

Een liberaal autocraat, gouverneur-generaal mr. J. P. graaf van Limburg Stirum (1916-1921)

E. B. LOCHER-SCHOLTEN

INLEIDING

Weinig gouverneurs-generaal zijn zo omstrede(n) als Van Limburg Stirum. Deze landvoogd zou de handelsrelaties tussen moederland en kolonie verwaarloosd-, in zijn streven naar staatkundige hervorming staatsrechtelijke grenzen overschreden-, het nationalisme teveel de vrije hand gelaten- en de Indische begroting van desastreuze tekorten voorzien hebben. Zijn opvolger, mr. D. Fock, mocht zijn fouten herstellen¹. Door anderen is hij geprezen als visionair gouverneur-generaal, groot staatsman vol plichtsbetrachting en rechtvaardig ten opzichte van de Indonesische bevolking, een laatste ethicus op de Buitenzorgse troon². De gematigd-nationalistische vereniging Boedi Oetomo waardeerde hem in 1921 om zijn wijze leiding en voortvarende arbeid voor de ontwikkeling van de bevolking³. Dit artikel, dat vooral steunt op gegevens uit zijn particulier archief, gedrukt bronnenmateriaal en het statisch archief van het vroegere ministerie van overzeese gebiedsdelen (het koloniaal archief) in Den Haag, is een poging tot een hernieuwde beeldvorming van hem en de, omstrede(n), ethische richting in de koloniale politiek⁴. Om een eenzijdige opvatting van ethische politiek als welvaartsbeleid te doorbreken, werden zoveel mogelijk onderdelen van zijn bestuursvoering in dit onderzoek betrokken.

1. R. C. Kwantes, ed., *De ontwikkeling van de nationalistische beweging in Nederlandsch-Indië* (3 dln., Groningen, 1975, 1978-) I, 487; J. E. Stokvis, 'Van Limburg Stirum', *Indonesië*, II (1948) 33 vlg.; P. Creutzberg, ed., *Het economisch beleid in Nederlandsch-Indië. Capita Selecta* (3 dln., Groningen, 1972-75) III, 341, 1083.

2. Stokvis, 'Van Limburg Stirum', 38; D. M. G. Koch, 'Mr. Jean Paul graaf van Limburg Stirum' in *Batig Slot. Figuren uit het oude Indië* (Amsterdam, 1960) 18-26; R. van Niel, *The Emergence of the Modern Indonesian Elite* (2e dr., Den Haag, 1970) 174 en 186. Dit werk behoort met de artikelen van Stokvis en Koch tot de weinige literatuur over deze gouverneur-generaal.

3. Kwantes, *Nationalistische beweging*, I, 389.

4. Over de ethische politiek en de verschillende opvattingen rond dit begrip hoop ik binnenkort een artikel te publiceren.

BENOEMD

De vrijzinnig-democraat mr. Th. B. Pleyte, minister van koloniën in het extra-parlementaire kabinet Cort van der Linden, had in 1915 zijn samenwerking met gouverneur-generaal W. A. F. Idenburg graag voortgezet tot na de oorlog. Deze kende immers de invloed van China, Japan en het met Duitsland verbonden Turkse kalifaat op de Chinese, Japanse en mohammedaans-Indonesische bevolkingsgroepen in de kolonie. Maar Idenburg zelf achtte aanvoer van nieuwe energie gewenst⁵. Hij had ook het nodige meegemaakt: uitbreiding van overheidszorg op tal van gebieden, opbloei van de export, opkomst van het nationalisme, handhaving der neutraliteit. En er bleek genoeg belangstelling voor zijn ambt: van oud-gouverneur-generaal J. B. van Heutsz, van oud-minister van koloniën mr. D. Fock, en van mr. C. Th. van Deventer⁶. Diens overlijden op 27 september 1915 verhinderde een hoogst waarschijnlijke benoeming⁷.

Het gouverneur-generaatschap viel echter toe aan een buitenstaander, de tweeënveertig-jarige diplomaat mr. J. P. graaf van Limburg Stirum, die Indië alleen kende van een reis in 1913 en voorzover het in Nederlands buitenlandse politiek een rol had gespeeld⁸. In 1873 te Zwolle geboren als tweede zoon in een oud-adellijke Gelderse familie was hij na zijn gymnasiumtijd in Zutphen in 1890 rechten gaan studeren in Leiden. Zijn twee broers zouden aan de KMA te Breda de militaire familietraditie voortzetten. Van Stirums proefschrift uit 1896 *Iets over volkenrechtelijke interventie* verraadde een pragmatische aanpak. Zijns inziens bestond geen recht van interventie, maar nood brak wet; zij was geoorloofd 'in de verhouding der beschaafde volken tegenover Muzulmansche volkeren' en

5. Nota van Pleyte voor de ministerraad, 23-9-1915, collectie Pleyte, Algemeen Rijksarchief (ARA) in Den Haag, map 4.

6. Over Van Heutsz: zie Colijn aan Van Limburg Stirum (vLS), 11-12-1917, collectie vLS in ARA, map 49. Over Fock: Fock aan Pleyte, 21-10-1915, coll. Pleyte, map 4. Over Van Deventer: H. T. Colenbrander en J. E. Stokvis, *Leven en arbeid van mr. C. Th. van Deventer* (3 dln., Amsterdam, 1917) I, 412 vlg. Een in de collectie Pleyte, map 4 aangetroffen uitnodiging aan het lid van de Raad van Indië, jhr. mr. A. C. D. de Graeff is nooit verstuurd, zoals blijkt uit diens reactie op de benoeming van Van Stirum (noot 15) en een aantekening op een brief van Pleyte aan vLS, 21-2-1916, coll. vLS, map 6. Naar uit vergelijking van de twee uitnodigingen, aan Van Stirum en De Graeff, blijkt, heeft de internationale ervaring van de eerste de doorslag gegeven.

7. Zie noot 5.

8. Over zijn jeugd is weinig te vinden. De openheid hierover is van post-Freudiaanse datum. In overeenstemming met de opvatting over de privacy van het eigen gevoelsleven en uit respect voor dat van anderen, die kenmerkend was voor de generatie van zijn rang en stand, werden op zijn verzoek na zijn dood in april 1948 zijn persoonlijke brieven vernietigd. Zijn collectie in het ARA is nagekeken door A. C. D. de Graeff. Voor biografische gegevens zie verder: *Nederlands Adelsboek, 1943-1948*, XLI (Den Haag, 1948) 390; *Persoonlijkheden in het Koninkrijk der Nederlanden in woord en beeld* (Amsterdam, 1938) 932; W. F. Prins, 'Die Grafen van Limburg Stirum' in W. Wedekind, e.a., *Die Grafen van Limburg Stirum. Einleitung und abschliessender Band der Geschichte der Grafen van Limburg Stirum und ihrer direkten Vorfahren* (Assen, 1976) 264-71.

wanneer arbitrage mislukt was⁹. Het vlot geschreven werkje is voornamelijk van belang als teken van schrijvers belangstelling voor de internationale verhoudingen. Op drieëntwintig-jarige leeftijd afgestudeerd, gepromoveerd en getrouwd met jonkvrouwe Catharina Maria Rolina van Sminia kon hij aan het ministerie van buitenlandse zaken zijn (snelle) carrière beginnen.

Deze speelde zich hoofdzakelijk af op het knooppunt van Nederlands internationale betrekkingen, Den Haag¹⁰. In 1902 werd hij chef van het kabinet van de minister. Zijn ervaring te velde zou zich vóór 1916 beperken tot anderhalfjaar in Rome (1900-02), anderhalfjaar in Konstantinopel (1906-08) en een negen maanden durende waarneming van het gezantschap in Peking in 1913. In het post-revolutionaire China kwam hij in aanraking met de Japanse dreiging en de ontwikkelingen in de Pacific. In maart 1914 werd hij gezant te Stockholm, waar hij na het uitbreken van de oorlog betrokken raakte bij het overleg der neutralen over een gemeenschappelijk protest tegen de handelsbelemmering door oorlogvoerenden¹¹.

Hier ontving hij op 12 oktober 1915 een telegrafische uitnodiging van Pleyte voor het gouverneur-generaalschap over Nederlands-Indië, enkele dagen later gevolgd door diens schriftelijke toelichting:

Wij verlangen naar Indië te zenden iemand in de kracht van het leven, van werkkraft, van durf, van initiatief, die Nederlands verhouding tot China, Japan en Turkije kent, doorziet waarop de politiek van die landen is gericht, die suaviter in modo, fortiter in re zal laten gevoelen, dat wij een open deur hebben, maar baas willen blijven in eigen huis. Dien man zien wij in U¹².

Hij zou de kolonie dienen te besturen volgens liberale beginselen, dat wil zeggen, in het belang van het land zelf, zonder belemmering van het evolutieproces, zonder opgedrongen kerstening, met handhaving van vrijheid van denken en gedachte-uiting, onder verheffing der volkswelvaart en bevordering van de saamhorigheid tussen moederland en koloniën door volksofvoeding en tolerantie. Van Stirum telegrafeerde terug, dat dit programma zijn volledige en warme sympathie had, maar dat hij zich niet voor een benoeming bij een politieke partij wenste aan te sluiten¹³. Dat bleek onnodig. Op 29 oktober 1915 werd het bericht van zijn aanstaand gouverneur-generaalschap vrijgegeven¹⁴.

9. J. P. van Limburg Stirum, *Iets over volkenrechtelijke interventie* (Leiden, 1896) 84, 85.

10. Zie *Stamboek van het ministerie van buitenlandse zaken*, aldaar.

11. C. Smit, ed., *Bescheiden betreffende de buitenlandse politiek van Nederland (1848-1919). Derde periode 1899-1919* (RGP, grote serie CIX; Den Haag, 1962-74) *passim*.

12. Pleyte aan vLS, 13-10-1915, afschrift, coll. Pleyte, map 4.

13. VLS aan Pleyte, z.d., *ibidem*.

14. Aantekening van Pleyte, *ibidem*.

Oud-algemeen secretaris en lid van de Raad van Indië jhr. mr. A. C. D. de Graeff, clubgenoot en correspondentievriend van Van Limburg Stirum, toonde zich persoonlijk en voor het land verheugd over zijn komst. Hem kennende raadt hij hem echter (tot tweemaal toe):

doch vooral kalm aan in het begin. Wil niet aanstonds wereldhervormer zijn, doch zie den loop van zaken eerst wat aan¹⁵.

De Nederlands-Indische pers daarentegen reageerde pijnlijk verrast¹⁶. 'Misdadig' noemde een der meest rechtse bladen, het *Nieuws van den Dag voor Nederlandsch Indië* de komst van een buitenstaander. De aanwezigheid van diplomatieke kennis in Indië zelf was reeds eerder in de Europese pers bepleit, maar het binnenlands beleid zagen enkele bladen nu liever opgedragen aan een luitenant-gouverneur-generaal. Meer gematigde kranten zoals *De Java-bode* op dat moment, onthielden zich van oordeel of juichten de benoeming van een man van liberale principes toe.

Van Limburg Stirum ging echter in maart 1916 niet geheel met lege handen in Tandjong Priok van boord. Basis voor de vereiste samenwerking tussen gouverneur-generaal en minister was, afgezien van de officiële instructie en besprekingen op het ministerie, een in mei 1915 door Van Deventer als eigen beleidsvoornemen geschreven nota, neerslag van de 'ethische richting' anno 1915¹⁷. Over diens ideeën was de adem van de oorlog gegaan. Hij zag het als de taak van het moederland 'land en volk (van Indië) duurzaam aan Nederland te verbinden', zodat het zich in geval van een volgende oorlog niet van het moederland zou laten scheiden¹⁸. Verbetering van volksopvoeding, volkswelvaart, rechtszekerheid, geleidelijke toekenning van medezeggenschap in het bestuur ongeacht ras, deugdelijke defensie en gezonde financiën zouden de Indonesische volken ook naar die associatie doen haken. Van Limburg Stirum legde in zijn 'troonrede' op 23 maart 1916 eveneens nadruk op de thema's associatie en defensie¹⁹.

Voorgelicht door Idenburg en gesteund door zijn topambtenaren, de algemene secretarie en De Graeff, die ministeriële brieven van richtinggevend commentaar voorzag²⁰, toog Van Limburg Stirum aan het werk. 'Men raakt zoo intens geïnte-

15. De Graeff aan vLS, 31-10-1915, coll. de Graeff, particulier bezit. Zie ook *idem*, 28-12-1915, *ibidem*.

16. Persoverzicht in de *Indische Gids*, XXXVIII (1916) I, 46 vlg.

17. Zie noot 12. Pleyte schreef hierin, dat de blauwdruk van Van Deventer als leidraad voor een gezamenlijk beleid zou dienen. De nota werd in december 1915 postuum gepubliceerd in *De Gids* onder de titel 'Indië na den oorlog' en opgenomen in Colenbrander, *Leven en arbeid*, II, 424-44. Voor het ontstaan ervan zie *ibidem*, I, 412.

18. *Ibidem*, II, 424.

19. *Indische Gids* (1916) I, 772-74.

20. Onder andere Pleyte aan vLS, 21-2-1916, coll. vLS, map 6.

resseerd in alles wat hier te doen valt...'²¹, schreef hij Pleyte na twee maanden, tegelijkertijd klagend over gebrek aan geld en gebrek aan mensen. In zijn Indische omgeving voelde hij zich minder thuis. Het Buitenzorgse paleis vonden zijn vrouw en hij hol en ongezellig. Met de meubels zou men 'in een pension te Ellecom ternauwernood genoeg... nemen'²². Bovendien leed hij, zelf gereserveerd van karakter²³, onder een geestelijk isolement, gevolg ook van zijn oppositie in een koloniale maatschappij en van het beperkte contact met het oorlogvoerende Europa. In augustus 1917 zou hij aan Idenburg schrijven:

Na jarenlang geleefd te hebben temidden van en in gestadigen omgang met ambtgenooten, die belangstelden in dezelfde zaken en met wie men voortdurend daarover van gedachten wisselde, een sterke prikkel tot nadenken *ook* over de denkbeelden van anderen, kan ik mij bij de eenzaamheid van dit bestaan bij tijden zeer verloren voelen. Briefwisseling staat nagenoeg stil. Europeesche dagbladen en tijdschriften komen, als zij niet verloren gaan, bij zulke massa's tegelijk, dat men lust en tijd tot aandachtig lezen mist. Men ontvangt wel veel mensen, maar het zijn allen ambtenaren, van wie, het zij met volle waardeering hunner bekwaamheden gezegd, weinig inspiratie uitgaat. Kortom, de geestelijke afzondering is nagenoeg volkomen²⁴.

Dit isolement zou in zijn latere bestuursjaren door de aanwakkerende kritiek van ondernemerszijde op zijn staatkundig en economisch beleid, door afkeer in de kring van het binnenlands bestuur van zijn tolerante houding jegens het nationalisme, door felle actie van de nationalistische partijen en het vertrek van enkelen van zijn meest gewaardeerde adviseurs, ook bestuurlijke en politieke vormen aannemen.

'BAAS IN EIGEN HUIS'

Zoals blijkt uit de persoonlijke correspondentie van Van Stirum met zijn ministers (Pleyte, Idenburg en vanaf november 1919 S. de Graaff), ging zijn eerste en blijvende zorg uit naar de defensie, van oudsher een van de vaagste onderdelen

21. VLS aan Pleyte, 20-5-1916, coll. Pleyte, map 5.

22. VLS aan Idenburg, 10-10-1916, coll. Idenburg, Documentatie-centrum voor het Nederlands protestantisme, Vrije Universiteit te Amsterdam. Van Limburg Stirum zou het paleis gedeeltelijk uit eigen beurs opnieuw inrichten en laten stofferen, zie S. L. van der Wal, ed., *Herinneringen van Jhr. mr. B. C. de Jonge* (Utrecht, 1968) 93.

23. Ernst Heldring zou Van Stirum in 1928 typeren als 'niets geen man voor den omgang met Jan en alleman. Hoog in de wapens en eenigszins gewild eenzelve!'. Evenals de Britse gezant in Nederland in 1914 zou Heldring bovendien zijn snel oordeel en de invloed van zijn sym- en antipathien noemen. Zie Joh. de Vries, ed., *Herinneringen en dagboek van Ernst Heldring 1871-1945* (3 dln., Utrecht, 1970) II, 761 en Smit, *Bescheiden*, RGP, grote serie CXXVIII, 367.

24. VLS aan Idenburg, 10-8-1917, coll. Idenburg.

van de koloniale politiek. Door de ligging in Englands imperiale zone en de neutraliteitspolitiek van het moederland had men altijd onder de Britse paraplu kunnen schuil gaan²⁵. Pas sinds de Russisch-Japanse oorlog van 1904 was dit beleids-onderdeel meer in de officiële belangstelling komen te staan. Maar een concrete wetgeving inzake de voor de archipel vereiste vlootbouw was tot in 1914 afgestuit op meningsverschillen over het type vloot (een van licht en wendbaar materieel of een bestaande uit zware slagschepen) en over de verdeling der kosten tussen Nederland en Indië. Wel was in 1915 besloten tot de bouw van twee kruisers en vier duikboten, maar ook dit teruggeschroefde programma bleek bij gebrek aan materialen weldra te ambitieus²⁶.

In Indië had de geslaagde handhaving van de neutraliteit de angst voor Japan intussen niet weggenomen. Daarvoor toonde het zich een te eigenzinnig bondgenoot van Engeland en klonken de verklaringen van welgezindheid jegens de archipel te nadrukkelijk²⁷. Van Limburg Stirum was er reeds in Peking van overtuigd geraakt dat Japan een niet verdedigd Indië zou inpalmen²⁸ en toonde zich een maand na zijn intrede in die mening gesterkt. Zonder defensie, 'onze moeilijkste en duurste plicht', zou de politiek ten behoeve van de Indonesiër wel eens tevergeefs kunnen zijn²⁹. In de nazomer van 1916 herhaalde hij zijn grote zorg voor Japan tot driemaal toe. Op de huidige economische expansie, zoals opkoop van particuliere landerijen, zou een politieke volgen. Men lette slechts op het Japanse defensiebudget³⁰.

Ter verdediging van de Buitengewesten en vooral ter voorkoming van een economische blokkade van Java achtte ook hij een vloot essentieel. Daarom verzette hij zich met Pleyte en Idenburg tegen de voorstellen van Van Heutsz en diens schoonzoon majoor C. van der Weyden, die - nu de vlootbouw stil lag - het leger zeer sterk wilden uitbreiden. Het stuitte bij de gouverneur-generaal vooral op financiële bezwaren³¹. Eind 1919 schreef hij nog eens:

Wij gaan naar mijn vaste overtuiging onafwendbaar een oorlog in deze wateren van het Vere Oosten tegemoet, de vraag is slechts hoeveel jaren ons daarvan nog scheiden³².

25. P. J. A. Idenburg, 'Het Nederlandse antwoord op het Indonesisch nationalisme' in H. Baudet en I. J. Brugmans, *Balans van beleid. Terugblik op de laatste halve eeuw van Nederlansch-Indië* (Assen, 1961) 124-26.

26. G. Puchinger, *Colijn en het einde van de coalitie, I, De geschiedenis van de kabinetsformaties 1918-1924* (Kampen, 1969) 313-24.

27. J. C. Witte, *J. B. van Heutz, leven en legende* (Bussum, 1976) 108.

28. Smit, *Bescheiden*, RGP, CIX, 367.

29. VLS aan Pleyte, 20-4-1916, coll. Pleyte, map 5.

30. *Ibidem*, 6-8-1916, augustus 1916, 2-9-1916.

31. VLS aan Idenburg, 10-10-1916, coll. Idenburg. Zie voor het voorstel Van der Weijden-Van Heutsz: J. van der Weijden, *Weerplicht voor Inlanders en de samenstelling van de weermacht in Nederlansch-Indië*' (Amsterdam, 1916).

32. VLS aan De Graaff, 29-12-1919, coll. vLS, map 9.

Al achtte hij het weinig waarschijnlijk, dat Indië daar dan buiten zou blijven, een eerste voorwaarde voor strenge neutraliteitshandhaving was: de marine.

Van Limburg Stirum was echter geen onverdeeld voorstander van verhoging van de defensie-uitgaven. In 1917 schreef hij Pleyte de geraamde kosten voor leger en politie op de, zijns inziens 'ontoonbare', begroting voor 1918 ergerlijk hoog te vinden³³. Wel verdedigde hij eind december 1918 tegenover de nieuwe minister Idenburg de sterke groei van het defensie-budget, maar dat was dan ook een politiek noodzakelijke inhaalmanoeuvre³⁴. Om de ontevredenheid in legerkringen weg te nemen had hij in de woelige novembermaand van 1918 een verbeterde voedingsregeling en nieuwe kazernebouw toegezegd. In 1919 was hij het echter met Idenburg eens, dat de miljoenen, nodig voor de verhoging van onderwijzerssalaries, de burgerlijke gezondheidsdienst en de vlootbouw, gevonden moesten worden door in de uitgaven voor het leger te schrappen. Dat moest dan slechts als politiemacht ter handhaving van de inwendige rust en orde optreden³⁵. Blijkbaar stond voor hem niet alleen de noodzaak, maar ook het slagen van het vlootplan vast. Onder invloed van de oorlog had hij overigens zijn oorspronkelijke voorkeur voor een artillerievloot ingeruild voor een vloot van licht en wendbaar materieel³⁶.

Ook zijn ministers Pleyte, Idenburg en De Graaff waren van die noodzaak overtuigd³⁷. Dat de gouverneur-generaal desondanks een roepende in de woestijn bleef lag niet aan hen. Gebrek aan materialen legde de vlootbouw na augustus 1916 vrijwel stil. Volkenbond en vlootoverleg leken na de oorlog een toch al weinig populaire bewapening overbodig te maken en in november 1923 strandde de vlootwet op het nippertje op afkeer van de Tweede Kamer van het bezuinigingsbeleid van de nieuwe minister van financiën H. Colijn, die desondanks de vlootbouw wilde doorzetten³⁸.

Al had het Nederlandsch-Indische Leger onder Van Heutsz in de buitengewesten haar binnenlandse taak, de ordehandhaving, niet zonder succes vervuld, voor zijn tweede, nu meer actuele opdracht: de verdediging tegen een aanval van buiten, was het gezien de structuur van de archipel, minder toegerust. Maar ondanks de secundaire rol van het leger in de landsverdediging was de samenstelling ervan in deze jaren een vraagstuk van de eerste (politieke) orde. Ter versterking van het staande leger bestond in regeringskring bij het uitbreken van de oorlog

33. VLS aan Pleyte, 14-6-1917, coll. Pleyte, map 6.

34. VLS aan Idenburg, 20-12-1918, coll. Idenburg.

35. VLS aan Idenburg, 2-4-1919, 22-5-1919, 23-7-1919, *Ibidem*.

36. Smit, Bescheiden, RGP, CXXVIII, 367; VLS aan Pleyte, 17-5-1917, coll. Pleyte, map 6.

37. Pleyte aan vLS, 25-2-1917; Idenburg aan vLS, 16-7-1919; De Graaff aan vLS, 12-3-1920, coll. vLS, mappen 7, 9 en 10.

38. Puchinger, Colijn, 328-462.

sympathie voor het denkbeeld van invoering van een algemene dienstplicht voor Europeanen en Indonesiërs (ontwikkelde Javanen en Menadonezen). Met toestemming van Pleyte was het onderwerp voor meningspeiling in de Indonesische pers ter sprake gebracht³⁹. De reacties liepen uiteen: van totale afwijzing tot aanvaarding op voorwaarde van het krijgen van staatkundige rechten. Het defensievraagstuk was in de zomer van 1916 aanleiding tot verhoogde politieke activiteit van Europeanen en Indonesiërs in het comité 'Indië Weerbaar' en zou het Indisch/Indonesisch zelfbewustzijn stimuleren.

Zich aansluitend bij Van Deventer, Pleyte, Idenburg en Van Heutsz had Van Limburg Stirum reeds in mei 1916 zijn volledige sympathie voor een algemene dienstplicht voor Europeanen en Indonesiërs kenbaar gemaakt en zijn medewerking aan de snelle invoering van 'this most desirable reform' toegezegd⁴⁰. Voor Pleytes plannen voor een vrijwillige inheemse militie wenste hij echter geen verantwoordelijkheid te dragen, omdat hij daarvan een te geringe opkomst verwachtte. Zijn bitse opmerking 'Blijft gij bij Uwen zienswijzen, dan kunt ge die gelden zelf uittrekken' was een felle dissonant in een overigens harmonieuze correspondentie⁴¹.

De inheemse militieplicht liet echter op zich wachten. Na de vereiste wijziging van artikel 113 van het regeringsreglement werd in 1918 alleen die voor Europeanen ingevoerd. Volgens een belofte van Pleyte aan de in 1917 naar Nederland gekomen delegatie van 'Indië Weerbaar' zou over het wetsontwerp voor de instelling van een inheemse militieplicht eerst de Volksraad worden gehoord⁴². Van Limburg Stirum had eind 1918 bij het indienen van het voorstel aldaar nog goede hoop, dat deze raad positief zou reageren. Wel wist hij dat van het eerdere (gematigde) enthousiasme in Indonesische kring door beter inzicht in de zwaarte van de last, twijfel aan de effectiviteit ervan en vooral door een onder marxistisch-nationalistische invloed sterk toegenomen afkeer van de 'kapitalistische overheersers' weinig over was⁴³. Met het oog op die oppositie had hij dan ook zijn eigen voorkeur voor een militie van ontwikkelde Indonesiërs prijs gegeven⁴⁴. Maar zijn optimisme bleek ongegrond. In januari 1920 aanvaardde de Volksraad alleen het principe van het regeringsvoorstel, het voorontwerp zelf echter werd per motie met vrijwel algemene stemmen weggepromoveerd naar een commissie die het totale defensievraagstuk evenals de financiering ervan zou onderzoeken. De

39. S. L. van der Wal, ed., *De opkomst van de nationalistische beweging in Nederlands-Indië* (Groningen, 1967) 459, 473.

40. *Ibidem*, 460.

41. VLS aan Pleyte, 30-5-1917, 29-7/2-8-1917, 6-12-1917, coll. Pleyte, map 6.

42. S. L. van der Wal, ed., *De Volksraad en de staatkundige ontwikkeling van Nederlands-Indië* (2 dln., Groningen, 1964-66) II, 579.

43. VLS aan Idenburg, 1-12-1918, coll. Idenburg; Kwantes, *Nationalistische beweging*, I, 94.

44. VLS aan Idenburg, 22-3-1919, coll. Idenburg.

kosten werden te hoog, de persoonlijke verplichtingen voor de Indonesiër te zwaar, de voorbereiding niet grondig genoeg geacht⁴⁵. Van Limburg Stirum gaf echter tegenover de diep teleurgestelde legercommandant H.C. van Rietschoten geen blijk van enige deceptie. Hij achtte de motie niet onredelijk, het kon zijn voordeel hebben dat in Indië in plaats van Nederland een defensieplan werd uitgewerkt⁴⁶.

Van het eerste uitstel kwam echter (tot 1941) afstel⁴⁷. Evenals Colijn in 1917 had minister De Graaf f in 1920 de politieke wenselijkheid van een inheemse militie betwijfeld⁴⁸. G. G. Fock liet het ontwerp in juni 1923 na stakingen onder het Indonesische tram- en spoorwegpersoneel een maand eerder een zachte dood sterven door aan de legercommandant te laten weten van de invoering voorshands af te zien. Een formele mededeling van de Volksraad hierover achtte hij niet wenselijk. Op eventuele vragen uit die raad ware te antwoorden, 'dat er vele bezwaren, vooral ook financiële' aan kleefden⁴⁹. Formulering en moment van dit besluit geven wel aan dat ook politieke factoren zwaar wogen.

Van Limburg Stirum heeft vrijwel tot aan het einde van zijn bewind de Japanse dreiging als realiteit ervaren⁵⁰. Daar de defensie alles te wensen overliet, voerde hij tevens de voor Indië gebruikelijke politiek van 'de niet-aanstoot-gevende glimlach' jegens de grote mogendheden: een open deur-beleid, export van grondstoffen en zorg voor rust en orde binnenslands. Over de doelstelling van binnenslandse rust ten behoeve van veilige grenzen heerste in het koloniale denken een 'communis opinio'. In de keuze der middelen hiertoe ging men uiteen: rust en orde kon of door een ontwikkelingsbeleid en tolerantie tegenover het Indonesisch nationalisme worden bereikt of door repressie. Van Limburg Stirum koos veelal voor het eerste. Zijn woorden tot de residenten van de buitengewesten in 1920 gesproken illustreren de samenhang tussen mild optreden, Nederlands militaire zwakte en zorg voor het buitenland. Hij drukte hun op het hart om ondanks alle fouten en feilen van de nationalistische beweging niet nodeloos hard op te treden. Dat zou blijvende repressie noodzakelijk maken. En hij voegde daaraan toe:

45. *Handelingen Volksraad*, 1919/1920, 2e gewone zitting, 731 vlg.

46. Van Rietschoten aan vLS, 16-1-1920 en vLS aan Van Rietschoten, concept, z.d., coll. vLS, map 22.

47. Zie noot 42.

48. Colijn aan vLS, 14-10-1916, coll. vLS, map 49; De Graaff aan vLS, 25-8-1920, coll. vLS, map 10.

49. Kwantes, *Nationalistische beweging*, I, 103.

50. Deze zienswijze deelde hij met vele anderen, zie de opmerkingen van Idenburg, De Graaff en hemzelf in Puchinger, *Colijn*, 402-03. Het blijkt ook uit de hoge prioriteit, die het kabinet Ruys de Beerenbrouck aan de vlootwet gaf.

Wij Nederlanders zullen de moeilijkheden, die Engeland in Engelsch-Indië doormaakte hier te lande moeten weten te vermijden. Engeland is machtig genoeg om een ieder het recht te ontzeggen zich met de zaken in de koloniën te bemoeien. Wij behoeven ons uiteraard niet door vrees voor het buitenland te laten leiden, doch het zal anderzijds aanbeveling verdienen de zaken te zien zoals zij zijn en daarom als kleinere natie bij onze politiek hier, ook met andere factoren rekening te houden dan met eigen inzicht alleen. Men zal daarom liefst aan het buitenland geen gelegenheid mogen laten tot gegronde aanmerkingen op de algemene richting van het regeeringsbeleid⁵¹.

Met zijn open deur-politiek trachtte hij vooral de VS als tegenwicht tegen Japan in de Pacific voor Indië te interesseren. In 1917 voorzag hij dat de VS uit de oorlog zouden komen als een militaire staat met een roepingsbesef voor een machtspositie in de Stille Oceaan. Indien de Amerikanen in Indië zouden investeren, achtte hij een krachtige steun van hun kant, ook militair, niet uitgesloten⁵².

Mede daarom steunde hij de verlegging van de Indische handel van Nederland naar de VS, een natuurlijk gevolg van de belemmerde vaart op Europa, waar de Amsterdamse directies veel moeite mee hadden⁵³. Ten behoeve van die open deur-politiek en om de export uitsluitend in eigen, Indische hand te houden, sloeg hij in februari en maart 1918 ook Nederlandse voorstellen af voor centralisering van de export via een Indische uitvoermaatschappij of een Indische tak van de 'Nederlandse overzee trustmaatschappij' (NOT)⁵⁴. Dat hij op 13 april en 2 mei 1918 zonder uitdrukkelijke toestemming van Pleyte, maar met diens medeweten, de export van tal van grondstoffen en voedingsmiddelen onder zijn controle stelde en de vergunning hiervoor bond aan een gelijkwaardige import⁵⁵, leek op een dichttrekken van die open deur. Van Stirum wilde hiermee echter de invoer van

51. *Ibidem*, 260.

52. VLS aan Idenburg, 10-8-1917, coll. Idenburg.

53. VLS aan Pleyte, 23-2-1918, 4-12-1918, coll. Pleyte, map 7; Creutzberg, *Ekonomisch beleid*, III, 331-35 en 341.

54. *Ibidem*, III, 331-36, 351-54 en vooral 1084. Het eerste voorstel, afkomstig van de kort tevoren gestarte Nederlandse Uitvoer Maatschappij, een semi-overheidsinstelling, was ingegeven door de vrees voor een te zelfstandig marktgedrag van Indië, los van Nederland. Het tweede was een gevolg van het verzoek van Pleyte voor medewerking van Indië aan de 'basic agreement' tussen de VS en Nederland, waarvan de uitvoering aan de sinds 1914 opererende Nederlandse overzee trustmaatschappij was opgedragen. Deze particuliere organisatie behartigde sinds november 1914 met steun van de Nederlandse regering de in- en uitvoer van Nederland bij de geallieerden. De gouverneur-generaal bleek bereid tot kredietverlening, zij het direkt, niet via een overzee trustmaatschappij. Indien een centralisatie onvermijdelijk was, dan in de vorm van een gouvernementsbureau. De inbeslagneming van een groot deel van de Nederlandse handelsvloot op 20 maart 1918 wijzigde de verhouding tussen Nederland en de VS echter zodanig, dat voor Pleyte de aanleiding tot centralisering van de export in Indië verviel (*Ibidem*, II, 338).

55. *Ibidem*, III, 352. Dat Pleyte in tegenstelling tot in de pers geuite vermoedens (II, 220) wist dat in Indië exportverboden werden overwogen, blijkt uit de Indische telegrammen, vermeld op II, 335 en II, 213. Zo ook III, 1083.

rijst, die door de schepenrekwisitie door de geallieerden van 20 maart ernstig bedreigd werd, veilig stellen. Het Britse protest tegen deze exportbeperking werd dan ook met een beroep op de zeer nijpende voedselsituatie in Indië door Den Haag van de hand gewezen⁵⁶. Doordat in ruil voor een Amerikaanse bereidheid tot onderhandelen de export naar Amerika reeds op 13 mei 1918 werd vrijgegeven, kwam de handelsrelatie met dat land niet in gevaar⁵⁷. Ook het minder soepele verloop der onderhandelingen met de VS in de zomer van 1918 zou de verhouding niet blijvend bederven⁵⁸. De succesrijke handelsmissie van een der directeuren van de Javasche Bank begin 1919 naar de VS liep uit op een voorstel van de gouverneur-generaal om aan de Nederlandse ambassade te Washington een Nederlands-Indische handelsattaché aan te stellen⁵⁹. Het zou in 1921 afketsen op de bezuinigingsdrift van een, ook overigens Indië opnieuw onder controle stellende minister De Graaff⁶⁰. Voor Van Limburg Stirum bleef Amerika het land van Indië's economische en militaire toekomst.

De invoering van het stelsel van exportvergunningen lijkt misschien ook weinig in overeenstemming met zijn politiek-van-de-glimlach en zijn besef van Nederlands kleinheid. Maar juist vanuit dit besef wist Van Stirum hoe door de grote mogelijkheden gehoord te worden: de maatregel bleek effectief⁶¹. Klein zijn impliceerde voor hem allerminst volgzzaamheid.

Zo had hij ook grote moeite met de Britse controle op de Indische neutraliteit. Gezien de Britse paraplu-functie, Indië's grote Duitse bevolkingsgroep en de mogelijke invloed van het Duits-Turks bondgenootschap op de moslimbevolking was die niet onbegrijpelijk. Om elke verdenking van samenzwering op Indisch grondgebied tegen het Britse koloniale gezag te voorkomen had Van Limburg Stirum dan ook eind 1916 invoer, uitvoer en transport van wapens in- en uit Indië verboden en de Duitse gebroeders Helfferich in verband met een mogelijke wapensmokkel doen vervolgen⁶². Voor het overige weet hij de Britse bemoeizucht

56. Smit, *Bescheiden*, RGP, CXVI, 511, 521. Alleen kina moest de gouverneur-generaal in het najaar van 1918 onder druk van het Britse dreigement om de onderhandelingen over de voedselvoorziening van Nederland te zullen boycotten, laten gaan zonder tegenprestatie (*Ibidem*, 706, 742, 749).

57. Creutzberg, *Ekonomisch beleid*, II, 222.

58. *Ibidem*, III, 1088. Uit het aldaar opgenomen antwoord van Pleyte aan Wilhelmina naar aanleiding van haar verzoek om inlichtingen over een mogelijk zelfstandig onderhandelen van de gouverneur-generaal met het buitenland blijkt, dat diens contact met de Amerikaanse War Trade Board met toestemming van minister van buitenlandse zaken jhr. mr. J. Loudon over de tijdelijk zaakgelastigde te Washington jhr. mr. W. H. de Beaufort liep en dus aan de formele regelen voldeed.

59. K. F. van den Berg aan vLS, 26-2-1919, coll. vLS, map 40; Verbaal 25 maart 1920, no. 62, koloniaal archief.

60. Vb. 6 oktober 1921, no. 113.

61. Creutzberg, *Ekonomisch beleid*, III, 345, 353.

62. C. Smit, *Nederland in de eerste wereldoorlog (1899-1919)* (3 dln.; Groningen, 1972) II, 50.

aan foutieve informatie van de wantrouwige Britse consul-generaal in Batavia, hem als ervaren diplomaat een doorn in het oog⁶³.

Ook het verbod tot gebruik van Britse telegraafkabels aan de Nederlandse koophandel, dat de Engelse regering van oktober 1917 tot februari 1918 zou handhaven als reactie op de Nederlandse toestemming voor de doorvoer van Belgisch zand en grind naar Duitsland, deed de Britse superioriteit pijnlijk gevoelen. Voor de telegraafverbinding met Nederland, een zaak van levensbelang nu brieven naar Europa drie à vijf maanden onderweg waren, was men hier namelijk aangewezen op de Britse kabel Madras-Singapore-Batavia van de Eastern Extension Australasia and China Telegraph Company, die ook een lijn via Banjoewangi naar Australië exploiteerde, en in mindere mate op de Amerikaanse kabel via de Philippijnen naar Washington⁶⁴. Van Stirum had de Britse maatregel het liefst met schorsing van het station der Eastern Extension te Banjoewangi willen beantwoorden. Het wekte 'een allerellendigste indruk, dat wij niets doen tegen het handelsmonopolie van de Engelsen,... een slappe houding..., weinig bevorderlijk voor ons gezag', zo verweet hij een voorzichtiger Pleyte⁶⁵. Maar deze weerhield hem. De telegramblokkade onderstreepte overigens de noodzaak van een eigen draadloze verbinding met Nederland, sinds het voorjaar van 1917 op de Bandoengse hoogvlakte in voorbereiding.

Van Limburg Stirum was evenwel niet pro-Duits, zoals een Brits gerucht in 1917 meldde⁶⁶. De materialen voor het nieuwe telegraaf station betrok hij, zij het om technische redenen, liever uit de VS dan, zoals het ministerie van koloniën wenste, van Telefunken⁶⁷. Voor Engeland had hij veel sympathie. Maar afhankelijkheid kon hij moeilijk accepteren. En wanneer men hem in zijn nationaal besef raakte schrok hij niet terug voor krachtige maatregelen. Duitsland was te zeer non-entiteit in de Indische omgeving om dat te doen, Engeland daarentegen alomtegenwoordig.

Vanuit een ontwikkeld zelfbesef was hij zeker nationaal bewust, echter geen nationalist. Van een eenzijdig accent op- of verheerlijking van de betekenis van het koloniale bezit voor Nederland vindt men in zijn brieven geen spoor. Uit zijn

63. Al was Van Stirum hier niet van op de hoogte, deze consul-generaal W. R. D. Beckett, was inderdaad van mening, dat Engeland Japan in zijn eventuele aspiraties diende te steunen om zo de Nederlanders, wier koloniale politiek hij een mislukking achtte, op hun nummer te zetten. Zijn adviezen werden niet opgevolgd, maar zijn houding bepaalde toch voor een groot deel de argwaan, waarmee ook Londen de handhaving der Indische neutraliteit bekeek. Zie N. Tarling, 'Britain, Japan and the Security of the Netherlands', *Journal of Southeast Asian Studies*, IX (1978) 189.

64. *Ibidem*, RGP, C, 176.

65. VLS aan Pleyte, 27-12-1917, zie ook 18-10-1917, 30-10-1917, coll. vLS, map 7; Smit, *Bescheiden*, RGP, CXLV, 79, 420.

66. *Ibidem*, 348.

67. VLS aan Pleyte, 27-11-1917, coll. Pleyte, map 6; Pleyte aan vLS, 24-12-1917, coll. vLS, map 7.

defensie- en buitenlandse politiek blijkt wel hoe Indiëcentrisch hij gericht was. Zijn verdediging van de Indische zelfstandigheid langs deze twee wegen diende niet het moederland maar Indië zelf. Karakter, vakkennis, het hierop gegronde vertrouwen van Pleyte en minister van buitenlandse zaken jhr. mr. J. Loudon en de moeizame communicatie met het moederland droegen bij tot zijn zelfstandig optreden.

En deze beleidsonderdelen, defensie en vertegenwoordiging naar buiten, hielden op hun beurt nauw verband met zijn beleid binnenslands: vooruitstrevendheid en tolerantie binnenslands zouden de Indische zelfstandigheid tegenover het buitenland waarborgen en een deugdelijke defensie, onder andere door inschakeling van alle bevolkingsgroepen zou op haar beurt de resultaten van een ontwikkelingspolitiek ten behoeve van de Indonesiër beschermen. Of anders gezegd: 'ethische politiek' stond in dienst van defensie, defensie in dienst van ethiek en defensie zelf bevatte de ethische trek van associatie der bevolkingsgroepen. Dit samenhangende streven naar een zelfstandig Indië, naar tolerantie, opheffing van rasverschil en inschakeling van alle bevolkingsgroepen markeert het gehele optreden van deze gouverneur-generaal.

'DJAMBI' EN BINNENLANDS BESTUUR

Binnenslands trof Van Limburg Stirum bij aankomst een Europese bevolkingsgroep, die onder invloed van de gebrekkige communicatie met het moederland opkwam voor groter zelfstandigheid voor Indië, een Indonesisch nationalisme, dat zich onder leiding van de Sarekat Islam (SI) in haar eerste groeifase bevond, en een beginnende tegenstelling tussen de bevolkingsgroepen. De bestuursjaren van Van Stirum vallen samen met een toenemend Indonesisch radicalisme. Vanaf 1917 zou de marxistische Indische Sociaal-Democratische Vereeniging (ISDV) haar invloed op de SI en Insulinde vergroten. Ook Boedi Oetomo zou daardoor naar links opschuiven, de Javaanse Regentenbond en Prinsenbond ter rechterzijde latend. Maar in 1916 was die ontwikkeling nog niet te Voorspellen⁶⁸.

In mei 1816 klaagde de nieuwe gouverneur-generaal: 'Op alle gebied ben ik onvoldoende ingelicht, ook van 't geen onder de Inlanders leeft weten wij geen tien-de part genoeg'⁶⁹. Dat bleek op 27 augustus 1916, toen in Djambi, Zuid-Sumatra, onverwachts een oproer uitbrak dat zich snel verbreidde. De Europese pers wist meteen de SI als hoofdschuldige aan te wijzen. Van Limburg Stirum achtte echter op het eerste gezicht de druk van herendiensten en belastingen een waarschijnlijker reden, 'ergerlijk voor een volk, dat ook wel niet meer van ons zal houden dan

68. Van Niel, *Emergence*, 101 vlg.

69. VLS aan Pleyte, 20-5-1916, coll. Pleyte, map 5.

wij de Spanjaarden beminden⁷⁰. Ambtenaren zouden, hiertoe gestimuleerd door het bureau voor de buitenbezittingen onder leiding van C. Lulofs, teveel hebben willen pronken met fraaie belastingopbrengsten en goede wegen.

'Djambi' bracht een eerste scheur in de verhouding tussen centrale regering/gouverneur-generaal en het binnenlands bestuur. In oktober 1916, nog voordat het leger de onlusten volledig meester was, droeg Van Limburg Stirum J. H. Lieftrinck, lid van de Raad van Indië en oud-resident, een onderzoek op naar de werking van herendiensten en belastingen in de buitengewesten. Deze verzamelde zijn gegevens niet alleen uit de mond van het binnenlands bestuur, maar op hoorzittingen voor de bevolking⁷¹. Daarbij bleek, dat vooral op Sumatra de Europese ambtenaren door een nieuw bestuursstelsel en moderne techniek (de auto) van de bevolking vervreemd waren en hun gebied soms als een onderneming, de gewone man als contractkoelie behandelden⁷². De persoonlijke verslagen van Lieftrinck waren voor de gouverneur-generaal 'een doodelijke slag voor onze bestuursambtenaren'⁷³. Het bloed kookte hem van verontwaardiging over zulk een slavenjagerij, zo liet hij Pleyte weten⁷⁴.

Het voorstel van de directeur binnenlands bestuur, J. Carpentier Alting, die bij een officieel onderzoek naar de oorzaken van de opstand de SI schuldig had bevonden en nu deze vereniging in Zuid-Sumatra en eventueel in alle buitengewesten met uitzondering van de bevolkingscentra wilde verbieden, oordeelde de gouverneur-generaal 'dwaas'⁷⁵. Het rapport van C. Snouck Hurgronje daarentegen, dat zware heffingen, gebrek aan overleg en ondeskundigheid van bestuurders als oorzaken aanwees en de SI slechts een secundaire factor noemde, liet hij begin 1918 aan alle bestuursambtenaren toezenden. Zij konden hierin aanwijzingen voor een verantwoord en aannemelijker bestuur vinden zoals uitbreiding van onderwijs vooral aan aanstaande hoofden, invoering van overlegorganen, discrete en billijke toepassing van de bepalingen voor herendiensten en belastingen, betere selectie van ambtenaren en matiging van de reglementeerezucht⁷⁶. Juist de afstand tussen bestuur en bestuurde had ook de regering in 1917 in haar *Mededee-*

70. VLS aan Pleyte, 21-9-1916, *Ibidem*.

71. *Mededeelingen over enkele onderwerpen van algemeen belang* (Weltevreden, 1917) 8.

72. *Ibidem*. Na Sumatra deed Lieftrinck onderzoek op Oost-Java, Bali en Lombok en in de Minahasas. Zie ook Lieftrinck aan vLS, 7-3-1917, coll. vLS, map 19.

73. VLS aan Pleyte, 24-3-1917, coll. Pleyte, map 6.

74. VLS aan Pleyte, 6-5-1917, *Ibidem*.

75. Kwantes, *Nationalistische beweging*, I, 26 en 27; G. A. J. Hazeu, adviseur voor inlandsche zaken oordeelde het voorstel eveneens onwenselijk en onuitvoerbaar.

76. E. Gobée en C. Adriaanse, ed., *Ambtelijke Adviezen van C. Snouck Hurgronje 1889-1936* (RGP kl.s., XXXV; 3 dln., Den Haag 1957-65) III, 2084.

lingen over enkele onderwerpen van algemeen belang als belangrijkste reden voor de onlusten aangegeven⁷⁷.

Van Limburg Stirum had ook kritiek op de strenge berechting van de opstandelingen door het plaatselijk bestuur. Bij onderzoek kwam naar voren, dat papieren over de rechtsgang ontbraken en dat in strijd met de inheemse rechtspraak gehandeld was⁷⁸. Zijn kritiek uitte zich in een veelvuldig gebruik van het gratierecht⁷⁹.

En Djambi had tenslotte wijziging in de personele sfeer van het binnenlands bestuur tot gevolg. Na nauwgezette overweging van Lulofs' verdediging, dat zijn bureau voor de buitenbezittingen slechts adviseerde en uitvoerde noch controleerde, werd deze in juni 1917 toch van zijn functie ontheven en als ambtenaar bij het binnenlands bestuur ter beschikking gesteld van de algemeen secretaris. Hij had geen hart voor de Indonesiër; zonder zijn vertrek zouden bestuursambtenaren nooit geloven dat er een nieuwe koers gestuurd werd, daarvoor was hij te gevreesd, aldus Van Limburg Stirum⁸⁰. Ook de resident van Djambi, H. E. C. Quast, ging heen⁸¹. En na het onderzoek van Lieftrinck kwam geen der overige residenten op Sumatra in aanmerking voor het gouverneurschap van Sumatra's Oostkust, al stond een van hen, C. Westenek, op de nominatie⁸².

Het is echter de vraag hoever deze maatregelen reikten. Gebrek aan mensen, permanente klacht van de gouverneur-generaal, maakte dat A. J. Knaap, adjunct-adviseur onder Lulofs en de SI even weinig welgezend, deze opvolgde, zij het in de minder zelfstandige positie van hoofd van de afdeling bestuurszaken der buitengewesten binnen het departement van het binnenlands bestuur⁸³. Lulofs zelf werd in 1920 resident van het weinig ontwikkelde nieuwe gewest Nieuw-Guinea, Westenek in 1921 toch gouverneur van Sumatra's Oostkust. Het meest

77. *Mededeelingen*, 1917, 36. Het bestuur had de achterstand in het weinig ontwikkelde Djambi willen inlopen door strenge belastingheffing en herendiensten, hetgeen in de economisch slechte jaren 1913-16 als extra belastend ervaren was. De invoering van het districtsbestuur in 1913 had de traditionele hoofden opzijgezet en een einde gemaakt aan gemoedelijk overleg. Daardoor werden klachten niet meer gehoord. De onvrede uitte zich in een terugverlangen naar het in 1903 afgeschafte vorstenbestuur en in een opleving van mohammedaans mysticisme. Daarvan hadden enkele Si-leden en de mystieke Sarekat Abang gebruik weten te maken. De SI stond er buiten.

78. VLS aan Pleyte, 6-4-1917, 13-4-1917, 18-5-1917, 30-9-1917, coll. Pleyte, map 6.

79. VLS aan Pleyte, 19-2-1918, coll. Pleyte, map 6.

80. VLS aan Pleyte, 27-5-1917, coll. Pleyte, map 6.

81. VLS aan Pleyte, 10-12-1916, 11-9-1917, coll. Pleyte, map 5 en 6.

82. VLS aan Pleyte, 29-7-1917, 10-8-1917, *Ibidem*.

83. Zie vb. 22 oktober 1918 no. 50. Minister Idenburg hield de door Van Limburg Stirum gewenste reorganisatie van het bureau voor de buitenbezittingen, waardoor dit kantoor direkter onder de directeur binnenlands bestuur en daarmee de gouverneur-generaal zou ressorteren, tegen. Zijns inziens bestond er geen verband tussen dit bureau en de gesignaleerde misstanden, maar waren zij veeleer een gevolg van de onvermijdelijke modernisering van het bestuur.

concrete gevolg van de opstand was dan ook, afgezien van een stricter naleving van de bepalingen voor herendiensten en belastingen, een wijziging van de aanslag op bedrijfs- en andere inkomsten op Sumatra's Westkust en een herziening van de herendiensten. Deze werden in 1918 in Tapanoeli en Sumatra's Westkust verzacht, in 1919 in alle buitengewesten verboden voor zover het de aanleg en verbetering van doorgaande, harde verkeerswegen betrof⁸⁴.

Het binnenlands bestuur, dat zich door gebrek aan mensen, uitbreiding van haar taak en concurrentie der technische diensten toch al in een hoek gedrongen voelde⁸⁵, kon zijn tenachterstelling bij adviseurs als G. A. J. Hazeu, adviseur voor inlandsche zaken, Lieftrinck en Snouck Hurgronje weinig waarderen. Het bericht over sabotage van de belastinginning door bestuursambtenaren op Sumatra's Westkust, dat de gouverneur-generaal begin maart 1918 bereikt, is er een bewijs voor⁸⁶. Ook de 'donderspeech' van de assistent-resident van Keboemen M. B. van der Jagt in de Volksraad in november 1918, die in plaats van vooruitstrevende maatregelen hard politieel optreden tegen politieke onrust nodig, de hangende hervorming van het recht van vereniging en vergadering (artikel 111 regeringsreglement) inopportuun achtte, en de met ontslag dreigende reactie van de regering hierop geven aan, hoe gespannen de verhouding tussen regering en binnenlands bestuur was⁸⁷. Die terechtwijzing was overigens meer ingegeven door een geconstateerd onbegrip bij de zeer gekwetste Indonesische Volksraadleden voor de scheiding van functies van parlementariër en bestuursambtenaar dan door respect voor parlementaire onschendbaarheid⁸⁸. De privé-enquête, die dezelfde Van der Jagt in het voorjaar van 1919 hield onder de hoofden van het gewestelijk bestuur over de nieuwe regeling van artikel 111 van het regeringsreglement, zonder hun advies tot stand gekomen, wijst evenmin op nauwe samenwerking tussen gouverneur-generaal en binnenlands bestuur⁸⁹. Dat Van Limburg Stirum en verschillende residenten het bestaan van een kloof in januari 1920 ontkenen⁹⁰, werd dan ook waarschijnlijk ingegeven door de politieke en bestuurlijke noodzaak van een zekere eensgezindheid tussen centrale leiding en ambtenaren te velde. Er waren, ook binnen het binnenlands bestuur, genoeg tekenen dat de polarisatie tussen voor- en tegenstanders van Van Stirums beleid,

84. *Mededeelingen*, 1917, 8-18; 1919, 29.

85. H. K. s'Jacob, 'Minister Idenburg - Gouverneur-Generaal Van Limburg Stirum en de Volksraad in 1918-1919. De novembeerklaring' (niet uitgegeven scriptie, Rijksuniversiteit Utrecht, afd. geschiedenis, 1965).

86. De Graeff aan vLS, 1-3-1918, coll. De Graeff, particulier.

87. M. B. van der Jagt, *Memoires* (Den Haag, 1955) 19 vlg., 337 vlg.

88. Hazeu aan vLS, 21-11-1918, coll. vLS, map 25.

89. Kwant es, *Nationalistische beweging*, I, 178.

90. Notulen vergadering gouverneur-generaal met hoofden van gewestelijk bestuur van de buitengewesten, 27 januari 1920. Mailrapp. 1920, no. 180^x/20, Koloniaal Archief.

bij Djambi begonnen, door diens houding tegenover het nationalisme en zijn staatkundige en sociaal-economische politiek, was versterkt.

BESTUURLIJK EN STAATKUNDIG BELEID

De Volksraad

Als eerste gouverneur-generaal kreeg Van Limburg Stirum te maken met een Indisch (proto-)parlement, de Volksraad. Met de aanvaarding van de wet op de Volksraad door het parlement in het najaar van 1916 kwam een voorlopig einde aan de reeds twintig jaar slepende discussie over de wijze van politieke vertegenwoordiging in de archipel. Het was een vooral door de nationalistische beweging fel begeerde hervorming. De raad, bestaande uit negenendertig deels verkozen, deels benoemde leden, zou de gouverneur-generaal een hem bindend advies over de begroting uitbrengen en over enige andere onderwerpen zoals persoonlijke militaire lasten worden gehoord. Door een uitgebreid petitierecht kon het college zich echter ook over andere onderwerpen uitspreken, terwijl de gouverneur-generaal de raad op elk moment om advies zou kunnen vragen⁹¹.

Van Stirum, die naar de instelling van de Volksraad had uitgekeken, was desondanks beducht voor een te zelfstandig lichaam tegenover zich. Met de, in de Tweede Kamer beklemtoonde, onafhankelijke positie van de door de kroon te benoemen voorzitter had hij veel moeite. Van hem immers zou het functioneren van de raad afhangen. Het liefst had hij dan ook de vice-president van de (de gouverneur-generaal adviserende) raad van Nederlandsch-Indië in die functie gezien, 'maar dat zal men in de Tweede Kamer wel ketters noemen', zo liet hij Idenburg weten⁹². Het speet hem dat de voorzitter zelfstandig de Volksraad bijeen kon roepen; een slecht geïnformeerde raad zou in bijzondere omstandigheden een aantasting van het regeringsgezag kunnen betekenen. Hij hoopte dan ook, dat de voorzitter zeer goede betrekkingen met de regering zou onderhouden en was verheugd over de benoeming van zijn kandidaat, J. C. Koeningsberger⁹³. Ten tweede achtte hij het aantal leden te klein om alle in aanmerking komende groeperingen, die niet langs gekozen weg vertegenwoordigd waren - de buitengewesten, vooruitstrevende Javanen en rooms-katholieken - via benoeming een plaats toe te kennen⁹⁴.

De eerste Volksraad kon in mei 1918 onder vrij algemene bijval van start gaan. Van de politieke partijen, voor het merendeel pas in 1917 en 1918 opgericht, bleef alleen de ISDV buiten het semi-parlementaire spel. De oorspronkelijke weerstand

91. *Verslag van de Commissie tot herziening van de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië*, ingesteld bij GB van den 17en december 1918 no. 1 (Wetvereden 1920) 311.

92. VLS aan Idenburg, 10-10-1916, coll. Idenburg.

93. VLS aan Pleyte, december 1916, 12-9-1917, coll. Pleyte, mappen 5 en 6.

94. VLS aan Pleyte, eind juni 1917, 21-1-1918, 2-2-1918, coll. Pleyte, map 6.

in Si-kring bleek overwonnen⁹⁵. En de pers had met uitzondering van enkele rechtse bladen gunstig gereageerd op Van Stirums benoemingen⁹⁶. Wel heerste reeds vóór de opening van de Volksraad bij alle partijen onvrede over de gestelde grenzen. De Nederlandsch-Indische Vrijzinnige Bond (NIVB), die bij de verkiezingen tien zetels had gewonnen, wilde bijvoorbeeld de raad geleidelijk hervormen tot een direct verkozen, werkelijk vertegenwoordigend lichaam⁹⁷. Van Limburg Stirum had dan ook in april 1918 op advies van De Graeff aan Pleyte duidelijk gemaakt, dat de publieke opinie zich niet door de instelling van lokale parlementen zou laten afbrengen van de wens om de Volksraad mederegerend te maken. Dan had men die lokale instellingen vijftien jaar eerder in het leven moeten roepen, nu was het te laat, was zijn mening⁹⁸.

Met een grootse, zelf geschreven rede, zijn politieke geloofsbelijdenis, opende de gouverneur-generaal op 18 mei 1918 de eerste zitting van de Volksraad. Het daarin geboden toekomstperspectief, door Pleyte gefiatteerd, is voor de latere discussie over zijn staatkundig beleid het meest van belang. Dit perspectief vertoont overigens grote gelijkenis met de verklaring over het einddoel van de Britse politiek in India, die de Britse regering in augustus 1917 had afgelegd en waarin zij een verdere inschakeling van Indiërs in het bestuur, geleidelijke ontwikkeling van zelfbestuur met het oog op een verantwoordelijke regering in India als deel van het Britse rijk had toegezegd⁹⁹. Volgens Van Limburg Stirum zou zich door bemoeiing van de Volksraad een 'ongeschreven staatsrecht' ontwikkelen, dat verplaatsing van het zwaartepunt naar Indië mee zou brengen. De komende jaren zouden een door zoeken en tasten langzamerhand zich aftekenende grenslijn tussen de bemoeienis der Staten-Generaal en die van de Volksraad te zien geven.

Doch betreden om niet meer verlaten te worden is de weg naar het doel waarnaar gestreefd wordt, dat is een verantwoordelijke regeering in Nederlandsch-Indië zelf, die in samenwerking met den Volksraad, gerechtigd zij tot het nemen van eindbeslissingen over alle aangelegenheden, die niet van algemeen Rijksbelang zijn¹⁰⁰.

Op dit doel diende men zo snel af te gaan als met de juiste waardering der gevolgen van elke nieuwe stap voorwaarts te verenigen zou zijn. Nederland had verder te zorgen voor een ongestoorde ontwikkeling en bleef verantwoordelijk voor de daartoe vereiste orde. Met behoud van de eenheid van het rijk diende het Neder-

95. s'Jacob, 'Novemberverklaring', 41.

96. *Ibidem*, 43.

97. *Ibidem*, 42 en 43.

98. Van der Wal, *Volksraad*, I, 224, 226.

99. Judith M. Brown, *Ghandi's Rise to Power. Indian Politics 1915-1922* (Cambridge, 1972) 126.

100. Van der Wal, *Volksraad*. I, 599-604.

landse bestuur overigens het overnemen van politieke, bestuurlijke, economische en sociale taken door de Indonesische bevolking te bevorderen. Als voorwaarden daartoe noemde Van Limburg Stirum volksontwikkeling en praktische bestuurservaring, waarbij hij het belang van karaktervorming onderstreepte. En nadat hij onder meer had uiteengezet, dat Indië ook economisch geen 'filiaal' van Nederland kon blijven, toog de Volksraad aan het werk.

Ondanks of dankzij zijn geringe verwachtingen was de gouverneur-generaal na de eerste week niet ontevreden. De stemming was goed, het peil aan de lage kant, maar dat zou volgend jaar wel beter worden. Uitroepen van hoofdamttenaren op de publieke tribune als 'Ze moesten ze alle 39 de zaal uittrappen' waren hem als argeloze totok echter een openbaring geweest¹⁰¹. In zijn officieel verslag aan Pleyte van 26 juli 1918 concludeerde hij dat de instelling van de Volksraad hoognodig was geweest en dat de raad zijn bestaansrecht reeds had bewezen: betere informatie had het wantrouwen tegen de regering, onderling contact het wantrouwen tussen de bevolkingsgroepen weggenomen. En nu de raad had getoond zijn taak met kracht en kennis van zaken te kunnen aanvaarden zou het ontwikkelingsproces dan ook ongetwijfeld een sneller verloop hebben dan aanvankelijk was voorzien.

Groot bezwaar had Van Limburg Stirum echter tegen de onzorgvuldige manier, waarop met moties en geld was omgesprongen. Hij had Pleyte dan ook tevoren afgeraden bepaalde, niet of nauwelijks gemotiveerde amendementen over te nemen. Ook over de weinig kundige en krachtige leiding was hij slecht te spreken. En aan wijziging van het bestuursstelsel viel niet te ontkomen. Alle kritiek van de in wezen oppositionele Volksraad moest zich nu wel richten op de enige verantwoordelijke, de gouverneur-generaal. Al vond Van Limburg Stirum dat nu nog geen bezwaar, bij scherpere kritiek was een ander mikpunt dan de tegenwoordiger van de kroon gewenst. Hij achtte het moment echter nog niet gekomen om zijn ideeën hierover uiteen te zetten, vroeg alleen de minister zijn gedachten erover te laten gaan¹⁰². Waarschijnlijk doelde Van Stirum hierbij op een grotere verantwoordelijkheid voor de departementsleiders. Hij had deze tevoren individueel opererende directeuren vóór de opening van de Volksraad in een geregeld bijeenkomende raad verzameld om hen van de regeringsprincipes te doordringen en hen zoveel mogelijk bij de behandeling der beleidsonderdelen in de Volksraad betrokken¹⁰³.

101. *Ibidem*, 233, zie ook 228, 230-35.

102. *Ibidem*, 237-43.

103. *Ibidem*, 223; concept van opening van de raad van directeuren, z.d., coll. vLS, map 15.

Bestuurshervorming

Pleyte, toen reeds bijna demissionair, had zich echter niet alleen te buigen over hervorming van de staatkundige top. In 1914 reeds had S. de Graaff, regerings-commissaris voor de hervorming van het bestuurswezen in Nederlands-Indië, voorstellen tot hervorming van het bestuur ingeleverd. Vrees voor oligarchie, nu medezeggenschap van de bevolking zich beperkte tot enkele leiders op het hoogste politieke niveau, gaf de bestuurshervorming nieuwe urgentie.

De Graaff had zich vooral ambtelijke decentralisatie, delegering van bevoegdheden van het centrale naar het gewestelijke bestuur, ten doel gesteld en dat in de hele archipel. Provinciale raden zouden slechts adviseren. Alleen op het lagere niveau van het regentschap zouden regentschapsraden onder leiding van de resident plaatselijke belangen behartigen. Deze voorstellen waren door gouverneur-generaal Idenburg en Van Limburg Stirum zo geamendeerd, dat de bevolking meer bij het bestuur betrokken zou worden maar een snelle invoering desondanks mogelijk zou blijven¹⁰⁴. De laatste had zich in november 1916 reeds uitgesproken voor beperking van de hervorming tot Java en Madoera, onder te verdelen in drie provincies, voor een provinciale raad met bestuurs- in plaats van adviserende bevoegdheid en voor een proef met een afdelingsraad van naar bevolkingsgroepen gemengde samenstelling en een regentschapsraad, bestaande uit Indonesiërs. Daaruit zou dan blijken welke van deze twee raden de voorkeur zou verdienen¹⁰⁵.

Maar onder de indruk van de uit het nationalisme en de Djambi-onlusten sprekende kloof tussen bestuur en bestuurden kwam Pleyte in augustus 1917 met een geheel nieuw ontwerp. Hij beperkte zich eveneens tot Java en Madoera, in drie provincies naar Nederlands model te verdelen, onder een gouverneur en een mee-besturende provinciale raad met Indonesische meerderheid. De autonome, voornamelijk uit Indonesiërs bestaande regentschapsraden zouden in zijn voorstel onder leiding van de regent komen. Van Limburg Stirum was de grondgedachte, meer medezeggenschap voor de bevolking, zeer sympathiek, maar hij vreesde uitstel van de hervorming door dit vergaande nieuwe ontwerp. Het oude lag immers klaar. De taken van de zijns inziens te grote provinciale raad stonden in het ontwerp van Pleyte te exact omschreven, de bevolking was niet rijp voor een Indonesische meerderheid in die raden. De wijze van samenstelling zag hij liever niet vastgelegd. Bovendien ontbrak het, ook volgens Hazeu, 90% der regenten aan opleiding en capaciteit voor hun nieuwe taak en had men geen geld voor een dergelijke grootse opzet¹⁰⁶.

104. Zie nota 4e afd. in vb. 1 augustus 1917, no. 42.

105. Indische Brief, 22-11-1916, no 1130/22^x in bovengenoemd vb.

106. Minuut van bovengenoemd verbaal (voorstel van Pleyte); Indische Brief, 15-9-1917, no. 26/1 gen. in vb. 11 januari 1918, no. 33 (Van Stirums reactie).

Pleyte bleef echter bij zijn, ten aanzien van de provinciale raad enigszins gewijzigd ontwerp, dat in het voorjaar van 1918 de Tweede Kamer bereikte. Maar in januari 1918 had hij ondertussen op advies van Snouck Hurgronje voorgesteld om reeds, waar mogelijk, een proef te nemen met adviserende regentschapsraden. Daarmee sloot hij aan bij Van Stirums voorkeur voor het experiment, die bijvoorbeeld ook bij een proef in één regentschap met de ontvoogding van het Indonesisch binnenlands bestuur in 1918 naar voren kwam¹⁰⁷. De uit Indonesiërs bestaande, adviserend gedachte regentschapsraad groeide tijdens een eerste adviesgang in Indië overigens uit tot een meebesturende, gemengde. Van Limburg Stirum bleek in de zomer van 1918 waarschijnlijk door zijn positieve ervaring met de Volksraad een voorstander te zijn geworden van een zo ruim mogelijk stemrecht en twaalf in plaats van negen raden¹⁰⁸. Wanneer Indië de ruimte werd gelaten voor proefsgewijs hervormen en eigen initiatief, bleek meer mogelijk.

Maar voordat bestuurshervorming of regentschapsraden een wettige vorm hadden gekregen, ruimde op 9 september 1918 het links getinte kabinet Cort van der Linden het veld voor het rechts-confessionele ministerie Ruys de Beerenbrouck, Pleyte voor Idenburg. De samenwerking tussen gouverneur-generaal en nieuwe minister zou vooral door de novemberverklaring, waarin Van Limburg Stirum in het roerige najaar van 1918 onder andere hervorming van de Volksraad in het vooruitzicht stelde, onder zware druk komen te staan.

De novemberverklaring

Voor een juist begrip van deze omstreden verklaring is het nodig na te gaan in hoeverre gouverneur-generaal en nieuwe minister van eikaars (gewijzigde) inzichten op staatkundig terrein op de hoogte waren. Idenburg kende Van Stirums openingsrede van de Volksraad en het daarin geboden toekomstperspectief van een 'verantwoordelijke regering'. Diens officiële verslag van de eerste Volksraadszitting met zijn positief oordeel, zijn verwachting van een versnelde ontwikkeling en zijn wens de kritiek af te leiden van de gouverneur-generaal kwam pas op 6 november 1918 op het ministerie aan¹⁰⁹. Alleen uit de dossiers en in de beknopte vorm van twee telegrammen waren anderzijds in het najaar van 1918 de ministeriële denkbeelden in Indië bekend. Idenburg had zich als gouverneur-generaal altijd voorstander van wetgevende bevoegdheid voor de Volksraad getoond, zich

107. Gobée en Adriaanse, *Ambtelijke adviezen*, I, 574 vlg.; zie de Indische adviezen in vb. 19 oktober 1920, no. 14; J. M. Pieters, *De zoogenaamde ontvoogding van het inlandsch bestuur* (Wageningen, 1932) 22.

108. 1e gouvernementssecretaris aan adviseur voor decentralisatie, 26-9-1918 in vb. 19 oktober 1920, no. 14.

109. Indische Brief, 26 juli 1918, no. 44/I^x in vb. 25 juli 1919, no. 15, draagt exhibitum van 6 november 1918, no. 33.

slechts om vertraging te voorkomen neergelegd bij het ontwerp-Pleyte¹¹⁰. In mei 1917 had hij tegenover Van Limburg Stirum het belang van een ontwikkelde minderheid erkend. Omwentelingen vonden plaats, wanneer juist zulk een dunne bovenlaag van ontwikkelden in een bepaalde richting stuurde en de grote massa ontevreden was¹¹¹.

Op 8 oktober 1918 seinde Idenburg aan Van Limburg Stirum, dat hij het ontwerp-Pleyte inzake de bestuurshervorming zou amenderen. Want, zo liet hij weten:

Continued study of especially Ritsema van Eek pamphlets [.] Colijn recently published paper and British Indian report constitutional reforms induces me (to) accept following leading points primo absolute separation (of) autochtone and Netherlands authority secundo evolution (of the) Indian commonwealth as federation of provinces¹¹².

Aan het inheems gezag, de snel te kiezen, uit Indonesiërs bestaande regentschapsraden zou men zoveel mogelijk moeten overlaten, maar dan ook geheel en zonder reserve. Afdelingsraden, bestaande uit vertegenwoordigers van regentschapsraden en verkozen of benoemde Europeanen, zouden over niet puur-inheemse zaken adviseren. De provincie zou de belangrijkste eenheid worden van het Nederlands gezag. Het Indonesisch gezag zou zich geleidelijk uitbreiden tot de provincie en het einddoel zou liggen in 'the conversion of province from Netherlands agency to autochton authority'.

Idenburg lichtte de vermelde geschriften niet toe. De brief waarin dit wel gebeurde bereikte de gouverneur-generaal pas kort voor 20 december¹¹³. Van Limburg Stirum waren de behoudende opvattingen van Ritsema van Eek over twee gescheiden bestuursferen, een Indonesische ónder een Europese, misschien niet onbekend, al zou hij ze pas in 1919 in gebundelde vorm onder ogen krijgen¹¹⁴. Hij wist in ieder geval, dat Colijn juist met lokale parlementen had willen beginnen en de Volksraad alleen als sluitstuk van die ontwikkeling had willen zien¹¹⁵. Maar de brochure-Colijn zelf, meegezonden met het ministeriële schrijven zag hij vermoedelijk pas eind december voor het eerst. Daarin had Colijn onder andere

110. Van der Wal, *Volksraad*, 1, 154, 155.

111. Idenburg aan vLS, 15-5-1917, coll. vLS, map 7.

112. Minuut van vb. 8 oktober 1918, no. 41.

113. De particuliere brief van Idenburg aan vLS van 5 oktober 1918, waarin deze eveneens zijn ideeën over de bestuurshervorming uiteenzette kwam pas aan kort vóór 20 december, zijn schrijven van die datum is er een reactie op. Het is onwaarschijnlijk dat de ambtelijke brief van de 8e oktober eerder arriveerde. Zie vLS aan Idenburg, 20-12-1918, coll. Idenburg.

114. S. Ritsema van Eek, *Koloniaal-Staalkundige Studies, 1912-18* (Buitenzorg, 1919); vLS aan Idenburg, 2-3-1919, 2-4-1919, coll. Idenburg, ook in Van der Wal, *Volksraad*, I, 318.

115. Van der Wal, *Volksraad*, I, 225.

de inherente zwakte van een louter adviserende Volksraad geanalyseerd, die door gebrek aan verantwoordelijkheid alleen maar kritiek kon leveren, en een federalisme bepleit met de provincie als hoeksteen van de staatkundige opbouw. De Volksraad zou bestaan uit vertegenwoordigers der provinciën en 'pas veel later' een door direkte verkiezing samen te stellen centrale vertegenwoordiging der Indische volkeren worden¹¹⁶. Alleen het rapport Montagu-Chelmsford uit juli 1918 was de gouverneur-generaal bekend. Hij had bepaalde passages uit dit rapport, dat voorstelde de federale structuur van Brits-Indië te versterken en de provinciale regering voor speciale onderwerpen aan de provinciale raad verantwoordelijk te maken en dat daarmee veel verder ging dan de plannen voor bestuurshervorming in Nederlands-Indië reeds in september voor Indië van toepassing genoemd¹¹⁷.

Van Limburg Stirum wist dus door dit telegram alleen dat Idenburg een soort federalisme aanhing, akkoord ging met regentschapsraden en onder invloed stond van meer behoudende politieke theoretici als Ritsema van Eck en Colijn. Maar over de Volksraad en dat wat de provincie te boven ging was hierin niets gezegd. Was het dus werkelijk alleen om misverstand over de begrippen onafhankelijkheid en zelfbestuur weg te nemen en om angst voor de toekomst bij Europeanen te verdrijven, dat de gouverneur-generaal op 14 oktober zijn minister telegrafisch toestemming vroeg voor een verklaring over de staatkundige toekomst? Van Limburg Stirum stelde voor in die verklaring de onlosmakelijke band tussen Nederland en Indië voorop te stellen, en vervolgens Idenburgs telegram van 8 oktober over te nemen. Daaraan wilde hij toevoegen, dat het einddoel van de provincie als orgaan van inheems gezag alleen kon worden bereikt wanneer het kiezerskorps voldoende intellect en karakter zou hebben ontwikkeld om zijn vertegenwoordigers ter verantwoording te durven roepen en

that above selfgovernment bodies will ever be maintained for whole archipelago central government in which native population will gradually have greater share and which will be responsible to Indian peoples in manner to be determined later¹¹⁸.

Met dit verzoek lokte Van Limburg Stirum dus bewust of onbewust een reactie van Idenburg ten aanzien van het einddoel van een verantwoordelijke regering

116. H. Colijn, *Staatkundige hervormingen in Nederlandsch-Indië* (Kampen, 1918) 30 vlg. Het was het zesde nummer van de tien jaarlijks verschijnende van de brochurereeks *Schild en Pijl* uit september (Verslag herzieningscommissie, 24). Van Stirum had Colijn via Idenburg verzocht of deze instemde met verkrijgbaarstelling van zijn brochure in Indië, hetgeen impliceert dat deze niet verkrijgbaar was. Van der Wal, *Volksraad*, I, 266.

117. Brown, *Ghandi*, 126.; Van der Wal, *Volksraad*, I, 248.

118. *Ibidem*, 253.

uit. De minister reageerde op 16 oktober met een positief telegram. Hij wenste alleen wel de, ook reeds in mei 1918 door Van Stirum genoemde, voorwaarde van ervaring van gekozen vertegenwoordigers in plaatselijke raden, toegevoegd te zien¹¹⁹. Indische regering en opperbestuur leken het in oktober 1918 op grond van deze telegrammenwisseling dus in grote lijnen eens te zijn. Het toekomstperspectief van regentschaps-, afdelings- en provinciale raden, gekroond door een centrale regering in nader te bepalen vorm, werd de Volksraad in de memorie van antwoord op de aanvullingsbegroting voor 1919 op 11 november 1918 aangeboden¹²⁰. De door minister en gouverneur-generaal genoemde voorwaarden kwamen niet ter sprake. Dat was ook niet strict noodzakelijk omdat de Volksraad alleen naar de richting van het regeringsbeleid had gevraagd en in het korte antwoord de nadruk lag op de regionale raden.

De verklaring, op 18 november 1918 namens de gouverneur-generaal in de Volksraad afgelegd, zou dat beeld van eensgezindheid ruw verstoren. In Indië waren de politieke tegenstellingen verscherpt door sterk gestegen prijzen van levensonderhoud, door toenemende invloed van hiervan profiterende sociaal-revolutionairen als H. J. F. M. Sneevliet en R. P. Semaoen op de SI en binnen het leger, door anti-Chinese incidenten in Koedoes eind oktober, SI-acties in Madjalaja en Demak, door openbare verklaringen van Europeanen, die hun superioriteit wilden beklemtonen¹²¹. De felle kritiek op de regering, in de Volksraadszitting van oktober en november 1918 geuit, werkte weinig kalmerend, het nieuws uit Europa evenmin. Na berichten over de Russische revolutie schreven de Indische kranten over hongeropstootjes in Nederland, het oproer in de Harskamp. In november verscheen dagelijks nieuws over omgestoten tronen in midden-Europa, over onlusten in Duitsland. Op 11 november werd het bericht van revolutie in Duitsland gepubliceerd. En al hield Van Limburg Stirum de meest onrustbarende telegrammen over de revolutiepoging van Troelstra een dag later achter, in Batavia deden toch omstreeks 15 november geruchten de ronde over troonsafstand van de koningin en vervanging van de gouverneur-generaal. Nederland zou zelfs in volle opstand zijn¹²².

Van Limburg Stirum, van nature al niet optimistisch, zag de toekomst zeer somber in. Op 9 november had hij reeds aan Idenburg geschreven '... het gevaar voor een overslaan van de omwenteling uit Duitsland schijnt zoo dreigend, moge ons land bespaard blijven voor een ramp als Rusland trof'¹²³. Met de commandant

119. *Ibidem*.

120. *Handelingen Volksraad*, 2e gewone zitting 1918-19, bijlagen, no. 15, 1.

121. s'Jacob, 'Novemberverklaring', 56-60.

122. *Ibidem*, 62 en 63; *Bataviaasch Nieuwsblad*, 15 en 16-11-1918.

123. VLS aan Idenburg, 9-11-1918, coll. Idenburg.

zeemacht overlegde hij na 12 november over de gevolgen voor Indië van een mogelijke, door hem zeer gevreesde, revolutie in Nederland. In dat geval zou naar zijn idee de Indische regering met- en onder controle van de Volksraad zelfstandig moeten doorwerken. Overdracht van het gezag aan een bolsjewiek was voor hem ondenkbaar.

Op 16 november besloot hij, na berichten over complotten, over contacten van hoge ambtenaren met sociaal-revolutionairen, over hervormingseisen bij topambtenaren en bij leden van de Volksraad, over de vorming van een linkse Progressieve Concentratie van ISDP, ISDV, BO, Insulinde en SI, met een verklaring tussen beide te komen¹²⁴. Een dag later ontving hij van Idenburg het eerste regeringstelegram, dat vermindering van de onrust in Nederland meldde¹²⁵. De daarin aangekondigde bereidheid van Ruys tot redelijke hervorming bood hem een aanknopingspunt voor zijn eigen verklaring.

Op maandag 18 november sprak regeringsvertegenwoordiger D. Talma die uit. De Indische regering, zo begon hij, was dankbaar dat de meerderheid van het Nederlandse volk niet voor een gewelddadige minderheid was geweest. Verblijvend ook voor Indië noemde hij het, dat de Nederlandse regering zich tot hervorming langs wettige weg bereid had verklaard. De nieuwe koers zou ook de richting in Indië bepalen:

Het gaat trouwens hier minder om wijziging van koers dan om versnelling van het tempo. Regeering en Volksraad worden dientengevolge voor nieuwe verhoudingen, verschuivingen van bevoegdheden geplaatst, welke op dit moment nog niet volledig zijn te overzien. Vast staat echter dat beider taak aanzienlijk wordt verzwaard en nauwe samenwerking vereist¹²⁶.

Die samenwerking, ook nodig voor het nijpende voedselvraagstuk, hoopte de regering te bereiken door het leggen van een persoonlijke schakel tussen regering en raad. Daarnaast kondigde zij de externalisering van Sneevliet en sociaal-economische hervormingen aan: een commissie zou de toestanden in de suikerindustrie onderzoeken, een nadere regeling van het recht van vereniging en vergadering stond voor de deur, de voeding, kazernering en rechtspleging binnen het leger zouden worden verbeterd.

Een dag later besloot Van Limburg Stirum de voorbereiding van de wel zeer vaag aangekondigde staatkundige hervormingen op te dragen aan een commissie, een in Indië hoogst gangbare vorm voor de behandeling van netelige vraagstukken in breder kring. Daar deze commissie onder leiding van prof. dr. J. H. Car-

124. Van der Wal, *Volksraad*, I, 256-57.

125. *Ibidem*, 257. Voor de tekst van het telegram, 254.

126. *Ibidem*, 604.

pentier Alting, president van het hof van Indië, de Indische regering zou adviseren over voorstellen voor een eventuele herziening van de staatsinrichting, die deze op haar beurt aan het opperbestuur zou doen, achtte de gouverneur-generaal deze opzet binnen de grenzen van zijn verantwoordelijkheid. Die grenzen waren echter in tijden van crisis onvermijdelijk ruim te nemen¹²⁷.

Op verzoek van de Volksraad werd de verklaring op 2 december nader toegelicht. De jongste wereldgebeurtenissen drongen alom in de richting van hervorming der staatsinstellingen, een stroming waaraan niemand, individu noch regering, weerstand kon bieden. De regering beloofde van haar kant het mogelijke te doen opdat de nieuwe verhoudingen tijdig zouden worden vastgelegd. Een juiste en scherpe omlijning van die nieuwe verhoudingen was echter nog niet mogelijk, behoedzaamheid geboden. De bestuurshervorming maakte deel uit van die herziening. De voorwaarden voor een ontwikkeld en moreel sterk kiezerskorps en oefening in lokale raden werden breed uitgemeten. 'Maar', als om niet alles wat eerder gezegd was te ontcrachten, liet Van Limburg Stirum hieraan toevoegen:

... dit staat evenwel vast, dat een eenigszins beduidende hervorming niet denkbaar is zonder aanzienlijke uitbreiding van de bevoegdheid van den Volksraad, zonder principiële wijziging van het karakter van dit college, hetwelk van zuiver adviseerend lichaam zal moeten worden een integreerend deel van de Regeering met daadwerkelijke medezeggenschap in en controle op het bestuur¹²⁸.

De gehele reorganisatie zou verschuiving van bevoegdheden tussen moederland en kolonie met mogelijke verlegging van het zwaartepunt tot gevolg hebben.

De novemberverklaring zelf was dus in de eerste plaats een concreet en praktisch stuk, waarin de gouverneur-generaal de grieven van militairen en nationalistten trachtte op te heffen, sociaal-revolutionairen de wind uit de zeilen te nemen en gematigden in de Volksraad voor zich te winnen. Alleen de alinea over staatkundige verandering blonk uit door vaagheid. Wat betekende 'nieuwe verhoudingen, verschuivingen van bevoegdheden'? Deze formulering stak schril af bij het urgentieprogramma dat de NIVB op 17 november reeds had opgesteld en waarin was gevraagd om een direct verkozen Volksraad met wetgevende bevoegdheid, een verantwoordelijke regering, een zelfstandige positie voor Indië binnen het koninkrijk en een rijksraad¹²⁹.

De ruimte van Van Stirums formulering bood NIVB en Progressieve Concentratie ook de mogelijkheid om enkele dagen later in verschillende vorm en bewoording

127. *Ibidem*, 254 en 258.

128. *Handelingen Volksraad*, 2e gew. zitting 1918-19, 430 vlg.

129. s'Jacob, 'Novemberverklaring', 73.

in de Volksraad op korte termijn een parlementaire regeringsvorm te vragen¹³⁰. Maar had de gouverneur-generaal alleen sociaal-economische maatregelen aangekondigd zonder het hete hangijzer van staatkundige hervorming aan te raken, dan had hij ongetwijfeld de meer gematigde Volksraadsleden tegen zich ingenomen en de meerderheid in de raad in de oppositie geduwd, die hij zozeer vreesde. Concreter aanwijzing voor een staatkundige hervorming kon hij echter niet geven zonder de in te stellen commissie Carpentier Alting het gras voor de voeten te maaien, zonder overleg met Idenburg. Wanneer anderzijds iedere verklaring achterwege was gebleven, zou de regering een kans hebben gemist om zich te mengen in de publieke discussie, die door de vorming van de Progressieve Concentratie en het urgentieprogramma van de NIVB toch al in gang was gezet.

Eenzelfde vaagheid kenmerkte de toelichting van 2 december. Zij sloot wel gedeeltelijk aan bij de openingsrede van Van Stirum in de Volksraad en bij telegrammen van minister en gouverneur-generaal uit oktober. Maar daarenboven werd hervorming van staatkundige instellingen aangekondigd zonder evenwel te vermelden in welke vorm en op welke termijn. Pas eind december zou uit een brief aan Idenburg blijken, dat Van Limburg Stirum onder 'aanzienlijke uitbreiding van de bevoegdheid van den Volksraad', en 'principiële wijziging van het karakter van dit college' in eerste instantie verstond: wetgevende bevoegdheid voor die raad ten aanzien van de begroting met een aan appel onderworpen veto-recht voor de gouverneur-generaal¹³¹. Zij die in verklaring en toelichting instelling op korte termijn van een 'responsible government' wensten te horen of vreesden te vernemen, konden dit ongehinderd doen.

Tot de laatste categorie behoorde minister Idenburg. Deze, door de novemberstorm in zijn anti-revolutionaire overtuiging gestaafd, was zowel in zijn begrijpende persoonlijk reacties als in zijn afwijzender, officiële schrijven van 8 februari 1919 heel duidelijk. Staatkundige ontwikkeling, die niet van onderop begon, zou leiden tot een oligarchie van onbekwamen. Daarom sloot hij uitbreiding van de bevoegdheden van de Volksraad vóór de instelling van lokale raden uit, temeer daar de Volksraad verdergaande bevoegdheden bezat dan vergelijkbare lichamen in Franse en Britse koloniën. Hij had er vooral bezwaar tegen dat ten aanzien van de opvattingen van het opperbestuur geen enkel voorbehoud was gemaakt en hij betreunde de indruk, door de verklaring gewekt, van invoering van een parlement en verantwoordelijke regering binnen enkele jaren. Invoering daarvan binnen de eerste vijftientig à dertig jaar zou zijns inziens een ramp zijn¹³².

130. *Handelingen Volksraad*, 2e gew. zitting 1918-19.

131. Zie noot 28; vLS aan Idenburg, 20-12-1918, coll. Idenburg. Ook in Van der Wal, *Volksraad*, I. 265.

132. *Ibidem*, 297. Zie ook 261-63, 290-91 en 294-98.

Nu dreigde echter Idenburg Van Limburg Stirum door gebrek aan communicatie mis te verstaan. De laatste was geen voorstander van directe invoering van de parlementaire regeringsvorm. Daarvoor ontbrak in Indië elke oefenschool, zoals hij de commissie Carpentier Alting had laten weten¹³³. Ook hij meende dat eerst met het in leven roepen van kiezerscorpsen moest worden begonnen. Over de bestuurshervorming, de federale opbouw en het einddoel van een verantwoordelijke regering waren minister en gouverneur-generaal het eens. Alleen ten aanzien van de Volksraad liepen hun meningen uiteen. Al achtte ook Van Limburg Stirum de invoering van de Volksraad vóór de lagere raden een fout en diens adviseerende bevoegdheid een staatkundige irrationaliteit, die door het de gouverneur-generaal bindende karakter en het gebrek aan verantwoordelijkheid wel tot kritiseren moest leiden, hij ging toch van het bestaan van de raad uit¹³⁴. De nadelen van die te exclusieve invoering hoopte hij, nu de Volksraad er eenmaal was, te temperen door richting te geven aan de vernieuwingsideeën in de commissie Carpentier Alting, door de adviseerende bevoegdheid van de Volksraad om te zetten in een beslissende met een veto-recht voor de gouverneur-generaal. Zo dacht hij de gematigden - Regentenbond en Boedi Oetomo - voor de regering te behouden¹³⁵.

Op grond van eerder genoemde punten van overeenkomst konden minister en gouverneur-generaal na schriftelijke toelichting over en weer hun samenwerking voortzetten. De komst van Colijn naar Indië als officiële of particuliere 'liaison-officier' bleek eind maart 1919 niet meer nodig¹³⁶. En in april 1919 hielp Van Limburg Stirum een laatste meningsverschil uit de wereld door te erkennen dat het correcter zou zijn geweest in november uitdrukkelijk te vermelden dat het operbestuur niet was geraadpleegd¹³⁷.

Feller oppositie dan van Idenburg tegen het beleid van Van Limburg Stirum klonk in april 1919 uit de Tweede Kamer. De behandeling van de Indische begroting bood voor het eerst gelegenheid het gehele Volksraad-gebeuren onder de loupe te nemen en de novemberverklaring als uiting van het Indische streven naar zelfstandigheid, waar de directies der in Nederland zetelende cultuur- en hand-

133. *Ibidem*, 302-05.

134. *Ibidem*, 304 en vLS aan Idenburg, 2-3-1919, coll. Idenburg (niet opgenomen in Van der Wal, *Volksraad*, I).

135. Van der Wal, *Volksraad*, I, 271; vLS aan De Graaff, 29-12-1919, afschrift, coll. vLS, map 9.

136. Van der Wal, *Volksraad*, I, 306-13. Van Limburg Stirum had de door Idenburg voorgestelde officiële zending van Colijn afgewezen, omdat dat gezien diens opvattingen beschouwd zou worden als bewijs van tegenstelling tussen de Nederlandse en Indische regering. Hij had echter op diens komst als particulier gehoopt.

137. Van der Wal, *Volksraad*, I, 318. In het antwoord van de Volksraad op de novemberverklaring van 25 november 1918 was inderdaad gezegd, dat het college gemeend had te mogen opmaken, dat 'de Kroon en Rijkswetgever bereid [waren] mede te werken tot het uit volle kracht doorvoeren van de noodige hervormingen ook in Nederlandsch-Indië', hetgeen de Indische regering niet had tegen-
gesproken. Zie *Handelingen Volksraad*, gew. zitting, 1918-19, 284.

delsmaatschappijen eerder tegen hadden geageerd, te bekritisieren. De liberale kamervoorzitter Fock deed zelfs tijdelijk afstand van zijn voorzittershamer om het woord te kunnen voeren: hoe kon de Indische regering zeggen dat de Volksraad zich een positie had verworven boven de door de wet toegekende, hoe spreken van verschuiving van bevoegdheden? Dat was alleen aan de wetgevende macht¹³⁸. Formeel had Fock gelijk. Maar hieruit sprak een te strict juridische benadering, die koloniale politici in Nederland vaker zou kenmerken, welke de politiek in Indië zelf geen recht deed en te weinig rekening hield met de gebeurtenissen en omstandigheden aldaar. De gouverneur-generaal had in Indië te maken met groeiende tegenstellingen en een algemene hervormingsdrang. In Brits-Indië werden in deze periode hervormingen voorbereid, die een verantwoordelijke regering op provinciaal niveau dichterbij zouden brengen en die voor Van Stirum een bron van inspiratie vormden¹³⁹. Bovendien bleek uit de opdracht aan de commissie Carpentier Alting, dat de gouverneur-generaal het opperbestuur niet vergat. Maar hij was slechts ten dele op de hoogte geweest van de gewijzigde inzichten van de nieuwe minister. Verklaring en toelichting sloten aan bij eerdere, officieel goedgekeurde redevoeringen en stukken aan de minister en lagen in de lijn van het beleid van Pleyte, die het optreden van de gouverneur-generaal in april 1919 ook toejuichte¹⁴⁰. Pessimisme, bij Van Limburg Stirum gedeeltelijk het gevolg van de belemmerde communicatie, was trouwens in november 1918 ook in regerings- en AR-kring een bekend verschijnsel geweest, maar men was dat bij de beoordeling van het landvoogdelijk beleid in april 1919 blijkbaar vergeten¹⁴¹.

Wel kan men stellen dat zelfstandig optreden deze gouverneur-generaal in het algemeen en ook in november 1918 niet vreemd was en dat de regeringsuitingen te weinig concreet waren om misverstaan te voorkomen. Dat ook Van Limburg Stirum weinig gelukkig was met het effect van zijn woorden, blijkt uit zijn weigering in april 1919 om een tweede verklaring af te leggen, dit ondanks een verzoek hier toe van twee gewaardeerde adviseurs, K. F. Creutzberg, directeur van onderwijs en W. Muurling, regeringsgemachtigde in de Volksraad¹⁴². Of zoals de laatste in 1919 in de Volksraad sprak: 'De novemberverklaring, Mijnheer de Voorzitter, was een spontane daad en heeft als elke daad van dat karakter zijn voor- en na-deelen'¹⁴³.

138. *Handelingen Tweede Kamer 1918-1919*, 2012 vlg.

139. Van der Wal, *Volksraad*, I, 265.

140. Pleyte aan vLS, 21-4-1919, coll. vLS, map 9. Dat Pleyte niet de enige was in Nederland, die Van Stirums novemberoptreden goedkeurde, blijkt ook uit de lof, hem door prof. mr. C. van Vollenhoven toegezwaaid in de vergadering van het Indisch Genootschap van november 1919. Zie *Mr. C. van Vollenhoven's Verspreide Geschriften* (3 dln., Haarlem-'s-Gravenhage, 1935) III, 278.

141. De Vries, *Ernst Heldring*, I, 262 vlg.

142. Muurling aan vLS, 10-3-1919, coll. vLS, map 24; Van der Wal, *Volksraad*, I, 321.

143. *Verslag herzieningscommissie*, 337.

De enige veranderingen, die afgezien van de instelling van de herzieningscommissie, in 1919 en 1920 met toestemming van het opperbestuur tot stand kwamen, waren dan ook de instelling van een zogenaamde schakelcommissie uit de Volksraad, die permanent contact met de regering zou onderhouden, van een regeringsgemachtigde voor algemene zaken bij de raad als schakel tussen dit college en de gouverneur-generaal en de uitbreiding van het aantal leden tot achtenveertig¹⁴⁴. Deze weinig revolutionaire maatregelen sloten aan bij oude wensen van Van Stirum om raad en regering nauwer aan elkaar te binden en om meer ruimte te hebben bij benoemingen.

Verdere bestuurshervorming

In november 1919 bleek Idenburg, die zijn ministerschap met tegenzin had aanvaard, dat dit ambt uit plichtsbesef alleen niet te dragen viel. De conservatieve Simon de Graaff, oud-directeur binnenlands bestuur en ex-regeringscommissaris voor de bestuurshervorming, werd zijn opvolger. De benoeming was een partijpolitieke zaak; de mening van de Indische regering werd niet gevraagd. Uit angst voor verzwakking van de AR-poot onder het kabinet was de niet-gebonden De Graaff na een onderhoud met Kuyper bij de partij ingelijfd. Men had geen ander, dus geen keus¹⁴⁵. Van Stirum reageerde gereserveerd¹⁴⁶.

De Graaff had medewerking van het kabinet aan een snelle totstandkoming van de bestuurshervorming als voorwaarde gesteld¹⁴⁷. Idenburg was daar niet aan toegekomen. Alleen het in 1919 na overleg met residenten, regenten en andere betrokkenen in Indië tot stand gekomen ontwerp voor een aantal gemengde, meebesturende regentschapsraden onder leiding van de regent lag klaar. De publieke opinie had tegen Idenburgs voorkeur voor een puur-Indonesische samenstelling krachtig stelling genomen, terwijl Van Stirums wens van een zo ruim mogelijk direct kiesrecht was afgeketst op praktische bezwaren (ongeletterde kiezers, gebrek aan begrip voor deze nieuwe raad)¹⁴⁸. Het ontwerp stuitte in juli 1920 in de Tweede Kamer echter op onverwachte onwil van de SDAP-fractie om zo kort voor de vakantie de belangrijke Indische aanvullingsbegroting af te doen en op protest van de AR tegen behandeling van het Indisch ontwerp los van de reeds aangekondigde wet op de bestuurshervorming. De minister week uitermate snel voor deze

144. Van der Wal, *Volksraad*, I, 282-90, 350-56.

145. De Graeff aan vLS, 26-11-1919, particulier.

146. Creutzberg aan vLS, 12-1-1920, coll. vLS, map 21.

147. S. de Graaff, *Parlementaire geschiedenis van de wet tot hervorming der grondslagen van het gewestelijk en plaatselijk bestuur, 1922 (Indische bestuurshervorming)* (Den Haag, 1939) 65.

148. *Verslagen betreffende het onderzoek inzake de instelling van regentschapsraden op Java en Madoera* (Weltevreden, 1919) in vb. 19 okt. 1920, no. 14.; Regeeringsrondschrijven aan de hoofden van het gewestelijk bestuur op Java en Madoera, 11-1-1919, no. 89 in hetzelfde vb.

bezwaren, wetende dat de gouverneur-generaal diezelfde maand nog advies zou uitbrengen over zijn eigen ontwerp voor de bestuurshervorming¹⁴⁹.

Hierin werd de gehele archipel verdeeld in provincies onder besturende raden enerzijds en gouvernementen, waarin ambtelijke decentralisatie zou plaatsvinden anderzijds. Omdat niet alleen de regentschapsraden, maar ook de vorming van het gewest Zuid-Sumatra, waarvoor het Indisch ontwerp al sinds oktober 1919 klaar lag, volgens De Graaff op de nieuwe wet diende te wachten, maande Van Limburg Stirum zijn adviseurs zich aan dat ontwerp te houden¹⁵⁰. Hij bracht er zelf acht maanden vóór zijn vertrek slechts enkele bezwaren tegenin. De Graaff schrapte in navolging daarvan de door Van Stirum politiek onwenselijk geachte, expliciete vermelding van een federatieve structuur, preciseerde de verhouding tussen zelfbesturen en provincies en wijzigde de samenstelling van de provinciale raad. Van uitdrukkelijke vermelding van raadpleging van de Volksraad bij de tot standkoming van algemene verordeningen en van handhaving der kleine gemeenten wilde hij echter niet weten¹⁵¹.

Ook de voorstellen voor grondwetwijziging van eind 1920 waren een compromis tussen minister en gouverneur-generaal. Een apart hoofdstuk voor alle grondwettelijke bepalingen Indië betreffende, zoals Van Limburg Stirum in navolging van het eind juni 1920 verschenen rapport van de commissie Carpentier Alting had voorgesteld, kwam niet tot stand¹⁵², 's Ministers geringe belangstelling voor dit rapport, waaruit hij eventueel wijzigingen voor zijn ontwerp zou halen, en zijn indirecte kritiek op de gouverneur-generaal vormden aanleiding tot een steeds snijdender toon in hun correspondentie uit het laatste half jaar van hun samenwerking¹⁵³.

Het verslag der herzieningscommissie

Het verslag van de commissie Carpentier Alting, waarvan Van Limburg Stirum

149. *Handelingen Ite Kamer, 1919-20*, 2929, 3029; Indisch telegram 15-16-1920, no. 41 in vb. 3 juli 1920, no. 32.

150. Van der Wal, *Volksraad*, I, 484; minuut van vb. mei 1920, no. 50/720; directeur binnenlands bestuur aan gouverneur-generaal, 13-7-1920 in vb. 27 januari 1921, no. 23. Zie voor het ontwerp-De Graaff zijn *Indische bestuurshervorming*, 72-80.

151. Indisch telegram 24-7-1920, no. 595 in vb. 27 januari 1921, no. 23; Minuut vb. 4 aug. 1920, no. 84.

152. De term kolonie, door de gouverneur-generaal voor Indië ongeëigend geacht, bleef gehandhaafd, die van opperbestuur eveneens. Daar de koninklijke macht voor Indië geen ander karakter droeg dan voor Nederland had Van Stirum deze willen doen vervallen. Ook diens rangschikking der artikelen, waardoor de regeling van inwendige aangelegenheden in Indië zelf werd onderstreept, nam de minister slechts ten dele over. Kabinetstelegram 18-11-1920, no. 235, afschrift in coll. vLS, map 10; Indisch telegram 1-12-1920, no. 696. in vb. 10 jan. 1921, no. 83. S. de Graaff, *Parlementaire geschiedenis van de wet op de staatsinrichting van Nederlandsch-Indië, 1925 (Indische staatsregeling)* (Den Haag, 1938) 18-21.

153. Zie coll. vLS map 10 en 11.

sinds 1919 het tijdstip van zijn vertrek afhankelijk had gesteld¹⁵⁴, bereikte hem met tien minderheidsadviezen en bijlagen op 30 juni 1920. Het meerderheidsrapport, dat zich tegen het pre-fix Nederlands- voor Indië uitsprak, ging uit van de volgende grondbeginselen:

- zeggenschap in Indië over eigen aangelegenheden met behoud van het verband met de staat der Nederlanden,
- krachtige uitbreiding van medezeggenschap der bevolking,
- associatie der bevolkingsgroepen door opheffing van het rascriterium in de gehele wetgeving.

Dat betekende een verandering van de bestaande bureaucratische structuur der regering, waarin de gouverneur-generaal, geadviseerd door tal van los van elkaar opererende bureaus als enige beslissende instantie optrad en de Volksraad kritiseerde. De commissie wilde een krachtige Indische regering, bestaande uit gouverneur-generaal met raad van Indië, waar onder andere de directeuren deel van zouden uitmaken (collegiaal bestuur). Deze stap op weg naar een verantwoordelijke regering zou groter samenhang in het regeringsbeleid verzekeren, de taak van de onzichtbare, adviezen bundelende algemene secretarie beperken. Naast de regering zou een mederegelende Volksraad komen te staan, zonder rasonderscheid samengesteld door verkiezing en benoeming, dit om een werkelijk representatief lichaam te vormen. De commissie verwierp voorafgaande scholing in lokale raden onder verwijzing naar het verschil in taken. De raad zou naast het recht van initiatief en amendement ook het recht van interpellatie en enquête krijgen, kandidaten stellen voor de raad van Indië en afgevaardigden naar de Tweede Kamer sturen in geval van behandeling van Indische belangen aldaar. Maar de aldus meer tot parlement verheven Volksraad zou toch de Indische regering bij verschil van mening niet naar huis kunnen sturen, zich wel kunnen beroepen op de wetgevende macht in Nederland.

Fel keerde de commissie zich tegen het federatie-stelsel: zij ging uit van het 'aleenige Indische land'. De in te stellen gouvernementen, noodzakelijke schakel tussen centrale regering en lagere rechtsgemeenschappen, zouden zoveel mogelijk een regionale autonomie verkrijgen. In tegenstelling tot het overigens verwante ontwerp-Pleyte (het ontwerp-De Graaf f had de commissie niet onder ogen gehad) zouden de raden in die gouvernementen door rechtstreekse verkiezing en zonder rasonderscheid worden samengesteld en daaraan zou de volledige regeling van de provinciale huishouding worden toevertrouwd¹⁵⁵.

Op 5 februari 1921, anderhalve maand vóór zijn vertrek uit Indië, formuleerde

154. VLS aan Pleyte, 2-12-1918, coll. Pleyte, map 7; vLS aan De Graeff, 14-5-1919, particulier.

155. *Verslag herzieningscommissie*, 1-37.

Van Limburg Stirum, gehoord de adviezen van de Indische bestuurstop (géén Indonesiërs) zijn voorstellen aan de minister. Het werd een slotakkoord zonder applaus: zijn advies zou pas in 1967 gepubliceerd worden¹⁵⁶. Met de uitgangspunten van het rapport kon Van Stirum zich verenigen; in de uitwerking ging hij aanzienlijk minder ver. Hij bleef bij de naam Nederlandsch-Indië¹⁵⁷. Al erkende hij de levenwekkende kracht die van de eenheidsstaat uitging, hij verkoos een federatieve opbouw, die nu reeds in de samenstelling van de Volksraad tot uiting diende te komen¹⁵⁸. Met de voorstellen betreffende de landschappen en de gewestelijke autonomie stemde hij in, niet met die voor een rechtstreeks, aan anal-fabeten toe te kennen kiesrecht¹⁵⁹. Het zou ouderen uitsluiten en radicale jongeren op de voorgrond plaatsen. Het rasonderscheid diende alleen in het publiekrecht, niet in het privaatrecht, noch ten aanzien van het gouverneur-generaalschap opgeheven te worden¹⁶⁰.

Ook de voorstellen betreffende de Volksraad reduceerde hij. De medewetgevende bevoegdheid wilde hij uit praktische overwegingen beperken tot een commissie van wetgeving uit de raad van acht leden. Indische afgevaardigden uit de Volksraad in het Nederlandse parlement zouden buiten de Indische regering om invloed uitoefenen en waren daarom ongewenst. Zo ook de kandidaatsstelling voor de raad van Indië: het zou een homogene regering uitsluiten. Het recht van enquête wenste hij met uitzondering van onderzoek in Batavia aan de medewerking der regering te binden¹⁶¹.

Ten aanzien van de Indische regering sprak hij nog duidelijker taal. Uiteraard stemde hij in met de wens van groter zelfstandigheid tegenover Nederland. Het verlenen van medezeggenschap had de behoefte aan een krachtige regering in Indië versterkt. Het moederland zou alleen repressief en in het parlement controle mogen uitoefenen. Ten aanzien van het Indisch beleid bleef overeenstemming tussen Indische regering en het opperbestuur vanzelfsprekend noodzakelijk. Deze viel echter bij ministerwisseling niet altijd te garanderen (sic). En niet het moederlandse, maar het Indische belang zou de gouverneur-generaal tot richtsnoer dienen voor zijn beleid¹⁶². 'Na langdurig overleg en veelzijdige bespreking' had hij zich echter tegen het voorstel van collegiaal bestuur gekant. Met de samenvoeging van de raad van Indië met die van directeuren kon hij zich verenigen. De

156. Van der Wal, *Volksraad*, I, 457-91. Wel vindt men een groot aantal van zijn ideeën terug in een op 6 november 1925 in het Groot-Auditorium van de Leidse universiteit gehouden rede 'Indië's staatkundige ontwikkeling', coll. Van Asbeck, particulier.

157. Van der Wal, *Volksraad*, I, 482.

158. *Ibidem*, 471-72.

159. *Ibidem*, 473, 483-86.

160. *Ibidem*, 486.

161. *Ibidem*, 469-71.

162. *Ibidem*, 477-81.

matsten zouden echter aan de gouverneur-generaal verantwoordelijk dienen te blijven, door hem worden benoemd en ontslagen evenals de 'gewone' leden van de raad van Indië, waaronder twee Indonesiërs. Al zouden de directeuren groter (financiële) zelfstandigheid krijgen en overeenstemming met de raad van Indië op een aantal punten vereist blijven, de beslissingsmacht zou 'bij den Gouverneur-Generaal alléén' berusten. Die beschouwde Van Limburg Stirum als 'het centrum der Regeermacht', in alle enigszins belangrijke aangelegenheden te raadplegen en in staat om steeds in alles het initiatief te nemen. Een krachtige regeling was alleen mogelijk, 'indien de Gouverneur-Generaal de politiek aangaf die gevoerd zou worden en de overige leden der Regeering met de hoofdlijnen daarvan overtuigd instemden', zo schreef hij¹⁶³.

De door de herzieningscommissie voorgestelde macht van de Volksraad werd dus ingeperkt ten behoeve van de Indische regering, die van de Indische regering ten behoeve van de gouverneur-generaal. De wet op de Indische Staatsregeling uit 1925 zou, nog minder verstrekkend, de samenstelling van de raad van Indië en de positie van de directeuren onveranderd laten, de Volksraad alleen wetgevende bevoegdheid toekennen¹⁶⁴. Maar zelfs deze, om zijn vooruitstrevendheid bekende gouverneur-generaal bleek niet vrij van autocratische trekken, voortkomend uit zorg voor een homogeen en krachtig beleid. Dat lijkt in tegenspraak met zijn streven naar meer medezeggenschap; het was in zijn ogen het noodzakelijke tegenwicht en een voorwaarde daartoe. Hoe meer raderen in de bestuursmachine, hoe duidelijker en effectiever de bestuurstop diende te functioneren. Het was een sterk geleide democratisering in een zeer paternalistisch ontwikkelingsmodel, dat Van Limburg Stirum aanhing.

Maar al lijkt het of in zijn voorstellen de gouverneur-generaal van de verlegging van het zwaartepunt naar Indië profiteerde, in feite betekende dit een formalisering van de bestaande situatie. De kroon week bij benoemingen van leden van de raad van Indië en Indische topambtenaren zelden af van de Indische adviezen. Van Limburg Stirum had reeds maandelijks vergaderingen van raad van Indië en raad van directeuren belegd. Zijn werkwijze was het om velen in commissies en vergaderingen te horen, alleen zelf te beslissen. Steeds had hij geprobeerd op die manier de groeiende tegenstellingen tussen nationalisten, binnenlands bestuur en economische belangengroepen te beheersen. Of hem dat gelukt was, is een tweede.

Zijn advies lag ook in de lijn van zijn sinds 1916 op eenheid gericht beleid ten aanzien van de Volksraad. Het betekende dan ook veeleer een uitwerking van oude ideeën na vijf jaar bestuurservaring dan een omslag in behoudende richting.

163. *Ibidem*, 475

164. De Graaff, *Indische Staatsregeling*, 91 vlg.

En het strookte met zijn karakter, dat aan een sterke geloofsovertuiging en humanitaire belangstelling de vormelijkheid en het zelfbesef van de adellijke auto-craat paarde¹⁶⁵. Zijn voorstellen zouden echter niet al zijn eerder geuite wensen in vervulling doen gaan. Zo garandeerde het verlenen van wetgevende bevoegdheid aan de Volksraad niet, dat dit college voortaan de gouverneur-generaal in zijn kritiek zou sparen. Aan de gouverneur-generaal bleef immers alle beslissingsmacht voorbehouden. En meer nog dan tevoren zou het gouverneur-generaalschap een krachtige persoonlijkheid vragen, in staat om, tussen minister, nieuwe raad van Indië en Volksraad in, zijn beleid te voeren. Politieke kleur en inhoud van dat beleid stonden daarbij geenszins vast.

Identificatie van Van Limburg Stirum met de herzieningscommissie blijkt in ieder geval onjuist¹⁶⁶. Zijn advies werd echter niet, dat van 'zijn' commissie wel gepubliceerd. En daardoor bleef de bestaande onduidelijkheid over zijn ideeën bij het grote publiek bestaan, werden gewekte verwachtingen niet tegengesproken. Daarom kon de Europese groepering in Indië hem ook links van het midden plaatsen ondanks een zekere verwantschap tussen zijn autocratie en de koloniaal-autoritaire houding der Europeanen. Juist omdat hij zijn gematigder opvattingen, bijvoorbeeld ten aanzien van het nationalisme, krachtig in praktijk bracht, wekte hij oppositie bij koloniale 'die-hards'.

NATIONALISME EN MACHTSMIDDELEN VAN DE REGERING

Ook zijn opstelling tegenover het nationalisme en de daaraan toe te kennen ruimte geeft het beeld van tweeledigheid, van tolerantie en niet snel ingrijpen ener-, van een streven naar versterking van de bevoegdheden der Indische regering anderzijds. Hij waardeerde het nationalisme als uiting van groeiend zelfbesef, trachtte het binnenlands bestuur tot begrip en samenwerking met de Indonesische leiders te stimuleren¹⁶⁷. Maar zowel voor het recht van vereniging en vergadering als ten aanzien van de pers wilde hij de bevoegdheid tot ingrijpen voor de Indische regering behouden. Omdat Pleyte daarentegen in aansluiting bij de Nederlandse wet

165. Van Limburg Stirum was Nederlands-hervormd. Zijn geloofsovertuiging komt incidenteel in zijn brieven tot uiting in verwijzing naar bepaalde literatuur, vLS aan Idenburg, 10-8-1917, coll. Idenburg; vLS aan F. M. baron van Asbeck, 26-12-1926, coll. van Asbeck, particulier. Hij en zijn echtgenote werden bij hun vertrek geroemd om hun vele charitatieve daden en actieve steun aan het Rode Kruis, de padvinderij, de centrale vereniging voor tbc etc. Zie *Indische Gids*, XLIII (1921) 385-97. Voor zijn formalisme zie Van Der Wal, *Jhr. mr. B. C. de Jonge*, 57.

166. Kwantes, *Nationalistische beweging*, I, 487.

167. Zie bijvoorbeeld algemeen secretaris aan hoofden van gewestelijk bestuur op Java en Madoera, 6-5-1918, mailr. 1259/18 in vb. 8 april 1919, no. 72 over klachten van nationalistische leiders over hooghartigheid en achterdocht van het binnenlands bestuur jegens hen en zijn dringend verzoek tot persoonlijk contact tussen beiden.

beslissing hierover bij de rechterlijke macht wenste te leggen, waren compromissen het resultaat.

Het recht van vereniging en vergadering was in 1915 door wijziging van artikel 111 van het regeringsreglement in principe erkend. De uitoefening ervan zou bij algemene verordening nader worden geregeld¹⁶⁸. Reeds in november 1916 had Van Stirum in navolging van zijn voorganger aangedrongen op handhaving van de bevoegdheid van de gouverneur-generaal om een vereniging in strijd met de openbare orde te verklaren. De vreemde overheersing, gemakkelijk te beïnvloeden massa, ontevreden leiders en veelheid van bevolkingsgroepen maakten 'een strenge handhaving van het gezag en van de orde noodzakelijk... en daarmee het overlaten van de gewichtigste beslissingen aan de rechterlijke macht onmogelijk¹⁶⁹. Het juridisch apparaat werkte te langzaam; hij vertrouwde de rechterlijke macht deze taak niet toe.

Gezien het spoedeisende karakter van een regeling legde hij zich in april 1918 noodgedwongen neer bij Pleytes compromis: schorsingsbevoegdheid voor de procureur-generaal, die in direct contact met de gouverneur-generaal stond, beslissingsbevoegdheid over het verbod aan het hooggerechtshof. In juni stelde koningin Wilhelmina haar goedkeuring echter afhankelijk van het oordeel van Pleytes opvolger. Deze raadde haar in oktober om aan de Indische wens gehoor te geven. Maar de november-woeling had ook hier effect. Op de gedenkwaardige achttiende van die maand verzocht Van Limburg Stirum alsnog om invoering van het ontwerp-Pleyte, dit met het oog op democratische tendenties in Indië's publieke opinie die in Idenburgs voorstel slechts reactie zou zien¹⁷⁰. Idenburg stemde toe.

Bij de invoering hiervan op 1 september 1919 kreeg de gouverneur-generaal echter alsnog een, zij het beperkte, bevoegdheid tot ingrijpen. In juni 1919 waren in Toli-Toli op Celebes de hoogste vertegenwoordigers van het plaatselijk gezag vermoord als gevolg van plaatselijke partijstrijd en Si-bemoeyenis daarmee¹⁷¹. En in juli 1919 had het incident te Tjimareme, Garoet, waar hadji Hasan na weigering om zijn verplicht deel padi in te leveren, in zijn huis was beschoten, tot de ontdekking van een geheime revolutionaire afdeling B van de SI geleid. De gouverneur-generaal weet met Hazeu het politieel optreden aan tekortkomingen van het bestuur¹⁷². Maar om dat bestuur met het oog op de afdeling B niet te verzwakken, maakte hij de conclusie van de officiële onderzoekscommissie onder leiding van P. de Roo de la Faille tot regeringsstandpunt. Deze had zich achter

168. Van der Wal, *Opkomst nationalistische beweging*, 490.

169. *Ibidem*, 498.

170. *Ibidem*, 508-18.

171. *Mededeelingen*, 1920, 25.

172. Kwantes, *Nationalistische beweging*, I, 136-37.

het bestuur gesteld¹⁷³. Op Hazeu, altijd reeds het mikpunt van kritiek van het binnenlands bestuur, ontladde zich dan ook de volle vijandschap van die zijde; hij verliet Indië in maart 1920 als gebroken mens¹⁷⁴.

De afdeling B was volgens een recente analyse een plaatselijke organisatie van moslimleiders, die onder de populaire SI-vlag en met behulp van Soedanees-islamitische symbolen (de heilige oorlog) hun oude gezag, dat onder het charisma van SI-voorzitter Tjokroaminoto geleden had, wilden herstellen. Onbegrip voor dit karakter zowel binnen de CSI als bij de autoriteiten, die beide te ver van dit plaatselijk toneel waren verwijderd, maakte dat de ontdekking van de afdeling B tot aanvallen op de SI als zodanig en tot een meer repressieve politiek kon leiden¹⁷⁵. Van Limburg Stirum ging weliswaar niet in op de wens van de betrokken resident tot verbod van de gehele SI¹⁷⁶. Evenmin gaf hij gevolg aan het verzoek van de procureur-generaal tot tijdelijk verbod van het vergaderrecht in de Preangerregentschappen of aan de vraag van de residenten der Vorstenlanden, die in verband met deze incidenten en de naderende agrarische hervorming in hun gebied hadden verzocht de invoering van de regeling van artikel 111 van het regeringsreglement uit te stellen. Maar wel stelde hij Idenburg in augustus 1919 voor een nieuw artikel, 8a, op te nemen, waarbij de gouverneur-generaal gewesten zou kunnen aanwijzen waar vergaderingen tijdelijk verboden zouden zijn. Het door Idenburg aanvaarde artikel was dus een Indisch compromis, bedoeld voor mogelijk optreden in de toekomst¹⁷⁷. Het werd in mei 1920 op verzoek van J. Harloff, resident van Soerakarta, naar aanleiding van stakingsonrust voor het eerst afgekondigd.

Ook in de discussie over de beperking van de sinds 1906 in Indië bestaande persvrijheid was Pleyte voor uitbreiding van de rechterlijke bevoegdheid via verscherping van de strafwet en toonden Idenburg en Van Limburg Stirum zich voorstanders van regeringscontrole middels een licentiestelsel. De regering zou de toestemming voor het uitoefenen van het beroep van drukker/uitgever aan bepaalde voorwaarden binden¹⁷⁸. Toon en inhoud van Europese en Indonesische pers waren het eerste geweest, waar Van Stirum zich in 1916 aan had geërgerd; van vele kanten was bij hem op maatregelen tegen opruiende en haat kwekende artikelen aangedrongen, onder andere door Hazeu¹⁷⁹. Pleyte liet dit echter lig-

173. *Ibidem*, 136.

174. *Ibidem*, 136.

175. W. A. Oates, 'The afdeling B; an Indonesian Case Study', *Journal of Southeast Asian History*, IX (1968) 107-17.

176. Kwantes, *Nationalistische beweging*, I, 159.

177. Van der Wal, *Opkomst nationalistische beweging*, 519-72; Kwantes, *Nationalistische beweging*, I, 266-72.

178. *Ibidem*, 1-10.

179. VLS aan Pleyte, 26-3-1916, 20-10-1916, coll. Pleyte, map 5.

gen. Omdat Idenburg in 1919 voor diens opvatting gewonnen bleek maar de eindbeslissing aan de gouverneur-generaal liet, kwam deze in april 1920 met zijn compromis: tijdelijke schorsing na waarschuwing van de drukker/uitgever door de regering¹⁸⁰. Deze oplossing lag geheel in de lijn van De Graaff, die administratieve repressie de enig doeltreffende oplossing en ook principieel in overeenstemming met een juiste organisatie van het staatsgezag achtte¹⁸¹. Daar Van Limburg Stirum voor de uitwerking van het voorstel een commissie wilde horen, zijn opvolger als liberaal jurist meer voor verscherping van de strafwet voelde¹⁸², kreeg het voorstel pas elf jaar later kracht van wet. De persbreidel, in 1927 door gouverneur-generaal A. C. D. de Graeff weer opgenomen en in 1931 ingevoerd, behoorde tot een der meer doeltreffende maatregelen in het streven naar rust en orde van de jaren dertig. De presentatie van het beleid in de pers was trouwens een onderwerp van aanhoudende zorg en indirecte bemoeienis voor Van Stirum¹⁸³.

Juist hij die zijn residenten in 1920 voor hard optreden waarschuwde, verschaftte de Indische regering het instrumentarium voor het repressieve beleid der jaren dertig: algemene recherche, persbreidel, veldpolitie en muilkorfcirculaire. Deze maatregelen kregen alle in de zomer van 1919 tegen de achtergrond van de gebeurtenissen te Toli-Toli en Garoet en de invoering van de regeling van artikel 111 van het regeringsreglement hun vorm. In verband met dat laatste bepleitte advocaat-generaal H. V. Monsanto in juli 1919, nu de politieke inlichtingen dienst ter controle van ongewenste vreemdelingen en revolutionaire stromingen uit 1916 was opgeheven, de wenselijkheid van een gewestelijke recherchedienst en een algemeen recherchebureau. Het antwoord van de gouverneur-generaal is niet bekend, maar in 1920 stonden op de begroting posten gereserveerd voor deze dienst¹⁸⁴. De zogenaamde muilkorfcirculaire gaf aan, dat ambtenaren zich van uitingen die direct of indirect het staatsgezag ondermijnden dienden te

180. Kwantes, *Nationalistische beweging*, I, 4.

181. *Ibidem*, 264.

182. *Ibidem*, 265 en II, 66 en 670, 682.

183. In 1917 verscheen voor het eerst *Mededeelingen over enkele onderwerpen van algemeen belang*, leesbare aanvulling op het lijvige *Koloniaal Verslag*. V. Spijkman werd speciaal bij het Nederlandsch-Indisch pers agentschap aangesteld om met hulp van de algemene secretarie het regeringsbeleid bekendheid te geven en de Indonesische pers te beïnvloeden, hetgeen hem door gebrek aan capaciteit en concurrentie van Aneta niet lukte (Kwantes, *Nationalistische beweging*, I, 128-29). Tevergeefs probeerde de gouverneur-generaal door aankoop via particulier kapitaal van de *Java-Bode* of het *Bataviaasch Nieuwsblad* in 1918 en 1919 in de hoofdplaats een goed geïnformeerd, regeringsgezind dagblad van de grond te krijgen (*Ibidem* en vLS aan Pleyte, 31-5-1918, coll. Pleyte, map 6 en vLS aan Idenburg, 16- en 30-4-1919, coll. Idenburg). Op zijn initiatief werd in het voorjaar van 1918 een debater tegen Sneevliet c.s. het veld in gestuurd (Geheime verslagen van de PID, 11-3-1918, no. 26 en 14-3-1918, no. 28 in vb. 7 mei 1919, no. 55).

184. Kwantes, *Nationalistische beweging*, I, 133-35.

onthouden¹⁸⁵. Een gematigde als Creutzberg juichte de maatregel toe: het zou de Indonesische onderwijzers de nodige duidelijkheid en de regering grond voor optreden geven onder gelijktijdige erkenning, dat zij een gezonde politieke ontwikkeling toejuichte¹⁸⁶. De veldpolitie tenslotte, in het leven geroepen 'voor een krachtige en zelfbewuste handhaving van orde en veiligheid over geheel Java', kreeg in de zomer van 1920 door toedoen van de confessionelen in de Tweede Kamer een officiële vorm, terwijl de regentschapsraden toen werden verworpen¹⁸⁷.

Van een extreem machtsmiddel als uitzetting uit Indië (de exorbitante rechten) heeft Van Limburg Stirum zich slechts in enkele gevallen bediend, al was het niet zo dat hij eerder verbannen als Soewardi en E. Douwes Dekker juichend binnehaalde. De eerste kreeg na herhaaldelijk aandringen van Pleyte in 1917, de tweede op eigen verzoek in 1918 toestemming tot terugkeer. Voor beiden had Van Limburg Stirum weinig waardering¹⁸⁸. Hij weerstond in 1917 en 1918 echter druk van de Europese bevolkingsgroep tot externering van Sneevliet en diens partijgenoot A. Baars. Men kon niet een Volksraad voorbereiden en tegelijkertijd de vorming van politieke partijen (de ISDV) tegengaan; zolang de mogelijkheid tot verschepping ontbrak was externering zinloos; ook zonder hun steun zouden misstanden in het leger tot acties leiden¹⁸⁹. Op 9 november 1918 liet hij echter aan Idenburg weten dat gezien de infiltraties van Sneevliet in het leger diens externering onvermijdelijk was, hetgeen na de aankondiging in de novemberverklaring op 5 december 1918 tot een definitief besluit leidde¹⁹⁰.

Ondanks verzoeken van de resident van Soerakarta en de Soesoehoenan en tegen het advies van de raad van Indië in werd Insulinde-leider Tjipto Mangoe-koesoemo in 1920 niet naar Kupang, Timor verbannen. In december 1920 verbood Van Limburg Stirum Tjipto, die de misstanden in de Vorstenlanden had aangegrepen voor zijn acties, alleen de toegang tot de Vorstenlanden en aangrenzende gewesten. Hiermee volgde de gouverneur-generaal de adviezen van de procureur-generaal mr. G. W. Uhlenbeck en de waarnemend adviseur voor inlandse zaken R. A. Kern. De raad van Indië ging node mee¹⁹¹. Tegen Europese communisten was hij echter onverbiddelijk. Communistische propaganda, in een koloniale maatschappij niet te dulden, achtte hij in maart 1921 voldoende argument voor externering van A. Baars. Als aftredend landvoogd kon hij zijns in-

185. *Ibidem*, 299.

186. Creutzberg aan vLS, 24-9-1919, coll. vLS, map 21.

187. *Mededeelingen*, 1920, 34.

188. Kwantes, *Nationalistische beweging*, I, 74-93.

189. VLS aan Pleyte, 8-5-1917, 5-4-1918, 1-6-1918, coll. Pleyte, map 6. Deze argumenten waren gedeeltelijk door De Graeff ingegeven, zie De Graeff aan vLS, 22-2-1918, 5-5-(1918), particulier.

190. Kwantes, *Nationalistische beweging*, I, 38.

191. *Ibidem*, 276-95; 317-20; 326. Hadji Misbach, om wiens internering eveneens was gevraagd, kon blijven waar hij was omdat tegen hem reeds een strafproces liep.

ziens die maatregel beter inleiden dan zijn opvolger. En daarmee overwon hij een zekere aarzeling in de raad van Indië tegen een beslissing, waarop de procureur-generaal in 1920 nog driemaal tevergeefs bij hem zelf had aangedrongen¹⁹².

Vrijwel alle maatregelen en bepalingen voor het handhaven van rust en orde waren dus compromissen, tussen Nederlands liberalisme en Indische autocratie, tussen de afwachtende autocraat aan de top en de roep om krachtig optreden tegen het nationalisme van de Europese bevolkingsgroep. Van Limburg Stirum bewoog zich daarbij op het middenveld. Maar ook hier, evenals bij de bestuurs- en staatkundige hervorming, lijkt het meningsverschil tussen de verschillende personen, c.q. groeperingen achteraf vooral een verschil in nuances, zij het dat deze de politieke ruimte voor het Indonesisch nationalisme en linkse Europeanen in feite bepaalde. Ook hier had een kwantitatief verschil sterk kwalitatieve implicaties. Over het principe van controle en toerusting met machtsmiddelen bestond algemene eensgezindheid, over de wijze en het moment waarop deze te gebruiken liepen de meningen uiteen. En juist op het terrein van overheidscontrole boekte Van Limburg Stirum met hulp van minister, parlement en Europees bevolkingsdeel de meest blijvende resultaten. Steun voor zijn beleid van tolerantie, de tegenhanger van toezicht en controle, bleef uit. Een beoordeling van zijn beleid naar beklijvende maatregelen zou dan ook een eenzijdig en vertekend resultaat geven.

SOCIAAL-ECONOMISCH BELEID

De Hollander van deze tijd is even belust op profijt als zijn voorzaat, maar mist naar het schijnt diens durf. Hier althans zijn het lafaards, bang voor Japan, bang voor Engeland, bang voor de SI¹⁹³... Geld verdienen, daarom is het uitsluitend begonnen, waardigheid van de staat of eigen [waardigheid] is bijzaak¹⁹⁴.

Dergelijke uitvallen van Van Limburg Stirum verrieden zijn diepe minachting voor de mentaliteit van de koloniale handelswereld, waarmee hij door zijn belangstelling voor economische vraagstukken en vooral doordat ook de Indische regering door de oorlog gedwongen werd tot actief ingrijpen in het economisch leven, voortdurend in aanraking kwam.

Het gaat hier nu niet om een volledige weergave van zijn sociaal-economisch beleid maar slechts om enkele typerende, discutabele en/of onbekende aspecten ervan: zijn houding tegenover de industrialisering van Indië, tegenover de export, zijn voedselpolitiek en zijn sociaal beleid. Omwille van autarkie in geval van oorlog - niet voor de Indonesische werkgelegenheid zoals Kuyper in 1903 had gewild -

192. *Ibidem*, 357 en 359, zie ook 353-60.

193. VLS aan Pleyte, 29-10-1916, coll. Pleyte, map 5.

194. VLS aan Pleyte, 6-8-1916, *Ibidem*.

had Idenburg in 1915 de commissie tot ontwikkeling van de fabrieksnijverheid in Nederlandsch-Indië ingesteld¹⁹⁵. Als semi-overheidsorgaan met kennis van- en contacten in het bedrijfsleven zou zij onderzoek doen en de particuliere onderneming de vestiging vergemakkelijken. De commissie genoot in haar strijd met het zich gepasseerd voelende departement van landbouw, nijverheid en handel de actieve steun van de toen nieuwe gouverneur-generaal. J.H. Lovink, directeur van landbouw, nijverheid en handel, die zich uitsluitend met de Indonesische nijverheid wilde bemoeien, had voorgesteld de westerse industrie aan de fabriekscmissie, de Indonesische aan het departement toe te wijzen¹⁹⁶. 'Dat gaat eenvoudig niet' liet Van Stirum Pleyte zonder opgaaf van redenen weten¹⁹⁷. Volgens de fabriekscmissie grepen beide takken te zeer in elkaar om de taken zo te verdelen¹⁹⁸. En zo diende de in 1918 vernieuwde afdeling nijverheid van het departement zich over Europese en Indonesische nijverheid te ontfermen. Daar een nadere taakafbakening tussen commissie en departement bleef ontbreken, Lovinks opvolger Sibinga Mulder de gehele nijverheid onder zijn leiding wilde verenigen en de fabriekscmissie zich door directe contacten met de gouverneur-generaal supra-departementaal ging gedragen, bleef er conflictstof te over¹⁹⁹.

Kort vóór Van Stirums vertrek vroeg Sibinga Mulder dan ook om opheffing van de commissie; zijn afdeling nijverheid zou schitterend werk verricht hebben. Van Limburg Stirums wees het verzoek vinnig van de hand: geïnteresseerde industrieën hadden met hun vragen van commercieel-technische en bedrijfsorganisatorische aard vaker contact gezocht met de fabriekscmissie en het departement van gouvernementsbedrijf dan met landbouw, nijverheid en handel. Daarom leek hem overbrenging van de afdeling nijverheid naar eerstgenoemd departement of een nieuw departement van nijverheid en verkeer in de toekomst meer geëigend. Sibinga Mulder werd op eigen verzoek van zijn functie in de commissie ontheven²⁰⁰.

Pas in 1926 zou door opheffing van de fabriekscmissie een einde aan deze competentiestrijd komen. Haar onderzoek naar industrieën ter verwerking van Indische grondstoffen had de commissie toen afgerond. De door haar bepleite steun aan beginnende industrieën had weinig succes geboekt. Krachtige in-

195. Creutzberg, *Ekonomisch beleid*, I, 459.

196. *Ibidem*, III, 6.

197. VLS aan Pleyte, 14-6-1917, coll. Pleyte, map 6.

198. Notulen vergadering fabriekscmissie 20-10-1919, in vb. 8 augustus 1921, no. 54.

199. Creutzberg, *Ekonomisch beleid*, I, 486-89; III, 25. Zie ook A. J. Kluiver, 'Bevordering van de inheemse nijverheid van regeeringswege', *Koloniale Studiën*, V (1921) 153-81.

200. 1e gouvernementssecretaris aan directeur landbouw, nijverheid en handel 7-3-1921 in vb. 8 augustus 1921, no. 54. Dit conflict zou pas in 1924 in de openbaarheid komen door een polemiek van belanghebbenden in *Economisch-Statistische Berichten*. Zie H. J. van Oorschot, *De ontwikkeling van de nijverheid in Indonesië* ('s-Gravenhage-Bandung, 1956) 34 vlg.

dustrieën, waar het Indië om te doen was, behoefden die steun ook niet, aldus de door de departementen van landbouw, nijverheid en handel en gouvernements-bedrijven ingegeven argumentering van het opheffingsbesluit²⁰¹. Naast andere factoren zoals de korte na-oorlogse depressie zal ambtelijke traagheid ten gevolge van ambtelijke concurrentie de industrialisering van Indië in het begin der jaren twintig weinig bevorderd hebben. De interesse daarvoor verminderde verder toen rond 1925 de hausse in landbouwproducten de landbouw opnieuw tot ideaal investeringsterrein maakte.

En aan de fabriekscommissie zelf kleefden geen 'ethische' bedoelingen; zij was niet gericht op de ontwikkeling van de Indonesiër. In deze jaren stond niet de ontwikkeling van een Indonesische nijverheid centraal maar versterking van de Indische economie door westerse grootindustrie. Hoe de Indonesische, die volgens een regeringsmededeling in de Volksraad ontwikkeld behoorde te worden, zich hiertoe zou verhouden, blijkt niet uit de stukken. Evenmin wordt duidelijk waarom deze in regeringskring zo onlosmakelijk verbonden werden geacht. Van een Indonesische nijverheid was nog nauwelijks sprake. En de fabriekscommissie hield zich bijna uitsluitend bezig met westerse industrieën, in de laatste maanden van 1920 bijvoorbeeld met een stikstofmest-, een papierfabriek en een ijzerontginning²⁰². Het bleef onder Van Limburg Stirum dan ook bij mondelinge liefdesverklaringen en een beginnende voorlichting voor een Indonesische nijverheid²⁰³. In dit 'papieren tijdperk' van overheidsbemoediging met de industriële ontwikkeling liet de regering zich kennelijk niet door theorieën over een dualistische koloniale economie inspireren²⁰⁴.

Tot 1917 ervoer Indië in haar export veeleer de voor- dan de nadelen van de oorlog. Met de verscherping van de oorlog ter zee veranderde dit. Requisitie van schepen bedreigde de aan- en afvoer van produkten, deed de prijzen van schaarse import-artikelen stijgen, die van suiker en andere exportprodukten, die zich in de loodsen opstapelden, onrustbarend zakken. Daar Van Limburg Stirum die export ook met het oog op de werkgelegenheid essentieel achtte, kwam hij in 1917 de handel met opslagruimte en krediet tegemoet²⁰⁵. En toen de suikerindustrie

201. Creutzberg, *Ekonomisch beleid*, III, 82 vlg. en 120.

202. Zie noot 200, eerste. deel..

203. Zie hiervoor Creutzberg, *Ekonomisch beleid*, III, 7-14.

204. Van Oorschoot, *Indonesische nijverheid*, 18-38. Ondanks het feit, dat de oorspronkelijke opvattingen van Boeke over de dualistische economie van de koloniale maatschappij hun critici hebben gevonden, meen ik de term hier te mogen gebruiken als neutrale aanduiding van de twee verschillende economische sferen in Indië. Zie voor de discussie over de dualistische theorie *Indonesian Economics. The Concept of Dualism in Theory and Policy* (Den Haag, 1966); F. Tichelman, *Stagnatie en beweging. Sociaal-historische beschouwingen over Java en Indonesië in Aziatisch verband* (Amsterdam, 1975) 152-54, 164 en J. S. Wigboldus, 'Historiografische introductie' in D. H. Burger, *Sociologisch-economische geschiedenis van Indonesia* (2 dln., Wageningen-Amsterdam-Leiden, 1975) I, xxix, lxii.

205. VLS aan Pleyte, 28-12-1916, coll. Pleyte, map 5.

door verdere prijsdaling en overproduktie in elkaar dreigde te storten, bond hij de export van suiker aan een minimumprijs. Tevens stelde hij de eis van lidmaatschap van de vereniging van suikerproducenten, dit om prijsontduiking te voorkomen²⁰⁶. Het had succes.

Ook zijn voedselpolitiek, een door rijstgebrek opgedrongen nieuw onderdeel van overheidszorg, was een gevolg van belemmering van verbindingen overzee. Indië voerde jaarlijks uit Rangoon, Bangkok en Saigon 400.000 à 600.000 ton rijst in, dat als aanvulling op het zelf verbouwde hoofdvoedingsmiddel een dominerende rol speelde op de binnenlandse markt. Rijstuitvoerverboden en misoogsten in Zuidoost-Azië hadden dan ook een onmiddellijk effect op de Indische voedselsituatie. Vanaf het najaar van 1917 toen Rangoon sloot tot het voorjaar van 1921 heeft de Indische regering zich met de voedselvoorziening bezig gehouden²⁰⁷. Van Limburg Stirum trof zijn maatregelen zowel binnens- als buitenslands; Indonesische boer en Europese landbouw ervoeren de gevolgen.

Van achter de schermen leidde Van Stirum eind 1917, begin 1918 de onderhandelingen tussen de Nederlandse scheepvaartmaatschappijen en de Brits-Indische regering over Nederlands transport van suiker in ruil voor een vrije rijstuitvoer naar Indië, 'een tijdrovend, maar bijzonder aangenaam werk'²⁰⁸, aldus de gouverneur-generaal. Het verschil in interpretatie van het bereikte akkoord bleek op 8 maart 1918 toen Nederlandse schepen in de Engels-koloniale havens werden vastgehouden²⁰⁹. Het had met de algehele requisitie van scheepsruimte door de geallieerden op 20 maart 1918 de eerder vermelde overheidscontrole op de export tot gevolg; de rijstsituatie en het dreigend voedseltekort gaven daarbij de doorslag. De Indische regering centraliseerde de export in eigen land en los van Nederland. En Van Limburg Stirum beoordeelde de licentie-aanvragen aanvankelijk zelf. Toen op zijn verzoek in juni 1918 J. A. van de Sande Bakhuyzen, consul-generaal in Singapore, ter beschikking van de Indische regering werd gesteld, kwam diens kantoor voor buitenlandse handelsaangelegenheden hiërarchisch direkt onder de gouverneur-generaal te staan²¹⁰. Indië en Van Limburg Stirum zouden 'fare da se'. De maatregel had overigens succes, zowel voor de import van rijst en andere goederen als voor het op peil brengen van de suikerprijs en de verdeling van de beschikbare scheepsruimte²¹¹.

206. *Bouwstoffen*, gestencild overzicht van de bestuursperiode van Van Limburg Stirum, vermoedelijk van hemzelf, coll. vLS, map 17.

207. Creutzberg, *Ekonomisch beleid*, II, 173.

208. VLS aan Pleyte, 2-2-1918, coll. Pleyte, map 6. Zie ook die van 30-10-1917, 27-11-1917, 6-12-1917.

209. Creutzberg, *Ekonomisch beleid*, II, 209.

210. *Ibidem*, III, 354.

211. *Ibidem*, II, 353.

Binnenslands trok de gouverneur-generaal op verschillende fronten ten strijde. In november 1917 had hij reeds bij de hoofden van het gewestelijk bestuur aangedrongen op intensifiëring van de voedselaanplant door de bevolking en op de Europese ondernemingen²¹². Zijn met Lovink ontwikkeld voorstel tot gedwongen beperking van de suikeraanplant met 20 à 30% stuitte eind maart 1918 op tegenstand van onder anderen Lieftrinck, De Graeff en Carpentier Alting (binnenlands bestuur)²¹³. De nadelen van verlies aan inkomsten voor de bevolking, de suikerindustrie en door belastingderving ook voor de staat wogen op dat moment niet op tegen het voordeel van een vermeerderde voedselproductie. De gouverneur-generaal herhaalde dan ook in april 1918 tegenover de hoofden van het gewestelijk bestuur in de buitengewesten met nadruk zijn verzoek tot uitbreiding van en controle op de voedselaanplant van rijst en tweede gewassen door bevolking en Europese ondernemingen²¹⁴. Bij governementsbesluit van 20 september 1918 no. 3 konden ondernemingen in de buitengewesten, die met contractarbeiders werkten, door het hoofd van het gewestelijk bestuur verplicht worden tot voedselaanplant op een deel van de grond en door een deel van de arbeiders²¹⁵.

In het woelige najaar van 1918 kwam de gedwongen restrictie van de aanplant van de cultuurgewassen, suiker, tabak en indigo door de nijpende voedselsituatie opnieuw ter sprake. Door de droogte en zware influenza onder de bevolking stonden de sawa's er slecht bij. De buitenlandse rijstvoorraden leken geen soelaas te kunnen bieden. De vrijwillige inkrimping, waartoe sommige ondernemingen in 1918 uit angst voor overproductie waren overgegaan, had niet tot klachten van bestuur of bevolking geleid²¹⁶. En de opdracht aan de residenten van Java en Madoera tot een maandelijkse berekening van de aanwezige voedselvoorraad en tot de instelling van gewestelijke commissies van advies met betrekking tot het voedselvraagstuk zou wel een beter inzicht in en controle op de voedselvoorraad kunnen geven, maar garandeerden geen grotere oogst²¹⁷.

De suikerindustrie reageerde fel op de ontwerp-ordonnantie tot beperking van het suikerareaal. In Nederland klonk dit door in een dreigende weigering in bank- en beurskringen om Indië geld te lenen en in het parlementaire debat over de novemberverklaring in april 1919²¹⁸. Ook in Indië nam dit onderwerp politieke vormen aan, toegespitst op de tegenstelling suikerwinst-bevolkingsvoedsel. Vol-

212. *Ibidem*, II, 203.

213. VLS aan Pleyte, 18-10-1917, 9-2-1918, 5-4-1918, coll. Pleyte, map 6; De Graeff aan vLS, 24-3-(1918), 31-3-(0918), particulier; vLS aan Idenburg 24-3-1919, coll. Idenburg.

214. Creutzberg, *Ekonomisch beleid*, II, 206.

215. *Ibidem*, II, 220.

216. VLS aan Idenburg, 24-3-1919, coll. Idenburg.

217. Creutzberg, *Ekonomisch beleid*, II, 229-31.

218. De Graeff aan vLS, 17-2-1919, particulier.

gens het algemeen syndicaat voor suikerfabrikanten in Nederlandsch-Indië (Suikersyndicaat) zou een inkrimping van het areaal met 25% slechts 8 gram rijst per hoofd per dag voor de bevolking van Java en Madoera méér opleveren. Dat zou niet opwegen tegen de nadelen van gederfd inkomen voor bevolking, bedrijf en nevenbedrijven en de staat²¹⁹. Van Limburg Stirum, die in januari 1919 Idenburg had geschreven de ordonnantie indien nodig 'met bezwaard gemoed' te zullen vaststellen²²⁰, bleek echter vooral gevoelig voor de argumenten van J. G. Hoekman, dienstdoend directeur van landbouw, nijverheid en handel. Deze ging uit van een pessimistische schatting van de voedselvoorraad. Op een jaarlijks tekort van 400.000 ton rijst zou een berekende productievermeerdering van 100.000 ton veel uitmaken, temeer daar de tekorten zich slechts plaatselijk en tijdelijk zouden voordoen²²¹. Idenburg gaf na aanvankelijke aarzeling op 19 maart 1919 zijn fiat aan een eventuele suikerrestrictie²²². De buitengewone rijstooft en het teveel aan cassave maakten in mei 1919 ondanks sombere vooruitzichten op import, de invoering der ordonnantie overbodig²²³.

Evenals in het voorjaar van 1918 trachtte de Indische regering in het voorjaar van 1919 de voedselsituatie verder veilig te stellen door een deel der pas geogste padi op te kopen onder belofte aan de bevolking, dat deze de rijst later in het jaar tegen kostprijs zou kunnen terugkopen (het was deze maatregel, die een felle weigering van hadji Hasan in Garoet uitlokte, welke het incident te Tjimareme tot gevolg had). Door sluiting van de gewestelijke grenzen hoopte de regering de voorraad en prijs per gewest te kunnen beheersen²²⁴. De opkoopregeling werd voor de oogst van april/mei 1920 uniform gemaakt voor alle gewesten van Java en Madoera. Tien procent van de oogst diende voor f 6,50 per pikol te worden ingeleverd²²⁵. De regeling stuitte op tal van bezwaren. Hoofden van het gewestelijk bestuur hadden moeite centrale verordeningen en gewestelijke verhoudingen met elkaar in overeenstemming te brengen en lieten soms ontduiking van de maximum-prijs ongestraft, omdat anders de rijst van de markt zou verdwijnen met groter nadeel voor de bevolking. Dat zou alleen te voorkomen zijn wanneer de overheid alle voorraden en alle distributie aan zich zou trekken²²⁶, hetgeen

219. Creutzberg, *Ekonomisch beleid*, II, 233.

220. VLS aan Idenburg, 25-1-1919, coll. Idenburg.

221. Creutzberg, *Ekonomisch beleid*, II, 265 vlg.; vLS aan Idenburg, 24-3-1919, coll. Idenburg.

222. Idenburg aan vLS, 17-1-1919, 6-2-1919, 19-3-1919, coll. vLS, map 9.

223. VLS aan Idenburg, 30-4-1919, 14-5-1919, coll. Idenburg.

224. Creutzberg, *Ekonomisch beleid*, II, 173 en 298-312. In verband met de hoge prijs voor buitenlandse rijst besloot de gouverneur-generaal in november 1919 desondanks een toeslag van f0,40 per pikol op de binnenlandse rijst te heffen ter subsidiëring van die buitenlandse rijst, die voor de stadsbevolking bestemd was. Deze zou over meer liquide geldmiddelen beschikken.

225. *Ibidem*, II, 312-20.

226. *Ibidem*, II, 325-33, 335-41, 350-56.

nooit gebeurde. Leden van Boedi Oetomo klaagden over onregelmatigheden bij inlevering van de padi²²⁷. De Indische regering, zich pijnlijk bewust van haar onwetendheid op dit nieuwe terrein, ervoer ook hier het politieke nadeel van haar ingrijpen, de woede of ergernis van Europese ondernemer, binnenlands bestuur en bevolking. In het najaar van 1920 verbeterde de voedselsituatie echter zodanig, dat bij de oogst van 1921 in april van dat jaar alle beperkingen werden opgeheven²²⁸.

De tegenstelling Europees bestuur/Europese ondernemer is een historisch gegeven in Indonesië's koloniale periode, hun lotsverbondenheid en onderlinge afhankelijkheid eveneens. Van Limburg Stirum vormde hierop geen uitzondering, al spreekt uit de bronnen het besef van tegenstelling soms sterker dan die van afhankelijkheid. Zijn afkeer van de Europese ondernemer, veroorzaakt door diens als weinig nationaal ervaren gedrag, werd al spoedig versterkt door diens weinig sociale houding tegenover de Indonesische werknemer in tijden van uitzonderlijke winst.

En daarmee komen we aan Van Stirums sociaal beleid, bij gebrek aan sociale wetgeving in Indië eveneens een nieuw terrein voor de Indische overheid. In 1919 bogen zich ten gevolge van prijsstijging en politieke onrust en op aandringen van de Volksraad tal van commissies, bezoldigings-, duurte-, suikerenquête- en arbeidscommissie, over sociale vraagstukken. De door de prijsstijging op de wereldmarkt uitzonderlijke suikerwinsten in dat jaar verscherpten de tegenstelling tussen kapitaal en arbeid, binnen de westerse cultuur-onderneming in zeer pregnante vorm aanwezig²²⁹. Acties, vooral die van de in 1918 opgerichte vakbond voor Indonesische arbeiders in de suiker, de Personeel Fabriek Bond (PFB) dwongen de regering in maart 1920 dan ook tot een actievere rol dan die van student der problemen. Daarbij stond verhoging der lonen en verbetering van arbeidsvoorwaarden voor de Indonesische arbeider centraal, zoals bleek uit beraad over de invoering van winstparticipatie en minimumloon en concrete bemiddeling van het binnenlands bestuur.

Het idee van een minimumloonzetting van overheidswege was in augustus 1919 gelanceerd door de, als weinig progressief bekend staande, scheidende directeur binnenlands bestuur, J. Carpentier Alting. De belangrijke prijsverhoging op Java was niet gevolgd door een noemenswaardige stijging van de vroeger reeds nauwelijks toereikende loonstandaard voor koelies. Daarom achtte hij het vaststellen van minimumlonen voor bepaalde groepen werknemers, waaronder de zeer grote groep van veldarbeiders op de landbouwbedrijven, een allereerste noodzaak, niet

227. *Ibidem*, II, 362-67.

228. *Ibidem*, II, 372.

229. H. J. Boeke, *Economie van Indonesië* (Haarlem, 1955) 103.

alleen ter bestrijding van ondervoeding, maar ook om stakingen te voorkomen en de regering een morele basis te geven om daar tegen op te treden²³⁰. Van Stirum vroeg in september 1919 de arbeidscommissie hierover om advies.

Voordat hij haar rapport ontvangen had, bracht hij in maart 1920 dit onderwerp naar aanleiding van arbeidsonrust in de suiker in bestuurskring ter sprake. Volgens Sibinga Mulder waren de lonen namelijk belangrijk gestegen en was een dergelijke ingrijpende maatregel dus onnodig. Daarom vroeg de gouverneur-generaal eind maart 1920 de residenten van Java en Madoera om gegevens over de lonen en naar hun oordeel over een minimumloonzetting²³¹. Sibinga Mulder ontving in juni 1920 een scherpe reprimande. Hij had zijn oordeel niet mogen gronden

op een eenzijdige vereenzelviging van het algemeen belang met dat der landbouwondernemers zonder ook maar een spoor van erkenning van de rechten der bevolking.

Buitengewoon lage lonen kwamen voor naar uit gegevens van residenten was gebleken²³².

De arbeidscommissie kwam in tegenstelling tot de afwijzing door de hoofden van het gewestelijk bestuur in de buitengewesten en de verdeelde opinie der Java-residenten in juli 1920 met een zeer positieve uitspraak²³³. De prijs van het levensonderhoud was sinds 1905 met 100% gestegen, de lonen waren veel minder omhoog gegaan, soms zelfs gedaald. Daarom oordeelde de commissie unaniem een onmiddellijke loonzetting noodzakelijk, voorlopig door de gouverneur-generaal, later door loonraden vast te stellen, op basis van het dagrantsoen der gevangenen. Uit praktische overwegingen stelde de meerderheid der commissie individueel loon in plaats van gezinsloon voor een geleidelijke stijging met 10%. Een minderheid wenste gezien de noodtoestand de invoering van een gezinsloon zonder overgangsmaatregelen. Het rapport miste en mist helaas de door de secretaris verzamelde getallen waarop de commissie haar oordeel baseerde.

Van Limburg Stirum was zeer bij dit onderwerp betrokken. Herhaaldelijk maande hij zijn adviseurs tot spoed²³⁴. Het advies van de directeur binnenlands

230. Directeur binnenlands bestuur aan gouverneur-generaal, 7-8-1919, mr. 638^x/19 in vb. 16 april 1920, no. 37.

231. Algemene secretaris aan de hoofden van het gewestelijk bestuur op Java en Madoera, no. 212^x, 31-3-1920, in vb. 19 januari 1921, no. 67.

232. Algemene secretaris aan directeur landbouw, nijverheid en handel, 24-6-1920, mr. 680^x/20 in vb. 19 januari 1921, no. 67.

233. *Verslag van de arbeidscommissie betreffende de wettelijke vaststelling van minimumlonen voor werknemers op Java en Madoera* (Weltevreden, 1921) in vb. 19 januari 1921, no. 67.

234. Eerste gouvernementssecretaris aan voorzitter arbeidscommissie, 2-6-1920, mr. 629^x/20; *idem* aan directeur binnenlands bestuur, 29-9-1920, mr. 107^x/20; beide in vb. 21 januari 1921, no. 67, aan directeur binnenlands bestuur, 11-11-1920, mr. 1283^x/20 in vb. 12 augustus 1921, no. 41.

bestuur over het rapport van de arbeidscommissie, gebaseerd op een nota van J. W. Meijer Ranneft, ontving hij desondanks pas eind november, vier maanden vóór zijn vertrek. Het bepleitte een selectieve toepassing van de minimumloon-zetting van overheidswege, namelijk in gouvernementsbedrijven, overheidsfuncties en bepaalde bedrijfstakken. Hierdoor zouden zwakkere Indonesische bedrijven worden gespaard²³⁵. De gouverneur-generaal vestigde speciaal de aandacht van de minister op dit advies; de negatieve oordelen van de directeuren van landbouw, nijverheid en handel en justitie kregen geen nader commentaar²³⁶. Daar de vereiste adviezen van de directeur van gouvernementsbedrijven en de raad van Indië niet vóór zijn vertrek binnen waren, bleef een officiële landvoogdelijke conclusie echter achterwege. Men zou de opmerkingen hierover in de *Mededeelingen*, afgesloten in maart 1921, als zodanig kunnen beschouwen. Daar stakingen en loonacties van vakbonden een eind hadden gemaakt aan bepaalde noodtoestanden en een regeling die niet steunde op de medewerking van werkgevers en werknemers niet viel af te dwingen, moest men de oplossing zoeken in een toonzetting voor bepaalde bedrijven via bestuursbemiddeling en overleg. Het voorbeeld van goede overheidslonen was daartoe vereist. Waarschijnlijk zouden echter alleen grootbedrijven voor fixatie in aanmerking komen, gezien de grotere kans op conflicten in dergelijke onpersoonlijke bedrijven²³⁷. En met deze voorzichtige conclusie verzandde de discussie. Dalende suikerprijzen en gouvernementele bezuiniging waren weinig bevorderlijk voor een eventuele invoering van het minimumloon.

Het idee van een winstdeel voor arbeiders in de suiker, door Fock in maart 1919 naar voren gebracht, trof eenzelfde lot. Ondanks herhaalde pogingen van Van Stirum om dit idee in verschillende versies ingang te doen vinden bleven zijn adviseurs, directeuren van binnenlands bestuur en landbouw, nijverheid en handel, residenten en raad van Indië, bij hun afwijzend oordeel. Het voorstel van Harloff, resident van Soerakarta, tot vorming van een sociaal fonds per onderneming of ressort uit procenten van de winst en te beheren door een bestuur van belanghebbenden in overleg met het binnenlands bestuur werd algemeen als een verkapte belastingheffing van de industrie beschouwd²³⁸. Van Stirum kon tegen een dergelijke eensgezindheid moeilijk op. Gouverneur-generaal Fock zou dan

235. Directeur binnenlands bestuur aan gouverneur-generaal, 24-11-1920, mr. 11-12-1920 139/1^x in vb. 11 augustus 1921, no. 4.

236. Zie Indische Brief, 11-12-1920, in bovengenoemd verbaal. Directeur landbouw, nijverheid en handel aan gouverneur-generaal, 26-11-1920, *ibidem*; directeur justitie aan gouverneur-generaal, 7-12-1921, mr. 215^x/21 in vb. 12 augustus 1921, no. 41.

237. *Mededeelingen* (Weltevreden, 1921) 23-28. In niet-ambtelijke kring zette de discussie zich in 1921 nog voort, zie *Koloniale Studiën*, V, 1921, 17-60, 254-68, 432-48.

238. Zie het voor Fock gemaakte overzicht van de ambtelijke discussie over dit onderwerp, mr. 495^x/21 in vb. 30 juli 1921, no. 48.

ook bij de adviesgang van zijn ontwerp-ordonnantie hierover iedere discussie over het idee zelf bij voorbaat de pas afsnijden. In verband met oppositie in suiker-kringen in Nederland weerhield De Graaf f Fock in augustus 1921 echter van al te zelfstandig optreden²³⁹. Zowel over winstdeling als over minimumloon zwijgt het archief verder.

Alleen door directe bemiddeling van het binnenlands bestuur oefende de Indische regering in het voorjaar van 1920 invloed uit op de lonen. De verhoging daarvan was overigens eveneens te danken aan wilde stakingen en druk van de PFB²⁴⁰. Naar aanleiding van berichten over stakingen en rietbranden droeg de gouverneur-generaal op 1 april 1920 twaalf residenten van suiker-gewesten op om te onderzoeken of de lonen de laatste tijd naar redelijkheid verhoogd waren en of er andere 'niet buitensporig te noemen' wensen zoals ten aanzien van vrije dagen en arbeidsduur leefden. Politieke actie zou namelijk het meeste succes hebben bij economische misstanden of onbegrip voor de verandering in de mentaliteit van de bevolking. Bij dit plaatselijk onderzoek diende het binnenlands bestuur zowel administrateurs en Europese geëmployeerden als vertegenwoordigers van Indonesische werknemers: vaklieden, veldkoelies en PFB te raadplegen. Gevonden grieven moesten daarna zo mogelijk door overreding en gemeenschappelijk overleg worden weggenomen. Daarbij zou het bestuur bemiddelen, de regelingen op schrift stellen. Hiervan verwachtte de gouverneur-generaal, die de kans op geweigerd of mislukt overleg niet eens noemde, snelle en goede resultaten. Voorzieningen rond winstparticipatie en minimumlonen zouden nog te lang op zich laten wachten²⁴¹.

De regering erkende dus de ongeveer 30.000 leden tellende PFB als economische strijdorganisatie. Dat het Suikersyndicaat daarentegen erkenning weigerde omdat het de PFB als onderdeel van de (revolutionaire) vakcentrale van een revolutionaire vereniging achtte, werd in bestuurskring weinig gewaardeerd²⁴². Maar in augustus 1920 wijzigde de regering haar houding naar aanleiding van het dreigement van de PFB een algemene staking uit te roepen, wanneer het Suikersyndicaat bij haar eerdere weigering zou blijven. In een nota van de algemene secretaris werd dit 'een politieke actie, gericht tegen de suikerindustrie als zodanig met het

239. Minuut van vb. 30 juli 1921, no. 48 en van vb. 5 augustus 1921, no. 96.

240. Kwantes, *Nationalistische beweging*, I, 314.

241. Algemene secretaris aan twaalf residenten van Java en Madoera, 1-4-1920, mr. 355^x/20 in vb. 19 januari 1921, no. 67. De regeling door Harloff hiervoor gehanteerd werd eind april zijn collega's ten voorbeeld gesteld (algemeen secretaris aan hoofd gewestelijk bestuur, 26-4-1920, mr. 431^x/20 in eerder genoemd verbaal).

242. VLS aan J. L. Schippers, resident van Soerabaja, z.d., concept, en Schippers aan vLS, 13-3-1920 en 16-4-1920, coll. vLS, map 33; Kwantes, *Nationalistische beweging*, I, 275. Soerjopranoto, voorzitter van de PFB werd op 14 juli 1920 benoemd als lid van de arbeidscommissie (GB. 14 juli 1920 no. 2, mr. 789^x/20 in vb. 19 januari 1921, no. 67).

doel die industrie in ongelegenheid te brengen en wanorde en onrust te verwekken' genoemd²⁴³. De lonen waren immers in het algemeen verhoogd. In de toonaangevende suikergewesten Soerakarta en Djokja, waar de PFB vooral actief was, bleek van stakingsonrust geen sprake. Het ultimatum was dus niet representatief. Nu de regering de actie als een politieke beschouwde, kon zij haar gedrag baseren op een in maart 1919 bekend gemaakt onderscheid tussen de geoorloofde economische staking en de politieke staking, waartegen zij maatregelen zou nemen²⁴⁴.

Twee dagen vóór het verstrijken van het ultimatum berichtte Van Limburg Stirum aan de betrokken residenten dat de regering bij staking krachtig zou optreden en dat men dit aan de vakbondsleiding moest laten weten²⁴⁵. Onder deze druk gelaste PFB-voorzitter Soerjopranoto op het laatste moment de staking af. Dat het arbeidersparadijs ondanks berichten van loonsverhoging niet overal was doorgedrongen blijkt wel uit twee circulaires van Harloff in diezelfde zomer aan beheerders van ondernemingen en huurlanden in zijn gewest, waarin deze met klem aandrang op het scheppen van betere arbeids- en loonsverhoudingen en hen die de waarschuwing niet ter harte zouden nemen met 'ernstige maatregelen' bedreigde²⁴⁶.

Het idee van arbitrerende of bemiddelende arbeidsraden van werkgevers en werknemers onder leiding van een neutrale derde (overheid), waarover Van Stirum in oktober 1920 het advies van de arbeidscommissie inwon, was een logisch uitvloeisel van de eerdere bestuursbemiddeling. J. J. Viehoff, controleur bij het binnenlands bestuur, bepaalde de veel conservatievere kleur van dit tweede rapport. Hij was in augustus 1920 ter beschikking gesteld van de commissievoorzitter om het arbeidsvraagstuk op Java en Madoera te bestuderen en daarna bij de Java-residenten en organisaties van werkgevers en werknemers geïntroduceerd als regeringsbemiddelaar²⁴⁷. Zijn rapport over de arbeidsraden was niet gebaseerd op huiveringwekkende cijfers over de noodtoestand van de bevolking maar op begrip voor het dilemma van de Indische regering. Deze had enerzijds de Indonesische werknemer te beschermen maar was anderzijds voor de ontwikkeling van land en volk, voor de exploitatie van bodemschatten afhankelijk van westers kapitaal en westerse onderneming. Daarom was overheidsingrijpen bijvoorbeeld door minimumloonzetting te ontraden evenals arbitrage. Het bestuur zou slechts

243. Kwantes, *Nationalistische beweging*, I, 312 vlg.

244. *Ibidem*, I, 332.

245. Zie noot 243.

246. Resident Soerakarta aan gouverneur-generaal, 23-8-1920, mr. 952^x/20 in vb. 19 januari 1921, no. 67.

247. Nota over de voorbereiding van het kantoor van de arbeid, mr. 3534^x/21 in vb. 1 februari 1924, no. 65.

op verzoek der partijen een bemiddelende rol kunnen vervullen²⁴⁸. Dat klonk ook door in het laatste oordeel over de minimumlonen.

In de laatste maanden vóór zijn vertrek kreeg Van Limburg Stirum iets gehaasts. Naar aanleiding van herhaalde verzoeken van de arbeidscommissie om personeelsuitbreiding en een in 1915 nog inopportuun geacht voorstel om alle arbeidszaken in één orgaan te centraliseren, stelde hij in januari 1921 de oprichting voor van een kantoor van de arbeid, verbonden aan het departement van justitie²⁴⁹. De raad van Indië had dit eerst nader willen doen onderzoeken. Maar volgens de gouverneur-generaal moest de afdeling sociale wetgeving en adviezen gezien de achterstand op dit gebied zo spoedig mogelijk worden ingericht. Deze zou dan de taak van arbeids- en suikerenquête-commissie overnemen, terwijl de afdelingen arbeidsinspectie, statistiek, vakbeweging en archief de volledige beheersing van het arbeidsvraagstuk zouden garanderen²⁵⁰. Fock zou het kantoor inderdaad eind december 1921 oprichten maar er in 1922 meteen drastisch op bezuinigen²⁵¹.

Het rapport van de suikerenquête-commissie was toen al verschenen. De commissie had het arbeidsvraagstuk al in 1919 aan de arbeidscommissie moeten afstaan. Haar rapport, waarin klachten over de suikerindustrie veelal onjuist werden bevonden²⁵², baarde dan ook weinig opzien. Het paste in het sociaal-restauratieve klimaat van 1921. Wel klaagde ook deze commissie, evenals de afgetreden gouverneur-generaal en de op te heffen arbeidscommissie, over een schrijnend gebrek aan gegevens. Het in 1924 opgerichte centrale kantoor voor de statistiek voorzag dan ook in een grote behoefte.

Dit onderdeel van Van Stirums beleid blijkt in sterke mate een adhoc-reageren op nieuwe verschijnselen als een dreigende voedselnoed en arbeidsonrust te zijn geweest. Het terrein was zo onontgonnen dat de gouverneur-generaal hier aan een hervormingsprogram zoals in het staatkundige niet toekwam, gesteld al dat hij dat had gewild. Het bleef bij het noodzakelijke voorwerk van onderzoek, een eerste poging tot organisatie en incidentele maatregelen. Pas in de jaren dertig zou de overheidsbemoeyenis met het westers bedrijfsleven ten behoeve van de bevolking een permanente vorm krijgen, de nijverheid actief worden gesteund. En

248. Eindverslag van de arbeidscommissie, 31-12-1921, mr. 156^x/22 in laatstgenoemd vb. J. J. Viehoff, 'Sociale wetgeving in Nederlandsch-Indië', *Koloniale Studiën*, V (1921) I, 376-398, II, 75-98.

249. Zie de in noot 247 genoemde nota en het in noot 248 vermelde eindverslag.

250. Gouverneur-generaal aan raad van Indië, 22-1-1919, mr. 226^x/21 in vb. 1 februari 1924, no. 65.

251. Gouvernementsbesluit 30-12-1921 no. 1, mr. 364/22 in laatstgenoemd vb. Zie ook A. G. Vrede, 'Het arbeidsvraagstuk' in *Gedenkboek voor Nederlandsch-Indië ter gelegenheid van het Regeeringsjubileum van H. M. de Koningin 1898-1923* (Batavia-Weltevreden-Leiden, 1923) 452.

252. *Verslag van de suikerenquête-commissie* (Weltevreden, 1921) 11.

in die periode zou de Indische regering opnieuw een rijstpolitiek voeren, steunend op lessen, onder Van Limburg Stirum geleerd²⁵³.

Van Limburg Stirum begon met zijn adviesgang rond meer verstrekkende maatregelen ook te laat (1919) om zelf nog resultaat te zien. De jaren 1919 en 1920 leken door de korte na-oorlogse hausse de jaren der ongekende sociale mogelijkheden. Minimumloon, winstparticipatie en loonregeling leken binnen bereik, waarbij opvallend genoeg meer behoudende figuren als Fock, Carpentier Alting en Harloff het initiatief namen. De zorg voor de Indonesiër uitte zich in bestuurskring in het economische, niet in het politieke. Maar een eerste beperking van die sociale ruimte deed zich voor toen de PFB zich naar het oordeel van de regering te krachtig presenteerde. En in de tweede helft van 1920 verminderden de suikerwinsten. De minister remde; de nieuwe gouverneur-generaal bezuinigde. Bovendien liepen de voorstellen vooruit op de moederlandse praktijk. Nederland kende geen minimumloonzetting en zou de conventie hierover van het ILO uit 1928 mede met het oog op de koloniën niet ondertekenen²⁵⁴. Minimumloon en winstdeling zijn hier strijdpunten uit de jaren zestig en zeventig.

Maar al ontbrak de grootse aanpak, ook op dit sociaal-economische terrein verried Van Limburg Stirum zijn beleidsprincipes niet. Ook hier uitte zich zijn streven naar zelfstandigheid voor Indië, naar verruiming van de mogelijkheden voor de bevolking (in voedsel en loon), naar invloed en controle van het gouvernement (zowel ten aanzien van de export als ten aanzien van het voedselvraagstuk en de loonregeling). Hij ontkwam echter niet aan de problematische positie van de Indische regering tussen werknemer en kapitaal. Al weigerde hij zich door dat kapitaal de wet te laten voorschrijven en al behoefde het niet een Nederlandse geldstroom te zijn, ook hij wist zich uiteindelijk afhankelijk van de investeringswil van dat kapitaal. En ook voor hem lag in het behoud van de export en van rust en orde de tolerantiegrens, ook omdat hij zonder die rust en orde geen mogelijkheid zag voor een geleide ontwikkeling.

Al ontbreken hier tal van gegevens om tot een definitieve uitspraak te komen, het hier verzamelde wijst erop dat de suiker- en andere industrieën niet alleen maar reden tot klagen hadden over haar 'onverzoenlijke vijand'²⁵⁵. Zeker voelden zij zich door de Indische zelfstandigheid, door belastingvoorstellen, de mogelijke inkrimping van het suikerareal en de persoonlijke antipathie van de landvoogd bedreigd. Maar dankzij overheidsingrijpen herstelde in 1918 de suikerprijs zich, de restrictie ging niet door, tegen een algemene staking werd de suikerin-

253. Van Oorschot, *Indonesische nijverheid*, 39 vlg.; Boeke, *Economie*, 233 vlg.; Creutzberg, *Economisch beleid*, II, 174.

254. A. M. P. A. Scheltema, 'Zijn minimumloonen voor Java en Madoera nu urgenter dan in 1921?', *Koloniale Studiën*, XX (1936) 82 vlg.

255. VLS aan Pleyte, 4-12-1918, coll. Pleyte, map 6.

dustrie door de regering beschermd. Van de regeling van het transport in 1918 en 1919 heeft de gehele export geprofiteerd.

FINANCIËN

Het oordeel in ondernemerskring over deze gouverneur-generaal werd ook in hoge mate bepaald door zijn financieel beleid. Tussen 1916 en 1921 verdubbelden de staatsinkomsten, de uitgaven verdrie-, de tekorten vertienvoudigden²⁵⁶.

Afgezien van de reeds onder zijn voorgangers in gang gezette uitbreiding der overheidstaak, die door een actief optredend gouverneur-generaal als Van Limburg Stirum nog eens werd gestimuleerd, legde de oorlog vanaf 1917 Indië bijzondere lasten op zoals de kosten voor voedselvoorziening en duurte-toeslagen²⁵⁷. Politieke onrust maakte uitgaven ter verbetering van de omstandigheden voor militairen noodzakelijk²⁵⁸. En na de oorlog bezwaarden de verdubbelde transportkosten van tot eind 1918 in Nederland en Indië opgehouden ambtenaren het budget evenals uitgaven van uitgestelde werken.

De korte na-oorlogse hausse en de daarmee gepaard gaande snelle stijging van de waarde van in- en export oefenden echter de grootste invloed uit op afwijkingen van de begroting. De Indische overheid ervoer die prijsstijging op pijnlijke wijze in de verhoging der kosten voor openbare werken, crisistoelagen en salarisverhoging. Maar zij werd tegelijkertijd meegesleept door de algemene goudroes en investeringsdrift, die door de uitzonderlijke winsten in de suikerindustrie en de groei van het overschot op de handelsbalans van 400 miljoen gulden in 1916 naar 1100 miljoen in 1920 ook alleszins gerechtvaardigd leken²⁵⁹. In haar behoefte om in de pas te blijven met het particuliere bedrijfsleven toonde zij zich weinig gereserveerd tegenover investering in de noodzakelijke infrastructuur.

Al uitte Van Limburg Stirum zich in de correspondentie met zijn ministers ieder jaar bezorgder over de Indische begroting, in januari 1920 verwoordde zijn directeur van financiën D. Talma juist dit overheidsoptimisme²⁶⁰. In reactie op de

256. P. Creutzberg, *Changing Economy in Indonesia. A Selection of Statistical Source Material from the Early 19th Century up to 1940. II. Public Finance 1816-1939* (Den Haag, 1976) 42 en 43. In 1916 bedroegen de totale uitgaven 373 miljoen gulden, de inkomsten 343,1, het negatief saldo bijna 30 miljoen gulden. In 1920 waren de getallen daarvoor 1060,4, 756,4 en 304,1 miljoen gulden.

257. C. van den Bussche, 'Bezuinigingsstreven', *Koloniale Studiën*, V (1921) 1-7. De voedselvoorziening heeft de Indische regering uiteindelijk niet meer dan 8 miljoen gulden gekost; tot 1920 was dat tekort nog 41 miljoen, pas in dat jaar begonnen de positieve saldi, bijvoorbeeld ruim 33 miljoen in 1921. Zie de cijfers in Van den Bussche, *Het verloop van 's Lands financiën in de laatste jaren en de verwachtingen daaromtrent voor de naaste toekomst* (Wolvevreden, 1924) 3.

258. C. van den Bussche, 'De bezuiniging en de begroting' in *Gedenkboek 1898-1923*, 503. Zie ook noot 34 en 126.

259. J. van Gelderen, 'De oorlog en de Indische valuta', *Koloniale Studiën*, VIII (1924) 330.

260. Creutzberg, *Ekonomisch beleid*, III, 638 vlg.

waarschuwende vinger van minister Idenburg schreef hij, dat de stijging der gewone uitgaven voor 1920 vooral te wijten was aan verhoging van bezoldigingen, traktementen en pensioenen voor ambtenaren en militairen. Het was het inhalen van een achterstand en tegengaan van onderbezoldiging. Bezuiniging alleen uit angst dit tempo niet vol te kunnen houden, zoals Idenburg had voorgesteld, achtte hij uitgesloten. Elk begrotingsjaar had genoeg aan zijn eigen kwaad. Bij teveel vooruitzien zou men gevaar lopen de doortastendheid en het blijmoedig optimisme te verliezen, waaraan Indië vóór alles behoefte had. Indien er bezuinigd moest worden, dan op de post defensie. Alle financiële en personele kracht zou zich dan richten op de sociaal-economische ontwikkeling, het beste weermiddel. En in tegenstelling tot Idenburg sprak Talma zich uit voor verhoging van de buitengewone uitgaven, tenminste de rechtstreeks produktieve. Daar moest Indië het voor haar ontwikkeling in de eerste plaats van hebben. De raad van Indië deelde optimisme noch zienswijze maar weigerde eveneens op de salarissen te bezuinigen gezien de behoefte aan in Nederland geschoolde krachten²⁶¹. Van Limburg Stirum, wiens reactie op de nota van Talma niet bekend is, meende bovendien dat de discussie over minimumlonen de regering verplichtingen oplegde ten aanzien van haar eigen bedrijven²⁶². Mede door de sterke uitzetting van de personeelskosten zou 1920 tenslotte een financieel rampjaar blijken te worden. De inkomsten bleven hierbij namelijk ten achter.

De Indische regering wist nauwelijks van de korte naoorlogse hausse te profiteren. De koloniale structuur belemmerde tijdige maatregelen tot het vasthouden der winsten. Deze winsten versterkten de moederlandse geldmarkt. Maar toen de Indische regering, voor liquide middelen mede hierop aangewezen, de Nederlandsche Bank in 1920 een voorschot voor de nog te innen belasting vroeg, weigerde deze direkte steun. De door haar verstrekte kortlopende lening van 4% kostte de Indische overheid 6 miljoen gulden²⁶³. Personeelsgebrek bij de belastingdienst bracht bovendien achterstand bij de belastinginning²⁶⁴. Maar belangrijker reden voor het tekort van 1920: de door Idenburg reeds goedgekeurde Indische voorstellen voor dekking van de uitgaven van 1920, een nieuwe produktenbelasting, een tijdelijke kina- en suikerbelasting en verzwarende van de inkomstenbelasting, achtte zijn opvolger niet te verdedigen. Nadat de Indische regering in juni 1920 voor een deel aan zijn bezwaren tegemoet was gekomen, deed de minister in augustus nog een stapje in Indische richting²⁶⁵. Het compromis kon met een ver-

261. *Ibidem*, 646.

262. Notulen vergadering raad van Indië, 23-4-1920, coll. vLS, map 13.

263. Van Gelderen, 'Indische valuta', 337.

264. *Tien begrotingen met den Volksraad 1919-1928* (Weltevreden, 1928) 34.

265. Zie de stukken in vb. 18 augustus 1920, no. 108. Van Gelderen noemde dit proces in zijn 'Indische valuta', 338, 'de lijdensweg der belastingherziening'.

traging van anderhalf jaar in mei 1921 ondanks de door ondernemers gevoerde oppositie in werking treden²⁶⁶. De bepaling 'met terugwerkende kracht' verhoogde bij de toenmalige daling der prijzen het enthousiasme voor deze maatregelen bepaald niet.

Het Indische tekort had bovendien een financieel-technische achtergrond. De gouverneur-generaal heette wel verantwoordelijk voor het totale financiële beleid maar miste het instrumentarium om budgetoverschrijding te volgen en te voorkomen. Een algemene thesaurie bestond niet. Iedere departementschef verdedigde zijn eigen boedel zonder veel oog voor de gehele overheidstaak. En de snelle prijsstijging ontnam de begroting vanaf 1919 elk richtinggevend karakter. Zowel bij ambtenaren als de niet financieel geschoolde Volksraad verdween het respect voor de cijfers. Onderscheid tussen blijvende en tijdelijke oorzaken van de overschrijdingen viel daarbij moeilijk te maken²⁶⁷.

Om een snellere voorbereiding en meer eenheid in de begroting te bereiken had Van Stirum in maart 1919 een begrotingscommissie in het leven geroepen, bestaande uit de vice-president van de raad van Indië, de voorzitter van de raad van directeuren en de directeur van financiën. Deze zou alle departementsbegrotingen apart en in onderling verband doornemen en als pre-adviseur optreden op de begrotingsvergadering van raad van Indië en raad van directeuren²⁶⁸. Ondanks en wellicht als reactie op Talma's optimisme van januari 1920 vroeg de gouverneur-generaal in april van dat jaar aan zijn directeuren op welke posten bezuinigd zou kunnen worden²⁶⁹. En op 14 december 1920, een maand voordat de minister officieel op verhoging van inkomsten en op bezuiniging aandrong, stelde hij een bezuinigingscommissie in, die tot taak kreeg te adviseren welke uitgaven op de reeds door de Volksraad goedgekeurde begroting voor 1921 uitgesteld zouden kunnen worden²⁷⁰. Het was een eerste aanzet tot de vergaande inkrimping der overheidsuitgaven onder Fock. Van Limburg Stirum wilde de landrente van de Indonesiër overigens niet van verhoging uitzonderen, gezien de gestegen rijstprijzen. Ook daarin stemde hij met De Graaff overeen²⁷¹.

Het financiële optimisme, dat de Indische regering in tegenstelling tot de Nederlandse in 1920 heette te typeren²⁷², onderging in dat jaar dus al enige tempering. Maar de Indische overheid miste ten ene male de middelen om op de recessie van

266. Zie voor die oppositie onder andere 'Kroniek' in *Koloniale Studiën*, V (1921) 282 vlg. over een vergadering in het *Indisch Genootschap* over dit onderwerp; H. J. Vooren, 'De Indische belastingplannen der Regeering in verband met de positie der suikerindustrie op Java', *Ibidem*, IV (1920) 278.

267. Van den Bussche, 'Bezuinigingsstreven', 11; *Idem*, 'Bezuiniging', 505.

268. *Idem*, 'Bezuinigingsstreven', 11; vLS aan Idenburg, 21-2-1919, coll. Idenburg.

269. Creutzberg, *Ekonomisch beleid*, III, 683.

270. Zie vb. 13 juni 1921, no. 94/13964.

271. Notulen bestuursconferentie, 23-12-1920, mr. 96^s/21; Creutzberg, *Ekonomisch beleid*, III, 677.

272. Van der Wal, *Volksraad*, I, 495.

eind 1920 te reageren. Pas in juni 1921 na een traag op gang gekomen medewerking der departementschefs kwam de bezuinigingscommissie met haar rapport²⁷³. En daar binnen- en buitenlandse geldmarkten niet bereid bleken tot een lening tegen de gevraagde rente, kon de sterk groeiende vlottende schuld niet geconsolideerd worden, ondanks pogingen van de minister hiertoe²⁷⁴.

Van Stirums financieel beleid kan dus door tal van factoren van koloniaal-structurele, politieke, begrotings- en financieel-technische aard, worden verklaard. Nieuwe, onvoorziene omstandigheden bepaalden deze. En al bleef hij verantwoordelijk, de invloed van een politieke geestverwant als Talma lijkt hierbij een grote rol te hebben gespeeld.

SLOT

Ondanks zijn actieve inzet en gebleken kwaliteiten op dit gebied zou Van Limburg Stirum zich na zijn vertrek Uit Indië op 24 maart 1921 slechts indirect met het koloniaal bestuur bemoeien. Zijn gouverneur-generaalschap, sterk bepaald door zijn visie op de internationale ontwikkelingen, was een intermezzo in zijn diplomatieke carrière. Als Harer Majesteits gezant te Kaïro (1922-24), Berlijn (1927-37) en Londen (1937-39) bleef hij zijn oude liefde trouw, door Colijn in de jaren dertig als een der weinige goede Nederlandse diplomaten gewaardeerd²⁷⁵.

Drie karakteristieke kenmerken zijn Indisch beleid, met ijzeren consequentie in elk onderdeel daarvan doorgevoerd: streven naar een groter zelfstandigheid voor Indië, versterking van de Indische regering en een geleide en geleidelijke ontwikkeling van de Indonesische bevolking, economisch en politiek. Al zijn maatregelen wijzen er op, dat hij uiteindelijk Indië als een zelfstandig gebiedsdeel binnen rijksverband zag, al heeft hij dit nooit zo pregnant onder woorden gebracht. In 1919 omschreef hij zijn en Nederlands oogmerk in Indië aldus:

deze volkeren geestelijk, zedelijk en staatkundig zoodanig te onderleggen, dat zij in staat zijn zelfstandig te beslissen over hun staatkundige status, met inbegrip van den band die hen onderling en met Nederland zal verbinden en de consequenties dier beslissing te dragen. Over den vorm van een blij venden band met Nederland kan slechts in gemeenschappelijk overleg beslist worden²⁷⁶.

273. Zie haar rapport in vb. 14 december 1921, no. 28.

274. Creutzberg, *Ekonomisch beleid*, III, 653.

275. De Vries, *Heldring*, 1159. Zijn door intellect, afkomst en lengte ingegeven afstandelijkheid vormde daarvoor geen beletsel, noch zijn onverholen afkeer van het nazisme. Van Stirum weigerde partijdagen te bezoeken, hij was bij een regering geaccrediteerd, niet bij een partij. Hij was tenslotte bij de Nazi's zozeer 'persona ingrata', dat stappen van Hitler werden voorzien, die door zijn vertrek naar Londen werden voorkomen (*Ibidem*, 1204 en vLS aan De Graeff, 13-7-1934, coll. vLS, map 62).

276. Van der Wal, *Volksraad*, I, 321.

Hierin ging hij veel minder ver dan Creutzberg, die op dat moment onafhankelijkheid als einddoel van de koloniale politiek had willen stellen²⁷⁷.

Het beleid van een gouverneur-generaal hing echter niet alleen af van een visie maar ook van door deskundigen aangereikte adviezen en door de minister toegestane ruimte. Zijn adviezen betrok Van Limburg Stirum vooral van gematigd vooruitstrevende ambtenaren uit het centrale apparaat, De Graeff en Lieftrinck, die in 1918 en 1919 vertrokken, Hazeu, Creutzberg, Talma en Muurling. De raadgevingen van het binnenlands bestuur volgde hij in mindere mate, al schakelde hij hen na 1918 steeds meer in bij zijn voedsel- en loonpolitiek.

De ruimte, die de minister hem liet, bleek echter doorslaggevend voor zijn optreden. Zijn relatie tot zijn drie chefs illustreert bovendien de verandering in zijn eigen opvattingen. Pleyte, met wie Van Stirum een vriendschappelijke correspondentie onderhield, stelde hem in staat tot een zelfstandig, gematigd vooruitstrevend beleid, was daar door de moeilijke communicatie ook min of meer toe gedwongen. Daarbij remde Indië Nederland, de gouverneur-generaal zijn minister (zoals ten aanzien van de bestuurshervorming, vrijwillige inheemse militie, het recht van vereniging en vergadering, het optreden tegen persexcessen, de terugkeer van Soewardi). Dat Den Haag na 1913 geen politiek beleid gevoerd zou hebben, omdat zij leidde noch controleerde, zoals Van Niel schrijft²⁷⁸, is onjuist. Het stimuleren van de Indische zelfstandigheid door discussie op voet van gelijkheid maakte deel uit van Pleyte's progressief-liberaal optreden, dat door Indisch tegenspel overigens vaak op compromissen uitliep.

De internationale democratische woelingen van het najaar van 1918 dreven Van Stirum in Pleyte's richting. Maar inmiddels was in Nederland een rechts-confessioneel kabinet aangetreden. En al liet de gerespecteerde Idenburg, zich bewust van zijn gebrek aan kennis, tal van eindbeslissingen aan de gouverneur-generaal, het staatkundig terrein werd ingekrompen. In antwoord op Indonesisch geweld, mede beïnvloed door de verbreiding van nationalistische ideeën, kwam Van Limburg Stirum in de zomer van 1919 zelf tot verscherping van overheidscontrole (inperking van het te verlenen recht van vereniging en vergadering, muilkorfcirculaire, organisatie van veldpolitie en politieke recherche). Al voldeed hij daarmee niet direkt aan de wensen der Europeanen, door steun van politieke tegenstanders in Nederland kreeg zijn beleid een meer repressief karakter.

Aan minister De Graaff tenslotte werd de politieke omslag in Nederland eind 1919 ook in Indië zichtbaar. Diens voorzichtige behoudzucht resulteerde in compromissen of uitstel van beslissingen (ten aanzien van belastingen, bestuurshervorming, grondwetswijziging). Er viel voor Van Stirum niet veel meer te doen.

277. *Ibidem*.

278. Van Niel, *Emergence*, 175.

Maar 'hoe noode ook een vruchteloze briefwisseling voortzettend²⁷⁹ hij bleef proberen de minister van de noodzaak van staatkundige hervormingen te overtuigen.

In hoeverre was hij de laatste gouverneur-generaal die een ethisch beleid kon voeren²⁸⁰? Het antwoord op deze vraag hangt af van de definitie van het begrip ethisch, waarover in de koloniale literatuur de nodige verwarring heerst²⁸¹. Wanneer we ethische politiek echter definiëren als een actief streven naar ontwikkeling van land en volk van de Indische archipel, onder Nederlands gezag en naar westers model, dan passen zijn beleid en beleidsvisie hier zeker in. Een actief streven naar ontwikkeling was bij hem onmiskenbaar aanwezig, naar controle en beheersing eveneens.

Ook bij hem ging het om de ontwikkeling van land en volk. Bevordering van de westerse industrie had in deze periode voor Indië hoger prioriteit dan de ontwikkeling van een Indonesische nijverheid. Verhoging van de landrente, een Indonesisch belang, werd mogelijk toen de Indische staatskas leeg raakte. Dat het in de ethische politiek zou zijn gegaan om de ontwikkeling van de Indonesische bevolking alleen is dan ook een fictie. Zonder Indië's ontwikkeling geen Indonesische ontwikkeling, zo luidde de redenering. Het verband tussen deze twee ontwikkelingsdoelen was echter niet altijd even direkt of duidelijk. Ook, of liever gezegd juist niet-Indonesiërs profiteerden van Indië's vooruitgang. En zij bepaalden als exploitanten der grondstoffen, kapitaal-verschaffers en werkgevers mede die Indonesische ontwikkeling.

Evenmin als zijn voorgangers twijfelde Van Limburg Stirum aan de noodzaak van expansie, organisatie en versterking van het koloniaal gezag. Zijn vooruitstrevende politiek diende, zoals we zagen, mede dat doel (ethiek als defensie). En op zijn initiatief kwam in april 1920 na een ongewoon snel besluitvormingsproces van slechts twee jaar de vorming van het residentschap Nieuw-Guinea tot stand, dat tevoren deel had uitgemaakt van het zelfbesturende Ternate en het residentschap Ambon. Zorg voor versterking van het Britse bestuur in Brits Nieuw-Guinea lag hieraan ten grondslag. Alleen onder het wakend oog van een actieve resident zou van dit gebied iets te maken zijn²⁸². En onder deze gouverneur-generaal werd Karangasem, het laatste zelfbestuur op Bali ingelijfd, een eerder aangekondigd, maar tot het laatst toe omstreden besluit²⁸³. Wel kregen de Indonesische bestuurders, regenten en zelfbestuurders, in 1919 door de

279. VLS aan De Graaff, 7-3-1921, afschrift coll. vLS, map 11.

280. Al was die term toen nog niet in gebruik, zelf zou hij een maatregel slechts eenmaal en dan uit taktische overwegingen tegenover Idenburg in dat kader zetten (vLS aan Idenburg, 22-3-1919, coll. Idenburg).

281. Zie noot 4.

282. Mr. 461/18 on doss. A 19600.

283. Vb. 25 maart 1919 no. 5; vb. 12 november 1919 no. 28; 27 januari 1921, no. 62.

ontvoogding van het Indonesische binnenlands bestuur en de invoering der zelfbestuursregelen een zekere zelfstandigheid, doch op beperkt terrein en onder scherpe controle van het Europese binnenlands bestuur²⁸⁴. Maar ook hier geldt, dat wat achteraf een contradictie lijkt (versterking van het koloniaal gezag en het ideaal van een zelfstandig Indonesisch optreden) voor Van Limburg Stirum en zijn geestverwanten slechts een schijntegenstelling was: voor het leerproces achten zij ontvoogding en zelfbestuur onder een sterke en controlerende leiding de enige weg.

Binnen de ethische politiek waren echter ook accenten verschoven; andere middelen tot ontwikkeling van land en volk waren naar voren gekomen. Anders dan in de eerste decade van de twintigste eeuw lag nu, ook onder invloed van het nationalisme, de volle aandacht op het toekennen van staatkundige rechten en op het tempo waarin dit diende te gebeuren, op tolerantie tegenover het nationalisme, op een sociaal-economisch beleid voor groepen in loondienst, al waren onderwijs en opheffing van de bevolking door steun aan de landbouw geenszins afgeschreven onderdelen van het beleid²⁸⁵. Vooral de jegens het nationalisme in te nemen houding werd breekpunt tussen de ethische progressieven en het groeiend aantal Europese opposanten, die de gangbare ontwikkeling van elk emancipatieproces in politieke richting niet konden accepteren en op het standpunt van louter economische steunverlening bleven staan. Dit conservatief-ethische standpunt vond men met name in de kring van het binnenlands bestuur, waar zórg voor de economische positie van de bevolking tot vernieuwende voorstellen kon leiden, maar waar haar politieke wensen met wantrouwen werden bejegend. Van Limburg Stirum en Harloff waren het eens wanneer het om sociaal-economische maatregelen ging: zodra het het nationalisme en Tjipto betrof scheidden hun wegen.

Ook Van Stirums houding tegenover Indonesiërs vertoonde overeenkomsten met die der ethici van het eerste uur (Brooshoof, Van Deventer, Van Kol, Idenburg). Evenals hen liet hij zich leiden door westerse waarden en normen. Zo trachtte hij vanuit een westers gelijkheidsideaal in elke commissie, die hij in het leven riep een of meer Indonesiërs te benoemen. Over het Indonesisch karakter als zodanig was hij echter weinig te spreken: hij bleef erop hameren dat de vorming daarvan aan de invoering van een parlementair stelsel vooraf diende te gaan. In de nationalistische leiders raakte hij meer en meer teleurgesteld. Standen cultuurbewust herleidde hij hun onbetrouwbaarheid op hun afkomst 'uit het

284. J. C. C. Haar, *De zelfbestuurspolitiek ten opzichte van de Korte Verklaringslandschappen in Nederlandsch-Indië* (Utrecht, 1939) 212 vlg., 229 vlg.; Pieters, *Ontvoogding*, 84.

285. Zie bijvoorbeeld S. L. van der Wal, ed., *Het onderwijsbeleid in Nederlands-Indië' 1900-1940* (Groningen, 1963) 307-64.

onontwikkelde, in westerse karakterdeugden weinig geschoolde volk²⁸⁶. Daarmee liet hij echter de mogelijkheid van verandering nog open, dit in tegenstelling tot de meeste Europeanen, die niet-Europese karaktertrekken als een vaststaand gegeven beschouwden en veroordeelden. Van Stirum, die op zedelijk gebied zeer puriteinse opvattingen huldigde, had echter wel grote moeite met de polygaambuitenechtelijke relatie van een der Vorstenlandse prinses, hetgeen Hazeu de opmerking ontlokte dat men van ontwikkelde Indonesiërs meteen het allerhoogste eiste²⁸⁷. En dat gold zeker voor personen met een sterk moreel besef als de ethici.

In persoon en beleid van Van Limburg Stirum vindt men, ondanks een duidelijk ethische signatuur, ook reeds sporen van een nieuwe richting in de koloniale politiek. In mindere mate dan bij zijn voorlopers, die vanuit een emotionele betrokkenheid met het Indisch gebeuren een zedelijke roeping met financiële consequenties voor Nederland hadden geformuleerd, was voor deze gouverneur-generaal het gevoel beleidsbepalend. Een gematigd vooruitstrevend ontwikkelingsbeleid was voor hem veeleer een zaak van het hoofd dan van het hart. Verstand en diplomatieke kennis waren bij hem even doorslaggevend factoren. Meer medezeggenschap voor de bevolking beschouwde hij bijvoorbeeld als een vanzelfsprekend recht, een internationaal verschijnsel en als politieke noodzaak. Zijn verontwaardiging over misstanden in het bestuur sproot evenzeer voort uit een ontwikkeld rechtvaardigheidsbesef als uit irritatie over het feit, dat anderen de in zijn ogen onontkoombare visie op de functie van een modern-koloniaal bestuur niet deelden. Twijfel of gebrek aan zelfvertrouwen waren hem dan ook vreemd; die eigenschappen stonden volgens hem succes in de weg. Hij kon onvoldaan zijn over zichzelf en zijn eigen tekort schieten, van zijn zaak bleef hij zeker²⁸⁸.

Ook de ethische ideologie onderging in deze periode een wijziging in zakelijker richting. In 1915 had Van Deventer zijn optimistische ontwikkelingsstrategie nog kunnen richten op het doel van vrijwillige associatie van de Indonesische volken met het moederland. Ook de herzieningscommissie had in haar rapport op associatie de nadruk gelegd, nu van de verschillende bevolkingsgroepen binnen een zelfstandiger Indië. Creutzberg echter, zelf allerminst conservatief, oordeelde in oktober 1920 deze associatie-gedachte een illusie: Jong-Indië was 'a outrance' nationalistisch, de tegenstelling inheems-uitheems kenmerk en alles-beheersend element der Indische politiek. Daarom zou het er (bij de bestuurshervorming, maar ook verder) om gaan:

286. Kwantes, *Nationalistische beweging*, I, 258.

287. VLS aan Idenburg, 16-4-1919, coll. Idenburg, Hazeu aan vLS 6-5-1919, coll. vLS, map 27.

288. Zie zijn opening van de Volksraad in 1919, coll. vLS, map 14. VLS aan Pleyte, 2-2-1918, coll. Pleyte, map 6.

1. de uitheemse bestuursvoering voor de inheemse bestuurden zo aannemelijk mogelijk te maken.

2. dat gezag, zolang het onontbeerlijk was, ongerept te handhaven en de uitheemse medewerking aan de ontwikkeling der hulpbronnen niet in gevaar te brengen²⁸⁹. Dit was de schriftelijke neerslag van eerder door Van Stirum gestelde grenzen (het geven van meer medezeggenschap naast het ingrijpen bij stakingsdreiging in augustus 1920). En hiermee verwoordde Creutzberg een 'politiek van nieuwe zakelijkheid' tegenover Indonesische bevolking en Indonesisch nationalisme, in overeenstemming met het meer pragmatisch karakter van de ethici der tweede generatie (neo-ethici), dat ook de groep Europeanen rond het tijdschrift *De Stuw* in de jaren dertig zou kenmerken²⁹⁰. Deze nieuwe zakelijkheid zou het beleid van de volgende twee decennia bepalen, waarbij niet het ontwikkelingsprincipe of de Nederlandse leiding der ethische politiek werd afgezworen, wel het tempo werd vertraagd en het westers ontwikkelingsmodel door erkenning van het dualisme vervangen²⁹¹.

Het door het nationalisme ingegeven realisme van Creutzberg was op dat moment zeker een passender uitgangspunt voor een beleid dan de idealisering van een arme bevolking en haar behoefte aan blijvende banden met Nederland. Zijn formule had echter onbedoeld een sterk behoudende teneur: ook de meest verstokte kolonialist zou haar kunnen onderschrijven. Alleen uit de praktijk van het 'aannemelijk maken, c.q. handhaven van het uitheems gezag' zou blijken waar men stond. In theorie waren (neo-)ethici en hun opponenten het eens over de handhaving van rust en orde ten behoeve van interne ontwikkeling en internationale veiligheid. Voor beide groeperingen lag de grens der tolerantie van het nationalisme in de handhaving van het gezag en het behoud der economische orde. Ook over het einddoel der koloniale politiek: een parlementaire regeringsvorm en een zelfstandig Indië binnen rijksverband bestond weinig verschil van mening. Maar over het tempo van interne ontwikkeling en staatkundige hervorming, over moment en wijze van handhaving der orde liepen de inzichten uiteen en dat bepaalde de felle tegenstellingen binnen de Nederlandse koloniale politiek. Het was meer

289. Van der Wal, *Volksraad*, I, 373.

290. Van Limburg Stirum diende verschillende Stuw-leden als voorbeeld, bijvoorbeeld H. J. van Mook, die in zijn brochure *De reorganisatie van de Indische regering* aanknoopte bij onder Van Stirum geopperde ideeën en F. M. baron van Asbeck, zoals blijkt uit familieherinneringen d.d. 27-2-1959, coll. Van Asbeck, particulier. Tussen de koloniale visie van Van Limburg Stirum en van De Stuw bestond ook weinig verschil; beiden pleitten voor een zelfstandig Indië, dat zich internationaal zou kunnen handhaven en in overleg met Nederland over haar relatie tot de vroegere kolonisator zou beslissen. Zie ook *Mededeelingen over onderwerpen van algemeen belang*, 1921, 3. (De inleiding zou qua stijl van Van Limburg Stirum zelf kunnen zijn); E. B. Locher-Scholten, 'De Stuw, tijdsteekening en teken des tijds', *Tijdschrift voor geschiedenis*, LXXXIV (1971) 39-41 en 50.

291. Van Niel, *Emergence*, 243 vlg.

dan een 'kwantitatief verschil': in het dagelijks doen en laten waren wijze van ontwikkeling en toegestane ruimte bepalend, al moeten we nu op de nuances letten om de verschillen te onderscheiden.

Dat blijkt bijvoorbeeld bij een voorlopige en beperkte vergelijking van het beleid van Van Limburg Stirum met dat van zijn opvolger, mr. D. Fock. De in de literatuur gegeven tegenstelling tussen deze gouverneurs-generaal is voor een deel bepaald door het verschil tussen de, zijn visie doorzettende, autocraat en de formele jurist, die als ex-minister van koloniën en ex-voorzitter van de Tweede Kamer de reacties van Plein en Binnenhof kende. In het politiek weinig geschoolde Indië werden persoon en beleid snel geïdentificeerd. Er waren doorlopende lijnen in dat beleid. Ook Fock wenste zelfstandiger buitenlands optreden voor Indië. Hij bleef bij zijn idee van winstparticipatie. Met de, zijn periode karakteriserende bezuinigingen was reeds door zijn voorganger een begin gemaakt, met optreden tegen het communisme eveneens. Maar juist op Van Stirums houding tegenover het nationalisme zou Fock als gouverneur-generaal kritiek leveren²⁹². Hij zou vaker gebruik maken van de exorbitante rechten, ook tegenover Indonesiërs (Tan Malaka, Semaoen, Darsono). En zijn adviseurs kwamen uit een andere kring. Voor maatregelen als internering, verdere inperking van het recht van vereniging en vergadering en van het reizen, bij de invoering van een verbod tot aanzetten tot politieke staking zou hij meer naar procureur-generaal en binnenlands bestuur luisteren dan naar aarzeling binnen de raad van Indië of afwijzende adviezen van het kantoor voor inlandsche zaken²⁹³. Men weet natuurlijk niet hoe Van Limburg Stirum in deze periode gehandeld zou hebben, ook hij schuwde krachtige maatregelen niet. Het bewind van Fock beoordeelde hij zelf op afstand echter negatief. De al dan niet bewuste identificatie van de Indische regering met één belangengroep (de Europese zakenwereld), de miskennis van grieven en vooral het politioneel optreden: men sleepte 'brandstof samen onder een brandglas'²⁹⁴ aldus Van Stirum. Voor hem woog de zorg voor de aanvaardbaarheid van het vreemde bewind zwaarder dan voor de bezuinigende en politioneel optredende Fock.

Volgens een insider als Creutzberg, toen lid van de raad van Indië, was het in 1924 echter niet zozeer Fock, als wel minister De Graaff die Indië's ontwikkeling remde²⁹⁵. Deze hield inderdaad in 1921 de, nog door Van Stirum voorgestelde, aanstelling van een Indische handelsvertegenwoordiger aan de Nederlandse am-

292. Kwantes, *Nationalistische beweging*, I, 438 vlg.

293. *Ibidem*, 438-48, 463-77, 524-92.

294. VLS aan Van Asbeck, 7-10-1923, coll. van Asbeck, particulier. Eenzelfde oordeel spreekt uit de brieven van 25-11-1922, 5-3-1926 en 26-12-1926, eveneens in de coll. Van Asbeck, en uit Kiewiet de Jonge aan vLS, 4-3-1927, coll. vLS, map 60.

295. Creutzberg aan vLS, begin januari 1924, coll. vLS, map 60.

bassade in Washington en de winstaandeelkassen van Fock tegen. In 1922 verscherpte hij de financiële controle van het moederland: Indische voorstellen tot nieuwe heffingen dienden voortaan eerst aan de ministeriële goedkeuring te worden onderworpen alvorens op de begroting te verschijnen²⁹⁶. Daarmee ontnam hij de Indische regering een in april 1918 door Pleyte gegeven recht tot zelfstandig optreden²⁹⁷. En De Graaffs wetsvoorstel voor de Indische staatsregeling maakte weliswaar de Volksraad mede wetgevend maar liet de positie der directeuren ten opzichte van de raad van Indië onveranderd. Achter De Graaff stond evenwel een nog behoudender volksvertegenwoordiging. De Tweede Kamer schraptte in 1925 het voorstel van een Indonesische meerderheid in de Volksraad en gaf een zwaarder formulering van de invloed des konings op het beleid van de gouverneur-generaal²⁹⁸. Financieel-economisch en politiek trachtte Nederland zijn in de oorlog en onder Van Limburg Stirum te loor gegane invloed te herwinnen en te versterken. Politiek conservatisme, dat het na-oorlogse westen typeerde, de economische crisis en angst voor een gewelddadiger nationalisme binnen groeiende Europese gemeenschap in Indië perkte de ruimte in voor een gematigd vooruitstrevend ontwikkelingsbeleid. En in dat opzicht was Van Limburg Stirum de laatste gouverneur-generaal, die een pragmatisch-ethisch beleid kon voeren binnen de marges van het koloniale gegeven.

296. Van der Wal, *Volksraad*, I, 501 vlg.

297. Zie minuut van vb. 4 april 1918 no. 57.

298. De Graaff, *Indische staatsregeling*, 320, 357.

Een nieuw 'wetenschappelijk standaardwerk' over de geschiedenis van de Nederlanden in de vroeg-moderne periode

RECENSIEARTIKEL DOOR K. W. SWART

Algemene Geschiedenis der Nederlanden, VI, *Nieuwe tijd, sociaal-economische geschiedenis 1490-1580; politieke geschiedenis 1555-1648; religiegeschiedenis 1517-1648*, onder redactie van M. Cloet, e.a. (Haarlem: Fibula-Van Dishoeck, 1979, 457 blz., f115-, ISBN 90 228 3807 2).

De nieuwe *Algemene Geschiedenis der Nederlanden* is ontworpen als een wetenschappelijk standaardwerk dat het gelijknamige, in de jaren 1949-58 verschenen werk zal moeten vervangen. Het zal nog wel geruime tijd duren voordat alle vijftien delen van deze nieuwe publikatie het licht hebben gezien en het gehele werk op zijn merites beoordeeld kan worden. Dit artikel beoogt slechts aan te geven in hoeverre deel VI, dat de economische, politieke en godsdienstige geschiedenis in het begin van de vroeg-moderne periode behandelt, aan het gestelde doel beantwoordt.

Wat in de reeds verschenen delen van de nieuwe *AGN* direct opvalt, is het groot aantal fraai gereproduceerde illustraties. Maar in deel VI zijn de afbeeldingen niet met veel zorg gekozen. Het merendeel bestaat uit oude bekenden. Bovendien staan sommige in geen enkel verband met de tekst en geven andere, zoals vele prenten van Hogenberg, een misleidende voorstelling van de historische werkelijkheid. Met minder illustraties had de tekst uitvoeriger kunnen zijn. Nu hebben de medewerkers het moeten stellen met de helft van de plaatsruimte die voor hun onderwerpen in de oude *AGN* beschikbaar was. Vooral de traditionele politieke geschiedenis is in dit deel heel stiefmoederlijk bedeed.

Het uiterlijk voorkomen van een platenwerk wekt de verwachting dat dit boek voor een vrij groot publiek bestemd is. Of het echter de belangstelling zal kunnen bevredigen die ook velen buiten de kleine kring van vakgeleerden in de geschiedenis stellen, valt sterk te betwijfelen. Dit komt in de eerste plaats omdat dit werk te veel het product is van een specialistische geschiedbeschouwing. Aan dit deel hebben niet minder dan eenentwintig historici hun medewerking verleend, waardoor de eenheid van visie soms ver te zoeken is. Net zoals in de oude *AGN* worden de politieke, economische en godsdienstige ontwikkelingen steeds door verschillende auteurs beschreven, terwijl deze onderwerpen bovendien als regel weer afzonderlijk voor de noordelijke en zuidelijke Nederlanden worden behandeld.

De specialistische aanpak is vooral opvallend in het gedeelte dat de economische geschiedenis behandelt. Negen historici bespreken hier achtereenvolgens voor de periode 1490-1580 de nijverheid, de handel, het geld- en bankwezen, de scheepvaart en de visserij, elk apart voor het Noorden en het Zuiden (voor de landbouw moet men nog op een volgend deel wachten). Vooral de afzonderlijke behandeling van de handel en de scheepvaart, wier ontwikkeling grotendeels parallel liep, had beter vermeden kunnen worden. En voorzover in de zestiende eeuw de Lage Landen in economisch opzicht uit twee duidelijk verschillen-