef om de Nieuw-Guineakwestie, als het even kon, buiten Soekarno om te internationaliseren. Dat gold ook voor het kabinet zelf; ondanks groeiende bereidheid om desnoods met Soekarno een oplossing te zoeken, bleef een meerderheid van de ministers met Luns van mening dat Indonesië voorlopig nog op afstand gehouden kon worden

---

<sup>124</sup> ABZ (Parijs) série Asie-Océanie, sous-série Indonésie, carton 124: E. de Beauverger à Direction Asie-Océanie, no. 453/AS, 21/6/1961.

<sup>125</sup> NIB/DB record 620: notulen ministerraad, 1/9/1961; record 621: notulen ministerraad 4/9/1961; record 624, notulen ministerraad, 22/9/1961; record 625: notulen ministerraad, 25/9/1961; record 626: notulen ministerraad, 29/9/1961.

<sup>126</sup> Bornewasser, *Katholieke Volkspartij*, 521-523.

<sup>127</sup> NIB/DB record 620: notulen ministerraad, 1/9/1961. Zie ook: Paul van der Steen, *Cals. Koopman in verwachtingen 1914-1971* (Balans 2004) 254-255; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 409. Vergelijk: Bornewasser: *Katholieke Volkspartij*, 521-524: Bornewasser benadrukt in zijn studie evenwel de loyaliteit van de KVP. Hij heeft echter geen antwoord op de opmerking van De Quay, die in zijn dagboek stelt dat de gemoeiden binnen de KVP zo hoog opliepen over de kwestie dat er in 1962 zelfs een scheuring dreigde. Zie hiervoor: Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 107; Kersten, *Luns*, 310-311; Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 215-220.

<sup>128</sup> Zie voor twijfel binnen de CHU ook: Van de Wal, *Een aanvechtbare en onzekere situatie*, 259.

<sup>129</sup> NIB/DB record: notulen ministerraad 7/7/1961; record 621: notulen ministerraad, 4/9/1961. Zie ook: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 409.



– in ieder geval tot en met de VN-assemblee van 1961, die in september officieel geopend werd, en waarin Nederland een internationaliseringsvoorstel kon presenteren.<sup>130</sup>

Tegelijkertijd was het zonneklaar dat Nederland met een plan moest komen dat aanzienlijk verder ging dan de anderhalve suggestie die tot dan toe op tafel was gelegd. Het was de enige manier om de steun van het thuisfront en de regering-Kennedy te behouden; oftewel: te voorkomen dat het gedwongen werd om onder de minst gunstige omstandigheden – geen reële steun van VS én thuisfront meer – alsnog met Soekarno te gaan onderhandelen.

## HET PLAN-LUNS

Die verregaande stap kwam er, in de vorm van het zogenoemde plan-Luns. Het was een radicale variant op de eerder geopperde internationaliseringsvoorstellen en droeg de naam van de minister die het in de VN namens Nederland aan de man moest brengen. De kern van het door ambtenaren van Buitenlandse Zaken en staatssecretaris Bot uitgedokterde plan was dat een ‘internationale ontwikkelingsautoriteit’ onder toezicht van de VN de Nederlandse ontwikkelingstaak op Nieuw-Guinea overnam, waarbij de Papoea’s zo snel mogelijk de gelegenheid kregen om zich over hun politieke toekomst uit te spreken.

Het was een losjes geformuleerd plan, dat – althans in theorie – meerdere opties en wegen openhield. Een van de ingebouwde, optionele onderdelen luidde dat er ook een commissie van lidstaten naar Nederlands Nieuw-Guinea gezonden kon worden om zich ter plekke te verzekeren van de haalbaarheid van het plan, waarover dan in de volgende Algemene Vergadering verslag kon worden uitgebracht. Daarmee was er ook een mogelijk vertragingselement ingebouwd. Niettemin gaf het kabinet-De Quay met het plan-Luns te kennen dat Nederland binnen een à twee jaar uit Nieuw-Guinea kon vertrekken, waarbij het nog wel geld en experts beschikbaar zou houden om de VN in de ontwikkeling van de Papoea’s bij te staan.<sup>131</sup>

Het was een voor die dagen revolutionair voorstel: geen koloniale macht had zich ooit met een dergelijk verzoek tot de VN gewend. Het paste niettemin in de nieuwe door Frankrijk en Groot-Brittannië ingezette dekoloniserietrend. Het plan-Luns was het Nederlandse beleidsmatige antwoord op deze tendens, waarbij het kabinet-De Quay een voortijdig doch ordentelijk abandonnement van Nederlands Nieuw-Guinea probeerde te realiseren door gebruik te maken van de groeiende sympathie voor de Papoea’s in de VN. Althans, dat was de opzet.<sup>132</sup>

De grote vraag die van meet af aan boven het plan hing betrof de haalbaarheid. Meer in het bijzonder of er in de VN wel een twee derde meerderheid voor te vinden was, temeer daar Indonesië er niet eenmaal in voorkwam. In het kabinet werd er begin september openlijk aan getwijfeld. De Quay verwoordde de mening van veel ministers, inclusief Luns en Bot, toen hij stelde dat de kans klein was dat het plan het zou halen. Toch was het volgens hen – en de ambtenaren die het plan hadden ontwikkeld – de moeite waard om het in te dienen, al was

---

<sup>130</sup> NIB/DB record 620: notulen ministerraad, 1/9/1961; record 621: notulen ministerraad 4/9/1961; record 624, notulen ministerraad, 22/9/1961; record 625: notulen ministerraad, 25/9/1961; record 626: notulen ministerraad, 29/9/1961. Zie ook: Meijer, *Jan de Quay*, 305-306.

<sup>131</sup> Kersten, ‘Decolonization of Dutch New Guinea: the Luns Plan,’ in: Ph. Everts en Guido Walraven (red.), *The Politics of Persuasion. Implementation of Foreign Policy by the Netherlands* (Aldershot 1989) 220-220; De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 146; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 405-410.

<sup>132</sup> ABZ (Den Haag) Codearchief ministerie 1955-1964, Geheime Stukken, map 1616: Codebericht Schürmann 195 aan ministerie, 14/4/1961; Schrijven DIO aan alle posten, 19/3/1960; NIB/DB record 7865: Codebericht Schürmann 13 aan ministerie, 13/1/1961; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 372; Vincent Kuitenbrouwer, ‘Beyond the “Trauma of Decolonization,” 317-321.

het alleen maar omdat Nederland er tegenover zowel het thuisfront als de internationale gemeenschap goodwill mee kon kweken voor zijn politiek.<sup>133</sup>

Het is een interessante gedachte, die toont dat het kabinet het plan-Luns niet zozeer zag als een concreet voorstel om de Nieuw-Guinea kwestie daadwerkelijk te liquideren, maar het vooral als *een middel* om krediet te vergaren (c.q. te behouden) voor zijn beleid dat – in ieder geval voor de vorm – nog steeds in de eerste plaats gericht bleef op de realisatie van een bona fide zelfbeschikkingsrecht voor de Papoea's. De nieuw gecreëerde goodwill kon vervolgens weer gebruikt worden om andere wegen te bewandelen.

Luns leek daarbij vooral te vlassen op een hernieuwde poging om een of andere speciale VN-toezichtcommissie van de grond te krijgen die de Nederlandse koloniale politiek kon monitoren – waardoor Nederland, in afwachting van regime change in Indonesië, voorlopig in Nieuw-Guinea kon blijven.<sup>134</sup> Over het eigenlijke plan-Luns was hij maar matig enthousiast. Hij vond dat er te snel te veel mee werd weggegeven, zeker waar het de Nederlandse soevereiniteit (lees: controle) over het gebied betrof.<sup>135</sup> Als het aan hem had gelegen was er door gerommeld met voorzichtiger varianten, waarbij het sturen van een of andere, breder opgezette rapportagemissie centraal stond. Temeer daar uit overleg met het State Department bleek dat Rusk zelf ook nog langs dergelijke lijnen dacht (zie beneden).

Maar de snelle omslag op het thuisfront dwong hem over te stappen op het radicalere plan-Luns. Voorlopig althans; er bestond nog een kans dat een positief onthaal in de VN – ook al zou het plan geen twee derde meerderheid krijgen – de burger in Nederland weer moed gaf om nog even vol te houden tegenover Indonesië; wat weer mogelijkheden gaf om terug te keren op de meer geleidelijke weg.<sup>136</sup> Het was een kleine kans, maar voor een bluffer en gokker als Luns niettemin groot genoeg om op in te zetten.

Anderen, zoals De Quay, Cals, Zijlstra, Beerman en (nu ook) VVD-minister van Binnenlandse Zaken Toxopeus, leken echter steeds meer te twifelen aan de mogelijkheid om, na indiening van het plan-Luns, terug te kunnen keren op die oude weg. Het was voor hen een worsteling; ze wezen de mogelijkheid niet apriori af, maar uit hun suggesties dat er misschien toch met Soekarno onderhandeld zou kunnen worden blijkt dat zij de lancering van het plan-Luns – meer dan Luns zelf – ook zagen als een soort prelude, een inleidende beschieting op daadwerkelijke gesprekken met Soekarno, in de hoop dat een positief onthaal van het voorstel in de VN en Nederland het kabinet in die onderhandelingen sterker deed staan, met name op het cruciale punt van het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's.<sup>137</sup>

### *Het plan-Luns: een oefening in internationaal-politieke naïviteit?*

De gedachte dat Nederland met het plan-Luns goodwill kon creëren en aldus zijn positie tegenover Indonesië versterken, is door Drooglever in niet mis te verstane termen gediskwalificeerd. Hij noemt het 'een tamelijk naïeve gedachte, die ervan uitging dat men de eenmaal in beweging gezette machine van internationalisering zou kunnen stoppen in een

---

<sup>133</sup> Zie voor deze gedachte onder meer: NIB/DB record 606: notulen ministerraad, 28/4/1961; record 620: notulen ministerraad, 1/9/1961; record 7207: Celer 288, 22/6/1961; record 4056: Aantekening Chef DJZ/NNG, 16/6/1961: 'Het beleid t.a.v. NNG.' Zie ook: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 605: noot 60.

<sup>134</sup> NIB/DB record 620: notulen ministerraad, 1/9/1961. Zie ook: NAB PREM II/4309: Telegram from New York to Foreign Office no. 1476, 23/9/1961.

<sup>135</sup> NIB/DB record 620: notulen ministerraad, 1/9/1961.

<sup>136</sup> NAB PREM II/4309: Telegram from New York to Foreign Office no. 1476, 23/9/1961.

<sup>137</sup> NIB/DB record 620: notulen ministerraad, 1/9/1961; record 621: notulen ministerraad 4/9/1961; record 624, notulen ministerraad, 22/9/1961; record 625: notulen ministerraad, 25/9/1961; record 626: notulen ministerraad, 29/9/1961. Zie ook: Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 188; Meijer, *Jan de Quay*, 305-306; Kersten, *Luns*, 281-284.

internationale omgeving waarin Nederland, en dat zou toch intussen duidelijk moeten zijn, op geen enkele reële steun zou kunnen rekenen.<sup>138</sup>

Dat is een welhaast logisch oordeel als je, zoals Drooglever (en de meeste andere historici) ervan uitgaat dat het overgrote deel van de Nederlandse politici – inclusief de PvdA – op dat moment uit principiële redenen nog vasthield aan de harde lijn tegenover Indonesië (lees: het heilige doel van een bona fide zelfbeschikkingsrecht) en niet goed doorhad hoe zwak Nederlandse positie internationaal geworden was, al of niet als gevolg van Luns' onvolledige informatie omtrent de opstelling van de bondgenoten, de VS in het bijzonder.<sup>139</sup>

Met deze analytische uitgangspunten in het achterhoofd krijgt het plan-Luns en de achterliggende tactiek inderdaad een naïef, enigszins wereldvreemd karakter; en is het plan een argument op zich voor de onder historici breed gedeelde conclusie dat Nederlandse politici geen goed zicht had op de krachten die in de wereld werkzaam waren, of deze schromelijk onderschatten.<sup>140</sup>

Maar als we ervan uitgaan dat het besluit om het plan-Luns in te dienen in de eerste plaats een reactie was op het inzakken van het *thuisfront*, dan wordt het een ander verhaal. Zeker als blijkt dat Nederland op dat moment nog steeds kon rekenen op steun van de bondgenoten voor de kern van zijn beleid (inclusief de VS – zie beneden). Dan is er niet sprake van een oefening in internationaal-politieke naïviteit, maar van een berekenende zet: een poging van het kabinet om het initiatief te behouden op een dossier waarop het de controle volledig dreigde te verliezen.

Er zaten risico's aan. Maar die waren ingecalculeerd, en nader beschouwd aanvaardbaar. In de eerste plaats was er de kans dat Indonesië het voorstel kon kapen, en de indiening ervan aangreep om zijn eigen claim op het gebied alsnog bevestigd te krijgen. Het minste wat Soekarno kon eisen, was dat er éérs bilateraal Nederlands-Indonesisch overleg moest plaatsvinden, voordat de VN zich over het gebied ontfermde. Maar dergelijke uitkomsten lagen voor het kabinet-De Quay toch al in het verschiet, gegeven de ontwikkelingen in Nederland zelf. Een succesvolle Indonesische kaping zou niet zozeer een nieuwe situatie scheppen, als wel een ontwikkeling versnellen die zich feitelijk al aan het voltrekken was.

Daarbij was het risico op kaping aanvaardbaar, mede *dankzij de bondgenoten*. Zij hadden, zoals we zullen zien, de nodige bedenkingen over het plan, maar besloten om het toch te steunen of, in het geval van de VS, de kern ervan. Daarmee had Nederland nog geen twee derde meerderheid in de VN op zak, maar het kon welhaast zeker genoeg stemmen mobiliseren om elk door Indonesië en zijn bondgenoten gelanceerd tegenvoorstel te blokkeren. Het plan-Luns was en bleef een gok, maar de risico's waren op de keper beschouwd beperkt. Gegeven de snel verslechterende situatie op het thuisfront had het kabinet er weinig mee te verliezen.<sup>141</sup>

De eerste slag zou het kabinet in ieder geval winnen. Bij de presentatie van het plan eind september in de Tweede Kamer kreeg het volop steun, ook van de pers. Het feit dat het kabinet zich nu bereid toonde om het roer om te gooien en inzette op een daadwerkelijke internationalisatie van de kwestie zorgde voor veel waardering, ook al bleef een toenadering tot Indonesië (voorlopig) uit. Politici en opiniemakers bleken desondanks bereid om nog

---

<sup>138</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 408.

<sup>139</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 399, 405-408, 411.

<sup>140</sup> Zie ook: Lijphart, *Trauma*, 287-289; De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 211-214; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 408.

<sup>141</sup> Zie voor deze redenatie ook: ABZ (Den Haag) Codearchief ministerie 1955-1964, Geheime Stukken, map 2732: Celer 116 aan Canberra, 15/8/1961; Celer 153 aan Londen, 28/8/1961.

eenmaal de rijen te sluiten, zodat de voorgestelde afronding van de Nieuw-Guineakwestie de best mogelijke kans kreeg in de VN; alleen de CPN en PSP wezen het af.<sup>142</sup>

Ook de PvdA en ARP steunden het internationaliseringsvoorstel. Bruins Slot maakte daarbij wel de opmerking dat hij het betreunde dat er geen plaats voor Indonesië in het plan was ingeruimd. Hij pleitte voor een toenadering tot Jakarta, omdat de kwestie volgens hem enkel in goed overleg met Indonesië opgelost kon worden. Ondanks deze kritiek besloot hij uiteindelijk om het plan-Luns – of liever gezegd: zijn kabinet – niet af te vallen.<sup>143</sup>

De PvdA-fractie had eveneens bedenkingen over het voorstel, maar liep daar minder mee te koop. In tegenstelling tot hun partijgenoten in de Senaat hadden veel PvdA-Tweede Kamerleden meer en langer geworsteld met de kwestie, met name over de vraag of de Papoea's wel aan Indonesië mochten worden uitgeleverd (zie hoofdstuk 2 en 6). Anno 1961 waren de meesten van hen er echter uit; ook binnen de Tweede Kamerfractie bestond er inmiddels consensus dat een het feitelijke VN-trustschap dat het plan-Luns voorstelde vooral een middel was om het gebied aan Indonesië over te dragen. Maar daar bleef zij naar buiten toe nog schimmig over. Wellicht omdat een deel van de achterban daar op dat moment nog moeite mee had.

Achter de schermen was het echter zonneklaar hoe de Tweede Kamerfractie erover dacht. Fractievoorzitter Burger liet daar geen misverstand over bestaan toen Luns het plan begin september in de Tweede Kamercommissie Buitenlandse Zaken presenteerde. Burger zei dat het zelfbeschikkingsrecht voor de Papoea's een 'reële' kans moest krijgen, maar stelde ook dat het maar 'een facet' was; een facet bovendien dat een oplossing van de kwestie ook in de weg kon staan.

Hij en zijn fractiegenoten misten, net als Bruins Slot, een opening naar Indonesië in het plan, temeer daar uiteindelijke aansluiting van het gebied bij Indonesië volgens hen de enige reële en zelfs gewenste oplossing was. Burger ging ervan uit dat de Papoea's uit zichzelf best wel eens voor aansluiting bij Indonesië konden kiezen, maar dan moesten ze wel de kans krijgen om met de Indonesiërs in contact te komen. In de huidige opzet 'kunnen we Indonesië geen reële kans geven (...) dus [is er ook geen sprake] van een reëel zelfbeschikkingsrecht', aldus Burger.<sup>144</sup>

In de publieke Kamerdebatten later die maand nam hij echter weer wat gas terug. Met droge ogen verklaarde hij zelfs, (nog) geen heil te zien in onderhandelingen met Soekarno. De goede verstaander kon echter uit zijn betoog opmaken dat Indonesië het gebied wat Burger en de zijnen betrof, via de omweg van het plan-Luns alsnog kon krijgen. In ieder geval, zo verklaarde Burger, moest Indonesië gedurende de voorziene interim-fase (de periode waarin de VN het gebied beheerde) 'een normale kans' krijgen 'om met Nieuw-Guinea in contact te komen' om zijn zaak bij de Papoea's te kunnen bepleiten.<sup>145</sup>

## **DE BONDGENOTEN: INTERNATIONALISERING EN PLAN-LUNS**

---

<sup>142</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4901: Commissie Buitenlandse Zaken, 4/9/1961. Zie ook: De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 145; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 411; Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 188-192; Lijphart, *Trauma*, 275-276.

<sup>143</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 188-192; Coerts, *De ARP en Nieuw-Guinea*, 60.

<sup>144</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4901: Commissie Buitenlandse Zaken, 4/9/1961.

<sup>145</sup> HTK, 3/10/1961, p. 37-39.

Terwijl het plan-Luns in Den Haag werd beschouwd als een passend antwoord op de breed gedragen zorgen over de toekomst, voelden de bondgenoten zich erdoor overvallen. In de zomer had het kabinet-Drees via Luns en zijn ambassadeurs contact gehouden met de Britse, Australische en vooral de Amerikaanse regering over de wijze waarop de kwestie verder geïnternationaliseerd kon worden. Daarbij waren enkele onderdelen van het plan-Luns ter sprake gebracht. Het eigenlijke plan was echter in besloten Haagse kring uitgedroefd en pas in een laat stadium in zijn volledigheid aan de bondgenoten gepresenteerd, als een welhaast *fait-accompli*.

Het radicale karakter van het plan-Luns zorgde aanvankelijk voor sceptische reacties. De koloniale partners zagen het als een gevaarlijk precedent, dat de poort openzette naar VN-bemoeienis met de afwikkeling van de eigen koloniale politiek in Afrika, de Caraïben en Azië. De Amerikaanse regering miste op haar beurt een opening naar Indonesië.

De belangrijkste en meest betrokken partners: de Amerikaanse, Australische en Britse regering zonnen alle drie op andere manieren om de kwestie vlot te trekken. De interne Amerikaanse, Britse en Australische discussies geven inzicht in de evolutie van het denken over de Nieuw-Guineakwestie buiten Den Haag in de maanden tussen mei en september.

Uit die discussies blijkt andermaal dat er bij deze bondgenoten een sterke neiging bleef bestaan om een oplossing te vinden die ook tegemoet kwam aan Nederland en de Papoea's. De suggestie dat Nederlands Nieuw-Guinea maar aan Indonesië overgedragen moest worden, al of niet via de tussenfase van een VN-trustschap, was en bleef een minderheidsstandpunt – ook in Washington.

De alternatieve plannen die in Washington, Londen en Canberra op tafel werden gelegd, bleken echter ook de nodige problemen op te leveren. Het was wellicht de belangrijkste reden waarom de Amerikaanse, Britse, Australische, net als de Franse, Belgische en Portugese regering uiteindelijk toch besloten om het plan-Luns, of in ieder geval de kern ervan, te steunen in de VN.

#### NEDERLANDS-AMERIKAANS ZOMEROVERLEG

Luns en zijn ambtenaren en diplomaten overlegden in de zomer van 1961 veelvuldig met de regering-Kennedy over de wijze waarop de Nieuw-Guineakwestie het beste geïnternationaliseerd kon worden. Een enkele keer in Den Haag, maar vooral in Washington, waar ambassadeur Van Roijen en Emile Schiff, tweede man op de ambassade, de verschillende opties bespraken met een reeks hoge ambtenaren van het State Department onder leiding van onderminister Chester Bowles.

De Amerikanen vertelden daarbij niet dat zij Soekarno en Nasution hadden *gepusht* om het kabinet-De Quay te benaderen. Ook zetten ze hun Nederlandse gesprekspartners niet onder druk om in te gaan op de Indonesische ouvertures, wellicht om te voorkomen dat in het Nederlandse kamp het vermoeden ontstond dat de regering-Kennedy met Indonesië samenspande. Ze vertelden nu wel dat de regering-Kennedy streefde naar een oplossing die ook de zegen van Indonesië had. En dat zij zelf in ieder geval alvast met Indonesië in contact wilden treden over de internationalisering van de kwestie, om te voorkomen dat Amerikaans-Nederlandse voorstellen stuitten op een Indonesisch veto. Verder gaf Bowles aan dat de VS eerst met Nederland – en als het even kon Indonesië – tot een plan van aanpak wilde komen voordat het overleg werd uitgebreid met de Australische en Britse regering.<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> NIB/DB record 7208: Codebericht Van Roijen 536 aan ministerie, 29/6/1961; record 7203: Codebericht Van Roijen 539 aan ministerie, 1/7/1961; record 6269: Memo Luns aan ministerraad, 21/7/1961; FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 180, p. 405-406: Memorandum Johnson to Rostow, 10/7/1962.

Het was in meerdere opzichten een belangrijke verschuiving van de Amerikaanse positie ten opzichte van april en mei. Bowles vertelde dat de regering-Kennedy niet langer streefde naar enkel de internationalisatie van de Nieuw-Guineakwestie, maar ook naar ‘een definitieve oplossing’ op een zo kort mogelijke termijn – alles wat dat in de weg stond, moest aan de kant.<sup>147</sup> Wat was de reden voor de Amerikanen om het tempo op te voeren en het kabinet-De Quay aan te sporen haast te maken? Volgens Bowles had het te maken met de Koude Oorlog: de regering-Kennedy wilde de Nieuw-Guineakwestie liquideren met het oog op de crises in Laos en Vietnam. Daarnaast wilde de regering-Kennedy natuurlijk voorkomen dat Indonesië nog meer op de Sovjet-Unie ging leunen.<sup>148</sup>

Zonder het belang van de ontwikkeling van de Koude Oorlog voor de Amerikaanse analyse te bagatelliseren, zijn er echter goede redenen om aan te nemen dat een andere variabele op dat moment de doorslag gaf in het Amerikaanse denken; zoveel was er immers niet veranderd in de crises rond Laos en Vietnam (evenals Nieuw-Guinea) sinds april en mei. Die variabele was de ontwikkeling van het Nederlandse debat.

Bowles zei er niets over tegen Van Roijen, maar de snelle omslag in het Nederlandse publieke en politieke discours was – samen met de Indonesische bereidheid om nieuwe bilaterale gesprekken te overwegen – binnen zowel het State Department als de NSC inmiddels aangemerkt als ‘*a unique but transient opportunity*’ om de netelige kwestie versneld uit haar voren te tikken en op te ruimen.<sup>149</sup> Hier manifesteerde zich de mogelijke *game changer* waar de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek feitelijk sinds 1950 op wachtte. Deze was in de kern immers ook een wachtspeel geweest, waarbij de Amerikaanse stellingname mede afhankelijk werd gemaakt van veranderingen binnen de Indonesische (en of Nederlandse (en Australië) politiek (zie ook hoofdstuk 3, 5 en 6).

Met name het feit dat de meningsvorming in Nederland zich sneller en radicaler ontwikkelde dan de Amerikanen tot dan toe voor mogelijk hielden, had onherroepelijk gevolgen voor hun risico- en kosten-batenanalyses, meer in het bijzonder voor de bereidheid om het (voorlopig) voortmodderen van de crisis in de context van de Koude Oorlog in Azië te tolereren. Waarom zou de regering-Kennedy Luns’ stap-langzaam-beleid met zijn risico’s nog gedogen, als de steun daarvoor in Nederland zelf razend snel verdampte?

Dat de regering-Kennedy nu een kans zag om de kwestie versneld te liquideren, betekende nog niet dat er intern overeenstemming bestond over de manier waarop dat moest gebeuren.<sup>150</sup> Volgens de ambtenaren van het NSC was en bleef overdracht aan Indonesië via een korte VN-tussenperiode de meest realistische optie; Rusk en de top van het State Department zetten met steun van European Affairs en vooral International Organization Affairs, hun kaarten echter nog steeds op arbitrage door de VN.<sup>151</sup>

Zij bleven mede met het oog op de crisis rond Berlijn en de mogelijkheid dat de regering-Kennedy chantabel leek in kwesties als Nieuw-Guinea, huiverig voor een directe confrontatie met Nederland en Australië; tegelijkertijd wilden zij ook de Papoea’s evenals Indonesië een zo goed mogelijke kans geven op een oplossing die tegemoet kwam aan hun belangen.

Arbitrage leek volgens hen al die verschillende facetten te adresseren op een zo neutraal mogelijke manier. Ze grepen daarbij terug op het trustschap-met-een-open-einde dat Rusk in mei intern als alternatief had gepresenteerd, waarbij ze de overgangperiode

---

<sup>147</sup> NIB/DB record 7208: Codebericht Van Roijen 536 aan ministerie, 29/6/1961; record 7203: Codebericht Van Roijen 539 aan ministerie, 1/7/1961.

<sup>148</sup> NIB/DB record 7208: Codebericht Van Roijen 536 aan ministerie, 29/6/1961; record 7203: Codebericht Van Roijen 539 aan ministerie, 1/7/1961.

<sup>149</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 174: Memorandum Rostow to Johnson, 12/5/1961 – tevens noot 2 en 3.

<sup>150</sup> Zie voor de discussie op State onder meer: NIB/DB record 7206: Codebericht Van Roijen 489 aan ministerie, 17/6/1961; record 7215: Codebericht Schiff 575 aan ministerie, 15/7/1961.

<sup>151</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 180, p. 404-405: Memorandum Johnson to Rostow, 10/7/1961.

schrapten: Bowles stelde Van Roijen en Luns nu voor om een VN-factfinding-commissie naar Nederlands Nieuw-Guinea te sturen. Op basis van haar bevindingen zou zij direct een bindend advies moeten uitbrengen over de politieke toekomst van het gebied.<sup>152</sup> Daarmee kon de crisis binnen één à twee jaar uit de wereld zijn – althans in theorie.

Het voorstel en de ontwikkeling van het Amerikaanse denken kwam voor geen van de Nederlandse betrokkenen als een verrassing, maar voor Luns was het een deceptie. Vooral ook omdat het duidelijk maakte dat de Amerikanen de mogelijkheid van spoedige overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea aan Indonesië als een serieuze optie zagen. Zelf vlaste hij op dat moment nog op internationaliseringsvarianten die het kabinet-De Quay in staat stelden om tijd te rekken en zo veel mogelijk controle op de gang van zaken te houden, zoals een variant op de Somalië-optie of een VN-rapportagecommissie met een beperktere opdracht.<sup>153</sup> Het was een standpunt waarbij hij zich op dat moment nog gedekt wist door de Australische en Britse regering (zie beneden).

Dat neemt niet weg dat hij ook enige mogelijkheden in de Amerikaanse gedachtegang zag. Hij leek de suggestie van Rusk in ieder geval op te vatten als een soort openingsbod in een Nederlands-Amerikaans-onderhandelingsspel over de internationalisering van de kwestie – een spel dat op zich ook nog wat verlengd en bijgevolg ingezet kon worden voor Luns ‘gedifferentieerde’ koers annex waiting game tegenover Indonesië: het was nu duidelijk waar de regering-Kennedy naar toe wilde, maar de precieze opdracht van de voorziene VN-commissie, of anders het moment van arbitrage, kon wellicht nog aangepast of uitgesteld worden.<sup>154</sup> Hij putte daarbij moed uit het feit dat Rusk en Bowles – in de woorden van NSC-medewerker Rostow – ‘[did] not submit (...) the US proposal as a firm U.S. position, but rather as [a] suggestion that the Dutch might consider.’<sup>155</sup> Dat leek enige ruimte te bieden voor aanpassingen.

Luns werd echter ingehaald door de ontwikkelingen in eigen land. Onder druk van de Nederlandse publieke opinie, de oppositie en de schuivende verhoudingen binnen de regeringspartijen zag hij zich genoodzaakt om zijn eigen, op behoud van controle gerichte plannen (voorlopig) aan de kant te schuiven ten behoeve van het in alle opzichten radicalere plan-Luns.<sup>156</sup> Zoals gezegd heeft hij – met medeweten van het kabinet – daarover geen wezenlijk overleg gevoerd met de regering-Kennedy. Veel aspecten van het plan waren de

---

<sup>152</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 180, p. 404-405: Memorandum Johnson to Rostow, 10/7/1961. Geheel in lijn met zijn suggestie dat de Amerikaanse regering – inclusief een meerderheid binnen het State Department – in de zomer van 1961 heimelijk al een pro-Indonesische agenda voerden, stelt Drooglever dat men binnen het State Department vond dat alleen Nederland zich bij het advies van de arbitragecommissie moest neerleggen. Indonesië zou zich er niet aan hoeven houden. Het voorstel was dus, Drooglever volgend, eigenlijke een subtiele Amerikaanse poging om de Nederlandse positie los te weken en de eerste stap te zetten naar de overdracht van westelijk Nieuw-Guinea aan Indonesië. (Bron: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 399).

Voor deze spannende suggestie is in de hier onderzochte archieven echter geen ondersteunend bewijs gevonden. Integendeel, de hier onderzochte Amerikaanse stukken wijzen er eerder op dat Rusk op dat moment nog de hoop koesterde dat *beide* partijen uiteindelijk zo ver te krijgen waren om een oplossing van het geschil middels VN-arbitrage te accepteren – en zich daaraan te houden. (Bron: FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 180, p. 404-405: Memorandum Johnson to Rostow, 10/7/1961.)

Het is een zaak die Rusk ook – en anders dan Drooglever stelt – tegenover Soebandrio bepleitte in de VN, tijdens de beraadslagingen omtrent het plan-Luns. (Zie bijvoorbeeld: FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 196, p. 438-439: Telegram from the Department to the Mission to the UN, 11/10/1961.) Zie voor Drooglevers suggestie dat Rusk in de VN een feitelijk pro-Indonesische koers volgde, waarbij hij het plan-Luns beschouwde als een eerste stap om Indonesië te accommoderen: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 413-416, 419-420.

<sup>153</sup> NIB/DB record 7205: Celer 273 aan Washington, 16/6/1961.

<sup>154</sup> Zie onder meer: NIB/DB record 7216: Codebericht Schiff 592 aan ministerie, 27/7/1961; record 7218: Codebericht Schiff 605 aan ministerie, 3/8/1961; FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 180, p. 404-405: Memorandum Johnson to Rostow, 10/7/1961.

<sup>155</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 180, p. 404-405: Memorandum Johnson to Rostow, 10/7/1961.

<sup>156</sup> NIB/DB record 620: notulen ministerraad, 1/9/1961.

Amerikanen bekend uit het eerdere overleg, maar het volledige plan werd hen in augustus als een welhaast *fait accompli* gepresenteerd.

Emile Schiff besprak het plan met verschillende ambtenaren van East Asian Affairs, European Affairs en International Organization Affairs, en merkte dat zijn gesprekspartners terughoudend waren. Ze waren positief over het feit dat het kabinet-De Quay drastische stappen wilde zetten, maar ze misten een gebaar naar Indonesië. Dat maakte het voor de regering-Kennedy praktisch onmogelijk om het actief te steunen in de VN.<sup>157</sup>

Uiteindelijk besloten Rusk en de top van het State Department tot een politiek van afwachten. Mocht er genoeg steun bestaan in de VN voor het plan-Luns, dan zouden zij het niet tegenwerken. Als bleek dat de kaarten anders lagen, dan zouden ze ter plekke hun positie bepalen: wellicht dat er een kans ontstond om het eigen arbitragevoorstel of een variant daarop te lanceren en Nederland en Indonesië met hulp van de VN nader tot elkaar te brengen.<sup>158</sup>

## GROOT-BRITTANNIË EN AUSTRALIË

In Londen en Canberra bestond er eveneens scepsis over het plan-Luns. Deze was zelfs sterker dan die in Washington. Binnen de Britse regering-Macmillan achtten bijna alle betrokken beleidsmakers – van minister Lord Douglas Home tot de ambtenaren van Foreign, Colonial en Commonwealth Relations Office – het een prematuur en slecht doordacht initiatief.

De voornaamste Britse bezwaren luidden: Soekarno – of de Amerikaanse regering – kon het initiatief gemakkelijk kapen en tegen Nederland gebruiken; het verzoek om VN-toezicht bij de dekolonisatie van Nederlands Nieuw-Guinea betekende een gevaarlijk precedent voor de afwikkeling van de eigen dekoloniatiekwesties; de kans dat het plan een meerderheid zou krijgen was nagenoeg nihil.<sup>159</sup>

Minister van Buitenlandse Zaken Douglas Home, onderminister Fred Warner en de ambtenaren van het South East Asia Department van het Foreign Office prefereerden een andere aanpak, zo blijkt uit de interne Britse discussies. Kern van hun kijk op de zaak was dat Nederland nog niet met een dekolonatievoorstel naar de VN hoefde. Een dergelijke stap kon wellicht nog een jaartje uitgesteld worden. Indonesië maakte immers zelf geen aanstalten om de kwestie in de VN aan te kaarten, en ook de regering-Kennedy bleek ervoor terug te deinzen om met het eigen arbitragevoorstel de boer op te gaan in de VN.<sup>160</sup>

In plaats daarvan zou Nederland in Britse ogen het aanbod van Soekarno en Nasution om opnieuw te gaan praten moeten accepteren. Die gesprekken zouden wellicht niet snel tot resultaat leiden, maar konden in ieder geval de ergste kou uit de lucht nemen en voorkomen dat de kwestie op korte termijn verder escaleerde. Hernieuwd Nederlands-Indonesisch overleg had bovendien het voordeel dat Nederland, Groot-Brittannië, Australië en de VS meer tijd kregen om de agenda's gelijk te schakelen en een gezamenlijk standpunt te bepalen over hoe de kwestie verder aangepakt en opgelost kon worden.<sup>161</sup>

---

<sup>157</sup> NIB/DB record 6271: Codebericht Schiff 624 aan ministerie, 11/8/1961.

<sup>158</sup> Vergelijk: Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 347, 351.

<sup>159</sup> NIB/DB record 7692: Boetzelaar 417 aan ministerie, 23/8/1961; record 7694: Codebericht Boetzelaar 425 aan ministerie, 28/8/1961; NAB PREM 11/4309: Telegram Foreign Office to Jakarta no. 647, 27/9/1961; Memorandum West New Guinea to Harold Macmillan [geen datum]. Zie ook: Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 348-351, 357-359.

<sup>160</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 335, 343, 345-347.

<sup>161</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 341, 356.



Dit bracht de Britse interne discussie op de vraag welke oplossing de regering-Macmillan op tafel kon leggen. Op het South East Asia Department circuleerden verschillende voorstellen. Als meest kansrijk gold het plan waarbij Nederland de soevereiniteit over westelijk Nieuw-Guinea *nominaal* overdroeg aan Indonesië, maar waarbij de VN het dagelijks bestuur over het gebied voor tien jaar in handen kreeg. De Papoea's konden zich in die tijd onder auspiciën van de VN politiek en sociaal verder ontwikkelen, waarna ze de gelegenheid kregen om per plebisciet te bepalen waar hun politieke toekomst lag: in Indonesië of toch daarbuiten, bijvoorbeeld in een bredere Melanesische federatie.<sup>162</sup> Het plan had de merites dat Indonesië formeel geapaiseerd werd, terwijl de toekomst van het gebied volledig open bleef. Tevens werd voorkomen dat het Indonesië van Soekarno op korte termijn vaste voet aan de grond kreeg op Nieuw-Guinea.

De Britse neiging om vooralsnog in te blijven zetten op een toekomst van Nederlands Nieuw-Guinea *buiten* Indonesië, zorgde ervoor dat Britse ambtenaren zich in hun informele, aftastende contacten met het State Department en de Amerikaanse ambassade in Londen terughoudend opstelden tegenover de twee belangrijkste Amerikaanse ideeën om de kwestie te elimineren: getrapte overdracht van het gebied aan Indonesië via de VN, of VN-arbitrage. Dat laatste plan bracht immers ook het risico met zich mee dat het gebied op korte termijn al aan Indonesië toeviel.<sup>163</sup>

Maar ook de Britse voorstellen stuitten op de nodige problemen en bezwaren. Om te beginnen gaf het kabinet-De Quay via de Nederlandse ambassadeur in Londen, Bentinck, duidelijk te kennen nog niet geïnteresseerd te zijn in gesprekken met Indonesië. Die houding zorgde er ook voor dat de Britten hun eigen alternatieve oplossing voorlopig binnenskamers hielden.<sup>164</sup> Een andere reden daarvoor was dat het voorstel intern kritiek oogstte, met name vanuit het Colonial Office en het Commonwealth Relations Office.

Volgens de critici was het zeer de vraag of Indonesië wel genoeg wilde nemen met de formele soevereiniteit. Bovendien: hoe kon voorkomen worden dat Soekarno of zijn opvolgers deze in de jaren daarop niet zouden aanwenden om de gang van zaken in “hun” westelijk Nieuw-Guinea te beïnvloeden? Dat waren vragen waar het Foreign Office geen goed antwoord op had. Voorts was er nog altijd Australië: de regering-Menzies gaf in niet mis te verstane bewoordingen te kennen niets te zien in het Britse – laat staan de Amerikaanse – compromisvoorstel.<sup>165</sup>

De opstelling van Australië bleef ook in de zomer van 1961 een bepalende factor in de Britse Nieuw-Guineapolitiek. De regering-Menzies beet zich, met steun van de oppositie en de publieke opinie, nog altijd vast in het behoud van de status quo, inclusief de door de VS en Groot-Brittannië gedragen deterrent.<sup>166</sup> Er was inmiddels ook een meer uitgesproken tegengeluid te horen. Verschillende Labour-politici en enkele progressieve academici twijfelden openlijk aan de wijsheid van het bestaande Australische beleid. Maar het was nog steeds een absoluut minderheidsstandpunt in Canberra.<sup>167</sup>

Ook binnen het cruciale ministerie van Buitenlandse Zaken werd er inmiddels getwijfeld aan de harde, anti-Indonesische opstelling. Een kleine groep ambtenaren rond *acting* minister van Buitenlandse Zaken Garfield Barwick vond dat het tweesporenbeleid zijn

---

<sup>162</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 318-324, 337.

<sup>163</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 345-346.

<sup>164</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 349.

<sup>165</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 324-325, 337, 340, 357.

<sup>166</sup> ABZ (Den Haag) Codearchief ministerie 1955-1964, Geheime Stukken, map 2733: Codebericht De Beus 130 aan ministerie, 14/8/1961; NAB PREM 11/4309: Telegram Foreign Office to Bermuda, no. 78, 22/12/1961. Zie ook: Doran, 'Toeing the Line,' 10-11.

<sup>167</sup> Adil, *Australia's Relations With Indonesia 1945-1962*, 153.

beste tijd gehad had, en dat Australië anno 1961 al zijn kaarten op het verbeteren van de relatie met Indonesië moest zetten.<sup>168</sup>

Barwick werd echter overruled door premier Menzies, die nog steeds het premierschap met het eigenlijke ministerschap van Buitenlandse Zaken combineerde. Menzies wist zich daarbij verzekerd van een meerderheid van de ambtenaren op Buitenlandse Zaken, en tevens van een meerderheid van de ministers in zijn kabinet.<sup>169</sup> Menzies en de zijnen waren sceptisch over elk voorstel dat Indonesië een mogelijkheid bood om invloed te krijgen op de ontwikkelingen in het westelijk deel van het eiland.

Dat gold niet alleen voor de verschillende Amerikaanse en Britse compromisvoorstellen, maar ook voor het plan-Luns, met al zijn risico's: als het aan Australië lag werd er helemaal geen voorstel aan de VN voorgelegd in 1961.<sup>170</sup> Het hoofd van het Southeast Asia bureau van het Australische ministerie van Buitenlandse Zaken, Blakeney, verklaarde tegenover een medewerker van het Britse Hoge Commissariaat dat de regering-Menzies *'was essentially (...) playing for time. The longer the status quo continued the more vocal the Papuan in West New Guinea become. This would reinforce the Dutch case for self-determination.'*<sup>171</sup>

Het was een strategie die erg leek op die van Luns – en die eveneens door het inzakken van het Nederlandse thuisfront in de verdrukking kwam. In de wetenschap dat het kabinet-De Quay het plan-Luns hoe dan ook aan de VN wilde voorleggen, besloot de regering-Menzies dan maar om het zo goed en kwaad als ze kon te steunen. Dat was de enige manier om de kern van het Australische beleid – het weren van Indonesië uit westelijk Nieuw-Guinea – overeind te houden. En tevens om te voorkomen dat het plan-Luns door Soekarno of de regering-Kennedy in de Algemene Vergadering gekaapt en omgebogen werd in pro-Indonesische richting.<sup>172</sup>

Het Australische voornemen om zich voor het plan-Luns in te zetten, was uiteindelijk ook een belangrijker factor in de Britse beslissing om hetzelfde te doen. Ondanks alle genoemde bezwaren, en een duidelijke tegenzin, concludeerde lord Home eind september namens de regering-Macmillan: *'We must do what we can to help them handle it.'*<sup>173</sup>

## FRANKRIJK, BELGIË EN PORTUGAL

De Nederlands-Franse, Nederlands-Belgische en zeker de Nederlands-Portugese contacten over de internationalisering van de Nieuw-Guineakwestie waren kort en zakelijk. De Franse, Belgische en Portugese regering bleven de kwestie vooral vanaf de zijlijn volgen. Dat schiep ruimte om anders tegen de zaken aan te kijken.

Dat gold met name voor de in april 1961 gevormde Belgische regering-Lefèvre, waarbij Paul-Henri Spaak na vier jaar afwezigheid terugkeerde als minister van Buitenlandse Zaken. Met Spaak aan het roer was Belgische steun voor de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek en de koers die Luns daarbij uitstippelde feitelijk apriori verzekerd.<sup>174</sup> Spaak liet zich daarbij – zoals altijd – leiden door politieke overwegingen: Nederland verdiende als

<sup>168</sup> Adil, *Australia's Relations With Indonesia 1945-1962*, 153.

<sup>169</sup> Adil, *Australia's Relations With Indonesia 1945-1962*, 153.

<sup>170</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 340-341, 344-345, 353, 356-357, 360.

<sup>171</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 320.

<sup>172</sup> ABZ (Den Haag) Codearchief ministerie 1955-1964, Geheime Stukken, map 2734: Schrijven De Beus aan ministerie, 22/8/1961. Zie ook: Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 360, 366.

<sup>173</sup> NAB PREM 11/4309: Telegram from New York to Foreign Office no. 1476, 23/9/1961; Telegram Foreign Office to Jakarta no. 647, 27/9/1961.

<sup>174</sup> ABZ (Brussel) Dossier 18.745 XXXI/2: 'ONU Nouvelle Guinée 1960-1970': Minute Direction Generale P., no. P.UNO/20.6/61/4464, 5/10/1961; Télégramme no. 187 à DELBELONU, 16/10/1961.

Benelux-, EEG- en NAVO-partner de Belgische steun, temeer daar Nederland ook België zo veel mogelijk terzijde stond tegenover de VN en de VS in de Congo-crisis.<sup>175</sup>

Hoe Spaak inmiddels inhoudelijk tegen de Nieuw-Guineakwestie aankeek, is niet duidelijk, wel dat er binnen de top van zijn ministerie anno 1961 grote scepsis bestond over de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek. Die scepsis werd in de hand gewerkt door het feit dat België zich een jaar eerder met betrekking tot Congo over alle bezwaren en dekolonisiertaboes had heen gezet en de kolonie had opgegeven.

Dat zorgde ervoor dat er anno 1961 binnen het ministerie minder geduld was met het getreuzel van de andere koloniale landen. Zeker als dat getreuzel als schadelijk kon worden bestempeld voor de westerse belangen in de context van de Koude Oorlog. Het was een ongekend hypocriete houding gezien de Belgische Congo- en Katangapolitiek van dat moment – die was in Koude Oorlogstermen zeker niet minder risicovol dan de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek – maar niettemin een feit.

Toen de Nederlandse charge d’Affaires in Brussel Van Baarda het plan-Luns op het ministerie van Buitenlandse Zaken presenteerde, stelden directeur Internationale Organisaties, Delhaye en diens naaste adviseur Jacques Deschamps (‘met de openhartigheid die onder vrienden regel moet zijn’) de retorische vraag ‘welk belang met [het plan-Luns] werd gediend? [Was] in het onderhavige geval een herstel van de goede betrekkingen tussen Nederland en Indonesië niet [van groter belang], zowel met het oog op het bewaren van de vrede en ter voorkoming van verdere communistische penetratie in de Pacific, als de onmiddellijke belangen van Nederland en Indonesië zelf?’<sup>176</sup>

Dat was duidelijke taal, wat de Belgen echter niet belette om hun volle steun te geven aan het plan in de VN.<sup>177</sup> Ondanks de twijfel aan de inhoudelijke merites van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek zou de regering-Lefèvre op instigatie van Spaak Nederland tot het bittere einde in 1962 blijven steunen. Zowel tegenover Indonesië als de VS (zie beneden.)

Datzelfde gold voor de Franse regering-De Gaulle. Maar anders dan in Brussel bleef er in Parijs meer sympathie en begrip bestaan voor de Nederlandse politiek en de inventieve tactische manoeuvres om Soekarno – een van de felste tegenstanders van de Franse Algerijepolitiek – zo lang mogelijk op afstand te houden. De Nederlandse ambassadeur in Parijs, oud-minister Jan Willem Beyen, sprak in september kort met Couve de Murville over het plan-Luns, en de Franse minister van Buitenlandse Zaken gaf daarbij te kennen dat Nederland zich geen zorgen hoefde te maken over de Franse opstelling in de VN.<sup>178</sup>

De ambtelijke top van zijn ministerie – meer in het bijzonder dhr. Lucet, directeur Politieke Zaken, en Raymond Gastambide, waarnemend hoofd van de Directie Verenigde Naties – was kritischer. Zij wezen erop dat het plan-Luns ook een precedent kon scheppen voor VN-bemoeienis met de dekolonisatie van Algerije – iets wat De Gaulle voor alles wilde voorkomen.<sup>179</sup> Toch meenden ook zij dat de risico’s aanvaardbaar waren, en niet opwogen tegen de voordelen. Zo bood het plan Frankrijk de kans om het prestige te versterken binnen de delegaties van de zogenoemde Brazzaville-landen. Dit waren de Afrikaanse landen die in

---

<sup>175</sup> Stol, ‘Trouwe koloniale bondgenoten’, 102-105.

<sup>176</sup> ABZ (Den Haag) Codearchief ministerie 1955-1964, GS, map 2734: Codebericht Van Baarda 166 aan ministerie, 1/9/1961.

<sup>177</sup> ABZ (Den Haag) Codearchief ministerie 1955-1964, GS, map 2735: Codebericht Teixeira 184 aan ministerie, 3/10/1961; ABZ (Brussel) Dossier 18.745 XXXI/2: ‘ONU Nouvelle Guinée 1960-1970’: Minute Direction Generale P., no. P.UNO/20.6/61/4464, 5/10/1961; Télégramme no. 187 à DELBELONU, 16/10/1961; Stol, ‘Trouwe koloniale bondgenoten’, 105.

<sup>178</sup> ABZ (Den Haag) Codearchief ministerie 1955-1964, GS, map 2734: Codebericht Beyen 442 aan ministerie, 12/9/1961.

<sup>179</sup> ABZ (Den Haag) Codearchief ministerie 1955-1964, GS, map 2734: Codebericht Beyen 468 aan ministerie, 3/10/1961. Zie ook: ABZ (Nantes) carton 166: 1961/1962 – Nouvelle Guinée : Berard à Paris, no 4367/70, 28/11/1961.

1960 uit de Communauté waren gestapt, en in 1960 tijdens een conferentie in de voormalige Franse kolonie Congo-Brazzaville hadden besloten om gezamenlijk op te treden in de VN.<sup>180</sup>

Tot slot wist het kabinet-De Quay zich ook nog verzekerd van de steun van de Portugese regering. Zoals zo vaak in het geval van de Nederlands-Portugese betrekkingen is het niet met zekerheid te zeggen wat de Portugese beweegredenen waren om het plan-Luns te steunen; andermaal als gevolg van een gebrek aan bronnen. De vrees dat Soekarno na Nederlands Nieuw-Guinea bemachtigd te hebben zijn oog op Timor liet vallen, zal hoog op het lijstje van Salazar gefigureerd hebben.

Uit sondages van de Nederlandse ambassade in Lissabon bleek dat er binnen het regime-Salazar 'begrip bestond voor onze situatie, hoewel [ook] de mening bestaat dat wij [voor wat betreft het plan-Luns] ongemotiveerd vertrouwen stellen in de door middel van de VN tot stand te komen internationale ontwikkelingsautoriteit en [dat] onze voorstellen in de Assemblée weinig kans maken.'<sup>181</sup>

## HET PLAN-LUNS IN DE VN

Ondanks de steun en de inzet van de bondgenoten zou het plan-Luns, zoals het kabinet eigenlijk al verwachtte, ten onder gaan in de VN. Maar veel scheelde het niet. De bepalende factor was het optreden van Indonesië. Voor Soekarno was het revolutionaire plan zonder meer een gevaar. De Nederlandse bereidheid om terug te treden ten behoeve van de VN en de Papoea's was in morele termen duidelijk superieur aan de Indonesische claim op het gebied. Het was een voorstel waar Soekarno en zijn politieke bondgenoten in Indonesië eigenlijk geen goed raad mee wisten.

Het enige wat zij konden bedenken, was terugvallen in de bekende modus van dreigen met geweld en, achter de schermen tegenover de westerse landen, met een verdere Indonesische oriëntatie op de Sovjet-Unie als Indonesië zijn zin niet kreeg: chantage dus. Minister van Buitenlandse Zaken Soebandrio noemde het plan-Luns zonder blikken of blozen een oorlogsverklaring. Ondertussen zette de Indonesische delegatie ook een lobby op touw in de Afro-Aziatische groep. Deze was in zoverre succesvol dat de Indiase regering zich bereid toonde om een tegenresolutie te ontwerpen die Nederland en Indonesië opriep om eerst de onderhandelingen te hervatten voordat een van de partijen de kwestie op het bordje van de VN legde.<sup>182</sup>

Met de Indiase tegenresolutie kreeg het debat een wending die niet zozeer Nederland als wel de Verenigde Staten in een lastig parket bracht. De Nederlandse delegatie zou de Indiase resolutie met hulp van de koloniale partners en België in de lobby wellicht kunnen blokkeren, maar de vraag was of de regering-Kennedy haar kon negeren, gegeven de nieuwe onderhandse Indonesische dreigementen met oorlog en een verdere oriëntatie op de Sovjet-Unie. Tegelijkertijd bood de Indonesische resolutie haar een kans om de partijen dichter bij elkaar en een compromis te brengen: zowel Nederland als Indonesië vroeg de VN nu immers om assistentie in de kwestie-Nieuw-Guinea.

---

<sup>180</sup> ABZ (Nantes) carton 165: 1957/1960 – Nouvelle Guinée: Diplomatie à la Haye et New York, no 2122/24, 13/10/1961; Crouy à Diplomatie, no 384/387, 14 octobre 1961; Diplomatie à la Haye, no 2217/20, 18/10/1961 - Referte no 384/87; carton 166: 1961/1962 – Nouvelle Guinée: Berard à Paris, no 4367/70, 28/11/1961. Zie ook Stol, 'De enige zekere bondgenoot,' 32.

<sup>181</sup> NIB/DB record 6287: Memo Van Houten, 12/10/1962.

<sup>182</sup> ABZ (Den Haag) Codearchief ministerie 1955-1964, Geheime Stukken, map 2734: Codebericht Bentinck 530 aan ministerie, 25/10/1961; Codebericht Van Roijen 740 aan ministerie, 19/10/1961; Codebericht Schürmann 584 aan ministerie, 29/10/1961. Zie ook: Kersten, 'Decolonization of Dutch New Guinea: the Luns Plan,' 223, 227; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 413; De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 313.

Dat was wat Rusk uiteindelijk ook zou doen, maar daarvoor moest eerst (weer) een robbertje gevochten worden met de NSC.<sup>183</sup> De ambtenaren van de NSC zagen de ontwikkelingen in de VN zowel als een kans als een bewijs voor de noodzaak om Nederland het initiatief uit handen te slaan.<sup>184</sup> Maar Rusk en de top van het State Department wilden daar nog altijd niet aan. Assistant Secretary of State for International Organization Affairs Harlan Cleveland waarschuwde onder meer voor de reactie van de Europese partners en Australië als Amerika *'failed loyal allies and sacrificed basic principles in favor for at best uncertain "neutralists".'* Daarnaast had hij moeite om het zelfbeschikkingsrecht achteloos aan de kant te schuiven ten voordelen van de Indonesische irridentistische claim: *'The ill effects would be compounded were the United States to attempt to Weasel away from its responsibilities in this specific initiative and its commitment to the principle of self-determination.'*<sup>185</sup>

De NSC probeerde daarop Kennedy tegen Rusk in stelling te brengen, maar Kennedy wilde het initiatief nog steeds aan Rusk en het State Department laten. Het enige wat hij zei was dat het State Department *'should lean gently on the Dutch.'*<sup>186</sup> Maar dat was iets wat Rusk en de ambtelijke top van het State Department toch al van zins waren op basis van hun eigen plan om de zaak op te lossen: een vorm van VN-arbitrage. Met de impliciete zegen van Kennedy op zak, gingen zij tot woede van de NSC vervolgens weer hun eigen weg.

Daarbij viel andermaal een duidelijke bias ten voordele van Nederland en Australië te bemerken. Het had er zelfs veel van weg dat Rusk, wellicht mede geïnspireerd door een gesprek met de Australische ambassadeur in Washington én Nieuw-Guineahavik van het eerste uur, Percy Spender, op dat moment een anti-Indonesische, of in ieder geval een anti-Soekarno agenda volgde.<sup>187</sup>

Waar de NSC zich zorgen maakte om de nieuwe Indonesische dreigementen, waren deze voor Rusk eerder een prikkel om op de rem te trappen: Indonesië moest in zijn ogen zicht kunnen houden op de mogelijke incorporatie van het gebied in de toekomst, maar een dergelijke uitkomst mocht niet op basis van chantage tot stand komen. En al helemaal niet op basis van *chantage van de VS*. Rusk was wat dat betrof naar eigen zeggen *'fed up with the antics of Soekarno.'*<sup>188</sup>

Een en ander blijkt duidelijk uit de compromisresolutie die hij het State Department liet ontwerpen. De kern daarvan was dat de VN een commissie van vijf landen naar Nieuw-Guinea zou sturen om te onderzoeken of het plan-Luns gerealiseerd kon worden. Door een of meerdere bondgenoten in die commissie te manoeuvreren zou Indonesië enige greep op de ontwikkelingen krijgen, maar dat liet onverlet dat de voorgestelde oplossing duidelijk in het voordeel van Nederland en de Papoea's (en Australië) was. Temeer daar de resolutie expliciet het belang van het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's benadrukte.<sup>189</sup>

Rusk en de top van het State Department durfden de resolutie echter niet zelf in te dienen. Om een zekere mate van neutraliteit te behouden, zochten ze naar sponsors die het voorstel, of een variant daarop, ter tafel wilden brengen (net zoals India de diensten waarnam

---

<sup>183</sup> NIB/DB record 651: notulen ministerraad 27/10/1961; Jones, *Conflict and Confrontation in South East Asia*, 44; Koster, *Een verloren land*, 57-59

<sup>184</sup> Jones, *Conflict and Confrontation in South East Asia*, 44.

<sup>185</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 201, p. 452-455: Memorandum From the Assistant Secretary of State for International Organization Affairs (Cleveland) to Rusk, 15/11/1961. Zie ook: no. 202, p. 455-457: Memorandum From Robert Johnson of the NSC Staff to Rostow, 15/11/1961.

<sup>186</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 200, p. 447-452: Memorandum from Johnson of the NSC to Bundy, 6/11/1961.

<sup>187</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 205, p. 468-469: Memorandum From Bundy to Kennedy – tab B, 30/11/1961.

<sup>188</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 205, p. 462-463: Memorandum Bundy to Kennedy, 1/12/1961. Zie ook: Warren I. Cohen, *Dean Rusk*, 208; Rusk, *As I Saw It*, 399. Tevens: NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4901: Commissie Buitenlandse Zaken, 28/12/1961.

<sup>189</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 203, p. 458-460: Memorandum from Johnson of the NSC to Rostow, 16/11/1961. Zie ook: Jones, *Conflict and Confrontation in South East Asia*, 44.

voor Indonesië). Die sponsors vonden ze in de Brazzaville-landen, die eveneens naar een compromis zochten. Aan de ene kant wilden zij de belangen van de Papoea's zo veel mogelijk beschermen, aan de andere kant voelden zij als nieuwe leden van de Afro-Aziatische groep ook een zekere morele verplichting tegenover groepsgenoot Indonesië.

Met hulp van de Amerikaanse delegatie in de VN ontwierpen de Brazzaville-landen een eigen resolutie die de essentiële elementen van de drie andere verenigde: zij verzochten Nederland en Indonesië om de kwestie eerst weer onderling te bespreken. Als die gesprekken na vijf maanden geen resultaat hadden opgeleverd, zou er alsnog een commissie naar Nieuw-Guinea gezonden worden om na te gaan of het plan-Luns uitgevoerd kon worden.<sup>190</sup> Het compromis verraadde de hand en agenda van Rusk: de deur werd voor Indonesië op een kier gezet, terwijl er tegelijkertijd kansen bleven voor de realisatie van het plan-Luns en de Nederlandse en Australische agenda.<sup>191</sup>

Het was een voorstel waar Soekarno en de Indonesische delegatie niet mee akkoord wilden gaan. Er was hen zelfs alles aangelegen om het te blokkeren.<sup>192</sup> Als de VN het accepteerde, verdween de mogelijkheid om de kwestie snel in het voordeel van Indonesië te beslissen uit zicht. Met Luns aan de knoppen van de Nederlandse onderhandelingsdelegatie zouden de voorgestelde onderhandelingen ongetwijfeld op niets uitlopen, waarna Nederland alsnog alle kans kreeg om het plan-Luns via de voorziene onderzoekscommissie in de VN aan te prijzen.

Het was allerminst zeker dat die commissie na de visitatie zou adviseren om het plan-Luns ten uitvoer te brengen, maar gegeven de groeiende sympathie voor de Nederlandse politiek binnen de VN, moest Indonesië er serieus rekening mee houden dat dit kon gebeuren, of dat er een ander compromis uit de bus zou rollen: een waarbij het besluit over de politieke toekomst van het gebied bijvoorbeeld op de langere baan werd geschoven. Ook dan was incorporatie nog niet uitgesloten, maar ook zo'n besluit kon niet anders worden opgevat dan als een verlies voor Indonesië – of in ieder geval voor Soekarno persoonlijk (wat voor de megalomane president op hetzelfde neerkwam).

Dat was precies de reden waarom Luns en het kabinet-De Quay bereid waren om het Brazzaville-plan wel te steunen. Om de kansen van het Afrikaans-Amerikaanse compromisvoorstel te vergroten, besloten zij zelfs om het eigenlijke plan-Luns terug te trekken.<sup>193</sup> Luns (en de andere hardliners in Den Haag) moesten nu wel instemmen met onderhandelingen met Soekarno, maar deze waren, zoals gezegd, gemakkelijk te saboteren. Bovendien: de stap was gegeven de ontwikkeling van het debat in Nederland al welhaast onvermijdelijk geworden. De prijs was met andere woorden aanvaardbaar, ook gegeven de *kansen* die het Afrikaans-Amerikaanse plan bood.<sup>194</sup>

Voor Nederland gold eveneens dat het plan niets garandeerde; de voorziene VN-commissie kon evengoed concluderen dat het plan-Luns onuitvoerbaar was en dat het gebied zo snel mogelijk aan Indonesië moest worden overgedragen. Maar: met de visitatie en de presentatie van de conclusies in de VN en de daarop volgende discussies zou er in ieder geval

---

<sup>190</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 205, p. 462-463: Memorandum From the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy) to President Kennedy, 1/12/1962; no. 215, p. 490-494: Memorandum From Robert H. Johnson of the NSC Staff to the President's Deputy Special Assistant for NSA (Bundy), 18/12/1961. Zie ook: Jones, *Conflict and Confrontation in South East Asia*, 44; Kersten, 'Decolonization of Dutch New Guinea: the Luns Plan,' 228; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 414.

<sup>191</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 200, p. 447-452: Memorandum From Robert Johnson of the NSC Staff to Bundy, 6/11/1961; no. 203, p. 458-460: Memorandum From Robert Johnson of the NSC Staff to Rostow, 16/11/1961; Jones, *Conflict and Confrontation in South East Asia*, 45.

<sup>192</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 205, p. 467: Memorandum From Bundy to Kennedy – tab B, 30/11/1961.

<sup>193</sup> NIB/DB record 655: notulen ministerraad 24/11/1961.

<sup>194</sup> Vergelijk: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 414.

weer een jaar gewonnen zijn, als het niet meer was; een jaar waarin er binnen het Indonesische politieke krachtenveld veel kon veranderen – ook ten nadele van Soekarno.

Daarmee ging de strijd in de VN uiteindelijk om de resolutie van India en de Brazzaville-resolutie. Na verschillende stemrondes bleek dat geen van beide de vereiste twee derde meerderheid haalde. De Brazzaville-resolutie kreeg, mede dankzij de actieve steun van de koloniale partners, België en de VS een duidelijke meerderheid: 53 landen stemden voor het voorstel van de Brazzaville-landen; 41 landen stemden tegen en 9 landen onthielden zich van stemming. De score voor de Indiase resolutie was beduidend lager: 41 stemmen voor, 40 tegen en 21 onthoudingen.<sup>195</sup>

Nederland mocht zich, zoals op het State Department werd gesteld de ‘morele winnaar noemen.’<sup>196</sup> Niettemin was Indonesië erin geslaagd om aanname van de Brazzaville-resolutie te blokkeren. Daarmee werd ook duidelijk dat er in de VN voorlopig geen meerderheid te vinden was voor oplossingen van de Nieuw-Guineakwestie langs de lijnen van het plan-Luns, of de door Rusk gewenste VN-arbitrage.<sup>197</sup>

Restte de vraag: hoe nu verder? Daarover bestond in Den Haag en Washington nu een duidelijke overeenstemming.

## ONDERHANDELINGEN

Vanaf december 1961 ging het snel. Met de regering-Kennedy en de nieuw VN-secretaris-generaal U Thant als doorgeefluik zouden Nederland en Indonesië in januari al de eerste indirecte, aftastende contacten leggen ter voorbereiding van daadwerkelijke onderhandelingen over de toekomst van Nederlands Nieuw-Guinea. Het kon zo snel gaan omdat in zowel Washington als Den Haag het besef domineerde dat onderhandelingen niet langer uitgesteld moesten worden, temeer daar het kabinet-De Quay deze, als onderdeel van de Brazzaville-resolutie, voor het oog van de wereld als mogelijkheid had aanvaard.

In de literatuur bestaat niettemin het beeld dat het kabinet-De Quay vooral onder druk van de VS tot het besluit kwam. In de woorden van Penders: ‘*In Washington the die had been cast and the Netherlands had to be persuaded or, if necessary, forced to follow the American line. In The Hague those in the cabinet were in a quandary not knowing how to proceed; their minds were made up by President Kennedy.*’<sup>198</sup> Op deze suggestie is echter het nodige aan te merken.

Allereerst: Binnen de regering-Kennedy bestond na het afstemmen van de Brazzaville-resolutie weliswaar overeenstemming dat Nederlands-Indonesische onderhandelingen de enige overgebleven valide optie was om de kwestie snel tot een einde te brengen, maar deze visie is Den Haag nooit onverbiddelijk opgedrongen. Zij werd voorzichtig kenbaar gemaakt aan de Nederlandse ambassade in Washington op het niveau van onderminister (Averell

---

<sup>195</sup> Kersten, ‘Decolonization of Dutch New Guinea: the Luns Plan,’ 224-228.

<sup>196</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 204, p. 461: Telegram from State Department to Embassy in Indonesia, 29/11/1961. Zie ook: NIB/DB record 656: notulen ministerraad, 4/12/1961. Tevens: Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 192-193.

<sup>197</sup> De Beus, *Morgen, bij het aanbreken van de dag*, 334-335; Koster, *Een verloren land*, 64, 67-68.

<sup>198</sup> Penders, *The West New Guinea Debacle*, 340-341. Vergelijk: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 419-429, 723-724. Zie ook: Koster, *Een verloren land*, 67-70; Van de Maar en Meijer, *Van Roijen*, 373-378, Lijphart, *Trauma*, 278.

Harriman) en assistent onderminister (Cleveland; Tyler).<sup>199</sup> Rusk en Kennedy, de zware kanonnen, bemoeiden zich – andermaal tot frustratie van de NSC – er niet direct mee.<sup>200</sup>

De Amerikaanse aansporingen werden bovendien in belangrijke mate geïnspireerd en gestimuleerd door het feit dat het kabinet-Drees bij monde van Luns daags na het afstemmen van de Brazzaville resolutie al aangaf vervolg te willen geven aan het daarin vervatte voorstel voor nieuwe Nederlands-Indonesische gesprekken – mits Soekarno het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's erkende.<sup>201</sup> De Amerikaanse opstelling kan dan ook beter omschreven worden als warm houden en aanjagen, dan als overreden, laat staan dwang of druk.<sup>202</sup>

En dat leidt tot de tweede belangrijke vaststelling: Wezenlijke Amerikaanse pressie om met Indonesië om de tafel te gaan zitten was niet nodig omdat, zoals gezegd, het merendeel van de Nederlandse beleids- en opiniemakers de wenselijkheid daarvan evenzeer onderkende. De Amerikaanse suggesties annex aansporingen werden door de meeste betrokkenen in Den Haag niet zozeer ervaren als druk, maar veeleer als een bevestiging of aanvulling op de eigen analyse, verwachtingen en *wensen*, zoals die sinds de zomer gegroeid waren.

De behoefte om nog andere wegen te beproeven – meer in het bijzonder een terugkeer naar de harde lijn en een beleid van uitstel – was inmiddels het absolute minderheidsstandpunt geworden.<sup>203</sup> Nu deze poging om de kwestie middels het plan-Luns versneld af te ronden was mislukt, bleef er voor de meeste Nederlandse politici geen andere optie over. In zoverre Luns de hoop had gehad dat een positief onthaal van het plan in de VN meer steun in eigen land zou genereren voor een terugkeer naar de waiting game, was deze ijdel gebleken. Het tegendeel was het geval: eind november werd duidelijk dat het kamp van de hardliners als gevolg van de ontwikkelingen in de VN in snel tempo verder leegliep.

Tijdens de Algemene Beschouwingen in de Senaat op 28 en 29 november bijvoorbeeld, stelden niet alleen de fracties van de ARP en PvdA, maar ook die van de KVP dat een gesprek met Indonesië onontkoombaar was geworden.<sup>204</sup> De fracties van CHU en VVD waren op dat moment nog niet zover, maar zouden binnen twee weken alsnog overstag gaan; medio december stond de voltallige Eerste Kamer op het standpunt dat Nederland en Indonesië zo snel mogelijk aan de onderhandelingstafel moesten plaatsnemen.<sup>205</sup> Zij konden daarbij rekenen op de steun van de partijbesturen van ARP, PvdA én CHU.<sup>206</sup>

Eenzelfde tendens was te bemerken in de media. Om Jan Willem Brouwer te citeren: 'Uit de "persspiegel" in *de Volkskrant* bleek [eind november al] dat de meeste Nederlandse dagbladen intussen van mening waren dat een gesprek met Indonesië het meest gegeven antwoord was op de vraag "wat nu?"'.<sup>207</sup>

Dat wil niet zeggen dat er geen tegengeluiden te horen vielen. In de ministerraad pleitte de *usual suspect* – Luns – ervoor om het daadwerkelijk beginnen van onderhandelingen met Indonesië uit te stellen. Hij had de Amerikaanse en Britse regering weliswaar gesuggereerd dat er nu met Indonesië onderhandeld kon worden, maar hij zag ook mogelijkheden in een

---

<sup>199</sup> Zie bijvoorbeeld: NIB/DB record 7073: Codebericht Van Roijen 861 aan ministerie, 2/12/1961; record 7652: Codebericht Van Roijen 864 aan ministerie, 3/12/1961; record 7297: Celer 102 aan GNV Parijs, 14/12/1961 – tevens: annotatie; record 7300: Codebericht Van Roijen 889, 16/12/1961; record 7307: Codebericht Van Roijen 897 aan ministerie, 20/12/1961; record 7308: Codebericht Van Roijen 900 aan ministerie, 21/12/1961.

<sup>200</sup> Zie hiervoor onder meer: FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 212, p. 484: noot 4; no. 213, p. 485: noot 3.

<sup>201</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 409.

<sup>202</sup> Vergelijk: De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 330-331, 337-338. Volgens De Beus, de toenmalige Nederlandse ambassadeur in Canberra, 'legde de Nederlandse regering een nog grotere voortvarendheid aan den dag dan de andere partijen in het ontwikkelen van nieuwe initiatieven.'

<sup>203</sup> De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 330-331, 337-338.

<sup>204</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 192-193.

<sup>205</sup> NIB/DB record 659: notulen ministerraad 22&23/12/1961.

<sup>206</sup> De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 152.

<sup>207</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 194.



speciale dekolonisatiecommissie die de VN wilde opzetten. Wellicht dat de Nieuw-Guineakwestie eerst in dat nieuwe internationale orgaan besproken kon worden, voordat Nederland daadwerkelijk met Soekarno apart om de tafel ging zitten. Het was allerminst zeker dat Nederland hier meer zou bereiken, maar er was in ieder geval weer tijd mee gewonnen. Misschien kon een en ander nog wel gerekt worden tot de nieuwe VN-assemblee in 1962!<sup>208</sup>

Zijn suggestie kon aanvankelijk op sympathie rekenen binnen de KVP- en VVD-top.<sup>209</sup> Verder zat mee dat de meeste Tweede Kamerfracties zich, anders dan hun pendanten in de Senaat, terughoudend opstelden en feitelijk de beslissing over de te volgen koers aan het kabinet en de verantwoordelijke minister lieten.<sup>210</sup> Alleen de PvdA-fractie weigerde Luns nog langer te faciliteren en hees op 19 december publiekelijk haar ware kleuren. Via een persbericht riep zij het kabinet op om niet langer te treuzelen en gesprekken met Indonesië te beginnen.<sup>211</sup>

Ook het kabinet was aanvankelijk bereid om Luns de mogelijkheid van de VN-commissie af te laten tasten, maar de druk vanuit de regeringspartijen en de media werd in de loop van december zodanig dat zij op 23 december bij meerderheid besloot dat die weg verlaten moest worden.<sup>212</sup> Bovendien: praktisch alle ministers in de raad waren er inmiddels ook persoonlijk van overtuigd dat onderhandelingen met Indonesië niet langer getraineed moesten worden. Dat gold niet alleen voor De Quay, Cals, Zijlstra, Beerman, Toxopeus, maar ook voor belangrijke medestanders van Luns zoals partijgenoten Bot en Klompé en de VVD-minister van Justitie Korthals.<sup>213</sup>

Onderhandelen dus. De grote vraag was echter: waarover? Hoe kon de Nederlandse eis een bonafide zelfbeschikkingsrecht voor de Papoea's te realiseren gemacht worden met de Indonesische stelling dat het gebied een vast onderdeel van Indonesië was en moest blijven? Hoe kon er gegarandeerd worden dat die onderhandelingen eerlijk verliepen? Kon er een derde, neutrale partij worden aangezocht om de gesprekken in goede banen te leiden? Wie moest die partij zijn? De VS? De VN?

De grote andere vraag was natuurlijk: wat als de onderhandelingen spaak liepen? Wat dan? Wat zou er gebeuren als Soekarno besloot de kwestie dan maar met militaire middelen op te lossen? Kon Nederland in dat geval nog op bijstand van de bondgenoten rekenen? En zo ja: welke? Diplomatieke, logistieke – militaire?

Het waren de vragen die niet alleen in Den Haag gesteld werden, maar ook in de andere betrokken westerse landen, in de eerste plaats de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Australië. Voor we nader ingaan op de uitgangspositie van deze vier voornaamste spelers aan westerse kant, eerst nog een woord over de kwestie-Goa. Dat was een van die onvoorziene *events* die de Nieuw-Guineakwestie en de besluitvorming in Den Haag, Washington, Londen en Canberra vanaf december 1961 een additionele lading gaven en in belangrijke mate bijdroegen aan de conclusie dat gesprekken met Indonesië niet langer uitgesteld moesten worden.<sup>214</sup>

---

<sup>208</sup> NIB/DB record 656: notulen ministerraad 1&4/12/1961; record 659: notulen ministerraad 22&23/12/1961; record 6289: Celer 101 aan GNV Parijs, 12/12/1961. Zie ook: Kersten, *Luns*, 292.

<sup>209</sup> NIB/DB record 659: notulen ministerraad 22&23/12/1961; De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 152.

<sup>210</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4901: Commissie Buitenlandse Zaken, 5/12/1962; Commissie Buitenlandse Zaken, 28/12/1961. Vergelijk: De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 153.

<sup>211</sup> NIB/DB record 5148: ANP – Verklaring van de Tweede Kamerfractie der PvdA over Nieuw-Guinea, 19/12/1961.

<sup>212</sup> NIB/DB record 659: notulen ministerraad 22&23/12/1961. Zie voor Bot ook: NIB/DB record 7144: Schrijven Bot, 14/12/1961.

<sup>213</sup> NIB/DB record 656: notulen ministerraad 1&4/12/1961; record 659: notulen ministerraad 22&23/12/1961.

<sup>214</sup> Ammerlaan, *Het verschijnsel Schmelzer*, 110-112; De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 156-159; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 422-423; Kersten, *Luns*, 293-295; NAB CAB/128/35: Cabinet Conclusions 19/12/1961.

De Indiase invasie van Goa, de laatste Portugese enclave op het Indiase subcontinent, op 17 december 1961 gaf Soekarno de mogelijkheid om de druk op Nederland en zijn westerse bondgenoten op te voeren. Al was het alleen maar omdat de VN de actie liet begaan, en daarmee feitelijk aangaf het gebruik van geweld tegen de laatste koloniale bastions in Azië te gedogen. Op 18 december benoemde Soekarno zichzelf tot opperbevelhebber van de strijdkrachten voor de bevrijding van West Irian. Een dag later gaf hij het Indonesische leger het bevel om zich 'gereed te houden hun plicht te doen om West-Irian uit de ketenen van het Nederlandse kolonialisme te bevrijden op elk ogenblik dat ik zal bepalen.'<sup>215</sup>

Het was een opzichtige manoeuvre om het kabinet-De Quay aan te sporen snel aan de onderhandelingstafel plaats te nemen – en wel om Nederlands Nieuw-Guinea over te dragen. Het laatste bevel lijkt echter evenzeer bedoeld te zijn geweest om de regering-Kennedy, alsmede de regeringen-Macmillan en -Menzies, onder druk te zetten om zich nu eindelijk van Nederland te distantiëren. Soekarno was bijzonder gefrustreerd over met name het optreden van de Amerikaanse regering in de VN: Kennedy had hem in april nog op het hart gedrukt om zich redelijk op te stellen. Soekarno had daarop toenadering gezocht tot Den Haag, maar Kennedy steunde vervolgens vooral het weerbarstige Nederland in de VN!

Het bleef niettemin de vraag of Soekarno zijn bedreigingen waar zou durven maken. Feit was dat het Indonesische leger inmiddels in staat moest worden geacht om een grote aanval uit te voeren en deze, ondanks de nodige problemen en vertragingen die verband hielden met een gebrek aan ervaring en expertise, uiteindelijk wel in zijn voordeel zou beslissen. Tenzij de Amerikanen en de Britten zouden interveniëren.

In Washington, Londen en Den Haag waren bovendien duidelijke signalen binnengekomen dat Soekarno inderdaad van zins was om op korte termijn een aanval te wagen – tenzij hij alsnog zijn zin kreeg aan de onderhandelingstafel. Volgens Bob de Graaff en Cees Wiebes had de Nederlandse Buitenlandse inlichtingendienst van 'een bevriende buitenlandse zusterdienst' vernomen dat 'Soekarno [mede] op aandrang van [minister van Buitenlandse Zaken] Soebandrio april 1962 als deadline voor de militaire voorbereidingen voor een aanval op [Nederlands] Nieuw-Guinea had vastgesteld.'<sup>216</sup> Om welke zusterdienst het ging, is tot vandaag onduidelijk, maar het moet een Amerikaanse of een Britse geweest zijn, al was het maar omdat zowel het Foreign Office en het State Department en NSC over vrijwel dezelfde informatie beschikten.<sup>217</sup>

Uit dezelfde bron was bovendien gebleken dat Nasution en de militaire leiding erin waren geslaagd om uitstel van een eventuele aanval op Nederlandse Nieuw-Guinea te bewerkstelligen, in ieder geval tot aan juni 1962. Volgens Nasution was april nog te vroeg voor een eventuele invasie. Hij wilde liever wachten totdat er nog meer militairen en materiaal ingezet konden worden, om de kansen op snel succes zo groot mogelijk te maken.<sup>218</sup>

Daarbij bleef de belangrijkste Indonesische militair meer dan Soekarno van mening dat de kwestie vreedzaam moest worden opgelost. Ook omwille van de betrekkingen met het Westen: als Indonesië toch de aanval koos, dan moest eerst duidelijk zijn dat onderhandelen

<sup>215</sup> De Beus, Morgen bij het aanbreken van de dag, 314; Adil, *Australia's Relations with Indonesia*, 156; De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 154-155.

<sup>216</sup> De Graaff en Wiebes, *Villa Maarheeze*, 177.

<sup>217</sup> **Zie voor de Amerikaanse analyse van een oorlog bijvoorbeeld:** FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 205, p. 463-464; Memorandum From Rostow to Kennedy – tab A, 30/11/1961; no. 206, p. 469; Memorandum Komer to Rostow, 30/11/1961; no. 207, p. 473 – noot 5; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 425. **Voor de Britse:** NAB PREM 11/4309; Telegram CRO to Canberra, no. 2939, 21/12/1961.

<sup>218</sup> De Graaff en Wiebes, *Villa Maarheeze*, 177.

niets opleverde. In dat geval zouden wellicht al te felle reacties – en optreden – van Washington, Londen en Canberra kunnen uitblijven.<sup>219</sup>

Er bleef zo de nodige onzekerheid bestaan omtrent de Indonesische dreiging. Luns meende dat het uiteindelijk allemaal bluf was. Voor zijn collega's in de ministerraad waren de kwestie-Goa en Soekarno's dreigementen echter belangrijke aanvullende argumenten om zijn pogingen om de onderhandelingen met Indonesië nog maar eens uit te stellen af te kappen.<sup>220</sup> Luns stond echter niet alleen in zijn analyse: ook binnen de Australische regering-Menzies domineerde de gedachte dat Soekarno blufte.

Het was Menzies zelf die er daarom in december in Londen en Washinton op aandrong om de deterrent te handhaven: met collectieve westerse tegenbluf zou de status quo – dat wil zeggen de Nederlandse presentie in Westelijk Nieuw-Guinea – gehandhaafd kunnen blijven. Soekarno's dreigementen waren voor hem juist een argument om Nederlands-Indonesische gesprekken voorlopig uit te stellen, of er in ieder geval *niet* op aan te dringen: als Nederland Indonesië nu tegemoetkwam, en dan ook nog op aansporen van zijn bondgenoten, dan betekende dat een beloning van Soekarno's chantagepolitiek.

Menzies verwachtte dat Soekarno dan aan de onderhandelingstafel dezelfde tactiek zou toepassen, met als onherroepelijk gevolg: volledige Nederlandse capitulatie, ook op het cruciale punt van het zelfbeschikkingsrecht. Tevens was hij bang dat Soekarno, gesterkt door zijn succes tegenover Nederland, door zou willen pakken en ook Australisch Nieuw-Guinea zou opeisen.<sup>221</sup>

Binnen de regering-Kennedy en –Macmillan dacht men er echter anders over. De analyse van de betrokken Amerikaanse en Britse beleidsmakers was pessimistischer. Zij dachten niet dat Soekarno en zijn medestanders blufden. Ze wilden er in ieder geval niet van uitgaan. In Washington stelde NSC-ambtenaar Komer bijvoorbeeld dat als Soekarno's '*irredentist obsession*' niet bevredigd werd, hij uiteindelijk Nederlands Nieuw-Guinea uit pure '*frustration*' zou aanvallen.<sup>222</sup>

De Britse onderminister Warner achtte Soekarno op zijn beurt '*quite mad enough to attack and has a badly swollen head at the moment. It is very difficult for the [Indonesian] military to refuse.*'<sup>223</sup> Daarbij had de Indonesische president volgens de courante analyse binnen het South East Asia Department van het Foreign Office alsmede het Commonwealth Relations Office de kwestie inmiddels zo hoog opgespeeld, dat hij wel tot militaire actie moest overgaan, wilde hij zijn geloofwaardigheid behouden.<sup>224</sup>

Voor zowel de regering-Kennedy als –Macmillan was het dan ook zonneklaar dat Soekarno's laatste bevel een additioneel argument was om de Nieuw-Guineakwestie zo snel mogelijk vreedzaam op te lossen. Dat betekende in december 1961: om de partijen zo snel mogelijk aan de onderhandelingstafel te krijgen.

## DE VERENIGDE STATEN: ONDERHANDELINGEN – MAAR WAAROVER?

Na het falen van de Brazzaville-resolutie bestond er binnen de regering-Kennedy weliswaar consensus dat het op gang brengen van Nederlands-Indonesische gesprekken de enige weg

<sup>219</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 205, p. 466-468: Memorandum From Bundy to Kennedy – tab B, 30/11/1961.

<sup>220</sup> NIB/DB record 659: notulen ministerraad 22&23/12/1961.

<sup>221</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 206, p. 469-470: Memorandum Robert Komer to Rostow, 30/11/1961; NAB PREM 11/4309: Telegram Foreign Office to Bermuda, no. 78, 22/12/1961. Zie ook: Doran, 'Toeing the Line,' 10-11; De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 316-317.

<sup>222</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 206, p. 469-470: Memorandum Robert Komer to Rostow, 30/11/1961.

<sup>223</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 411.

<sup>224</sup> Zie tevens: NAB PREM 11/4309: Telegram CRO to Canberra, no. 2939, 21/12/1961.

vooruit was, maar er bestond direct weer onenigheid over de vraag hoe die onderhandelingen een succes konden worden, en in hoeverre de VS zich er inhoudelijk mee moest bemoeien.

Die discussie was in veel opzichten een nieuwe herhaling van zetten tussen de NSC en het State Department. Deze werd uiteindelijk geheel in het voordeel van de NSC beslist, maar dat proces zou enkele maanden in beslag nemen. Tot in maart 1962 bleef het State Department zich verzetten tegen de stelling van NSC-ambtenaren als Komer dat

*'with the failure of our UN gambit, the time has come to take the gloves off, and adopt a frankly pro-Indonesian stance while there's still time to get some political capital out of it. We, the Dutch, and the Australians must face up to the fact that in time we'll have to accept Indo[nesian] hegemony over West Irian anyway and might as well roll with the punch.'*<sup>225</sup>

In december werd al wel duidelijk dat de interne discussie binnen het State Department aan het kantelen was. Na het afstemmen van de Brazzaville-resolutie namen Rusk en de ambtelijke top langzaam maar zeker afstand van de gedachte dat de kwestie opgelost kon worden middels VN-arbitrage. Maar dat betekende nog niet dat zij vonden dat Nederland en Australië nu gedwongen moesten worden om de overdracht van het gebied te slikken en te faciliteren. Zij hoopten nog steeds dat er “een” compromis mogelijk was. Dat er, zoals valt te lezen uit een door alle betrokken State Department-bureaus goedgekeurde memo van 17 december, een oplossing gevonden kon worden *'which will be politically and psychologically acceptable to the Dutch.'*<sup>226</sup>

Maar hoe die oplossing eruitzag, daarover bleef binnen het State Department onenigheid bestaan. Het basisidee waarbij Nederland zich met hulp van de VN gefaseerd zou terugtrekken, was alom aanvaard, maar hoe de fase tot aan de door Nederland (en Australië) gewenste volkstemming georganiseerd moest worden, was onderwerp van discussie. Het ging daarbij met name om de rol van Indonesië in die tussenfase. Hoe groot mocht die zijn? Hoe groot *kon* die zijn, in het licht van de andere desiderata in het spel: zelfbeschikking voor de Papoea's én Nederlandse en Australische coöperatie bij het vinden van een compromis?

In de context van deze interne discussie bestond er binnen het State Department de nodige sympathie voor het Britse idee om Nederland de formele soevereiniteit over het gebied aan Indonesië te laten overdragen, en het dagelijks bestuur aan de VN te geven, in ieder geval tot het moment waarop de Papoea's in staat waren om zich over hun toekomst uit te spreken. Het Foreign Office had dit voorstel begin december op gezag van onderminister Warner aan het State Department voorgelegd als mogelijke compromisoplossing (zie beneden).

Ondanks de positieve beoordeling schrokken de ambtenaren van het State Department – evenals hun collega's van het Foreign Office – er op dat moment nog voor terug om het plan formeel als mogelijke oplossing te presenteren in Jakarta en Den Haag. Een dergelijke interventie betekende een directe en inhoudelijke inmenging in een conflict, waarvan zij nog hoopten dat de rivaliserende partijen het uiteindelijk gezamenlijk konden oplossen.

Het was bovendien de vraag of de geesten in Den Haag en Jakarta al rijp waren voor een dergelijke oplossing dan wel directe inhoudelijke Amerikaanse of Britse “bemoeienis”. Voorzichtige, informele sondages bij de Nederlandse en Indonesische ambassades in Washington en Londen, in de eerste helft van december, leken op het tegendeel te duiden. Soekarno wilde er niets van weten en ook Luns reageerde negatief op dergelijke proefballonnetjes, wellicht omdat hij op dat moment nog hoopte om het kabinet-De Quay

---

<sup>225</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 206, p. 469-470: Memorandum Robert Komer to Rostow, 30/11/1961.

<sup>226</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 214, p. 486-489: annotatie bij: Memorandum From the Department of State Executive Secretary (Battle) to Bundy.

zover te krijgen om de kwestie eerst nog in de nieuwe dekolonisatiecommissie van de VN aan te kaarten.<sup>227</sup>

Desondanks bleef men binnen het State Department (alsmede het Foreign Office) de door de NSC gelaakte ‘hoop’ koesteren ‘*that somehow a mutually agreed upon solution [could] be found*’ – hoe die er ook uit mocht zien.<sup>228</sup>

De truc was volgens de meeste betrokken State Department-ambtenaren om beide partijen eerst maar eens samen aan tafel te krijgen. Er hoefde nog geen panklare oplossing gepresenteerd te worden. Als het eerste ijs maar gebroken werd, dan zou de rest wellicht vanzelf volgen. Grote kans dat redelijkheid en compromis dan alsnog triomfeerden. Wellicht dat Soekarno in ruil voor het inwilligen van zijn belangrijkste eis: formele erkenning van de Indonesische soevereiniteit door Nederland, dan alsnog – en mede gegeven de stemming in de VN – zou willen meewerken aan de realisatie van het belangrijkste Nederlandse en Australische desideratum: een valide zelfbeschikkingsrecht voor de Papoea’s.<sup>229</sup>

### *Averell Harriman en het “opschonen” van het State Department*

Ook de nieuwe onderminister voor Zuidoost-Azië, William Averell Harriman, dacht er aanvankelijk zo over; hij voelde in december ieder geval voor de Britse compromisoplossing.<sup>230</sup> De zeventigjarige Harriman, een vertrouweling van Kennedy, was in november door de president persoonlijk aangesteld als plaatsvervanger van Chester Bowles (die in de zomer nog de gesprekken met Nederland over de internationalisering van de kwestie had geleid).<sup>231</sup>

Harrimans aanstelling was onderdeel van een grote door de NSC en Kennedy geïnitieerde schoonmaak binnen het State Department en de CIA. De president en zijn naaste adviseurs waren in 1961 teleurgesteld geraakt over de in hun ogen veel te conservatieve en uitgebluste geest die beide overheidsinstellingen in zijn greep hield.

Niet alleen als visieloos te boek staande ambtenaren als Bowles moesten in november het veld ruimen. Ook hoge omes, zoals de baas van de CIA, oudgediende Allan Dulles, konden plaatsmaken voor energiekere en creatievere opvolgers die het beleid meer in lijn brachten met de proactieve *New Frontier*-instelling. Pikant detail: ook de naam van Dean Rusk verscheen op enig moment op de *hitlist*, maar Kennedy durfde het uiteindelijk niet aan om ook zijn minister te offeren.<sup>232</sup>

De *Thanksgiving Day Massacre*, zoals de ontslaggolf binnen de regering-Kennedy al snel werd genoemd, betekende per saldo een verlies voor Nederland (en Australië) in de Nieuw-Guineakwestie; Allan Dulles was een uitgesproken voorstander van voortdurende steun aan Nederland (en Australië) geweest. Ook de komst van Harriman naar het State Department is door veel auteurs aangemerkt als een verlies voor de Nederlandse (en Australische) zaak.<sup>233</sup> Zij baseren zich daarbij voornamelijk op de memoires van Howard Jones (de toenmalige Amerikaanse ambassadeur in Jakarta). Volgens Jones werd er na de

---

<sup>227</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 443, 448.

<sup>228</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 166, p. 364-366: Memorandum Johnson, 18/4/1961.

<sup>229</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 214, p. 486-489: Memorandum From the Department of State Executive Secretary (Battle) to Bundy. Zie ook: NIB/DB record 7300: Codebericht Van Roijen 889, 16/12/1961; record 7307: Codebericht Van Roijen 897 aan ministerie, 20/12/1961; record 7308: Codebericht Van Roijen 900 aan ministerie, 21/12/1961.

<sup>230</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 448.

<sup>231</sup> Jones, *Conflict and Confrontation*, 46-48.

<sup>232</sup> Hilsman, *To Move a Nation*, 50-53; Jones, *Conflict and Confrontation in South East Asia*, 46.

<sup>233</sup> Zie bijvoorbeeld: Koster, *Een verloren land*, 67-70; Van de Maar en Meijer, *Van Roijen*, 373-374; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 391; De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 334.

benoeming van Harriman binnen het departement eindelijk naar zijn analyse geluisterd en ingezet zette op een pro-Indonesische koers.<sup>234</sup>

Uit de Amerikaanse, Britse en Nederlandse archieven blijkt echter dat de zaak complexer was. Harriman zou concluderen dat “overdracht” de enige manier was om de Nieuw-Guineakwestie op te lossen, maar hij kwam naar alle waarschijnlijkheid pas in de loop van januari en februari 1962 tot die conclusie, na de slag bij Vlakke Hoek (zie beneden). Veel wijst erop dat hij, net als Rusk en Kennedy, en als betrekkelijke nieuweling op het dossier, aanvankelijk uitging van de uiteindelijke compromisbereidheid van beide partijen, waarbij ook de Nederlandse eisen een plek kregen.<sup>235</sup> In ieder geval wilde ook hij – tot ergernis van het NSC – die mogelijkheid eerst aftasten *voordat* de VS zijn handschoenen uitdeed en de kant van Indonesië koos.<sup>236</sup>

In die zin droeg Harriman ook bij aan een zekere *fighting spirit* en hoop in het Nederlandse kamp; een hoop dat Nederland nog “iets” substantieels uit het vuur van de onderhandelingen kon slepen (zie beneden).

### *Deterrent en steungarantie*

Het zou echter onjuist zijn om de opstelling van het State Department in de weken na het sneuvelen van de Brazzaville-resolutie geheel te verklaren vanuit (al dan niet ijdele) hoop. Op de achtergrond speelden ook nog andere motieven, die bijdroegen aan het “verzet” tegen de visie en voorstellen van het NSC om Nederland direct onder druk te gaan zetten om de Indonesische eisen in te willigen.

In de eerste plaats was er Rusks persoonlijke antipathie jegens de Indonesische president. Soekarno’s nieuwe dreigementen met geweld sterkten de minister in zijn conclusie dat overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea niet op basis van chantage tot stand mocht komen. Hij had er vrede mee als Nederland er aan de onderhandelingstafel zelf toe besloot – iets wat hij gegeven de ontwikkeling van het Nederlandse debat inmiddels zeer wel mogelijk achtte – maar daarbij moest alle schijn vermeden worden dat dit besluit onder druk van de VS tot stand was gekomen.

Het ging Rusk daarbij niet alleen om de Amerikaanse machtspositie in Azië – die zou immers schade lijden als bleek dat “dictators” als Soekarno de Amerikaanse politieke agenda konden bepalen – maar ook nog steeds om de Amerikaanse positie binnen de NAVO en de mogelijke reacties van de andere koloniale mogendheden. Om van die andere cruciale bondgenoot, Australië, nog maar te zwijgen.<sup>237</sup>

---

<sup>234</sup> Jones, *The Possible dream*, 187-188, 202-203.

<sup>235</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 214, p. 486-489: annotatie bij: Memorandum From the Department of State Executive Secretary (Battle) to Bundy; no. 216, p. 495-498: Memorandum of Conversation, 22/12/1961. Vergelijk: De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 337.

<sup>236</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 206, p. 469-470: Memorandum Robert Komer to Rostow, 30/11/1961. De irritatie over de opstelling van het State Department binnen de NSC blijkt ook uit de correspondentie die de NSC met de staf van president Kennedy onderhield. Zo schreef Johnson bijvoorbeeld op 8 december: ‘*Like every State Department paper that has been produced on West New Guinea, this one is terribly fuzzy on the subject of exactly what kind of solution we would like to see. Even more important, it contains no recognition whatsoever of the fact that negotiations can succeed, and can hold out some promise to the Indonesians of succeeding, only if we are prepared to use our influence with the Dutch to attempt to get them to negotiate seriously and to recognize that self-determination is not the final answer. I believe that the fundamental reason for this continuous fuzziness is our failure to recognize clearly that West New Guinea is ultimately going to go to Indonesia and that the real problem is to find a way to effect the transfer. The reasons for the fuzziness are complex, but they include the divisions within the Department, and the Secretary’s dislike for Sukarno and concern over Australian views.*’ (Bron: FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 207, p. 471: Memorandum Robert Johnson to Bundy, 8/12/1961.)

<sup>237</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 205, p. 462-463: Memorandum Bundy to Kennedy, 1/12/1961; no. 207, p. 471: Memorandum Robert Johnson to Bundy, 8/12/1961.

De vrees voor chantage was ook een belangrijke reden voor zowel Rusk als Harriman – en Kennedy zelf – om de deterrent in stand te houden. En tevens (en andermaal tegen het advies van de NSC in) om Soekarno in december opnieuw aan te sporen zich eveneens coöperatief op te stellen en te zoeken naar een compromis.<sup>238</sup>

Uit Amerikaanse en Britse stukken blijkt bovendien dat Rusk en Harriman – inderdaad: eveneens tot gruwel van de NSC – nog een morele verplichting voelden om Nederland niet in de steek te laten tegenover Indonesische agressie. Het vraagstuk was als gevolg van de Indiase invasie van Goa en Soekarno's laatste bevel weer boven aan de agenda komen te staan; Luns viste in december naar aanleiding daarvan, bij monde van ambassadeur Van Roijen, opnieuw naar een verduidelijking annex verzekering van enige Amerikaanse militair (-logistieke) steun bij Indonesische agressie.

Rusk en Harriman hielden echter andermaal de boot af, zonder evenwel de mogelijkheid geheel uit te sluiten. Harriman hield de kaarten het dichtst tegen de borst. Intern gaf hij aan dat het voor hem geen uitgemaakte zaak was dat Amerika Nederland tegenover Indonesische agressie aan zijn lot zou over laten.<sup>239</sup> Tegenover ambassadeur Van Roijen was hij suggestiever en zei hij dat eventuele Amerikaanse bijstand afhankelijk was van de omstandigheden en – indachtig Luns' traineren van dat moment (i.e. Luns geflirt met de nieuwe VN-dekolonisatiecommissie) – van Nederlandse soepelheid. Volgens het verslag van Van Roijen zei Harriman dat

'Veel zou afhangen van de omstandigheden waarin een eventuele agressie zou plaatsvinden. (...) Het zou veel verschil maken of een aanval plaatsvond terwijl besprekingen aan de gang waren waarin wij [i.e. Nederland, BS] ons alleszins redelijk getoond hadden, dan wel of een *head on collision* zou ontstaan doordat geen van beide partijen bereid was enigermate tegemoet te komen.'<sup>240</sup>

Rusk liet zich uit in dezelfde geest toen de Nederlandse ambassadeur hem eind december op de man af vroeg in hoeverre de regering-Kennedy nog bereid was om de garantie van Dulles uit 1958, meer in het bijzonder de destijds door Dulles feitelijk toegezegde logistieke steun, te honoreren. Rusk gaf praktisch hetzelfde antwoord als in april. Volgens het Amerikaanse verslag zei hij:

*'we could not give bilateral assurance; however, UN context was another matter. (...) Secretary concluded by saying he would wish to consider further question of what US would do in event Indonesian aggression before giving specific answers to Van Roijen's questions.'*<sup>241</sup>

### *Kennedy en het besluit om zo veel mogelijk neutraal te blijven*

De aanhoudende twist tussen State en NSC over de te volgen koers was een belangrijke reden waarom ook Kennedy bleef twijfelen om de kant van Indonesië te kiezen. Als president kon hij zo de knoop doorhakken, maar dat durfde hij in december nog niet. Intrinsiek leek hij inmiddels, zoals de Britse historicus Jones stelt, naar de NSC over te hellen. Maar de analyse van het State Department bleek nog krachtig genoeg om de definitieve beslissing voor zich uit te schuiven, en voorlopig nog voor het handhaven van de door Rusk voorgestelde voorzichtige koers te kiezen, in de hoop dat Nederland eenmaal aan de onderhandelingstafel zelf de noodzakelijke concessies zou doen.<sup>242</sup>

<sup>238</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 207, p. 471-473; Memorandum Johnson, 8/12/1961; no. 216, p. 495-498; Memorandum of Conversation, 22/12/1961.

<sup>239</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 426.

<sup>240</sup> NIB/DB record 7308: Codebericht Van Roijen 900 aan ministerie, 21/12/1961.

<sup>241</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 219, p. 502-503; Memorandum From Robert H. Johnson of the NSC Staff to the President's Deputy Special Assistant for NSA (Bundy), 4/1/1962 – noot 2.

<sup>242</sup> NAB FO 371/160009: record of a meeting, 22/12/1961.

Dat Kennedy twijfelde tussen de NSC en het State Department blijkt ook uit het feit dat hij eind december besloot om zijn jongere broer, minister van Justitie Robert Francis – ‘Bobby’ – Kennedy, in Jakarta en Den Haag poolshoogte te laten nemen. Robert was zijn vertrouwenspersoon, met wie hij vaak lastige kwesties en dilemma’s besprak. Robert zou in februari een wereldtour maken langs verschillende hoofdsteden, en die tour bood hem gelegenheid om in Jakarta en Den Haag als een soort derde, “neutrale” observator de situatie te peilen.<sup>243</sup> Zijn belangrijkste opdracht: uitvinden of de partijen daadwerkelijk voor Nieuw-Guinea wilden vechten.

Dat was een zaak die Kennedy inmiddels persoonlijk bezighield, temeer daar hij net als Rusk en Harriman een zekere verplichting voelde ten opzichte van Nederland. Uit opmerkingen die hij in december tegenover zijn Britse collega Macmillan maakte op de conferentie van Bermuda, blijkt eens temeer dat hij militaire steun aan Nederland nooit helemaal had uitgesloten (zie ook beneden). Zolang het om het beschermen van de Nederlandse positie op Nieuw-Guinea ging – dat wil zeggen van een gebied (en zijn (blanke) inwoners) dat formeel onderdeel was van een NAVO-land – was hij bereid om die mogelijkheid op tafel te houden.

Maar nu het kabinet-De Quay had aangegeven het gebied op te willen geven, was hij er anders over gaan denken. Voor het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea’s wilde Kennedy geen oorlog – en Amerikaanse levens – riskeren. Gegeven deze nieuwe situatie noemde hij het tegenover Macmillan zelfs ‘*a mistake*’ om nog bij eventuele gevechtshandelingen rond Nederlands Nieuw-Guinea betrokken te raken.<sup>244</sup>

Het probleem was echter dat het niet volledig aan Kennedy was om te bepalen of de kanonnen wel of niet zouden spreken. Kennedy kon dreigen: Indonesië met militair optreden, Nederland met het onthouden ervan; maar of er gevochten werd of niet, was uiteindelijk aan Soekarno en het kabinet-De Quay.

Het uitbreken van vijandigheden was hoe dan ook een probleem voor de VS: het was een blamage voor zowel zijn deterrent-politiek als imago van bewaker van vrede en veiligheid in de regio. Het viel ook te betwijfelen of de VS er buiten kon blijven. De druk om Nederland in ieder geval politiek en logistiek te steunen, zou groot zijn, en wellicht nog groter worden als bleek dat bijvoorbeeld de Sovjet-Unie Indonesië aanmoedigde of direct logistiek en materieel assisteerde. Daarmee werd dan een nieuwe stap op de escalatieschaal gezet, waarmee militaire interventie ook weer dichterbij kwam.

Daarom aan broer en vertrouweling Robert de opdracht om uit te vinden of Soekarno zijn dreigementen waar zou maken; en of Nederland wel tot het uiterste wilde gaan in het verdedigen van het zelfbeschikkingsrecht. Het antwoord op die vragen kon helpen bij het verder uitstippelen van de te volgen koers.

Roberts reizen waren gepland voor februari. Tot die tijd zou Kennedy in ieder geval op het State Department blijven varen. Concreet betekende dit dat er in december uiteindelijk drie besluiten werden genomen. In de eerste plaats moest het State Department zich inspannen om de gewenste Nederlands-Indonesische besprekingen op korte termijn van de grond te krijgen.

Om dat mogelijk te maken drong het State Department bij monde van Harriman in zowel Den Haag als Jakarta erop aan om de bekende precondities – een bonafide zelfbeschikkingsrecht voor de Papoea’s in het geval van Nederland; overdracht van

---

<sup>243</sup> Zie onder meer: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 439-440; Koster, *Een verloren land*, 82.

<sup>244</sup> NAB FO 371/160009: record of a meeting, 22/12/1961. Letterlijk zei Kennedy, volgens het Britse verslag: ‘*President Kennedy said that if, as it now appeared, the Dutch were not concerned to retain their position in West Irian, but only to find an honourable means of extricating themselves from it, it would be a mistake for the western powers to involve themselves in supporting the Dutch in military operations for the defence of Western Irian against an Indonesian attack.*’



soevereiniteit én bestuur in het geval van Indonesië – te laten vallen. Beide partijen konden hun eisen als doel handhaven, maar door het niet langer vooraf als absolute voorwaarde voor onderhandelingen te stellen, werden in ieder geval gesprekken mogelijk gemaakt, waarmee weer een kans werd gecreëerd om al pratend naar elkaar toe te groeien.

Ten tweede werd besloten dat de VS zich (voorlopig) niet met de onderhandelingen zelf zou bemoeien. Het was vooral het kabinet-De Quay dat een derde neutrale partij aan de onderhandelingstafel wilde. Binnen het kabinet, met name bij Luns, bestond er een zekere vrees dat Indonesië de onderhandelingen zou saboteren, om vervolgens te proberen de schuld daarvoor in Nederlandse schoenen te schuiven.

Het ging hier om de beeldvorming: Luns en het kabinet waren erop gebrand om de morele voorsprong die ze dankzij het plan-Luns op Indonesië hadden gekregen, te behouden. Die kon immers nog van pas komen als de kwestie op de een of andere manier toch weer voor de VN zou komen – bijvoorbeeld omdat de onderhandelingen spaak liepen, of omdat Indonesië naar de wapens greep. In dat licht was het van belang dat er een derde partij aanschoof, die eventuele valse beschuldigingen van Indonesische zijde kon tegenspreken. De Nederlandse voorkeur ging daarbij uit naar de VS, de enige echte arbiter in het veld (mede dankzij de deterrent).<sup>245</sup>

Maar Rusk en Kennedy pasten voor die eer. Zij wilden hun handen vrijhouden om te kunnen interveniëren op het moment en de manier die hun uitkwam. Toch bovenal in de hoop dat er niet geïntervenieerd *hoefde* te worden, en dat de beide partijen er samen uit konden komen. Rusk en Harriman hielpen het kabinet-De Quay wel met het inschakelen van een alternatief: de nieuwe secretaris-generaal van de VN, U Thant, bleek bereid om de gesprekken te begeleiden.<sup>246</sup>

Ten derde werd besloten om de kwestie met Groot-Brittannië te bespreken op de Amerikaans-Britse meerdaagse top van 20 tot 22 december te Bermuda. Nu de Amerikanen op onderhandelingen hadden ingezet, was het van extra belang om te weten waar de Britse regering, na Australië de derde belangrijkste speler in het westerse kamp, precies stond. Groot-Brittannië had altijd voor de Nederlands-Australische zaak gepleit. Maar het was inmiddels ook duidelijk dat de Britse mening aan het schuiven was.

Als de VS zich kon verzekeren van Britse steun voor een oplossing via directe onderhandelingen, werd het voor een stuk gemakkelijker om, als dat nodig zou blijken, druk op Nederland uit te oefenen om “een” oplossing te vinden. In ieder geval zou Britse assistentie zeer welkom zijn in het bewerken van die andere belanghebbende in de kwestie en felle tegenstander van onderhandelingen *an sich*: Australië.<sup>247</sup>

## DE BERMUDA-CONFERENTIE

De meerdaagse Amerikaans-Britse top te Bermuda ging met name over de kwesties Berlijn en Laos. Nieuw-Guinea figureerde in de marge. De gesprekken waren kort, maar informatief. Op 21 december spraken de ministers van Buitenlands Zaken Rusk en Home over de kwestie. Een dag later deden zij dat nog een keer in het bijzijn van Kennedy en Macmillan.

Voor zover dat nog nodig was, bevestigden de Amerikaanse en Britse regeringsleiders elkaars conclusie dat onderhandelingen de enig overgebleven manier waren om de kwestie snel en vreedzaam te liquideren. ‘*The right course,*’ zo luidde het voornemen van beide

---

<sup>245</sup> Koster, *Een verloren land*, 89-90; Kersten, *Luns*, 309; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 422.

<sup>246</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 216, p. 495-498: Memorandum of Conversation, 22/12/1961; no. 217, p. 498-499: Memorandum Robert Komer to Bundy, 27/12/1961.

<sup>247</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 214, p. 486-489: annotatie bij: Memorandum From the Department of State Executive Secretary (Battle) to Bundy.

partijen '[was] to do everything possible to prevent the outbreak of hostilities. En, indien nodig: 'to persuade the Dutch Government to accept some arrangement which, whether through mediation or otherwise, would enable them to extricate themselves from their present position.'<sup>248</sup>

De vraag hoe het kabinet-De Quay Nederland het beste in die richting te duwen was, bleef echter in het midden hangen. Het ging bij dit punt bovendien vooral om het optreden en de positie van Luns. Mede op basis van de contacten met Bernhard, Oltmans, de Nederlandse ambassadeur Van Roijen en – via de Amerikaanse ambassade in Den Haag – de PvdA, werd Luns inmiddels in zowel Washington als Londen (terecht) gezien als de kritieke factor aan Nederlandse kant; de man die een snelle oplossing kon op- of zelfs tegenhouden.<sup>249</sup>

Kennedy, Macmillan, Home en Rusk filosofeerden vervolgens over de mogelijkheid om hem politiek buiten spel te zetten. Gegeven de evolutie van het Nederlandse front leek een compromis met Indonesië dan binnen handbereik. De grote vraag was: hoe konden zij om Luns heen? Konden zij achter zijn rug om bijvoorbeeld De Quay of Zijlstra benaderen, of anders druk uitoefenen op de Nederlandse regering via de groep-Rijkens of andere elementen binnen het Nederlandse bedrijfsleven? Besloten werd om beide manieren te onderzoeken – in ieder geval alvast intern, op het State Department en Foreign Office.<sup>250</sup>

In de dagen daarna zouden Rusk en Home echter concluderen dat er voorlopig niets tegen Luns ondernomen moest worden. Althans niet direct. De belangrijkste reden: het kabinet-De Quay gaf daags na de Bermuda-conferentie uit zichzelf al aan bereid te zijn om op korte termijn gesprekken met Indonesië te beginnen; en ook, zoals de Amerikanen geopperd hadden, zonder voorwaarden vooraf (Zie beneden).<sup>251</sup> Daarmee leek het alsof Luns intern al tot de orde was geroepen door zijn collega's.

Dat nam niet weg dat de Amerikanen, veel meer dan de Britten, vanaf december contact probeerden te leggen met tegenstanders van Luns in het Nederlandse kamp. Hun belangrijkste troef was de Nederlandse ambassadeur in Washington, Herman van Roijen, die inmiddels aan zijn Amerikaanse collega's te kennen had gegeven dat hij persoonlijk een voorstander was van een snelle liquidatie van de kwestie. Van Van Roijen was zelfs bekend dat hij geen schroom had om de Papoea's aan Soekarno over te dragen, mits daar een goede tegenprestatie tegenoverstond, zoals de terugkeer van de Nederlandse economische invloed in Indonesië.<sup>252</sup> Van Roijen werd zo het kanaal waarlangs verschillende hoge ambtenaren van

---

<sup>248</sup> NAB FO 371/160009: record of a meeting, 22/12/1961.

<sup>249</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 215, p. 490-494: Memorandum From Robert Johnson to Bundy, 18/12/1961.

<sup>250</sup> NAB FO 371/160009: record of a meeting, 22/12/1961.

<sup>251</sup> Daarnaast hadden zowel Home als Rusk serieuze bedenkingen om Luns te passeren. Dit had onder meer te maken met de – internationaal gezien – unieke organisatie van de Nederlandse regering, waarbij niet de premier (of de president), maar de afzonderlijke ministers de ultieme zeggenschap hadden over hun portefeuille; de Nederlandse regering was met andere woorden een verzameling premiers en presidenten, met de "premier" als primus inter pares en groepsmanager. Dat betekende dat het voor De Quay veel lastiger was om Luns te overrulen, dan het bijvoorbeeld voor Kennedy was om Rusk zijn plaats te wijzen.

Dat kon alleen als De Quay de steun had van een meerderheid binnen de raad. Maar gegeven het feit dat een Nederlands kabinet per definitie een coalitiekabinet was, dreigde op de achtergrond al snel een kabinetscrisis als hij zou proberen om ministers van andere partijen tegen hem in stelling te brengen. Een mogelijke val van het kabinet en de noodzaak om nieuwe verkiezingen uit te schrijven, waren wel het laatste waar de Amerikanen en Britten op zaten te wachten: dat betekende immers dat Nederlands-Indonesische onderhandelingen voor de eerst komende maanden van de baan waren.

Dan was er nog het simpele feit dat Luns op veel andere dossiers – Europese Integratie, de kwestie-Berlijn – een belangrijke bondgenoot was van Amerika en Groot-Brittannië. Luns passeren in de kwestie Nieuw-Guinea zou hem, zoals op het Foreign Office gesteld werd, zeker niet coöperatiever maken in die andere, evenzeer urgente zaken. Tot slot hadden Rusk en zeker Home er ook moeite mee om achter de rug van collega Luns om te handelen. Daarmee werd ook een *gentlemen's code* geschonden, en dat was iets waar beide persoonlijk moeite mee hadden. Bron: Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 435.

<sup>252</sup> Zie hiervoor: NA, Archief Joseph Luns, inv.nr. 675: Brief Herman van Roijen aan Luns, 23/1/1958.

het State Department vanaf december, heel voorzichtig, het Nederlandse debat probeerden te beïnvloeden (zie beneden). In hoeverre Rusk daaraan zijn medewerking gaf, is echter niet duidelijk.

Terug naar de gesprekken in Bermuda: Een andere belangrijke vraag die op de top wel direct getackeld kon worden, was de vraag hoe Australië aangepakt moesten worden. Met haar krachtige pleidooi vóór de terugkeer naar de status quo en tégen het opstarten van Nederlands-Indonesische onderhandelingen, was de regering-Menzies op dat moment een grotere zorg voor de Amerikanen en Britten dan het (bezijden Luns) meer ontvankelijk geachte kabinet-De Quay.<sup>253</sup> Temeer daar haar opstelling Luns weer kon stimuleren om het begin van onderhandelingen, of de onderhandelingen zelf, te frustreren.

Macmillan, Rusk, Home en Kennedy besloten daarom om de regering-Menzies gezamenlijk onder druk te zetten om in ieder geval haar verzet tegen het op gang brengen van Nederlands-Indonesische gesprekken te staken. En tevens om af te zien van *'offering to support the Dutch in resisting any Indonesian attack on this territory'*, aangezien dergelijke gestes de Nederlandse (lees: Luns) bereidheid om een compromis te zoeken enkel konden beperken.<sup>254</sup>

Tot slot spraken de Amerikaanse en Britse bewindslieden ook over de steungaranties, meer in het bijzonder wat zij Nederland nu precies hadden toegezegd. Kennedy en Rusk gaven aan dat zij – in de woorden van Rusk – *'had not told the Dutch what they would do if the Indonesians attacked.'* Kennedy voegde daar voor de duidelijkheid aan toe dat *'the present Administration (...) had accepted no commitment to help the Dutch, even by logistic support, to resist an attack; and they would not wish to become involved in any new commitments of this kind.'* En tevens dat hij het *'a mistake'* achtte om nog bij vijandelijkheden betrokken te raken nu, *'as it (...) appeared, the Dutch were not concerned to retain their position in West Irian, but only to find an honorable means of extricating themselves from it.'*<sup>255</sup>

Macmillan en Home gaven allebei te kennen er praktisch net zo over te denken. Groot-Brittannië *'had a long standing obligation to give logistic support (...) if West Irian was attacked,'* aldus Macmillan. Maar hij voegde daaraan toe dat *'we should be sorry to have to do this.'*<sup>256</sup>

## GROOT-BRITTANNIË: STAP TERUG UIT DIPLOMATIEKE VUURLINIE

De Bermuda-conferentie leerde de regering-Kennedy dat Groot-Brittannië geen obstakel meer zou vormen bij het zoeken naar een oplossing van de Nieuw-Guineakwestie – wat die oplossing ook precies behelzen mocht. Voor de Britse regering was de conferentie misschien nog wel belangrijker.

De conferentie kan – achteraf – aangemerkt worden als het keerpunt van de Britse Nieuw-Guineapolitiek: vanaf december 1961 trok de regering-Macmillan langzaam maar zeker haar handen af van de kwestie. De gesprekken met Kennedy en Rusk leerden Macmillan, Home en hun belangrijkste ambtelijke adviseurs dat de Amerikanen, als het erop

---

<sup>253</sup> **Zie voor de VS:** FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 206, p. 469-470: Memorandum Robert Komer to Rostow, 30/11/1961. **Voor Groot-Brittannië:** NAB PREM 11/4309: Telegram Foreign Office to Bermuda, no. 78, 22/12/1961; Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 426-427, 444-445; Doran, 'Toeing the Line,' 10-11.

<sup>254</sup> NAB FO 371/160009: record of a meeting, 22/12/1961. Zie ook: Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 435.

<sup>255</sup> NAB FO 371/160009: record of a meeting, 22/12/1961.

<sup>256</sup> NAB PREM 11/3782: note of a Conversation, 21/12/1961; FO 371/160009: record of a meeting, 22/12/1961. Zie ook: Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 433-434; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 607.

aankwam, als scheidrechter zouden optreden tussen Nederland en Indonesië, al was het maar omdat Soekarno en het kabinet-De Quay daar zelf op aandrongen. Het gaf Groot-Brittannië de kans om uit de directe diplomatieke vuurlinie te stappen, en plaats te nemen naast Frankrijk, België, Portugal in de tweede lijn.<sup>257</sup> Het was een logische stap, gegeven de ontwikkeling die het Britse denken sinds de zomer had doorgemaakt en waarbij, met name binnen het Foreign Office, de idee had post gevat dat Nederland en Indonesië de kwestie het beste middels onderlinge gesprekken zouden kunnen oplossen.

Niettemin bleef de kwestie ook na december een Britse zorg, alleen al omdat de veiligheid van Commonwealth-partner Australië in het geding was. Daarnaast was er natuurlijk nog de deterrent en de Britse steungarantie. Of liever gezegd: de vraag of Groot-Brittannië deze nog wel gestand moest doen. Ten derde bleef ook een zekere zorg om de toekomst van de Papoea's een rol spelen in het Britse denken.

Om met het laatste punt te beginnen: Voor wat betreft de toekomst van Nieuw-Guinea bleef er binnen de regering-Macmillan – net als op het State Department – hoop bestaan dat Nederland en Indonesië alsnog gezamenlijk een compromis zouden vinden. Voor de meeste betrokken Britse beleidsmakers hield dat compromis ook rekening met de Papoea's en de mogelijkheid dat westelijk Nieuw-Guinea zich op termijn alsnog (formeel) van Indonesië kon afscheiden. Temeer daar die mogelijkheid ook de zorgen van Australië adresseerde, of in ieder geval tegemoetkwam.<sup>258</sup>

Dit was ook de reden waarom onderminister Fred Warner begin december met het State Department contact had opgenomen over het Britse compromisvoorstel, waarbij Indonesië de formele soevereiniteit en de VN het dagelijks bestuur van Nederland zou overnemen.<sup>259</sup> De Britten wilden het zelf niet voorleggen. Binnen het Foreign Office bestond er een nog grotere weerzin dan op het State Department om direct betrokken te raken bij de onderhandelingen.<sup>260</sup>

Home en zijn ambtenaren vreesden dat als de onderhandelingen alsnog mislukten, Groot-Brittannië wellicht ook de eerste aangewezen zou zijn om tussen beide te komen als het vervolgens tot gevechten kwam. Gegeven de gevoelde verplichting om Nederland dan in ieder geval logistieke steun te geven, betekende dit dat Groot-Brittannië mogelijk (indirect) bij gevechtshandelingen betrokken kon raken – iets wat Macmillan, zoals hij op de Bermuda-conferentie bekende, *'was sorry to have to do.'*

De Britse premier verwoordde daarmee een breed levend gevoel binnen zijn regering; de morele verplichting om Nederland op een of andere manier te steunen tegen Indonesische agressie werd door de meeste betrokken ambtenaren en ministers eind 1961 gevoeld als een molensteen om de nek. Zij hadden altijd geworsteld met de steungarantie die voormalig minister van Buitenlandse Zaken Selwyn Lloyd Nederland in 1959 namens het eerste kabinet-Macmillan had gegeven. Deze behelsde immers niet alleen logistieke steun, maar liet tevens de deur naar militaire bijstand op een kier (zie hoofdstuk 5). De garantie was echter geformuleerd onder omstandigheden en in een context die inmiddels haast onherkenbaar veranderd waren. De wereld van eind 1961, meer in het bijzonder de koloniale kwestie en de Britse stellingname daarin, leek als gevolg van de *scramble out of Africa* in het geheel niet meer op die van begin 1959.

Binnen het Britse kabinet (meer in het bijzonder Macmillan en Home) en de belangrijkste betrokken departementen en bureaus (het South East Asia Desk van het Foreign Office en het Commonwealth Relations Office, alsmede het secretariaat van premier

---

<sup>257</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 414, 448-449.

<sup>258</sup> NAB PREM 11/4309: Telegram CRO to Canberra, no. 2939, 21/12/1961. Zie ook: Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 427, 429-430, 442-443, 447, 451, 463; Doran, *Toeing the Line*, 12.

<sup>259</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 443, 448.

<sup>260</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 443, 449.

Macmillan) bestond er inmiddels duidelijk overeenstemming dat eventuele Britse assistentie – als die al gegeven zou worden – beperkt moest blijven tot logistieke steun. In de praktijk zou dit vooral neerkomen om het bijtanken en repareren van Nederlandse oorlogsschepen in Singapore. De mogelijkheid dat Groot-Brittannië troepen zou sturen – iets wat Lloyd in 1959 niet geheel had willen uitsluiten – werd niet langer meer overwogen.<sup>261</sup>

Dat nam niet weg dat ook het geven van logistieke steun grote nadelige gevolgen zou hebben: voor de Britse en bijgevolg westerse positie in Indonesië, en de omliggende landen. De Sovjet-Unie en de PKI zouden het direct aangrijpen om hun invloed in het land te vergroten; ook zouden er onherroepelijk repercussies volgen tegen de Britse bedrijven in Indonesië. Verder waren er felle reacties te verwachten van de bevolking in voor Groot-Brittannië en het Westen cruciale landen en gebieden als Maleisië en Singapore.<sup>262</sup> Voorts was er nog de praktische vraag of de Britse regering Nederland wel effectief terzijde kon staan, gegeven de te verwachten problemen met het havenpersoneel in Singapore. Die kwestie hing sinds 1960 boven de markt en was nog steeds niet opgelost (zie hoofdstuk 6).<sup>263</sup>

De optelsom van deze bezwaren was voor belangrijke ambtenaren als onderminister Warner en de Britse ambassadeur in Indonesië Leslie Fry reden om voor te stellen dat Groot-Brittannië zijn steungarantie aan Nederland maar moest intrekken. Het had volgens hen geen zin meer om het kabinet-De Quay hoop te geven op een steun die in de praktijk wellicht weinig voor zou stellen. Bovendien: een stuntelige of ronduit problematische logistieke assistentie als gevolg van de te verwachten problemen met het havenpersoneel in Singapore, kon in Azië worden opgevat als een brevet van onvermogen, met alle gevolgen van dien voor het Britse (militaire) prestige en de Britse machtspositie in de regio.<sup>264</sup>

Het was een analyse waar Home en Macmillan het in hun hart wellicht mee eens waren, maar ze durfden het niet aan om het advies op te volgen. Binnen het Foreign Office en Common Wealth Relations Office klonken nog andere geluiden, en die wogen voor hen zwaar genoeg om een definitief besluit over het wel of niet intrekken van de Britse steungarantie uit te stellen. In de eerste plaats was er nog steeds de gevoelde morele verplichting, zoals Macmillan tijdens de Bermuda-conferentie te kennen gaf. Ten tweede werd er van verschillende kanten andermaal gewezen op het gevaar van precedentschepping: de mogelijkheid dat Soekarno door succes in de Nieuw-Guineakwestie geïnspireerd werd om andere gebieden op te eisen – waaronder Borneo, Sarawak of Australisch Nieuw-Guinea.<sup>265</sup>

Wellicht de belangrijkste reden om de mogelijkheid van Britse logistieke steun nog niet van tafel te halen, had te maken met de Britse poging om lid te worden van de EEG. De regering-Macmillan had zich in 1961 formeel kandidaat gesteld, en binnen de EEG-leden was Nederland de belangrijkste voorvechter van Britse deelname.<sup>266</sup> In de loop van 1961 had Luns al laten doorschemeren dat gebrek aan Britse steun op het Nieuw-Guineadossier gevolgen kon hebben voor de Nederlandse inzet voor het Britse EEG-lidmaatschap; als Groot-Brittannië

---

<sup>261</sup> NAB CAB/129/107: Memo by the Secretary of Foreign Affairs – ‘Assistance for the Netherlands Government in the event of an Indonesian Attack on West New Guinea,’ 29/12/1961; PREM 11/4309: Memo A. Acland to P.F. de Zelueta, 18/12/1961; Memo P. de Zelueta to A.A. Acland, 19/12/1961. Vergelijk: Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 459-460.

<sup>262</sup> NAB PREM 11/4309: Minute W. Geraghty ‘Assistance to the Netherlands Government in the Event of an Indonesian Attack on West New Guinea’, 2/1/1962; Telegram CRO to Canberra, no. 32, 5/1/1961; Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 436-439; 458-461, 481.

<sup>263</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 436-439.

<sup>264</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 458-460.

<sup>265</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 437.

<sup>266</sup> Segers, *Reis naar het Continent*, 144-151.

Nederland in Azië in de steek liet, zou Nederland misschien wel zijn veto uitspreken over Britse toetreding.<sup>267</sup>

Het was een halfzachte dreiging, omdat Nederland in Luns' ogen minstens zoveel belang had bij een Britse toetreding tot de EEG als Groot-Brittannië zelf, maar Macmillan en Home namen hem niettemin serieus. In ieder geval serieus genoeg om de steungarantie voorlopig op tafel te houden en een directe confrontatie met Luns op dit voor Nederland essentiële punt uit de weg te gaan.<sup>268</sup>

De Britse omzichtigheid voorkwam echter niet dat er in december en januari op dit punt de nodige wrijving ontstond met Luns en de Nederlandse ambassadeur in Londen, Bentinck. Zeker na Goa en de nieuwe Indonesische dreigementen wilde Luns weten wat hij van de Britse regering mocht verwachten als er rond Nieuw-Guinea gevechten uitbraken. Ambassadeur Bentinck bracht de kwestie in december 1961 en januari 1962 herhaaldelijk ter sprake, maar kreeg enkel ontwijkende antwoorden.

Uiteindelijk concludeerde Bentinck gefrusteerd dat de Britse opstelling bij een aanval op zijn best onzeker bleef.<sup>269</sup> Het was voor Luns reden om nog maar eens met Nederlandse represailles te dreigen op het dossier van de Europese Integratie.<sup>270</sup> En om zich vanaf dat moment vooral op de VS te richten waar het de eventuele bondgenootschappelijke logistieke en militaire bijstand tegen Indonesië betrof.

#### AUSTRALIË: NOODGEDWONGEN MEEBUIGEN

Van alle direct betrokken westerse landen had Australië de meeste moeite met de manier waarop de Nieuw-Guineakwestie zich vanaf december ontwikkelde. Het merendeel van de Australische politici en publieke opinie zag met lede ogen aan hoe het Nederlandse debat zich ontwikkelde en het kabinet-De Quay besloot om met Soekarno te gaan onderhandelen *zonder voorwaarden vooraf*, zoals de Amerikaanse en Britse regering graag wilden.

De grote Australische angst leek in december 1961 zo ineens een stuk dichterbij te komen: een politiek instabiel en onbetrouwbaar Indonesië dat de helft van bastion Nieuw-Guinea in handen kreeg. Het betekende, zoals de auteurs Catley en Dugis stellen, het feitelijke echec van de Australische Nieuw-Guineapolitiek.<sup>271</sup> Volgens de Nederlandse ambassadeur in Canberra, Jacob de Beus, heerste er in Canberra het gevoel dat Nederland de handdoek in de ring gooide; 'dat wat zich thans verder afspeelde nog slechts een achterhoedegevecht was in een in wezen reeds verloren strijd.'<sup>272</sup>

Pers en politiek reageerden gefrustreerd. Zoals we hebben gezien, pleitte de regering-Menzies in Londen en Washington in december tevergeefs voor een terugkeer naar de status quo, vaak bij monde van Menzies persoonlijk. Nederland mocht in ieder geval onder geen beding door zijn bondgenoten gedwongen worden om met Soekarno te gaan onderhandelen, aldus Menzies. Sommige Australische diplomaten gingen zelfs zo ver om tegenover hun Amerikaanse collega's te suggereren dat Australië de VS zou steunen in 'a shooting war' als

---

<sup>267</sup> Hans Nijenhuis, 'De Nederlandse tactiek in de onderhandelingen over een Europese politieke unie (1960-1962): Nee tegen De Gaulle!', in: *Internationale Spectator*, XLI, nr 1, januari 1987, 44.

<sup>268</sup> NAB, PREM 11/4309: Lord Home to P.M., 28/12/1961; Minute W. Geraghty 'Assistance to the Netherlands Government in the Event of an Indonesian Attack on West New Guinea', 2/2/1962.

<sup>269</sup> NIB/DB record 7917 – noot; record 7306: Codebericht Bentinck 628 aan ministerie, 21/12/1961; record 7917: Codebericht Bentinck 7 aan ministerie, 5/1/1962; record 7040: Codebericht Bentinck 20 aan ministerie, 10/1/1962; record 7041: Codebericht Bentinck 22 aan ministerie, 16/1/1962.

<sup>270</sup> NIB/DB record 7354: Codebericht Bentinck aan ministerie, 24/1/1962.

<sup>271</sup> Catley en Dugis, *Australian Indonesian Relations Since 1945*, 24.

<sup>272</sup> De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 322 (citaat), 323.

Indonesië een terugkeer naar de status quo met geweld beantwoordde.<sup>273</sup> Menzies dreigde op zijn beurt – naar verluid ‘buiten zichzelf van woede’ – de Indonesische ambassadeur in Canberra met militair ingrijpen als Soekarno zijn dreigementen van 19 december waar maakte en Nederlands Nieuw-Guinea aanviel.<sup>274</sup>

Ook de Australische oppositie liet zich niet onbetuigd. Labor- en oppositieleider Arthur Calwell trok begin januari 1962 maar weer eens de in Canberra uitgesloten vergelijking tussen Soekarno en Hitler, waarschuwend dat ‘*not only Australian New Guinea but the new state of Malaysia, particularly British Borneo and Sarawak which are part of it, will also be coveted by Dr. Sukarno on some pretext or other.*’ Vervolgens riep hij de regering-Menzies op om de Australische troepen gelegerd in Maleisië terug te trekken om de grenzen van Australisch Nieuw-Guinea te versterken.<sup>275</sup>

De frustraties illustreerden ook de Australische machteloosheid. Wat kon Australië nog doen om het tij te keren? Het antwoord was even simpel als dodelijk: niets. De Australische Nieuw-Guineapolitiek was sinds 1951 een tweesporenbeleid, gericht op het handhaven van de Nederlandse presentie in westelijk Nieuw-Guinea én het behoud van goede betrekkingen met Indonesië. Daarbij hadden drie achtereenvolgende kabinetten Menzies gebruik kunnen maken van de Nederlandse vastberadenheid en de door de VS en Groot-Brittannië gedragen deterrent.

Die combinatie vormde een soort scherm rond de behoudende en, ten opzichte van grote buur Indonesië, ronduit vijandige Nieuw-Guineapolitiek. Maar nu zowel het kabinet-De Quay als de Amerikaanse en Britse regering te kennen hadden gegeven dat zij – ondanks de breed gedragen angst en weerzin in Australië – naar een spoedige oplossing van de kwestie streefden in samenwerking met Soekarno, zat er weinig anders op dan meebuigen; het was de enige manier om dat andere beleidsspoor – goede betrekkingen met Indonesië – te redden.

Op Amerikaans en Brits aansporen maakte de regering-Menzies op 30 december, en bij monde van de nieuwe minister van Buitenlandse Zaken Barwick, in Den Haag bekend, dat ook zij inmiddels voorstander was van onderhandelingen zonder voorwaarden vooraf.<sup>276</sup> Of dit ook betekende dat Australië Nederland niet langer hulp zou bieden als er vijandelijkheden uitbraken, liet Barwick in het midden.

Hij maakte Luns via de Nederlandse ambassade in Canberra in de daaropvolgende weken echter (conform het Amerikaans-Britse op de conferentie van Bermuda geformuleerde advies) duidelijk dat, ondanks de recente krachtige waarschuwingen aan Indonesië, de kans klein was dat de Australische regering dergelijke assistentie zou verlenen. De strategische implicaties voor het Westen, Australië in het bijzonder, waren simpelweg te groot.<sup>277</sup>

### *Barwick*

Verschillende historici die de omslag van de Australische Nieuw-Guineapolitiek in december en januari 1961 hebben geanalyseerd, wijzen daarbij op het belang van de persoon van Barwick. Zijn benoeming tot (volwaardig) minister na de verkiezingen van december 1961 (die opnieuw door de Liberalen van Menzies gewonnen werden) geldt als een katalysator voor de Australische koerswijziging. Zoals reeds gesteld was Barwick de belangrijkste politicus van een kleine doch groeiende minderheid binnen het Australische krachtenveld, die vond dat

---

<sup>273</sup> Catley en Dugis, *Australian Indonesian Relations Since 1945*, 158 – tevens: noot 100, p. 172.

<sup>274</sup> De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 322 (citaat), 316-317.

<sup>275</sup> Adil, *Australia's Relations With Indonesia 1945-1962*, 161.

<sup>276</sup> Hiroyuki Umetsu, ‘Australia’s Actions towards Accepting Indonesian Control of Netherlands New Guinea,’ in: *The Journal of Pacific History*, Vol. 41, no. 1 (June 2001) 41-47; De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 317.

<sup>277</sup> De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 317-330.

Australië onverbloemd voor overdracht van Westelijk Nieuw-Guinea aan Indonesië moest kiezen.<sup>278</sup>

De ontwikkeling van het Nederlandse debat en de verzoeken van de Britse en Amerikaanse regering om het verzet tegen Nederlands-Indonesische onderhandelingen te staken, kwamen voor Barwick en zijn ambtelijke en politieke geestverwanten als het spreekwoordelijke geschenk uit de hemel. Het gaf hem samen met zijn nieuwe autoriteit de *leverage* die nodig was om het Australische schip van staat te keren.<sup>279</sup>

In zijn pleidooi voor verandering kon hij zich tegenover sceptische en gezaghebbende politici als Menzies en Hasluck bovendien beroepen op de analyse van de Australische Chiefs of Staff, die eind december naar aanleiding van de kwestie-Goa concludeerden dat een Indonesische machtsovername in westelijk Nieuw-Guinea niet de strategische ramp was waarvoor velen haar hielden. Zij achtten het Indonesische leger bij nadere bestudering van zijn capaciteiten niet in staat om ook het Oostelijk deel van het eiland te veroveren, zeker niet als Australië met alle middelen weerstand bood. Daarbij mocht men er volgens de Chiefs of Staff vanuit gaan dat Australië kon rekenen op bijstand van de ANZUS-partners (de VS en Nieuw-Zeeland) als Indonesië zou proberen om ook Australisch Nieuw-Guinea te annexeren.<sup>280</sup>

Dergelijke geluiden droegen ertoe bij dat Barwick van Menzies – ‘*do be careful [Garfield]*’ – de ruimte kreeg om de Australische Nieuw-Guineapolitiek om te buigen in feitelijk pro-Indonesische richting. Vanaf eind december begon hij met het behoedzaam bewerken van het kabinet-De Quay (lees: Luns); vanaf medio januari richtte hij zich ook op de Australische politiek en publieke opinie.<sup>281</sup>

Barwicks voorzichtige boodschap dat Australië zich moest neerleggen bij de uitkomst van de voorziene Nederlands-Indonesische onderhandelingen – wat deze ook mocht behelzen – oogstte vanwege de verhitte gemoederen aanvankelijk de nodige kritiek op het thuisfront. Maar het simpele feit dat er geen alternatieven waren, zorgde ervoor dat pers en parlement, inclusief de oppositie, meebogen en zich in de loop van het voorjaar langzaam maar zeker neerlegden bij de mogelijkheid dat Westelijk Nieuw-Guinea op zeer korte termijn volledig in handen kwam van Indonesië (zie beneden).<sup>282</sup>

## FRANKRIJK, BELGIË EN PORTUGAL

Tot slot nog een enkel woord over de Franse, Belgische en Portugese opstelling en meningsvorming in deze fase. Zeker is dat de ontwikkelingen met interesse gevolgd werden in Parijs, Brussel en Lissabon. Maar andermaal is de papieren weerslag beperkt. Het beste dat er gezegd kan worden, is dat de betrokken beleidsmakers de ontwikkelingen afwachtten, in de wetenschap dat het op dat moment niet aan hen was om zich met de gang van zaken te bemoeien.

Voor zover is na te gaan op basis van de hier bestudeerde archieven heeft geen van de drie regeringen geprobeerd om de Nederlandse, Britse of Amerikaanse stellingname in december te beïnvloeden. Dat betekende echter niet dat zij uitgespeeld waren, zoals we zullen

---

<sup>278</sup> Zie bijvoorbeeld: Adil, *Australia's Relations With Indonesia 1945-1962*, 158; De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 317-330; Catley en Dugis, *Australian Indonesian Relations Since 1945*, 26-27; Doran, 'Toing the Line,' 5-18; Umetsu, 'Australia's Actions towards Accepting Indonesian Control,' 32-47.

<sup>279</sup> De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 322.

<sup>280</sup> Adil, *Australia's Relations With Indonesia 1945-1962*, 159.

<sup>281</sup> De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 321-325.

<sup>282</sup> Adil, *Australia's Relations With Indonesia 1945-1962*, 159-161; Catley en Dugis, *Australian Indonesian Relations Since 1945*, 25-27.



zien. In maart en april bleek er vooral voor Frankrijk en Portugal nog een cruciale rol weggelegd bij het versterken van de Nederlandse onderhandelingspositie (zie beneden).

## NEDERLAND: UITGANGSPOSITIE ONDERHANDELINGEN

De hoop die er binnen de regering-Kennedy en regering-Macmillan heerste dat er nog een compromis tot stand gebracht kon worden, en het feit dat zij beide zowel de deterrent als de steungarantie aan Nederland – wat die uiteindelijk in de praktijk ook behelzen zou – op tafel hielden, zijn belangrijke achtergronden voor de discussies en besluitvorming in Den Haag in december 1961 en januari en februari 1962.

Deze factoren helpen bijvoorbeeld verklaren waarom het kabinet-De Quay, ondanks de duidelijk kerende kansen, voorlopig bleef inzetten op de realisatie van een bona fide zelfbeschikkingsrecht voor de Papoea's. Het voornemen was andermaal meer een weerspiegeling van een breder westers denken en verwachtingspatroon, dan een uiting van vermeende subjectief-psychologische factoren als de overschatting van de kansen van dat beleidsdoel – meer in het bijzonder de bereidheid van de bondgenoten om dat recht serieus te nemen – of de door koloniaal ressentiment gekleurde afkeer van de persoon van Soekarno.<sup>283</sup>

Het was dit bredere verwachtingspatroon, in combinatie met de binnenlandse druk én de dominerende opinie in de ministerraad dat haast geboden was, die het kabinet in december deed instemmen met het Amerikaanse voorstel om de Indonesische erkenning van het zelfbeschikkingsrecht als *pre-conditie* voor het *begin* van onderhandelingen te laten vallen. Het feit dat de regering-Kennedy bij monde van Harriman akkoord ging met de nadrukkelijke stipulatie van het kabinet-De Quay dat het 't zelfbeschikkingsrecht als *uitgangspunt en feitelijk doel* handhaafde, en zelfs toezei Nederland daarin te steunen, waren belangrijke additionele prikkels om het besluit te nemen. En tevens om een zekere hoop te houden op succes (zie beneden).<sup>284</sup>

Daarbij moet direct gezegd worden dat die hoop en verwachting niet bijster groot waren, noch in het kabinet, noch in de Kamer, noch in de media. De heersende stemming in januari 1962 is nog het beste te omschrijven als een van scepsis; van “nee hebben we, ja kunnen we nog krijgen – misschien.” Dat blijkt ook uit het feit dat het belang van het zelfbeschikkingsrecht vanaf december 1961 steeds meer gerelativeerd werd in politiek en pers. Het was een proces vergelijkbaar met dat van de acceptatie en verspreiding van het idee dat er met Soekarno onderhandeld moest worden. Of liever gezegd: het was er het logische vervolg op.

Nu een gang naar de onderhandelingstafel praktisch algemeen aanvaard was, was het nog maar een kleine stap om te concluderen dat die onderhandelingen het snelste succes hadden als Nederland bereid was om water in de wijn te doen op het punt van het zelfbeschikkingsrecht. Het was een conclusie die andermaal mede was ingegeven door de alomtegenwoordige twijfel aan de bereidheid van de bondgenoten (de VS) om Nederland nog (logistiek)militair te steunen tegenover Indonesische agressie.

Niet iedereen zette die stap even snel of gemakkelijk, maar de tendens was onmiskenbaar. Het ging gepaard met nieuwe frustraties, zeker in kringen van VVD, KVP, CHU, SGP en ARP. Maar zoals zo vaak waren deze emoties niet doorslaggevend in de standpuntbepaling van de partijen of de koers die het kabinet volgde vanaf januari 1962.

---

<sup>283</sup> NIB/DB record 7309: Codebericht Van Roijen 901 aan ministerie, 21/12/1961; record 159: notulen ministerraad 2/2/1962.

<sup>284</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 216, p. 495-498: Memorandum of Conversation, 22/12/1961.

Illustratief voor de gedachteontwikkeling in Den Haag waren de debatten op 2 en 3 januari 1962 in de Tweede Kamer. Deze werden gehouden naar aanleiding van het in december genomen besluit om te onderhandelen met Indonesië, zonder voorwaarden vooraf. Zij gaven het kabinet de mogelijkheid om dat besluit publiekelijk toe te lichten, en de verschillende politieke partijen om daarop te reageren.

Voor een juist begrip van de discussie en de standpunten die de verschillende fracties innamen is het van belang om te benadrukken dat Luns een kleine week eerder, tijdens de besprekingen met de Tweede Kamercommissie Buitenlandse Zaken, opnieuw te kennen had gegeven dat er geen enkele zekerheid bestond over de houding van de VS tegenover een eventuele aanval van Indonesië. Er was volgens Luns nu Nederland zich bereid had getoond om onder auspiciën van de VN te gaan onderhandelen ‘een kans dat de Amerikaanse regering geen agressie zou dulden,’ maar ook niet meer dan dat.<sup>285</sup>

De debatten van 2 en 3 januari liepen langs de inmiddels bekende lijnen. PvdA-fractieleider Burger drong samen met CPN en PSP aan op de feitelijke overdracht van het gebied aan Indonesië. Het plan-Luns was de laatste kans geweest om de kwestie buiten Indonesië om te regelen, en het kabinet moest zich nu met de enig overgebleven conclusie verzoenen. Burger sprak met veel omhaal van woorden, maar voor de goede verstaander was het zonneklaar dat de PvdA nu ook openlijk pleitte voor een toekomst van westelijk Nieuw-Guinea *binnen* Indonesië.<sup>286</sup>

Dat was ook de strekking van het eveneens wollige betoog van ARP-woordvoerder Barend Biesheuvel. Ook hij relativeerde namens de ARP in de publieke arena nadrukkelijk het zelfbeschikkingsrecht. Het was volgens hem geen doel meer op zich. De Papoea's hadden weliswaar het recht om in vrijheid te beslissen over hun toekomst, maar het kabinet had de taak om hen te wijzen ‘op de praktische mogelijkheden en onmogelijkheden ervan.’<sup>287</sup>

Dat er binnen de ARP niettemin geworsteld werd met de relativering van een principe dat veel antirevolutionairen lang hadden verdedigd, bleek uit het feit dat Biesheuvels partijgenoot Meulink aparte spreektijd had aangevraagd. Hij distantieerde zich van Biesheuvel en benadrukte dat het zelfbeschikkingsrecht geen ‘schimmig’ recht was: ‘Deze roeping kan alleen vervallen, wanneer reëel, daadwerkelijk van een volstreekte onmogelijkheid sprake is geworden. In geval van absolute overmacht.’<sup>288</sup> Met zijn interventie toonde Meulink dat er ondanks de omslag van Bruins Slot er binnen de ARP nog een factie was die de harde lijn tegenover Soekarno op dit punt zou blijven steunen.<sup>289</sup>

Dat gold ook voor de andere regeringspartijen: VVD, KVP en CHU. Zoals we hebben gezien was de steun voor de harde lijn ook in liberale, katholieke en christelijk-historische kring in de loop van 1961 langzaam maar zeker afgenomen; het aangaan van gesprekken met Soekarno stonden na het falen van de Brazzaville-resolutie binnen deze partijen niet langer ter discussie. Maar dat gold niet voor de vraag of Nederland concessies moest doen ten aanzien van het zelfbeschikkingsrecht – althans tegenover Soekarno. Op dit gevoelige punt bleven de meningen verdeeld. Het is zoals zo vaak niet duidelijk hoe de verhoudingen precies lagen, hoe groot de harde kern was. We weten alleen dat die er was, en dat die zich achter de schermen liet gelden. Binnen de KVP zou de discussie in de maanden die volgden zo hoog oplopen dat een scheuring dreigde (zie beneden).<sup>290</sup>

<sup>285</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4901: Commissie Buitenlandse Zaken, 28/12/1961.

<sup>286</sup> Brouwer, *Regeren zonder rood*, 197-198.

<sup>287</sup> Brouwer, *Regeren zonder rood*, 198.

<sup>288</sup> HTK, 3/1/1962, p. 547-548.

<sup>289</sup> Coerts, *De ARP en Nieuw-Guinea*, 66-68.

<sup>290</sup> Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 90, 107.

Die interne verdeeldheid was een belangrijke reden waarom de betogen van de woordvoerders van de CHU, VVD en KVP eveneens wollig en vaag waren. Niettemin viel daarbij een aantal zaken op. In de eerste plaats getuigde het optreden van respectievelijk Van de Wetering, Stoffels van Haaften en Blaisse van de frustraties die er binnen de partijen leefde over het feit dat er onderhandeld moest worden onder druk en dreigementen van “dictator” Soekarno. Temeer daar verwacht mocht worden dat Soekarno eventuele afspraken aan zijn laars lapte. De geschiedenis van de Nederlands-Indonesische betrekkingen sinds 1950 leerde dat dat maar al te vaak het geval was. In het verlengde hiervan lieten de woordvoerders hun ongenoegen blijken dat principes en recht wellicht moesten wijken voor macht en geweld.<sup>291</sup>

Deze principiële klachten over de grote boze buitenwereld ten spijt, bleken de VVD-, KVP- en CHU-fractie echter ook bereid om de Papoea's uiteindelijk te offeren ten behoeve van een vreedzame oplossing. Dat bleek onder meer uit het feit dat hun woordvoerders het nu vaker hadden over het meer onbepaalde ‘de belangen van de Papoea's’ in plaats van ‘het zelfbeschikkingsrecht’.<sup>292</sup> Het verschil is beperkt, maar wezenlijk. De crux zit in de rekbaarheid van de omschrijvingen. De terminologie ‘belangen van de Papoea's’ bleek breder definieerbaar, met name in de context van een mogelijke verdere escalatie van het conflict en het gevreesde dan wel verwachte Nederlands politiek en militair isolement daarin.

Stoffels van Haaften bijvoorbeeld stelde dat de VVD-fractie van mening was dat ‘het belang van de Papoea (...) het enige [is] dat ons aan de onderhandelingstafel mag leiden.’ Maar ze voegde eraan toe dat ‘Nederland ver van huis, zonder steun van de bondgenoten, voor een uitermate zware taak [zal] staan. (...) Van elk gewapend conflict, met welke afloop dan ook, zal het volk van Nieuw-Guinea de dupe worden.’ Met andere woorden: zelfbeschikkingsrecht tegen elke prijs was volgens de VVD *niet in het belang van de Papoea's*. Gesteld voor de keuze bloedvergieten voor het zelfbeschikkingsrecht of het opgeven, zouden de liberalen wellicht voor het laatste kiezen, in het belang van de Papoea's – en Nederland.<sup>293</sup>

Dat zelfde gold voor de KVP en de CHU. De respectievelijke woordvoerders Blaisse en Van de Wetering waren (nog) minder expliciet dan Stoffels van Haaften, maar lieten eveneens doorschemeren dat ook zij zich ook met overdracht konden verzoenen in een situatie van duidelijke overmacht.<sup>294</sup> Van de Wetering wenste ‘de regering wijsheid toe (...) en [gaf] haar de verzekering dat alles wat op verantwoorde wijze tot verzoening [met Indonesië] kan leiden, hierbij de steun van onze fractie zal hebben.’<sup>295</sup>

Daarmee legden de regeringspartijen de te volgen koers in handen van het kabinet.

## KABINET: OORLOG EN LUNS' WAITING GAME

Dat de regeringsfracties in de Tweede Kamer hun fiat gaven om zo nodig het zelfbeschikkingsrecht te offeren, schiep enige lucht en ruimte voor het kabinet. Maar het was ook een giftig geschenk. Er bestond immers een grijs gebied. Wanneer was, om Meulink aan te halen, een situatie van ‘absolute overmacht’ bereikt? Wanneer kon het kabinet geloofwaardig claimen dat het er alles aan gedaan had om het maximale resultaat voor de

<sup>291</sup> Zie bijvoorbeeld: HTK, 2/1/1962, p. 537 (CHU – Van de Wetering); HTK, 3/1/1962, p. 547-548 (ARP – Meulink); HTK 3/1/1962, p. 543-544 (SGP – Van Dis); HTK, 3/1/1962, p. 557-558 (KVP – Blaisse); HTK, 3/1/1962, p. 546-547 (VVD – Stoffels Van Haaften).

<sup>292</sup> Zie bijvoorbeeld: HTK, 3/1/1962, p. 557 (KVP – Blaisse); HTK, 3/1/1962, p. 547 (VVD – Stoffels van Haaften). Vergelijk: Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 209.

<sup>293</sup> HTK, 3/1/1962, p. 547. Zie ook: Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 215 – tevens noot 303, p. 405.

<sup>294</sup> HTK, 3/1/1962, p. 557-558 (KVP – Blaisse); HTK, 2/1/1962, p. 537 (CHU – Van de Wetering).

<sup>295</sup> HTK, 2/1/1962, p. 537.

Papoea's te realiseren? De vragen waren extra belangrijk omwille van de tweespalt binnen de regeringspartijen, met name de KVP. Het kabinet moest ook de harde kernen van de coalitie kunnen overtuigen.

Een complicerende factor was dat de scheuren in en tussen de regeringspartijen doorliepen tot in het kabinet. De ARP-ministers Zijlstra en Van Aartsen bijvoorbeeld waren samen met hun CHU-collega's De Pous en Beerman vaak eerder en meer geneigd om concessies aan Indonesië te doen dan hun VVD- en KVP-collega's. De KVP sprak echter niet met één stem; met name minister Cals zou zich ontpoppen als een medestander van de critici van de harde lijn. Met de interne tegenstellingen kwam ook het spook van een kabinetscrisis boven het dossier te hangen. Dat maakte de besluitvorming er niet makkelijker op.<sup>296</sup>

Er was nog een derde factor die de urgentie van de vragen benadrukte: anders dan het kabinet-De Quay weigerde Soekarno vooralsnog (dat wil zeggen: in de maanden december – februari) om zijn eigen pre-condities te laten vallen. Hij stelde zich op het standpunt dat Indonesië de soevereiniteit over het gebied al had en dat er alleen nog onderhandeld moest worden over de modaliteiten van de bestuursoverdracht aan Indonesië. Het was een harde eis, die hij weigerde los te laten. Soekarno's opstelling zorgde ervoor dat het daadwerkelijke begin van onderhandelingen vooralsnog uitbleef; het kabinet-De Quay stelde zich, met steun van het State Department, op het standpunt dat Indonesië eveneens zijn condities los moest laten voordat er gesprekken konden plaatsvinden.

Niettemin maakte de patstelling duidelijk dat Soekarno het hard zou spelen. Harder wellicht dan de Amerikanen en Britten op dat moment vermoedden. Ook dat benadrukte de vragen: hoe ver mogen we gaan in het trotseren van Soekarno – en wat mogen we nog van de bondgenoten verwachten als de zaak escaleert? De kwestie kwam vanaf januari voortdurend ter spraken in de ministerraad. Tussen de bewindslieden bestond overeenstemming dat het kabinet de verplichting had om het best mogelijke resultaat voor de Papoea's te bevechten – aan de onderhandelingstafel. Deze werd ook gedeeld door de sceptici van de harde lijn als Zijlstra en Beerman.

De vraag of het kabinet het daarbij tot een militair treffen met Indonesië mocht laten komen, was echter zo'n punt dat voor grote verdeeldheid zorgde.<sup>297</sup> Mede met het oog op de discussie binnen de CHU stelde minister Beerman op 6 januari dat hij een 'symbolisch gevecht' kon aanvaarden: 'als (...) de eerste Nederlanders sneuvelen, zal men moeten stellen dat Nederland de beker leeggedronken heeft.' Het kabinet kon in dat geval met een gerust hart de handdoek in de ring gooien en elk compromis accepteren.<sup>298</sup>

Het was een stelling waar veel om te doen was. De ministers De Pous, Zijlstra en Van Aartsen hadden grote moeite met de suggestie. Zijlstra achtte het vergieten van Nederlands bloed alleen aanvaardbaar als steun van de bondgenoten verzekerd was, alsmede de realisatie van het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's. Anders zou het allemaal 'voor niets' zijn, volgens Zijlstra.<sup>299</sup> Maar zoals Luns al zo vaak had aangegeven: er bestond geen zekerheid over de opstelling van de bondgenoten bij een militair treffen, laat staan omtrent de mogelijkheid om een bona fide zelfbeschikkingsrecht voor de Papoea's te realiseren.

Een meerderheid in de raad bleef desondanks bereid om risico's te nemen, ook als dat vechten betekende. Het meest krijgshaftig waren de VVD-ministers Toxopeus, Korthals, Visser, en staatssecretaris Van Houten; en de KVP'ers Luns, Klompé, De Quay en Bot.<sup>300</sup> Zij

---

<sup>296</sup> Vergelijk: Van der Steen, *Cals*, 258-260.

<sup>297</sup> NIB/DB record 155: notulen ministerraad 6/1/1962; Zie voor De Quay: Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 104-105.

<sup>298</sup> NIB/DB record 155: notulen ministerraad 6/1/1962.

<sup>299</sup> NIB/DB record 155: notulen ministerraad 6/1/1962.

<sup>300</sup> NIB/DB record 155: notulen ministerraad 6/1/1962; record 235: notulen ministerraad 26/1/1962. Zie ook: Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 89; Han J.A. Hansen, *Luns, Drees, De Quay, Marijnen, Cals over Luns* (Maaseik:

wilden allen in ieder geval blijven bluffen – voorlopig althans. Een teken van zwakte, zo benadrukten Korthals, Toxopeus en Van Houten verschillende malen, zou onherroepelijk aan de onderhandelingstafel worden afgestraft door Indonesië. Bovendien was het de vraag of de Amerikanen nog wel bereid waren om Nederland politiek te steunen in de onderhandelingen of (logistiek-)militair te hulp te komen, als het kabinet de zaak feitelijk zelf al opgaf.<sup>301</sup>

De KVP- en VVD-bewindslieden bleven daarbij gevoelig voor Luns' inschatting dat de bondgenoten wel "iets" moesten doen als Indonesië toch aanviel, zeker zo lang Nederland zich als meest redelijke van de twee bleef opstellen. Staatsecretaris Van Houten herhaalde het adagium van zijn chef nog maar eens in de ministerraad van 6 januari. Hij 'moest nog zien dat als Nederland zich op Nieuw-Guinea een aantal dagen tegen agressie van Indonesië zou verdedigen, Amerika en Engeland werkeloos zouden blijven. Zij zullen zich dan moeten realiseren dat het nu om Nieuw-Guinea, maar kort daarna om Singapore en andere steunpunten van het Westen gaat.'<sup>302</sup>

Luns en Van Houten stelden met steun van Klompé dat Amerikaans of Brits optreden, al bleef dat beperkt tot logistieke steun of een veroordeling van Indonesië in de Veiligheidsraad, kon helpen om een nieuwe situatie te creëren, waarin het misschien alsnog mogelijk werd om Indonesië te dwingen in te stemmen met de Nederlandse wensen. Zij wezen daarbij ook op de mogelijke inschakeling van de Algemene Vergadering. Die kwam in beeld als de Sovjet-Unie bijvoorbeeld een veroordeling van Indonesië in de Veiligheidsraad tegenhield. Als de Algemene Vergadering zich opnieuw met de kwestie zou bemoeien, was het gegeven de groeiende sympathie binnen de Afro-Aziatische gelederen voor het lot van de Papoea's nog maar de vraag of dat in het voordeel van Indonesië uitpakte. De positie van Nederland was volgens hen wezenlijk anders dan die van Portugal in de kwestie-Goa, juist omdat Nederland streed voor het door de VN zo hooggeachte zelfbeschikkingsrecht.<sup>303</sup>

De cruciale vraag hoe lang Nederland bij een eventueel treffen op een interventie van de bondgenoten of de VN moest wachten alvorens te capituleren, werd echter niet beantwoord. Luns en Van Houten kwamen niet verder dan 'een aantal dagen.'<sup>304</sup>

Ook op de andere belangrijke vraag: hoe willen wij de waarborging van het zelfbeschikkingsrecht in een compromis met Indonesië geconcretiseerd zien, wist het kabinet geen duidelijk antwoord te geven. De meeste ministers waren het erover eens dat het er hoe dan ook een volkstemming voor de Papoea's georganiseerd moest worden. En ook dat geprobeerd moest worden om de Indonesische invloed in westelijk Nieuw-Guinea in de aanloop naar het gewenste plebisciet beperkt te houden. Maar hoe dat te realiseren was, daar had niemand een concreet antwoord op.

Uiteindelijk werd er besloten om eerst maar af te wachten of het op korte termijn überhaupt wel tot onderhandelingen zou komen. Tot die tijd gold, in de woorden van De Quay, als provisorisch uitgangspunt 'dat de regering geen overdracht aanvaardt tegen de wens van de [Papoea's] in (binnen de grenzen van het mogelijke).' Dat laatste wilde zeggen, aldus de premier: totdat ofwel de VS, ofwel het thuisfront duidelijk aangaf het kabinet niet langer te willen steunen tegenover Indonesië.<sup>305</sup>

---

Uitgeverij Paul Brand Hilversum 1967) 121; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 427 ; De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 160.

<sup>301</sup> NIB/DB record 155: notulen ministerraad 6/1/1962; record 235: notulen ministerraad 26/1/1962.

<sup>302</sup> NIB/DB record 155: notulen ministerraad 6/1/1962.

<sup>303</sup> NIB/DB record 155: notulen ministerraad 6/1/1962; record 169: notulen ministerraad 12/3/1962.

<sup>304</sup> NIB/DB record 155: notulen ministerraad 6/1/1962. Zie ook: Ammerlaan, *Het verschijnsel Schmelzer*, 112.

<sup>305</sup> NIB/DB record 235: notulen ministerraad 26/1/1962.

## *Positieve analyses van ambassadeur Van Roijen*

Het besluit om het spel vooralsnog hard te blijven spelen werd voor een belangrijk deel bepaald door de al met al positieve analyse van de Nederlandse ambassadeur in Washington, Herman van Roijen. Hij had er in januari en februari vertrouwen in dat de regering-Kennedy het kabinet in ieder geval nog politiek wilde steunen tegenover Indonesië in zijn streven naar een voor Nederland en de Papoea's aanvaardbaar compromis.<sup>306</sup>

Van Roijens mening was belangrijk omdat het kabinet hem had aangewezen als de man die namens Nederland de eerste aftastende agendabesprekingen met Indonesië zou moeten voeren. Van Roijen had zijn waarde als onderhandelaar amper bewezen in 1949 toen hij samen met de Indonesiër Roem na de zogenoemde tweede "Politie Actie" de basis had gelegd voor de Rondetafelconferentie en de soevereiniteitsoverdracht (zie hoofdstuk 1). Mede dankzij dit diplomatieke wapenfeit had hij een zeer goede naam in zowel Washington als Jakarta, wat een additionele reden was om hem als onderhandelaar naar voren te schuiven.<sup>307</sup>

Op eigen verzoek zou Van Roijen vanaf februari 1962 op gezette tijden in de ministerraad verslag uitbrengen, zowel van de stand van zaken in Washington, als van de agendaonderhandelingen met Indonesië (die uiteindelijk in maart na Amerikaanse druk op Indonesië zouden beginnen – zie beneden). Op 2 februari 1962 meldde hij zich voor het eerst. Daarbij uitte hij direct zijn verbazing over de defaitistische houding in Den Haag: 'Bij besprekingen hier te lande' had hij tot zijn 'schrik geconstateerd dat de mening bestaat dat Nederland voor een situatie van overmacht staat; deze overmachtstoestand is er echter niet.'

Van Roijen had mede op basis van zijn vele gesprekken met de top van het State Department op dat moment nog de hoop en verwachting dat de regering-Kennedy Nederland zou steunen in zijn poging om een volksstemming in westelijk Nieuw-Guinea te realiseren en de invloed van Indonesië in het gebied in de aanloop naar het bewuste referendum te beperken. 'De stemming voor Nederland is gunstig [binnen de regering-Kennedy]', aldus de ambassadeur, 'de Amerikanen zouden (...) voor het voorbereiden van een referendum een neutraal tussenbestuur willen hebben.'<sup>308</sup>

Bovendien had Van Roijen meer dan menigeen in Den Haag vertrouwen dat de partijen, eenmaal aan de onderhandelingstafel gezeten alsnog een compromis konden vinden. Ook daarin ademde zijn analyse de geest van het State Department. Hij vertelde in het kabinet 'dat hij zo dikwijls aan de conferentietafel heeft gezeten met diametraal tegenover elkaar staande uitgangspunten, waarbij men toch tot een solutie is gekomen.'<sup>309</sup> De ministers hoorden het aan; niemand kon er onderuit dat dit signalen waren die pleitten voor het voorlopig handhaven van de lijn die de hardliners voorstonden.

Verschillenden van hen waren ook geïnteresseerd in Van Roijens verwachtingen omtrent de Amerikaanse opstelling bij een verdere escalatie van het conflict. Het waren met name de sceptici die daarnaar visten. Van Aartsen vroeg de ambassadeur 'of er een kans is dat als alles zou mislopen en het tot een militair treffen zou komen, dat Amerika ons enige steun

<sup>306</sup> NIB/DB record 7309: Codebericht Van Roijen 901 aan ministerie, 21/12/1961; record 159: notulen ministerraad 2/2/1962.

<sup>307</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 383.

<sup>308</sup> NIB/DB record 159: notulen ministerraad 2/2/1962. Zie ook: NIB/DB record 7307: Codebericht Van Roijen 897 aan ministerie, 20/12/1961; record 7308: Codebericht Van Roijen 900 aan ministerie, 21/12/1961; record 7315: Codebericht Van Roijen 905 aan ministerie, 22/12/1961; record 7659: Codebericht Van Roijen 919 aan ministerie, 29/12/1961. Zie ook: FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 216, p. 495-498: Memorandum of Conversation, 22/12/1961. Zie ook: De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 156-157.

<sup>309</sup> NIB/DB record 159: notulen ministerraad 2/2/1962. NIB/DB record 7307: Codebericht Van Roijen 897 aan ministerie, 20/12/1961; record 7308: Codebericht Van Roijen 900 aan ministerie, 21/12/1961; record 7315: Codebericht Van Roijen 905 aan ministerie, 22/12/1961; record 7659: Codebericht Van Roijen 919 aan ministerie, 29/12/1961. Zie ook: FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 216, p. 495-498: Memorandum of Conversation, 22/12/1961. Zie ook: De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 156-157.

zou geven?’ Van Roijen gaf als zijn analyse ‘dat de Amerikaanse regering Nederland tot nu toe geen enkele hoop op steun heeft willen geven. Of dit in het geval dat minister Van Aartsen noemde, wel zal gebeuren hangt af van het verder verloop van de zaken, o.a. de besprekingen via U Thant.’<sup>310</sup>

Dat was een analyse die misschien iets pessimistischer klonk dan die van zijn chef Luns, maar niettemin eenzelfde geest ademde: eventuele Amerikaanse assistentie was afhankelijk van de omstandigheden, waaronder de “redelijkheid” van de Nederlandse opstelling. Het was, althans op dat moment, eveneens een argument voor het kabinet om de uitgestippelde koers te handhaven. In ieder geval tot zeker was dat de regering-Kennedy, of het thuisfront, het kabinet niet langer wilde steunen tegenover Indonesië. Of tot er een ander regime in Indonesië aan de macht kwam.

### *Luns’ waiting game: nieuwe steun en toenemende weerstand*

Dat brengt ons bij de waiting game van Luns. Dat Soekarno weigerde om zijn pre-conditions te laten vallen, was voor Luns een klein geschenk. Het kabinet hoefde voorlopig niets te ondernemen, en wist zich daarbij gedekt door de regering-Kennedy. Daarmee was weer kostbare tijd gewonnen – tijd waarin er in Indonesië “iets” kon gebeuren dat de Nieuw-Guineakwestie een andere wending gaf.<sup>311</sup>

Dat het giste in Jakarta, en Soekarno op korte termijn van het Indonesische toneel kon verdwijnen, werd benadrukt op 7 januari 1962. In Makassar op het eiland Sulawesi, waar Soekarno campagne voerde voor ‘de laatste strijd om Irian Barat’, werden er verschillende handgranaten gegooid naar de presidentiële autocolonne. Verscheidene omstanders kwamen om het leven; de president en zijn gevolg bleven ongedeerd. Het is nooit duidelijk geworden wie er achter deze aanslag zat. Maar Soekarno greep de gebeurtenis aan om een aantal van zijn belangrijkste politieke opposanten gevangen te zetten. Het ging om kopstukken uit het midden van het politieke spectrum, zoals de Masjumi-prominenten Anak Agung, Roem, Natsir en Harahap.<sup>312</sup>

De gebeurtenissen toonden dat er naast het leger nog andere krachten actief waren die een einde wilde maken aan Soekarno’s bewind – iets wat Luns en regeringscommissaris Blom altijd hadden volgehouden. Luns was niettemin teleurgesteld. Daags na de aanslag verzuchte hij tegen partijgenoot en staatssecretaris van Algemene Zaken Norbert Schmelzer: ‘als Soekarno zou zijn overleden, had ik binnen twee maanden een oplossing tot stand gebracht.’<sup>313</sup> Daar stond tegenover dat er dankzij de aanslag binnen de ministerraad weer meer ontvankelijkheid was voor zijn strategie om op tijd te spelen. Zelfs Zijlstra ‘achtte tijdwinst in deze kwestie geen onbelangrijke factor,’ zo verklaarde hij op 26 januari. Ook Toxopeus geloofde ‘dat tijdwinst voordeel heeft, maar dan moet de regering wel weten wat ze doet.’<sup>314</sup>

---

<sup>310</sup> NIB/DB record 159: notulen ministerraad 2/2/1962.

<sup>311</sup> NIB DB record 235: notulen ministerraad, 26/1/1962.

<sup>312</sup> Giebels, *Soekarno*, 269-270.

<sup>313</sup> Ammerlaan, *Het verschijnsel Schmelzer*, 113; NIB DB record 235: notulen ministerraad, 26/1/1962. Vergelijk: FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 265, p. 590: Memorandum Komer to Bundy, 12/5/1962. Zie ook: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 437, 445, 452, 457, 458, 724. Drooglever stelt eveneens dat Luns de tactiek van tijdrekken hanteerde in 1962. Volgens Drooglever vlakte Luns daarbij niet op regime change, maar op mogelijkheden om de Nederlandse koloniale ontwikkelingspolitiek en de realisatie van het zelfbeschikkingsrecht te verwezenlijken. Drooglever concludeert onder meer (p. 724) dat Luns verwachtte dan wel hoopte ‘dat Indonesië tijdens de rit politiek of militair zou ineenstorten en dat hij de Amerikaanse regering er alsnog toe zou kunnen overhalen om een voor Nederland gunstiger standpunt in te nemen. (...) Nederland zou dan alsnog de kans krijgen om in Nieuw-Guinea zijn eigen weg te vervolgen (p. 437).’ Overigens dacht ambassadeur Van Roijen in dezelfde richting als Drooglever. Zie: Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 231.

<sup>314</sup> NIB DB record 235: notulen ministerraad, 26/1/1962.

Met die laatste opmerking legde Toxopeus de vinger op de zere plek. De tactiek van vertraging, in combinatie met het nog altijd in hoge mate onbepaalde karakter van de Nederlandse strategie – wachten wat Soekarno zou doen; wat er in Indonesië zou gebeuren; wachten of de Amerikanen wel steun zouden blijven geven bij onderhandelingen, en een eventuele aanval – maakte het kabinet, en zijn Nieuw-Guineapolitiek praktisch geheel afhankelijk van ‘ontwikkelingen buiten Nederland,’ zoals De Pous stelde. Met alle risico’s van dien: verder verlies van initiatief, isolatie, escalatie; kortom: totale mislukking van het beleid.<sup>315</sup>

Dat was precies wat de tegenstanders van de harde lijn in Den Haag zo beangstigde, en wrevel op riep. De tactiek van afwachten was een van de belangrijkste redenen waarom de PvdA en het overgrote deel van de pers zich tegen het regeringsbeleid hadden gekeerd in 1961, zoals we hebben gezien. Die ergernis was in PvdA-kringen opnieuw, en heviger, opgelaaid in december, naar aanleiding van Luns poging om onderhandelingen met Indonesië weer uit te stellen. Burger en Goedhardt uitten daarover hun afkeuren in de beslotenheid van de Tweede Kamercommissie Buitenlandse Zaken.<sup>316</sup> De Kadt ging zo ver dat hij op 18 december met een ingezonden stuk in *Het Parool* pleitte voor het aftreden van Luns. Burger verzocht niet alleen om het vertrek van Luns tijdens de Kamerdebatten op 2 en 3 januari, maar om dat van het hele kabinet. De PSP-fractie maakte toen eveneens duidelijk dat Luns in haar optiek beter kon vertrekken.<sup>317</sup>

Ook binnen het Nederlandse diplomatieke apparaat werd er inmiddels getwijfeld aan het optreden en de tactieken van Luns en alle bijhorende risico’s. De Nederlandse ambassadeur in Australië De Beus twijfelde bijvoorbeeld of Luns en zijn getrouwen op Buitenlandse Zaken – staatssecretaris Van Houten, secretaris-generaal Van Tuyll van Serooskerken en Blom – wel goed door hadden dat de Australiërs zich langzaam maar zeker inhoudelijk van Nederland distantieerden.<sup>318</sup>

Problematischer voor Luns waren de bedenkingen die ambassadeur Van Roijen over hem had. De twee verschilden van mening over de vraag of de VS Nederland wel zou steunen als het tot een treffen kwam. Beiden sloten, zoals we hebben gezien, de mogelijkheid (op dat moment) niet helemaal uit. Van Roijen was echter bijzonder sceptisch over Luns’ stelling dat de VS wel “iets” moesten doen, als het tot een treffen kwam en dat dit “iets”, als de omstandigheden “gunstig” waren, uiteindelijk ook tot een vorm van (logistieke) militaire bijstand kon leiden. Van Roijen achtte de kans dusdanig gering, en de Amerikaanse toespelingen op mogelijke (militaire) steun zodanig vaag en vrijblijvend dat deze in zijn optiek niet als een uitgangspunt van het kabinetsbeleid konden gelden.<sup>319</sup>

Met andere woorden: in tegenstelling tot Luns en de top van Buitenlandse Zaken vond hij dat Nederland het *niet* tot een treffen mocht laten komen. De suggestie dat Nederland het een paar dagen moest volhouden om te proberen de hand van de VS of de VN te forceren, of anders met behoud van “eer” overmacht te kunnen claimen, vond hij onacceptabel. Weerzinwekkend zelfs. Nederlands Nieuw-Guinea, het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea’s en het Nederlandse prestige waren in zijn optiek geen mensenlevens waard.<sup>320</sup> Nederland moest, althans zo lang het nog de steun had van de VS, zich hard opstellen aan de onderhandelingstafel. Maar niet zodanig dat de gesprekken volledig mislukten, en het risico op een grootschalig militair treffen onaanvaardbaar groot werd.<sup>321</sup>

---

<sup>315</sup> NIB DB record 235: notulen ministerraad, 26/1/1962.

<sup>316</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4901: Commissie Buitenlandse Zaken, 5/12/1961.

<sup>317</sup> HTK, 3/1/1962, p. 557; Brouwer, *Regeren zonder rood*, 198.

<sup>318</sup> De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, .

<sup>319</sup> NIB/DB record: 7309: Codebericht Van Roijen 901 aan ministerie, 21/12/1961.

<sup>320</sup> Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 231.

<sup>321</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 362-365, 388; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 436-437.



Daar kwam nog bij dat Van Roijen in de loop van 1961 was gaan twifelen of Luns in Den Haag wel eerlijk of juist verslag deed van het overleg dat hijzelf, alsmede het overleg dat Van Roijen en zijn medewerkers op de ambassade met de regering-Kennedy voerde. Zo vermoedde Van Roijen dat Luns de mate waarin Rusk en Harriman de mogelijkheid van militaire steun open lieten aanzienlijk overdreef.<sup>322</sup> Dat vermoeden was onterecht; Luns gaf in de ministerraad en de Kamercommissie duidelijk te kennen dat zijn inschattingen allerminst rooskleurig waren en tevens dat deze meer gebaseerd waren op realpolitieke logica dan op een of andere belofte of garantie van Rusk of Harriman.<sup>323</sup>

Het probleem was echter dat hij Van Roijen (alsmede ambassadeur De Beus in Canberra) nauwelijks inlichtte over de wijze waarop hij in Den Haag over de garantie en de deterrent sprak. Luns en de top van Buitenlandse Zaken communiceerden veelal in oekazes met de verschillende ambassades, en leverden daarbij weinig achtergrond. Ook hadden ze de neiging om persoonlijke bespiegelingen en (ongevraagde) analyses van hun ambassadeurs niet te beantwoorden, zeker als die niet in hun kraam te pas kwamen.<sup>324</sup>

Daardoor waren de ambassadeurs overgeleverd aan hun eigen vermoedens en hap-snap informatie uit de incidentele gesprekken met Luns, ambtenaren van Buitenlandse Zaken

---

<sup>322</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 365, 388; Huydecoper, *Nieuw-Guinea*, 52.

<sup>323</sup> In de ministerraad van 22 december 1961 benadrukte Luns tegenover zijn medeministers opnieuw dat er geen zekerheid bestond over de Amerikaanse houding bij Indonesische agressie. Zijlstra vroeg tijdens de bewuste vergadering 'hoe het staat met de mogelijkheid van militaire bijstand aan Nederland in geval van een agressie van Indonesië.' Letterlijk antwoordde Luns: 'Harriman [heeft] te kennen gegeven, dat hierover niets te zeggen is. Ambassadeur Van Roijen sluit niet uit, dat als Nederland de uiterste redelijkheid heeft getoond Amerika tenslotte in dat geval wel bijstand zal verlenen' (Bron: NIB/DB record 659: notulen ministerraad 22 en 23/12/1961).

Verschillende auteurs stellen niettemin dat Luns met deze opmerking nog een te positieve voorstelling van zaken gaf. (Zie bijvoorbeeld: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 376; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 422; Koster, *Een verloren land*, 68-69.) Maar dat is lastig vol te houden als we het bericht van Van Roijen ernaast leggen, waarop Luns zich baseerde. Daarin zegt Van Roijen letterlijk dat Harriman stelde 'dat veel zou afhangen van de omstandigheden waarin een eventuele agressie zou plaatsvinden. (...) Het zou veel verschil maken of een aanval plaatsvond terwijl besprekingen aan de gang waren waarin wij [i.e. Nederland, BS] ons alleszins redelijk getoond hadden, dan wel of een *head on collision* zou ontstaan doordat geen van beide partijen bereid was enigermate tegemoet te komen.' (Bron: NIB/DB record 7308: Codebericht Van Roijen 900 aan ministerie, 21/12/1961.)

Wat Luns wel verweten kan worden, is dat hij de ministerraad onkundig liet van een ander bericht dat Van Roijen op diezelfde dag nog nastuurde, en waarin de ambassadeur stelde dat naar zijn persoonlijke mening – *gut feeling* – de kans bijzonder klein was dat de VS militaire of logistieke steun zouden geven. Letterlijk schreef Van Roijen:

'Hoewel de Amerikanen zich dienaangaande nog niet hebben uitgesproken [dwz. ten aanzien van zijn 'concrete vraag inzake verwachtbare Amerikaanse militaire steun in het geval van Indonesische agressie'] is het mijn overtuiging dat een zodanige hulp NIET kan worden verwacht (...); [de VS zal] ons niet met militaire middelen te hulp komen, zelfs niet met logistieke. Ter voorkoming van misverstanden teken ik hierbij aan dat hiermee nog geenszins is gezegd Amerikaanse steun onder ALLE omstandigheden is uitgesloten (...) voorshands lijkt mij de kans op zulk een ontwikkeling miniem. In elk geval moet het uitgesloten worden geacht dat men zich dienaangaande tevoren committeert op een wijze waarmee Nederland bij zijn militaire planning rekening kan houden.' (Bron: NIB/DB record 7309: Codebericht Van Roijen 901 aan ministerie, 21/12/1961.)

Wie wil kan Luns op basis van dit tweede bericht van de ambassadeur verwijten dat hij de twijfels van Van Roijen voor zijn medeministers achterhield. Hij vond ze in ieder geval niet zodanig belangrijk om ze in de notulen te laten opnemen. Daarbij moet echter opgemerkt worden dat ook uit Luns' weergave van de persoonlijke analyse van Van Roijen duidelijk bleek c.q. bleef dat er niets zeker was omtrent de Amerikaanse opstelling bij geweld. Tevens verdient vermeld te worden dat Van Roijen, zoals reeds aangegeven, op 2 februari in de ministerraad 1962 zelf ook de mogelijkheid van eventuele Amerikaanse logistiek-militaire steun nog openhield. (Bron: NIB/DB record 159: notulen ministerraad 2/2/1962.) Zie tevens voor een kritische beschouwing van Van Roijens' verslaglegging: Kersten, *Luns*, 294.

De conclusie lijkt andermaal gerechtvaardigd dat de meningen van ambassadeur en minister op dat moment niet zo ver uit elkaar lagen als vaak is beweerd – en dat ook deze kleine episode in de garantiediscussie in de historiografie aanzienlijk sterker is aangezet dan de bronnen rechtvaardigen.

<sup>324</sup> De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 325.

en politici zodra ze in Den Haag waren. Het droeg bij aan een scheef beeld, en vooral: groeiend wantrouwen aan zowel de goedertrouw als het inschattingsvermogen van de minister en zijn naaste ambtelijke adviseurs.

Dat wantrouwen was bij Van Roijen eind januari 1962 inmiddels zodanig dat hij De Quay in een persoonlijk onderhoud verzocht om, zodra de onderhandelingen met Indonesië waren opgestart, het roer van hem over te nemen. De premier moest volgens Van Roijen de formele gesprekken voorzitten, niet Luns, die als verantwoordelijk minister de eerste aangewezen was. Het risico dat Luns die gesprekken omwille van zijn wachtspeel liet mislukken, met alle risico's van dien, vond Van Roijen simpelweg te groot.<sup>325</sup>

In hoeverre Van Roijen daarbij al handelde met instemming van het State Department is niet duidelijk. Het is zeker waarschijnlijk; ook zijn biografen stellen dat hij zich in 1962 ontpopte als een stille bondgenoot van de VS.<sup>326</sup> Tevens is vrijwel zeker dat Van Roijen zijn twijfels over Luns en diens optreden ook met andere ministers en ambtenaren deelde, waaronder wellicht minister Zijlstra.<sup>327</sup> Het zorgde ervoor dat er ook binnen de ministerraad en Luns' politieke inner crowd (partijleidingen, buitenlandspecialisten van de verschillende partijen) langzaam maar zeker een bepaalde geur rond Luns kwam te hangen, die deed denken aan de verwijten die de PvdA publiekelijk liet horen.

Luns, zijn tactiek, persoon en vooral zijn groeiende reputatie van een onbetrouwbare pokeraar en solist met wellicht een gebrek aan realiteitszin waar het de Amerikaanse opstelling betrof werden zo steeds meer een heikel punt voor het kabinet en de regeringspartijen.<sup>328</sup>

Toch zagen de meeste van zijn collega's, alsmede de partijtop van de KVP, Luns in de eerste maanden van 1962 nog steeds als een *asset*. Veelzeggend is de analyse Schmelzer – in veel opzichten eveneens een fel criticus van Luns binnen de KVP – daags na de Kamerdebatten in januari in zijn dagboek noteerde:

'door zijn gezag en goodwill in Nederland kan Luns oplossingen verdedigen en aanvaard krijgen die – door een ander verdedigd – niet meer vertrouwd zouden worden. [Tevens] moeten [we] voorkomen dat zijn beleid publiekelijk een echec wordt. Electoraal zou het voor de KVP triest zijn, wanneer haar bekwame en zeer populaire man uiteindelijk zou mislukken in deze wereldpolitieke zaak.'<sup>329</sup>

Het waren ook belangrijke overwegingen voor premier De Quay om Luns te blijven steunen, in de raad, de Kamer. En tegenover Van Roijen: diens suggestie om Luns te passeren in de onderhandelingen met Indonesië wees hij af.<sup>330</sup>

De premier manifesteerde zich na drie jaar vallen en opstaan steeds krachtiger en zelfverzekerder, ook op het Nieuw-Guineadossier. De Quay had leren omgaan met de lichtgeraakte, arrogante en solistische Luns, en kon hem makkelijker partij bieden dan in de beginjaren. Hij leerde hem ook steeds meer gebruiken, wat niet wegnam dat hij nog steeds moeilijk om Luns heen kon. Luns voerde de grootste factie aan binnen het kabinet, en kon nog altijd rekenen op een harde kern van getrouwen binnen de KVP.

Een confrontatie of een duidelijke steunbetuiging van De Quay aan het kamp van de tegenstanders van de harde lijn en de waiting game, zou onherroepelijk tot een partij- dan wel kabinetscrisis leiden. Daarmee raakte de spoedige oplossing van de Nieuw-Guineakwestie die hij zo graag wilde enkel verder uit zicht.<sup>331</sup> Bovendien beschouwde De Quay een val van zijn

<sup>325</sup> Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 91.

<sup>326</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 388

<sup>327</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 388, tevens p. 612: noot 207.

<sup>328</sup> Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 90-91; Van der Steen, *Cals*, 258-259.

<sup>329</sup> Ammerlaan, *Het verschijnsel Schmelzer*, 109-110.

<sup>330</sup> Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 91.

<sup>331</sup> Meijer, *De Quay*, 306; Van der Steen, *Cals*, 259.

kabinet – om nog maar te zwijgen van een breuk in de KVP – ook als een persoonlijke mislukking; ook dat was een praktische reden voor hem om Luns vooralsnog te dekken.

Maar er was meer. Luns was onder druk van alle internationale en vooral nationale ontwikkelingen inhoudelijk een heel eind richting De Quay opgeschoven: Nederland stond aan de vooravond van een oplossing van de kwestie in overleg met Indonesië. En, belangrijk voor De Quay: met nog steeds een zekere kans om een valide zelfbeschikkingsrecht voor de Papoea's uit het vuur te slepen. In dat opzicht had Luns voor hem nog inhoudelijke waarde. Ondanks al zijn onberekenbaarheid was het wel de man die een harde onderhandelingspositie kon garanderen tegenover Indonesië, en daarmee het best mogelijke resultaat voor de Papoea's voor elkaar kon boksen. Tegenover Soekarno, of een ander regime.<sup>332</sup>

De politiek en inhoudelijk gemotiveerde herwaardering van Luns door de premier, zorgde ervoor dat hij vooralsnog de toon kon blijven zetten, ondanks de toenemende kritiek op zijn persoon en bemoeienis van zowel het kabinet als Van Roijen met het Nieuw-Guinea-dossier.

## VLAKKE HOEK EN MIDDELBURG

Op 15 januari vond er in de wateren rond Nieuw-Guinea een klein gevecht plaats tussen de Nederlandse en Indonesische marineschepen. De militaire *clash* bracht de verwickelingen rond de Nieuw-Guineakwestie in een stroomversnelling.

De slag bij Vlakke Hoek was het kantelpunt in het denken binnen de regering-Kennedy, zoals de auteurs Koster en Jones stellen, en zou er uiteindelijk toe leiden dat zij zich direct met de onderhandelingen ging bemoeien. En wel met het doel om Nederland te bewegen mee te werken aan een regeling die garandeerde dat westelijk Nieuw-Guinea alsnog in Indonesische handen kwam.<sup>333</sup> Dat besluit werd niet op stel en sprong genomen. Het was het resultaat van een proces dat enkele weken in beslag nam. Bovendien werd het voornemen nog enige tijd intern gehouden, in de hoop dat de Nederlandse politiek, met hulp van enige Amerikaans-diplomatieke *nudging*, zelf tot een gelijklopend inzicht kwam.

Wat was er gebeurd op die vijftiende januari? Nabij Vlakke Hoek aan de Zuidwestkust van Nieuw-Guinea onderschepte de Nederlandse marine een Indonesisch flottielje dat een contingent Indonesische infiltranten op Nieuw-Guinea aan land wilde zetten. Zij moesten, zo bleek achteraf, de bevolking in de regio, die voor een deel uit Indonesische arbeidsmigranten bestond, proberen op te zetten tegen het Nederlandse gezag. Soekarno en het Indonesische leger wilden zo de druk op het kabinet-De Quay en de regering-Kennedy vergroten.

In plaats daarvan kwam het tot een kort treffen met enkele Nederlandse marineschepen ter plaatse. Die wisten een van de drie Indonesische motortorpedoboten tot zinken te brengen, en de andere op de vlucht te jagen. De slag bij Vlakke Hoek – de laatste “zeeslag” uit de Nederlandse geschiedenis – werd zo een overwinning voor Nederland. Drieëndertig Indonesische militairen en matrozen kwamen om het leven, drieënvijftig werden gevangen genomen.<sup>334</sup>

Ondanks de relatief kleine omvang – feitelijk ging het om een schermutseling op zee – verhoogde de gebeurtenis de spanningen aanzienlijk. Het korte gevecht was voor zowel Soekarno als het kabinet-De Quay aanleiding om nieuwe versterkingen naar de regio te gaan sturen, waardoor de kans op nieuwe, grotere incidenten en een daadwerkelijke escalatie

---

<sup>332</sup> Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 91.

<sup>333</sup> Koster, *Een verloren land*, 84-85; Jones, *Conflict and Confrontation in South East Asia*, 50.

<sup>334</sup> Van Holst Pellekaan, De Regt, Bastiaans, *Patrouilleren voor de Papoea's*, 76, 112-118.

aanzienlijk vergroot werd.<sup>335</sup> Soekarno kondigde een algemene mobilisatie af en voerde in de weken en maanden daarop het aantal infiltraties op Nieuw-Guinea op.

Indonesië kon daarbij putten uit een reservoir van meer dan 280.000 militairen.<sup>336</sup> In de loop van 1962 zouden er bijna 2000 Indonesische militairen per boot of vliegtuig in Nieuw-Guinea gedropt worden om de Nederlandse verdediging van binnenuit te ontregelen.<sup>337</sup> Nederland kon daar dankzij transport over lucht en zee uiteindelijk bijna 10.000 militairen (beroeps en dienstplichtigen) tegenover stellen.<sup>338</sup>

Als gevolg van de troepenopbouw en infiltraties zouden tussen januari en augustus 1962 nieuwe schermutselingen plaatsvinden. Aan Nederlandse kant sneuvelden daarbij in totaal 9 militairen. Het aantal gesneuvelde Indonesiërs was een veelvoud, bijna 220. Ook de Papoea's mengden zich in de strijd, getrouw aan Nederlandse zijde.<sup>339</sup> Vooral het Papoea Vrijwilligerscorps en de Papoeapolitie toonden zich van waarde in het opsporen en uitschakelen van Indonesische infiltranten. Hoeveel slachtoffers zij te betreuren hadden, is niet bekend.<sup>340</sup>

## INDONESIË EN DE VS NA VLAKKE HOEK

De slag bij Vlakke Hoek en de verhoging van de militaire spanningen was voor alle betrokken partijen problematisch. Voor Nederland ontegenzeggelijk het meest, al zou dat pas gaandeweg duidelijk worden. Aanvankelijk waren het met name Indonesië en de VS die zich door het incident en zijn directe gevolgen voor problemen gesteld zagen.

Om met Indonesië te beginnen: de confrontatie met de Nederlandse marine vergrootte de spanningen tussen Soekarno en de legertop, meer in het bijzonder Nasution. De nederlaag, hoe klein ook, bevestigde het bange vermoeden van de Indonesische militaire top dat het leger nog niet klaar was voor actie tegen Nederlands Nieuw-Guinea; er bleek ook veel misgegaan buiten het slagveld, met name in de samenwerking tussen de Indonesische marine en de luchtmacht. Nasution concludeerde, samen met het grootste deel van de militaire top, dat gegeven de staat van het leger een grote aanval op korte termijn een buitengewoon bloedige zaak zou worden voor Indonesië en dat de richtdatum verder verschoven moest worden, wellicht naar het einde van 1962.<sup>341</sup>

Voor Soekarno was dit een onaangename boodschap. Hij had zijn zinnen gezet op een spoedig einde van de kwestie, en zich daar publiekelijk zo aan gecommitteerd dat een verdere verschuiving van de aanvalsdatum kon worden opgevat als een teken van zwakte. In eigen ogen waren zijn politieke geloofwaardigheid en machtspositie in Indonesië inmiddels volledig afhankelijk geworden van een snelle en volledige overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea. Dat wil zeggen een overdracht vóór het einde van 1962; dat was wat hij zijn volk had "beloofd".<sup>342</sup>

Dat doel werd echter zeer moeilijk te realiseren als de troefkaart van een spoedige invasie niet op tafel gelegd kon worden. Met Luns aan de knoppen in Den Haag mocht ervan uitgegaan worden dat het kabinet-De Quay in dat geval geen reële concessies zou doen. Daarnaast zou het lastig worden om de VS op korte termijn tegen Nederland uit te spelen.

<sup>335</sup> De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 162-164.

<sup>336</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 424.

<sup>337</sup> Van Holst Pellekaan, De Regt, Bastiaans, *Patrouillieren voor de Papoea's*, 153.

<sup>338</sup> Van Holst Pellekaan, De Regt, Bastiaans, *Patrouillieren voor de Papoea's*, 152.

<sup>339</sup> Van Holst Pellekaan, De Regt, Bastiaans, *Patrouillieren voor de Papoea's*, 153, 161.

<sup>340</sup> Van Holst Pellekaan, De Regt, Bastiaans, *Patrouillieren voor de Papoea's*, 92-95, 109-149.

<sup>341</sup> Penders en Sundhausen, *Nasution*, 154-155; Van Holst Pellekaan, De Regt, Bastiaans, *Patrouillieren voor de Papoea's*, 76-77; Giebels, *Soekarno*, 256-257.

<sup>342</sup> Van Holst Pellekaan, De Regt, Bastiaans, *Patrouillieren voor de Papoea's*, 76-77.

De frictie over het tijdstip waarop er tot actie kon worden overgegaan – en of militaire dan wel binnenlandpolitieke motieven daarbij de doorslag moesten geven – heeft ongetwijfeld bijgedragen aan Soekarno's voornemen om Nasution politiek *kalt te stellen*. In de loop van 1962 zou hij de centrale positie die de machtige generaal binnen het leger en bijgevolg de Indonesische politiek had opgebouwd stapje voor stapje afbreken. Soekarno zorgde ervoor dat verschillende van Nasutions taken en functies geleidelijk werden overgenomen door militairen die meer bereid waren om risico's te nemen en ook op korte termijn "offers" te brengen voor de incorporatie van westelijk Nieuw-Guinea.<sup>343</sup>

Het was een langzaam proces en zorgde aanvankelijk voor nieuwe spanningen tussen de legertop en de president, maar Soekarno zou er uiteindelijk in slagen. Eind juni was Nasution uit de belangrijkste functies weggepromoveerd en politiek onschadelijk gemaakt, en lag de weg open naar een Indonesische invasie van Nederlands Nieuw-Guinea (zie beneden).

#### *De VS: State Department en Kennedy zetten in op overdracht*

Ook in Washington zorgde de slag bij Vlakke Hoek voor interne spanningen. En ook die werden, net als in Indonesië "opgelost", zij het op kortere termijn.

Vlakke Hoek en het diplomatieke vervolg dat Nederland en Indonesië er in de VS aan gaven toonden de regering-Kennedy dat het voor haar zeer lastig werd om zich neutraal op te blijven stellen en zich *niet* met de oplossing van de kwestie te bemoeien. Zo wees Soekarno Nederland direct aan als de agressor, en eiste dat Kennedy zijn handen van zijn bondgenoot aftrok. Het kabinet-De Quay verzocht de regering-Kennedy op zijn beurt om Indonesië in het kader van de deterrent te waarschuwen; om alle geplande Amerikaanse wapenleveranties aan het land op te schorten, alsmede Nederland de mogelijkheid te verlenen om versterkingen aan te voeren via in de VS gelegen bases.<sup>344</sup>

De verzoeken werden door het State Department afgehandeld, meer in het bijzonder door onderminister Harriman. Hij volgde daarbij de bekende middenweg die het State Department altijd had voorgeschreven: beide partijen werden deels tegemoet gekomen, waarbij er – traditiegetrouw – een duidelijke bias ten faveure van Nederland viel te bemerken; het zou de laatste keer zijn.

Zo kreeg ambassadeur Jones opdracht om Soekarno te waarschuwen om verdere incidenten te voorkomen. Gaf de president daar geen gehoor aan dan had Amerika 'no choice but to propose Indonesia in the UN.'<sup>345</sup> Daarnaast kreeg het kabinet-de Quay gelegenheid om een versterking (contingent mariniers) via Amerikaanse basis naar Nieuw-Guinea over te vliegen. Een tweede contingent versterkingen hield Harriman echter tegen. Deels met het oog op de Indonesische reactie. Deels ook om de hardliners in Den Haag (Luns) niet te sterken in hun verwachting dat de VS uiteindelijk wel met de verlangde (logistiek)militaire steun over de brug kwam als de kwestie verder escaleerde.<sup>346</sup>

Dezelfde redenatie lag ten grondslag aan het besluit om de wapenleveranties aan Indonesië voorlopig *niet* te bevriezen, zoals het kabinet-De Quay wilde. Daarnaast wilde het State Department – juist nu – de kanalen met Jakarta open houden, en voorkomen dat Soekarno na Vlakke Hoek verder naar de Sovjet-Unie opschoof.<sup>347</sup>

---

<sup>343</sup> Giebels, *Soekarno*, 271-272; Penders en Sundhausen, *Nasution*, 157-160; Crouch, *The Army and Politics in Indonesia*, 51-54.

<sup>344</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 242 – noot 2, p. 546; Koster, *Een verloren land*, 75.

<sup>345</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 221, p. 506-507: Telegram From the Department of State to the Embassy in Indonesia, 15/1/1962.

<sup>346</sup> Huydecooper, *Nieuw-Guinea*, 67-68; FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 221, p. 506-507: Telegram From the Department of State to the Embassy in Indonesia, 15/1/1962; no. 242 – noot 2, p. 546.

<sup>347</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 221, p. 506-507: Telegram From the Department of State to the Embassy in Indonesia, 15/1/1962; no. 243, p. 548: Editorial Note.

Tot zover de uiterlijkheden van de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek, direct na Vlakke Hoek. Naar buiten toe mocht de regering-Kennedy haar hoegenaamde neutraliteitspolitiek handhaven, intern vond er in de daarop volgende weken belangrijke verschuivingen plaats, met name binnen het State Department.

De schermutseling tussen de Nederlandse en Indonesische marine gaf in combinatie met de weigering van Soekarno om zijn pre-condities te laten vallen het NSC nieuwe munitie in zijn pleidooi voor een duidelijke pro-Indonesische stellingname.<sup>348</sup> Rusk en een deel van de top van het State Department bleven zich verzetten, maar een ander deel onder leiding van de onderminister George Ball – en wellicht ook Harriman – kwam in de loop van februari tot de overtuiging dat het NSC gelijk had.

Ball en Harriman kwamen nu ook tot de conclusie dat het niet langer realistisch was om uit te gaan van een compromis waarbij Indonesië tot aan de door Nederland gewenste volksraadpleging zo veel mogelijk uit westelijk Nieuw-Guinea geweerd werd. Soekarno's verzet en zijn bereidheid om dat verzet met infiltraties kracht bij te zetten, zei wat hen betrof genoeg. Conclusie: Nederland moest aanzienlijk meer en grotere concessies gaan doen tegenover Indonesië dan binnen het State Department aanvankelijk was aangenomen.

Hoe snel en hoe ver Nederland Indonesië tegemoet moest komen, bleef echter onderwerp van discussie. Ball en Harriman hoopten dat er wellicht, zoals ambassadeur Jones al sinds 1959 bepleitte, een soort constructie tot stand zou komen waarbij Nederlands Nieuw-Guinea eerst een tijd onder VN-bestuur zou resorteren, alvorens het gebied aan Indonesië werd overgedragen. Ook zou er wat hen betrof na enkel jaren Indonesisch bestuur nog een plebisciet gehouden kunnen worden, wellicht zelfs onder VN-toezicht. Daarmee zou dan tegemoet gekomen worden aan de kern van de Nederlandse politiek – zelfbeschikking – maar de constructie zorgde er tevens voor dat Indonesië ampele mogelijkheden kreeg om de uitkomst van die stemming te beïnvloeden.

Gegeven de nieuwe ontwikkelingen leek dit alternatief nu het beste van beide werelden te bieden: Soekarno werd geapaiseerd, waarmee de belangrijkste directe aanleiding om zich met Moskou in te laten kwam te vervallen. Nederland daarentegen kreeg, zo valt uit een door alle bureaus van het State Department ondertekende memo op te maken, de kans 'to disengage with honour', aangezien de verantwoordelijkheid voor het lot van de Papoea's in handen kwam van de VN.<sup>349</sup>

Het was een conclusie die door president Kennedy volledig onderschreven werd. Ook hij gaf in januari intern aan dat overdracht de enige realistische optie was om de Nieuw-Guineakwestie op korte termijn te liquideren, en dat de VS zich daarvoor moest inzetten.<sup>350</sup>

Rusk en enkele andere hoge State Department-ambtenaren hadden het echter buitengewoon moeilijk met de beslissing. Zij beschouwden het als een capitulatie en appeasement van Soekarno. Onderminister van International Relations Affairs Cleveland vond dat het besluit 'would not serve the national interests of the United States' en snapte niet waarom Kennedy '[felt that he had to] take on the onus of forcing the Dutch to capitulate completely.'<sup>351</sup>

Met hulp van de ambtenaren van European Affairs – alsmede Harriman en Ball – wisten Rusk en Cleveland zich nog wel met enig succes hard te maken voor hun stelling dat Nederland nog niet direct onder gezet druk moest worden om zijn onderhandelingspositie

---

<sup>348</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 225, p. 512-513: Memorandum From Robert W. Komer of the NSC Staff to the President's Deputy Special Assistant for NSA (Kaysen), 2/2/1962.

<sup>349</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 239, p. 538-542: Telegram from the Department of State to the Embassy in Germany, 23/2/1962. Zie ook: Koster, *Een verloren land*, 84-85.

<sup>350</sup> Jones, *Conflict and Confrontation*, 50-51.

<sup>351</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 239, p. 541: noot 1; no. 235, p. 530-531: Telegram from the Department of State to the Embassy in Indonesia, 15/2/1962.

prijs te geven. Zij wezen daarbij opnieuw op de ontwikkeling van het Nederlandse debat. Het was in hun optiek slechts een kwestie van tijd voordat Nederland zelf tot de conclusie kwam dat het gebied overgedragen moest worden.<sup>352</sup> Het was het best mogelijke scenario voor de VS: het voorkwam verdere frictie met Nederland en zijn belangrijkste steunpilaren (Frankrijk, België, Portugal en in mindere mate Groot-Brittannië en Australië). En wellicht belangrijker: Soekarno zou minder snel kunnen denken dat hij de regering-Kennedy in zijn zak had.<sup>353</sup>

Kennedy nam het advies over, met één verschil. Op aandringen van de NSC en zijn speciale veiligheidsadviseur McGeorge Bundy besloot hij dat het kabinet-De Quay wel indirect onder druk gezet kon worden om tot de gewenste conclusie te komen.<sup>354</sup> Het ging hierbij om diplomatieke hints waaruit mocht blijken dat de VS inmiddels sceptisch was geworden over de eerder geopperde mogelijkheid om Indonesië buiten het dagelijks bestuur van het gebied te houden (in ieder geval tot het moment van implementatie van het zelfbeschikkingsrecht) en vooral: de wenselijkheid om de deterrent en steungarantie op tafel te houden, als het kabinet-De Quay zijn verzet hiertegen zou continueren.

## ROBERT KENNEDY NAAR JAKARTA EN DEN HAAG

De eerste gelegenheid voor de Amerikanen om het kabinet-De Quay onder druk te zetten was het bezoek dat de 37-jarige Robert Kennedy aan Den Haag bracht, eind februari.<sup>355</sup> Dat bezoek was onderdeel van zijn bovengenoemde wereldreis, waarbij hij ook Jakarta bezocht. Roberts oorspronkelijke opdracht was om uit te vinden of Soekarno en het kabinet-De Quay werkelijk bereid waren om oorlog te voeren. Vlakke Hoek maakte die opdracht extra urgent, maar Robert had inmiddels de additionele taak gekregen om Soekarno naar de onderhandelingstafel te dirigeren – en het kabinet-De Quay te prikkelen om zich in die onderhandelingen niet al te strikt meer op te stellen op de punten van bestuursoverdracht en het zelfbeschikkingsrecht.<sup>356</sup>

Het was een delicate opdracht, ook omdat zijn broer hem nadrukkelijk had geïnstrueerd om, met name tegenover Indonesië, niets prijs te geven omtrent de veranderde Amerikaanse positiebepaling.<sup>357</sup> De instructie zorgde er mede voor dat Roberts bezoeken voor zowel Soekarno als het kabinet-De Quay een tegenvaller werden. Een ander aspect dat daartoe bijdroeg was de persoon van Robert. Hij was het archetypische jongere broertje:

---

<sup>352</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 235, p. 530-531: Telegram from the Department of State to the Embassy in Indonesia, 15/2/1962.

<sup>353</sup> Visie Rusk: FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 224, p. 510-511: Telegram From the Department of State to the Embassy in Indonesia, 1/2/1962; Visie European Desk: FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no.240: Memorandum From the Acting Assistant Secretary of State for European Affairs (Tyler) to Secretary of State Rusk, 27/2/1962.

<sup>354</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 239, p. 538: Noot (geen nummer). Zie ook: Koster, *Een verloren land*, 84-85. De instructie die Robert Kennedy kreeg voor zijn bezoek aan Den Haag luidde bijvoorbeeld: *'It is extremely important in the context of the NATO alliance and of our relations with the Dutch, that they themselves come to the inevitable decision regarding the transfer of administration to Indonesia, without ever being in the position of ascribing this decision to pressure on them by the US government.'* (Bron: FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 239, p. 538-542: Telegram from the Department of State to the Embassy in Germany, 23/2/1962.)

<sup>355</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 239, p. 538: noot.

<sup>356</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: No. 228, p. 518-519: Memorandum of Telephone Conversation Between the Under Secretary of State (Ball) and JFK, 12/2/1962; no. 229 Memorandum of Telephone Conversation Between the Under Secretary of State (Ball) and JFK, 12/2/1962.

<sup>357</sup> Jones, *Conflict and Confrontation*, 51; FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 226, p. 514: Telegram From the Department of State to the Consulate in Singapore, 10/2/1962; no 228, p. 518-519: Memorandum of Telephone Conversation Between the Under Secretary of State (Ball) and JFK, 12/2/1962; no. 230, p. 521-522: Telegram From the Department of State to the Embassy in Indonesia, 12/2/1962; no 235, p. 530-531: Telegram From the Department of State to the Embassy in Indonesia, 15/2/1962.

behept met een aan arrogantie grenzend zelfvertrouwen. In de leer van de *New Frontier* was hij strikter dan zijn oudere broer. Niet zozeer vanuit principes, maar meer omdat het de kans bood om de wereld te tonen wie er de baas was. Een kans 'to play hardball', zoals de Kennedy's dat noemden.<sup>358</sup>

Robert Kennedy bezocht eerst Indonesië, en zijn ontmoeting met Soekarno verliep stormachtig. Naar buiten toe leek het alsof de heren goed met elkaar overweg konden, maar niets was minder waar. Buiten het oog van de camera botsten de ego's flink; het geschreeuw was soms buiten de conferentiekamer te horen. Robert was weinig gecharmeerd van Soekarno, die het zich aanmatigde om de VS in de Nieuw-Guineakwestie te chanteren.

Hij maakte de Indonesische president in klare termen duidelijk dat hij zich moest inzetten voor een vreedzame oplossing van de kwestie: Soekarno moest stoppen met het traineren van de onderhandelingen en, net als het kabinet-De Quay, zijn pre-condities laten vallen. Deed hij dat niet, en zou de crisis verder escaleren, dan zou Amerika 'Nederland niets in de weg leggen bij het verdedigen van zijn grondgebied', aldus Kennedy.<sup>359</sup>

Hij probeerde de bittere pil voor Soekarno vervolgens te vergulden met de opmerking dat de VS als 'helpful friend' zou optreden in de onderhandelingen – voor beide partijen.<sup>360</sup> Soekarno was echter meer tevreden met de toezegging dat de VS de eigenlijke onderhandelingen zou gaan leiden. Soekarno wilde dat graag, naar eigen zeggen omdat hij geen vertrouwen had in de objectiviteit en discretie van U Thant. In werkelijkheid hoopte hij dat de VS op cruciale onderwerpen als het zelfbeschikkingsrecht gemakkelijker tegen Nederland uit te spelen was dan de secretaris-generaal van de VN.<sup>361</sup>

Ook het bezoek van Bobby Kennedy aan Den Haag verliep met het nodige tumult. Op nadrukkelijke instructie van het State Department en de NSC richtte Robert zich tijdens zijn bezoek vooral op De Quay, die zoals we hebben gezien, inmiddels in Washington en Londen te boek stond als een *soft spot* binnen de Nederlandse regering; iemand die met de juiste benadering wel bereid zou zijn om de harde lijn te laten varen.<sup>362</sup>

Conform zijn instructies zei hij niet met zoveel woorden dat de regering-Kennedy inmiddels van zin was om Nederland westelijk Nieuw-Guinea zo snel mogelijk over te laten dragen aan Indonesië. Maar zijn, in de latere woorden van De Quay, kwajongens' gedrag sprak boekdelen. Zo weigerde hij nader in te gaan op de inhoud van de zaak; memoranda waarin het kabinet-De Quay het Nederlandse standpunt uiteenzette, weigerde hij in ontvangst te nemen. Ook kwam hij steevast te laat op afspraken. Stuk voor stuk signalen dat hij, als vertegenwoordiger van de regering-Kennedy, niet meer geïnteresseerd was in de inhoudelijke merites van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek.<sup>363</sup>

---

<sup>358</sup> Koster, *Een verloren land*, 82-83.

<sup>359</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 440-441.

<sup>360</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 231, p. 523-525: Telegram From the Embassy in Indonesia to the Department of State, 14/2/1962. Zie ook: Koster, *Een verloren land*, 83. NB. Koster stelt dat Robert Kennedy tijdens zijn bezoek instemde met 'een opmerking van premier Djoenda, dat wanneer de overdracht niet door zou gaan een militaire actie het enige alternatief was.' Daarmee leek Bobby Kennedy de Amerikaanse zegen te geven aan een Indonesische aanval. Het eigenlijke verslag van het bewuste gesprek dwingt echter tot een meer genuanceerde conclusie. Letterlijk staat er 'Kennedy commented that he would agree with Djuanda's position *if we did not think issue could be settled satisfactorily*.' Kennedy maakte Djuanda en Soekarno vervolgens duidelijk dat de regering-Kennedy zich niet kon voorstellen dat de kwestie *niet* op een voor beide partijen gunstige wijze opgelost kon worden. Ergo: Kennedy deed hier een verkapte waarschuwing om geen geweld te gebruiken. Bron: FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 231, p. 523-525: Telegram From the Embassy in Indonesia to the Department of State, 14/2/1962.

<sup>361</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 236 – noot 1.

<sup>362</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 239, p. 538-542: Telegram from the Department of State to the Embassy in Germany, 23/2/1962.

<sup>363</sup> Ammerlaan, *Het verschijnsel Schmelzer*, 115; Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 155-159.



Hij wilde eigenlijk maar een ding weten, zou De Quay later vertellen: of Nederland ‘alleen [zou] vechten, [ook] als [de VS] niet meededen?’ ‘Neen’, luidde het antwoord van de premier, ‘die dwaasheid zullen wij niet aangaan.’<sup>364</sup> Kennedy bleef – andermaal volgens instructie – op zijn beurt vaag over de Amerikaanse opstelling bij een verdere escalatie van het conflict. *Hard ball player* als hij was, kon hij het echter niet nalaten om het kabinet-De Quay bij vertrek te zeggen dat als Nederland zelf niet wilde vechten, men dit ook niet van de VS moest verwachten. Tevens raadde hij aan om minister Beerman, een van de erkende tegenstanders van Luns in het kabinet, tot hoofdonderhandelaar te benoemen. Ook dat was een niet mis te verstane hint – en bovenal een *snub* richting Luns.<sup>365</sup>

### *Luns naar Washington*

Uit zijn bezoeken aan Jakarta en Den Haag concludeerde Robert Kennedy dat Soekarno, ondanks de Amerikaanse waarschuwingen, waarschijnlijk toch een aanval op Nederlands Nieuw-Guinea zou wagen als hij aan de onderhandelingstafel zijn zin niet kreeg. Daarentegen leek het hem onwaarschijnlijk dat Nederland zich serieus zou verzetten. Deze conclusies maakte het voor zijn broer, Rusk en Harriman eenvoudiger om de druk op Luns persoonlijk op te voeren, toen deze een week later naar Washington kwam om nader te spreken over de vraag: hoe verder.<sup>366</sup>

Net als in april 1961 sprak Luns verschillende betrokkenen, waarvan de ontmoetingen met Kennedy en Rusk andermaal de belangrijkste waren. Anders dan zijn broertje bleef president Kennedy uiterst diplomatiek tegenover de lichtgeraakte Luns. Hij verzocht Luns om de Nieuw-Guineakwestie vanuit een breder perspectief te gaan zien: de Koude Oorlog in Azië, meer in het bijzonder de escalerende crisis in Vietnam maakte het noodzakelijk om de Nieuw-Guineakwestie te elimineren. Kennedy:

*‘While we have no confidence in Sukarno, if Indonesia goes to war the chances of a communist takeover in that country are greatly improved. This would be a disaster for the free-world position in Asia and would force us out of Vietnam. (...) The most important moral obligation we have is to keep Communists from making any further gains, (...) this task weighs heavily on all free-world countries.’*

Ondanks de omfloerste taal, was de portee van Kennedy’s verhaal onmiskenbaar: Nederland moest als het welslagen van de onderhandelingen daarom vroeg concessie doen ten aanzien van het zelfbeschikkingsrecht en de toekomst van de Papoea’s. Dit doel was ondergeschikt aan die andere morele taak: de strijd tegen het communisme.

Hoe Nederland Indonesië precies tegemoet moest komen, liet Kennedy echter in het midden. Maar dat het hem serieus was, onderstreepte hij met de boodschap dat Nederland niet moest verwachten dat de VS nog enige steun zou leveren als onderhandelingen door een onbuigzame Nederlandse opstelling mislukten: *‘We have all the potential wars we need at the moment, and we do not consider it useful to become involved in this dispute.’*<sup>367</sup>

De reactie van Luns was fel, zo fel dat er nog jaren in Washington over gesproken zou worden. Hij greep de gelegenheid te baat om zijn opgekropte frustraties te lozen over het bezoek van Robert Kennedy, alsmede de recente Amerikaanse weigering om Nederland te steunen bij het sturen van additionele versterkingen naar Nieuw-Guinea. Hij beschuldigde Kennedy zo’n beetje van verraad en sloeg daarbij met zijn vuisten op tafel. Zwaaiend met zijn (in de woorden van Kennedy) *‘flobby forfinger’* gaf hij de machtigste man ter wereld in zijn

---

<sup>364</sup> Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 96; Meijer, *De Quay*, 307.

<sup>365</sup> Ammerlaan, *Het verschijnsel Schmelzer*, 116.

<sup>366</sup> Koster, *Een verloren land*, 86; Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 94, 96.

<sup>367</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 244, 549-552: Memorandum of Conversation, 2/3/1962.

eigen Witte Huis te kennen dat Nederland niet zomaar over zich heen liet lopen. Zoiets hadden de Kennedy's nog niet eerder meegemaakt.<sup>368</sup>

Luns' tirade had in zoverre succes dat Kennedy de Amerikaanse opstelling opnieuw in overweging nam, in samenspraak met Rusk en Defensie-minister Robert MacNamara. Rusk kon Luns daarop de volgende dag melden dat Kennedy zijn boodschap enigszins herzien had, althans waar het de Amerikaanse steungarantie betrof.<sup>369</sup>

Met de opmerking *'we cannot back your political position with our military might'* bevestigde Rusk allereerst de boodschap dat Nederland verregaande concessies moest doen aan Soekarno als het welslagen van de onderhandelingen daarom vroeg. (Om welke concessie het ging, liet ook hij in het midden, al zou hij – aldus Luns' eigen verslag – gezegd hebben dat directe overdracht van het gebied aan Indonesië 'grotesk en absurd' was.)<sup>370</sup>

Rusk kon er nu echter aan toevoegen dat 'indien het tijdens de onderhandelingen tot vijandelijkheden zou komen' de regering-Kennedy haar 'houding opnieuw in overweging nam: *The fate of the Dutch citizens, especially of the women and children will be uppermost in our mind and we shall see what we can do to protect them,*' aldus Rusk. Ook dit was geen 'firm commitment', maar Rusk zei 'met nadruk dat het geen 'irrisponsible promise' was.'<sup>371</sup>

Daarmee gaven Kennedy en Rusk aan dat de VS Nederland niet volledig aan zijn lot zou overlaten: mits Nederland zich soepel zou opstellen in de voorziene onderhandelingen. Feitelijk was het een additionele prikkel om concessies te gaan doen: zo lang Nederland meewerkte aan de vreedzame liquidatie van de Nieuw-Guineakwestie (i.e. de gefaseerde overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea aan Indonesië) mocht het kabinet-De Quay rekenen op enige Amerikaanse (logistiek)militaire hulp als het desondanks tot vijandelijkheden kwam.

Het is echter de vraag of dit wel zo'n wijze geste was. De bluffer Luns – Nederlands eigen *hardball player* – trok hieruit de conclusie dat de VS nu weliswaar aanstuurde op een resultaat waarbij Westelijk Nieuw-Guinea uiteindelijk in Indonesische handen kwam, maar ook dat Kennedy gevoelig was voor tegenbluf: door letterlijk met de vuist op tafel te slaan, bleek er meer mogelijk dan de Amerikanen aanvankelijk wilden geven. Die wetenschap kon ingezet worden bij de onderhandelingen met Indonesië, en vooral: voor de *waiting game*.

Datzelfde vraag geldt voor de opmerkingen van Rusk en Harriman dat het State Department waar het Soekarno betrof 'op tijd speelde'. Luns sprak hen tijdens zijn verblijf ook *off the record*. Beiden bleken zeer geïnteresseerd in Nederlandse informatie over de gezondheid van Soekarno en gaven te kennen dat zij vlasten op een snel verdwijnen van de Indonesische president. Het was een van de belangrijkste redenen geweest, zo verklaarde Rusk, om na Vlakke Hoek door te gaan met het leveren van wapens aan Indonesië. Dat was bedoeld om Nasution in een zo sterk mogelijke positie te manoeuvreren met het oog op het mogelijk spoedig wegvallen van Soekarno.<sup>372</sup>

Er is over te twisten of Rusk en Harriman met opmerkingen als *'we don't want this very important question decided upon by one son of a bitch'* (Rusk) en *'we must try to outlive this fellow'* (Harriman) Luns een impliciete zegen gaven om de voorziene onderhandelingen met Indonesië te traineren. Maar Luns leek het wel zo op te vatten. De suggesties waren voor hem in ieder geval genoeg om te concluderen dat er binnen de regering-Kennedy nog een

---

<sup>368</sup> Koster, *Een verloren land*, 88.

<sup>369</sup> Koster, *Een verloren land*, 88; Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 162-163; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 442-443.

<sup>370</sup> NIB/DB record 169: notulen ministerraad 12/3/1962; record 167: notulen ministerraad 3/3/1962.

<sup>371</sup> NIB/DB record 7387: Codebericht Van Roijen 202 aan ministerie, 3/3/1962; record 7386: Codebericht Van Roijen 196 aan ministerie, 3/3/1962. Zie ook: Kersten, *Luns*, 300; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 443; Van der Maar en Meijer, Van Roijen, 612; De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 345-346.

<sup>372</sup> NIB/DB record 7386: Codebericht Van Roijen 196 aan ministerie, 3/3/1962. Zie ook: Koster, *Een verloren land*, 87; De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 169.

stroming was die een zekere feeling hield met zijn manier van denken en poging om Soekarno te overleven en met een nieuw Indonesisch regime alsnog een deal te sluiten.

Ook dat bood volgens hem mogelijkheden om tijd te rekken.<sup>373</sup> Luns had donders goed door dat het begin van daadwerkelijke onderhandelingen niet langer uit te stellen was, zeker niet nu Soekarno na het bezoek van Robert Kennedy ook zijn precondities had losgelaten. De truc, volgens Luns, werd nu om de onderhandelingen zelf zo lang mogelijk te rekken. Het kabinet moest slechts stapje voor stapje richting Indonesië bewegen. Die stappen moesten groot genoeg zijn om de VS te tonen dat het kabinet-De Quay van goede wil was, zodat de deterrent en de nieuwe “steungaranties” – of wat daar voor door moest gaan – op tafel bleven. Maar niet zo groot dat de onderhandelingen en daarmee de overdracht binnen korte tijd rond waren. Althans niet voordat er meer duidelijk was over de interne machtsverhoudingen in Indonesië.<sup>374</sup>

#### MAART 1962, KABINET CONCLUDEERT ‘NEDERLAND STAAT ALLEEN’

Los van de vraag of Luns de gesprekken met Rusk en Harriman juist geïnterpreteerd heeft, staat het buiten kijf dat de Amerikaans-Nederlandse bezoeken over en weer diepe sporen nalieten in het denken en de discussies binnen het kabinet-De Quay.<sup>375</sup>

De Quay zelf heeft het bezoek van Robert Kennedy achteraf herhaaldelijk aangemerkt als het moment waarop hijzelf, en veel ministers met hem, zijn gaan twijfelen aan de opstelling van de Verenigde Staten.<sup>376</sup> Met name bij een verdere escalatie van het conflict. De notulen van de ministerraadvergaderingen in maart 1962 onderschrijven dat. En ze tonen meer: er was niet zozeer sprake van twijfel aan de VS; de algemene inschatting was dat de regering-Kennedy Nederland feitelijk al in de steek gelaten had, en uit was op de overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea aan Indonesië. Kortom: dat de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek nu, althans wat de realisatie van een bona fide zelfbeschikkingsrecht voor de Papoea's betrof, als praktisch kansloos bestempeld kon worden.

Minister Cals concludeerde in de raad van 3 maart op basis van de eerste telegrafische verslagen van Luns uit Washington dat ‘Nederland ten aanzien van de Nieuw-Guineakwestie alleen staat.’<sup>377</sup> Dat was ook de conclusie van onder meer Visser, Zijlstra en Beerman. De Quay en Korthals waren iets voorzichtiger, maar concludeerden niettemin dat overdracht welhaast onvermijdelijk geworden was, gegeven de Amerikaanse opstelling. Korthals zei: ‘De Amerikaanse regering blijkt wel bereid op Indonesië een zekere vriendschappelijke druk uit te oefenen om een regeling met Nederland tot stand te brengen; [ik] heb echter de indruk dat er weinig nodig is om de Amerikaanse regering ook hier vanaf te brengen.’<sup>378</sup>

De discussies in de ministerraad van 12 maart tonen eenzelfde geest. Luns was teruggekeerd uit Washington en bracht nu persoonlijk nader verslag uit. Hij deed daarbij een halfslachtige poging om de moed erin te houden. Zijn troeven waren niet de steungaranties – hij erkende andermaal dat de regering Kennedy ‘niet de verplichting [is] aangegaan dat de Amerikaanse strijdkrachten Nederlands Nieuw-Guinea zullen beschermen (...)’. Luns putte vooral hoop uit de suggestie van Rusk en Harriman dat het State Department nog op tijd

<sup>373</sup> Zie voor Rusk: NIB/DB record 7386: Codebericht Van Roijen 196 aan ministerie, 3/3/1962; Voor Harriman: record 7387: Codebericht Van Roijen 197 aan ministerie, 3/3/1962.

<sup>374</sup> NIB/DB record 170: notulen ministerraad 16/3/1962.

<sup>375</sup> Zie ook, onder meer: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 441-444; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 386; Jansen Van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 159.

<sup>376</sup> Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 98, 102; Ammerlaan, *Het verschijnsel Schmelzer*, 114-115. Zie ook: Meijer, *De Quay*, 307.

<sup>377</sup> NIB/DB record 167: notulen ministerraad 3/3/1962.

<sup>378</sup> NIB/DB record 167: notulen ministerraad 3/3/1962.

speelde, en Rusks opmerking dat directe overdracht van de soevereiniteit over Nederlands Nieuw-Guinea aan Indonesië ‘grotesk en absurd’ was.<sup>379</sup>

Het lukte Luns echter niet om de scepsis te temperen. De Quay merkte, mede op basis van Luns’ eigen eerdere verslagen, fijntjes op dat er meerdere stromingen binnen de regering-Kennedy waren en dat ‘de Amerikaanse regering toch op (...) overdracht zou aansturen.’<sup>380</sup> Dat betekende echter niet, aldus de premier dat er geen goede overgangsregeling voor de Papoea’s meer te realiseren was, waarbij de invloed van Indonesië gedurende de interimperiode tot aan het door Nederland gewenste referendum beperkt werd gehouden.<sup>381</sup> De grote vraag was hoe? Wat kon het kabinet nog doen om de schade te beperken; want daar ging het nu inhoudelijk nog om: schadebeperking, voor de Papoea’s én bijgevolg: het Nederlands prestige.

Die discussie liep langs de eerder getrokken voren. Tegenstanders van de harde lijn als Beerman, Cals, Marijnen en De Pous waren voor een zo coöperatief mogelijke opstelling: nu duidelijk was dat de Amerikanen “om” waren, was het zaak om zonder al te veel verzet toe te geven aan de Indonesische eisen. Risico’s nemen, mede met het oog op eventuele regime change in Indonesië, had geen zin meer. ‘Als Nederland [de onderhandelingen] te lang blijft traineren,’ zei Beerman, ‘[dan vrees ik] dat wij steeds minder kunnen bereiken. (...) Door nu soepel te zijn [zal] Nederland het meest voor de Papoea’s eruit [kunnen] halen.’<sup>382</sup>

Een meerderheid, onder aanvoering van de VVD- en overige KVP-ministers, was het hier echter niet mee eens. Klompé weerlegde namens hen de stelling dat met een soepele opstelling het meeste te bereiken was. Juist met een harde onderhandelingstactiek kon er misschien nog het een en ander voor de Papoea’s uit het vuur gesleept worden.

Zij erkende dat deze tactiek risico’s met zich meebracht, maar het kabinet moest die nemen. Als de kwestie escaleerde, en de VS deed – zoals ook zij verwachtte – niets, dan was er nog de VN. ‘Dan zal de zaak in de Algemene Vergadering aan de orde gesteld kunnen worden, zodat de VN zich erover zullen moeten uitspreken’, aldus Klompé. Ze voegde eraan toe: ‘Ik ben niet bereid om een façade voor het zelfbeschikkingsrecht te accepteren, tenzij Nederland in een complete overmachtssituatie zit.’<sup>383</sup>

En met die laatste opmerking legde zij de vinger op de zere plek. Want: was er nu werkelijk al sprake van een complete overmachtssituatie? De hardliners in het kabinet vonden van niet. Het bleef het cruciale punt, ook met het oog op het thuisfront. Dat was en bleef verdeeld. Aan de ene kant was er het gevaar dat het thuisfront ineem zou storten, zodra bekend werd dat het kabinet bereid was om op de cruciale punten toe te geven aan Soekarno.<sup>384</sup>

Aan de andere kant moest het kabinet ook nog steeds rekening houden met de harde kernen binnen de regeringspartijen. Zeker binnen de VVD, KVP en de ARP bestonden nog krachten die, net als hun ministers in het kabinet, eerst nog een robbertje diplomatiek wilden knokken voordat de handdoek definitief in de ring werd gegooid.<sup>385</sup> Het kabinet moest ook naar hen toe duidelijk kunnen maken dat ze niet bij de eerste kille tegenwind uit Washington “om” was gegaan.

Partijbelangen waren dus, naast prestige en een laatste poging om nog een zo goed mogelijke regeling voor de Papoea’s te bevechten, een belangrijke additionele reden voor de

---

<sup>379</sup> NIB/DB record 169: notulen ministerraad 12/3/1962; record 167: notulen ministerraad 3/3/1962.

<sup>380</sup> NIB/DB record 169: notulen ministerraad 12/3/1962.

<sup>381</sup> NIB/DB record 167: notulen ministerraad 3/3/1962; record 169: notulen ministerraad 12/3/1962; record 170: notulen ministerraad 16/3/1962.

<sup>382</sup> NIB/DB record 169: notulen ministerraad 12/3/1962.

<sup>383</sup> NIB/DB record 169: notulen ministerraad 12/3/1962.

<sup>384</sup> NIB/DB record 170: notulen ministerraad 16/3/1962.

<sup>385</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4902: Commissie Buitenlandse Zaken, 14/3/1962; Van den Berg, *Deining*, 207-211.

hardliners in het kabinet om in te zetten op wat omschreven kan worden als een *fighting retreat*: een verlies met behoud van eer.

Voorts was er nog altijd de waiting game. Het perspectief dat Soekarno op korte termijn, al of niet als gevolg van een natuurlijke dood, van het Indonesische toneel verdween en dat Nederland met een meer gematigd dan wel prowesters (militair)regime het besluit van de Nieuw-Guineakwestie kon regelen, bleef lonken voor verschillende ministers (en hun partijgenoten), evenals voor feitelijke tegenstanders van de harde lijn, zoals Zijlstra.<sup>386</sup>

In hun pleidooi voor een harde opstelling in de onderhandelingen konden de hardliners zich beroepen op twee argumenten van meer praktische aard. In de eerste plaats werd de militaire situatie volgens de meest recente militaire inlichtingen voor Nederland pas kritiek in het najaar van 1962. Volgens de Nederlandse marinetop moest het Indonesische leger in de loop van september en oktober in staat worden geacht om Nederlands Nieuw-Guinea met succes aan te vallen. Dit garandeerde niet dat er voor die tijd geen kleinere aanval werd gelanceerd, maar het Nederlandse leger zou deze wellicht kunnen afslaan.<sup>387</sup> Dit betekende dat het kabinet nog zeker vijf maanden had om te bluffen – en de politieke ontwikkelingen in Indonesië af te wachten.

In de tweede plaats was er ook een zekere verwachting merkbaar dat de regering-Kennedy Nederland nog wel in staat wilde stellen om een diplomatieke *fighting retreat* mogelijk te maken. De verwachting werd gevoed doordat de top van het State Department, meer in het bijzonder onderminister voor Political Affairs George McGhee, Nederland in maart in staat stelde om enige nieuwe versterkingen naar Nieuw-Guinea te sturen. Ditmaal overzee, via het door Amerika beheerde Panamakanaal. Het gebaar zei niets over de Amerikaanse opstelling bij een eventuele escalatie, maar leek niettemin een bevestiging van Luns' stelling dat belangrijke krachten binnen het State Department feitelijk nog op de hand van Nederland waren, en het kabinet voorlopig nog wilden helpen om in ieder geval een zekere geloofwaardigheid te behouden tegenover Indonesië aan de onderhandelingstafel.<sup>388</sup>

### *Groeiende twijfels over Luns*

Bovengenoemd succesje voor Luns kon echter niet voorkomen dat de twijfel aan zijn persoon en inschattingsvermogen vanaf maart 1962 verder afbrokkelde binnen de raad – en daarbuiten. Ondanks alle nieuwe negatieve signalen uit Washington, bleef hij bij zijn stelling dat de regering-Kennedy wel “iets” moest doen als de kwestie escaleerde – en dat dit “iets” uiteindelijk ook kon resulteren in een vorm van (logistiek-) militaire steun voor Nederland.<sup>389</sup> Buiten de top van Buitenlandse Zaken vond hij na de confrontatie met de Kennedy's echter steeds minder gehoor voor deze lezing. Zijn vasthoudendheid hieromtrent leek zich in de ministerraad, de Kamercommissies en de ambassade in Washington eerder tegen hem te keren en zijn geloofwaardigheid te schaden.<sup>390</sup>

Daar kwamen nog andere irritaties bij, onder meer over zijn neiging om kritiek op zijn beleid en zienswijze naast zich neer te leggen. Het kwam voor dat Luns, terwijl collega's in de ministerraad hun zorgen en twijfels uitten over de uitgestippelde koers, ostentatief de krant las of marine schepjes tekende, en niets noteerde van wat er gezegd werd. Een minder subtiele manier om duidelijk te maken dat hij niet geïnteresseerd was in andere dan zijn eigen analyse, of de kritiek daarop, is moeilijk denkbaar.<sup>391</sup>

<sup>386</sup> NIB/DB record 169: notulen ministerraad 12/3/1962.

<sup>387</sup> NIB/DB record 169: notulen ministerraad 12/3/1962.

<sup>388</sup> NIB/DB record 170: notulen ministerraad 16/3/1962.

<sup>389</sup> Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 98; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 428.

<sup>390</sup> Zie bijvoorbeeld: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 428; NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4902: Commissie Buitenlandse Zaken, 14/3/1962.

<sup>391</sup> Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 89; Van der Steen, *Cals*, 259.

Voorts was er een groeiende ergernis te bemerken – in zowel het kabinet, de Kamercommissies, als het diplomatiek apparaat – over zijn toenemende neiging om slechts mondjesmaat of selectief informatie te verstrekken, met name over zijn gesprekken met de Amerikanen en zijn “geheime” inlichtingen over de spanningen binnen de Indonesische politiek. Zeker toen vanaf maart 1962 de situatie voor Nederland kritiek begon te worden, groeide de behoefte bij zijn collega-politici aan meer informatie en details, om de risico’s en kansen van de uitgestippelde koers zo goed mogelijk in te kunnen schatten. Maar Luns, wars van meer bemoeienis met wat hij nog altijd als “zijn” exclusieve competentiegebied beschouwde, toonde zich weinig coöperatief.

In de ministerraad van 16 maart bijvoorbeeld, ondersteunde hij zijn pleidooi voor de waiting game met informatie uit ‘een rapport van de Belgische ambassadeur in Jakarta, dat bijzonder somber [was]’ voor Indonesië – en Soekarno. ‘De deviezenvoorraad is verdwenen. De Indonesiërs hebben maanden ge oefend om een kruiser (marineschip, BS) van Amerika te kunnen bedienen, maar ze hebben deze kruiser afgezegd, omdat zij niet ertoe in staat waren’, aldus Luns.<sup>392</sup>

Partijgenoot en openlijke tegenstander Cals vond het allemaal maar vaag en beklaagde zich over de unieke informatiepositie van Luns. Hij wilde nu weleens precies weten hoe de zaken er in Indonesië voorstonden, en of die regime change waar Luns op vlakte werkelijk op korte termijn te verwachten was. Hij noemde ‘het een groot gemis dat de andere ministers niet een evaluatie van de mogelijkheden van Buitenlandse Zaken hebben, zoals uit het bericht van de Belgische ambassade dat minister Luns aanhaalde (...). [Ik] maak [me] veel zorgen over het Nieuw-Guineabeleid.’<sup>393</sup> Luns weigerde echter op het verzoek in te gaan, wat de frustraties en ergernis jegens zijn persoon bij tegenspelers als Cals alleen maar vergrootte.<sup>394</sup>

Voor zover valt na te gaan heeft Luns nooit leugens verteld. Wel neigde hij ertoe om in discussies bepaalde kanten van een zaak of onderwerp extra te benadrukken, om zijn visie goed uit te laten komen en zijn beleid te rechtvaardigen. Het herhaaldelijk terugkomen op de opmerking van Rusk dat directe overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea ‘grotesk en absurd’ was, is een goed voorbeeld.<sup>395</sup> Ook hanteerde hij een tactiek van “waar niet expliciet naar wordt gevraagd, hoeft niet altijd verteld te worden.” (Ironisch genoeg – in het licht van de Nederlandse historiografie – vormde zijn verslaglegging over de Amerikaanse “steungaranties” een belangrijke uitzondering op deze “regels”; wellicht ook omdat hij op dit punt van begin af aan kritisch aan de tand gevoeld werd door zijn collega’s in de ministerraad en de Kamercommissie, alsmede door zijn naaste ambtelijke adviseurs op Buitenlandse Zaken.)

Het waren manieren, “trucs” om in de context van toenemende twijfel aan zijn beleid en persoon tegenstanders nieuwe munitie voor kritiek te onthouden. Daarbij moet gezegd worden dat hij, zodra hij onder druk gezet werd om het hele verhaal te vertellen, weldegelijk met de kritieke informatie over de brug kwam.<sup>396</sup> Dat kon echter niet verhinderen dat ook in

<sup>392</sup> NIB/DB record 170: notulen ministerraad 16/3/1962.

<sup>393</sup> NIB/DB record 170: notulen ministerraad 16/3/1962.

<sup>394</sup> Vergelijk: Van der Steen, *Cals*, 259.

<sup>395</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4902: Commissie Buitenlandse Zaken, 14/3/1962.

<sup>396</sup> Illustratief is de manier waarop Luns verslag deed van zijn bezoek aan Washington van maart 1962 in de Tweede Kamercommissie Buitenlandse Zaken. Deze kwam op 14 maart bij elkaar, op verzoek van het kabinet. Luns hield daar een lang betoog, waarin hij suggereerde dat de regering-Kennedy Nederland inhoudelijk nog gunstig gezind was. Daarbij wees hij andermaal op de opmerking van Rusk dat overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea aan Indonesië ‘absurd en grotesk’ was. Het was een voorstelling van zaken waar met name Burger, Bruins Slot en Luns’ partijgenoot De Graaf sterk aan twijfelde. Zij wilden meer weten en zetten druk op Luns. De Graaf was ‘verbaasd over de opmerking van Rusk, dat overdracht niet te verenigen [is] met zelfbeschikkingsrecht. Als dat ook [de] Nederlandse opvatting is, wat heeft onderhandelen dan nog voor zin?’ Luns liet daarop zijn kaarten zien en kwam met meer en onthullende details over de brug: ‘overdracht uitgesloten betekent: uitgesloten dat de administratie zomaar aan Indonesië [wordt overgedragen] Maar [er zijn]

de raad en de Kamercommissies – twee arena's waarin hij altijd zeer open en eerlijk was geweest en veel vertrouwen en steun had genoten – het vermoeden groeide dat hij niet alles vertelde, situaties te rooskleurig voorstelde of niet goed inschatte.

Het was een tragische ontwikkeling, voor alle betrokkenen. Er was sprake van een negatieve spiraal met een element van *self fulfilling prophecy*: Naarmate zijn beleid zowel publiekelijk als intern meer kritiek oogstte en, als gevolg van de verdere evolutie van de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek, verder onder druk kwam te staan, ging Luns zich steeds solistischer en bokkiger gedragen. Daarmee bevestigde hij meer en meer het negatieve beeld dat politieke tegenstanders, met name die binnen de PvdA, als onderdeel van een politiek-retorisch spel in de publieke arena hadden neergezet: dat het beleid in handen was van een onbetrouwbare pokeraar met een gebrek aan realiteitszin.

Bovenop dit alles kwam nog zijn vermeende “emotionaliteit.”<sup>397</sup> Zoals veel narcisten had Luns een lichtgeraakt karakter. Hij kon flink uit zijn slof schieten als hij zijn zin niet kreeg. Hij was rancuneus en kon zich tegenover vrienden, collega's en diplomaten schaamteloos laten gaan in woede of frustratie over het een of ander. Zijn optreden tegenover Dulles op de Nederlandse ambassade in Washington in oktober 1958 en Kennedy in het Witte Huis in maart 1962 zijn slechts enkele voorbeelden van het veelkleurig palet aan emotionele uitbarstingen waartoe Luns zich kon laten verleiden (zie ook hoofdstuk 5).

Het probleem was dat Luns zijn “emotionaliteit” ook als tactiek gebruikte, zowel intern, als in het diplomatieke verkeer. Het maakte hem voor tijdgenoten moeilijk te lezen en in te schatten (om van historici nog maar te zwijgen). Dramatiek; schuld aanpraten, dreigen, totale verontwaardiging: het was soms deels gebaseerd op reële frustraties, maar evenzeer een middel om te manipuleren en politiek te bedrijven.<sup>398</sup> Het was een manier van doen die vruchten afwierp, maar tevens afkeer, hoon en twijfel opriep. Sommigen, zoals partijgenoot De Quay, leerden ermee omgaan en het te gebruiken. Anderen, zoals ambassadeur Van Roijen, hadden er professioneel en persoonlijk moeite mee. Van Roijen betwijfelde het effect ervan, zeker als het al te vaak werd ingezet. Ook leek hij zich voor het gedrag van zijn chef te schamen.<sup>399</sup>

Naarmate de druk vanaf maart 1962 op zijn beleid en persoon toenam, werd Luns' “emotionaliteit” eveneens sterker, wat de negatieve spiraal waarin hij werd gezogen verder versterkte: meer tegenslagen, twijfel en kritiek versterkten zijn neiging om, al dan niet uit tactisch oogpunt, heftig te reageren, en tevens om zijn eigen plan te trekken; wat voor verschillende van zijn collega's en diplomaten weer reden was om zich af te vragen of Luns zichzelf en het risicovolle spel dat het kabinet op zijn initiatief bleef spelen nog wel in de hand had. Deze dynamiek zou Luns en de koers die hij voorstond uiteindelijk opbreken; het zou ervoor zorgen dat hij zichzelf uitschakelde als voornaamste spelbepaler binnen het Nederlandse kamp (zie beneden).

---

verschillende modaliteiten mogelijk. Rusk [vroeg mij]: blijft u bereid elke mogelijkheid te aanvaarden die door [de] Papoea's geaccepteerd wordt? Ik [antwoordde]: Ja. Hij: Spoedig? Ik: als men dit nu vraagt, komt er een negatief antwoord. Een zekere bijtrekking van Indonesië in de internationale fase [van bestuur is] wel mogelijk. Het is nu niet te voorzien hoe Indonesië zich tenslotte zou opstellen.' Bron: NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4902: Commissie Buitenlandse Zaken, 14/3/1962.

<sup>397</sup> Kersten, *Luns*, 311-315, 625.

<sup>398</sup> Vergelijk: Kersten, *Luns*, 14.

<sup>399</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 362-363.

## MIDDELBURG

Dankzij de interventie van de regering-Kennedy konden op 20 maart de eerste verkennende Nederlands-Indonesische gesprekken gevoerd worden. Deze vonden plaats in de VS, in een plaatsje nabij Washington: Middelburg Virginia. Ze werden gehouden onder strikte geheimhouding en hadden een bescheiden doel: het vaststellen van de agenda van de echte onderhandelingen. De Nederlandse delegatie stond onder leiding van ambassadeur Van Roijen; de Indonesische onder die van Adam Malik, ambassadeur in Moskou.<sup>400</sup>

Ook de regering-Kennedy zat nu aan tafel, en wel in de persoon van de 68-jarige, doorgewinterde diplomaat Ellsworth Bunker. Nominaal werden de gesprekken nog steeds gemonitord door de VN. Dat werd nog eens benadrukt doordat Bunker officieel optrad in naam van de VN, en niet in die van de regering-Kennedy. Maar dat was slechts vorm. Het was voor alle betrokkenen duidelijk dat de VS zich nu opwierp als bemiddelaar en daarmee een belangrijke verantwoordelijkheid voor het slagen van de onderhandelingen op zich nam.<sup>401</sup>

Het kon echter niet voorkomen dat de eerste gespreksronde vrijwel direct vastliep. Dat had niet zozeer met de Nederlandse opstelling te maken: het kabinet-De Quay had zich weliswaar voorgenomen om zich hard op te stellen, maar niet waar het de samenstelling van de agenda betrof. Daar kon bijkans alles opgezet worden. Zelfs een punt aangaande de (mogelijke) overdracht aan Indonesië, mits het niet zodanig geformuleerd werd dat het als een pre-conditie dan wel reeds door Nederland geaccepteerd “feit” opgevat kon worden. Dat zou het immers lastig maken om nog een gunstige overgangsregeling voor elkaar te boksen – en tijd te rekken.<sup>402</sup>

Het mislukken van de agendabesprekingen was te wijten aan Indonesië. De Indonesische delegatie had een veel beperktere instructie meekregen. Soekarno wilde eigenlijk maar een punt op de agenda hebben: het regelen van de bestuursoverdracht aan Indonesië op een zo kort mogelijke termijn. Hij had, met andere woorden, zijn pre-conditie helemaal niet laten vallen.<sup>403</sup>

Van Roijen weigerde dit te accepteren, en vond daarin Bunker aan zijn zijde. Er volgden twee dagen waarbij Van Roijen en Bunker, samen met enkele inderhaast aangeschoven specialisten van het State Department, een formule probeerden te vinden die acceptabel voor Indonesië zou zijn, maar Malik moest alles afwijzen. Daarop verzocht Bunker hem vriendelijk om naar Jakarta te gaan en nieuwe en ruimere instructies aan Soekarno te vragen.<sup>404</sup> Tot die tijd zouden de onderhandelingen opgeschort worden.

## HET PLAN-BUNKER

Het verloop van de agendaonderhandelingen in Middelburg leek in eerste instantie in het voordeel van het kabinet-De Quay uit te vallen. Het vastlopen van de besprekingen kwam

---

<sup>400</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 394.

<sup>401</sup> De Geus, *De Nieuw-Guineakwestie*, 160.

<sup>402</sup> NIB/DB record 170: notulen ministerraad 16/3/1962. Zie ook voor de discussie over de interpretatie van de instructie tussen Van Roijen en Luns, met name over het cruciale punt van bestuursoverdracht: NIB/DB record 7408: Luns 148 aan Van Roijen, 19/3/1962.

<sup>403</sup> Hudecoper van Nigtevecht, *Nieuw-Guinea*, 74-87; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 447.

<sup>404</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 394-395; Koster, *Een verloren land*, 95.



voor rekening van Soekarno. Dat was iets waar Bunker, en met hem de meeste betrokken Amerikaanse beleidsmakers – inclusief Kennedy – het over eens waren.<sup>405</sup>

Desalniettemin vormde Middelburg het excuus voor de regering-Kennedy om zich openlijk van Nederland te distantiëren en het beruchte plan-Bunker op tafel te leggen. Het was losjes gebaseerd op de bekende oplossing die ambassadeur Jones in januari 1959 intern al had geopperd en die inmiddels binnen de regering-Kennedy, al of niet met tegenzin, door de meeste betrokken beleidsmakers was aanvaard als het beste alternatief om de kwestie te liquideren.

In het plan-Bunker zou Nederland de soevereiniteit over het gebied eerst aan de VN overdragen. De VN zou het gebied vervolgens voor een periode van minimaal één jaar en maximaal twee jaar onder zijn beheer hebben. In die tussenfase kon Indonesië langzaam de taken overnemen. Na een nog nader te bepalen periode van Indonesisch bestuur kregen de Papoea's een mogelijkheid om zich over hun politieke toekomst uit te spreken.<sup>406</sup>

Het plan kreeg de naam van de Amerikaanse bemiddelaar, maar Bunker speelde in het besluit om het op tafel te leggen een ondergeschikte rol. Het voornemen om desnoods met behulp van wat Kennedy 'shoktherapie' noemde een oplossing te forceren was al weken eerder genomen.<sup>407</sup> De directe aanleiding vormde de confrontatie met Luns in Washington, begin maart. Het waren met namen de ambtenaren van de NSC, en wellicht Kennedy zelf, die uit de gesprekken met Luns concludeerden dat *nudging* van het kabinet-De Quay wellicht niet genoeg was om een doorbraak in de kwestie te realiseren – althans niet zo lang Luns het beleid domineerde.<sup>408</sup>

Begin maart werd er daarom op voorstel van de NSC een speciale taskforce opgericht met als doel om een feitelijk panklare oplossing te ontwerpen, voor het geval de voorziene onderhandelingen op niets uitliepen. Deze taskforce bestond uit ambtenaren van de NSC en het State Department. Voor de NSC zat Robert Komer erin, maar wie er namens het State Department bij betrokken waren, is nooit helemaal duidelijk geworden.<sup>409</sup> In het oorspronkelijke voorstel worden onderminister George W. Ball en onderminister voor *Political Affairs* George MacGhee genoemd als mogelijke voorzitters van de taskforce. Naar alle waarschijnlijkheid was Harriman er ook nauw bij betrokken.<sup>410</sup>

Zeker is echter dat deze task force buiten Dean Rusk om handelde. Wellicht omdat de NSC en verschillende krachten binnen het State Department hem en zijn '*pussy-footing*' mede verantwoordelijk hielden voor wat Komer begin maart omschreef als '*the pinheaded Dutch position.*' Rusk kreeg het zogenoemde plan-Bunker pas voorgelegd nadat de taskforce erover uit was. Het werd hem dus evenzeer in de maag gesplitst als het kabinet-De Quay.<sup>411</sup>

Dat het uiteindelijk de veel onbuigzamere Indonesische positie was die de agendabesprekingen in Middelburg deed vastlopen, maakte voor de leden van de taskforce, Kennedy en onderhandelaar Bunker geen wezenlijk verschil meer. Temeer niet omdat daags na de ontmoeting in Middelburg er nieuwe schermutselingen plaatsvonden tussen de

---

<sup>405</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 250, p. 559-561: Telegram from the Department of State to the Embassy in Indonesia, 21/3/1962; no. 251, 561-564: Telegram from the Department of State to the Embassy in Indonesia, 24/3/1962. Vergelijk: Koster, *Een verloren land*, 95-96.

<sup>406</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 254, p. 566-567: Telegram from the Department of State to the Embassy in the Netherlands, 29/3/1962. Zie ook: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 449-450.

<sup>407</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 245, p. 552-53: Memorandum Robert Komer to Bundy, 3/3/1962. Zie ook: Koster, *Een verloren land*, 97.

<sup>408</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 245, p. 552-53: Memorandum Robert Komer to Bundy, 3/3/1962.

<sup>409</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 245, p. 552-53: Memorandum Robert Komer to Bundy, 3/3/1962.

<sup>410</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 245, p. 552-53: Memorandum Robert Komer to Bundy, 3/3/1962.

<sup>411</sup> Koster, *Een verloren land*, 97. Zie voor citaat 'pinheaded': FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 245, p. 552-53: Memorandum Robert Komer to Bundy, 3/3/1962. Zie voor 'pussy-footing': no. 257 p. 572: Memorandum Komer to Bundy, 5/4/1962.

Nederlandse marine en Indonesische luchtmacht rond Nieuw-Guinea. Soekarno liet eind maart bovendien nieuwe infiltraties uitvoeren, waarop het kabinet-De Quay weer – en met de zegen van Rusk – besloot om additionele versterkingen en materieel naar Nieuw-Guinea te sturen.<sup>412</sup>

Het waren nieuwe signalen dat het conflict op korte termijn niet op te lossen was zonder drastisch Amerikaans ingrijpen. De wetenschap dat het kabinet-De Quay zijn positie feitelijk afhankelijk had gemaakt van de Amerikaanse, gaf daarbij de doorslag: de belangen van de trouwe bondgenoot werden nu bruusk aan de kant geschoven omwille van een snelle liquidatie van de kwestie. Dat de regering-Kennedy daarmee een odium van chantabel-zijn op zich laadde, namen Kennedy en de leden van de taskforce op de koop toe. Op 30 maart overlegde het State Department het plan-Bunker in het diepste geheim aan Jakarta, om er zeker van te zijn dat Soekarno het niet af zou wijzen. Twee dagen later werd het kabinet-De Quay ingelicht.

#### HET KABINET-DE QUAY: VERONTWAARDIGING EN VERZET

De reacties in het Nederlandse kamp, zowel in de ministerraad als de Nederlandse ambassade in Washington, waren fel. Zeer fel. Het ging de meeste ministers en ambassadeur Van Roijen daarbij overigens meer om de manier waarop de regering-Kennedy handelde dan om de eigenlijke inhoud van het plan. Hoewel slechts weinigen in het kabinet en de Nederlandse ambassade in Washington een Amerikaanse volte face op zo'n korte termijn hadden voorzien, hielden bijkans alle betrokkenen immers al rekening met de mogelijkheid dat de VS Nederland op enig moment politiek geheel in de steek zou laten.

Met name het feit dat de regering-Kennedy zonder overleg met het kabinet-De Quay een oplossing probeerde te forceren werd alom ervaren als een affront, een 'overval', in de woorden van ambassadeur Van Roijen.<sup>413</sup> Wat vooral stak was dat de VS het voorstel ook in Jakarta presenteerde. En twee dagen eerder nota bene! Door Indonesië volledige inzicht te geven in de Amerikaanse kaarten, maakten de Amerikanen het voor het kabinet-De Quay praktisch onmogelijk om nog blufpoker te spelen tegenover Soekarno – en tijd te rekken.<sup>414</sup>

Nu Soekarno wist waar de regering-Kennedy stond, mocht verwacht worden dat hij niet met minder genoegen zou nemen aan de onderhandelingstafel. De mogelijkheid om een betere deal voor de Papoea's voor elkaar te boksen – een waarbij de VN een grotere rol speelde, misschien zelfs tot aan de voorziene volksstemming over de toekomst van het gebied – en bijgevolg het Nederlands prestige te redden, was het kabinet bijkans volledig uit handen geslagen. Datzelfde gold voor het verlengen van de waiting game.<sup>415</sup>

Luns ontplofte welhaast toen hij het plan ontving. Zijn reactie zal voor een belangrijk deel beïnvloed zijn door de persoonlijke aanbevelingsbrief van president Kennedy. Deze was niet aan hem gericht, maar aan premier De Quay. Luns werd niet helemaal genegeerd. Hij kreeg ook een aanbevelingsbrief. Maar die was ondertekend door ambtgenoot Rusk.<sup>416</sup> Met deze subtiele benadering maakte Kennedy duidelijk dat hij Luns – volgens de Nederlandse constitutie de eerste verantwoordelijke voor het Nederlandse buitenlandbeleid – niet langer als het voornaamste aanspreekpunt binnen de Nederlandse regering beschouwde. Het was een nieuwe *snub* van een Kennedy, die hard aankwam bij de protocollair fijngevoelige Luns. Temeer daar het (nieuw) gezichtsverlies betekende tegenover zijn medeministers.

---

<sup>412</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 252, p. 564: Noot 1. Zie ook: Koster, *Een verloren land*, 95-96.

<sup>413</sup> NIB/DB record: 175: notulen ministerraad, 6/4/1962.

<sup>414</sup> NIB/DB record: 175: notulen ministerraad, 6/4/1962.

<sup>415</sup> Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 103.

<sup>416</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 252, p. 565 – noot 4.

Zijn eerste reactie was om het voorstel direct af te wijzen. Hij verzocht De Quay om het niet aan de ministerraad voor te leggen. Samen met Van Roijen en een handvol ambtenaren waren zij de enigen in Den Haag die het plan kenden, en dat moest wat hem betrof zo blijven. De Quay en Van Roijen weigerden echter mee te werken, waardoor de raad zich er begin april alsnog over boog.<sup>417</sup> Er zouden verscheidene stormachtige raadsvergaderingen aan te pas komen voordat het kabinet een eensgezind antwoord formuleerde.

Die vergaderingen laten zien dat Luns niet als enige gefrustreerd was. De verontwaardiging over het Amerikaanse optreden was welhaast collectief. Minister Cals was de enige die openlijk stelde dat het kabinet de Amerikaanse zet had kunnen zien aankomen. '[Ik heb] reeds maandenlang (...) gezegd dat het zo zou gaan', aldus Cals. Luns antwoordde dat 'veertien dagen [terug] de situatie waarin wij nu thans verkeren niet als een reële casuspositie zou zijn aangemerkt.' Hij kreeg daarin bijval van onder meer De Quay, Marijnen en tevens ambassadeur Van Roijen, die aanschoof in de ministerraad van 9 april.<sup>418</sup>

De ambassadeur en onderhandelaar twijfelde weliswaar aan de goedertrouw en inschattingsvermogen van zijn chef, maar in dezen was hij het volledig met de analyse van Luns eens. Ook hij had deze Amerikaanse manoeuvre niet voorzien. Ook hij was er, ondanks de signalen van de Kennedy's en Rusk, van uit blijven gaan dat de regering-Kennedy Nederland nog in staat wilde stellen om een *fighting retreat* te voeren en zo een betere deal aan de onderhandelingstafel te bevechten. Van Roijen zei dat hij 'in zijn diplomatieke loopbaan van 32 jaar nooit een geval van zo'n verregaand cynisme [had] meegemaakt.'<sup>419</sup>

Hoewel hij twijfelde of de kansen nog te keren waren, adviseerde Van Roijen het kabinet om zich voorlopig hard op te stellen. Het moest het plan niet afwijzen, maar ook niet meteen accepteren. Er was nog een kans dat de Amerikanen bereid waren om het op punten te amenderen, maar dan was wel een zekere hardheid en bluf geboden. Aan welke punten hij dacht, zei hij niet. Van Roijen putte enige hoop uit de eerste gesprekken die hij inmiddels met Rusk en Bunker over het plan had gevoerd. Hij was daarbij fel uitgevallen, en beiden hadden hem daarop verzekerd dat er nog enige aanpassingen mogelijk waren. Daarom meende Van Roijen 'dat Nederland [moest] doorgaan bezwaren tegen de inhoud en de gevolgde procedure te maken, zodat Amerika zelf met wijzigingsvoorstellen komt om ons tegemoet te treden.'<sup>420</sup>

Met dit advies leverde hij, net als in februari, munitie voor de hardliners in het kabinet. Het plan-Bunker deed, zoals te verwachten was, de bekende discussie in de raad opnieuw oplaaien. De ministers Cals, De Pouw, Marijnen, Veldkamp, Marijnen, Van Aartsen meenden nu dat de situatie van overmacht afdoende bewezen was, en pleitten opnieuw voor een constructieve houding. Zij vonden dat het kabinet het plan-Bunker moest accepteren, in de hoop dat de Amerikanen dan wel bereid zouden zijn om Nederland in de onderhandelingen nog bij te staan. Op die manier zou de schade nog beperkt kunnen worden. Ook Zijlstra leek nu meer naar deze lijn te neigen.<sup>421</sup>

De duiven in de raad moesten echter nog steeds het onderspit delven tegenover de hardliners. De VVD- en overige KVP-ministers bleven bij hun eerdere opvatting dat een toegevend houding eerder averechts zou werken. Het kabinet moest bluffen. Juist nu. Zij wezen daarbij op de analyse van Van Roijen, en tevens op het feit dat Indonesië voor september of oktober militair nog weinig kon doen. Er was dus nog tijd om het hard te spelen – ook tegenover de Verenigde Staten.<sup>422</sup>

---

<sup>417</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 398-399; Meijer, *De Quay*, 309-310.

<sup>418</sup> NIB/DB record 175: notulen ministerraad, 6/4/1962; record 219: notulen ministerraad 9/4/1962.

<sup>419</sup> NIB/DB record 219: notulen ministerraad 9/4/1962.

<sup>420</sup> NIB/DB record 175: notulen ministerraad, 6/4/1962; record 219: notulen ministerraad 9/4/1962.

<sup>421</sup> NIB/DB record 220: notulen ministerraad, 13/4/1962.

<sup>422</sup> NIB/DB record 220: notulen ministerraad, 13/4/1962.

Luns sprak namens hen. Hij ontkende niet dat Nederland wellicht al ‘door de Amerikanen in de steek gelaten in een overmachtssituatie was geraakt,’ maar voegde daaraan toe dat zijns inziens ‘niet van de Nederlandse regering kon worden verlangd om geen gebruik te maken van de opening die de Amerikanen hebben gegeven om eerst nog nader te informeren naar mogelijkheden tot verbeteren van de voorstellen.’

Luns achtte het ‘mogelijk dat Nederland niet meer dan enkele redactiewijzigingen kan verkrijgen’, maar hij wilde ‘dat dan ook weten en het nu nog niet als feit aanvaarden. Het maakt groot verschil of men een dergelijk gegeven nu of na de Amerikaanse reactie over bijvoorbeeld drie weken als stellig aanvaardt.’<sup>423</sup>

Wat die laatste opmerking betrof kreeg hij volmondig bijval van Toxopeus, Korthals, Van Houten, Visser, Klompé en De Quay. Ook zij vonden dat het Nederlandse prestige en de morele verantwoordelijkheid tegenover de Papoea’s het kabinet verplichtte om zich in eerste instantie te verzetten tegen het plan-Bunker. Daarnaast bleven zij bevreesd voor mogelijke repercussies op het thuisfront. Korthals vroeg zich af of ‘de meningen in ons land wel voldoende [zijn] uitgekristalliseerd. Er zijn er die in een bepaalde richting denken; maar willen zij ook de verantwoordelijkheid ervoor nemen? Het is zeer de vraag of zij zich openlijk willen uitspreken.’<sup>424</sup>

Kortom, het kabinet (lees: VVD en KVP) liep in de ogen van de hardliners ook nog steeds het risico om het verwijt van slappe knieën op zich te laden. Temeer daar het de vraag was of alle mogelijkheden om de kwestie op een voor de Papoea’s en Nederland gunstiger wijze af te ronden al beproefd waren. Zo was er nog altijd de VN. Wellicht dat de zaak nog gerekt kon worden tot de nieuwe assemblee in september. Het kabinet zou de kwestie in de loop van de zomer al op de agenda van de Algemene Vergadering kunnen zetten.

Deze weg garandeerde allerminst kansen op succes. Luns schatte in dat er een compromis uit kon rollen dat ‘naar inhoud’ ergens ‘tussen het zgn. plan-Luns en het plan-Bunker’ zou liggen. Maar dat was nog altijd beter dan het eigenlijke plan-Bunker, zowel voor Nederland als voor de Papoea’s.

Bovendien: een dergelijke procedure bood ook mogelijkheden om weer tijd te rekken en regime change in Indonesië af te wachten. Ook dat was een overweging die Luns en de VVD- en meeste KVP-ministers (inclusief De Quay) deed aandringen op het uiteindelijke besluit om het plan-Bunker voorlopig ‘in beraad’ te houden – in ieder geval totdat duidelijk werd of en in hoeverre de regering-Kennedy bereid was om het plan te amenderen.<sup>425</sup>

## HET WANKELE EN DIFFUSE THUISFRONT

De tactiek en het doel van het kabinet waren duidelijk. Minder helder was, zoals Korthals al aangaf, hoe de verhoudingen in de Kamer en de regeringspartijen lagen omtrent de vraag stoppen of doorgaan met bluffen. Het was een cruciaal punt omdat het kabinet in januari het thuisfront naast de Amerikaanse steun had aangemerkt als de belangrijkste variabele in de bepaling of er sprake was van een overmachtssituatie. Of niet. Maar het beeld was en bleef diffuus – zeker in vergelijking met de Amerikaanse opstelling.

Aan de ene kant waren er duidelijk signalen dat de steun voor de harde lijn in het parlement en de media opnieuw verder was afgenomen. De slag bij Vlakke Hoek en de oplopende militaire spanningen, kritische mediaberichten over de Amerikaanse weigering Nederland te steunen bij het sturen van troepen naar Nieuw-Guinea en over het bezoek van

---

<sup>423</sup> NIB/DB record 220: notulen ministerraad, 13/4/1962.

<sup>424</sup> NIB/DB record 220: notulen ministerraad, 13/4/1962. Zie voor de discussie binnen de KVP: Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 215-220.

<sup>425</sup> NIB/DB record 220: notulen ministerraad, 13/4/1962.

Robert Kennedy, en tot slot het nieuws dat de eerste gespreksronde tussen Nederland en Indonesië was vastgelopen, hadden de twijfels op het thuisfront verder versterkt. Dat bleek bijvoorbeeld tijdens het spoeddebat in de Tweede Kamer dat op 4 en 5 april gehouden werd naar aanleiding van het mislukken van de Middelburg-onderhandelingen.

De oppositiepartijen PvdA, PSP en CPN waarschuwden voor wat De Kadt het ‘afglijden naar een oorlogstoestand’ noemde.<sup>426</sup> Zij pleitten tegen het sturen van nieuwe versterkingen en voor een tegemoetkomende houding tegenover Indonesië. De debatten toonden opnieuw dat de ARP worstelde met de zaak. Fractie leider Bruins Slot steunde nog het kabinet, maar zichtbaar met de grootste moeite.<sup>427</sup>

Veelzeggend was ook de aanmaning die Luns vanuit de KVP-fractie ontving. KVP-woordvoerder De Kort bekritiseerde hem om zijn neiging het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's te verabsoluteren: dat zou een vlotte afhandeling uiteindelijk in de weg kunnen staan. Met deze interventie werd voor het eerst publiek dat ook binnen de KVP getwijfeld werd aan de blufpolitiek van partij-icoon Luns.<sup>428</sup>

Het waren allemaal signalen dat het thuisfront wankelde. Aan de andere kant bleek dat er ook nog steeds krachten waren die een rechte rug van het kabinet verlangden. ARP-dissident Meulink bijvoorbeeld had opnieuw aparte spreektijd aangevraagd, en pleitte andermaal voor het handhaven van de harde lijn.<sup>429</sup> Ook VVD-leider Oud en CHU-leider Tilanus steunden het kabinet, al werd niet helemaal duidelijk hoe ver zij daarin wilden gaan. Zo wilde Tilanus zich in het openbaar niet uitlaten over de door hem gewenste oplossing.<sup>430</sup>

De openhartiger vergaderingen van de Tweede Kamercommissie Buitenlandse Zaken in maart en april gaven eenzelfde beeld te zien: toenemende twijfel, maar nog niet genoeg om te concluderen dat het kabinet niet meer bevreesd hoefde te zijn voor repercussies van de slinkende groep hardliners binnen de VVD, KVP, CHU en ARP, als het bijvoorbeeld zou besluiten om de handdoek in de ring te gooien en het plan-Bunker te accepteren.

De leden van de PvdA toonden zich ook in deze vergaderingen, zoals verwacht mocht worden, de felste critici van het kabinet. Zij kregen echter vaak bijstand van ARP-leider Bruins Slot, en inmiddels ook van KVP-Indonesië specialist De Graaf, waarmee eens te meer duidelijk werd dat de KVP intern sterker verdeeld was dan de partij naar buiten toe liet blijken.<sup>431</sup> De Graaf deelde bijvoorbeeld de frustratie van de PvdA-leden en Bruins Slot over de manier waarop het kabinet verslag deed van het plan-Bunker.<sup>432</sup> Luns en De Quay brachten de Kamercommissie pas *na* de debatten van 4 en 5 april op de hoogte van het Amerikaanse compromisvoorstel.

De Graaf en de PvdA-leden konden enerzijds begrip opbrengen voor het besluit van het kabinet om eerst tot een gemeenschappelijk kabinetsstandpunt te komen, alvorens het plan-Bunker aan de Kamercommissie – en de Kamer zelf – voor te leggen. Maar tegelijkertijd voelden zij zich monddood gemaakt en beroofd van een kans om het regeringsbeleid via een publiek debat over het plan-Bunker een andere kant op te dwingen. Dat was, gezien de ontwikkeling van de publieke opinie en de discussies binnen de partijen, zeker niet ondenkbaar geweest. Burger had zich al eerder, met impliciete steun van De Graaf en Bruins Slot, beklagd dat ‘de regering weigert naar het parlement te luisteren’ en ‘de commissie (...)

---

<sup>426</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 209.

<sup>427</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 209-212.

<sup>428</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 211-212, 215-220.

<sup>429</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 209-210.

<sup>430</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 209-211.

<sup>431</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4902: Commissie Buitenlandse Zaken, 8/3/1962; Commissie Buitenlandse Zaken, 14/3/1962; Commissie Buitenlandse Zaken, 12/4/1962.

<sup>432</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4902: Commissie Buitenlandse Zaken, 12/4/1962.

misbruikt (...) In feite wordt het parlement [het] zwijgen opgelegd. In schijn daarvoor is de plaats van vergadering deze commissie.<sup>433</sup>

Hun frustratie was des te groter omdat op 6 april delen van het plan-Bunker uitlekten naar de Nederlandse pers – wellicht vanuit Indonesische hoek.<sup>434</sup> Details waren niet bekend; alleen dat Nederland binnen een periode van twee jaar de macht aan Indonesië zou overdragen en dat er na enkele jaren Indonesisch bestuur een volksstemming gehouden zou worden.<sup>435</sup>

Hoe vaag ook, het was nu bekend dat de regering-Kennedy een bemiddelingsvoorstel op tafel had gelegd dat in het voordeel van Indonesië uitpakte. Het nieuws vergrootte, in combinatie met de toenemende oorlogsdreiging en berichten over schermutselingen, de onzekerheid en riep vragen op. Niet alleen aan het kabinet, maar ook aan de leden van de Kamercommissie. Maar die waren, net als in de kwestie van de steungaranties, verplicht om met het kabinet hun mond te houden. Zelfs tegen hun eigen partijgenoten.<sup>436</sup>

Desondanks bleef een meerderheid van commissieleden voorlopig voorstander van een politiek van geheimhouding en bluf; wellicht ook omdat zij wisten dat de situatie militair pas vanaf september kritiek werd. De PvdA-woordvoerders Patijn en Burger kregen in de commissievergadering van 12 april bijvoorbeeld geen bijval voor hun pleidooi om het plan-Bunker meteen te accepteren. Ook niet van De Graaf en Bruins Slot.

Onder de vertegenwoordigers van de regeringspartijen bleek een voorzichtige consensus te bestaan dat het kabinet eerst nog maar eens een robbertje diplomatiek kon dan wel moest knokken voordat de handdoek in de ring werd gegooid. ARP-dissident Anton Roosjen verwoordde die instelling wellicht het beste met de opmerking dat ‘we de regering de tijd moeten laten om voor de [Papoea’s] te bereiken wat er menselijkerwijs te bereiken is. (...) Voordat ik als Pilatus handen kan wassen, wil ik de regering tijd geven om eruit te halen wat erin zit.’<sup>437</sup>

### *De mêlee, het lek in de Kamercommissie en het zwijgen van het kabinet*

De debatten overziend reist automatisch de vraag: wie gijzelt nu wie? De situatie in april 1962 was ronduit onoverzichtelijk. Ze vertoonde een zekere gelijkenis met die in 1949, toen het ging om de vraag of Nederlands Nieuw-Guinea wel of niet voor Nederland behouden moest blijven, en de lijnen tussen parlement en kabinet eveneens diffuus waren (zie hoofdstuk 1). Ook nu liepen de breuklijnen dwars door de Kamer en het kabinet; het debat was een mêlee geworden.

De VVD- en zeker de KVP-ministers in het kabinet moesten nog rekening houden met de harde kern in de eigen gelederen. Tegelijkertijd waren zij ook persoonlijk van mening dat er nog wel even doorgeknokt kon en moest worden; en leken zij het bestaan van harde kernen in de eigen gelederen ook te gebruiken als een argument om kritische collega’s in de raad de mond te snoeren.

Voor Luns was het alles bij elkaar genomen geen ongunstige ontwikkeling. Zo lang het debat onoverzichtelijk bleef, was de kans klein dat zijn tegenstanders het initiatief geheel in handen kregen. De situatie bood in ieder geval mogelijkheden om door te gaan met

---

<sup>433</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4902: Commissie Buitenlandse Zaken, 14/3/1962.

<sup>434</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 212; NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4902: Commissie Buitenlandse Zaken, 12/4/1962; NAB PREM 11/4309: Telegram Ormsby Gore no. 1057 to FO, 5/4/1962.

<sup>435</sup> NAB PREM 11/4309: Telegram Noble no. 184 to FO, 6/4/1962.

<sup>436</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 222-223; NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4902: Commissie Buitenlandse Zaken, 12/4/1962.

<sup>437</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 212; NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4902: Commissie Buitenlandse Zaken, 12/4/1962.

tijdrekken. Luns had van de Kamercommissie de tijd gekregen om te proberen het plan-Bunker op punten aangepast te krijgen. Luns zou, zoals we zullen zien, die tijd ook nemen: ruim – veel ruimer in ieder geval dan zijn critici lief was.

Problematisch daarbij werd echter dat het kabinet besloot om uiterst spaarzaam te zijn met inlichtingen tegenover de Kamercommissie voor wat betreft de onderhandelingen met de VS over de aanpassing van het plan-Bunker. Dit besluit was mede genomen in verband met een “lek” in de Kamercommissie.<sup>438</sup>

In de loop van het voorjaar van 1962 gebeurde het steeds vaker dat geheime informatie die het kabinet in de Kamercommissie had verstrekt een dag later in de krant stond. Wie daarvoor verantwoordelijk was, is nooit echt duidelijk geworden. Het feit dat *Het Parool* regelmatig een scoop had, is bewijs voor de suggestie dat het lek in PvdA-kringen gezocht moet worden. Goedhart is genoemd, temeer omdat hij – naar later bleek – ook informatie lekte naar de Amerikaanse ambassade. Maar het kan ook De Kadt, Burger of Patijn zijn geweest; mogelijk zaten ze allemaal in het complot. Het ging daarbij om zeer gevoelige informatie, bijvoorbeeld over sturen van versterkingen en de Amerikaanse assistentie daarbij – of juist de weigering daarvan, zoals gebeurde na de slag bij Vlakke Hoek.<sup>439</sup>

Dat dergelijke informatie op straat kwam te liggen, was niet alleen een doorn in het oog van het kabinet, en zijn bondgenoten in de commissie, maar ook van de regering-Kennedy.<sup>440</sup> En dat was wellicht de belangrijkste reden waarom het kabinet zich in maart voornam om de Kamercommissie voorlopig niet meer van alle details van het overleg met de Amerikanen op de hoogte te stellen. Het ging hierbij onder meer om de invulling van de steungarantie (zo had Rusk om absolute geheimhouding verzocht over Kennedy’s suggestie dat Amerika wellicht zou helpen bij het evacueren van vrouwen en kinderen bij een verdere escalatie van het conflict) en dus – vanaf april – ook om de onderhandelingen over de aanpassing van het plan-Bunker.<sup>441</sup>

Het besluit was begrijpelijk, gegeven de situatie en de kans dat het lekken van nieuwe informatie de Nederlandse onderhandelingspositie tegenover zowel de VS als Indonesië kon benadelen. Het kon daarom rekenen op begrip binnen de Kamercommissie, van onder meer VVD-leider Oud, CHU-leider Tilanus, en KVP-buitenlandwoordvoerder Blaisse.<sup>442</sup>

Tegelijkertijd droeg het beperken van het overleg bij aan het gevoel van ongemak en twijfel in de gelederen van de critici van het kabinet (lees: Luns). Het was voor hen een beklemmend idee dat de onberekenbare pokeraar Luns feitelijk niet meer te controleren was. En dat op een moment waarop de risico’s alleen maar groter werden.<sup>443</sup>

Het gebrek aan informatie over het verloop van de onderhandelingen over de aanpassing van het plan-Bunker en vooral: de tijd die deze gesprekken in beslag namen, zou er uiteindelijk toe leiden dat de top van de ARP besloot om zelf op onderzoek uit te gaan in Washington, in de hoop zo meer zicht te krijgen op de agenda van de regering-Kennedy en de vraag in hoeverre Luns’ bluffpolitiek nog gesteund moest worden (zie beneden).

---

<sup>438</sup> NIB/DB record 170: notulen ministerraad, 16/3/1962; record 220: notulen ministerraad 13/4/1962.

<sup>439</sup> NIB/DB record 170: notulen ministerraad, 16/3/1962; NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4902: Commissie Buitenlandse Zaken, 14/3/1962; Commissie Buitenlandse Zaken, 16/3/1962; Commissie Buitenlandse Zaken, 27/3/1962.

<sup>440</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4902: Commissie Buitenlandse Zaken, 14/3/1962.

<sup>441</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4902: Commissie Buitenlandse Zaken, 14/3/1962.; NIB/DB record 170: notulen ministerraad, 16/3/1962; record 220: notulen ministerraad 13/4/1962.

<sup>442</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4902: Commissie Buitenlandse Zaken, 14/3/1962.

<sup>443</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4902: Commissie Buitenlandse Zaken, 14/3/1962; Commissie Buitenlandse Zaken, 12/4/1962.

## PLAN-BUNKER: REACTIE VAN DE ANDERE PARTNERS

Niet alleen de situatie op het thuisfront werd complexer in maart en april. Ook het bondgenootschappelijk front vertoonde duidelijker scheuren. Met name in de opstelling van Groot-Brittannië en Australië was een verdere verschuiving in de richting van de VS en Indonesië te bemerken. Aan de ander kant kon het kabinet-De Quay nog steeds rekenen op krachtige morele en zelfs logistieke steun van andere bondgenoten in zijn poging een ferme onderhandelingspositie tegenover Indonesië en de Verenigde Staten te handhaven.

De analyse en discussies binnen de Britse, Australische, Franse, Belgische en Portugese regering over de manier waarop de Nieuw-Guineacrisis zich in het voorjaar van 1962 ontwikkelde helpen andermaal om de Nederlandse discussie en politiek – met name de reactie op het plan-Bunker en het “verzet” ertegen – in perspectief te plaatsen en te begrijpen.

### FRANKRIJK, BELGIË EN PORTUGAL

Om met Frankrijk, België en Portugal te beginnen: hoewel zij zich niet direct bemoeiden met de perikelen rond het op gang brengen van de Nederlands-Indonesische onderhandelingen, bleven zij de Nieuw-Guineakwestie nauw volgen. Deze was en bleef voor hen een testcase, met name waar het ging om de Amerikaanse solidariteit in de overzeese crises waarmee zij worstelden, zoals die in Algerije, Katanga en Angola.

Dat werd al onderstreept in de weken na de slag bij Vlakke Hoek. De Franse regering-De Gaulle, de Belgische regering-Lefèvre en het Portugese regime-Salazar reageerden uiterst kritisch op de Amerikaanse besluiten om ondanks de toenemende oorlogsdreiging wapens te blijven leveren aan Indonesië en vooral de weigering om Nederland te helpen bij het overvliegen van additionele versterkingen naar Nieuw-Guinea. Zelf zetten zij op Nederlands verzoek hun eigen wapenleveranties aan Indonesië direct stop.<sup>444</sup>

Voor alle drie vormde de NAVO-raad de aangewezen arena om de regering-Kennedy te grillen. De Belgische permanente vertegenwoordiger Walter Loridan gaf bijvoorbeeld in februari te kennen dat zijn regering begrip had voor de Amerikaanse poging om de positie van Nasution in Indonesië te versterken, maar ook dat zij van mening was dat wapenleveranties tegen de achtergrond van de toenemende Indonesische dreiging niet meer te rechtvaardigen waren.

Binnen de regering-Lefèvre mochten dan bedenkingen bestaan jegens de wijsheid van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek, nu het erop aankwam schaalden de Belgen zich vierkant achter Nederland. Loridan zei het letterlijk in de NAR: als België in kwesties als deze moest kiezen tussen India of Portugal, of Nederland of Indonesië, dan zou het volledig voor zijn bondgenoten gaan. Temeer daar het volgens de regering-Lefèvre nog maar de vraag was of Soekarno werkelijk voor het Westen te winnen was. Loridan vroeg zich af of de regering-Kennedy in dezen geen ‘zekere zaak voor een onzekere offerde. Het zou immers niet de eerste keer zijn dat een zogenaamd neutralistisch land, waarvan men gehoopt had de

---

<sup>444</sup> NIB/DB record 7048: Codebericht boon 32 aan ministerie, 6/2/1962; ABZ (Nantes) Archives rapatriées de l’ambassade de France à la Haye, Carton 166: Télégramme Paris à La Haye, no 270/73, 7/2/1962; Télégramme Diplomatie à La Haye, no 274/76, 7/2/1962; FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 240: Memorandum from the Acting Assistant Secretary of State for European Affairs (Tyler) to Secretary of State Rusk, 27/2/1962; Koster, *Een verloren land*, 75.



vriendschap te winnen, bewees dat zijn – overigens betrekkelijke – vriendschap slechts van tijdelijke aard was geweest.<sup>445</sup>

Het betoog van de Portugese permanente vertegenwoordiger in de NAR was minder expliciet, maar van gelijke strekking.<sup>446</sup> Dat geldt ook voor die van hun Franse collega, Pierre de Leusse. Hij noemde het ontzeggen van landingsrechten in de VS een ‘onvriendschappelijke daad’ en ‘een volkomen ongeschikt middel om Indonesië [van geweld] te weerhouden.’ De Fransman greep de kwestie tevens aan om nog maar eens te wijzen op het gevaar van precedentschepping: het slappe Amerikaanse optreden kon in Franse ogen slechts als inspiratie dienen voor andere Afro-Aziatische landen, met alle gevolgen van dien voor de westerse machtspositie in Azië en Afrika.<sup>447</sup>

Ook binnen de Franse regering werden de risico’s die de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek met zich meebracht in de context van de Koude Oorlog serieus genomen.<sup>448</sup> Niettemin had Nederland volgens Couve de Murville en de ambtelijke top van het ministerie het volste recht om van zijn bondgenoten steun te verlangen in het opbouwen en onderhouden van een zo sterk mogelijke onderhandelingspositie. Bovendien: Westelijk Nieuw-Guinea was nog steeds Nederlands grondgebied. Tot de overdracht, aan de VN of Indonesië, had Nederland, net als de Frankrijk in Algerije, het volste recht om dat grondgebied te verdedigen tegen agressie en daarbij de steun van zijn bondgenoten te verlangen en te krijgen.<sup>449</sup>

Couve de Murville ergerde zich zo aan het gebrek aan solidariteit van de regering-Kennedy dat hij, bovenop de protesten in de NAR, de secretaris-generaal van zijn ministerie de opdracht gaf om de Amerikaanse ambassadeur op het matje te roepen; ook de Franse ambassadeur in Washington kreeg de opdracht om het Franse ongenoegen over de Amerikaanse handelswijze op het State Department kenbaar te maken.<sup>450</sup>

Dit Franse optreden had aanvankelijk effect. Het bevestigde, samen met de kritiek van de Belgische en Portugese regering, de stelling van Rusk en de ambtenaren van European Affairs dat een al te bruske beleidswending ten nadele van Nederland een bedreiging kon zijn voor de eenheid, of in ieder geval de effectieve samenwerking binnen de NAVO. En dat, als het even kon, de VS maar beter kon afzien van wezenlijke druk op Nederland om concessies aan Soekarno te doen, en moest vertrouwen op de evolutie van het Nederlandse interne debat.<sup>451</sup>

In deze sfeer van argwaan en irritatie waren kritische Franse, Belgische en Portugese reacties op het plan-Bunker onvermijdelijk. Hoewel de exacte inhoud van het plan voor de Franse, Belgische en Portugese regering geheim bleef, was het begin april duidelijk dat de regering-Kennedy de pressie op het kabinet-De Quay verder had opgevoerd. Met veel theater

---

<sup>445</sup> NIB/DB record 7048: Codebericht boon 32 aan ministerie, 6/2/1962; ABZ (Nantes) Archives rapatriées de l’ambassade de France à La Haye, Carton 166: Télégramme Paris à La Haye, no 270/73, 7/2/1962.

<sup>446</sup> NIB/DB record 7048: Codebericht boon 32 aan ministerie, 6/2/1962; ABZ (Nantes) Archives rapatriées de l’ambassade de France à La Haye, Carton 166: Télégramme Paris à La Haye, no 270/73, 7/2/1962.

<sup>447</sup> ABZ (Nantes) Archives rapatriées de l’ambassade de France à La Haye, Carton 166: Télégramme Paris à La Haye, no 270/73, 7/2/1962 ; NIB/DB record 7048: Codebericht boon 32 aan ministerie, 6/2/1962; record 7383: Codebericht Boon 46 aan ministerie, 21/2/1962; ABZ (Nantes) Archives rapatriées de l’ambassade de France à La Haye, Carton 166: Télégramme Paris à La Haye, no 270/73, 7/2/1962.

<sup>448</sup> NIB/DB record 7048: Codebericht boon 32 aan ministerie, 6/2/1962; record 7383: Codebericht Boon 46 aan ministerie, 21/2/1962; ABZ (Nantes) Archives rapatriées de l’ambassade de France à La Haye, Carton 166: Télégramme Paris à La Haye, no 270/73, 7/2/1962.

<sup>449</sup> ABZ (Nantes) Archives rapatriées de l’ambassade de France à La Haye, carton 166: Note Directeure Politique, 12/4/1962. NIB/DB record 7383: Codebericht Boon 46 aan ministerie, 21/2/1962. Zie ook: Stol, *Mythe van de antithese*, 648.

<sup>450</sup> ABZ (Nantes) Archives rapatriées de l’ambassade de France à La Haye, Carton 166: Télégramme Paris à La Haye, no 270/73, 7/2/1962; Télégramme Diplomatie à La Haye, no 274/76, 7/2/1962.

<sup>451</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 240: Memorandum From the Acting Assistant Secretary of State for European Affairs (Tyler) to Secretary of State Rusk, 27/2/1962; Koster, *Een verloren land*, 75.

presenteerde een diep verontwaardigde Luns de essentie van het plan-Bunker tijdens een bijeenkomst van de West-Europese Unie op 10 april. Hij fulmineerde dat het Amerikaanse voorstel niet alleen principes offerde, maar ook een ongekend staaltje appeasement was.<sup>452</sup>

Het was met name Couve de Murville die Luns een hart onder de riem stak tijdens de bewuste vergadering, en hem zelfs aanmoedigde om niet over zich te laten lopen. Hoe de onderhandelingen verder ook mochten verlopen: Frankrijk zou achter Nederland blijven staan.<sup>453</sup> Dat gold ook voor Portugal en België; echter: bij gebrek aan informatie uit de Belgische, Portugese (alsmede de hier onderzochte Nederlandse) archieven is het lastig om de positie en het denken van de Portugese en Belgische regering over het denken van het plan-Bunker nader te illustreren.

De Franse en de Portugese regering onderstreepten hun solidariteit met Nederland in april en mei nog eens door het kabinet-De Quay de mogelijkheid te bieden om via een alternatieve route versterkingen naar Nieuw-Guinea te vliegen. Het kon daarbij gebruikmaken van de Portugese bases in de Azoren, en de Franse bases in de Stille Oceaan (in Tahiti en Noumea).<sup>454</sup> Op deze manier kon Nederland zijn afhankelijkheid van de Verenigde Staten verkleinen en zijn onderhandelingspositie tegenover Indonesië én nu ook de regering-Kennedy versterken.

De logica: als de regering-Kennedy een snelle oplossing op basis van het plan-Bunker wilde, dan moest zij komen met aanpassingen die het plan acceptabeler maakten voor Nederland. Hoe langer zij daarmee wachtte, des te sterker zou de Nederlandse positie op Nieuw-Guinea worden, en des te groter de crisis als Indonesië toch besloot om de patstelling met militaire middelen te doorbreken. Het was een ongekend harde, welhaast on-Nederlandse opstelling, maar toonde dat het kabinet-De Quay serieus was in zijn poging om nog iets aan het plan te veranderen. En het verdedigen van de Nederlandse eer. En inderdaad: tijd te rekken.

## GROOT-BRITANNIË EN AUSTRALIË

De houding van de Britse en Australische regeringen was gecompliceerder en terughoudender. Anders dan de Franse, Belgische en Portugese moesten zij rekening blijven houden met de mogelijkheid dat zij bij een eventuele verdere escalatie van het conflict betrokken konden raken. Beide hadden er bijgevolg meer belang bij dat de crisis op zo kort mogelijke termijn geliquideerd werd. Ook als dat ten koste ging van Nederland en de Papoea's. Hoewel de meeste bij het dossier betrokken Britse en Australische politici en ambtenaren eveneens begrip hadden voor de Nederlandse bezwaren tegen de manier waarop de regering-Kennedy zich van Nederland distantieerde, zouden zij zich er sneller dan hun Franse, Belgische en Portugese collega's bij neerleggen.

Voor wat betreft de Britse Nieuw-Guineapolitiek vormde de slag bij Vlakke Hoek (net als voor de Amerikaanse) een nieuw kantelpunt. Al werd dat naar buiten toe (eveneens) niet direct duidelijk. In tegenstelling tot de regering-Kennedy besloot het Britse kabinet op advies van Lord Home dat Groot-Brittannië zijn wapenleveranties aan Indonesië voorlopig stop zou

---

<sup>452</sup> ABZ (Nantes) Archives rapatriées de l'ambassade de France à La Haye, carton 166: Note Directeure Politique, 12/4/1962.

<sup>453</sup> Huydecoper van Nigtevecht, *Nieuw-Guinea*, 100; ABZ (Nantes) Archives rapatriées de l'ambassade de France à La Haye, carton 166: Note Directeure Politique, 12/4/1962.

<sup>454</sup> Stol, 'De enige zekere bondgenoot,' 32-33. Zie ook: ABZ (Nantes) Archives rapatriées de l'ambassade de France à La Haye, carton 166: Télégramme La Haye à Paris, no 270/273, 12/4/1962; note de la Direction d'Asie-Océanie, (No 21 AS) à Cabinet du ministre, 5/5/1962; ABZ (Den Haag) Codearchief 1955-1964, Geheime Stukken, map 2068: Celer 113 aan Parijs, 22/3/1962; Codebericht Beyen 226 en 231 aan Den Haag, 22 resp. 23/3/1962; Codebericht Elink Schuurman 14 aan Den Haag, 25/3/1962.

zetten. Het besluit was deels ingegeven door gevoelens van solidariteit en morele verplichting jegens Nederland, deels door het meer prozaïsche motief om goede sier te maken tegenover de andere Europese bondgenoten. Eerst en vooral Frankrijk en België, felle critici van de Amerikaanse beslissing, en tevens potentiële EEG-partners.<sup>455</sup>

Omtrent de Amerikaanse weigering additionele Nederlandse versterkingen doorgang te verlenen, deed de regering-Macmillan echter geen uitspraken.<sup>456</sup> De Britse omzichtigte benadering van dit gevoelige punt was ingegeven door de worsteling met de eigen steungarantie. De slag bij Vlakke Hoek had het vraagstuk ook opnieuw en met hoofdletters op de Britse politieke agenda geplaatst – en het zou opnieuw niet opgelost worden.

De bekende argumenten tegen het leveren van logistieke steun klonken nu sterker dan ooit binnen de burelen van het Foreign Office en het consulaat in Singapore. Tegelijkertijd maakte de felle Franse en Belgische reacties op het Amerikaanse besluit het een stuk lastiger om de steungarantie aan Nederland daadwerkelijk in te trekken. Dat zou niet alleen tot problemen met Luns leiden, maar wellicht ook met Frankrijk, dat van alle EEG-landen het meest sceptisch stond tegenover de Britse deelname aan de EEG.<sup>457</sup>

Het feit dat de regering-Kennedy zich in de nasleep van Vlakke Hoek nadrukkelijker met de kwestie ging bemoeien, leek volgens Home echter weer enige nieuwe ruimte te bieden om zich van Nederland te distantiëren. Eind maart sprak hij voorzichtig met Rusk over wat er gedaan moest worden als er nieuwe vijandelijkheden uitbraken. Home concludeerde uit deze gesprekken dat de regering-Kennedy Nederland in geval van nood hulp zou bieden. Rusk had gezegd dat de VS Nederland bijvoorbeeld moeilijk opnieuw kon weigeren versterkingen te sturen als er nieuwe gevechten uitbraken. Home meende op basis van dit gesprek ook dat de VS Nederland bij een verdere escalatie wel enige steun zou geven.

Deze suggestieve conclusie vormde uiteindelijk de basis voor het besluit van de regering-Macmillan om het kabinet-De Quay eerst door te verwijzen naar de VS, als het bij nieuwe gevechten zich tot Groot-Brittannië zou wenden voor logistieke steun. Daarmee was niet gezegd dat Groot-Brittannië helemaal geen logistieke steun meer zou geven, maar ruimte geschapen om de ontwikkelingen – de opstelling van de VS bij geweld, de reacties in Singapore en Maleisië, de reactie in Nederland zelf – aan te zien alvorens een definitieve beslissing werd genomen. Om een directe botsing met Luns alsmede de Franse en Belgische regering te voorkomen, besloot Home om Nederland ook over deze verdere marginalisering van de Britse steungarantie vooralsnog niets mee te delen. Het Britse kabinet zou deze kaart pas op het uur U op tafel leggen.<sup>458</sup>

Ook voor wat betreft het vinden van een inhoudelijke oplossing annex compromis was er na Vlakke Hoek binnen de Britse regering een sterkere neiging waar te nemen om het initiatief aan de Amerikanen te laten. Het Foreign Office, meer in het bijzonder onderminister Warner en de ambtenaren van het South East Asia Desk, bleef nauw contact houden met de ambtenaren van het Far Eastern Office van het State Department over de ontwikkeling van een mogelijk compromisvoorstel. De Britten bleven daarbij inzetten op een oplossing die aan de belangrijkste Nederlandse eisen tegemoetkwam. Ze dachten bijvoorbeeld aan een constructie waarbij Nederland de soevereiniteit en het bestuur via de VN aan Indonesië overdroeg, maar waarbij de VN een grotere rol kon spelen in de zogenoemde interim fase tot aan de voorziene volksstemming.<sup>459</sup>

<sup>455</sup> NAB CAB/128/36: Cabinet Conclusions 16/1/1962; Cabinet Conclusions 23/1/1962.

<sup>456</sup> NIB/DB record 7048: Codebericht boon 32 aan ministerie, 6/2/1962; record 7383: Codebericht Boon 46 aan ministerie, 21/2/1962.

<sup>457</sup> NAB CAB/128/36: Cabinet Conclusions 16/1/1962; Cabinet Conclusions 23/1/1962. Zie ook: Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 470-471, 481.

<sup>458</sup> NAB CAB/128/36: Cabinet Conclusions 30/3/1962; NIB/DB record 7291: Codebericht Bentinck 21/5/1962. Zie ook: Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 475, 478, 483, 485-487

<sup>459</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 462-463.

Het werd hen in de loop van januari en februari echter duidelijk dat de steun voor het zoeken naar een middenweg afnam binnen het State Department. Het was een ontwikkeling waar zij zich nauwelijks nog tegen verzetten, en dat was vooral ingegeven door de ontwikkeling van het debat in Nederland. De Britse ambassadeur in Den Haag, Sir A. Noble, had op basis van zijn contacten in en rond het Binnenhof eind januari al geconcludeerd dat een meerderheid in het Nederlandse parlement wellicht bereid was om een oplossing te accepteren waarin Indonesië verregaand – meer nog dan in de Britse schetsen – tegemoet werd gekomen.<sup>460</sup>

Hoewel ze meer dan hun Nederlandse collega's op de hoogte waren van de evolutie van het Amerikaanse denken, kwam het eigenlijke plan-Bunker voor de meeste Britse betrokkenen als een verrassing. Daarbij gold ook voor hen dat het meer de vorm was die de wenkbrauwen deed fronsen dan de inhoud. Ondanks de korte lijntjes tussen het Foreign Office en het State Department, waren Warner en zijn ambtenaren niet gekend in de vorming van de taskforce die de Amerikanen begin maart hadden ingesteld; wellicht om te voorkomen zij samen met hun chef Lord Home zouden protesteren tegen het voornemen om op korte termijn en desnoods met 'shocktherapie' een oplossing te forceren ten koste van Nederland – en bijgevolg Australië.

Dat het State Department Britse kritiek verwachtte, bleek wel uit het gevolg waarmee Harriman zich omringde toen hij op 3 april het plan presenteerde aan de Britse ambassadeur, Sir David Ormsby Gore, samen met het nieuws dat het plan al aan het kabinet-De Quay én Soekarno was voorgelegd. Harriman werd vergezeld door ambtenaren van directies European Affairs, Far Eastern Affairs en International Organization Affairs. De omvang van het ontvangstcomité benadrukte de ernst van de zaak, en leek tevens bedoeld om departementale eenheid uit te stralen; en wellicht ook om te intimideren en kritiek van de ambassadeur op de Amerikaanse handelswijze bij voorbaat te temperen.<sup>461</sup>

Ormsby Gore hield zich in het gesprek vooral op de vlakte, maar liet niettemin op subtiële manier merken dat hij moeite had met de Amerikaanse handelswijze. Hij zei onder meer dat Nederland na de Indonesische acties van de afgelopen maanden goede reden had om Soekarno te wantrouwen. Ook betwijfelde hij of de Nederlandse onderhandelingspositie werkelijk zo zwak was als de Amerikanen klaarblijkelijk veronderstelden. Er was immers nog de VN, waar het kabinet-De Quay aldus Ormsby Gore *'had gained considerable support (...) by the reasonableness of their approach to the problem and it was absurd to suppose that the Indonesians had any genuine concern for the future of the Papuan people.'*<sup>462</sup> Met andere woorden: was het werkelijk nodig om het kabinet-De Quay op een dergelijke wijze onderuit te halen tegenover een figuur als Soekarno?

Ormsby Gore's reactie was nog mild vergelijkbaar bij die van minister van Buitenlandse Zaken Lord Home. Hij gaf intern duidelijk te kennen dat hij grote moeite had met de Amerikaanse manoeuvre, en de manier waarop Luns – en hijzelf – door Kennedy, en blijkbaar ook het State Department, buiten spel was gezet. *'I very much deprecate any plans for trying to get Foreign Secretaries out of the way.'*<sup>463</sup> Onderminister Warner was daarentegen minder verbaasd en vond dat Groot-Brittannië, zoals Harriman ook had verzocht, het plan-Bunker moest sponsoren in Den Haag. Hij werd daarin gesterkt door de conclusie van ambassadeur Noble in Den Haag, die voorspelde dat voorzichtige Britse druk geen *'lasting effect'* zou hebben op de onderhandelingen over de Britse toetreding tot de EEG, gezien de ontwikkeling van het Nederlandse interne debat.<sup>464</sup>

---

<sup>460</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 464.

<sup>461</sup> NAB PREM 11/4309: Telegram from Washington to Foreign Office, no. 1012, 2/4/1962.

<sup>462</sup> NAB PREM 11/4309: Telegram from Washington to Foreign Office, no. 1012, 2/4/1962.

<sup>463</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 435.

<sup>464</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 489.

Over de verdere discussie binnen de regering-Macmillan is niet veel bekend. De uiteindelijke conclusie binnen het Foreign Office luidde dat het plan geen ‘ideale oplossing’ was, maar wellicht de meest verkieslijke, gegeven de mogelijkheid van verdere escalatie en de risico’s die dat voor de westerse positie in Zuidoost Azië met zich meebracht in de context van de Koude Oorlog. Daar kon (en wilde) Home niets tegen inbrengen. Ook premier Macmillan was het ermee eens en steunde het voorstel om het in Den Haag aan te bevelen als de beste kans om de kwestie zo snel mogelijk op te lossen.<sup>465</sup>

### *Australië*

De reactie en analyse van de Australische regering-Menzies was in hoge mate gelijk aan de Britse, al was de weg ernaartoe grilliger. De slag bij Vlakke Hoek zorgde aanvankelijk voor een korte opleving van de angst en ook de geest van verzet tegen de mogelijkheid dat Indonesië op korte termijn de westelijke helft van bastion Nieuw-Guinea zou bezetten.

Met name in de media werd er, aldus ambassadeur De Beus, ‘meestal met onverholen genoegdoening [gereageerd] op het Nederlandse succes. (...) Op de ambassade regende het waarderings- en sympathiebetuigingen en zelfs aanbiedingen om dienst te nemen ter verdediging van Nederlands Nieuw-Guinea. Het gevoel heerste dat het conflict zijn militaire fase was ingegaan, en dat Nederlands Nieuw-Guinea de vooruitgeschoven verdedigingslijn was voor Australisch Nieuw-Guinea.’<sup>466</sup>

Toch, na deze eruptie van anti-Indonesische sentimenten keerde al snel de twijfel weer terug. Vlakke Hoek kon de regering-Menzies, minister van Buitenlandse Zaken Barwick en zijn naaste ambtelijke adviseurs voorop, niet op andere gedachten brengen: zij bleven van mening dat Australië zich zo veel mogelijk van de verdere gang van zaken afzijdig moest houden.<sup>467</sup> In maart was de stemming in het land in zoverre bedaard dat Barwick zonder al te veel protest van de oppositie in het parlement kon verklaren dat het niet in het Australisch belang was om Nederland te blijven steunen, aangezien dat het conflict met al zijn risico’s enkel kon verlengen en verergeren.<sup>468</sup>

Het debat toonde dat een “oplossing” van de Nieuw-Guineakwestie langs de lijnen van het plan-Bunker in Australië niet meer tot grote protesten zou leiden. Voor zover bekend heeft de Amerikaanse regering de Australische – anders dan de Britse – niet in een vroegtijdig stadium op de hoogte gebracht van de presentatie van het plan-Bunker in Den Haag en Jakarta.

Het nieuws van de Amerikaanse manoeuvre moet echter begin april al in Canberra zijn doorgedrongen, al was het alleen maar omdat Nederlandse kranten er op 6 april melding van maakten. Het volledige plan heeft de regering-Menzies wellicht pas op 9 april onder ogen gekregen, toen de Nederlandse ambassadeur De Beus het persoonlijk aan Menzies en Barwick overhandigde.<sup>469</sup>

De Beus concludeerde uit het eerste gesprek met de Australische premier en minister van Buitenlandse Zaken dat zij het voorstel zonder al te veel moeite konden aanvaarden. Die conclusie werd onderstreept toen Barwick hem twee dagen later schriftelijk het officiële standpunt van de Australische regering overhandigde. Dat kwam welhaast volledig overeen met het Amerikaanse en het Britse.

---

<sup>465</sup> NAB PREM II/4309: Telegram from Foreign Office to The Hague, no. 447, 3/4/1962; Telegram from The Hague to Foreign Office, no. 176, 4/4/1962. Zie ook: Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 488-491; De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 354, 355.

<sup>466</sup> De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 320.

<sup>467</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 482.

<sup>468</sup> Adil, *Australia's relations with Indonesia*, 159-160.

<sup>469</sup> De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 354.

Voor de Australische regering, zo bleek uit de Australische verklaring, had het voorkomen van verdere escalatie absolute prioriteit. Elke kans die een oplossing bood, moest gegrepen worden. Het plan-Bunker bevatte ‘onbevredigende elementen’, maar de Australische regering hoopte dat Nederland het als basis voor verdere onderhandelingen zou aanvaarden. Wellicht dat het voorstel aan de onderhandelingstafel bijgesteld kon worden, bijvoorbeeld waar het ging om de ‘uitbreiding van de internationale deelneming in het overgangsstadium.’<sup>470</sup>

Barwick en Menzies gaven echter ook te kennen dat het kabinet-De Quay daarbij van Australië geen diplomatieke assistentie meer moest verwachten. Voor Australië was het ‘niet mogelijk om zijnerzijds bij de Verenigde Staten tegen het plan te opponeren,’ aldus hun schriftelijke verklaring.<sup>471</sup>

#### GROOT-BRITANNIË: HOOP OP INSTORTEN THUISFRONT NEDERLAND

De opstelling van de Britse en Australische regering was een tegenslag voor het kabinet-De Quay, Luns in het bijzonder. Nu bleek dat Groot-Brittannië en Australië het plan-Bunker feitelijk steunden, werd het voor hem aanzienlijk lastiger om de Amerikanen onder druk te zetten om het plan aan te passen – en tijd te rekken. Het eensgezinde Europese-Australische front waar hij zich tot dan praktisch altijd had kunnen beroepen tegenover de Verenigde Staten, was uiteen gevallen, waarbij de belangrijkste troeven – Groot-Brittannië en Australië – zich openlijk achter de regering-Kennedy hadden geschaard.

Zijn frustraties hierover vierde hij vooral bot op de Britten, meer in het bijzonder vriend en ambtgenoot Lord Home. De twee troffen elkaar in april en mei regelmatig bij besprekingen in het kader van de NAVO, de WEU en de Britse poging om lid te worden van de EEG. Luns liet daarbij ongegeneerd zijn woede blijken over de Britse opstelling.<sup>472</sup> Home bleef er echter bij dat Luns er verstandig aan deed om het plan ‘*or some variant of it*’ te accepteren. Maar Luns blufte nu ook tegen Home en gaf hem te kennen dat het kabinet-De Quay het plan-Bunker nooit zou accepteren.

Home concludeerde uit deze ontmoetingen dat Groot-Brittannië en de VS met diplomatieke druk voorlopig weinig zouden bereiken tegenover Luns. Het enige wat Luns en de hardliners in het kabinet-De Quay volgens hem op korte termijn overstag kon doen gaan was ‘*pressure from inside Holland*.’<sup>473</sup>

Dat was ook de inschatting van Macmillan. De Britse premier had begin april al gesuggereerd dat het plan-Bunker misschien gelekt kon worden, om het Nederlandse debat een laatste zetje te geven.<sup>474</sup> Hij deed dat voorstel mede na berichten van de Britse ambassadeur in Den Haag, Noble, die naar aanleiding van de Nederlandse Kamerdebatten van 4 en 5 april concludeerde dat het plan waarschijnlijk aangenomen zou zijn als het openbaar was gemaakt.<sup>475</sup> Noble speelde ook met de gedachte om een kopie van het plan aan de pro-Indonesië lobbyist Rijkens te geven: dan was een snelle verspreiding in Den Haag en bijgevolg acceptatie van het plan volgens Noble verzekerd.<sup>476</sup>

---

<sup>470</sup> De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 354-355.

<sup>471</sup> De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 355.

<sup>472</sup> ABZ (Nantes) Archives rapatriées de l’ambassade de France à la Haye, carton 166: Télégramme La Haye à Paris, no 270/273, 12/4/1962.

<sup>473</sup> NAB PREM 11/4309: Telegram FO to Embassy in Washington, no. 2939, 11/4/1962. Zie ook: Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 492-499.

<sup>474</sup> NAB PREM 11/4309: Aantekening Macmillan op: Telegram Noble no. 181 to FO, 5/4/1962.

<sup>475</sup> NAB PREM 11/4309: Telegram Noble no. 181 to FO, 5/4/1962.

<sup>476</sup> NAB PREM 11/4309: Telegram Noble no. 180 to FO, 4/4/1962.

Het Foreign Office en ook P. de Zulueta, kabinetssecretaris en vertrouweling van Macmillan, adviseerden echter tegen het lekken van het plan. Zij vreesden dat een dergelijke zet Luns en de hardliners in het kabinet-De Quay eerder obstinater zou maken, zeker als bekend werd dat een van de bondgenoten erachter zat.<sup>477</sup>

Ook het State Department wilde zich, zo meldde ambassadeur Ormsby Gore vanuit Washinton, (nog) niet van een dergelijke tactiek bedienen, eveneens uit vrees voor dat het kabinet-De Quay uit een soort van protest het plan zou afwijzen.<sup>478</sup> De Amerikanen gingen er bovendien van uit dat Soekarno de kern van het plan wel zou lekken om de discussie in Nederland en de interne druk op het kabinet-De Quay op te voeren.<sup>479</sup> Dat bleek een juiste inschatting. Zoals we hebben gezien, berichtten Nederlandse kranten op 6 april al over een Amerikaans compromisvoorstel, wellicht met dank aan informatie uit Indonesische hoek.

Het nieuws van het lek werd in Londen – en Washington – met genoeg ontvangen. Macmillan besloot dat Groot-Brittannië moest vertrouwen op deze ‘*slow leak*’; die zou zijn vernietigende werk wel doen en de positie van Luns en het kabinet-De Quay van binnenuit ondermijnen.<sup>480</sup> Ook dat bleek een juiste inschatting.

## HET BREKEN VAN HET NEDERLANDSE FRONT

### RUSK – LUNS EN DE MODULATIE VAN HET PLAN-BUNKER

Luns met in zijn slipstream het kabinet-De Quay ging in april en mei onverdroten door met het “verzet” tegen het plan-Bunker. In zijn poging om de Amerikaanse blauwdruk voor een oplossing van de Nieuw-Guineakwestie op punten gewijzigd te krijgen, richtte Luns zich vooral op Rusk, de vermeende *soft spot* binnen de Amerikaanse regering. Rusk mocht dan wel *overruled* zijn door Kennedy, maar Luns stelde begin april in de Kamercommissie Buitenlandse Zaken dat de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken wellicht nog genoeg gewicht had in Washington om het plan-Bunker te helpen amenderen.<sup>481</sup>

Het is zeer de vraag of Luns zelf geloofde dat het plan-Bunker nog wezenlijk gewijzigd kon worden, en dat Rusk daarbij kon helpen. Het feit dat Rusk de conceptie en presentatie van het plan niet had kunnen verhinderen, moet de realist Luns genoeg hebben gezegd: inhoudelijk was Rusk uitgespeeld. Het enige wat nog mogelijk was, was hem en zijn neiging om Nederland met de fluwelen handschoen aan te pakken, gebruiken voor de waiting game.<sup>482</sup> Maar dat zei hij er in de allengs kritischer wordende commissie niet bij. Integendeel, Luns ontkende in april en mei glashard de suggestie van de PvdA-leden Burger en Patijn dat hij op tijd speelde.<sup>483</sup>

Niettemin zijn er genoeg aanwijzingen om te stellen dat Luns dat wel degelijk deed. In de beslotenheid van de ministerraad bleef hij in ieder geval ‘het belang om tijd te winnen’

<sup>477</sup> NAB PREM II/4309: Telegram Noble no. 180 to FO, 4/4/1962; Minute P. de Zulueta, 8/4/1962.

<sup>478</sup> NAB PREM II/4309: Telegram Ormsby Gore no. 1057 to FO, 5/4/1962.

<sup>479</sup> NAB PREM II/4309: Telegram Ormsby Gore no. 1057 to FO, 5/4/1962.

<sup>480</sup> NAB PREM II/4309: Aantekening Macmillan op: Minute P. de Zulueta, 8/4/1962.

<sup>481</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4902: Commissie Buitenlandse Zaken, 12/4/1962.

<sup>482</sup> NIB/DB record 6206: Codebericht Luns 237 aan Washington, 28/4/1962.

<sup>483</sup> NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4903: Commissie Buitenlandse Zaken, 10/5/1962. Zie ook: De Keizer, *Frans Goedhart*, 493.

benadrukken.<sup>484</sup> Hij kon daarbij nog rekenen op steun van – in ieder geval – partijgenoten De Quay, Klompé, Bot en de VVD'ers Van Houten, Toxopeus en Visser.<sup>485</sup>

Zijn andere collega's in de raad leek hij daarentegen steeds minder te vertrouwen, althans waar het hun standvastigheid in de confrontatie met de Verenigde Staten betrof. Het is wellicht de reden geweest waarom hij (naar alle waarschijnlijkheid) het kabinet in april en mei niet meer volledig informeerde over alle details van zijn gesprekken met Rusk en het State Department.

Voor zover valt na te gaan heeft hij zijn collega's bijvoorbeeld niet op de hoogte gebracht van de persoonlijke, op schrift gestelde belofte van Rusk dat de VS zich zouden inzetten voor de realisatie van '*an arrangement for the expression of self-determination by the Papuan people which would be a reality and not a mockery.*'<sup>486</sup> Daarmee leek Rusk een eind tegemoet te komen aan een van de belangrijkste Nederlandse bezwaren tegen het plan-Bunker.

Rusk deed de belofte op 25 april, maar er is geen teken dat Luns deze in zijn volledigheid aan zijn medeministers overbracht. In de ministerraad van 27 april gaf hij wel door dat het plan-Bunker volgens Rusk geen voldongen feit was en enkel gezien moest worden als een basis voor het hervatten van de besprekingen. Ook vertelde hij dat Rusk te kennen had gegeven dat Nederland aan de onderhandelingstafel nog op alles nee kon zeggen. Maar Rusks steunbetuiging voor de realisatie van een reëel zelfbeschikkingsrecht bagatelliseerde hij. Letterlijk zei hij dat 'van Amerikaanse zijde op de minimumeisen die onzerzijds naar aanleiding van het plan-Bunker gesteld zijn, nagenoeg niet is gereageerd.'<sup>487</sup>

Voor Luns was de plechtige belofte van Rusk gevaarlijk. In de eerste plaats omdat het in zijn ogen genoeg was om de stemming in de raad te doen omslaan ten faveure van het hervatten van de onderhandelingen met Soekarno. Luns had er echter een hard hoofd in dat Rusk de belofte waar kon maken. Het klonk mooi en hoopvol, maar het ging hier uiteindelijk om een punt dat Soekarno volgens Luns nooit zou accepteren. Als de diplomatieke verwickelingen van de afgelopen weken iets hadden geleerd, dan was het wel dat de Amerikanen uiteindelijk naar Soekarno zouden overhellen als het welslagen van de onderhandelingen in gevaar kwam. Om de kwestie op korte termijn op te lossen moesten zij, aldus Luns, de belofte van Rusk wel breken.<sup>488</sup>

Anders gezegd: als het kabinet zich door Rusk terug naar de onderhandelingstafel liet lokken, dan was het volgens Luns feitelijk *game over*: het accepteren van het plan-Bunker stond gelijk aan de overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea aan Soekarno – aan de slechtst mogelijke deal voor Nederland.<sup>489</sup> En dat terwijl de kans nu groter leek dan ooit dat Soekarno op korte termijn van het Indonesische toneel zou verdwijnen. Het bewijsmateriaal is gefragmenteerd, maar het lijkt er sterk op dat Luns een actie van het Indonesische leger tegen Soekarno verwachtte.<sup>490</sup> Berichten van spion Virgil in Jakarta leken daarop te duiden.<sup>491</sup>

---

<sup>484</sup> NIB/DB record 222: notulen ministerraad 27/4/1962. Vergelijk: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 455. Vergelijk: De Keizer, *Frans Goedhart*, 493.

<sup>485</sup> NIB/DB record 222: notulen ministerraad 27/4/1962; record 6206: Codebericht Luns 237 aan Washington, 28/4/1962.

<sup>486</sup> NIB/DB record 5744: Brief Rusk aan Luns, 25/4/1962.

<sup>487</sup> NIB/DB record 222: notulen ministerraad 27/4/1962. NB datzelfde deed hij in de Tweede Kamercommissie Buitenlandse Zaken. Daarin zei hij wel dat de Amerikanen garanties hadden gegeven dat ze zich zouden inzetten voor het zelfbeschikkingsrecht, maar ook dat deze naar zijn mening nog niet hard genoeg waren. Bron: NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4903: Commissie Buitenlandse Zaken, 10/5/1962.

<sup>488</sup> NIB/DB record 222: notulen ministerraad 27/4/1962; Vergelijk: Kersten, *Luns*, 308-309.

<sup>489</sup> NIB/DB record 6206: Codebericht Luns 237 aan Washington, 28/4/1962.

<sup>490</sup> Vergelijk: FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 265: Memorandum Komer to Bundy, 12/5/1962.

<sup>491</sup> NIB/DB record 6206: Codebericht Luns 237 aan Washington, 28/4/1962. Zie ook: De Graaff en Wiebes, *Villa Maarheeze*, 179.



Het minste wat Luns van Nasution en zijn bondgenoten binnen het leger verwachtte was dat zij zouden verhinderen dat Indonesië daadwerkelijk met alle middelen ten strijde trok, simpelweg omdat dat de doodsteek voor de Indonesische economie betekende. Veel meer dan een voortzetting van de infiltraties (acties die het Nederlandse leger makkelijk kon neutraliseren) hoefde Nederland niet te vrezen volgens Luns, ook niet in september of oktober. Het kabinet kon daarom voorlopig blijven bluffen – ook tegenover de VS.<sup>492</sup>

In de ministerraad kwam hij haast wekelijks op deze analyse terug, waarbij hij overigens aangaf dat de Amerikanen er anders over dachten. Zo zei hij in de ministerraad van 27 april dat er ‘grotere spanningen zijn tussen Soekarno en minister van Defensie Nasution,’ om daaraan toe te voegen: ‘voor Nederland is intussen te betreuren dat de Amerikaanse regering een en ander [van wat zich in Indonesië afspeelt] geen plezierige ontwikkeling vindt en dat zij Soekarno graag een buitenlands succes gunt.’<sup>493</sup>

Voor Luns was dit nieuwe Amerikaans-Nederlandse frictiepunt echter reden temeer om te steggelen over de aanpassing van het plan-Bunker. Zolang die onderhandelingen liepen, kon deze tegenstelling enigszins op de achtergrond gehouden worden. Het was natuurlijk de vraag hoe lang de regering-Kennedy dat accepteerde (zie beneden).<sup>494</sup> Maar ook wat dit punt betrof ging Luns te werk volgens het adagium: elke dag overleefd, is er één – een dag dichterbij het einde van Soekarno.<sup>495</sup>

Op de achtergrond speelde voor hem nog mee dat Soekarno’s vermeend zwakke gezondheid het gebeven zou, of dat er vanuit een andere hoek van het Indonesische politieke spectrum actie tegen hem werd ondernomen.<sup>496</sup> Dat was een mogelijkheid die eveneens niet uitgevlakt mocht worden, zoals de moordaanslag van begin januari 1962 bewees.

Hoe de precair de positie van Soekarno was, werd op 14 mei weer bewezen. De Indonesische president ontsnapte die dag opnieuw ternauwernood aan een moordaanslag. Terwijl hij in zijn paleistuin Mekkagangers uitzwaaide, schoot een van de omstanders van enkele meters afstand met een pistool op Soekarno. De schutter miste en werd overmeesterd. Hij bleek in opdracht te hebben gehandeld van de leider van de streng islamitische partij Darul Islam op West Java, een fanatiek politiek tegenstander van de president.<sup>497</sup>

Dergelijke incidenten bevestigden voor Luns de juistheid van zijn analyse. Tevens leken ze voor hem het besluit te rechtvaardigen om het kabinet informatie te onthouden die zijn collega’s kon bewegen om de waiting game op te geven: het doel heiligde de middelen.

Tot slot leek Luns ook nog enige inspiratie te putten uit de coulante en meegaande houding van Rusk. Hoewel hij twijfelde of zijn Amerikaanse collega inhoudelijk nog iets voor Nederland kon betekenen, kon uit zijn belofte omtrent de Amerikaanse inzet voor het zelfbeschikkingsrecht en andere gebaren worden opgemaakt dat hij Nederland nog ter wille was. Rusk leek in ieder geval bereid om manieren te vinden om de bittere pil van het plan-Bunker te vergulden en tevens om het kabinet-De Quay enige tijd te gunnen om zich met het onoverkomelijke te verzoenen. Van die meegaandheid maakte Luns graag gebruik.

Begin mei bijvoorbeeld wist hij Rusk over te halen om akkoord te gaan met een nieuwe amendering van het plan-Bunker. Tijdens een persoonlijke ontmoeting in de marge van een NAVO-bijeenkomst in Athene stemde Rusk in met de wens van Luns om de

---

<sup>492</sup> NIB/DB record 222: notulen ministerraad 27/4/1962. Zie ook: NIB/DB record 224: notulen ministerraad 11/5/1962. Zie ook: record 6206: Codebericht Luns 237 aan Washington, 28/4/1962.

<sup>493</sup> NIB/DB record 222: notulen ministerraad 27/4/1962. Zie ook: NIB/DB record 224: notulen ministerraad 11/5/1962. Zie ook: record 6206: Codebericht Luns 237 aan Washington, 28/4/1962.

<sup>494</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 265: Memorandum Komer to Bundy, 12/5/1962; no. 268, p. 595-596: Memorandum from the Director of Central Intelligence’s Assistant (Knoche) to Director of Central Intelligence McCone, 22/5/1962.

<sup>495</sup> Vergelijk: De Keizer, *Frans Goedhart*, 493.

<sup>496</sup> Zie ook: FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 265, p. 590: Memorandum Komer to Bundy, 12/5/1962.

<sup>497</sup> Giebels, *Soekarno*, 270.

onderhandelingsagenda uit te breiden: naast het plan-Bunker moesten de partijen ook andere punten en issues in de gesprekken met Indonesië ter tafel kunnen brengen.<sup>498</sup>

Om welke zaken het precies ging, kon Luns echter nog niet zeggen. Dat was tactiek. Het ging hem niet zozeer om de inhoudelijke merites van de nieuwe amendering: de zogenoemde “formule van Athene” was voor Luns in de eerste plaats een middel om de aanvaarding en zonodig de eigenlijke onderhandelingen met Indonesië op basis van het plan-Bunker te traineren. Het was immers de vraag of Soekarno het amendement of de nog te formuleren nieuwe Nederlandse agendapunten zou accepteren. En daarnaast moest er ook weer in Den Haag overlegd worden over de additionele punten die Nederland ter tafel zou brengen. Ook dat vergde tijd.<sup>499</sup>

Rusk kende zijn pappenheimer, maar zegde niettemin zijn steun toe, in de hoop dat de formule van Athene het kabinet-De Quay eindelijk over de streep kon trekken. Ook Rusk speelde een spel. Uit de correspondentie tussen het Foreign Office en het State Department blijkt dat hij, ondanks zijn eerdere reserves, inmiddels van mening was dat de Nieuw-Guineakwestie langs de lijnen van het plan-Bunker moest worden opgelost. En dat hij niet van plan was om aan de kern ervan te tornen: Kennedy had beslist, en Rusk had zich daarbij neergelegd. Mede indachtig de felle kritiek van Franse, Belgische en Portugese zijde op het Amerikaanse optreden, hoopte hij nog wel dat het kabinet-De Quay zelf tot inkeer kwam; dat de formule van Athene in combinatie met zijn eerdere beloftes over de Amerikaanse inzet voor het zelfbeschikkingsrecht de andere ministers kon bewegen om Luns te overrulen.<sup>500</sup>

Wie het contact tussen Luns en Rusk in april en mei overziet, kan niet anders concluderen dan dat beiden elkaar aan het lijntje hielden. Beiden wisten dat de een meer verlangde dan de ander geven kon. De situatie had iets surrealistisch. Het waren allebei politici voor wie op tijdspelen een vast en beproefde tool uit de diplomatieke gereedschapskist was; ieder speelde nu zijn eigen waiting game, tegen de ander. Luns zette daarbij in op regime change in Indonesië, Rusk op veranderingen binnen het Haagse politieke krachtenveld.

Het gevolg van deze unieke onderlinge krachtmeting in geduld was echter dat het momentum dat de regering-Kennedy in maart had gecreëerd, verloren dreigde te gaan. En dat zorgde voor nieuwe frustraties bij de bekende tegenstanders van beider wachspelletjes in Washington en Den Haag.

### *Frustratie binnen de regering-Kennedy*

Het is natuurlijke de vraag of Kennedy er verstandig aan deed om de onderhandelingen over de aanpassing van het plan-Bunker aan Rusk te laten. Binnen de NSC en het State Department bestond er in ieder geval al snel weer irritatie over Rusks neiging ‘*to pussy-foot*’ Luns.<sup>501</sup> De algemene inschatting was (terecht) dat Luns niet aan het onderhandelen was over de inhoud, maar de mogelijkheid die Rusk hem bood vooral misbruikte om tijd te rekken – en dat Rusk daar (opnieuw) te coulant mee omging.<sup>502</sup>

‘*Luns is playing us for suckers,*’ luidde de geïrriteerde conclusie van onderhandelaar Bunker.<sup>503</sup> Voor zover er binnen de regering-Kennedy begrip had bestaan voor Luns’ tactiek

<sup>498</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 456-457; record 6206: Codebericht Luns 237 aan Washington, 28/4/1962. Zie ook: Kersten, *Luns*, 309-310.

<sup>499</sup> NIB/DB record 224: notulen ministerraad 11/5/1962; record 5791: Codebericht Van Roijen 400 aan ministerie, 10/5/1962. Vergelijk: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 457.

<sup>500</sup> NAB PREM 11/4309: Telegram FO no. 2940 to Embassy in Washington, 11/4/1962; Telegram Ormsby Gore no. 1125 to FO, 12/4/1962.

<sup>501</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 257 p. 572: Memorandum Komer to Bundy, 5/4/1962.

<sup>502</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 260, p. 581-582: Memorandum Komer to Bundy, 24/4/1962. Zie ook: no. 265, p. 590: Memorandum Komer to Bundy, 12/5/1962.

<sup>503</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 268, p. 594-595: Memorandum Komer to Kaysen, 22/5/1962.

om regime-change in Indonesië af te wachten, was die inmiddels verdampt. Alleen Rusk en een enkele andere (Cleveland) leken er in hun hart nog iets voor te voelen.<sup>504</sup> Ook de CIA had zich, mede als gevolg van het gedwongen vertrek van Allan Dulles, inmiddels gekeerd tegen *'the Dutch erroneous policy of "let Sukarno perish"'*.<sup>505</sup>

Begin april al zinspeelde de NSC samen met belangrijke krachten binnen het State Department (Harriman en de Directeur European Affairs Tyler) onderhandelaar Bunker en minister van Justitie Robert Kennedy op de mogelijkheid om president Kennedy opnieuw tegen Rusk in stelling te brengen, zodat hij gedwongen werd om Luns voor het blok te zetten.<sup>506</sup> In de loop van de maand begon ook de mogelijkheid te lonken om het plan-Bunker in zijn volledigheid openbaar te maken, eventueel via VN-secretaris-generaal U Thant. Of er in ieder geval tegenover Luns mee te dreigen. *'Such a move would cause a "ruckus" and might lead to Luns' fall, so he would be anxious to forestall it,'* aldus NSC-ambtenaar Komer.<sup>507</sup>

Het idee was mede geïnspireerd door het debat dat eind april in de Nederlandse Eerste Kamer was gehouden. Het was het jaarlijkse debat over de begroting van Buitenlandse Zaken, maar stond bijna geheel in het teken van de Nieuw-Guineakwestie. De discussies toonden onmiskenbaar dat er in de Senaat een grote meerderheid bereid was om genoeg te nemen met een oplossing in de trant van het plan-Bunker.<sup>508</sup>

Een tweede reden om Luns de duimschroeven aan te draaien, was de wens om het momentum ten opzichte van Indonesië te behouden. Anders dan het kabinet-De Quay had Soekarno in eerste instantie positief gereageerd op het plan-Bunker. Ook hij had het nog niet officieel aanvaard, maar aangegeven dat hij dat zou doen, mits Nederland snel akkoord ging.<sup>509</sup> Soekarno bevond zich nu in dezelfde comfortabele situatie waarin Luns zich in januari en februari waande: hij hoefde zich op dat moment nog niet volledig te committeren, in de hoop en verwachting dat het kabinet-De Quay met zijn weigerachtige houding zijn krediet verspeelde in Washington.

Voor Soekarno waren het plan-Bunker en de manier waarop de regering-Kennedy daarbij te werk waren gegaan zonder meer een stap vooruit, om niet te zeggen: een overwinning. Alleen al het feit dat hij het plan eerder kreeg voorgelegd dan het kabinet-De Quay verraadde dat de Indonesische wensen leidend waren geworden voor de regering-Kennedy. En tevens dat chantage in de context van de Koude Oorlog uiteindelijk effect had. Toch was Soekarno niet tevreden. Hij mocht er nu van uitgaan dat hij Irian Barat kreeg, maar het tijdspad dat de Amerikanen hadden uitgetekend, vond hij nog te lang. Hij had zich immers publiekelijk gecommitteerd aan de incorporatie van het gebied vóór het einde van 1962. En dat doel wilde hij koste wat kost bereiken.<sup>510</sup> Het is wellicht ook de reden geweest waarom hij begin april slechts enkele delen van het plan-Bunker liet lekken. Hij had er geen belang bij om alle details, met name die over de voorziene VN-tussenfase van zo'n jaar of twee, in de

---

<sup>504</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 265, p. 590: Memorandum Komer to Bundy, 12/5/1962; NIB/DB record 6212: Codebericht Van Roijen 378 aan ministerie, 2/5/1962; record 5791: Codebericht Van Roijen 400 aan ministerie, 10/5/1962; record 5796: Codebericht Van Roijen 422 aan ministerie, 19/5/1962.

<sup>505</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 268, p. 595-596: Memorandum from the Director of Central Intelligence's Assistant (Knoche) to Director of Central Intelligence McCone, 22/5/1962.

<sup>506</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 261, p. 583-585: Memorandum Komer to Bundy, 27/4/1962 – ook: noot 4; no. 262, p. 586: noot.

<sup>507</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 262, p. 586: noot. Zie ook: no. 268, p. 594-595: Memorandum Komer to Kaysen, 22/5/1962; NIB/DB record 5900: Codebericht Van Roijen 433 aan ministerie, 23/5/1962.

<sup>508</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 215-220.

<sup>509</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 255: Telegram from the Embassy in Indonesia to State, 30/3/1962.

<sup>510</sup> Vergelijk: De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 360, 362-363.

openbaarheid te brengen. Dat zou zijn manoeuvreerruimte in de onderhandelingen beperken.<sup>511</sup>

Soekarno wilde af van de tussenfase, of deze tot een absoluut minimum van enkele maanden terugbrengen. Het was voor hem een belangrijke reden om minister van Buitenlandse Zaken Soebandrio in mei opnieuw naar de Sovjet-Unie te sturen om additioneel militair materieel aan te schaffen. Het dralen van Luns en het kabinet-De Quay vormde de aanleiding voor de nieuwe gang naar Moskou, maar de manoeuvre was evenzeer ingegeven door de wens om de regering-Kennedy onder druk te zetten.<sup>512</sup> In de eerste plaats om het kabinet-De Quay te dwingen het plan-Bunker snel te aanvaarden. En tevens om dit plan tijdens de onderhandelingen verder aan te passen in *Indonesische* richting. Als schot voor de boeg weigerde Soekarno in mei ook om de formule van Athene te accepteren.<sup>513</sup>

Soebandrio's missie naar Moskou resulteerde in een belangrijke nieuwe Russische bijdrage aan de aanvalscapaciteit van het Indonesische leger: de Indonesische marine kon vanaf juni beschikken over een aantal moderne onderzeeërs en verschillende nieuwe gevechtsvliegtuigen van Russische makelij. Belangrijker nog was dat Chroesjtsjov ook Russische militairen – hoegenaamd als “vrijwillger” – ter beschikking stelde om de onderzeeërs te bedienen.<sup>514</sup> Daarmee werd het voor Soekarno makkelijker om een grote aanval op Nederlands Nieuw-Guinea te wagen. Wellicht al voor 17 augustus: de Indonesische onafhankelijkheidsdag; de dag die Soekarno heimelijk had aangemerkt als het moment waarop hij het Indonesische volk kon verkondigen dat de herovering van Irian Barat begonnen dan wel een feit was.

De volle omvang en strategische betekenis van de nieuwe Russisch-Indonesische wapendeal zou de Amerikanen pas in de loop van juni duidelijk worden. Niettemin was het feit dat Soekarno zich in mei al weer tot de Sovjet-Unie wendde voor praktisch alle betrokken Amerikaanse beleidsmakers een extra argument om Luns' waiting game te ondermijnen.<sup>515</sup> Desnoods van binnenuit.

### *Frustratie in het Nederlandse kamp: Biesheuvel, Van Roijen en het geklets van Luns*

Bij het zoeken naar mogelijkheden om de greep van Luns op het Nederlandse politieke debat te breken, kregen de Amerikanen hulp uit verwachte en onverwachte hoek. Parallel aan de frustratie in Washington groeide in april en mei de irritatie in Den Haag over de tijd die de aanpassing van het plan-Bunker in beslag nam. Er kwam nu een aantal zaken bij elkaar: het groeiende wantrouwen jegens Luns en de toenemende onzekerheid omtrent de houding van Amerika zorgden samen met het zwijgen van het kabinet over de onderhandelingen over het plan-Bunker én het nieuws van nieuwe Indonesische infiltraties en schermutselingen voor nieuwe onzekerheid en spanningen.

In deze snelkookpan van twijfels, irritaties en emoties besloot de top van de ARP tot een onorthodoxe zet. Zij stuurde de jonge buitenlandwoordvoerder Barend Biesheuvel op een

<sup>511</sup> NAB PREM 11/4309: Telegram Ormsby Gore no. 1057 to FO, 5/4/1962; Telegram Lesly Fry no. 280 to FO, 6/4/1962.

<sup>512</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 266: Memorandum Komer to President Kennedy, 17/5/1962; NIB/DB record 5746: Memorandum Luns no. 47/62 aan S., 16/5/1962.

<sup>513</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 268, p. 594-595: Memorandum Komer to Kaysen, 22/5/1962.

<sup>514</sup> W. M. Ooms, 'Geheime Sovjetsteun in Nieuw-Guinea,' in: *Marineblad* (augustus 2012) 27-28. Zie ook: Martin Bossenbroek, 'Russische duikboten voor Nieuw-Guinea,' in: *Historisch Nieuwsblad* nr. 11 (november 2013) 38-45. Zie ook: De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 397.

<sup>515</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 260, p. 581-582: Memorandum Komer to Bundy, 24/4/1962; no. 261, p. 583-585: Memorandum Komer to Bundy, 27/4/1962 – ook: noot 4; no. 262, p. 586-587: Telegram From the Department of State to Rusk at Athens, 2/5/1962 – ook noot, p. 586; no. 265, p. 591 – noot 3; no. 268, p. 595-596: Memorandum from the Director of Central Intelligence's Assistant (Knoche) to Director of Central Intelligence McCone, 22/5/1962.

*fact finding mission* naar Washington, om erachter te komen waar de Amerikaanse regering nu precies stond en wat er nog van haar verwacht mocht worden – en wat er waar was wat Luns daarover suggereerde.<sup>516</sup> Biesheuvel was daartoe in de ideale gelegenheid, omdat hij in mei in Washington moest zijn voor een congres van de International Federation of Agricultural Producers, waarvan voorzitter van was.<sup>517</sup> Het bood een dekmantel om op onderzoek uit te gaan.

Van wie het idee voor de missie afkomstig was, weten we niet. Wellicht van Bruins Slot. Zeker is dat de invloedrijke ARP-senatoren Berghuis en De Gaay Fortman invloed hebben gehad in het besluit. Of dat ook geldt voor ARP-minister Zijlstra, is niet duidelijk, maar waarschijnlijk. Temeer omdat hij genoemd wordt als een van de voornaamste bronnen met wie ambassadeur Van Roijen heimelijk contact onderhield over de kwestie.<sup>518</sup>

En Van Roijen was belangrijk in de missie van Biesheuvel: het was Van Roijen die de ARP-politicus de weg wees in Washington, en een gesprek regelde op het State Department met onderminister Harriman. Daarmee leverde Van Roijen een directe bijdragen aan het ondermijnen van Luns. De ambassadeur was eveneens gefrustreerd geraakt over de obstinate opstelling van zijn chef. Begin april had hij nog gepleit voor een harde opstelling, maar daar was hij na zijn terugkeer in Washington op teruggekomen. Hij ontdekte al snel dat er binnen de regering-Kennedy weinig animo bestond om het plan-Bunker werkelijk aan te passen.<sup>519</sup>

De belofte van Rusk dat de VS zich tijdens de onderhandelingen zou inzetten voor de realisatie van een reëel zelfbeschikkingsrecht achtte Van Roijen, gegeven de feitelijk pro-Indonesische geest die het State Department inmiddels domineerde, het maximaal haalbare. Langer traineren vond hij zinloos, gevaarlijk zelfs. Het kabinet-De Quay kon er enkel goodwill mee verspelen, en daarmee zijn kansen op Amerikaanse steun in de onderhandelingen en bijgevolg een redelijke invulling van het plan-Bunker tenietdoen. Het was een zaak die vanaf eind april met vuur bij Luns bepleitte, maar tot zijn grote frustratie weigerde Luns te luisteren.<sup>520</sup>

Van Roijen achtte een coöperatieve opstelling des te noodzakelijker, omdat hij zich niet voor kon stellen dat de Amerikanen nog bereid zouden zijn om Nederland enige (logistiek)militaire steun te verlenen als het – als gevolg van een Nederlandse obstinate houding – nog tot grootschalige vijandelijkheden kwam.<sup>521</sup> Het was een pessimistische inschatting, waarin hij binnen de ambassade in Washington alleen stond; de tweede en derde man, E. Schiff en J. Huydecoper, dachten er anders over; zij meenden dat Kennedy desondanks wel zou helpen bij het evacueren van vrouwen en kinderen.<sup>522</sup> Maar Van Roijen, altijd al sceptisch over de waarde van de “steungaranties”, was ervan overtuigd dat hij gelijk had.

Het zorgde er ook voor dat hij niets (meer) moest hebben van Luns’ speculaties omtrent eventuele regime-change in Indonesië. Het is niet duidelijk hoe Van Roijen vóór april 1962 over dit cruciale aspect van Luns’ Nieuw-Guineapolitiek dacht. We weten alleen dat hij

---

<sup>516</sup> Coerts, De ARP en Nieuw-Guines, 53-58; Scholten, *Mooie Barend*, 76-78. NB, voornoemde auteurs plaatsen de fact-finding-missie van Biesheuvel abusievelijk in zomer 1961.

<sup>517</sup> NIB/DB record 5792: Codebericht Van Roijen 412 aan ministerie, 15/5/1962.

<sup>518</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 612 – noot 207; p. 617: noot 320. Zie ook: Scholten, *Mooie Barend*, 77-78; P. Bak, *Een soeverein leven. Biografie van W.F. de Gaay Fortman* (Amsterdam 2004) 185-192.

<sup>519</sup> NIB/DB record 5776: Codebericht Van Roijen 366 aan ministerie, 27/4/1962.

<sup>520</sup> NIB/DB record 6212: Codebericht Van Roijen 378 aan ministerie, 2/5/1962; record 5901: Codebericht Van Roijen 434 aan ministerie, 23/5/1962; record 4944: Codebericht Van Roijen 446 aan ministerie, 29/5/1962. Zie ook: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 401-402.

<sup>521</sup> NIB/DB record 4944: Codebericht Van Roijen 446 aan ministerie, 29/5/1962; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 406-407.

<sup>522</sup> Huydecoper van Nigtevecht, *Nieuw-Guinea*, 52-53; Kersten, *Luns*, 316; Kersten, *Het vodje van Dulles*, 18 – noot 32.

in april kenbaar maakte dat hij het ‘een te onzekere factor was om ons beleid op te baseren’ en het daarom een ‘een onjuiste politiek vond.’<sup>523</sup> Dat Luns er desalniettemin op bleef inzetten, ergerde van Roijen eveneens.<sup>524</sup> Daarbovenop kwam nog zijn vermoeden dat Luns tegenover de ministerraad geen open kaart speelde over de opstelling van de regering-Kennedy. Terecht dit maal, nu we weten hoe Luns verslag deed van de belofte van Rusk omtrent de Amerikaanse inzet voor een reëel zelfbeschikkingsrecht.<sup>525</sup>

Deze optelsom van frustraties en inschattingen zorgde ervoor dat Van Roijen zich eind april samen met het State Department en de critici van Luns in Nederland inzette voor het breken van Luns. Zoals gezegd fungeerde hij als liaison tussen Biesheuvel en het State Department. Dankzij Van Roijen kon de ARP-parlementariër op 10 mei spreken met onderminister Harriman.<sup>526</sup>

Ook van deze ontmoeting weten we het fijne niet. In de context van de historiografische discussie over de Amerikaanse steungarantie is vaak gesuggereerd dat Harriman aan Biesheuvel kenbaar maakte dat de Amerikaanse garantie – waar Luns in Den Haag zo hoog over op zou hebben gegeven – niets voorstelde.<sup>527</sup> Maar dat is onjuist: Als lid van de vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken wist Biesheuvel immers al lang hoe de vork in de steel zat.<sup>528</sup> Het schaarse bewijs dat we hebben (enkele later opgetekende anekdotes van Biesheuvel en een summier verslag dat Van Roijen dagen later naar het ministerie van Buitenlandse Zaken stuurde) toont dat Harriman duidelijk maakte dat er weinig meer te marchanderen viel omtrent het plan-Bunker. Wat Luns in Den Haag ook mocht suggereren: het was *take it or leave it*; zo was de situatie al een paar weken, en zo zou die blijven. Totdat de regering-Kennedy haar geduld verloor en zich helemaal uit de onderhandelingen terugtrok.<sup>529</sup>

Het was een boodschap die velen in Den Haag al vermoedden, en die Biesheuvel nu bij terugkeer kon bevestigen. Hij deed dat met de legendarische woorden: ‘Luns kletst’.<sup>530</sup>

## KVP (EN DUS HET KABINET) OVERSTAG

Biesheuvels conclusie lijkt een *tipping point* geweest te zijn voor de discussie binnen de ARP en bijgevolg de discussies binnen de andere partijen. Het is (eens te meer) een episode waar

---

<sup>523</sup> NIB/DB record 4944: Codebericht Van Roijen 446 aan ministerie, 29/5/1962. Vergelijk: Huydecoper, *Nieuw-Guinea*, 126.

<sup>524</sup> Huydecoper, *Nieuw-Guinea*, 126. Zie ook: NIB/DB record 5433: Schrijven Buza DBI/PL 40509-2547/GS/730: Moeilijkheden Sukarno-Nasution, 2/5/1962; record 5783: Celer 251 aan ambassade Washington, 7/5/1962.

<sup>525</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 404.

<sup>526</sup> Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 127-128; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 403-404; Kersten, *Luns*, 307.

<sup>527</sup> Coerts, *De ARP en Nieuw-Guinea*, 58-59; Scholten, *Mooie Barend*, 78. Vergelijk: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 616-617: noot 322.

<sup>528</sup> De ironie wil dat op de dag dat Biesheuvel in Washington met Harriman sprak, Luns in de Kamercommissie opnieuw aangaf dat de militaire garanties die de Amerikanen gegeven zouden hebben, niets voorstelden. De kwestie kwam ter sprake naar aanleiding van een vraag van Van Doom, die nieuw was in de commissie en wilde weten wat die Amerikaanse garantie nu precies inhield. Luns antwoordde: ‘indertijd [i.e. ten tijde van Eisenhower, BS] heeft Amerika “*massive logistic support*” beloofd, [maar daar is] niet veel van terechtgekomen.’ Bron: NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4903: Commissie Buitenlandse Zaken, 10/5/1962. NB. De omschrijving “*Massive logistic support*” gebruikt Luns voor zover bekend hier voor de eerste maal. In dezelfde periode (i.e. februari 1962) duikt deze echter ook op in de Britse interne discussie. Zie Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 475.

<sup>529</sup> NIB/DB record 5792: Codebericht Van Roijen 412 aan ministerie, 15/5/1962.

<sup>530</sup> Scholten, *Mooie Barend*, 78, 80; Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 209-226; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 459.

we het fijne niet van weten.<sup>531</sup> Biesheuvel en met hem Bruins Slot en de andere ARP-leden lijken vanaf mei als een soort aanspreekpunt te hebben gefungeerd voor de andere fracties in de Eerste en Tweede Kamer. Zeker is dat Bruins Slot eind mei een nieuw debat over de Nieuw-Guineapolitiek aanvroeg, meer in het bijzonder over de verwickelingen rond het plan-Bunker, en daarbij de steun kreeg van De Kadet (PvdA), De Kort (KVP) en Oud (VVD).<sup>532</sup>

Cruciaal in deze fase was de omslag die zich in de loop van mei binnen de KVP voltrok. In hoeverre het nieuws van Biesheuvel daarbij een rol heeft gespeeld, is niet met zekerheid te zeggen, maar het heeft er alle schijn van, aangezien dit het enige nieuwe feit was dat in mei in Den Haag op tafel werd gelegd.<sup>533</sup> Het gegeven dat de buitengewoon heftige interne KVP-discussie juist in deze periode werd beslecht in het voordeel van de voorstanders van een constructieve opstelling is in ieder geval opmerkelijk. Eind april waren de gemoederen nog zo hoog opgelopen dat De Quay in zijn dagboek noteerde: 'scheur in de [Senaats-] fractie.'<sup>534</sup> Een kleine vier weken later was die scheur gelijmd en stelden de Eerste en Tweede Kamerfractie zich gezamenlijk op het standpunt dat het plan-Bunker geaccepteerd moest worden.<sup>535</sup>

Aan de vooravond van het door de ARP, PvdA, KVP en VVD verlangde Nieuw-Guineadebat eiste de KVP-Tweede Kamerfractie van de KVP-ministers om het plan-Bunker te aanvaarden en tevens om het volledig openbaar te maken.<sup>536</sup> Het was met name voor premier De Quay een beslissend moment. Meer dan bijvoorbeeld Luns was hij bereid om een gebrek aan steun vanuit het parlement als een situatie van overmacht te beschouwen, en bijgevolg om van koers te veranderen, ook als dat ten koste ging van de Papoea's.

Dat gebrek aan steun was met de opstelling van de KVP-fractie volgens hem nu wel afdoende bewezen. Bovendien mocht uit het feit dat VVD-leider Oud zijn steun had uitgesproken voor het speciale debat over het plan-Bunker worden afgeleid dat ook de VVD zich niet langer tegen de acceptatie van het plan-Bunker zou verzetten. Daarmee was voor De Quay een andere zwaarwegende redenen om de harde lijn te handhaven – een kabinetscrisis – komen te vervallen. Na afloop van de gesprekken met de KVP-fractie pleitte De Quay dan ook in de direct daarop volgende ministerraad voor het hervatten van de onderhandelingen met Indonesië op basis van het plan-Bunker.<sup>537</sup>

Hoezeer de stemming in de raad veranderd was, bleek wel uit het feit dat alleen Luns en staatssecretaris Van Houten zich nog verzetten tegen het besluit. De andere hardliners – Klompé en de VVD-ministers Toxopeus, Korthals en Visser – bewogen mee met De Quay, zij het met tegenzin.<sup>538</sup> In hun hart waren zij nog strijdbaar, maar zij wilden evenmin als De Quay eraan voorbij dat er op het thuisfront geen wezenlijke steun meer bestond voor het voortzetten van de confrontatiepolitiek en de *waiting game*. Het was nu helder hoe de verhoudingen in de Kamer lagen, en dat bood mogelijkheden om de onderlinge verschillen en persoonlijke agenda's te overstijgen; het was een kwestie van politieke professionaliteit.

---

<sup>531</sup> Vergelijk: Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 220.

<sup>532</sup> NIB/DB record 227; notulen ministerraad 23/5/1962; Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 221.

<sup>533</sup> Ook in de vergadering van de Tweede Kamercommissie Buitenlandse Zaken vertelde Luns weinig nieuws. Hij bracht de commissie op de hoogte van de formules van Athene, maar benadrukte opnieuw dat hij nog niet tevreden was, en verwachtte dat hij met zijn verdragingsstactiek de Amerikaanse regering via Rusk tot meer toezeggingen kon verleiden. Hij ontkende andermaal, naar aanleiding van opmerkingen van Burger en Patijn, met droge ogen dat hij niet op tijd speelde. Bron: NA, Archief Tweede Kamer der Staten Generaal, map 4903: Commissie Buitenlandse Zaken, 10/5/1962.

<sup>534</sup> Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 107.

<sup>535</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder Rood*, 221-222.

<sup>536</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder Rood*, 221.

<sup>537</sup> NIB/DB record 227; notulen ministerraad 23/5/1962.

<sup>538</sup> NIB/DB record 227; notulen ministerraad 23/5/1962; Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 221-227; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 405.

Met het kabinetsbesluit om verder te onderhandelen op basis van het plan-Bunker, verloren de Kamerdebatten van 24 en 25 mei een deel van hun belang. Ze fungeerden nu vooral als een publieke bekrachtiging van de alom gedeelde conclusie dat het plan-Bunker geaccepteerd moest worden. Toch leed Luns er een nieuw, persoonlijk verlies: zowel de ARP- als de KVP-fractie wees na bestudering van het – nu volledige openbaar gemaakte – plan de zogenoemde formule van Athene af. Deze was in de woorden van Blaisse ‘omslachtig’.<sup>539</sup> Het was een duidelijk signaal dat de ARP- en de KVP-fractie Luns’ *waiting game* niet langer steunde: ook zij waren nu van mening dat er zo snel mogelijk naar een oplossing gestreefd moest worden, ook al ging die snelheid wellicht ten koste van de Papoea’s.

Ondanks deze aansporingen hield het kabinet nog een kleine slag om de arm waar het de volledige aanvaarding van het plan-Bunker betrof. Om nog enige manoeuvreerruimte te behouden in de onderhandelingen gaf De Quay nadrukkelijk aan dat het kabinet het plan-Bunker accepteerde als *basis* voor onderhandelingen, maar dit nog niet betekende dat Nederland al akkoord was met de overdracht van het gebied aan Indonesië.<sup>540</sup> Met deze stipulatie hield het kabinet zich, althans in theorie, de mogelijkheid voor om de onderhandelingen af te breken en een andere manier te zoeken om de dekolonisatie van Nieuw-Guinea te realiseren.

Het was een tactische toevoeging, bedoeld om nog “iets” van druk uit te kunnen oefenen op Indonesië en de VS aan de onderhandelingstafel. Maar hij was gebaseerd op de moed der wanhoop. Nu ook het parlement had aangegeven feitelijk akkoord te zijn met de overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea aan Soekarno, was het zonneklaar dat de speelruimte voor het kabinet wel heel erg klein geworden was.

### *Luns buitenspel*

Wie de Kamerdebatten overziet alsmede de discussies die de dagen daarop in de ministerraad werden gevoerd, kan maar tot een conclusie komen: Luns was in praktische termen uitgespeeld. Het voorbehoud dat het kabinet nog maakte ten aanzien van de overdracht aan Indonesië, was weliswaar mede op zijn aandringen tot stand gekomen, en bedoeld om mogelijkheden te scheppen om op tijd te blijven spelen en regime change af te wachten, maar veel praktische waarde had het niet.

De andere KVP-ministers in het kabinet – inclusief De Quay – alsmede hun VVD-collega’s bleven gevoelig voor deze tactiek, maar waren niet langer bereid om het als een van de leidende beginselen te handhaven, laat staan om de VS ervoor te trotseren, of het welslagen van de onderhandelingen met Soekarno ervoor in gevaar te brengen.<sup>541</sup> Aldus werd duidelijk dat Luns niet langer de toon zette in de ministerraad. Hij bleef de eerste verantwoordelijke, maar zoals verschillende auteurs hebben aangetoond namen De Quay en Van Roijen vanaf eind mei het initiatief van hem over.<sup>542</sup> Twee “incidenten” bespoedigde deze ontwikkeling aanzienlijk.

In de eerste plaats was er de actie die Van Roijen begin juni tegen Luns ondernam. De ambassadeur was opgelucht dat het kabinet het plan-Bunker eindelijk had geaccepteerd, maar tegelijkertijd bevreesd dat Luns de onderhandelingen zou blijven traineren. Dat het kabinet nog steeds een voorbehoud maakte omtrent de overdracht van het gebied deed hem het ergste

---

<sup>539</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 224. Zie ook: NIB/DB record 176: notulen ministerraad, 8/6/1962.

<sup>540</sup> NIB/DB record 227: notulen ministerraad 23/5/1962; record 228: notulen ministerraad 25/5/1962; Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 226.

<sup>541</sup> NIB/DB record 228: notulen ministerraad, 25/5/1962; record 176: notulen ministerraad, 8/6/1962. Zie ook: Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 148-149.

<sup>542</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 400, 409, 423; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 463, 476; Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 221-227; Meijer, *De Quay*, 311-313; Giebels, *Soekarno*, 262.



vermoeden. Het was voor hem de aanleiding om begin juni naar Den Haag te gaan en de ministerraad op de hoogte te stellen van zijn bedenkingen over zijn chef, met name over de wijze waarop hij in Den Haag berichtte over de opstelling van de regering-Kennedy, en de mogelijkheden die Nederland had (gehad) om te bluffen en tijd te rekken.

Tijdens een speciale bijeenkomst in de ambtswoning van Luns op 7 juni, maakte Van Roijen duidelijk dat Luns het kabinet in de voorafgaande weken niet volledig had geïnformeerd over de onderhandelingen over het plan-Bunker. Zo kwam uit dat Luns Rusks belofte dat de VS zich zouden inzetten voor een reëel zelfbeschikkingsrecht had achtergehouden. Woedende reacties waren het gevolg; verschillende ministers voelden zich door Luns verraden. Van Roijen noteerde na afloop van de bijeenkomst in zijn zakagenda dat het ‘vertrouwen van de raad’ in Luns ‘grondig [was] geschaad’.<sup>543</sup>

Het tweede incident betrof een actie van Luns zelf. In de loop van mei voelde hij aan dat hij de greep op het Nieuw-Guineadossier aan het verliezen was, en dat zijn beleid mogelijk in een totale mislukking zou eindigen. Gegeven de kritiek die er sinds begin 1961 op zijn politiek en zijn persoon was geuit, moest hij er serieus rekening mee houden dat de roep om zijn aftreden sterker werd; ministers waren om minder – al of niet gedwongen – opgestapt. Ook in de KVP gingen inmiddels stemmen op dat hij de eer aan zichzelf moest houden.<sup>544</sup>

In een poging de te verwachten kritiek voor te zijn, koos hij in mei zelf de aanval. Niet direct, maar indirect, via Henk Lunshof: vriend en hoofdredacteur van *Elseviers Weekblad*. Op 24 mei publiceerde Lunshof de eerste van een reeks aanklachten tegen de critici van het kabinet (lees: Luns), waaronder de groep-Rijkens en (impliciet) prins Bernhard en de PvdA. De strekking van het stuk getiteld ‘Het Verraad’ was dat zij met hun kritiek en optreden het kabinet en de Nederlandse onderhandelingspositie hadden ondermijnd. Met andere woorden, dat een eventuele mislukking van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek niet aan Luns, maar aan zijn critici te wijten was. Veelzeggend was, om met Jansen van Galen te spreken, de prent van tekenaar Eppo Doeve die het gewraakte artikel illustreerde: een dolkstoot in de rug van een Nederlandse marinier op Nieuw-Guinea, terwijl op de achtergrond Indonesische parachutisten neerdalen.<sup>545</sup>

Dat de “dolkstoottheorie” van toepassing zou zijn op Luns schoot veel insiders in Den Haag in het verkeerde keelgat. Als er iemand gewaarschuwd was dat het mis kon gaan, zowel publiek als in de beslotenheid van ministerraad en Kamercommissies was het Luns. Erger nog: Luns had het risico zelf ook altijd onderkend – achter de schermen. Het artikel was voor PvdA-fractie leider Burger reden om schriftelijke vragen te stellen aan het kabinet over het artikel, wellicht omdat hij vermoedde dat Luns – of andere hardliners – er een hand in hadden.<sup>546</sup> De verontwaardiging was des te groter toen uitlekte dat Luns het gewraakte stuk – alsmede enkele vervolgstukken, waarbij met name Van Roijen door Lunshof op de korrel werd genomen – inderdaad en bijna letterlijk aan Lunshof had gedictieerd.<sup>547</sup>

Luns’ poging om de verantwoordelijkheid voor het mogelijk mislukken van zijn beleid af te schuiven op de mensen die hem in de afgelopen jaar gewaarschuwd hadden, zorgde voor een verdere verslechtering van zijn relaties met collega-politici. Zo noteerde De Quay op 28 juni in zijn dagboek: ‘Gesprek met Luns (...) Ik zie steeds duidelijker dat het een knappe speler... is, maar onbetrouwbaar, in zoverre hij overal achter de schermen werkt, altijd praat

---

<sup>543</sup> Huydecoper, *Nieuw-Guinea*, 126; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 407; Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 148-149; Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 109; Kersten, *Luns*, 312.

<sup>544</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 215.

<sup>545</sup> Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 220. Zie ook: Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 109.

<sup>546</sup> NIB/DB record 229: notulen ministerraad, 1/6/1962.

<sup>547</sup> Huydecoper, *Nieuw-Guinea*, 191; Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 110; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 408-409.

enz. (...) de mededeling dat Luns de artikelen van Lunshof praktisch heeft gedictieerd. Daar zie je, wat ik vermoedde. Lelijk.’<sup>548</sup>

Het nettoresultaat van bovengenoemde incidenten was echter dat Luns door zijn medeministers vanaf juni feitelijk onder curatele werd gesteld. Zo dwongen zijn collega’s hem om voortaan alle correspondentie met Van Roijen over de Nieuw-Guineakwestie aan het kabinet te overleggen. Ook eisten ze inzage in de instructies die hij naar Washington zond. Dat leidde soms tot gênante taferelen, waarbij Luns in de raad een instructie opstelde en vervolgens ter goedkeuring voorlas.<sup>549</sup> Het was welhaast het spiegelbeeld van de situatie vóór 7 juni: voorbij waren de dagen dat Luns in de raad ongegeneerd de krant kon lezen, of bootjes tekenen, als de Nieuw-Guineakwestie ter sprake kwam.

## EINDSPEL

Met de acceptatie van het plan-Bunker door het Nederlandse parlement en kabinet leek een vreedzame oplossing van de Nieuw-Guineakwestie nabij. Dat nam niet weg dat de laatste periode (juni-augustus) een bijzonder spannende werd. Dat was te danken aan Soekarno. Nu Nederland in navolging van de VS ook door de knieën was gegaan, stond hem weinig meer in de weg om zijn eisen verder aan te scherpen: de weg naar de bijstelling van het plan-Bunker in Indonesische richting lag wijd open. Zeker nu de Indonesische chantagepositie dankzij de nieuwe wapendeal met de Sovjet-Unie aanzienlijk was versterkt.<sup>550</sup> De mogelijkheid om Russische vrijwilligers in te zetten stelde hem in staat om eind juni al een grootschalige aanval op Nederlands Nieuw-Guinea uit te voeren. En dus om daarmee te dreigen.

Daar kwam nog bij dat Soekarno zijn grote rivaal Nasution politiek in juni definitief op een zijspoor manoeuvreerde. Hoewel er binnen de Indonesische militaire top ernstige bedenkingen bleven bestaan tegen een grootschalige aanval op korte termijn, was de nieuwe stafchef, generaal Yani, meer geneigd om zijn hoofd naar Soekarno te laten hangen, en zo nodig het aanvalsbevel te geven; ook al betekende dat grote Indonesische verliezen en de bijkans volledige ruïnering van de Indonesische economie.<sup>551</sup>

Toch is onzeker of Soekarno de Nieuw-Guineakwestie werkelijk met een heuse oorlog wilde beslechten. Er zijn genoeg aanwijzingen om er serieus rekening mee te houden, maar er is te weinig onderzoek gedaan in Indonesische archieven om het met zekerheid te stellen.<sup>552</sup> Soekarno had onmiskenbaar de wens om Irian op heroïsche wijze te “heroveren” en Nederland militair te vernederen. Het zou de bekroning zijn op de Indonesische onafhankelijkheidsstrijd, die hij als zijn persoonlijke strijd beschouwde. Maar of hij uiteindelijk ook echt de fatale beslissing zou nemen... het is niet gebeurd; we weten het niet.

Op de achtergrond sluimert de vraag of de Sovjet-Unie werkelijk op een Nederlands-Indonesische oorlog vlaste, zoals sommige Nederlandse auteurs suggereren.<sup>553</sup> Het is eveneens een vraag die we bij gebrek aan onderzoek in Russische archieven niet met zekerheid kunnen beantwoorden. We moeten rekening houden met de mogelijkheid dat

---

<sup>548</sup> Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 110; Huydecoper, *Nieuw-Guinea*, 191.

<sup>549</sup> NIB/DB record 718: notulen ministerraad 14/8/1962.

<sup>550</sup> Ooms, ‘Geheime Sovjetsteun in Nieuw-Guinea,’ 25; FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 275, p. 606: Memorandum From Robert W. Komer of the NSC Staff to Attorney General Kennedy, 16/7/1962;

<sup>551</sup> Giebels, *Soekarno*, 271-272; Penders en Sundhausen, *Nasution*, 157-160; Crouch, *The Army and Politics in Indonesia*, 51-54.

<sup>552</sup> De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 362-363; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 467-469, 483. Vergelijk ook: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 423.

<sup>553</sup> Ooms, ‘Geheime Sovjetsteun in Nieuw-Guinea,’ 25; De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 378ev.

Chroesjstjov en zijn adviseurs met hun verregaande technische steun aan Indonesië vooral blufden, en dat zij niet werkelijk aanstuurden op een open en directe confrontatie met de VS omwille van “het moeras” westelijk Nieuw-Guinea.

Daarentegen kan met zekerheid gesteld worden dat zij Indonesië in ieder geval de mogelijkheid wilden geven om Nederland en de VS diplomatiek onder druk te zetten om het plan-Bunker aan te passen. Het versterken van de Indonesische chantagepositie was de enige manier waarop de Sovjets de regering-Kennedy (die het met het plan-Bunker Soekarno westelijk Nieuw-Guinea feitelijk op een presenteerblaadje aanboden) nog konden overtroeven in de *tug of war* om invloed in Indonesië.

Zeker is ook dat Soekarno de suggestie dat hij Nederlands Nieuw-Guinea met behulp van de Russische vrijwilligers zou aanvallen gebruikte om zijn eisen aan te scherpen. En dat zowel de regering-Kennedy als het kabinet-De Quay voor deze chantage zwichtte. Er was wat dat betreft opnieuw sprake van een parallelle Amerikaans-Nederlandse ontwikkeling. Nu in Washington en Den Haag de dominerende conclusie luidde dat het plan-Bunker de beste manier was om de kwestie te liquideren en oorlog te voorkomen, was het nog maar een kleine stap om het plan verder in Indonesische richting aan te passen toen in juni duidelijk werd wat het Indonesische leger dankzij de nieuwe Russische militaire steun vermocht.

De wetenschap dat de kwestie, dankzij de nieuwe Russische wapenleveranties en vrijwilligers, op korte termijn (dat wil zeggen voor september of oktober 1962) alsnog kon escaleren, zorgde ervoor dat de regering-Kennedy het kabinet-De Quay aanspoorde om geen halszaak meer te maken van de organisatie van de tussenfase én VN-controle op de in het plan-Bunker voorziene volksstemming voor de Papoea's; en dat het kabinet-De Quay dit zonder al te veel verzet accepteerde.<sup>554</sup>

Het kabinet-De Quay had geen andere opties meer. Met de acceptatie van het plan-Bunker, was ook de weg naar de VN praktisch afgesloten. Het kabinet kon nog proberen om de kwestie voor de Algemene Vergadering te brengen, maar het feit dat het al akkoord was gegaan met een Amerikaans bemiddelingsvoorstel maakte het zeer onwaarschijnlijk dat er in de VN nog een meerderheid te vinden was om dat voorstel verder aan te passen in het voordeel van Nederland (en de Papoea's). Temeer daar U Thant inmiddels ook zijn zegen aan het plan-Bunker had gegeven, en zijn persoonlijke alsmede Amerikaanse assistentie in de lobby cruciaal zou zijn voor het vinden van die meerderheid.<sup>555</sup>

Hardliners als Rusk en Luns hadden het bijzonder moeilijk met de nieuwe ontwikkelingen. Beiden mopperden er achter de schermen duchtig op los.<sup>556</sup> Luns zag zijn gelijk bevestigd dat de Amerikanen, zodra het kabinet het plan-Bunker aanvaard had, Nederland inhoudelijk volledig in de steek zouden laten. Dat zijn medeministers en Van Roijen daaraan meewerkten, maakte hem bitter. Hij sprak van een ‘capitulatie’ en ‘een afschuwelijk akkoord’, maar gaf tevens aan dat hij zich onder protest ‘erbij neerleg[de]’.<sup>557</sup>

Het was opnieuw een weinig verheffende opstelling van de man die altijd onbuigzaamheid had gepredikt en bereid was *body bags* te accepteren voor het handhaven van de harde lijn. Luns had ook kunnen aftreden, maar het offeren van zijn eigen politieke leven was hem blijkbaar een brug te ver.<sup>558</sup>

---

<sup>554</sup> Zie bijvoorbeeld: FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 275: Memorandum From Robert W. Komer of the NSC Staff to Attorney General Kennedy, 16/7/1962. Zie ook: Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 474-475; De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 379.

<sup>555</sup> Vergelijk: NIB/DB record 4944: Codebericht Van Roijen 446 aan ministerie, 29/5/1962. Vergelijk: Huydecoper, *Nieuw-Guinea*, 126.

<sup>556</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 278, p. 610 – noot 2.

<sup>557</sup> NIB/DB record 663: notulen ministerraad, 6/8/1962; record 691: notulen ministerraad, 10/8/1962; record 736: notulen ministerraad 15/8/1962. Vergelijk: Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 112, 114; Kersten, *Luns*, 317.

<sup>558</sup> Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 108.

Tijdens de onderhandelingen, die op 21 juni in het Amerikaanse Middelburg officieel waren hervat, werd het plan-Bunker op alle cruciale punten aangepast aan de Indonesische wensen.<sup>559</sup> Het akkoord van New York dat Nederland en Indonesië op 15 augustus tekenden stelde dat Indonesië al op 1 mei 1963 het bestuur over Nederlands Nieuw-Guinea volledig in handen kreeg: de interimperiode, die in het oorspronkelijke plan-Bunker nog was gesteld op één à twee jaar, was teruggebracht tot een schamele zeven maanden; de VN-interimperiode zou ingaan op 1 oktober.

De Papoea's werden zoals verwacht het spreekwoordelijke kind van de rekening. In het akkoord werd vastgelegd dat zij zich uiterlijk in 1969 konden uitspreken over hun politieke toekomst. De realisatie van een volksstemming leek een winstpunt voor het kabinet-De Quay – en de Papoea's – maar de bepalingen omtrent het internationale toezicht waren zodanig vaag geformuleerd, dat Indonesië ampele mogelijkheden had om deze “daad van vrije keuze” volledig naar zijn hand te zetten. De regeling was, in de woorden van ambassadeur en Nederlandse delegatieleider van Roijen niets meer dan ‘*eye wash*’.<sup>560</sup>

Op 17 augustus, de nationale feestdag in Indonesië, stonden Nederland en de Papoea's met legen handen; Soekarno daarentegen wist zich verzekerd van het volle pond.

### *Kennedy's dreigement met Amerikaans militair ingrijpen*

Dat de regering-Kennedy in juni en juli de Nederlandse onderhandelingspositie (en de Papoea's) aan de vrede offerde, betekende echter niet dat zij het kabinet-De Quay volledig aan zijn lot over liet. Ondanks haar huiver om bij eventuele vijandigheden betrokken te raken, bleef zij de deterrent gestand doen.<sup>561</sup> President Kennedy heeft Indonesië eind juli zelfs persoonlijk onder zware druk gezet om niet naar de wapens te grijpen, zeker niet nu Soekarno er zeker van mocht zijn dat hij zijn doel aan de onderhandelingstafel zou bereiken.

In een telefoongesprek met minister Soebandrio dreigde Kennedy eind juni naar verluidt met Amerikaans militair ingrijpen als Soekarno toch naar de wapens greep.<sup>562</sup> Wat hij de Indonesische minister van Buitenlandse Zaken precies gezegd heeft, is niet vastgelegd. Naar verluidt liet hij echter weinig aan de verbeelding over. Onderhandelaar Bunker vertelde dat Kennedy ‘*scared the living daylight out of Soebandrio*.’<sup>563</sup> Luns berichtte het kabinet begin augustus dat Kennedy had gedreigd met de inzet van de Amerikaanse Zevende Vloot.<sup>564</sup> Die conclusie werd destijds ook door de nieuwe Britse ambassadeur in Indonesië, R.W. Selby, getrokken.<sup>565</sup>

Kennedy's optreden moet voor Luns een schrale dan wel bittere troost zijn geweest. Het kon niet anders dan zijn aloude vermoeden bevestigen dat de Amerikanen wel “iets” zouden doen als het werkelijk tot een grootschalig militair treffen tussen Nederland en Indonesië kwam.<sup>566</sup> En dat versterkte weer zijn frustraties over de acceptatie van het plan-Bunker, de opstelling van zijn medeministers en vooral het handelen van zijn politieke tegenstanders in eigen land (onderhandelaar Van Roijen voorop). Hij kon daarbij – althans

<sup>559</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 450, 463, 474; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 399, 413-414.

<sup>560</sup> Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 477-488; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 418-419.

<sup>561</sup> Zie bijvoorbeeld: FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 278: Memorandum From the President's Special Assistant for NSC Affairs (Bundy) to President Kennedy, 26/7/1962. Zie ook: Koster, *Een verloren land*, 116-117.

<sup>562</sup> Koster, *Een verloren land*, 116-117; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 410, 416, 418; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 476-477; Kersten, ‘Het vodje van Dulles,’ 10-13.

<sup>563</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 281, p. 618-621 – noot I. Zie ook: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 423; De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 383-386.

<sup>564</sup> NIB/DB record 663: notulen ministerraad, 6/8/1962

<sup>565</sup> NAB PREM 11/4309: Telegram Selby to Home no. 77, 5/9/1962: Observations on the West New Guinea Settlement.

<sup>566</sup> NIB/DB record 663: notulen ministerraad, 6/8/1962. Zie ook: NIB/DB record 4965: Schrijven De Beus aan ministerie, 23/8/1962.

voor zichzelf – voorbij gaan aan de dringende vraag of Kennedy ook zo zou hebben gehandeld als het kabinet-De Quay de acceptatie van het plan-Bunker was blijven traineren, zoals Luns gewild had. Dat was en is immers een vraag die nooit beantwoord zal worden.

## REACTIES: OPLUCHTING EN NIEUWE ONZEKERHEID

### NEDERLAND

Op 7 september 1962 bekrachtigde de Nederlandse Tweede Kamer met grote meerderheid de akkoorden van New York: 127 Kamerleden stemden voor; slechts 9 tegen, waaronder de gehele SGP-fractie. De uitslag en de debatten toonden hoezeer men in Den Haag overtuigd was van de “onvermijdelijkheid” van de overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea. De debatten verliepen zonder grote verrassingen. De oppositie, CPN, PSP en vooral de PvdA, probeerde haar gelijk te halen, en onderstreepte dat de kwestie was geëindigd zoals zij voorspeld had. Burger laakte het optreden van Luns en manier waarop hij ‘zijn persoonlijk en lang voorzienbaar Nieuw-Guineadebacle’ afreageerde met ‘het onwaarachtig voorwendsel van een gewijzigde Amerikaanse politiek’ en vond opnieuw dat Luns moest aftreden.<sup>567</sup>

De regeringspartijen zetten daarentegen de onderlinge en interne meningsverschillen zo veel mogelijk opzij – evenals hun eigen frustraties over het optreden van Luns in de laatste maanden – en schaalden zich achter het kabinet en de verantwoordelijke minister. Volgens de woordvoerders van ARP (Bruins Slot), VVD (Oud), CHU (Tilanus) en KVP (De Kort) had het kabinet het best mogelijke resultaat bevochten in de gegeven omstandigheden. Dat Nederland gedwongen was om zijn taak op Nieuw-Guinea te staken, lag volgens hen weldegelijk aan de internationale omstandigheden van dat moment: de Indonesische militaire dreiging en de Amerikaanse politieke druk.

Oud en Tilanus verdedigden Luns tegen de aanvallen van de PvdA. Volgens hen was hij allerm minst halsstarrig geweest, enkel vastberaden. Beleid kon volgens hen ook mislukken ‘omdat omstandigheden [verhinderen] dat meer [wordt] bereikt’, aldus Oud, waarop hij Luns’ adagium citerend concludeerde: ‘politiek is nu eenmaal de kunst van het mogelijke’.<sup>568</sup>

Daarmee was feitelijk de kous af. ‘Berusting’, was volgens de NRC het kenmerk van de debatten.<sup>569</sup> Het was een juiste conclusie, ook voor de debatten die een week later in de Senaat werden gehouden en waarbij slechts drie senatoren tegen het akkoord van New York stemden.<sup>570</sup> De Quays oproep in de Senaat om vooral vooruit te kijken, was niet zozeer een aanmaning maar een bevestiging van een breed levend gevoel in politiek Den Haag.<sup>571</sup>

Het toont opnieuw hoe gemakkelijk het Nederlandse kolonialisme- annex Nieuw-Guinea-debat zich aanpaste aan de veranderende internationale realiteit. Ook het tijdperk van het kolonialisme, of liever gezegd: de fase van de gecontroleerde dekolonisatie op Europese voorwaarden in regio’s als Melanesië en Afrika, was voorbij. Net als in 1949 was het overduidelijk dat er een nieuwe periode in betrekkingen met de niet-westerse wereld, Indonesië in het bijzonder, was aangebroken. En net als in 1949 was de overgrote meerderheid in politiek Den Haag, ondanks de nieuwe nederlaag tegen de vermaledijde Soekarno, bereid om zich daarbij neer te leggen: zonder mokken en zonder rancune. Om nog eens Jan Willem

<sup>567</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 230.

<sup>568</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 231.

<sup>569</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 233.

<sup>570</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 235.

<sup>571</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 235.

Brouwer te citeren ‘een trauma heeft [het besluit van] de kwestie in elk geval niet opgeleverd.’<sup>572</sup>

## DE BONDGENOTEN

Het akkoord van New York leidde evenmin tot uitgebreide beschouwingen en nabesprekingen in Washington, Londen, Canberra, Parijs, Brussel en Lissabon. Dat blijkt wel uit de beperkte papieren verslaglegging uit die dagen. De meeste archieven zijn wat dat betreft ronduit karig. Bij elkaar genomen schetsen ze een beeld van opluchting vermengd met onzekerheid: opluchting dat een van de meest acute crises in Zuidoost-Azië was geliquideerd; onzekerheid over de vraag of daarmee de problemen tussen het Westen en het Indonesië van Soekarno ook werkelijk waren opgelost.

Het meeste weten we van de Amerikaanse reactie, met name dankzij onderzoek van onder anderen Ben Koster. Vlak na het tekenen van het akkoord van New York heerste er binnen de NSC en het bewuste deel van het State Department dat zich in de loop van februari in het pro-Indonesische kamp had geschaard, een triomfantelijke sfeer: De weg lag open naar een nieuwe fase in de Amerikaans-Indonesische betrekkingen, waarbij de regering-Kennedy ampele mogelijkheden kreeg om de Amerikaanse invloed in Indonesië te versterken.<sup>573</sup>

De NSC wilde het feit onderstrepen met een jubelende persverklaring annex felicitatie aan het adres van Soekarno. Op advies van Rusk en het State Department zagen zij daar echter vanaf. Rusk vond een dergelijke reactie ongepast omwille van de Nederlandse gevoeligheden. Verschillende van zijn ambtenaren wezen daarnaast op de kritische opstelling van de Amerikaanse media.<sup>574</sup> De reacties van bijvoorbeeld *The New York Times* waren niet onverdeeld positief. Het hoofdredactioneel commentaar stelde dat het plan-Bunker gegeven de omstandigheden een redelijk compromis was, maar invloedrijke commentatoren als Arthur Krock en Sam Pope Brewer hadden nauwelijks een goed woord over voor de ‘triumf van annexatie door agressie’ (Krock) en schaamteloze ‘overgave aan Indonesië’ (Brewer).<sup>575</sup>

Ook president Kennedy had zo zijn bedenkingen. Zijn verwachtingen omtrent de samenwerking met Soekarno waren minder hoog gespannen dan die binnen de NSC. Hij was opgelucht dat de netelige kwestie Nieuw-Guinea was opgelost en, zoals hij in een National Security Action Memorandum schreef, ‘*would like to see us capitalize on the US role in promoting this settlement to move toward a new and better relationship with Indonesia.*’<sup>576</sup> Maar Soekarno’s optreden in de laatste maanden had hem ook aan het twijfelen gebracht. Naar verluidt vermoedde hij dat er op korte termijn nieuwe confrontaties zouden volgen over andere door Indonesië begeerde gebieden in de regio.<sup>577</sup> Dat bleek een juiste conclusie: koud een jaar nadat de VS Nederlands Nieuw-Guinea had geofferd, zocht Soekarno de confrontatie met Maleisië over de voormalig Britse koloniën Noord-Borneo en Sarawak.

Het was een nieuwe crisis – in veel opzichten een kopie van de Nieuw-Guineakwestie – die in Canberra in augustus 1962 eveneens voorvoeld werd. De Australische reacties op het akkoord van New York waren evenzeer gemengd. Aan de ene kant was er opluchting alom dat de crisis beëindigd was zonder grote vijandelijkheden. Minister van Buitenlandse Zaken Barwick en zijn geestverwanten waren ook zeer tevreden dat het belangrijkste Australisch-Indonesische twistpunt definitief van tafel was.

---

<sup>572</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 243.

<sup>573</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 286, p. 626: Memorandum Komer tot he NSC Staff of President Kennedy.

<sup>574</sup> Koster, *Een verloren land*, 122-123.

<sup>575</sup> Koster, *Een verloren land*, 123-124.

<sup>576</sup> FRUS, 1961-1963, Vol. 13: no. 287, p. 627: National Security Action Memorandum no. 179, 16/8/1962.

<sup>577</sup> De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 366.

Barwick had samen met minister van Defensie Townley eind mei al een voorschot genomen op het onvermijdelijk resultaat door een officieel bezoek aan Jakarta te brengen. Townley had daarbij zelfs een feestelijke manifestatie van het leger bijgewoond. Let wel: het leger dat op dat moment infiltraties in Nederlands Nieuw-Guinea uitvoerde en daar, incidenteel, met het Nederlandse vocht. Een duidelijker teken dat de Australische regering zich al had neergelegd bij de overdracht van het gebied was moeilijk denkbaar.<sup>578</sup>

Toch toonde Barwick slechts een kant van de Australische perceptie. Uit de memoires van de Nederlandse ambassadeur in Canberra, De Beus, weten we dat premier Menzies het bijzonder moeilijk had in de laatste fase. Hij was er van doordrongen dat overdracht van westelijk Nieuw-Guinea aan Indonesië de enige manier was om de kwestie te beslechten. Maar het feit dat Soekarno ondanks de westerse knieval in de vorm van het plan-Bunker in juni en juli de militaire druk bleef opvoeren, bevestigde zijn aloude vermoeden dat de politiek van appeasement die Australië gedwongen was te voeren de gebiedshonger van de Indonesische president enkel versterkte.<sup>579</sup>

Als premier kon Menzies in die turbulente dagen zijn gevoelens van ongemak enkel achter de schermen ventileren. Dat gold niet voor zijn partijgenoten in het parlement. In de debatten die daags na het akkoord van New York in het Australische House of Representatives werden gehouden, bleek dat Menzies' twijfels meer overeenkwamen met de heersende stemming in Canberra dan het optimisme van zijn ministers Barwick en Townley. De woordvoerder van de Liberalen, W. Kent Hughes, evenals die van de conservatieve Country Party, P.E. Lucock, waren uiterst kritisch over het akkoord van New York, en de Australische en Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek van de afgelopen maanden. Er was volgens hen geen reden om tevreden te zijn met de manier waarop de kwestie was opgelost.

Kent Hughes stelde onverbloemd dat Australië Nederland in de steek gelaten had. Hij vond dat de Australische regering, in reactie op Soekarno's dreigementen met geweld, de Veiligheidsraad had moeten inschakelen. Dat had misschien niet veel aan de uitkomst veranderd, maar daarmee had Nederland wel de morele steun gekregen die het toekwam. Nu was Australië simpelweg gezwicht voor de chantage van 'een bewonderaar van de communistische methoden' en het was volgens Kent Hughes slechts een kwestie van tijd voordat Soekarno zijn begerig oog op Noord-Borneo, Timor en Australisch Nieuw-Guinea liet vallen.<sup>580</sup>

Ook Lucock was fel, met name over het gemak waarmee Amerika en Australië het zelfbeschikkingsrecht verkwanselt hadden. Hij vergeleek Soekarno met Hitler en laakte de Amerikaanse appeasement-politiek, die was naïef en zou volgens Lucock niets opleveren: *'In this respect the United States of America has a great deal to learn about the international situation.'*<sup>581</sup>

Indicatief voor de Australische twijfels was ten slotte de opiniepeiling die eind juni onder de Australische bevolking was gehouden. De vraag luidde wie het bestuur over westelijk Nieuw-Guinea zou moeten overnemen, nu Nederland op het punt stond te vertrekken. Slechts 8 procent van de ondervraagden noemde Indonesië.<sup>582</sup>

De Britse reactie was eveneens dubbelzinnig. Er werd vooral binnen de burelen van het Foreign Office nagekaart over het akkoord van New York. Het was een enigszins eenzijdige discussie, aangezien deze gevoerd werd door erkende critici van Luns: Noble, Selby en Warner, respectievelijk ambassadeur in Den Haag, Jakarta en onderminister voor

---

<sup>578</sup> De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 364-371.

<sup>579</sup> De Beus, *Morgen bij het aanbreken van de dag*, 367.

<sup>580</sup> NIB/DB record 4935: Schrijven ambassade Canberra, no. 2313/890, 30/8/1962.

<sup>581</sup> NIB/DB record 4935: Schrijven ambassade Canberra, no. 2313/890, 30/8/1962.

<sup>582</sup> Adil, *Australia's relations with Indonesia 1945-1962*, 162.

Zuidoost-Azië. Alle drie waren zeer te spreken over het optreden van Kennedy, die er toch maar voor gezorgd had dat de crisis niet verder geëscaleerd was.<sup>583</sup>

Dat gezegd hebbende moest ook Noble erkennen dat het zeer moeilijk was

*'to find much pleasure in the final solution... if the settlement of this dispute had been inspired by wisdom rather than by emotion and expediency, there would have been a strong case for uniting West New Guinea with the rest of what is the biggest island in the world (...) [The agreement] is inspired by the worst type of XIXth century landgrabbing [and has] scarcely anything in its favour.'*<sup>584</sup>

Selby en Warner waren het grotendeels met Noble's conclusies eens, ook wat de strategische consequenties betrof. Noble had eveneens op het gevaar voor precedentschepping gewezen: Noord Borneo, Sarawak of Australisch Nieuw-Guinea konden wel eens de volgende prooien van Soekarno worden. En dat konden Selby en Warner enkel beamen. Selby had niettemin ook bewondering voor het spel dat de Indonesiërs gespeeld hadden: *'[they] played their hand with consummate skill. For they after all got away with naked aggression.'*<sup>585</sup>

De uiteindelijke conclusie binnen het Foreign Office luidde dat Groot-Brittannië moest proberen te kapitaliseren op de voordelen die het akkoord van New York bood – vermindering van de frictie met Indonesië en Nederland – en tegelijkertijd zo goed mogelijk moest omgaan met de strategische nadelen, met name de gevreesde precedentschepping.<sup>586</sup>

Vrees dat andere Afro-Aziatische landen Indonesië zouden navolgen lijkt ook de belangrijkste kritische noot in de Belgische, Franse en Portugese analyse te zijn geweest. De papieren weerslag daarvan is echter (andermaal) bijzonder schaars.

In de hier onderzochte Belgische archieven is geen uitgebreide nabeschouwing gevonden, enkel een uiterst kritische noot van chargé d'Affaires op de Belgische ambassade in Washington, Jean de Bassompierre. Ook hij maakte zich zorgen over de neiging van de regering-Kennedy om derdewerelddictators als Soekarno te apaiseren omwille van *'le danger soviétique'*. De Bassompierre:

*'Les implications à longue échéance de ce nouveau précédent d'un heureux chantage entre l'Est et l'Ouest – qui n'induiront pas les hésitants à se ranger parmi les alliés des Etats-Unis plutôt que parmi les neutres – sont passées sous silence. Sont-elles été passées, ou la religion de la Nouvelle Frontière est-elle déjà établie une fois pour toutes à cet égard? Il est difficile de le discerner.'*<sup>587</sup>

De conclusies binnen de Franse en Portugese regeringen zullen van gelijke strekking zijn geweest; we kunnen er bij gebrek aan materiaal alleen maar naar raden. De Directie Azië-Oceanië van het Franse ministerie van Buitenlandse Zaken stelde naar aanleiding van de akkoorden van New York een rapport samen, maar dat was steriel van karakter en beperkte zich tot een opsomming van de feiten en een overzicht van de persreacties in de belangrijkste betrokken landen: Nederland, Indonesië, de Verenigde Staten, Australië, Groot-Brittannië – en Frankrijk.<sup>588</sup>

Daaruit bleek dat de grote kranten *Le Figaro* en *Le Monde* beide concludeerden dat de VS gezwicht was voor de dreiging van Indonesisch geweld. Zij vonden ook dat de inhoud van

---

<sup>583</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 517-521; NAB PREM II/4309: Telegram Selby to Home no. 77, 5/9/1962: Observations on the West New Guinea Settlement.

<sup>584</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 519.

<sup>585</sup> NAB PREM II/4309: Telegram Selby to Home no. 77, 5/9/1962: Observations on the West New Guinea Settlement.

<sup>586</sup> Tarling, *Britain and the West New Guinea Dispute*, 521-522.

<sup>587</sup> ABZ (Brussel) dossier no. 14.159 'Nouvelle Guinée': Tél'gramme Jean de Bassompierre, Chargé d'Affaires a.i. de Belgique à Washington à Spaak, no. 2769 no. d'ordre 808, 22/8/1962.

<sup>588</sup> ABZ (Parijs) série ONU 1960-1969, carton 656: Pays-Bas, lias II S15-2: L'Irian Occidental 1960-1968: Généralités et Notes: Note, 12/9/1962.



het akkoord en de manier waarop het tot stand was gekomen weinig reden tot tevredenheid bood. *Le Figaro* noemde de gedwongen overdracht van westelijk Nieuw-Guinea aan Indonesië “*la consécration d’une annexation coloniale avec prime à l’agression (...) les bruyantes manifestations de satisfaction n’ont pu étouffer entièrement la voix des mauvaises consciences.*”<sup>589</sup>

---

<sup>589</sup> ABZ (Parijs) série ONU 1960-1969, carton 656: Pays-Bas, lias II S15-2: L’Irian Occidental 1960-1968: Généralités et Notes: Note, 12/9/1962.



# Nabeschouwing

## TRAUMA – TREND

In de zomer van 1973 start een twintigjarige student van de Vrije Universiteit Amsterdam een onderzoek naar het Nederlandse Nieuw-Guineabeleid. Ronald A. Gase is geïnteresseerd geraakt in de kwestie naar aanleiding van de onthullingen van Willem Oltmans.<sup>1</sup> Deze markante journalist heeft het nodige stof doen opwaaien met zijn publicaties over de politiek van Joseph Luns. Oltmans beschuldigt de oud-minister van Buitenlandse Zaken er onder meer van dat hij het kabinet en het parlement voorgelogen heeft over de waarde van de Amerikaanse steungaranties tegen een mogelijke Indonesische aanval op Nederlands Nieuw-Guinea.<sup>2</sup> Zijn controversiële publicaties maken de Nieuw-Guineakwestie en Oltmans hot, zeker in jong intellectueel Nederland. Aangespoord door Oltmans benadert Gase verschillende politici en journalisten met de vraag of ze met hem over de kwestie van gedachten willen wisselen.<sup>3</sup> Tot zijn verbazing gaan de meesten in op zijn verzoek, onder wie Joseph Luns.

Uit de transcriptie van het interview dat Gase met de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken als toegift publiceert in zijn boek *Misleiding of Zelfbedrog* (1984), blijkt dat hun gesprek openhartig is geweest. Luns vertelde onder meer dat hij zelf weinig waarde hechtte aan de garantie van Dulles, maar dat hij deze garantie desondanks met steun van het kabinet, onder het mom van “iets is beter dan niets” gebruikte om de rug van vooral de publieke opinie te redden. Luns verklaarde ook dat Nederland in zijn ogen niet te lang aan westelijk Nieuw-Guinea vastgehouden heeft. Zijn eindoordeel is ‘dat we er redelijk goed af zijn gekomen:

(...) wanneer we laten we zeggen vier jaar eerder zouden hebben gezegd: “Nou neem het maar”, dat dat dan een bittere nasmaak zou hebben gehad voor de Nederlandse bevolking. (...) En nu is het zo dat men er van rechts naar links van overtuigd is dat er geen andere oplossing meer mogelijk was. Daarom heb ik bij de Indonesische kwestie ook nooit willen ingaan op allerlei kritieke verhalen, dat we te laat zijn geweest of dat het allemaal beter zou zijn gegaan als het akkoord van Linggadjati maar niet was aangekleed of uitgekleet, dat het dan heel anders zou zijn gelopen etc., dat is allemaal irrelevant, dat is niet te bewijzen.’<sup>4</sup>

Het zijn opmerkelijk antwoorden van een van de hoofdrolspelers in de Nieuw-Guineakwestie. Luns was openhartig over zijn tactieken, motieven en kijk op de zaak. Minstens zo interessant is de manier waarop Gase de informatie in 1984 heeft verwerkt. In zijn analyse gaat hij nagenoeg geheel voorbij aan Luns’ hint dat er een ingewikkeld diplomatiek en politiek spel gespeeld werd – een spel dat lange tijd reële kans van slagen leek te hebben. In lijn met de consensus die zich sinds het verschijnen van Lijpharts *The Trauma of Decolonisation* (1966)

---

<sup>1</sup> Gase, *Misleiding of Zelfbedrog*, 7.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld: *Propria Cures*, 82<sup>e</sup> jaargang, no. 2, 2/10/1971.

<sup>3</sup> Gase, *Misleiding of Zelfbedrog*, 8.

<sup>4</sup> Idem, 198-199; 206.

heeft uitgehard, concludeerde Gase niet alleen dat Luns parlement en ministerraad destijds bewust misleidde voor wat betreft de waarde van de Amerikaanse steungaranties, maar ook dat Den Haag behept moet zijn geweest met een vorm van ‘verstandsverbijstering’ om Luns suggesties te geloven.<sup>5</sup>

Gases voorstelling van zaken kan bestempeld worden als de uiting van een generatieconflict. De behoefte om moreel af te rekenen met het conservatisme van de oudere generatie – door Hofland bestempeld als de ‘restauratie’ – heeft bij veel publicisten uit die dagen zeker een rol gespeeld.

Maar er is meer aan de hand; het is te gemakkelijk om de conclusies van Gase af te doen als tijdgebonden moralistische kritiek.<sup>6</sup> De wijze waarop Gase de informatie van Luns verwerkt, duidt ook op een vorm van miscommunicatie, ingegeven door een andere duiding van de historische processen die de onuitgesproken achtergrond van het gesprek vormden: de opmars van het onafhankelijkheidsstreven c.q. nationalisme in koloniaal Azië en Afrika, de Koude Oorlog en het machtsverval van Europa.

In de tijd dat Gase zijn onderzoek doet beschouwden veel historici, politicologen en publicisten de ondergang van het Europese naoorlogse kolonialisme als historisch noodzakelijk, dat wil zeggen: onvermijdelijk. In hun optiek hadden de politici die in de jaren veertig en vijftig aan het roer stonden dat kunnen en moeten zien aankomen; verzetten was zinloos, laat staan opnieuw beginnen in onherbergzame gebieden als Nederlands Nieuw-Guinea. Gase werd sterk beïnvloed door dit denkkader, dat inmiddels zowel het publieke als het historiografische debat in Nederland domineerde. Het kwam in deze intellectuele context gewoon niet in hem op om Luns’ opmerkingen te beschouwen als iets anders dan misleidende, door kleinzerig koloniaal ressentiment ingegeven zelfrechtvaardiging.

De overtuigingskracht van dit kader bleef niet beperkt tot latere generatie publicisten, historici en politicologen, zoals blijkt uit de bespiegelingen van voormalige gouverneur-generaal van Nieuw-Guinea J. van Baal. Deze ARP-politicus publiceerde aan het einde van de jaren tachtig zijn memoires onder de veelzeggende titel *Ontglipt Verleden*. Bij het schrijven maakte hij onder meer gebruik van de handelingen van de Tweede Kamer, waar hij in 1952 en 1953 korte tijd zitting had voor de antirevolutionairen. De confrontatie met zijn verleden ervoer hij als onthutsend. Bij het herlezen van de Handelingen trof het hem ‘hoe conservatief [hij] toen nog stond tegenover het dekolonisatiegebeuren’.<sup>7</sup> De notie dat het dekolonisatieproces onstuitbaar was en na Zuidoost-Azië ook de overige gebieden onder Europees bestuur in zijn greep zou krijgen, mocht anno 1989 ook voor hem evident zijn, maar hij moest erkennen dat hij daar gedurende de jaren vijftig anders over had gedacht. In die dagen bleek hij een vurig pleitbezorger te zijn geweest van het behoud van het kolonialisme in Afrika, Melanesië en de Caraïben – en van een krachtig eensgezind Europees front om dit doel te bereiken.<sup>8</sup>

De verbazing van Van Baal over zijn eigen denken en strategische analyses van toen is niet minder veelzeggend dan Gases interpretatie van de opmerkingen van Luns. Ook Van Baals memoires tonen de discrepantie die is ontstaan tussen het analytisch kader dat sinds medio jaren zestig gemeengoed is geworden en dat van de politici en beleidsmakers op het moment zelf. Het kader van de jaren veertig en vijftig werd veel meer gekenmerkt door ambiguïteit. Het was niet alleen gebaseerd op een veel complexer internationaalpolitiek speelveld, waarin de algemene verwachting was dat koloniaal Europa zich ondanks het verlies van voornamelijk overzeese gebieden nog kon laten gelden in bepaalde delen van Zuidoost-Azië, de Pacific en Afrika en de Caraïben; het ging ook uit van een meer gedifferentieerde horizon,

---

<sup>5</sup> Idem, 123.

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld Kersten, *Luns*, 9-12. Vergelijk: Bossenbroek, *Fout in de Koude Oorlog*, 13-17.

<sup>7</sup> Van Baal, *Ontglipt Verleden. Deel II*, 344.

<sup>8</sup> Van Baal, *Ontglipt Verleden. Deel II*, 346.

waarin het kolonialisme via politieke en sociaaleconomische hervormingen nog reële overlevingskansen werd toegedicht in deze, naar westerse maatstaven, soms nauwelijks ontwikkelde regio's.

Het was een wereld waarin dekolonisatie een realiteit was, maar waarin het tegelijkertijd onduidelijk bleef wat de reikwijdte was van dit fenomeen; het moest zijn definitieve betekenis nog krijgen. In de jaren veertig en vijftig werd er in ieder geval een heel andere betekenis aan gegeven dan veel historici sinds de jaren zestig zijn gaan doen. 'Dekolonisatie', herinnerde Van Baal zich '[hoefde destijds] allerm minst te betekenen, dat men alle banden met het moederland doorsnijdt. Het voortbestaan van een band (de Britse Commonwealth was er een voorbeeld van) mocht gerust wenselijk genoemd worden. Wijzelf hadden getracht dat te bereiken via onze machteloze Unie met Indonesië. Het behoefde daarom ten aanzien van [andere gebieden] niet evenzeer te mislukken. (...) De dekolonisatie verliep toch al sneller dan zakelijk verantwoord was.'<sup>9</sup>

Bovenstaande voorbeelden zijn inmiddels bijna dertig jaar oud, maar als illustratie van de analytische problematiek omtrent de Nederlandse dekolonisatie, de Nieuw-Guineakwestie in het bijzonder, allerm minst gedateerd. Zoals we in de inleiding hebben gezien is het nog steeds gebruikelijk om de onherroepelijke ondergang van het naoorlogse kolonialisme en het zonderlinge verzet hiertegen van een door het verlies van Nederlands-Indië gechoqueerd Nederland als analytische uitgangspunten te nemen bij de bestudering van de Nieuw-Guineakwestie – met allerhande vertekeningen als gevolg.

## HET BELANG VAN DE JUISTE CONTEXT

Wie de opkomst en ondergang van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek wil begrijpen, moet zijn analyse niet beperken tot de in de historiografie gebruikelijke wisselwerking tussen Nederland, Indonesië (en de Verenigde Staten) tegen het decor van de Koude Oorlog; die moet ook kijken naar de impact van de naoorlogse Europese (en Australische) koloniale politiek. In die bredere context, met name in de interactie tussen de Europese koloniale mogendheden en de dynamiek en het discours die deze wisselwerking genereerde, ligt de sleutel van het Nederlandse besluit om aan een nieuw koloniaal avontuur te beginnen in een van de meest onherbergzame gebieden van de wereld – en tevens om Indonesië daarbij tot in 1962 te trotseren.

Laten we zoals gebruikelijk in de Nederlandse literatuur die bredere Europese context weg, dan krijgt het vasthouden van Nederland logischerwijs iets eigenaardigs. De verklaring van de Nederlandse actie komt dan welhaast automatisch te liggen bij zogeheten 'subjectief-psychologische' factoren: het nagenoeg collectieve onvermogen om het verlies van Indië te accepteren annex rancune en verbittering jegens het onafhankelijke Indonesië, in combinatie met een totaal verkeerde inschatting van wat Nederland in een door de Koude Oorlog gedomineerde wereld nog op het internationale en diplomatieke toneel vermocht.

Maar als we de focus breder nemen en de vergelijking en interactie met de politiek van de andere Europese koloniale mogendheden in de analyse van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek betrekken, verandert het beeld opmerkelijk. In de context van de bredere Europese *imperial reshuffle* en tweede koloniale bezetting wordt het minder zwart-wit, minder subjectief en irrationeel. De incorporatie van dit in de Nederlandse literatuur veronachtzaamde perspectief fungeert als de injectie van een contrastvloeiend, waardoor andere dimensies en aspecten van het verhaal van de opkomst en ondergang van de

---

<sup>9</sup> Van Baal, *Ontglipt Verleden. Deel II*, 346.

Nederlandse tweede koloniale bezetting in Nieuw-Guinea zichtbaar worden. Het verhaal krijgt meer diepte en complexiteit.

De Nieuw-Guineapolitiek blijkt dan niet primair een manifestatie van een door het traumatische verlies van Indië ingegeven frustraties of internationaal-politieke verstandsverbijstering, maar een uiting van wat James Kennedy en Mathieu Segers de trendgevoeligheid van de Nederlandse (politieke) elite noemen.<sup>10</sup> Dan blijkt dat de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek zich kon ontwikkelen *juist omdat* Nederlandse politici en beleidsmakers verder keken dan het einde van het oude Indië; *juist omdat* zij zicht hadden op de bredere internationale tendensen.

Het was het resultaat van een denken dat verder reikte dan de eigen ‘traumatische’ ervaringen met Indië / Indonesië en sterk beïnvloed werd door de ontwikkelingen in koloniaal Afrika en andere delen van Zuidoost-Azië. Het besef van het nakende einde van Nederlands-Indië is zonder meer van belang voor de Nederlandse wens om op het onherbergzame Nederlands-Nieuw-Guinea een nieuw koloniaal avontuur te beginnen; de Nederlandse tweede koloniale bezetting in Melanesië heeft een onmiskenbaar compensatoir element in zich, maar daarin was Nederland allerminst uitzonderlijk.<sup>11</sup> Integendeel, compensatie zoeken voor de gebieden die in Azië verloren gingen of dreigden te gaan, was een van de kenmerkende aspecten van de bredere naoorlogse Europese koloniale politiek. Nederland haakte met zijn Nieuw-Guineapolitiek bewust aan bij deze door Groot-Brittannië en Frankrijk ingezette trend.

#### NORMALISERING BEELD NEDERLANDSE NIEUW-GUINEAPOLITIEK

De incorporatie van het bredere koloniale perspectief helpt dus feitelijk om het beeld van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek te ‘normaliseren’ – om aan *myth busting* te doen. Met name, zoals gezegd, waar het gaat om de rol die emoties (frustraties, rancune) zouden hebben gespeeld in de besluitvorming. Emoties waren er, ontegenzeggelijk; en op momenten waren ze bijzonder heftig. Maar ze zijn nooit de kritieke factor geweest in het Nederlandse besluit om een koloniale doorstart in Nederlands Nieuw-Guinea te wagen en te volvoeren.

Emoties konden op momenten heftig zijn omdat ze, om met Drooglever te spreken, gebaseerd waren op reële gronden. En vooral: omdat de meeste van de reële argumenten voor het realiseren van een koloniale doorstart in westelijk Nieuw-Guinea al ruim voor de ondergang van het eigenlijke Indië opgeld deden. Het idee dat Nederlands Nieuw-Guinea een etnisch en geografisch van de rest van Indië onderscheiden gebied was en mede daarom een aparte politieke toekomst moest krijgen, desnoods buiten een onafhankelijk Indonesië, was ouder en omstreeks 1949 sterker verinnerlijkt dan veel historici aannemen.

Onder invloed van de Europese tweede koloniale bezetting in Afrika was Nederlands Nieuw-Guinea voor de oorlog al nadrukkelijker dan vaak is aangenomen in Batavia en Den Haag op de kaart verschenen als een potentieel nieuw vestigings- en wingewest. Vanaf de jaren veertig kwam daar ook nog het idee bij om met Nederlands Nieuw-Guinea een bastion in de Oost te behouden. Dit amalgaam van motieven hardde verder uit in de jaren 1945-1949, onder invloed van de Australische tweede koloniale bezetting in Melanesië en de snel evoluerende politieke verhoudingen in Indië en vooral die tussen Nederland en Indië.

Het daadwerkelijke verlies van Indië in 1949 versterkte de wens om Nieuw-Guinea vast te houden. Datzelfde geldt voor de maatregelen die de Indonesische politieke elite onder invloed van Soekarno vanaf begin 1950 nam om de Nederlandse economische en bestuurlijke invloed in de archipel terug te dringen, alsmede Den Haag te bewegen Nederlands Nieuw-

---

<sup>10</sup> Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw*, p. 50 ev.; Segers, *Reis naar het continent*, 82-84.

<sup>11</sup> Vergelijk: Kuitenbrouwer, ‘The Indonesian Revolution,’ 124; Pijpers, ‘Dekolonisatie, compensatiedrang en de normalisering van de Nederlandse buitenlandse politiek,’ 62-64.

Guinea op te geven. Deze psychologische factoren en daarmee verbonden emoties kunnen echter niet langer gezien worden als de voornaamste (onbewuste) oorzaak, drijfveer of motief; dat waren en bleven reële politieke, economische argumenten en belangen in combinatie met een oprecht gevoelde morele verplichting jegens de Papoea's en de Indische Nederlanders, en bijgevolg: reële kosten-baten- en risicoanalyses. In de vroege jaren vijftig kwam daar ook nog het eveneens reële argument bij dat het behoud van de Nederlandse kolonialisme in westelijk Nieuw-Guinea kon voorkomen dat dit strategisch gelegen gebied in communistische handen zou vallen.

### *Een deal met Indonesië*

Een tweede belangrijke vaststelling is dat de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek flexibeler was dan de voortdurende publieke benadrukking van het zelfbeschikkingsrecht deed vermoeden. Achtereenvolgende kabinetten-Drees en – zeker – het kabinet-De Quay bogen voortdurend mee met de bredere en snel evoluerende tendensen en ontwikkelingen in, met name, koloniaal Afrika, en pasten, althans achter de schermen, de beleidsdoelen aan de veranderende mogelijkheden aan. Een zekere mate van principiële koppigheid blijft herkenbaar, maar wie de interne en publieke discussies en debatten opnieuw analyseert in de context van de bredere Europese naoorlogse koloniale politiek, moet constateren dat berekening evenzeer en wellicht zelfs beter het karakter van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek beschrijft.

Onder invloed van de *scramble out of Africa* werd deze politiek vanaf omstreeks 1958 een *waiting game*, waarbij meerdere opties werden opgehouden, inclusief de (geleidelijke) overdracht aan Indonesië, bij nadrukkelijke voorkeur aan een nieuw, meer gematigd dan wel prowesters regime. Vanaf 1961 werd deze optie zelfs het (publiekelijk) onuitgesproken uitgangspunt van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek, wat ook blijkt uit het feit dat het zelfbeschikkingsrecht allengs minder absoluut werd geïnterpreteerd. Na het falen van het plan-Luns (november 1961) liet een meerderheid in Den Haag een bona fide zelfbeschikkingsrecht als beleidsdoel feitelijk los.

Waar het in de laatste hete maanden van de Nieuw-Guineakwestie nog om ging, was schadebeperking voor de Papoea's en bijgevolg het Nederlandse prestige, mede gedreven door de hoop en verwachting dat Soekarno op korte termijn van het Indonesische toneel zou verdwijnen en er met een nieuw regime 'een' betere deal gesloten kon worden. Wat die deal precies behelzen zou, blijft onduidelijk, maar uit de geest van het interne Nederlandse debat valt op te maken dat het ging om een overeenkomst die in ieder geval een genereuzere compensatie- annex terugkeerregeling voor het Nederlandse bedrijfsleven (en technische expertise en zo ook enige invloed) garandeerde alsmede 'een' acceptabele regeling voor de Papoea's, zij het wellicht binnen het Indonesische staatsbestel.

Dit risicovolle spel werd gespeeld in de volle wetenschap dat ook een nieuw, gematigd Indonesisch regime de volledige soevereiniteit zou opeisen. De vaak gehoorde suggestie dat het Nederland aan realiteitszin ontbrak, omdat het bijvoorbeeld de kracht van het Indonesische nationalisme onderschatte of daar geen begrip voor had, is aanvechtbaar.<sup>12</sup> Die claim is wellicht te handhaven voor wat betreft de jaren vóór 1949, maar niet voor de jaren daarna. De kracht van het Indonesische nationalisme werd na 1949 niet langer onderschat, eerder ten volle onderkend. Juist in de Nieuw-Guineakwestie. Een meerderheid van de Nederlandse politici en beleidsmakers trok er echter andere conclusies uit dan veel historici sinds de jaren zestig gedaan hebben, met hulp van kennis (lees: assumpties) achteraf.

De erkenning van de kracht van het Indonesische nationalisme vormde in de vroege jaren vijftig de basis voor de conclusie van de hardliners in Den Haag dat er met Indonesië

---

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld: Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 638.

niet te onderhandelen was over de Nieuw-Guineakwestie, althans niet zolang de ‘radicale krachten’ in het land (met name PNI en PKI) onder leiding van Soekarno de toon zetten. Liever wachtten zij tot het moment dat de anti-Nederlandse ‘hetze’ – de meest virulente uitingsvorm van het Indonesische nationalisme – wat betijd was; in de volle wetenschap dat ook de gematigden binnen het Indonesische politieke krachtenveld (met name politici van Masjumi en PSI huize) uit waren op de incorporatie van Nederlands Nieuw-Guinea, alsmede het structureel terugdringen van de Nederlandse (economische) invloed in Indonesië.

Wie de Nederlandse perceptie en inschatting van de Indonesische politiek en de opties die Nederland had kritisch beschouwt, ziet dat er, naast de duidelijke koloniale ambities, vanaf het begin van de Nieuw-Guineakwestie tot aan het einde een neiging tot samenwerking – een deal – met Indonesië op de achtergrond aanwezig bleef. Het was het kabinet-Drees-Van Schaik dat in 1949, ondanks de moeizame en voor Nederland allesbehalve soepel verlopen RTC-onderhandelingen, een compromis wilde aftasten; een jaar later was het zelfs bereid om de eigen soevereiniteit over westelijk Nieuw-Guinea aan de door Nederland en Indonesië gezamenlijk gedragen Unie over te dragen. Vervolgens zette het kabinet-Drees-Van Schaik de Nieuw-Guineakwestie ‘in de ijskast’, die door het kabinet-Drees IV in 1958 alweer heimelijk van het spreekwoordelijke slot werd gehaald, in afwachting van mogelijke machtswisseling in Jakarta, als gevolg van de opstanden in delen van Indonesië, of (vanaf omstreeks 1960) een coup van het leger, al of niet in samenwerking met meer gematigde politici. Alleen in de hoogtijdagen van de bredere Europese tweede koloniale bezetting, de jaren tussen ca. 1951 en 1957, verstomde de suggestie om met Indonesië tot een akkoord te komen en het land (verregaand) bij de ontwikkeling van Nederlands Nieuw-Guinea te betrekken tot een welhaast onhoorbaar gefluister.

Cruciaal in de Nederlandse analyse was de vraag wat er met verregaande samenwerking dan wel de (geleidelijke) overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea te winnen was: economisch, politiek en, in moreel opzicht: voor de Papoea’s. Een meerderheid in Den Haag meende dat het bar weinig zou zijn, althans zolang de ‘radicale’ krachten onder leiding van Soekarno in Indonesië de toon zetten. Soekarno en de krachten die hij vertegenwoordigde golden als notoir onbetrouwbaar, en de dominante inschatting in Den Haag was dat zij zich niet aan afspraken zouden houden. De hardliners gingen ervan uit dat Soekarno en zijn bondgenoten eventuele beloften aan de kant zouden schuiven als hen dat uitkwam; te denken valt aan bijvoorbeeld de suggestie dat het Nederlandse bedrijfsleven in Indonesië zijn prominente positie voorlopig zou behouden dan wel (na de nationalisatie in 1957/1958) zou kunnen terugkeren. Zeker in de vroege jaren vijftig was het dominante vermoeden in het Nederlandse kamp dat appeasement van de Indonesische claim op het gebied eerder een averechts effect zou hebben en de ‘radicale’ krachten in het land zou stimuleren om door te pakken en hun pijlen te richten op het elimineren van de sterke positie van het Nederlandse bedrijfsleven in de Indonesische economie.

Daarmee komen we wel uit bij de begrijpelijke kritiek die vaak op de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek is geuit: overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea was wellicht de snelste manier om de anti-Nederlands hetze te temperen en de economische en politieke betrekkingen te verbeteren. Temeer daar Soekarno dan wellicht een stok was onthouden waarmee hij de anti-Nederlandse en bijgevolg antiwesterse sentimenten in het land kon opzweepen. Nederland, de gematigde krachten in Indonesië en het Westen hadden in potentie veel, zo niet alles te winnen bij de Nederlandse bereidheid om de gok te wagen. Wellicht was er ook meer voor de Papoea’s gewonnen: een vroegtijdige incorporatie in Indonesië had hen mogelijk in staat gesteld om zich sneller en gemakkelijker met deze uitkomst te verzoenen.

Deze kritiek is begrijpelijk en deels terecht, maar tegelijkertijd moeten we ook beseffen dat de zaak complexer was dan deze achteraf lijkt. De keuze en kosten-batenanalyse van de hardliners uit die dagen wordt (andermaal) gemakkelijker te begrijpen als we durven



aannemen dat de politieke, economische (grondstoffen) en morele argumenten om (gedeeltelijk) aan Nederlands Nieuw-Guinea vast te houden, alsmede de kansen om van de Nederlandse koloniale doorstart in Melanesië een succes te maken, reëler waren dan veel historici sinds Lijphart veronderstellen. Dat maakt de keuze meer invoelbaarder. In context van de bredere tweede koloniale bezetting en de tijd die kolonialisme in de late jaren veertig en de vroege jaren vijftig door velen in het Westen (alsmede de Sovjet-Unie en de Afro-Aziatische wereld) nog werd toegedicht, was overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea voor bijvoorbeeld een – op zijn best – tijdelijk behoud van de prominente positie of (na 1957) tijdelijke en gedeeltelijke terugkeer van het bedrijfsleven een minder aantrekkelijk voorstel, dan het achteraf lijkt.

Naar mate de *scramble out of Africa* voortschreed, waren ook de hardliners in Den Haag meer bereid om water in de wijn te doen en met dat ‘minder’ genoeg te nemen, maar daar stond tegenover de herinnering dat ook de meer gematigde Indonesische politici het in 1949 en 1950 niet hadden aangedurfd om Nederland enige concessies te doen op de punten die (destijds) voor Nederland van belang waren (zoals het – voorlopige – behoud van in ieder geval een gedeelde zeggenschap over het gebied). Juist het feit dat ook de gematigden onder invloed van Soekarno en zijn geestverwanten in 1949 en 1950 een alles-of-niets-politiek voerden, zorgde ervoor dat de Nederlandse houding verstarde en ook in de late jaren vijftig het, enigszins fatalistische, karakter behield van ‘nee hebben we, ja kunnen we krijgen’. Anders gezegd: in de dominante Nederlandse kosten-batenanalyse was met wachten op het verdwijnen of de volledige politieke marginalisering van Soekarno alles te winnen, of in ieder geval niets meer te verliezen dan wat velen in Den Haag feitelijk al als verloren beschouwden.

Er blijft niettemin over te twisten of deze koers de juiste was, gegeven de risico's (oorlog) en de onherroepelijke verdere verzuring van de Nederlands-Indonesische betrekkingen; en temeer omdat er in de laatste hete fase ook steeds meer om prestige *an sich* ging. Zeker na het falen van het plan-Luns zou regime change in Indonesië Den Haag, meer in het bijzonder het kabinet-De Quay en de regeringspartijen KVP, VVD en CHU, een mogelijkheid geven om de Nieuw-Guineakwestie zonder gezichtsverlies af te sluiten en mee te werken aan de inmiddels welhaast onvermijdelijk geachte overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea aan Indonesië. Een nieuw, meer gematigd dan wel westers gezind Indonesisch regime kon beschouwd worden als een *Stunde Null* in de onderlinge betrekkingen en een internationaal geaccepteerd excuus om de laatste fase van de ontwikkeling van Nederlands Nieuw-Guinea gezamenlijk ter hand te nemen en de Papoea's klaar te stomen voor het zelfbeschikkingsrecht – en daarbij te sturen richting de optie: opname in Indonesië.

Dit resultaat zou ook met Soekarno kunnen zijn bereikt, zij het wellicht minder geleidelijk en harmonieus. De PvdA leverde vanaf 1958 met haar pleidooi voor de facto overdracht via de tussenstap van een VN-trustschap een reëel alternatief voor de harde lijn, dat in ieder geval verdere escalatie kon voorkomen en Nederland de kans bood om eerder met de wederopbouw van de Nederlands-Indonesische (economische) betrekkingen te beginnen. Hierbij moeten we echter wel in acht nemen dat de aantrekkelijkheid van dit alternatief vooral ligt in het feit dat het nooit beproefd is. De geschiedenis liep zoals zij liep; een meerderheid in politiek Den Haag koos voor de andere optie: wachten. De merites van de alternatieve route zijn niet te toetsen. Feit is dat Soekarno eropuit was om het Nederlandse aandeel in de Indonesische economie tot een minimum te beperken, en als bekroning van ‘zijn’ antikoloniale (lees ook: anti-Nederlandse) revolutie, Nederland in de Nieuw-Guineakwestie tot de totale, onvoorwaardelijke overgave te dwingen; feit is bovendien dat ook belangrijke vertegenwoordigers van het Nederlandse bedrijfsleven ervan uitgingen dat de winst die met overdracht van Nederlands Nieuw-Guinea te behalen was, beperkt zou zijn. Ook zij achtten de kans op een reële tegenprestatie (in de vorm van een terugkeerregeling voor Nederlandse ondernemers) het grootst als er een ander regime in Indonesië aan de macht zou komen.

In dat licht is het besluit om regime change af te wachten, ondanks dat Soekarno daarmee ook de mogelijkheid kreeg om zijn positie in het Indonesische krachtenveld te versterken, strategisch begrijpelijk en aanvaardbaar te noemen. Het blijft een gok, maar een reële. Men kan het – achteraf – eens of oneens zijn met het besluit, maar kwalificaties als naïef, blind, onwillig of irreëel dekken de lading niet meer. Temeer omdat de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek en kosten-batenanalyse vanaf eerste begin tot vrijwel het einde toe bevestigd en gesteund werd door de voornaamste bondgenoten.

#### ERKENNING EN STEUN: DE ROL VAN DE BONDGENOTEN

Wie de Nieuw-Guineakwestie bestudeert vanuit nauwelijks of niet eerder ontgonnen Franse, Britse en Belgische bronnen en de informatie die dat oplevert gebruikt voor een herinterpretatie van de als goeddeels bekend veronderstelde Nederlandse en Amerikaanse bronnen, moet constateren dat de opstelling van de belangrijkste bondgenoten cruciaal was voor de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek. Zonder de morele, politieke alsmede materiële (lees: logistiek-militaire) steun van de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Australië, Frankrijk, België en Portugal had Nederland Indonesië (lees: Soekarno en zijn politieke bondgenoten) naar alle waarschijnlijkheid niet zo lang en ‘koppig’ getrotseerd.

Een analyse van de interne Britse, Franse, Australische, Belgische, Portugese en Amerikaanse discussies over de Nieuw-Guineakwestie levert wellicht een van de krachtigste argumenten tegen de traumathese. Deze tonen dat de Nederlandse argumenten om Nederlands Nieuw-Guinea uit te zonderen van de soevereiniteitsoverdracht in 1949 door de meerderheid van de betrokken westerse politici en beleidsmakers als valide erkend en gedeeld werden. Dit feit maakt korte metten met de suggestie dat de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek gebaseerd was op *subjectieve* en louter psychologische factoren.

In tegenstelling tot wat veel historici sinds de jaren zestig stellen, gold ook voor de meeste betrokken westerse politici en beleidsmakers dat de dekolonisatie van Nederlands Indië in 1949 voltooid was. Ook zij beschouwden Nederlands Nieuw-Guinea als een niet-Indonesisch gebied, wiens politieke toekomst in Melanesië behoorde te liggen. Of, om het met diplomatieke taal te zeggen: ook zij zagen het als een apart politiek dossier, mede vanuit de veronderstelling dat de grenzen van pas onafhankelijk geworden Aziatische of Afrikaanse landen niet noodzakelijkerwijs hoefden samen te vallen met die van de oude kolonie; en tevens vanuit de gedachte dat het Europese (c.q. Nederlandse) kolonialisme in regio's als Melanesië nog een toekomst had.

Het was, gegeven de Indonesische claim op het gebied, een heikel dossier. Maar de interne discussies laten zien dat de meeste betrokken beleidsmakers en politici uiteindelijk tot de conclusie kwamen dat het Nederlandse besluit om een koloniale doorstart in Nieuw-Guinea te realiseren, zoveel mogelijk gesteund moest worden. Zeker in de ogen van de meeste Belgische, Franse, Britse, Australische en Portugese betrokkenen gold Nederland als ervaren kolonisator als de beste voorged door het gebied en zijn naar toenmalige westerse maatstaven ‘achterlijke’ bevolking. Temeer daar blijvende Nederlandse koloniale presentie in Nieuw-Guinea ook kon voorkomen dat het westelijk deel van dit, met name voor de verdediging van Australië, essentiële gebied in ‘onbetrouwbare’ Indonesische c.q. communistische handen kwam.

De koloniale bondgenoten beschouwden de Indonesische claim bovendien als een gevaarlijke, omdat het een precedent kon scheppen. Als de Indonesische claim op westelijk Nieuw-Guinea gehonoreerd werd dan was het hek van de dam, zo vreesden zij. Andere Afro-Aziatische landen zouden dan eveneens (deel)gebieden van Europese imperia kunnen opeisen. En wellicht belangrijker: het zou de Indonesische gebiedshonger kunnen vergroten; de

Indonesische politieke elite meende immers ook een claim te kunnen leggen op de Britse koloniën Noord-Borneo en Sarawak, alsmede Australisch Nieuw-Guinea en Oost Timor.

De angst ging vergezeld van het vermoeden dat het apaiseren van de Indonesische claim op westelijk Nieuw-Guinea het Westen in strategisch opzicht per saldo weinig op zou leveren, althans zolang Soekarno in Jakarta de politieke toon zette. De dominante verwachting in Londen, Canberra, Parijs, Brussel en Lissabon was dat westerse steun voor de Indonesische claim de opmars van de PKI niet werkelijk zou stuiten, en tevens dat Soekarno al snel op zoek zou gaan naar een nieuw excuus om de aandacht van de binnenlandse problemen af te leiden, waarbij een nieuwe confrontatie met het Westen over bijvoorbeeld Australisch Nieuw-Guinea, Noord-Borneo en Sarawak of Oost-Timor als het meest voor de hand liggend werd gezien.

Met uitzondering van de Australische politieke en militaire elite mag er niettemin van worden uitgegaan dat de meeste betrokken Britse, Franse, Belgische en Portugese politici en beleidsmakers er geen grote moeite mee hadden gehad als Nederland uit zichzelf had besloten om – eerder dan 1962 – met Soekarno tot een vergelijk te komen; voor geen van hen gold de Nieuw-Guineakwestie als een zaak van werkelijk vitaal belang. Maar zolang Nederland vastbesloten bleef om zich als koloniale mogendheid in Melanesië te handhaven, moest het in hun ogen gesteund worden. Een gedwongen Nederlands vertrek en overdracht aan Indonesië werd pas in de loop van 1962, nadat alle andere opties afgetast waren, voor hen een meer aanvaardbare uitkomst, of liever gezegd: een geaccepteerd noodzakelijk kwaad om erger – volledige escalatie – te voorkomen. Ook voor de Australiërs (en de Fransen, Belgen en Portugezen).

De Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek was van meet af aan behoedzamer. Zoals veel historici hebben gesteld steunden de achtereenvolgende regeringen-Truman (1948-1953), -Eisenhower (1953-1961) en -Kennedy (1961-1963) Nederland enkel de facto. Maar analyse van de Amerikaanse Nieuw-Guineapolitiek in bredere Europees-koloniale context toont dat er achter de façade van de neutraliteit (want dat was het: een façade) van meet af aan een groter begrip bestond voor de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek dan veel historici veronderstellen.

Ook de meeste Amerikaanse politici en beleidsmakers onderschreven de kern van de Nederlandse analyse. Ook zij zagen Nederland als de beste kandidaat om westelijk Nieuw-Guinea te beheren en politiek en sociaaleconomisch tot ontwikkeling te brengen. Ook zij beschouwden de Indonesische claim als onterecht. Ook zij wilden niet dat Indonesië met behulp van chantage een oplossing afdwong; ook zij gingen ervan uit dat het apaiseren van Soekarno op zijn best slechts tijdelijke rust en toenadering zou brengen in de betrekkingen tussen Indonesië en het Westen in de context van de Koude Oorlog. Tot slot vreesden de Amerikanen het gemeenschappelijke koloniale front; de vrees dat een confrontatie met Nederland over de Nieuw-Guineakwestie tot fricties zou leiden met de andere Europese koloniale bondgenoten en Australië was tot in 1962 voor een belangrijke factie in Washington een krachtig additioneel motief om die confrontatie zo veel mogelijk uit de weg te gaan.

Niettemin blijft overeind dat de regering-Kennedy, in de rug gesteund door de regering-Macmillan en -Menzies, het kabinet-De Quay in april 1962 dwong om het verzet tegen overdracht (lees: de *waiting game*) te staken, omwille van het behoud van de westerse machtspositie in Indonesië en Zuidoost-Azië. Maar dat deed zij pas nadat alle andere opties en alternatieven waren uitgeprobeerd; pas na de slag bij Vlakke Hoek bestond er binnen de regering-Kennedy overeenstemming dat Nederlands Nieuw-Guinea zo snel mogelijk en volledig in Indonesische handen moest komen. Het besluit om Nederland daartoe aan te zetten met behulp van het zogenoemde plan-Bunker werd bovendien voor een belangrijk deel geïnspireerd door de evolutie van het Nederlandse debat.

De Amerikaanse koerswending zorgde voor de nodige frustraties in het Nederlandse kamp, maar de Amerikaans-Nederlandse ‘clash’ over het plan-Bunker en de opgedrongen

oplossing van de Nieuw-Guineakwestie moet niet overdreven worden. Het kabinet-De Quay heeft zich uiteindelijk slechts zeven weken verzet tegen het Amerikaanse ‘dictaat’. In het licht van de (destijds al door beide partijen erkende) uitstekende Amerikaans-Nederlandse bondgenootschappelijke betrekkingen was dat misschien lang, maar in diplomatieke termen geen periode van betekenis. Ter vergelijking: de Belgen trotseerden de VS én de VN bijna drie jaar in de kwestie-Katanga (1960-1963).<sup>13</sup>

Bovendien: het Nederlandse verzet tegen het plan-Bunker was minder absoluut dan vaak is voorgesteld. Het was mede ingegeven door de suggestie van Rusk en Bunker dat er nog een en ander aan te veranderen was, en had deels een pro forma karakter. Direct meebuigen met de Amerikaanse volte face zou, gegeven het Nederlandse *publieke* standpunt, dat vooral om tactische redenen nog steeds geënt was op de realisatie van een bona fide zelfbeschikkingsrecht, moeilijk te verkopen zijn geweest – met name tegenover de slinkende groep hardliners binnen de regeringspartijen. Het kabinet moest zich omwille van het eigen én het Nederlandse prestige, alsmede het principe in kwestie (het zelfbeschikkingsrecht), oftewel: de geloofwaardigheid van Nederland, wel enige tijd verzetten – en ook daar bestond begrip voor binnen de Amerikaanse regering-Kennedy. Wat niet wil zeggen dat zij niet dankbaar gebruikmaakte van de onenigheid in het Nederlandse kamp om dat ‘verzet’ zo snel mogelijk te breken; Luns’ poging om de *waiting game* te verlengen, en daarvoor de Nederlands-Amerikaanse onderhandelingen over de aanpassing van het plan-Bunker in te zetten, vond na april 1962 geen steun meer binnen de Amerikaanse regering.

Het breken van Luns met behulp van zijn tegenstanders in het Nederlandse kamp toont dat de Nederlands-Amerikaanse betrekkingen voor wat betreft de Nieuw-Guineakwestie in de jaren 1961-1962 niet zozeer werden gekenmerkt door verschillende belangen en confrontatie, maar door co-evolutie van kosten-batenanalyses en bijgevolg besluitvorming. Op het moment dat duidelijk werd dat er in de VS geen steun meer was voor de *waiting game*, werd Luns ook door zijn laatste medestanders in het kabinet en de regeringspartijen in de steek gelaten. Het relatieve gemak waarmee het kabinet-De Quay en de regeringspartijen zich vervolgens in de maanden juni-augustus 1962 verzoenden met de welhaast totale uitkleding van het plan-Bunker is misschien wel het sterkste bewijs dat de Amerikaanse en Nederlandse analyses en politiek dichterbij elkaar lagen dan vaak is gesteld.

#### COLLECTIEVE HAAGSE BLUF: LUNS EN DE EEUWIGE GARANTIEKWESTIE

Het analyseren van de Nieuw-Guineakwestie in bredere Europees-koloniale context werpt ten slotte ook nieuw licht op de eeuwige vraag of het kabinet-Drees IV, het interim-kabinet-Beel en het kabinet-De Quay wel of niet ervan uit mochten gaan dat de VS Nederland militair te hulp zou komen tegen een eventuele Indonesische aanval.

Wie het heeft over de Nederlandse besluitvorming in de Nieuw-Guineakwestie kan niet om dat heikele en ogenschijnlijk uitgekauwde dossier heen. Ook omdat de vermeende hoop dat die hulp daadwerkelijk gegeven zou worden symbool en tevens argument is geworden voor de vermeende Nederlandse internationaal-politieke naïviteit en blindheid in de Nieuw-Guineakwestie. Het was immers de vermeende hoop op Amerikaanse bijstand die achtereenvolgende kabinetten ertoe zou hebben verleid om door te gaan met de (eveneens vermeende) principiële strijd voor het zelfbeschikkingsrecht c.q. het voltooiën van de nog decennia vergende koloniale missie in Nieuw-Guinea in de context van de allengs heter wordende Koude Oorlog in Zuidoost-Azië.

---

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld: Stol, ‘Trouwe koloniale bondgenoten,’ 100-104. Vergelijk: Coolsaet, *België en zijn buitenlandse politiek*, 425-429.

Wanneer we het Britse, Australische, Franse en Belgische perspectief in de kwestie betrekken en aan de hand daarvan opnieuw de Nederlandse en Amerikaanse bronnen bestuderen, dan ontstaat er een mogelijkheid om het bestaande debat uit de welles-nietes-structuur te tillen waar het feitelijk sinds de jaren zeventig en tachtig in verzand is geraakt. Het bredere perspectief schept de mogelijkheid om in de kaarten van de belangrijkste betrokken spelers te kijken het complexe en gelaagde pokerspel dat zij speelden te overzien en beter te begrijpen.

Dan blijkt in de eerste plaats dat de deterrent en de daaraan verbonden Amerikaanse en Britse ‘steungaranties’ aan Nederland (mede in verband met het feit dat een serieuze Indonesische aanval op Nederlands Nieuw-Guinea pas eind 1961 verwacht werd) vooral dienden om tijd te kopen, en af te wachten tot er ‘iets’ zou veranderen in de politieke constellatie of dominerende opinie in Den Haag of Jakarta dat voor een doorbraak kon zorgen en de kwestie, eventueel met behulp van de VN, naar een ander level kon tillen.

In het Nederlandse en Australische kamp vlaste men, zoals gezegd, op regime change in Indonesië; voor de Amerikaanse en Britse regering maakte het in wezen niet uit of het Nederland of Indonesië was dat zijn positie veranderde; vanaf september 1960, (naar aanleiding van de *slip of the tongue* van premier De Quay en de groeiende twijfel aan de wijsheid van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek in de context van de *scramble out of Africa*) ging men er in Washington echter steeds meer vanuit dat Nederland eerder zijn positie prijs zou geven dan Indonesië, wat het voor zowel de regering-Eisenhower als -Kennedy makkelijker maakte om zich in te zetten voor de internationalisering van de kwestie via de VN – en vanaf januari 1962 voor de volledige overdracht van het gebied aan Indonesië.

In de tweede plaats valt op hoe reëel en openhartig de Nederlandse discussie over de waarde van de steungaranties was. Althans, de discussie achter de schermen. Wie Luns’ verslaglegging in de periode 1958-1962 in kabinet, Kamercommissies en Kamer systematisch analyseert, krijgt een heel ander beeld van deze discussie. Deze benadering levert krachtig bewijs voor de stelling dat Luns donders goed door had dat de garantie weinig voorstelde, en evenzo krachtig bewijs voor de claim dat hij daar ook open en eerlijk over was tegenover zijn medeministers en de Kamercommissies van Buitenlandse Zaken.<sup>14</sup>

Uit de niet eerder bestudeerde notulen van de Tweede Kamercommissie blijkt zelfs dat hij, naar eigen zeggen, ‘cynisch’ dan wel ‘sceptisch’ was over de (logistiek)militaire component van de steungaranties; de vaak gehoorde suggestie dat Luns zich ‘voortdurend in optimistische zin uitliet’ is onjuist.<sup>15</sup> Hij benadrukte intern vanaf oktober 1958 structureel dat er niets gegarandeerd of zeker was, ook niet ten aanzien van logistieke steun. Er was een politieke afschrikking, geen militaire.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Vergelijk: Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 239; Drooglever, *Een daad van vrije keuze*, 368.

<sup>15</sup> Citaat: Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 239.

<sup>16</sup> Uitzonderingen zijn Luns’ berichtgeving in april 1961 aan het ministerie van Buitenlandse Zaken en in december 1961 tegenover het kabinet en de Tweede Kamercommissie Buitenlandse Zaken. Beide keren benadrukte hij de kans dat de Amerikanen bij een eventuele aanval (logistiek)militaire steun zouden geven. Dit zijn echter uitzonderingen op het algemene en veel terughoudender en sceptischer verhaal dat hij tussen oktober 1958 en augustus 1962 vertelde. De uitschieters in positieve zin worden bovendien ‘gerechtvaardigd’ door het feit dat de Amerikaanse positie schommelde, en vooral: door de Amerikaanse interne discussie van zowel april 1961 als december 1961. Die was op die specifieke momenten ook ‘positiever’ ten aanzien van de mogelijkheid dat de VS enige (logistiek)militaire steun zou geven tegen een mogelijke Indonesische aanval. De crux zat hem in de omstandigheden: beide keren bleek Nederland c.q. Luns bereid om de koers aan te passen in de door de regering-Kennedy gewenste richting; in april 1961 ging het om de verdere internationalisatie van de Nieuw-Guineakwestie, en in december 1961 ging het om het aangaan van onderhandelingen met Indonesië zonder voorwaarden vooraf onder toezicht van de VN. Dat waren precies de omstandigheden waaronder Rusk, Harriman en ook Kennedy bereid waren om de mogelijkheid van Amerikaanse militaire steun aan Nederland tegen eventuele Indonesische agressie te overwegen. Dit gegeven, de unieke politieke omstandigheden van april

Niettemin ging hij er voorzichtig van uit dat de Amerikanen als het erop aankwam wellicht enige logistieke steun zouden geven. Ook de mogelijkheid van enige Amerikaanse militaire steun hield hij open, althans in theorie. Maar hij maakte ook duidelijk dat zijn *gut feeling* niet gebaseerd was op beloften van Dulles, Rusk of Kennedy, maar op realpolitieke logica: eventuele Amerikaanse (logistiek)militaire bijstand zou volgens Luns geheel afhankelijk zijn van de *omstandigheden* van het moment waarop een Indonesische aanval plaatsvond. Luns' Nieuw-Guineapolitiek was naast een *waiting game* dan ook vooral een poging om (politieke) omstandigheden te creëren waarin de kans op eventuele Amerikaanse (logistiek)militaire steun zo groot mogelijk zou zijn.

De analyse en combinatie van Amerikaanse en Britse bronnen bevestigen de juistheid van de analyse en inschatting van Luns. De Amerikaanse regering-Eisenhower noch de regering-Kennedy heeft ooit de mogelijkheid van (logistiek)militaire steun volledig uitgesloten tegenover Luns en andere Nederlandse (en Europese en Australische) diplomaten. De Amerikanen waren, evenals hun Britse en Australische collega's, niettemin bijzonder huiverig om bij een eventueel militair treffen tussen Nederland en Indonesië betrokken te raken; dat zou het verlies van Indonesië in de Koude Oorlog betekenen. De mede met de suggestie van een 'steungarantie' aan Nederland opgebouwde deterrent was voor hen, meer nog dan voor Den Haag, zeker ook bedoeld om een (grootschalige) Indonesische aanval – letterlijk – af te schrikken en de kans op een vreedzame oplossing van het geschil zo groot mogelijk te houden, zeker toen die aanval vanaf eind 1961 een reële mogelijkheid werd.

Dat was tevens de reden waarom de Britse en de Amerikaanse regeringen Nederland (en Australië) niets hebben willen garanderen waar het daadwerkelijke militaire steun (*boots on the ground*) betrof; dat zou de Nederlandse (en Australische) compromisbereidheid immers teniet kunnen doen – wellicht ook, zo vreesden zij (abusievelijk, in het geval van in ieder geval Nederland) tegenover een ander, gematigd Indonesisch regime. Buiten de Britse toezegging Nederland enige logistieke steun te zullen geven en de Amerikaans-Nederlandse Eclecticusovereenkomst, heeft er nooit een Amerikaanse, Britse schriftelijke of mondelinge commitment bestaan om Nederland militair te hulp te komen tegen een Indonesische aanval.

En toch: de Amerikaanse regeringen-Eisenhower en -Kennedy hebben de mogelijkheid van militaire steun aan Nederland (anders dan de Britten) altijd op tafel gehouden – intern nadrukkelijker nog dan tegenover Luns – ondanks de gevoelde huiver om in de context van de Koude Oorlog bij een Nederlands-Indonesische militair treffen betrokken te raken. Het feit dat president Kennedy zich genoodzaakt zag om, in het belang van een vreedzame afwikkeling van de Bunkeronderhandelingen, de Indonesische minister van Buitenlandse Zaken Soebandrio (en Soekarno) in juli 1962 te dreigen met de inzet van de Amerikaanse Zevende Vloot is bewijs voor de juistheid van Luns' *gut feeling* dat Amerikaanse (logistiek)militaire actie tegen Indonesië niet geheel uitgesloten moest worden geacht, mits de omstandigheden 'juist' waren.<sup>17</sup>

Belangrijk voor de historiografische discussie over de vermeende misleiding van Luns en het al dan niet collectieve zelfbedrog van de Nederlandse politieke elite is ten slotte de vaststelling dat Luns' garantiepolicies, met al haar risico's en gebrek aan zekerheden, daadwerkelijk en volledig *Haagse* politiek was – om niet te zeggen Haagse bluf, tegenover Indonesië, maar vooral: de Nederlandse publieke en, in mindere mate, politieke opinie. Uit de ministerraadstukken, maar vooral de notulen van de Tweede Kamercommissie van Buitenlandse Zaken blijkt hoeveel exponenten in de Haagse (buitenland)politieke top van de ins en outs op de hoogte waren, en, wanneer we de handelingen van de Tweede Kamer daarnaast leggen, hoeveel van hen Luns steunden en het bespelen van de Nederlandse

---

en december 1961 waarin Luns de kans op mogelijke Amerikaanse (logistiek)militaire steun benadrukte, blijft in de historiografie al te vaak onderbelicht.

<sup>17</sup> Vergelijk; Kersten, *Luns*, 316.

publieke opinie en de *back benchers* in de Kamer. Sommigen, zoals Korthals, Tilanus, Romme, De Quay en Welter, speelden Luns' spel soepel mee; minister van Defensie Visser daarentegen bracht Luns, het kabinet en bijgevolg de Britse en Amerikaanse regering in verlegenheid met zijn onbeholpen bijdrage en suggestie dat er wel degelijk harde garanties bestonden.

### *Nieuwe vragen over de garantiekwestie en het begin van een antwoord*

De conclusie dat de hele Nederlandse buitenlandpolitieke top (i.e. het kabinet en de partijleiders en buitenspecialisten van de KVP, CHU, VVD, SGP, PvdA en ARP) volledig op de hoogte was van het spel dat Luns speelde en de risico's die ermee verbonden waren; en dat zij Luns naar buiten toe zo veel mogelijk dekking gaven is, op de keper beschouwd, bijna te vanzelfsprekend voor woorden.

De grote vraag van het historiografische debat over de garantiekwestie is niet *of* dan wel *hoe* Luns Den Haag heeft kunnen bedonderen, maar hoe überhaupt het beeld heeft kunnen ontstaan van een minister – één man – die met behulp van een nooit getoond persoonlijk 'kladje' van de reeds in mei 1959 overleden John Foster Dulles, het grootste deel van het Nederlandse (buitenland)politieke establishment (het ging om enkele honderden mensen) bijna drie jaar lang, al of niet bewust, kon 'misleiden'. En vooral: hoe het kan dat gerenommeerde historici, ondanks het feit dat het bekende beeld door verschillende collega's op punten is aangevallen, deze analyse tot op de dag van vandaag in meer of mindere mate onderschrijven.<sup>18</sup> Het antwoord op deze vragen behoeft eigenlijk apart onderzoek. Toch kan er aan de hand van het hier gepresenteerde onderzoek een voorschot op de waarschijnlijke conclusies gegeven worden.

In de eerste plaats wreekt zich (andermaal) de zeggingskracht van de traumathese. We komen hier *full circle* bij de openingsvoorbeeld van deze epiloog over de 'miscommunicatie' tussen Gase en Luns: de veronderstelling dat de Nederlandse buitenlandpolitieke top behept was met een zekere, mede door koloniale frustraties en eigen-gelijk versterkte, internationaalpolitieke naïviteit annex verstandsverbijstering, en dat die top daardoor de tijd en zijn noden niet goed verstond, is bijzonder diep ingesleten in het denken van historici en publicisten – althans van veel auteurs wier kennis en begrip van de Nederlandse buitenland- en koloniale politiek zich in de late jaren zestig, zeventig en tachtig en negentig gevormd heeft.

Deze veronderstelling stuurt (onbewust) de analyse en de selectie en waardering van de schriftelijke en mondelinge bronnen; informatie die niet past in dit nog sterk dominerende beeld wordt gemakkelijker over het hoofd gezien, of als minder relevant beschouwd. Zoals zoveel historische debatten zegt de garantiediscussie uiteindelijk meer over de tijd waarin deze gevoerd wordt en de perceptie van de historici en publicisten die dat debat vormgeven, dan over de tijd en spelers waarover die discussie gaat.

Ter verdediging van de critici van het optreden van Luns en het 'goedgelovige' Den Haag moet echter gesteld worden dat het een verdomd lastige kwestie was (is!) om te analyseren. En niet alleen omwille van het deels anachronistische analytisch kader dat zij vaak hanteren – en dat zo ingesleten is geraakt dat het nauwelijks meer wordt opgemerkt.

Om te beginnen is het van belang dat het (historiografisch) onderzoek naar de garantiekwestie pas tien jaar na dato op gang kwam. Dit onderzoek werd uitgevoerd door (jonge) journalisten, die niet volledig op de hoogte waren van de ins en outs van de Haagse discussie, motieven en tactiek in de periode 1958-1962. Dit gebrek aan *inside knowledge* heeft invloed gehad op de manier waarop die discussie vorm kreeg. In de context van de heersende scepsis over de wijsheid en realiteitszin van de generatie van de 'restauratie' waren zij minder

---

<sup>18</sup> Meest recentelijk: (2013) Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 336; (2014) Meijer, *De Quay*, 302-303. Vergelijk ook: (2010) Kersten, *Luns*, 224, 625.

goed in staat om de finesse van het spel dat Luns en zijn collega's speelden te doorzien. En bijgevolg om de juiste vragen te stellen. De kwestie kon daardoor al snel gevangen worden in, enigszins naïeve (maar in de establishment-kritische jaren zeventig en tachtig zeer tot de verbeelding sprekende) termen en thema's als (collectief) zelfbedrog, misleiding en doofpotten. Nederland kreeg aldus met de garantiekwestie zijn eigen op *Watergate* gelijkend schandaaltje: Jokkende Jozef.

Een complicerende factor was dat belangrijker archieven gesloten bleven. Het persoonlijk archief van hoofdrolspeler Luns ging bijvoorbeeld pas in 2010 open – en dan ook nog slechts gedeeltelijk. De handelingen van de Tweede Kamercommissie Buitenlandse Zaken zijn lange tijd zoek geweest; en het handschrift van de griffier van de Eerste Kamercommissie Buitenlandse Zaken is, zoals Jan Willem Brouwer en Jan Ramakers stellen, goeddeels onleesbaar.<sup>19</sup> De zoektocht naar 'de waarheid' – zowel die van journalisten als die van historici die zich in hun voetspoor zetten – heeft daarom vanaf het begin sterk geleund op interviews van toenmalige betrokkenen. Oftewel: met behulp van het notoir onbetrouwbare gereedschap van het menselijk geheugen, dat terug moest grijpen op details van een uiterst gecompliceerde en ambigue situatie van vijftien tot soms wel dertig jaar geleden. Dat leidde tot additionele problemen – en versterkte in de context van de 'kritische' jaren zeventig en tachtig het schimmige karakter van de garantiekwestie.<sup>20</sup>

Gase's boek *Misleiding of Zelfbedrog* is ook wat dat betreft zeer illustratief. Het bestaat voor een deel uit de letterlijke weergave van de interviews die hij in de jaren zeventig en tachtig met verschillende betrokkenen had. Uit deze unieke *oral history* bron wordt door historici tot op de dag van vandaag dankbaar geput. Vaak om de conclusie te staven dat Luns een al te goedgelovig Den Haag al of niet bewust misleidde.<sup>21</sup> Wie de interviews vergelijkt, merkt dat verschillende betrokkenen elkaar tegenspreken en zich het verleden anders herinneren. Ook wat betreft het cruciale punt van de garantiekwestie.

Zo blijken bijvoorbeeld Luns, Van Roijen en Jan Meijer – een hoge ambtenaar van Buitenlandse Zaken en een belangrijke adviseur van Luns – van mening te verschillen over de vraag of er ooit 'iets' van een Amerikaanse steungarantie op papier was gezet, en wat dat 'iets' dan wel voorstelde. Luns en Meijer spreken van een technische overeenkomst, waarvan de naam hen ontschoten is, en die volgens hen een vorm van Amerikaanse logistieke steun mogelijk maakte. Meijer omschreef die steun eerder aan journalist Han Hansen als 'het verlenen van vervoersfaciliteiten en het beschikbaar stellen van Amerikaanse bases bij de Nederlandse verdediging van Nieuw-Guinea.'<sup>22</sup>

Als Gase Van Roijen met deze uitspraken confronteert, reageert hij uiterst sceptisch. De oud-ambassadeur ontkent het bestaan van 'een' Nederlands-Amerikaanse overeenkomst op papier niet (althans niet letterlijk), maar spreekt de suggestie tegen dat deze iets voorstelde. Hij zei zelfs dat Meijers 'omschrijving van logistieke steun [hem] toch iets te uitgebreid lijkt. Ik vermoed dat de heer Meijer dit toch met iets te veel fantasie beschrijft.'<sup>23</sup>

Wie de bronnen kent, merkt dat de betrokkenen – en bijgevolg Gase – zo'n twintig jaar na dato volledig langs elkaar heen praten. Luns en Meijer hebben het over de Eclecticus-overeenkomst die Nederland en de Verenigde Staten in de zomer van 1958 sloten en waarbij Nederland, zoals Bob de Graaff en Cees Wiebes hebben aangetoond<sup>24</sup>, in geval van een Indonesische aanval op Nieuw-Guinea wel degelijk troepen via Amerikaanse militaire bases

---

<sup>19</sup> Brouwer en Ramakers, *Regeren zonder rood*, 204, 239.

<sup>20</sup> Zie tevens: Stol, 'Het Vodje van Dulles', in: *Historisch Nieuwsblad* nr. 9 september 12 (2012), 41. Vergelijk: Cees Meijer, *De Quay*, 303; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 487.

<sup>21</sup> Zie bijvoorbeeld: Meijer, *De Quay*, 302-303.

<sup>22</sup> Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 185.

<sup>23</sup> Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 185-186.

<sup>24</sup> De Graaff en Wiebes, *Villa Maarheeze*, 164, tevens noot 258, p. 454.



naar Nieuw-Guinea mocht sturen. Van Roijen en Gase menen echter abusievelijk dat het gaat over het befaamde ‘kladje van Dulles’ van 1 oktober 1958, waarin Dulles inderdaad niets specifiek zei over eventuele logistieke assistentie, maar dat inmiddels als het cruciale document in de hele garantiekwestie geldt.<sup>25</sup> Conclusie: niet het geheugen van Meijer of Luns faalde, maar dat Van Roijen; Van Roijen verbeterde Meijer zelfs foutief.

Dat laatste is extra pikant, omdat Van Roijen sinds de jaren zeventig voor veel historici en publicisten is uitgegroeid tot de held van de Nieuw-Guineakwestie, juist *omdat* hij veel meer dan Luns door zou hebben gehad dat de ‘garanties’ van Dulles, Rusk en Kennedy niets voorstelden; en tevens omdat hij uiteindelijk bereid was om de ‘misleiding’ van zijn chef in Den Haag aan de kaak te stellen, waarmee hij Nederland – en de wereld – behoedde voor een verdere escalatie van de Nieuw-Guineakwestie en verder nodeloos bloedvergieten.<sup>26</sup>

Van Roijens versie van de gebeurtenissen, en de conclusies die hij (onder andere tegenover Gase) trok, zijn voor veel historici nog steeds leidend. Zelden is echter de vraag gesteld of Van Roijen het bij het verkeerde eind kon hebben, als zijn versie van de gebeurtenissen op punten verschilde met die van Luns, of diens apologeten. Datzelfde geldt voor andere critici van Luns, zoals Zijlstra, of andere betrokkenen die zich jaren na dato in mildere tonen sceptisch hebben uitgelaten over Luns’ analyse en interpretatie van de steungaranties, zoals De Quay.<sup>27</sup>

Wie de verschillende verhalen achteraf met de primaire Nederlandse, Amerikaanse, Britse, Franse en Belgische bronnen vergelijkt, moet zoals bovenstaand voorbeeld toont, echter constateren dat het (summiere) verhaal dat Luns nadien heeft verteld – ‘ik had geen harde garanties en ik was me daar terdege van bewust, wat niet wil zeggen dat de kans op (militaire) Amerikaanse steun geheel nihil was’ – minder onjuistheden bevat en dichter bij die bronnen ligt, dan dat van andere tijdgenoten. En bijgevolg van de historici die hun analyse van de garantiekwestie vooral op basis van die andere tijdgenoten baseren.

Andermaal ter verdediging van Luns’ critici – zowel die onder zijn collega’s van toen als die onder historici – moet echter ook en met nadruk gewezen worden op het feit dat het vraagstuk van de Amerikaanse steungarantie in 1961 en 1962 al gecompliceerd werd door de toenmalige spelers, meer in het bijzonder de PvdA en Luns zelf.

Het was de PvdA die Luns in 1961 in het publieke debat bewust neerzette als een minister die onterecht grote waarde hechtte aan de Amerikaanse ‘steungaranties’. Ook zette de PvdA het kabinet-De Quay en de regeringspartijen weg als naïeve volgelingen van de fabulerende Luns. Het was onderdeel van een uiteindelijk geslaagde poging om een deel van het echte, eerlijke en harde verhaal dat Luns in de beslotenheid van de Kamercommissies over de uiterst beperkte inhoud van de steungaranties vertelde in de openbaarheid te brengen en zo het Nederlandse debat over de te volgen koers open te breken. Voor de volledigheid: ook de belangrijkste PvdA-woordvoerders – Burger, De Kadt en Goedhart – waren als leden van die Kamercommissies volledig op de hoogte hoe de vork in de steel zat voor wat betreft de werkelijke waarde van de Amerikaanse steungarantie en hoe sceptisch Luns daar zelf over was. Tot aan 1961 waren zij bereid om zijn politiek van bluf en tijd kopen te gedogen, maar na het aantreden van de regering-Kennedy werd dit wat hen betrof te risicovol en namen ze met voornoemde ‘retorische truc’ nadrukkelijk afstand van hem.

Hun tactiek om het debat open te breken door Luns neer te zetten als een minister met waanbeelden omtrent de Amerikaanse opstelling in de Nieuw-Guineakwestie gaf tien jaar later echter substantie aan het vermoeden van historici en publicisten dat er destijds ‘iets’ fout zat zowel voor wat betreft het optreden van Luns als de bereidheid van veel van zijn collega’s

---

<sup>25</sup> Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 184-186.

<sup>26</sup> Zie bijvoorbeeld: Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 350-433.

<sup>27</sup> Zie bijvoorbeeld voor De Quay: Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 162-171. Zie voor Zijlstra: Zijlstra, *Per slot van rekening*, 158.

om hem te steunen en hem, in de woorden van Van der Maar en Meijer ‘op zijn woord’ te geloven.<sup>28</sup> Er werd zo door de PvdA in 1961 en 1962 een historische basis gelegd voor het verhaal van misleiding en (collectieve) zelfbedrog.

De kwestie werd nog ingewikkelder, en (achteraf) moeilijk te analyseren én (voor toenmalige betrokkenen) correct te herinneren, door het optreden van Luns zelf. Luns manipuleerde immers in de laatste hete fase wel degelijk met informatie over de Amerikaanse opstelling. En wel in de maanden maart-mei 1962: op het hoogtepunt van de crisis, op het moment dat de stress, spanning en conflicten in de boezem van de ministerraad en de Kamercommissies het hoogst oplaaiden en veel van zijn collega-politici menselijkerwijs twijfelden aan de wijsheid van Luns’ bluffpolitiek, wat nog versterkt werd door Luns’ eigenzinnige en solistische optreden. En vooral: de uiteindelijke onthulling van Van Roijen dat Luns wel degelijk informatie had achtergehouden in deze spannende periode.

Luns’ manipulaties betroffen, zoals gezegd, niet de steungarantie, maar met name de mogelijkheid en de bereidheid van de regering-Kennedy (lees: Rusk) om het plan-Bunker bij te stellen. Het was echter een zaak die dicht tegen het garantievraagstuk aan schurkte, en dat maakte het mogelijk dat zijn collega’s tien, twintig jaar later in hun herinnering het een met het ander konden verwarren. Zeker als de journalist of onderzoeker die om die herinnering vroeg niet goed op de hoogte was van de details, en de kwesties (abusievelijk) als één en dezelfde zaak benaderde. Datzelfde geldt voor het – cruciale – onderscheid dat Luns destijds maakte tussen wat de Amerikanen en de Britten aan steun concreet hadden *toegezegd*, en zijn stug volgehouden, op realpolitiek gebaseerde *gut feeling* dat ze wel ‘iets’ zouden moeten doen als er vijandigheden uitbraken, al hoefde dat ‘iets’ niet noodzakelijkerwijs ook daadwerkelijke militaire bijstand in te houden. Ook dat is een onderscheid dat in de historiografie geheel is wegge gevallen.<sup>29</sup>

Dat brengt ons bij de tragedie van Luns. Wie met behulp van de primaire bronnen de perspectieven en verhalen van de verschillende betrokkenen op een rijtje zet en vergelijkt, kan niet aan de conclusie ontkomen dat Luns veel discussie en controverse had kunnen voorkomen als hij in 1962 publiekelijk had toegegeven dat zijn beleid gefaald had; dat hij voor wat betreft de houdbaarheid van de harde lijn een verkeerde inschatting had gemaakt, en bereid was om – desnoods als de Kamer daarom vroeg – zijn ontslag aan te bieden. Dat wil zeggen: om zijn verantwoordelijkheid te nemen. Ook omdat door ‘zijn’ beleid mensen waren gesneuveld.

Een dergelijke ‘bekentenis’ was in inhoudelijk opzicht misschien niet helemaal juist (niemand kon en kan immers zeggen hoe de crisis zich ontwikkeld had als Nederland eensgezind was blijven bluffen, zoals Luns gewild had). Maar het gebaar had veel ergernis en

---

<sup>28</sup> Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 336.

<sup>29</sup> Zie bijvoorbeeld: Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 162-171; Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 428. Een gewaagde alternatieve verklaring is dat (met name) de KVP-bewindslieden naderhand *bewust* een verhaal hebben gecreëerd van een te goeder trouw handelende Luns die zich echter jammerlijk vergistte in de Amerikaanse opstelling. Vooral omdat hij, in de woorden van De Quay en Klompé, ‘hoorde wat hij horen wilde’. Met deze voorstelling van zaken konden andere pijnlijke vragen en onthullingen voorkomen worden. Zoals het feit dat het hele kabinet donders goed wist hoe risicovol het spel was dat er gespeeld werd. En tevens dat het in 1962 niet zozeer meer ging om het ideaal van het zelfbeschikkingsrecht – een mooi excuus en goedpratertje voor zich jammerlijk vergissende ministers van Buitenlandse Zaken en hun collegae – maar om het afwachten van regime change en het Nederlands prestige – en bijgevolg: een deal met Indonesië, waarbij de Papoea’s noodzakelijkerwijs, maar desalniettemin alsnog, ‘verruild’ zouden worden voor een genereuze compensatie voor het Nederlandse bedrijfsleven annex terugkeer van de Nederlandse economische invloed in Indonesië; een minder florissante zaak waar meerdere Nederlanders tevergeefs om zijn gesneuveld. Nogmaals: dit is speculatie; wie de verhalen en ‘herinneringen’ van De Quay, Schmelzer en Klompé naast elkaar legt, merkt echter een (te) opvallende uniformiteit om een zekere mate van afstemming uit te sluiten – wat de ware motieven daarachter ook mochten wezen. Zie voor De Quay en Schmelzer: Gase, *Misleiding of zelfbedrog*, 162-171, 175-177. Voor Klompé: Jansen van Galen, *Ons laatste oorlogje*, 148-149.

frustraties bij zijn collega's kunnen wegnemen. En wellicht ook veel misverstanden in het latere onderzoek naar de garantiekwestie. Critici en tegenstanders van zijn politiek, zoals Zijlstra en Van Roijen, hadden zich later dan wellicht minder kritisch uitgelaten. Temeer omdat hij met het nemen van zijn verantwoordelijkheid nog iets van respect had getoond naar de slachtoffers die tevergeefs voor 'zijn' beleid waren gevallen – dat was een zaak die Zijlstra en Van Roijen zeer hoog zat.

Maar Luns toonde geen deemoed of verantwoordelijkheid. Integendeel, hij ging vanaf mei 1962 vol in de tegenaanval. En op alles behalve chique wijze. Met hulp van weekblad *Elsevier* presenteerde hij zichzelf als *slachtoffer*. Vooral Kennedy en Van Roijen moesten het ontgelden. Die zouden, ieder op hun eigen manier, Nederland (lees: Luns) verraden hebben; het is een verhaal dat hij nooit heeft teruggenomen.

Zijn heftige kritiek op de regering-Kennedy en Van Roijen en zijn suggestie verraden te zijn, gaven echter additionele substantie aan de door veel publicisten, historici en betrokkenen (Van Roijen) gedeelde veronderstelling dat er 'iets' niet klopte in Luns' verhaal over de garantiekwestie: als Luns Den Haag niet bewust had misleid, dan moest hij zijn collega's wel hebben meegesleurd in een persoonlijke waan dat er toch zoiets bestond als een 'harde' Amerikaanse belofte om Nederlands Nieuw-Guinea *militair* te verdedigen tegen Indonesische annexatiedrang.<sup>30</sup>

Op het moment zelf, in 1962, was Luns met zijn voorstelling van zaken echter zodanig succesvol dat hij de slag om de publieke opinie won. Het echech kleefde hem niet aan. Behalve verschillende PvdA-politici durfde niemand publiekelijk te vragen om zijn aftreden. In mei 1963, negen maanden na de ondertekening van het akkoord van New York, kreeg hij bij de Kamerverkiezingen van alle kandidaten zelfs de meeste voorkeursstemmen: maar liefst 345.000 kiezers stemden op Josef Luns.<sup>31</sup>

De slag om de geschiedschrijving en herinnering zou hij echter even eclatant verliezen. Toen deze tien jaar later op gang kwam, groeide Luns, samen met steunpilaren als Romme, al snel uit tot het symbool van het zelfbedrog en gebrek aan realiteitszin van de naoorlogse 'restauratie', oftewel: de verpersoonlijking van het door verblindende emoties en koloniale frustraties gekenmerkte nationale dekolonisatietrauma. Daarbij werden de problemen rond zijn interpretatie en verslaglegging over de Amerikaanse opstelling, die zich feitelijk pas vanaf maart 1962 voordeden, abusievelijk teruggekoppeld op de garantiekwestie zoals die zich vanaf 1958 ontwikkelde.

## NEDERLAND EN ZIJN DEKOLONISATIETRAUMA

Rest de vraag wat we anno 2017 nog met het vermeende Nederlandse dekolonisatietrauma moeten. Als we naar de moederanalyse kijken op basis waarvan de typering annex concept gemunt is – i.e. Lijpharts analyse van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek in *The Trauma of Decolonization* – dan blijkt bij nadere bestudering van de bronnen dat de problemen die analyse en concept genereren minsten zo groot zijn als hun onmiskenbare zeggingskracht.

*Dekolonisatietrauma* beschrijft zeker 'iets', maar wat precies, dat wordt als we de Nederlandse besluitvorming in de Nieuw-Guineakwestie opnieuw bestuderen in bredere Europese en Australische koloniale context een stuk lastiger te definiëren. Nederland blijkt vanaf 1949 immers, ondanks heftige emoties over de gedwongen en door velen als te vroeg beschouwde dekolonisatie van Nederlands Indië, zeer wel in staat geweest te zijn om afscheid te nemen van Indië – politiek, economisch én psychisch. Wat bleef was een breed gedeelde

---

<sup>30</sup> Zie bijvoorbeeld Van der Maar en Meijer, *Van Roijen*, 427-428, 483-488.

<sup>31</sup> [www.parlement.com](http://www.parlement.com), bezocht op 21/11/2016.

wens om het kolonialisme in de Oost voort te zetten, in het nauwelijks ontgonnen en niet-Indonesische Nieuw-Guinea, in Melanesië. Maar die ambitie was zoals gezegd in bredere koloniale context allerm minst uitzonderlijk. Laat staan zonderling. Nederland kreeg zelfs alle (de facto) morele en politieke steun van de westerse bondgenoten om die ambitie te realiseren.

Wat we concreet kunnen zeggen in de context van de Nederlandse Nieuw-Guinea- en Indonesië-politiek over de vermeende drijfveren die de kern van de diagnose trauma vormen – koloniale frustraties en gefnuikte missiedrang (i.e. emoties) – is *dat* ze er waren. En dat ze de Nederlandse wens om een koloniale doorstart in Melanesië te realiseren en voort te zetten, althans zolang Soekarno en zijn bondgenoten in Indonesië de politiek bepaalden, versterkt hebben. Meer niet.

Wellicht kan geconcludeerd worden dat Lijpharts diagnose vooral op poëtisch niveau aanspreekt en in zekere zin zelfs overtuigt, maar dat *dekolonisatietrauma* als typering en conceptualisering en van een zo complex en langdurig proces als (koloniale) politieke besluitvorming uiteindelijk meer vertekent dan verklaart en daarom beter kan worden losgelaten. Datzelfde geldt voor Lijpharts meer neutrale (van het metaforische ‘trauma’) afgeleide typering die de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek omschrijven als een door ‘subjectief-psychologische’ motieven gedreven politiek. Alles overziend is het Nederlandse besluit om na de oorlog een koloniale doorstart in Melanesië te realiseren toch het beste te verklaren met behulp van de minder tot de verbeelding sprekende rationale actor-theorieën: vanuit meer ‘objectieve’ politieke en economische berekening en kosten-batenanalyses.

Hoewel het raadzaam is om de typering trauma voor wat betreft de politieke besluitvorming los te laten, moet het natuurlijk gehandhaafd blijven als we het hebben over de persoonlijke, menselijke ervaringen van (Indisch-)Nederlandse burgers, (Indisch-)Nederlandse soldaten en hun Indonesische bondgenoten (zoals de Molukkers) – en natuurlijk ook hun tegenstanders van Indonesische zijde. Zij zijn stuk voor stuk in meer of mindere mate getekend door de vaak verschrikkelijke gebeurtenissen en ervaringen in de Indonesische archipel in – met name – de jaren 1942-1949, en zeker ook door de uiteindelijke ondergang van Nederlands-Indië en alles waar het voor hen voor stond. Datzelfde geldt wellicht voor enkele individuele Nederlandse politici en beleidsmakers, al is het ondoenlijk om aan te tonen hoe diep die pijn, verdriet en frustraties bij hen zaten en in hoeverre deze de bepalende factoren zijn geweest in hun persoonlijk politiek handelen.

Het is niettemin ook hier de vraag hoe subjectief of *Nederlands* die persoonlijke trauma’s waren. Hoewel het antwoord zich laat raden, kunnen we het (nog) niet met zekerheid zeggen. Op dit punt staat de vergelijkende dekolonisatiegeschiedenis nog in de kinderschoenen. Ogenschojnlijk evidente conclusies moeten wel kritisch getoetst (blijven) worden aan de empirie. Als er iets is dat deze heranalyse van de Nederlandse Nieuw-Guineapolitiek in bredere koloniale context nader heeft aangetoond, is dat het wel.

## Summary in English

In 1949 the Netherlands had to relinquish its sovereignty over its largest colony: the Dutch East Indies. In this process, however there was one territory that the Dutch did hold on to: the Western half of the island of New Guinea (the Eastern half was at the time administered by Australia).

The decision to retain this part of the old Dutch East Indies became the focal point of strained Dutch-Indonesian relations. Most Indonesian politicians saw independent Indonesia as the successor of the colonial state in its entirety, including Western New Guinea, or Irian Barat, as the Indonesians called it. Tensions between the Netherlands and Indonesia increased dramatically during the 1950s and almost amounted to a full-scale war over Western New Guinea in 1962.

The big question concerning the so-called New-Guinea crisis is why: why did the Dutch decide to hold on to the island, a hitherto largely neglected part of the East Indies, in an international context that was increasingly hostile to colonialism? And why did they continue to do so in the wake of growing Indonesian political, economic and military pressure? These are the central questions of this thesis, which I address using new perspectives and new archival material.

### *The traditional explanation: a trauma of decolonization*

Historians have traditionally pointed to the role of emotions in Dutch political decision-making in the matter of Western New Guinea. This explanation goes back to the political scientist Arend Lijphart's thesis *The Trauma of Decolonization. The Dutch and West New Guinea* (1966). According to Lijphart the loss of the Dutch East Indies – and all that it stood for: colonial greatness, middle-great power status, a sense of mission – was a traumatic experience and inability to accept it the main motivation for holding on to Western New Guinea.

Because of the emotions and frustrations involved, Lijphart argued, the Dutch developed a myopic view of the feasibility and the consequences of starting a new colonial project in the era of decolonization and the Cold War. As could have been foreseen, Indonesia retaliated in the late 1950s, by nationalizing Dutch economic interests in Indonesia – interests that were considerable, especially compared to those in Western New Guinea at the time.

Combined with the sense of moral self-righteousness associated with the new colonial mission of safeguarding New Guinea's native inhabitants, the Papuans, against Indonesian irredentist claims, these emotions seemed to have blinded the Dutch to the fact that they could muster no meaningful support from their most important Western allies – the US, Great Britain, and Australia. When military tensions increased and the Indonesian president Sukarno threatened to seek closer alliance with the Soviet Union, the Western allies effectively 'shocked' the Netherlands out of its moribund colonial dream and forced it to transfer the territory to Indonesia in 1962.

In Lijphart's view, the Dutch New Guinea fiasco illustrated how emotions – or 'subjective psychological' motives – could be prime movers in political decision-making.

### *New perspectives, changing explanations*

Even though historians such as Pieter Drooglever, C.L.M. Penders and Remco Raben have disputed several of Lijphart's conclusions, most historians still use them as the analytical framework for their research. The resilience of the trauma-thesis, I argue, is in large part due to the way historians have framed the study of Dutch New Guinea policy. The analysis is generally centred on the trilateral relations between the Netherlands, Indonesia and the US, in the context of the evolving Cold War in Southeast Asia. This focus tends to neglect important recent insights in post-war colonial history.

Among these is the awareness that the end of colonial empires was by no means a forgone conclusion in the 1940s and 1950s; this is now widely accepted in Anglophone literature on the demise of the British, French and Belgian colonial empires, but still lacking in the rather large body of – Dutch – literature on the New Guinea crisis. In fact, as the crucial concept of the so-called 'second colonial occupation' suggests, most other colonial powers – Britain, France, Belgium, Portugal, Australia – reinvigorated their colonial projects in (formerly neglected) colonies or areas of their empires after World War II. In doing so they could count on the – often silent – support of the US.

Referring to this larger body of (mostly American and British) scholarship, I argue that this general trend in post-war colonial politics and thinking is essential for understanding the motives behind the Dutch second colonial occupation of Western New Guinea. When one analyses Dutch decision-making within this larger international context, including the colonial policy and diplomacy of other important players – such as Britain, Australia, France, Belgium and Portugal – one is forced to seriously reconsider accepted conclusions about Dutch motives concerning Western New Guinea, especially the alleged central role of emotions. It also sheds new light on the attitude and decision-making within the various US governments in this particular colonial crisis.

To bring this complex inter-Western network and debate to the fore I reanalyse Dutch decision-making and colonial policy in the period 1930-1962, focussing first of all on the question to what extent the policies of other colonial powers in especially Africa and Melanesia influenced Dutch political thinking and colonial policy. In addition I study and (re-)examine the perception and diplomacy of the other Western colonial powers and the US concerning the New Guinea dispute between the Netherlands and Indonesia.

While the dynamics between Western (colonial) powers in post-war colonial politics have been studied before, it has not been analysed in its full complexity. Some excellent case studies have appeared, but these mostly address bilateral interaction between colonial powers (sometimes also in relation to the US), focussing for example on the British and French interaction in North Africa or West-Africa. This study goes one step further and tries to look at the larger inter-European or rather 'Western' (colonial) network and the dynamics it generated.

### *The African and Melanesian connection*

When viewed within this larger Western (colonial) network, we see that the policies of the other colonial powers were crucial to the Dutch decision to exclude Western New Guinea from the transfer of power in the Dutch East Indies. As the re-examination of familiar Dutch sources shows, the idea that this specific territory – with its distinct geographic and ethnic identity – could be separated from the rest of the colony was established well before 1949.

Already in the 1930s Western New Guinea had been singled out as a potential area for new colonial settlement and economic cultivation especially, if Indonesia were to become independent. British, French and Belgian colonial policy in Africa was an important if not

crucial factor in forming this idea, in the minds of certain pressure groups in the East Indies – notably the Indo-Europeans: the descendants of mixed marriages between Europeans and Indonesians – as well as those of policymakers and politicians in The Hague.

This idea only grew stronger in the 1940s, as the island of New Guinea, like colonial Africa, proved its strategic value in the war. In addition to the British, French, Belgian and Portuguese second colonial occupation in Africa, which was picking up speed after 1945, Dutch pressure groups and decision-makers were inspired by the Australian second colonial occupation of Eastern New Guinea. Although Australia opposed the Dutch efforts to oppose immediate Indonesian Independence, it effectively encouraged the Netherlands to stay in Western New Guinea, which the Australian political and military elite considered an essential strategic bulwark against Indonesian and other (communist) encroachment from the Eurasian mainland.

While the idea of holding on to Western New Guinea in case of Indonesian independence certainly harboured a compensatory element, emotions about the pending loss of the Dutch East Indies played no significant role in the initial process of excluding of the territory, which had already started in 1946 and was effectively completed by the spring of 1949, when it became clear that the Indonesian nationalist would indeed gain immediate independence.

To be sure, the realization that the ‘old’ Dutch East Indies were lost definitively was a shock to many Dutch involved, and this shock certainly reinforced the ambition to hold on to Western New Guinea. But these emotions only confirmed or galvanized decisions and ideas that were already established in the hearts and minds of the majority of the Dutch politicians and policymakers.

It is very debatable, moreover, whether these emotions should be understood as resentment against Indonesian nationalists. Most resentment was directed against the Dutch cabinet, which, according to its critics in The Hague, gave up the fight against the Indonesian nationalists too soon. Many were in fact willing to reconcile with the Indonesian nationalists. There was even a tendency to partially appease the Indonesian claim on Western New Guinea, by contemplating and tentatively exploring the possibility of developing the territory in cooperation with the former colony.

This practical attitude also appears to be the basis of Dutch New Guinea policy after 1949. Already in 1950 new tensions arose between the Netherlands and independent Indonesia because of a number of anti-Dutch measures that various Indonesian cabinets took in order to further diminish Dutch influence in the archipelago. This aroused suspicions in The Hague about the intentions of independent Indonesia, especially where the question of fruitful postcolonial cooperation was concerned. This also had its effect on the Dutch intention to give Indonesia a share in the colonial development of Western New Guinea (and with that an option on possible incorporation of the territory into Indonesia in the future).

A majority in The Hague thought it more prudent to abide time, and to put the question of the political future of Western New Guinea on ice, until the anti-Dutch sentiments in Indonesia had calmed down – or at least until Sukarno, Indonesia’s most influential politician and the main driving force behind various anti-Dutch measures – would disappear from the scene.

It was of course the retention of Western New Guinea that gave Sukarno and his political allies the opportunity to continue to whip-up anti-Dutch sentiment and call for more anti-Dutch measures. But the majority of politicians in The Hague reasoned that they had little to lose by waiting for the demise of Sukarno, as they did not think him prepared to really work with them anyway, even if they were to hand Western New Guinea to him on a plate, as he demanded. Inspired by the mounting internal tensions within the Indonesian political elite, they thought it better to wait for a better deal with a new, more forthcoming regime.

This cost-benefit-analysis, or waiting game, of the Dutch political elite, also gives cause to reconsider the central role that has been attributed to principles such as the safeguarding of self-determination for the Papuans of Western New Guinea in Dutch New-Guinea policy and decision-making. To be sure, this was an important component of Dutch debate and policy, but the fight for this principle never blinded Dutch political decision-makers to the realities of the rapidly evolving international politics in Southeast Asia (due to the cold war and mounting Indonesian military power) and colonial Africa. As decolonization became the dominant trend in colonial Africa from the late 1950s onwards, there was also increasing doubt in the Netherlands as to whether there was enough time and international support left to realize self-determination for the Papuans – whom Westerners commonly regarded as backwards – under Dutch colonial guidance.

Between 1960 and early 1962, the majority of politicians and policy makers concluded that it would be more prudent to follow the example of Britain, France and Belgium in Africa and to abort the second colonial occupation of Western New Guinea as soon as possible – even if that meant immediate transfer of the island to Sukarno's Indonesia. Only a small group of hardliners under the leadership of Foreign Minister Joseph Luns continued to forestall decisive negotiations with an increasingly belligerent Sukarno, expecting that a regime change in Jakarta was imminent. Their waiting game was ultimately thwarted by the Kennedy government in 1962 with the help of Luns' political opponents in The Hague.

### *The transatlantic perspective*

The pressure that was put on the hardliners in The Hague by the Kennedy administration has always been an effective argument for assuming that the Dutch political and policymaking elite was naïve in thinking it could muster enough support for its moral crusade for Papuan self-determination, in the face of Cold War power politics.

Yet this conclusion also becomes debatable when we examine Dutch and American diplomacy in a wider Western (colonial) network, using archival material from hitherto unstudied archives from France, Belgium and Britain. In doing so we find that there was much more support for the Dutch decision to hold on to the western part of New Guinea in 1949 than often is assumed – also within the various American governments between 1949 and 1962. This support was never broadly advertised or translated into official treaties of (military) assistance, but it was there, and it was significant – enough to allow the Dutch hardliners to continue their waiting game practically unchallenged until the spring of 1962.

First of all, internal discussions within the governments of the colonial powers involved (i.e. Britain, France, Belgium, Australia and Portugal) show that the majority of the policymakers and politicians actually acknowledged and supported the various strategic, moral, juridical, ethnic, geographical and economic arguments the Dutch put forward. They were prepared to support the Netherlands politically and materially (with logistical military support against Indonesian aggression) up to the end of 1961, even if that meant that relations with Indonesia would remain strained in the context of the intensifying Cold War in Asia.

The support of the colonial powers for the Dutch second colonial occupation also influenced the thinking and policy of the United States. A re-examination of Dutch and American sources, along with new French, Belgian and British archival material, shows that most American policymakers also considered the Dutch retention of the island strategically and morally the best outcome of the dispute, although they preferred the Dutch colonial presence to continue under UN-aegis. As this solution proved impossible to realize because of strong Indonesian opposition, Washington settled for de facto support for the Dutch position. In fact the Americans played a waiting game of their own, waiting for some change in the



policy of either Indonesia or the Netherlands that could open the way for some definitive deal on the future of the territory.

The collective support of the colonial allies for the Dutch case appears to have been a strong additional argument for the American waiting game, as American pressure on the Dutch to seek an agreement with Sukarno would certainly invoke opposition and serious critique from the other colonial powers, which were all important strategic partners of the US. When war seemed imminent in 1962 the Kennedy administration nevertheless forced a decision, but only after all options for a compromise that also met Dutch interests had been examined or tried.

American, British and Dutch sources also show that the decision of the Kennedy administration to choose sides against the Dutch in 1962, was decisively influenced by the development of the internal Dutch debate, which in turn was strongly influenced by the so-called colonial 'scramble out of Africa'. Much more than Cold War considerations per se, it was the mounting internal opposition in the Netherlands that inspired the Americans to force a decision. The evident risks involved in continuing a hard line against Sukarno raised many doubts in the Netherlands to the point that Kennedy and his advisers no longer thought it desirable to facilitate the waiting game of the rapidly shrinking group of Dutch hardliners, especially as shifts in the positions of the British and Australian governments indicated that the colonial front the Dutch could count on was also crumbling.

### *General conclusions*

This re-examination of Dutch colonial policy and diplomacy in the context of wider Western (colonial) networks shows that the Dutch New Guinea policy is best explained with rational actor theory, instead of 'subjective psychological' motives like colonial resentment and frustrations about the loss of the Indies in 1949. The forced decolonization of the Dutch East Indies did involve strong emotions, but these can no longer be considered the prime movers of Dutch New Guinea policy and diplomacy. Dutch policy and decision-makers were not caught in their own myopic, self-righteous world after the loss of Indonesia in 1949. The decision to hold on to Western New Guinea was ultimately based on strategic assessments and cost-benefit analyses, inspired by the wider colonial debate, the moral and diplomatic support of the major Western (colonial) allies, and the opportunities that the dynamic and ambiguous post-war international context offered.

By showing the many aspects in which the traditional analysis of Dutch New Guinea politics can be corrected and refined, this large case study also underlines the importance of systematically analysing post-war colonial decision-making in a wider Western (colonial) context. The Western colonial network was a force of its own, shaping policies, events and the course of European post-war (de)colonization politics. This force is as important in understanding the dynamics of the decolonization process as the rise of anti-colonial resistance in the colonies or the pressures that the Soviet-Union, the Afro-Asian countries and (ultimately, in some cases) the United States put to bear on the colonial system in the post-war decades.

Finally this study also raises questions about the validity of accepted and well-worn notion of the national decolonization trauma. The case of Dutch New Guinea politics shows that we should be wary of applying such psychological metaphors to complex and long-term processes like policy and decision-making. However useful such a diagnosis may be in understanding the personal experiences and actions of those directly involved in the shocking and violent events that accompanied decolonization, it tends to confuse and obscure more than it clarifies when applied to the world of political decision-making.



# Bronnen

## ARCHIEVEN<sup>1</sup>

### NEDERLAND

#### *National Archief, Den Haag*

- Ministerraad: notulen 1945-1962
- Archief Kabinet Minister President 1942-1979 (inv. nr. 2.03.01)
- Archief Ministerie van Koloniën (2.10.29)
- Archief Buitenlandse Zaken departementaal archief
  - o Codearchief 1945-1954 (2.05.117)
  - o Codearchief 1955-1964 (2.05.118)
- Archief Buitenlandse Zaken ambassades & posten:
  - o Ambassade België 1839-1954 (2.05.43) & 1955-1964 (2.05.147)
  - o Ambassade Londen 1813-1945 (2.05.44)
  - o Ambassade Parijs 1943-1955 (2.05.57) & 1955-1974 (2.05.177)
  - o Ambassade Washington 1940-1954 (2.05.75) & 1945-1984 (2.05.263)
  - o Postenarchief Permanente Vertegenwoordiging bij de Verenigde Naties, New York (2.05.273)
- Privé-archieven
  - o J.M.A.H. Luns (2.21.351)
  - o W. Drees (2.21.286)
  - o L.G.M. Jaquet (2.21.278)
  - o C. Romme (2.21.144)
- Partijarchieven
  - o VVD 1889-1976 (2.19.002)
- Archief Tweede Kamer der Staten Generaal (2.02.28)
  - o Commissie Buitenlandse Zaken

#### *Staten Generaal*

- Handelingen Eerste en Tweede Kamer 1930-1962: [www.parlement.com](http://www.parlement.com).

---

<sup>1</sup> Om het overzicht te behouden zijn hier enkel de geraadpleegde hoofdcollecties en de belangrijkste relevante deelcollecties van de verschillende Nederlandse, Franse, Belgische en Britse archieven weergegeven. Met name de Franse en Belgische archieven hebben een soms ronduit Kafkaëske organisatie en werken met een grote collectie van onder-series, deelmappen etc. Voor een meer gedetailleerde lijst van alle geraadpleegde sub-dossiers, sous-series, sous-sous-series en aanverwante (deel)mappen, alsmede de verschillende individuele mappen en onder-series van de archieven van respectievelijk de *Britse National Archives* en het departementale archief van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken kunt U terecht bij de auteur.

*Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag*

- Archief Directie Atlantische Veiligheid 1949-1962

FRANKRIJK

*Sciences Po, Parijs*

- Fonds Debré
- Fonds Couve de Murville
- Fonds Pierre Moussa

*Ministère des Affaires Étrangères, Parijs*

- Cabinet du Ministre
  - o Cabinet Couve de Murville
  - o Cabinet Pinay
  - o Cabinet Pineau
  - o Cabinet Schuman
- Archives Du secretariat general 1945 – 1971
  - o Entretiens et messages
  - o Documents extraits des volumes 63 à 71
- Série: Asie-Océanie 1944 – 1955
  - o Sous-série Indochina
- Série: Asie-Océanie 1945-1967
  - o Sous-série Indonésie 1945-1967
  - o Sous-série Dossiers Genereaux
- Série: Europe 1951 – 1960 & 1961-1970
- Série: Levant 1944 – 1965
- Série: Afrique-Levant 1944 – 1959
- Série: Maroc 1944 – 1955
- Série: Tunisie 1944 – 1955
- Série: Afrique 1944 – 1972
- Série B ‘Amérique 1952 – 1963’
- Série: Affaires économiques et financières
  - o Sous-série : Directeurs – Wormser
- Série: Organisation des Nations-Unies 1944 – 1959
- Série : Organisation des Nations-Unies 1960 – 1969
- Série: Mission de liaison pour les Affaires algérienne (MLA), 1956 – 1962
- Série: Service des Pactes 1947 – 1970
- Série: direction des affaires économiques et financières, service de coopération économique 1945 – 1966

*Archives Service de Documentation Extérieure et de Contre-Espionnage (SDECE)*

- Série Asie-Océanie
  - o sous-série Indonésie dossiers réservés

*Ministère des affaires étrangères. Centre des archives diplomatiques de Nantes*

- Archives rapatriées des Ambassades de France à:
  - o Londres
  - o La Haye

- Bruxelles
- Organisation des Nations-Unies

*Archives Nationales, Parijs*

- Archives assemblée national – compte rendus de séances 1947-1950
- Archives : F/60
  - Secrétariat général du gouvernement et services du premier ministre (1943 – 1964)
  - Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCICEE)
    - La commission interministérielle d'Etude pour l'exportation de matériel de Guerre
- Archives de la Présidence de la République
  - Conseils des ministres 4 AG 1 – 12

GROOT-BRITTANNIË

*National Archives United Kingdom, KEW*

- Cabinet series
- Prime Minister series
- Foreign Office series
- Foreign and Commonwealth Office series
- Colonial Office series
- Defense series

*Parliament*

- <http://hansard.millbanks.com>

BELGIË

*Archief Belgische Ministerraad*

- <http://extranet.arch.be:8180/Conseil1/?lg=nl>

*Archief Belgische Kamer der Volksvertegenwoordigers*

- Parlementaire Handelingen:  
<http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/cricra&language=nl&cfm=cricragen.cfm?type=plen>

*Ministerie van Buitenlandse Zaken, Brussel*

- Departementaal archief: verschillende dossiers
- Archief Belgische Ambassade Den Haag: verschillende dossiers
- Archief Belgische Ambassade Jakarta: verschillende dossiers
- Archief Belgische Permanente Vertegenwoordiging bij de VN: verschillende dossiers

## BRONNENPUBLICATIES

### NEDERLAND

- *Officiële Bescheiden betreffende de Nederlands-Indonesische betrekkingen 1945-1950*, samengesteld door S.L. van der Wal (1978), P.J. Drooglever en M.J.B. Schouten. Deel 1 t/m 20.
- *Nederlands-Indonesische betrekkingen 1950-1963*, samengesteld door P.J. Drooglever en M.J.B. Schouten, met medewerking van M. Scherer en A.E. Wassing. Digitale database: <http://resources.huygens.knaw.nl/Indonesischebetrekkingen1945-1969/Nederlands-IndonesischeBetrekkingen1950-1963>

### VERENIGDE STATEN

- *Foreign Relations of the United States (FRUS) 1945-1962* (Washington; Government Printing Office).
- *Digital National Security Archive*: <http://nsarchive.gwu.edu/publications/dnsa.html>

### FRANKRIJK

- *Documents Diplomatiques Français 1947-1960 [DDF]* (Paris: Imprimerie Nationale).

### BELGIË

- *Belgische diplomatieke stukken 1941-1960: van onafhankelijkheid tot onderlinge afhankelijkheid* (Bruxelles: Académie Royale de Belgique)
  - o Tome VII: *Conflits et crises* (2004).
  - o Tome VIII: *Territoires d'outre-mer* (2004).

### GROOT-BRITTANNIË

- Goldsworthy D., (ed.), *The Conservative Government and the End of Empire 1951-1957. Part I: International Relations* (Londen: HMSO 1994).
- Hyam, R., and Louis, Wm Roger, (eds.), *The Conservative Government and the End of Empire 1957-1964. Part I: High Policy, Political and Constitutional Change* (London: The Stationery Office 2000).

## PERIODIEKEN EN OFFICIËLE PUBLICATIES

Brochure: *Nieuw-Guinea als probleem van het Nederlandse volk. Rapport van de commissie voor internationale zaken van de oecumenische raad van kerken in Nederland* (Amsterdam: Uitgeverij W. Ten Have N.V. 1956).

*Haarlems Dagblad*

*Rapport Toekomstige ontwikkeling van Nieuw-Guinea* (Den Haag 1953).

*Socialisme en Democratie*, jaargang 1950-1960.

*Vrijheid en Democratie. Weekblad van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie*

Wiardi Beckman Stichting, *Het vraagstuk Nieuw-Guinea* (Amsterdam 1958).

## LITERATUUR

- Adil, H., *Australia's Relations with Indonesia 1945-1962* (Leiden 1973).
- Aerts, R., en Liagre Böhl, H., de, en Rooy, P., de, en Velde, H., te, *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Sun 2003; 3<sup>e</sup> ed.).
- Ageron, C-R., *La décolonisation française* (Paris 1991).
- Ageron, C-R., (ed.), *Les chemins de la décolonisation de l'empire colonial français* (Paris 1986).
- Agung Gde Agung, Ide, Anak, *Twenty years Indonesian foreign policy 1945-1965* (Den Haag: Mouton & Co. 1973).
- Ammerlaan, R., *Het verschijnsel Schmelzer. Uit het dagboek van een politieke teckel* (Leiden: A.W. Sijthoff 173).
- Ampiah, K., *The Political and Moral Imperatives of the Bandung Conference of 1955. The Reactions of the US, UK and Japan* (Kent: Global Oriental LTD 2007).
- Anderson, D. L., 'Conclusion,' in: Kathryn C. Statler and Andrew L. Johns (eds.) *The Eisenhower Administration, the Third World, and the Globalization of the Cold War* (Lanham: Rowan & Littlefield Publishers 2006).
- Anderson, D., *Histories of the Hanged. Britain's Dirty War in Kenya and the Empire* (2005)
- Baal, J., van, *Ontglipt Verleden. Deel II: Leven in verandering 1947-1958* (Franeker: Uitgeverij van Wijnen 1989).
- Baalen C., van, en Ramakers J., (red.), *Het kabinet Drees III 1952-1956. Barsten in de brede basis* (Den Haag 2001).
- Bank, J., *Katholieken en de Indonesische Revolutie* (Dieren: De Bataafsche Leeuw 1984).
- Barkaoui, M., 'Kennedy and the Cold War Imbroglia: The Case of Algeria's Independence', in: *Arab Studies Quarterly*, Volume 21, nr. 2 (Spring 1999).
- Baudet, H., Fennema M., e.a., *Het Nederlands belang bij Indië* (Utrecht: Het Spectrum 1983).
- Berg, J.J., van den, *Deining. Koers en karakter van de ARP ter discussie, 1956-1970* (Kampen: Historische Boekerij 1999).
- Beus, J. G., de, *Morgen, bij het aanbreken van de dag. Nederland driemaal aan de vooravond van oorlog* (Rotterdam: Ad. Donker 1977).
- Bilsen, J., van, *Kongo 1945-1965. Het einde van een kolonie* (Leuven: Davidsfonds 1993).
- Blom, J.C.M., en Lamberts, E., (red.), *Geschiedenis van de Nederlanden* (Baarn : HB Uitgevers 2003 ; 3<sup>e</sup> herz. ed.).
- Blom, B. 'Nederlands Nieuw-Guinea en de Wereld', in: *Internationale Spectator* no. 20, 4<sup>e</sup> jaargang 18/10/1950, p. 7-II.
- Bogaarts, R. M., *De periode van het kabinet-Beel 1946-1948: Nederlands-Indië. Band D Eerste helft B* (Nijmegen: Centrum voor Parlementaire Geschiedenis 1995).
- Bornewasser, J.A., *Katholieke Volkspartij 1945-1980. Band I Herkomst en groei (tot 1963)* (Nijmegen: Valkhof Pers 1995).
- Bosma, U., 'Nederlands Nieuw-Guinea en de late Empire Builders', in: *Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis* 6 (2009) nr. 3, p. 2-25.
- Bossenbroek, M., 'Russische duikboten voor Nieuw-Guinea,' in: *Historisch Nieuwsblad* nr. 11 (november 2013) 38-45.
- Bossenbroek, M., *Fout in de Koude Oorlog. Nederland in tweestrijd 1945-1989* (Amsterdam: Prometheus 2016).

- Bouche, D., *Histoire de la colonisation française. Tome second : Flux et reflux (1815-1962)* (Librairie Arthème Fayard 1991).
- Brouwer J.W., en Heiden P., van der, (red.), *Het kabinet Drees VI en het kabinet Beel II* (Den Haag: Sdu Uitgevers 2004).
- Brouwer, J.W. en Rademakers J., (red.), *Regeren zonder rood. Het kabinet-De Quay 1959-1963* (Amsterdam Uitgeverij Boom 2007).
- Bruin, R., de, *Elastisch Europa. De integratie van Europa en de Nederlandse politiek, 1947-1968* (Amsterdam: Wereldbibliotheek 2014).
- Burns, R., *War in the Pacific 1937-1945* (New York 1991) 94-95.
- Butler, L.J., *Britain and Empire. Adjusting to a Post-Imperial World* (London 2002).
- Carlton, D., *Britain and the Suez Crisis* (Oxford: Basil Blackwell 1988).
- Catley B., and Dugis, V., *Australian-Indonesian Relations Since 1945. The Garuda and the Kangaroo* (Singapore & Sidney: Aldershot 1998).
- Cesari, L., 'The declining Value of Indochina. France and the Economics of Empire 1950-1955', in: Mark Atwood Lawrence en Fredrick Logevall, *The First Vietnam War. Colonial Conflict and Cold War Crisis* (Harvard 2007).
- Chamberlain, M.E., *The Longman Companion to European Decolonisation* (London 1998).
- Clarke, P., *The Last Thousand Days of the British Empire. The Demise of a Superpower 1944-1947* (Londen: Penguin 2007).
- Coerts, H., *De A.R. Partij en Nieuw-Guinea* (Franeker 1983).
- Cohen, W. I., *Dean Rusk* (Totowa New Jersey 1980).
- Connelly, M., *A Diplomatic Revolution. Algeria's Fight for Independence and the Origins of the Post-Cold War Era* (Oxford 2002).
- Coolsaet, R., *België en zijn buitenlandse politiek 1830-2000* (Leuven: Van Halewyk 5e druk 2006).
- Cooper, F., *Colonialism in Question. Theory, Knowledge, History* (University of California Press 2005).
- Cooper, F., *Decolonization and African Society. The labor question in French and British Africa* (Cambridge University Press 1996).
- Crouch, H., *The Army and Politics in Indonesia* (Cornell University 1978 & 1988).
- Daalder, H., *Drees. Vier jaar nachtmerrie. Willem Drees 1886-1988. De Indonesische kwestie 1945-1949* (Uitgeverij Balans 2004).
- Daalder, H., en Gaemers, J., *Willem Drees 1886-1988. De jaren 1948-1988: Premier en elder statesman* (Amsterdam: Balans 2014).
- Darwin, J. 'Diplomacy and Decolonization', in: Kent Fedorowich and Martin Thomas, *International Diplomacy and Colonial Retreat* (London 2001) 5-24.
- Darwin, J., 'Decolonization and the End of Empire', in: Robin W. Hinks (ed.), *The Oxford History of the British Empire. Volume V: Historiography* (Oxford 1999).
- Darwin, J., 'Was there a Fourth British Empire?' in: Martin Lynn (ed), *The British Empire in the 1950s. Retreat or Revival?* (Palgrave Macmillan 2006).
- Darwin, J., 'What Was the Late Colonial State?' in: *Itinerario* volume XXIII (1999) nr. 3-4.
- Darwin, J., *After Tamerlane. The Rise and Fall of Global Empires 1400-2000* (Allen Lane; Penguin 2008).
- Darwin, J., *The Empire Project. The Rise and Fall of the British World System 1830-1970* (Cambridge: Cambridge University Press 2009).
- Darwin, J., *The End of the British Empire. The Historical Debate* (Oxford 1991).
- Dessouki, A. E. H., 'Nasser and the Struggle for Independence' in: W. Roger Louis and Roger Owen, *Suez 1956. The Crisis and its Consequences* (Oxford: Clarendon Press 1989) 31-39.
- Devlin, L., *Chief of Station, Congo. Fighting the Cold War in a Hot Zone* (Philadelphia: Public Affairs 2007).
- Doel, H. W., van den, 'Les Hollandais sont devenus des maîtres colonisateurs', in: M. Ph. Bossenbroek (red.), *Met de Franse Slag. Opstellen voor H. L. Wesseling* (leiden 1998).
- Doel, H. W., Van den, *Afscheid van Indië. De val van het Nederlandse imperium in Azië* (Amsterdam 2001; derde herziene druk).
- Donaldson, R.H., and Noguee, J.L., and Nadkarni, V., *The Foreign Policy of Russia. Changing Systems, Enduring Interests* (New York: M.E. Sharpe 2014; 5<sup>th</sup> ed.).
- Doneux, J. L., Paige, H. Le., *Le Front du Nord. Des Belges dans la guerre d'Algérie 1954-1962* (Brussel 1992).
- Doorn J.A.A., van, en Hendrix, W. J., *Het Nederlands-Indonesisch conflict. Ontsporing van geweld* (De Bataafsche Leeuw 1985).
- Doorn, J.A.A., van, *De laatste eeuw van Indië. Ontwikkeling en ondergang van een koloniaal project* (Amsterdam 1994).



- Doran, S., 'Toeing the Line. Australia's Abandonment of "Traditional" West New Guinea Policy', in: *The Journal of Pacific History*, Vol. 36, no. 1 (2001).
- Drees, W., *Zestig jaar levenservaring* (Amsterdam 1963).
- Drooglever, P., *Een daad van vrije keuze. De Papoea's van westelijk Nieuw-Guinea en de grenzen van het zelfbeschikkingsrecht* (Amsterdam: Boom 2005).
- Droz, B., *Histoire de la décolonisation au xxe siècle* (Éditions du Seuil 2006).
- Drummond, S. H., *Britain's Involvement in Indonesia 1945-1963* (London 1979).
- Dumoulin, M., *Spaak* (Bruxelles: Racine 1999).
- Duynstee, F.J.F.M., *De kabinetformaties 1946-1965* (Deventer 1966).
- Duynstee, F.J.F.M., *Nieuw-Guinea als schakel tussen Nederland en Indonesië* (Amsterdam: De Bezige Bij 1961).
- Eechoud, J., van, *Vergeeten Aarde. Nieuw-Guinea* (Uitgeverij V.H.C. de Boer – Amsterdam 1951).
- Efimova, L. M., 'Did the Soviet Union instruct Southeast Asian communists to revolt? New Russian evidence on the Calcutta Youth Conference of February 1948' in: *Journal of Southeast Asian Studies*, 40 (3) October 2009.
- Efimova, L. M., 'Stalin and the Revival of the Communist Party of Indonesia', in: *Cold War History*, vol. 5, no. 1 (February 2005).
- El-Ayouty, Y., *The United Nations and Decolonization. The Role of Afro-Asia* (Den Haag 1971).
- Elkins, C., *Imperial Reckoning. The Untold Story of Britain's Gulag in Kenya* (New York: Henry Holt and Company 2005).
- Elson, R.E., *The idea of Indonesia* (Cambridge University Press 2008).
- Emmer, P.C., 'De contractie van het Westen: de dekolonisatie na 1945', in: J.L. Heldring, H. Rennen en R.B. Soetendorp (red.), *Geschiedenis na 1945* (Utrecht 1985).
- Eppink, D.J., *Vreemde bureu. Over politiek in Nederland en België* (Contact 1998).
- Esterik, C., van, *Nederlands laatste Bastion in de Oost. Economie en politiek in de Nieuw-Guineakwestie* (Anthos 1982).
- Etambala, Z. A., *Congo '55-'65. Van koning Boudewijn tot president Mobutu* (Lannoo 1999).
- Etambala, Z. A., *De teloorgang van een modelkolonie. Belgisch Congo 1958-1960* (Leuven / Voorburg: Acco 2008).
- Fasseur, C., *De leeuw en de Chesire Kat. Engeland, Nederland en de dekolonisatie van Indonesië 1945-1949* (Amsterdam: Koninklijke Akademie van Wetenschappen 1999).
- Feith, H., *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (Jakarta: Equinox Publishing 1962, 2007).
- Ferguson, N., *Colossus*, (New York 2004).
- Ferguson, N., *Empire. How Britain Made the Modern World* (Londen: Penguin Alan Lane 2003).
- Foutry, V., 'Belgisch-Kongo tijdens het interbellum: Een immigratiebeleid gericht op sociale controle,' in: *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, jaargang 14, nr. 3-4 (1983).
- Gaddis, J.L., *We Now Know. Rethinking Cold War History* (Oxford: Oxford University Press).
- Gaddis, J.L., *The Cold War* (London: Penguin 2005, 2007).
- Gaiduk, I.V., *Confronting Vietnam. Soviet Policy toward the Indochina Conflict 1954-1963* (Standfort: Standfort University Press 2003).
- Galbraith, K., *Ambassador's Journal* (Boston 1969).
- Gallagher, J., *The Decline, Revival and Fall of the British Empire. The Ford Lectures and other Essays* (Cambridge University Press 1982).
- Gase, R., *Misleiding of Zelfbedrog. Het Nederlandse beleid ten aanzien van Nieuw Guinea* (In den Toren Baarn 1984).
- Gaulle, C., de, *Memoires van de verwachting. De wedergeboorte. De inspanning* (Bussum: Van Holkema en Warendorf 1971).
- Geus, P.B.R., de, *De Nieuw-Guineakwestie. Aspecten van buitenlands beleid en militaire macht* (Leiden: Martinus Nijhoff 1984).
- Giebels, L., *Soekarno. President. Een biografie 1950-1970* (Amsterdam: Bert Bakker 2001).
- Gildea, R., *France Since 1945* (Oxford 1996).
- Giles, F., *The Locust Years. The Story of the Fourth French Republic 1946-1958* (New York: Carroll & Graf 1991).
- Girardet, R., *L'idée coloniale en France de 1871-1962* (La table ronde 1972).
- Goedhart, F.J., *Een revolutie op drift. Indonesisch reisjournaal* (Amsterdam: G.A. Van Oorschot 1953).
- Gogh, F. van, 'Kleine landbouw en kolonisatie,' in: Klein (ed.), *Nieuw-Guinea. Deel II*, 171-172.
- Goldsworthy, D., 'Introduction', in: David Goldsworthy (ed.), *The Conservative Government and the End of Empire 1951-1957. Part I: International Relations* (Londen: HMSO 1994).

- Goldsworthy, D., 'Keeping Change within Bounds: Aspects of Colonial Policy during the Churchill and Eden Governments, 1951-57', in: *Journal of Imperial and Commonwealth History*, 18, 1 (1990).
- Goor, J., van, *De Nederlandse koloniën. Geschiedenis van de Nederlandse expansie 1600-1975* (Den Haag: Sdu Uitgeverij 1994).
- Goor, J., van (red.), *Imperialisme in de marge. De afronding van Nederlands Indië* (Utrecht: Hes Uitgevers 1986).
- Gouda F., en Brocades Zaalberg, T., *American Visions of the Netherlands East Indies / Indonesia. US Foreign Policy and Indonesian Nationalism, 1920-1949* (Amsterdam University Press 2002).
- Graaff B., de, en Wiebes, C., *Villa Maarheeze. De geschiedenis van de inlichtingendienst buitenland* (Den Haag 1998).
- Graaff, B., de, 'Kalm temidden van woedende golven.' *Het ministerie van Koloniën en zijn taakomgeving 1912-1940* (Sdu uitgevers 1997).
- Graubard, S., *The Presidents . The Transformation of the American Presidency from Theodore Roosevelt to George W. Bush* (Penguin 2004).
- Griffiths, R.T., 'The Common Market', in: R.T. Griffiths, *The Netherlands and the Integration of Europe 1945 – 1957* (Amsterdam 1990).
- Grimal, H., *Decolonization : The British, French, Dutch and Belgian Empires, 119-1963* (Boulder, Colorado : Westview Press Inc 1978 (1965)).
- Grosser, A., *La IVe République et sa politique extérieure* (Paris: Armand Colin 1972; 3e ed.).
- Hansen, J.A., *Luns, Drees, De Quay, Marijnen, Cals over Luns* (Hilversum / Maaseik: Utgeverij Paul Brand 1967).
- Harryvan, A.G., en Harst J. van der, en S. van Voorst (red.), *Voor Nederland en Europa. Politici en ambtenaren over het Nederlands Europabeleid en de Europese integratie, 1945 – 1975* (Amsterdam en Den Haag 2001).
- Hatzivassiliou, E., 'The Cyprus Question and the Anglo-American Special Relationship, 1954-1958,' in: R.J. Aldrich and M.F. Hopkins, *Intelligence, Defense and Diplomacy: British Policy in the Post-War World* (London: Frank Cass 1994).
- Havenaar, R., *De tocht naar het onbekende. Het politieke denken van Jacques de Kadt* (Amsterdam: Van Oorschot 1990).
- Heinlein, F., *British Government Policy and Decolonisation 1945-1963. Scrutinising the Official Mind* (London: Frank Cass 2002).
- Heldring, J.L., en Spoor, A., *In gesprek* (Amsterdam: Van Oorschot 2013).
- Hellema, D., *De Karel Doorman naar Nieuw-Guinea. Nederlands machtsvertoon in de Oost* (Boom – Amsterdam 2005).
- Hellema, D., *Nederland in de wereld. De buitenlandse politiek van Nederland* (Houten-Antwerpen: Het Spectrum 2010; vierde herziene druk).
- Hennessy, P., *Having it so good. Britain in the Fifties* (London: Penguin 2006).
- Hilsman, R., *To Move a Nation. The Policies of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy* (New York: DoubleDay & Company 1967).
- Hindley, D., *The Communist Party of Indonesia 1951-1963* (Berkeley en Los Angeles: University of California Press 1966) 121-127.
- Hofland, H.J.A., *Tegels Lichten. Of Ware Verhalen over de Autoriteiten in het Land van de Voldongen Feiten* (Uitgeverij Contact Amsterdam 1972).
- Holland, R.F., *Decolonisation: The End of the European Empires* (1985).
- Holland, R., *Britain and the Revolt in Cyprus 1954-1959* (Oxford Clarendon Press 1998).
- Holst Pellekaan R.E. van, en Regt, I.C., de, en Bastiaans, J.F., *Patrouilleren voor de Papoea's. De Koninklijke Marine in Nederlands Nieuw-Guinea 1945-1960* (Amsterdam: De Bataafsche Leeuw 1989).
- Hoog, M. de, 'All to please Big Brother Holland'. *The New Guinea Question and Dutch-British diplomacy* (masterscriptie Universiteit Utrecht 2008).
- Horne, A., *A Savage War of Peace. Algeria 1954 – 1962* (London 1977).
- Huydecoper van Nigtevecht, J.L.R., *Nieuw-Guinea. Het einde van een koloniaal beleid* (Den Haag: Sdu Uitgevers 1990).
- Hyam, R., *Britain's Declining Empire. The Road to Decolonisation 1918- 1968* (Cambridge 2006).
- Hyam, 'Introduction,' in: Hyam, R., and Louis, Wm Roger, (eds.), *The Conservative Government and the End of Empire 1957-1964. Part I: High Policy, Political and Constitutional Change* (London: The Stationery Office 2000).
- Jackson, J., *Charles de Gaulle* (London: Haus Publishing 2003).
- James, A., *Britain and the Congo Crisis, 1960-1963* (London Macmillan Press LTD 1996).

- Jansen van Galen, J., *Afscheid van de koloniën. Het Nederlandse dekolonisatiebeleid 1942-2012* (Amsterdam: Atlas Contact 2013).
- Jansen van Galen, J., *Ons laatste oorlogje. Nieuw-Guinea: De Pax Neerlandica, de diplomatieke kruistocht en de vervlogen droom van een Papoea-natie* (Weesp: Van Holkema en Warendorf 1984).
- Jaquet, L.G.M., *Minister Stikker en de soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië* (Den Haag: Martinus Nijhoff 1982).
- Johnson, H., 'The British Caribbean from Demobilization to Constitutional Decolonization,' in: Brown and Louis (eds.), *The Oxford History of the British Empire. Part IV: The Twentieth Century* (Oxford 1999).
- Jones, H.P., *Indonesia. The Possible Dream* (New York 1971).
- Jones, M., 'A "Segregated" Asia?: Race, the Bandung Conference and Pan-Asianist Fears in American Thought and Policy, 1954-1955', in: *Diplomatic History*, Vol. 29 no. 5 (November 2005).
- Jones, M., 'Maximum Disavowable Aid: 'Britain, The United States and the Indonesian Rebellion, 1957-58,' in: *The English Historical Review*, vol. 114, no. 459 (Nov. 1999) 1179-1216.
- Jones, M., *Conflict and Confrontation in South East Asia, 1961-1965. Britain, the United States and the Creation of Malaysia* (Cambridge: Cambridge University Press 2002).
- Jong, J., de, 'Den im Dunklen sieht man night', in: Bert van der Zwan e.a., *In dienst van Buitenlandse Zaken. Achttien portretten van ambtenaren en diplomaten in de twintigste eeuw* (Amsterdam: Boom 2008).
- Jong, J., de, 'Traditionalistische visie op dekolonisatie van Indië,' in: *Internationale Spectator* januari 2001, LV, nr 1, p. 40-44.
- Jong, J.J.P., de, *Avondschot. Hoe Nederland zich terugtrok uit zijn Aziatische imperium* (Amsterdam: Boom 2011).
- Jong, J.J.P., de, *Diplomatie of strijd. Het Nederlands beleid tegenover de Indonesische revolutie 1945-1947* (Amsterdam: Boom 1988).
- Jong, J.J.P., de, *De terugtocht. Nederland en de dekolonisatie van Indonesië* (Amsterdam: Boom 2015).
- Judt, T., *Post War. A History of Europe Since 1945* (London: Penguin 2005).
- Kaam, B., van, 'Verhaal vooraf,' in: J.A.H.J.S., ...en ik was gelukkig. *Herinneringen* (Baarn 1972).
- Kadt, J., de, 'De groeiende ontbinding. Opmerkingen over de tiende algemene vergadering der Verenigde Naties,' in: *Socialisme en Democratie*, jaargang 1956 no. 1 (januari) 13-19.
- Kahin A. R., en Kahin, G. McT., *Subversion as Foreign Policy. The Secret Eisenhower and Dulles Debacle in Indonesia* (Seattle and London: University of Washington Press 1995).
- Kaher, M., *Decolonization in Britain and France. The Domestic Consequences of International Relations* (Princeton: Princeton University Press 1984).
- Kalb, M. G., *The Congo Cables. The Cold War in Africa from Eisenhower to Kennedy* (New York: Macmillan 1982).
- Kalis, K.W., 'Geschiedenis', in: W.C Klein (red.), *Nieuw-Guinea. De ontwikkeling op economisch, sociaal en cultureel gebied, in Nederlands en Australisch Nieuw Guinea. Deel I* (Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf 's-Gravenhage 1953).
- Keen, E., *Beyond the Anarchical Society. Grotius, Colonialism and Order in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press 2002).
- Keizer, M., de, *Frans Goedhart. Journalist en politicus (1904-1990). Een biografie* (Amsterdam: Bert Bakker 2012).
- Kennedy, J.C., *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig* (Amsterdam: Boom 1995).
- Kennedy, P., *The Parliament of Man. The United Nations and the Quest for World Government* (Penguin 2007).
- Kent, J., 'United States Reactions to Empire, Colonialism, and Cold War in Black Africa, 1949-1957', in: *The Journal of Imperial and Commonwealth History*, vol. 33 no. 2, (May 2005) 195-220.
- Kent, J., *The Internationalization of Colonialism. Britain, France, and Black Africa, 1939-1956* (Oxford: Clarendon Press 1992).
- Kersten, A., 'Decolonization of Dutch New Guinea: the Luns Plan,' in: Ph. Everts en Guido Walraven (red.), *The Politics of Persuasion. Implementation of Foreign Policy by the Netherlands* (Aldershot 1989).
- Kersten, A., 'Het vodje van Dulles 1958-1962. Amerikaanse steun of dagdroom van Luns? (Universiteit Leiden 2005).
- Kersten, A., *Luns. Een politieke biografie* (Amsterdam: Boom 2010).
- Kettle, M., *De Gaulle and Algeria 1940 - 1960* (London 1993).
- Kikkert, J.G., *De wereld volgens Luns* (Utrecht Het Spectrum 1992).
- Kissinger, H., *Diplomacy* (New York 1994).
- Klein W. C., (ed.), *Nieuw-Guinea. De ontwikkeling op economisch, sociaal en cultureel gebied, in Nederlands en Australisch Nieuw-Guinea. Deel I t/m III* (Den Haag: Staatsdrukkerij 1953).
- Koster, B., *Een verloren land. De regering-Kennedy en de Nieuw-Guineakwestie 1961-1962* (Baarn: Anthos 1991).

Kovalev, I., 'Stalin's Dialogue with Mao Zedong', in: *Journal of Northeast Asian Studies*, Winter 91/92, vol. 10 issue 4, [HTML version].

Kuitenbrouwer, M., 'The Indonesian Revolution,' in: *Utrechtse Historische Cahiers*, jaargang 7 (1986) nr. 2/3, p. 101-128.

Kuitenbrouwer, M., *De ontdekking van de Derde Wereld. Beeldvorming en beleid in Nederland 1950 -1990* (Den Haag: Sdu uitgevers 1994).

Kuitenbrouwer, M., 'Van beschavingsmisie tot zelfbeschikkingsrecht', in: Duco Hellema en Hilde Reiding, *Humanitaire interventie en soevereiniteit. De geschiedenis van een tegestelling* (Amsterdam 2004).

Kuitenbrouwer, M., *Nederland en de opkomst van het moderne imperialisme. Koloniën en buitenlandse politiek 1870 – 1902* (Amsterdam 1985).

Kuitenbrouwer, V., 'Beyond the 'Trauma of Decolonization': Dutch Cultural Diplomacy during the West New Guinea Question (1950-1962),' in: *The Journal of Imperial and Commonwealth History* 2016, 44:2, 306-327.

Kunz, D. B., 'The Economic Diplomacy of the Suez Crisis', in: W. Roger Louis and Roger Owen, *Suez 1956. The Crisis and its Consequences* (Oxford: Clarendon Press 1989) 31-39.

Lacouture, J., *De Gaulle. The Ruler 1945-1970* (London 1992).

Lafeber, C.V., *Nieuw-Guinea en de Volkskrant* (Assen 1968).

Lawrence M.A., and Logevall, F., *The First Vietnam War. Colonial Conflict and Cold War Crisis* (Harvard 2007).

Lawrence, M. A., 'Forging the "Great Combination. Britain and the Indochina Problem 1945-1950"', in: Lawrence M.A., and Logevall, F., *The First Vietnam War. Colonial Conflict and Cold War Crisis* (Harvard 2007).

Lefebvre, J., 'Kennedy's Algerian Dilemma: containment, alliance politics and the "rebel dialogue"', in: *Middle Eastern Studies* vol 35 (1999) vol. 2 (oi 04), pag 61 (22).

Lijphart, A., *The Trauma of Decolonization. The Dutch and West New Guinea* (New Haven and London Yale University Press 1966).

Limpach, R., *De brandende kampongs van Generaal Spoor* (Boom 2016); Gert Oostindie, *Soldaat in Indonesië 1945-1950* (Prometheus / Bert Bakker 2015).

Liempt, A. van, *Nederland valt aan. Op weg naar oorlog met Indonesië 1947* (Amsterdam: Balans 2012).

Lindblad J. T., and Post P., (eds.), *Indonesian economic decolonization in regional and international perspective* (Leiden: KITLV Press 2009).

List, G.A., van der, *De macht van het idee. De VVD en het Nederlandse Buitenlands beleid 1948-1994* (DSWO Press 1995).

Locher-Scholten, E., 'Verwerking en koloniaal trauma. Balans van begrippen,' in: *bzzlletin*, 228 (september 1995).

Longmire, R.A., *Soviet Relations with South East Asia. A Historical Survey* (London: Kegan Paul International 1989).

Lonsdale, J., 'East Africa', in: Judith M. Brown and Wm. Roger Louis (eds.) *The Oxford History of the British Empire: Volume IV The Twentieth Century* (Oxford 1998).

Louis Wm. Roger, and Owen, R., *Suez 1956. The Crisis and its Consequences* (Oxford: Clarendon Press 1989).

Louis, Wm. Roger, 'American Anti-Colonialism, Suez, And the Special Relationship', , in: *Ends of British Imperialism. The Scramble for Empire, Suez and Decolonization. Collected Essays* (I.B. Tauris: London & New York 2006; second edition).

Louis, Wm. Roger, 'An American Volcano in the Middle East: John Foster Dulles and the Suez Crisis', in: *Ends of British Imperialism. The Scramble for Empire, Suez and Decolonization. Collected Essays* (I.B. Tauris: London & New York 2006; second edition).

Louis, Wm. Roger, 'Introduction', in: Judith M. Brown and Wm. Roger Louis (eds.), *The Oxford History of the British Empire. Volume IV: The Twentieth Century* (Oxford 1999).

Louis, Wm. Roger, 'Suez and Decolonization: Scrambling out of Africa and Asia', in: *Ends of British Imperialism. The Scramble for Empire, Suez and Decolonization. Collected Essays* (I.B. Tauris: London & New York 2006; second edition).

Louis, WM. Roger, 'The Dissolution of the British Empire', in: *The Oxford History of the British Empire. Volume IV: The Twentieth Century* (Oxford 1999).

Louis, Wm. Roger, 'The Imperialism of Declonization', in: *Ends of British Imperialism. The Scramble for Empire, Suez and Decolonization. Collected Essays* (I.B. Tauris: London & New York 2006; second edition).

Louis, Wm. Roger, *Imperialism at Bay. The United States and the Decolonization of the British Empire, 1941-1945* (Oxford: At the Clarendon Press 1977).

Low D., and Lonsdale, J., "Introduction," in: D. Low and A. Smith (eds), *The Oxford History of East Africa* (Oxford: University of Oxford Press 1976) 1-64.

Louis Wm. Roger, and Owen R., *Suez 1956. The Crisis and its Consequences* (Oxford: Clarendon Press 1989).

- Lundestad, G., *The United States and Western Europe since 1945* (Oxford: Oxford University Press 2003).
- Lynn M., (ed.), *The British Empire in the 1950s. Retreat or Revival?* (Palgrave Macmillan 2006).
- Maar R., van der en Meijer, H., *Herman van Roijen (1905-1991). Een diplomaat van klasse* (Amsterdam: Boom 2013).
- Maas, P.F., *Kabinetsformaties 1959-1973* (Den Haag 1982).
- Maas, P.F., Clerx J.M.M.J., (eds.), *Het Kabinet-Drees-Van Schaik (1948-1951)*. Band C: Koude Oorlog, dekolonisatie en integratie (Nijmegen: Centrum voor Parlementaire Geschiedenis 1996).
- Macmahon, R. J., *Colonialism and Cold War. The United States and the Struggle for Indonesian Independence 1945-1949* (London: Ithaca 1981).
- Malcontent, P.A.M., *Op kruistocht in de derde wereld. De reacties van de Nederlandse regering op ernstige en stelselmatige schendingen van fundamentele mensenrechten in ontwikkelingslanden, 1973-1981* (Hilversum: Verloren 1998).
- Marseille, J., "La guerre a-t-elle eu lieu? Mythes et réalités du fardeau Algérien", in: Jean-Pierre Rioux, *La guerre d'Algérie et les Français* (Fayard 1990).
- Marshall, D. B., *The French colonial myth and constitution-making in the Fourth Republic* (New Haven 1973).
- Maxwell, K., 'Portugal and Africa: The Last Empire,' in: Porsser Gifford and Wm. Roger Louis, *The Transfer of Power in Africa. Decolonization 1940-1960* (New Haven and London: Yale University Press 1982).
- Mazov, S., 'The USSR and the Former Italian Colonies, 1945-50', in: *Cold War History*, vol. 3, no. 3 (April 2003).
- Mazower, M., *No Enchanted Palace. The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations* (Princeton: Princeton University Press 2009).
- Mcintyre, W. D., 'Australia, New Zealand, and the Pacific Islands,' in: Brown and Louis (eds.), *The Oxford History of the British Empire. Volume IV: The Twentieth Century* (Oxford 1999).
- McLean, D., 'Australia and the Cold War: A Historiographical Review', in: *The International History Review*, XXIII, 2 (June 2001).
- McLean, D., 'From British Colony to American Satellite? Australia and the USA during the Cold War', in: *Australian Journal of Politics and History*, Vol 52, no. 1 (2006) 74-75.
- McMahon, R., J., *The Limits of Empire. The United States and Southeast Asia Since World War II* (New York: Columbia 1999).
- Meek, H., van, 'Nieuw-Guinea als utopie. Nederlandse kolonisatieplannen 1920-1940,' in: *Tijdschrift voor Geschiedenis*, (2009) vol. 122, nr. 3, 348-361.
- Meijer, C., *Jan de Quay (1901-1985) Een biografie* (Amsterdam: Boom 2014).
- Meijer, H., 'Het uitverkoren land'. De lotgevallen van de Indo Europese kolonisten op Nieuw-Guinea (1949-1962)', in: *Tijdschrift voor Geschiedenis* 112 (1999) 376 – 377.
- Meijer, H., *Den Haag – Djakarta. De Nederlands-Indonesische betrekkingen 1950-1962* (Utrecht: Het Spectrum 1994).
- Meijer, H., 'Een hinderlijke formaliteit. Nederland, Indonesië en de volksraadpleging op Nieuw-Guinea in de zomer van 1969,' in: Bob de Graaff e.a. (red.), *De Nederlandse buitenlandse politiek in de twintigste eeuw* (Amsterdam: Boom 2003).
- Meriwether, A., 'A Torrent Overrunning Everything': Africa and the Eisenhower Administration', in: Kathryn C. Statler en Andrew L. Johns (eds.) *The Eisenhower Administration, the Third World, and Globalization of the Cold War* (Lanham: Rowman & Littlefield Publishers 2006).
- Merriënboer, J., van, *Mansholt. Een biografie* (Amsterdam: Boom 2006).
- Michel, M., *Décolonisations et émergence du tiers monde* (Paris: Hachette Supérieure (1993) 2005 2e édition).
- Migani, G., 'L'Association des TOM au Marché Commun: histoire d'un accord européen entre cultures économiques différentes et idéaux politiques communs, 1955 – 1957", in: G. Bossuat, M-T Bitsch (eds), *L'Europe Unie et l'Afrique. De l'Idée d'Eurafrique à la Convention de Lome I* (Bruxelles, Bruylant 2005), pp. 233-252.
- Moor, A., de, 'Aan de Amerikanen overgeleverd. Nederland, de Verenigde Staten en de oorlog in Korea 1950-1953'. In: J. Hoffenaar en G. Teitler (red.), *De Koude Oorlog. Maatschappij en Krijgsmacht in de jaren '50* (Den Haag: Sdu Uitgeverij 1992).
- Mosley, L., *Dulles. A Biography of Eleanor, Allan and John Foster Dulles and their Family Network* (New York 1978).
- Moussa, P., *Les chances économiques de la communauté Franco-Africaine. Que coûte, que rapporte à la France sa présence outre-mer?* (Paris: Librairie Armand Colin 1957).
- Nijenhuis, H., 'De Nederlandse tactiek in de onderhandelingen over een Europese politieke unie (1960-1962): Nee tegen De Gaulle!', in: *Internationale Spectator*, XLI, nr 1, januari 1987.

- Oerle, J.E.C.M., van, 'Nieuw-Guinea van kwesties tot kwestie – augustus 1948 tot augustus 1949', zelf uitgegeven opstel.
- Ooms, W. M., 'Geheime Sovjetsteun in Nieuw-Guinea,' in: *Marineblad* (augustus 2012).
- Oostindie, G., en Schulte Nordholt, H., 'Nederland en zijn koloniale verleden. Moeizame overgang van dekolonisatie naar buitenlands beleid', in: *Internationale Spectator* jaargang 60, nr. 11 (november 2006).
- Pach Chester J., 'Introduction,' in: Kathryn C. Statler and Andrew L. Johns (eds.) *The Eisenhower Administration, the Third World, and the Globalization of the Cold War* (Lanham: Rowan & Littlefield Publishers 2006).
- Parker, J., 'Cold War II: The Eisenhower Administration, the Bandung Conference, and the Reperiodization of the Postwar Era', in: *Diplomatic History*, Vol. 30 no. 5 (November 2006).
- Pas, N., *Aan de wieg van het Nieuwe Nederland. Nederland en de Algerijnse oorlog 1954-1962* (Amsterdam: Wereldbibliotheek 2008).
- Pas, N., *Les Pays-Bas et la Guerre d'Algérie* (Alger: Barzakh 2013).
- Paxton, R.O., and Wahl, N., (eds.), *De Gaulle and the United States. A Centennial Reappraisal* (Oxford USA: Berg 1994).
- Pearce, R.D., *The Turning Point in Africa: British Colonial Policy, 1938-1948* (London: Cass 1982).
- Penders C.L.M., and Sundhassen, U., *Nasution. A Political Biography* (St. Lucia: University of Queensland Press 1985).
- Penders, C.L.M., *The West New Guinea Debacle. Dutch Decolonization and Indonesia 1945-1962* (Honolulu: University of Hawaii Press 2002).
- Philpott, D., *Revolutions in Sovereignty. How Ideas Shaped Modern International Relations* (Princeton: Princeton University Press 2001).
- Pijpers, A.E., 'Dekolonisatie, compensatiedrang en de normalisering van de Nederlandse buitenlandse politiek,' in: *Internationale Spectator*, februari 1991 xlv-2, p. 62-64.
- Pinsker, R., 'Drawing a line in the Taiwan Strait: 'Strategic Ambiguity' and its discontents', in: *Australian Journal of International Affairs*, vol. 57, issue 2 (2003) 353-368.
- Plas, M., van der, *Luns: 'Ik herinner mij'. Vrijmoedige herinneringen van Mr. J.M.A.H. Luns zoals verteld aan Michel van der Plas* (Leiden: A.W.Sijthoff 1971).
- Poelgeest, L., van, *Japanse besognes. Nederland en Japan 1945-1975* (Den Haag: Sdu Uitgevers 1999).
- Prados, J., 'Assessing Dien Bien Phu,' in: Lawrence M.A., and Logevall, F., *The First Vietnam War. Colonial Conflict and Cold War Crisis* (Harvard 2007).
- Prados, J., *The keepers of the Keys: A History of the National Security Council from Truman to Bush* (New York 1991).
- Prashad, V., *The Darker Nations. A People's History of the Third World* (New York: The New Press 2007).
- Price, R., *A Concise History of France* (Cambridge: Cambridge University Press 1999).
- Purwanto, Ambang, 'Economic decolonization and the rise of Indonesian military business,' in: J. Thomas Lindblad and Peter Post (eds.), *Indonesian economic decolonization in regional and international perspective* (Leiden: KITLV Press 2009).
- Raben, R., 'Het geweld van de Bersiap,' in: *Historisch Nieuwsblad* september 2011, nr. 7, 41-46.
- Raben, R., 'Postkoloniaal Nederland,' in: *Internationale Spectator* juli / augustus 2000 LIV nr. 7/8, 359-364.
- Rioux J-P., (ed.), *La Guerre d'Algérie et les Français* (Fayard 1990).
- Roadnight, A., *United States Policy Towards Indonesia in the Truman and Eisenhower Years* (New York: Palgrave Macmillan 2002)
- Robinson, R., 'Andrew Cohen and the Transfer of Power in Tropical Africa, 1940-1951', in: W.H. Morris-Jones and Georges Fisher (eds.) *Decolonization and After: The British and French experiences* (London: Cass, 1980).
- Röling, B.V.A., *Nieuw-Guinea als wereldprobleem* (Assen: Van Gorcum 1958).
- Rossem, M., van, *De Verenigde Staten in de Twintigste Eeuw* (Den Haag: Sdu Uitgevers 2001).
- Rusk, D., *As I Saw It* (New York: W.W. Norton & Company 1990).
- Sanders, D., *Losing an Empire, Finding a Role. British Foreign Policy since 1945* (Macmillan 1990).
- Sas, N.C.F., van, (red.) *De kracht van Nederland. Internationale positie en buitenlands beleid in historisch perspectief* (Haarlem: H.J.W. Brecht 1991).
- Schlesinger, A.M., *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House* (Houghton Mifflin 1965).
- Scholten, W., *Mooie Barend. Biografie van B.W. Biesheuvel 1920-2001* (Amsterdam: Bert Bakker 2001).
- Segers, M., *De Europese dagboeken van Max Kohnstam. Augustus 1953-september 1957* (Amsterdam: Boom 2008).
- Scott-Smith, G., *Networks of Empire. The US State Department's Foreign Leader Program in the Netherlands, France and Britain 1950-1970* (Bruxelles: P.I.E. Peter Lang 2008).

- Segers, M., *Reis naar het continent. Nederland en de Europese integratie, 1950 tot heden* (Amsterdam: Boom 2013).
- Segers, M., *Tussen verzoening en verval. De nationale standpuntbepaling van de Bondsrepubliek Duitsland gedurende de beraadslagingen en onderhandelingen over de verdragen van Rome* (Nijmegen: Segers 2006).
- Shipway, M., *Decolonization and its Impact. A Comparative Approach to the End of Colonial Empires* (Oxford 2008).
- Self, R., *British Foreign Policy and Defence Policy Since 1945. Challenges and dilemmas in a changing world* (London: Palgrave Macmillan 2010).
- Shepard, T., *The Invention of Decolonization. The Algerian War and the Making of France* (Ithaca: Cornell University Press 2006).
- Sicking, L., 'A Colonial Echo: France and the Colonial Dimension of the European Economic Community', in: *French Colonial History*, vol. 5, 2004, pp 207 – 228.
- Smith, S. C., 'Introduction', in: Simon C. Smith (ed.), *Reassessing Suez 1956: New Perspectives on the Crisis and its Aftermath* (Ashgate 2008).
- Smith, T., 'Patterns in the Transfer of Power: A Comparative Study of French and British Decolonization', in: Prosser Gifford and Wm. Roger Louis, *The Transfer of Power in Africa. Decolonization, 1940-1960* (Yale University 1982).
- Smith, T., *The French Stake in Algeria* (Ithaca and London 1978).
- Spruyt, H., *Ending Empire. Contested Sovereignty and Territorial Partition* (Cornell University Press London, Ithaca 2005).
- Statler K. C., and Johns A. L., (eds.) *The Eisenhower Administration, the Third World, and the Globalization of the Cold War* (Lanham: Rowan & Littlefield Publishers 2006).
- Steen, P., van der, *Cals. Koopman in verwachtingen 1914-1971* (Uitgeverij Balans 2004).
- Stengers, J., 'Precipitous Decolonization: The Case of The Belgian Congo', in: Prosser Gifford and WM. Roger Louis (eds.) *The Transfer of Power in Africa. Decolonization 1940 - 1960* (Yale University Press).
- Stikker, D.U., *Memoires. Herinneringen uit de lange jaren waarin ik betrokken was bij de voortdurende wereldcrisis* (Nijgh & Van Ditmar Rotterdam – 's-Gravenhage 1966; 2<sup>e</sup> druk).
- Stockwell, A.J., 'British Decolonization: The Record and the Records', in: *Contemporary European History*, volume 15, nr 4 (2006).
- Stockwell, A.J., 'Imperialism and Nationalism in South-East Asia,' in: Brown and Roger Louis, *The Oxford History of the British Empire. Volume IV: The Twentieth Century* (Oxford 1999).
- Stol, B., 'De enige zekere bondgenoot. Nederland, Frankrijk en de zwanenzang van het Europese kolonialisme (1950-1962)', in: *Tijdschrift voor Geschiedenis*, jaargang 122, nr. 1 (2009).
- Stol, B., 'Het vodge van Dulles,' in: *Historisch Nieuwsblad* september 2012 (nr. 9), 34-36.
- Stol, B., 'Nieuw licht op Nederlands-Franse relatie: Myhte van de anti-these', in: *Internationale Spectator* jaargang 60 nr. 12, december 2006, 646 – 649.
- Stol, B., 'Trouwe Koloniale Bondgenoten. Nederland, België en de Europese dekolonisatie, 1945-1963', in: Duco Hellma, Rik Coolsaet en Bart Stol (red.) *Nederland-België. De Belgisch-Nederlandse betrekkingen vanaf 1940* (Amsterdam: Boom 2011).
- Stol, B., 'Lumumba moest geëlimineerd worden – België en VS medeverantwoordelijk voor politieke moord in Congo', in: *Historisch Nieuwsblad* nr. 6, juli/augustus 2009, 34 – 41.
- Stol, B., 'Vuile oorlog in Kenia', in: *Historisch Nieuwsblad* september 2012, nr. 9, 42-49.
- Tarling, N., *Britain and the West New Guinea Dispute 1949-1962* (New York: The Edwin Mellen Press 2008).
- Thomas, M., 'Defending a Lost Cause? France and the United States Vision of Imperial Rule in French North Africa, 1945-1956', in: *Diplomatic History*, vol. 26, no. 2 (spring 2002).
- Thomas, M., Moore, B., Butler, L.J., *Crises of Empire. Decolonization and Europe's Imperial States, 1918-1975* (London: Hodder Education 2008).
- Thomas, M., *The French North African Crisis. Colonial Breakdown and Anglo-French Relations, 1945-62* (Macmillan 2000).
- Thorpe, D.R., *Supermac. The Life of Harold Macmillan* (London: Pimlico 2011).
- Toye, R., *Churchill's Empire. The World that Made Him and the World He made* (London: Macmillan 2010).
- Trachtenberg, M., *A Constructed Peace. The Making of the European Settlement 1945-1963* (Princeton University Press 1999).
- Tuchman, B. W., *The March of Folley. From Troy to Vietnam* (New York: Ballantine Books 1984).
- Umetsu, H., 'Australia's Actions towards Accepting Indonesian Control of Netherlands New Guinea,' in: *The Journal of Pacific History*, Vol. 41, no. 1 (June 2001).
- Umetsu, H., 'Australia's Response to the West New Guinea Dispute, 1952-53', in: *The Journal of Pacific History*, Vol. 39, no. 1 (2004).

Umetsu, H., 'The Impact of Indonesia's Civil War and the US-Soviet Tug of War over Indonesia on Australia's Diplomacy towards West New Guinea', in: *The Journal of Pacific History*, vol. 40, no. 2 (September 2005).

Vaïsse, M., 'France and the Suez Crisis,' in: W. Roger Louis and Roger Owen, *Suez 1956. The Crisis and its Consequences* (Oxford: Clarendon Press 1989).

Vaïsse, M., 'La guerre perdue à l'ONU ?', in: Rioux J-P., (ed.), *La Guerre d'Algérie et les Français* (Fayard 1990).

Vaïsse, M., *La Grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969* (Fayard 1998).

Vaïsse, M., *La puissance ou l'influence? La France dans le monde depuis 1958* (Fayard 2009).

Vanthemsche, G., *Congo. De impact van de kolonie op België* (Tielt: Lannoo 2007).

Veer, P., van 't, 'De dekolonisatie en de Nederlandse buitenlandse politiek', in: *Nederlands buitenlandse politiek. Heden en verleden* (Baarn: In den Toren 1978) 64-64.

Vlasblom, D., *Papoea. Een geschiedenis* (Amsterdam 2004) 122.

Voorhoeve, J.J.C., *Peace Profits and Principles, A Study of Dutch Foreign Policy* (Leiden: Martinus Nijhoff 1985).

Vos, L., de, en Gerard, E., e.a., *Lumumba. De complotten? De moord* (Leuven : Davidsfonds 2004).

Wal, H., van de, *Een aanvechtbare en onzekere situatie. De Hervormde Kerk en Nieuw-Guinea 1949-1962* (Hilversum: Uitgeverij Verloren 2006).

Wal, S.L., van der, 'België en het Nederlands-Indisch conflict', in: *Bijdragen en Mededelingen Betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, deel 89, aflevering 3 (1974).

Wall, I. M., *France, The United States and the Algerian War* (Berkeley 2001).

Warner, G., 'Review Article: The United States and the Suez Crisis', in: *International Affairs* 67, 2 (1991) 314-317.

Wee, Thee Kian, 'Indonesianization. Economic aspects of decolonization in Indonesia in the 1950s,' in: J. Thomas Lindblad and Peter Post (eds.), *Indonesian economic decolonization in regional and international perspective* (Leiden: KITLV Press 2009).

Weiner, T., *Legacy of Ashes. The History of the CIA* (Penguin 2008).

Weinstein, F. B., *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence. From Sukarno to Soeharto* (New York: Cornell University 1976).

Wesseling, 'Indië verloren, rampspoed geboren. Nederland na de dekolonisatie,' in: H.L. Wesseling, *Indië verloren, rampspoed geboren en andere opstellen over de geschiedenis van de Europese expansie* (Amsterdam; derde druk 1995).

Wesseling, H. L., *Europa's koloniale eeuw. De koloniale rijken in de negentiende eeuw, 1815-1919* (Amsterdam: Bert Bakker 2003).

Wesseling, H.L., 'Naar een geschiedenis van de dekolonisatie', in: H.L. Wesseling, *Indië verloren, rampspoed geboren, en andere opstellen over de geschiedenis van de Europese expansie* (Amsterdam: Bert Bakker 1988; 1995) 258-264.

Wesseling, H.L., 'De Conferentie van Berlijn en de deling van Afrika', in: H.L. Wesseling, *Indië verloren, rampspoed geboren en andere opstellen over de geschiedenis van de Europese expansie* (Amsterdam; derde druk 1995).

Wesseling, H.L., *Frankrijk in oorlog, 1870-1962. De meest dramatische eeuw uit de Franse geschiedenis* (Amsterdam: Bert Bakker 2007).

Wesseling, H.L., 'De terugkeer van De Gaulle. Nederlandse reacties op,' in: Wesseling, H.L., *Oorlog lost nooit iets op. Opstellen over de Europese geschiedenis* (Amsterdam: Bert Bakker 1993).

Westad, O. A., *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of Our Times* (Cambridge: Cambridge University Press 2007).

Wiebes C., en Zeeman, B., 'Nederland en het Manhattan-project. De geheime thorium-overeenkomst uit 1945', in: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, Deel 106, aflevering 3 (1991) 394-420.

Witte, E., en Craeybeckx, J., Meynen, A., *Politieke geschiedenis van België van 1830 tot heden* (Antwerpen: Standaard Uitgeverij 2005).

Witte, L., de, *The Assassination of Lumumba* (Verso 2001).

Woltjer, J. J., *Recent Verleden. Nederland in de Twintigste Eeuw* (Amsterdam: Balans 2005).

Zeilig, L., *Patrice Lumumba. Africa's Lost Leader* (London: Haus Publishing 2008) 56-57; Patrice Lumumba, *Congo, My Country* (New York: Frederick A. Praeger 1962).

Zijlstra, J., *Per slot van rekening. Memoires* (Amsterdam: Contact 1992).

Zwanenberg, R.M.A. van, 'Kenya's Primitieve Colonial Capitalism: The Economic Weakness of Kenya's Settler's up to 1940', in: *Canadian Journal of African Historical Studies* Vol. 9, no. 2 (1975).