



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Beslissingen betreffende de eerste politionele actie

Gallhofer, I.N.

Citation

Gallhofer, I. N. (1981). Beslissingen betreffende de eerste politionele actie. *Acta Politica*, 16: 1981(4), 501-529. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452173>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452173>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

... van de Nederlandse Staten-Generaal... de politieke partijen... de parlementaire democratie...

Noten

- 1. U. L. ... 2. De ... 3. Tijdens ... 4. G. Irwin ... 5. ... 6. J. Th. J. van den Berg ... 7. G. A. Irwin ... 8. M. P. C. M. van Schendelen ... 9. De Nederlandse Staten-Generaal...

Onderzoek

Beslissingen betreffende de eerste politionele actie

door I. N. Gallhofer

Inleiding

In het kader van een onderzoek naar de besluitvorming in de buitenlandse politiek van Nederland vanaf omstreeks 1900 behandelt dit artikel de regeringsbeslissingen welke leidden tot de eerste politionele actie in juli 1947 in het voormalige Nederlands Indië.

Het accent van deze studie ligt op het opsporen van keuzeregels die politici gebruiken bij het kiezen van maatregelen in beslissingssituaties.

Op basis van een groot aantal studies van historische beslissingssituaties willen we nagaan of er al dan niet een regelmaat bestaat in het gebruik van keuzeregels door politici, gegeven bepaalde situationele karakteristieken van de beslissingssituatie. Bij een dergelijke decisie analyse wordt verondersteld dat beslissers zich rationeel gedragen, dat wil zeggen dat ze een keuze maken in overeenstemming met een aantal fundamentele regels die gericht zijn op een aangenomen doel (Vlek, Wagenaar, 1976, p. 455).

In de laatste decennia werd door psychologen¹ vooral op basis van experimenten een groot aantal keuzeregels geformuleerd die het gedrag beschrijven van individuen in beslissingssituaties waarbij de consequenties van de keuzelalternatieven onzeker zijn. Aangezien deze benadering goed bruikbaar bleek voor historisch materiaal² wordt ze ook toegepast op de beslissingen omtrent de eerste politionele actie. In het vervolg zal eerst een overzicht gegeven worden over de politieke situatie voorafgaande aan de eerste politionele actie, daarna wordt de gehanteerde methode kort samengevat en vervolgens worden de beslissingen, geplaatst in hun historisch perspectief, in chronologische volgorde geanalyseerd.

Dit onderzoek is in het kader van Z.W.O. project nr. 43-114 verricht. Dank ben ik verschuldigd aan de Secretaris en de Adjunct-Secretaris van de ministerraad, Mr. J. H. Kist en drs. H. L. F. B. van der Putten die me de benodigde ministerraadsnotulen ter beschikking stelden en aan de beoordelaars, de heren J. Keessen en A. van der Wurff, voor hun codeerwerkzaamheden.

1. Kort overzicht van de ontwikkelingen in Indië en Nederland voorafgaande aan de beslissingen betreffende de eerste politionele actie³

Toen Sukarno en Hatta op 17 augustus 1945 de Republiek uitriepen en de onafhankelijkheid voor geheel Indonesië proclameerden dat een eenheidsstaat zou vormen, stond Nederlands-Indië onder het gezag van het Britse opperbevel dat voor het herstel van de orde in geheel Zuidoost-Azië moest zorgen. Bij de terugkeer naar Batavia in oktober 1945 van H. J. van Mook als hoogste Nederlandse gezagsdrager was de Republiek op Java en Sumatra reeds een realiteit geworden. De Republiek beschikte over een redelijke steun van de bevolking en een goed functionerend bestuursapparaat dat gerecruteerd werd uit voormalige inlandse bestuursambtenaren. Op het gebied van de defensie heerste echter chaos. De vele grote en kleine strijdende groeperingen die hun eigen leiders gekozen hadden konden noch door de Britten worden ontwapend noch door de Republikeinse autoriteiten die met de opbouw van een leger begonnen waren, in het gareel worden gehouden.

De onafhankelijkheidsproclamatie kon niet als een volledige verrassing beschouwd worden aangezien dit streven naar zelfbeschikking reeds dertig jaar geleden begonnen was. De redevoering van Koningin Wilhelmina op 7 december 1942 waarin ze een rijksconferentie na de oorlog in vooruitzicht stelde wees reeds op de mogelijkheid van een wijziging van de verhouding tussen de verschillende rijkdelen. Wel ging de Nederlandse regering toen van de veronderstelling uit dat eerst het vroegere gezag hersteld en daarna onder geordende verhoudingen onderhandeld zou worden. Ook dacht men niet aan een volledige opgave van het rijksverband.

In samenwerking met de Britten werden eind 1945 enclaves op Java en Sumatra bezet die de meest belangrijke steden zoals Batavia, Semarang, Surabaya, Palembang, Pading en Medan bevatten. Deze enclaves vormden afgezien van enkele geringe uitbreidingen de Nederlandse posities in deze gebieden tot en met de eerste politionele actie.

Nog tijdens het gezag van de Britten kreeg men in deze gebieden te maken met felle acties van leden van het Indonesische leger. Ook de afkondiging van een wapenstilstand op 14 oktober 1945 waarbij een demarcatielijn werd vastgesteld, werd meestal niet gerespecteerd en de ongeregelde heden aan beide kanten werden gecontinueerd.

Hoewel Nederland nog niet over een grote troepenmacht beschikte werden Borneo, Celebes, en het oostelijk deel vlug onder controle gebracht. Spoedig na zijn terugkeer naar Indië was Van Mook tot de overtuiging gekomen dat Nederland nooit meer eenzelfde positie zou kunnen innemen als voor de Tweede Wereldoorlog. Onderhandelingen met de Republikeinse regering le-

ken hem noodzakelijk. Hij dacht aan een federatieve opbouw van Indonesië waarvan de Republiek maar een deelstaat zou vormen. Op deze wijze zou op economisch terrein veel voordeel van Nederland herwonnen worden.

De gedachte van een federatieve politiek werd zowel door de Nederlandse regering als door de Britten gesteund. Ook van Republikeinse zijde, waar inmiddels de gematigde Sultan Sjahrir als minister-president opgetreden was, leek men bereid om via onderhandelingen tot een vergelijk te komen.

Op 10 februari 1946 publiceerde de Nederlandse regering de gedragslijn voor de onderhandelingen. Deze regeringsvoorstellen waren zeer algemeen gehouden zodat Van Mook een verduidelijking⁴ ervan gaf:

1. De Republiek, omvattende het grondgebied Java, zal een partner zijn in een federale onafhankelijke staat Indonesië.
2. De Republiek zal instemmen met de stationering van Nederlandse strijdkrachten op haar grondgebied ter uitvoering van de geallieerde taak.
3. De Republiek zal instemmen met de stopzetting van de vijandelijkheden.
4. De Republiek zal tezamen met de vertegenwoordigers van alle andere delen van Nederlands-Indië deelnemen aan de algemene beraadslagingen omtrent de toekomstige staat Indonesië en haar betrekkingen met het Koninkrijk der Nederlanden.

Het voornaamste bezwaar van de Republiek tegen deze voorstellen bestond daarin dat ze niet als soevereine macht erkend werd. Uiteindelijk bleek ze bereid een overeenkomst te sluiten op basis van aanvaarding van de volgende punten⁵:

1. Erkenning van het de facto gezag van de Republiek op Java en Sumatra behalve in die gebieden die onder geallieerde controle stonden.
2. De aanwijzing van vertegenwoordigers van andere gebiedsdelen zou geschieden in overeenstemming met de Republiek, dat wil zeggen er kon geen regeling buiten Java en Sumatra getroffen worden indien zich de Republiek daartegen verzette.

Toen men deze voorstellen in Nederland in april 1946 besprak (Hoge Veluwe Conferentie) beschouwden zowel Van Mook als ook de Nederlandse regering de Republikeinse eisen als zeer verstrekkend.

Voorts dacht de regering dat de Staten-Generaal tegen de vorm van een 'verdrag' met de Republiek gekant zou zijn. Met de verkiezingen in het vooruitzicht (mei 1946) wilde het kabinet-Schermerhorn, dat zich als een interim-regering beschouwde, niet een zo zwaarwegende beslissing nemen. Hier wordt reeds duidelijk dat de partijverhouding in Nederland de oplossing van de Indonesische kwestie bemoeilijkte en de besluitvorming vertraagde. Over het algemeen waren de KVP en de overige confessionele partijen meer voor een geleidelijke zelfbeschikking, terwijl de PvdA en de CPN eerder aan het Indonesische vrijheidsstreven tegemoet wilden komen.

De mislukking van de Hoge Veluwe Conferentie had tot gevolg dat de Republiek haar positie versterkte en zich los wilde maken van het staatsverband met Nederland. De onderhandelingen stagneerden daarna en de vijandelijkheden namen toe.

In juli 1946 kwam in Nederland een nieuw kabinet tot stand, een coalitie-regering tussen PvdA en KVP met Beel als minister-president en Jonkman als minister van Overzeese Gebiedsdelen. Deze regering stelde op 2 september 1946 een Commissie-Generaal in, bestaande uit Schermerhorn als voorzitter en Van Poll en De Boer als leden. Samen met de Luitenant Gouverneur-Generaal zouden ze een oplossing uitwerken voor de problemen in Indië. De onderhandelingen tussen de Republiek en Nederland werden toen gevoerd onder supervisie van een Engelse bemiddelaar.

Na een zeer moeilijk verlopend overleg, dat van oktober 1946 tot december 1946 duurde, werd het akkoord van Linggadjati in maart 1947 geparafereerd. Het verdrag bevatte de volgende hoofdpunten:

1. Nederland erkende de Republiek als de facto het gezag uitoefenend op Java, Madoera en Sumatra.
2. Beide regeringen zouden samenwerken om de spoedige vestiging van de Verenigde Staten van Indonesië (VSI) te bewerkstelligen welke een democratische en federatieve staat zouden vormen bestaande uit de Republiek, Borneo en de oostelijke delen alsmede andere nog te vormen deelstaten.
3. Elke staat zou langs democratische weg in een bijzondere verhouding tot Nederland mogen treden indien hij niet of nog niet tot de VSI mocht willen toetreden.
4. Beide regeringen zouden samenwerken om te komen tot de vorming van een Nederlands Indonesische Unie bestaande uit het Koninkrijk der Nederlanden en de VSI met de Koningin van Nederland aan het hoofd.
5. Zowel de VSI als de Unie zouden niet later tot stand komen dan op 1 januari 1949.
6. De Unie zou haar eigen organen krijgen ter regeling van de buitenlandse betrekkingen, defensie en bepaalde onderwerpen van financieel-economische aard.
7. De troepensterkte zou aan weerszijden verminderd worden.
8. De Republiek erkende de aanspraak van derden op teruggave van hun goederen en op herstel in hun rechten.
9. De partijen zouden geschillen, welke naar aanleiding van deze overeenstemming mochten rijzen, door arbitrage doen beslechten.

Voordat het verdrag ondertekend werd, had de Nederlandse regering echter enkele voorbehouden geformuleerd met betrekking tot de Nederland-Indonesische Unie, de status van Nieuw-Guinea, financieel-economische regelingen

en de arbitrage clausule. Men sprak toen van een 'naakt' en een 'aangekleed' akkoord. Slechts met deze 'aankleding' werd het verdrag aanvaardbaar voor de Kamer.

De 'aankleding' van het akkoord werd in de Republiek niet goed opgenomen en had tot gevolg dat de bestandsschendingen toenamen en de onderhandelingen tot implementatie van het verdrag in een impasse geraakten. Ook breidde de Republiek haar buitenlandse betrekkingen uit.

Wat de federale opbouw van Oost-Indonesië betrof maakte Van Mook goede vorderingen; in december 1946 werd de federale staat Oost-Indonesië gevormd.

Daar het overleg over de uitvoering van het akkoord van Linggadjati niet vorderde en geen regeling getroffen kon worden omtrent de meest urgente vraagstukken zoals de voedselvoorziening, de evacuatie van de geïnterneerden en de economisch-financiële positie die zich karakteriseerde door deviezenschaarste, kwamen in mei 1947 de ministers Beel en Jonkman naar Batavia voor direct overleg met de Nederlandse autoriteiten. Enkele gezagsdragers in Batavia overwogen toen reeds een militair ingrijpen op Java om de economisch-financiële problemen op te lossen. De meeste bedrijven bevonden zich namelijk op Republikeins gebied en het beschikbaar komen van de goudvoorraad van de Javaanse bank zou een einde maken aan de deviezenschaarste.

Tijdens het verblijf van de ministers werd uiteindelijk besloten om toch nog een poging te ondernemen om via onderhandelingen tot een vergelijk te komen met de Republiek, daar een militaire actie slechts dan in het parlement te verdedigen zou zijn indien vaststond dat de Republiek niet tot samenwerking bereid was.

De verdere gebeurtenissen hebben direct betrekking op de onderzochte regeringsbeslissingen en zullen daarom afzonderlijk behandeld worden. Voordat er echter nader op ingegaan wordt zal een samenvatting van de gehanteerde methode gegeven worden.

2. Samenvatting van de gehanteerde methode

Eerst werden in de archieven van de ministeries van Algemene, Buitenlandse en Binnenlandse Zaken en in het privé-archief van Van Mook documenten uit de periode van eind mei 1947 tot eind juli 1947 opgespoord die betrekking hebben op de beslissingen omtrent de eerste politionele actie.⁶ Daarbij werd een onderscheid gemaakt tussen documenten die slechts informatieve gegevens bevatten en documenten die de argumenten van de beslissers omtrent de keuze van een strategie inhielden.

De tweede groep documenten, die de eigenlijke decisie-teksten zijn werden aan een inhoudsanalyse onderworpen. Beoordelaars moesten op basis van een

codeerinstructie de keuze-alternatieven of strategieën die een beslisser overwoog, opsporen. Deze bestaan meestal uit een combinatie van de volgende begrippen:

1. mogelijke acties van de eigen natie,
2. mogelijke acties van de tegenstander(s),
3. mogelijke resultaten of gevolgen voor de eigen natie,
4. waarderingen van de mogelijke gevolgen,
5. subjectieve schattingen van de kansen op acties van de tegenstander(s) en op de gevolgen voor de eigen natie.

Een dergelijke beoordelingsprocedure wordt ondernomen om over intersubjectieve gegevens te beschikken voor de verdere analyse. Om een indruk te krijgen omtrent de mate van overeenstemming die individuele codeurs kunnen bereiken, hebben eerst beoordelaars onafhankelijk van elkaar de documenten gecodeerd en op basis daarvan werd de overeenstemming tussen hun coderingen berekend. Deze bleek ruim voldoende te zijn: gemiddeld over alle teksten behaalden de beoordelaars een overeenstemming van .95⁷ (maximaal 1). De gegevens die voor de uiteindelijke analyse gebruikt werden zijn gebaseerd op beoordelingen waarmee zich alle codeurs konden verenigen.

De wijze waarop de gegevens verder verwerkt en geanalyseerd worden is beschreven in Gallhofer, Saris (1979 b).

3. Beslissingssituatie I

Na het vertrek van de ministers uit Indië overhandigde Luitenant Gouverneur-Generaal Van Mook op 27 mei aan Sjahrir de minister-president van de Republiek, een ultimatieve nota van de Commissie-Generaal. Deze bevatte een overzicht van haar denkbeelden en voorstellen ten aanzien van de uitvoering van het akkoord van Linggadjadi.

Ook drong men erop aan om binnen veertien dagen een antwoord te verkrijgen. Tevens werd aangeduid dat men bij een afwijzend of onbevredigend antwoord geen mogelijkheid zag om de besprekingen voort te zetten en de kwestie omtrent de verder te volgen gedragslijn aan de Nederlandse regering zou voorleggen. De hoofdpunten van deze nota⁸ waren de volgende:

1. *Vorming van een interimregeling:* De landvoogd zou samen met de vertegenwoordigers van de staatkundige organisaties in Indonesië een federatieve raad als interimregering instellen die het de facto gezag uitoefent. Deze overgangsregering zou vóór 15 juli 1947 in leven geroepen moeten worden. Aan de top zou het de jure gezag van de landvoogd resp. de Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon gehandhaafd blijven.

2. *Regularisatie van de buitenlandse betrekkingen:* In de overgangperiode berustte de leiding daarvan bij Nederland. Tevens zou de organisatie van de

buitenlandse dienst van de Verenigde Staten van Indonesië opgezet worden.

3. *Militaire samenwerking:* De vijandelijkheden zouden volledig gestaakt moeten worden zowel op Java en Sumatra als in de gebieden van Oost-Indonesië. In de door Nederland bezette gebieden zou een gemeenschappelijke gendarmerie voor orde en veiligheid zorgen. In de andere gebieden zou een politie die onder gezag van de centrale overheid van de interimregering stond deze taak overnemen. Voorts zou aan de opbouw van het defensieapparaat van de Nederland-Indonesische Unie gewerkt worden.

4. *Regeling van de belangrijkste economische vraagstukken:* Men eiste onvoorwaardelijke teruggaven van ondernemingen aan niet-Indonesiërs, de instelling van een gemeenschappelijk deviezenregime en gemeenschappelijke controle van import en export.

Op 7 juni kwam het antwoord van de Republiek binnen dat in zijn geheel als onbevredigend werd beschouwd door de Nederlandse autoriteiten: De Republiek verwierp feitelijk de Nederlandse soevereiniteit in de overgangstijd en wees de samenwerking op voet van wederkerigheid met de andere deelstaten af. Ook wenste ze haar eigen buitenlandse betrekkingen te continueren. Tevens was ze tegen de gemeenschappelijke gendarmerie gekant daar ze de handhaving van orde en rust op Republikeins gebied als taak van de Republikeinse politie beschouwde. Wat betreft de gemeenschappelijke organen op economisch gebied eiste ze een overheersende invloed op. Voorts ging ze niet in op talrijke punten zoals bijv. het staken van de vijandelijkheden.

Van 12 tot 17 juni vergaderde de Commissie-Generaal met Van Mook over een advies dat ze aan de Nederlandse regering zouden uitbrengen. Ook polste men telefonisch de positie van de partijen en de regering.¹⁰ Op 17 juni bracht toen Schermerhorn in een telegram¹¹ een gemeenschappelijk advies uit waarover hij het volgende in zijn dagboek schreef.¹² Hiermee is dus voor ons de innerlijke strijd om dit resultaat, die geduurd heeft van donderdag 12 juni half twaalf af tot dinsdag 17 juni om 1 uur, afgesloten en hoewel ik weet, dat Sanders¹³ over het resultaat ervan nog maar matig tevreden is moet ik zeggen dat ik het gevoel heb dat er in deze vijf dagen ook in deze politieke strijd het mogelijke is bereikt'. De Commissie-Generaal en Van Mook overwogen in totaal vijf mogelijke strategieën (S₁-S₅). Deze zijn geparafraseerd weergegeven in tabel 1.¹⁴

De eerste strategie (S₁) had betrekking op het opgeven van Java en Sumatra. Indien men ertoe over zou gaan zou men volgens hen 100.000den mensen aan een ernstig lot overlaten, de economische toekomst duurzaam verstoren en uiteindelijk geheel Indonesië verliezen (G₁). Dit gevolg werd uiteraard negatief gewaardeerd en bovendien beschouwde men het als zeker (K). Zij gaven als hun mening dat dit alternatief volstrekt onbegaanbaar was.

Indien men een beroep op de UNO deed tot interventie (S₂) zou men

Tabel 1: Strategieën overwogen in het advies van de Commissie Generaal en de landvoogd aan de Nederlandse regering, 17 juni 1947, CG 172

	G ₁	G ₂	G ₃	G ₄	G ₅	G ₆	G ₇
Strategieën	overlaten van 100.000den mensen aan ernstig lot + duurzame versterking van de economische toekomst + abandoneering van geheel Indonesië	continuering van de onhoudbare situatie + rampzalige gevolgen voor Indische en niet-Indische economie	ernstige repercuissies in binnen- en buitenland	Nederlandse eisen ingewilligd	a ₁ : militair succes a ₂ : repercuissies in binnen- en buitenland a ₃ : politiek/economisch onvoldoende	a ₁ : militair succes a ₂ : repercuissies in binnen-land min-land min-der ernstig a ₃ : politiek/economisch voldoende	geen militair succes: con-tinuering rampzalige onhoudbare situatie + gevolgen voor Indische en niet-Indische economie
S ₁ geef Java en Sumatra op	W = — K = zeker						
S ₂ doe een beroep op de UNO		W = — K = hoogst waar-schijnlijk		W = + K = uiterst gering			
S ₃ start met de militaire actie zonder ultimatum			W = — K = zeker				

I. N. Gallhofer Beslissingen betreffende de eerste politionele actie

S ₄ stel een ultimatum + vraag om Amerikaans-Engelse interventie + start indien nodig een zeer beperkte militaire actie	W = +	a ₁ : W = + a ₂ : W = — a ₃ : W = —	W = —	K = weinig waar-schijnlijk	K = te ver-wachten	K = zeer gering
S ₅ geadviseerde strategie: stel een ultimatum + vraag om Amerikaans-Engelse interventie + start indien nodig een meer uitgebreide actie	W = +		W = —		a ₁ : W = + a ₂ : W = — a ₃ : W = +	K = te ver-wachten K = zeer gering

De afkortingen geven het volgende aan:

S_i een bepaalde strategie i; G_j een bepaald gevolg j; W een waardering van een bepaald gevolg; K een kans op een bepaald gevolg; a_k aspect k van een bepaald gevolg; wanneer een beslisser geen totale waardering van een gevolg aangeeft maar delen daarvan apart waardeert wordt gebruik gemaakt van aspecten.

Cellen die bij een bepaalde strategie leeg zijn werden niet in beschouwing genomen door de beslisser.

hoogst waarschijnlijk (K) de huidige onhoudbare situatie continuëren met rampzalige gevolgen voor de Indische en niet-Indische economie (G₂). De kans op een inwilliging van de Nederlandse eisen door de Republiek (G₄), wat als een uitvoering van het akkoord van Linggadjati beschouwd kon worden, werd als uiterst gering gezien. Daarom werd ook dit alternatief afgewezen.

De volgende strategieën (S₃, S₄, S₅) hebben betrekking op een militaire actie. Indien men nu zonder ultimatum een militaire interventie ter verwezenlijking van het programma van Linggadjati zou beginnen (S₃) zou men zeker (K) ernstige repercussies in het binnen- en buitenland krijgen (G₃). S₃ werd daarom eveneens afgewezen.

Indien men echter volgens hen aan de Republiek een ultimatum stelde en tevens Amerika en Engeland om interventie vroeg (S₄) zou de Republiek mogelijkwerwijs – hoewel het weinig waarschijnlijk is (K) – de Nederlandse eisen kunnen inwilligen (G₄). Gebeurt dat niet, dan zou men een beperkte actie kunnen beginnen (S₄) waarvan militair succes te verwachten (K) is en waarop minder ernstige repercussies in het binnen- en buitenland zouden volgen, maar waarmee economisch en politiek niet voldoende bereikt wordt (G₅). De mogelijkheid van het niet behalen van militair succes (G₇), hoewel zeer gering (K), was niet uit te sluiten. Ook deze strategie werd afgewezen.

Wanneer men weliswaar een ultimatum stelde en tevens de Amerikanen en Engelsen om interventie vroeg (S₅) zou de Republiek mogelijkwerwijs – hoewel het onwaarschijnlijk is (K) – de Nederlandse eisen kunnen inwilligen (G₄). Wanneer dat echter niet gebeurt zou men een meer uitgebreide actie kunnen starten waarbij men de huidige beperkte perimeters tot economisch afgeronde gebieden uitbreidt, de terreur en de gewelddadigheden beëindigt en de om bijstand vragende bevolking hulp verleent zonder de Republiek te vernietigen (S₅). Ook hiervan kon men militair succes verwachten met minder ernstige repercussies in het binnen- en buitenland, terwijl er economisch en politiek voldoende bereikt zou worden (G₆). De mogelijkheid van het behalen van geen militair succes, hetgeen een continuering van de huidige onhoudbare toestand betekende (G₇) was, hoewel zeer gering, tevens ook niet uit te sluiten. Dit keuze-alternatief werd door de beslissers in Indië aanbevolen. Welke beslissingsregels zouden deze keuze kunnen beschrijven? Strategieën 1, 2 en 3 bevatten negatieve gevolgen met zeer hoge kansen. Aangezien men risico vermijden wil zoekt men naar een alternatief met een kleinere kans op een negatief resultaat – of anders geformuleerd, wat trouwens equivalent is – met een grotere kans op een positief resultaat. Het uitsluiten van deze strategieën kan door de 'risicovermijdingsregel' beschreven worden.¹⁵

De alternatieven 4 en 5 worden vervolgens in nadere overweging genomen. De kansen op de gevolgen zijn bij beide strategieën gelijk en kunnen daarom niet doorslaggevend zijn geweest. Dus wordt er meer aandacht aan de waar-

dering van de gevolgen besteed. Deze zijn bij G₅ en G₆ opgesplitst in aspecten, t.w. een militair-, een binnen/buitenlands- en een politiek/economisch aspect.

Aangezien S₅ op één aspect beter is dan S₄ en de andere aspecten resp. gevolgen G₄ en G₇ dezelfde waarde hebben kiest men S₅.

Dit keuze-principe heet 'dominantie-regel'.¹⁶ Het successievelijk gebruik van twee verschillende beslissingsregels wordt ook in psychologische experimenten gevonden.¹⁷ Men vermoedt dat een beslisser daarmee zijn denkproces minimaliseren wil en eerst door middel van zeer eenvoudige regels het aantal alternatieven verkleint om daarna het gereduceerd aantal keuzemogelijkheden aan een grondiger analyse te onderwerpen, waarbij ingewikkeldere regels kunnen worden gebruikt.

In een ander telegram¹⁸ geeft Schermerhorn de termijnen aan die om nautisch technische redenen geschikt waren voor het begin van de actie. Deze lagen tussen 25 en 30 juni of tussen 13 en 15 juli.

Op 20 juni deelde de Nederlandse regering in een telegram aan Van Mook¹⁹ mee, dat ze het advies uit Indië aanvaardde. Voorts werd er aan Van Mook opgedragen een aide-mémoire aan de Republiek te overhandigen met vermelding van termijnen van principiële aanvaarding en ook nog mondelinge toelichtingen te verstrekken. Voorts moest hij rekening houden met de tussentijdse démarches, ondernomen door de Amerikaanse en Engelse consuls Foote en Mitcheson bij de Republiek. Wanneer het Republikeins antwoord onbevredigend was of uitbleef kon tot militaire maatregelen worden overgegaan in overeenstemming met hetgeen in CG 172 (tabel 1) aanbevolen werd. Mocht er ernstig verschil optreden met betrekking tot de beoordeling van het Republikeins antwoord, dan zou men de beslissing aan de Nederlandse regering moeten overlaten. Uit het antwoord van de regering blijkt dat ze het in principe met de bovenvermelde keuze eens was.

4. Beslissingssituatie II

Op 23 juni overhandigde Van Mook de aide-mémoire aan minister-president Sjahrir. Als termijn voor beantwoording stelde hij 27 juni. Mede door de buitenlandse druk had Sjahrir in een brief aan de Commissie-Generaal reeds enkele toezeggingen gedaan. De grootste hinderpaal leek de gemeenschappelijke gendarmerie te zijn. Omdat er enkele partijen in de Republiek zeer tegen Sjahrir's tegemoetkomende houding gekant waren nam hij op 26 juni ontslag. Op 27 juni kwam het antwoord op de Nederlandse aide-mémoire van Sukarno binnen. Het bevatte zeer onduidelijke antwoorden :zo ging hij bijvoorbeeld niet in op de de jure beslissingsbevoegdheid van de Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon tijdens de interimperiode, hoewel deze eis reeds eerder door

Sjahrir aanvaard was. De gemengde gendarmerie als instrument van rust en orde wees hij af.

Aangezien dit antwoord onduidelijk was besloten Van Mook en de Commissie-Generaal om de beslissing aan de Nederlandse regering over te laten. De laatste termijn voor de eerste periode van de actie was 28 juni.

Terwijl men op het antwoord uit Den Haag wachtte had de Amerikaanse Consul-Generaal Foote op 28 juni een aide-mémoire²⁰ aan de Republiek overhandigd waarin met klem werd aangedrongen op de onmiddellijke instelling van de interim-regering als bedoeld in de Nederlandse voorstellen. Ook stelde de Verenigde Staten financiële hulp in het vooruitzicht mits orde en rust werden hersteld.

Over deze positieve stap van de Amerikaanse regering waren Van Mook en de Commissie-Generaal zo verheugd dat ze besloten om in ieder geval de actie op te schorten.²¹

Het antwoord van de Nederlandse regering dat daarna binnenkwam²² bevatte de opdracht om nog eens categorisch op 5 punten antwoord te vragen. Op 29 juni werden deze vragen aan de Republiek voorgelegd waarbij Van Mook op duidelijk antwoord aandrang en verzocht om in geval van instemming deze door enkele duidelijke daden, zoals het staken van de vijandelijkheden, te doen blijken. Hij stelde een termijn van een week voor de beantwoording. De 5 punten bevatten de volgende onderwerpen:

1. De samenstelling van de Federale Raad tijdens de interim-periode en het gezag van de Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon,
2. De buitenlandse betrekkingen,
3. De federale organen,
4. De teruggave van niet-Indonesische eigendommen,
5. De gemeenschappelijke gendarmerie in het gebied van de Republiek.

Op 5 juli liet de nieuwe minister-president, Syarifuddin, het antwoord aan Van Mook overhandigen. De Commissie-Generaal en Van Mook waren eenstemmig van mening dat dit antwoord slechts bevredigend was op het punt van de interim-regering.²³ Aangezien ze echter in de keuze van de nu toe te passen strategie van elkaar van mening verschilden, stuurden ze afzonderlijk een advies naar Den Haag.²⁴ De strategieën die Van Mook en Schermerhorn overwogen zijn weergegeven in tabel 2.

Uit de tabel valt op te maken dat beide beslissers dezelfde strategieën in oenschouw hadden genomen. Indien men door zou gaan met onderhandelen (S_1) zou men zeker (K) geen praktisch resultaat bereiken, dat wil zeggen de coöperatieven in de Republiek zouden verzwakken, terwijl de radicalen de overhand zouden krijgen (G_1). Beide beslissers wezen dit alternatief af aangezien ze het als nutteloos beschouwden. Wanneer men zou veronderstellen dat de interimregeling compleet aanvaard is zou men Amerika en Engeland om

medewerking kunnen vragen en tevens de interimregeling instellen (S_2). Van Mook verwachtte daarvan vrijwel zeker (K) geen praktisch resultaat, dat wil zeggen eindeloze besprekingen en meningsverschillen (G_2). De kans op een praktisch resultaat op het gebied van bestuur en economie, dat wil zeggen meer coöperatie (G_3), was bijna uitgesloten. Schermerhorn daarentegen dacht dat bij dit alternatief zowel een positief resultaat (G_3) als ook een negatief resultaat (G_2) mogelijk (K) zou zijn.

Indien men nu met de meer uitgebreide actie zou beginnen (S_3) verwachtte (K) Van Mook een wezenlijke oplossing, dat wil zeggen meer coöperatie op het gebied van bestuur en economie (G_5), terwijl het negatieve resultaat, dat wil zeggen geen wezenlijke oplossing (G_4), minder kans had.

De redenering van Schermerhorn betreffende S_3 is wat de kansen op positieve en negatieve resultaten betreft omgekeerd: de kans op een wezenlijke oplossing (G_5) is volgens hem zeer onwaarschijnlijk.

De waarderingen van de negatieve resultaten (G_1 , G_2 , G_4) zijn gelijk. Hetzelfde geldt voor de evaluaties van de positieve gevolgen (G_3 , G_5). De kansen op de gevolgen verschillen en lijken daarom doorslaggevend te zijn. De risicovermijdingsregel kan de keuze van beide beslissers beschrijven. Zowel Van Mook als Schermerhorn kiezen de strategie die volgens hen de grootste kans op een positief resultaat had. Voor Schermerhorn is dat S_2 , terwijl het voor Van Mook S_3 is.

Toen de Ministerraad op 7 juli bijeenkwam²⁵ beschikte men over twee verschillende adviezen. Terwijl men de antwoorden van de Republiek bestudeerde kwam een telegram van de landvoogd binnen waarin deze meedeelde, dat de overbrenger van de antwoorden van de Republiek, Setyadjit, een laatste poging had ondernomen om een bevredigender antwoord te verkrijgen. Op basis van deze nieuwe gegevens formuleerden twee ministers expliciet hun keuze.²⁶

Uit tabel 3 valt op te maken dat beide ministers zowel het doorgaan met onderhandelen (S_1) als ook de instelling van de interimregering (S_2) afwezen. Beiden beschouwden de kans op slechts papieren resultaten en het verlies van vertrouwen van Oost-Indië en Borneo in de Nederlandse regering (G_1) als zeer groot.

Indien men nu de Luitenant Gouverneur-Generaal tot militaire actie machtigde en deze liet beginnen (S_3) was de kans op een wezenlijke oplossing van de problemen (G_4) reeds groter. Wanneer men weliswaar de machtiging gaf en nog het antwoord dat Setyadjit zou brengen afwachtte en indien dat onbevredigend was met de actie begon (S_4) zou men de kans op positieve resultaten nog groter maken: beslisser 1 schatte de mogelijkheid dat de Republiek toch nog de Nederlandse eisen inwilligde (G_5) als zeer gering. Mocht dat niet gebeuren dan verwachtte hij een wezenlijke oplossing van de problemen (G_4)

Tabel 2: Strategieën overwogen in de adviezen aan de Nederlandse regering van Lt. Gouverneur Generaal Van Mook (7 juli 1947, ZG 300) Prof. Schermerhorn (7 juli 1947, CG 190)

	G ₁	G ₂	G ₃	G ₄	G ₅
Strategieën	geen praktisch resultaat: verdere verzwakking van de coöperatieven	geen praktisch resultaat: eendeloze besprekingen en meningsverschillen en geen uitvoering meerderheidsbesluit	een praktisch resultaat: meer coöperatie op het gebied van economie en bestuur	geen praktische oplossing: geen versterking van de coöperatie op het gebied van economie en bestuur	een wezenlijke oplossing: versterking van coöperatie op het gebied van economie en bestuur
Beslisser 1: Van Mook	W = — K = zeker	W = — K = vrijwel zeker	W = + K = bijna uitgesloten		
S ₂ accepteert het Republikeins antwoord + vraagt Amerika en Engeland om bemiddeling + stelt de interim-regering in					
S ₃ geadviseerde strategie: start met de meer uitgebreide actie				W = — K = gering	W = + K = te verwachten

	G ₁	G ₂	G ₃	G ₄	G ₅
Beslisser 2: Schermerhorn:	W = — K = zeker	W = — K = mogelijk	W = + K = mogelijk	W = — K = zeer waarschijnlijk	W = + K = zeer onwaarschijnlijk
S ₁ ga door met onderhandelen					
S ₂ geadviseerde strategie: accepteert het Republikeins antwoord + vraagt Amerika en Engeland om bemiddeling + stelt de interim-regering in					
S ₃ start met de meer uitgebreide actie					

Tabel 3: Mogelijke strategieën overwogen in de ministerraad van 7 juli 1947 door de ministers van Financiën en de minister-president

	G ₁	G ₂	G ₃	G ₄	G ₅
Strategieën	geen wezenlijke oplossing: slechts + Oost-Indonesië en Borneo verliezen het vertrouwen in de Nederlandse regering	een wezenlijke oplossing geen papieren resultaten + Oost-Indonesië en Borneo behouden het vertrouwen in de Nederlandse regering	geen wezenlijke oplossing: geen versterking van de coöperatie op het gebied van bestuur en economie	een wezenlijke oplossing: meer coöperatie op het gebied van bestuur en economie	inwilliging van Nederlandse eisen
beslissers 1: minister van Financiën					
S ₁ , S ₂ ga door met onderhandelen of stel de interim-regering in	W = — K = valt te vrezen	W = + K = onwaarschijnlijk			
S ₃ machtig de landvoogd en start met de meer uitgebreide actie			W = — K = gering	W = + K = te verwachten	W = + K = zeer gering
S ₄ gekozen strategie: machtig de landvoogd en wacht het antwoord af, indien het onbevredigend is start met de actie					

beslissers 2: minister-president					
S ₁ , S ₂ ga door met onderhandelen of stel de interim-regering in	W = — K = zeker			W = + K = te verwachten	W = + K = mogelijk
S ₃ machtig de landvoogd en start met de meer uitgebreide actie			W = — K = gering	W = + K = te verwachten	W = + K = mogelijk
S ₄ gekozen strategie: machtig de landvoogd en wacht het antwoord af, indien het onbevredigend is start met de actie					

door middel van de militaire actie. De kans dat deze zou mislukken (G_3) achtte hij zeer gering.

Beslisser 2 voorzag dat het keuze-alternatief 4 slechts tot positieve resultaten zou kunnen leiden: of de Republiek willigde de eisen in (G_5) of de wezenlijke oplossing (G_4) werd door de militaire actie bereikt. Ook hier beschrijft de risicovermijdingsregel het keuzegedrag van de beslissers: De waarderingen van de negatieve gevolgen (G_1 , G_3) zijn ongeveer gelijk. Hetzelfde geldt voor de positieve gevolgen (G_2 , G_4 , G_5). De kansen op de gevolgen lijken doorslaggevend te zijn.

Men kiest de strategie met de grootste kans op een positief resultaat. Voor de redenering van beslisser 2 is zelfs een specificatie van de risicovermijdingsregel van toepassing, namelijk H. Simons' tevredenstellingsregel²⁷ die behelst dat men net zo lang zoekt tot men een strategie heeft gevonden die slechts tot positieve resultaten leidt.

De andere minsiters konden zich tenslotte met deze zienswijze verenigen. Men machtigde opnieuw Van Mook tot militair ingrijpen, maar aangezien de tijd het toeliet – de tweede periode voor de militaire actie lag tussen 13 en 15 juli – wenste men de uiteindelijke beslissing omtrent het overgaan tot actie in Den Haag te nemen.

5. Beslissingssituatie III

Op 8 juli 1947 brachten Setyadjit en Leinema een verduidelijking van het antwoord van de Republiek.²⁸ Hoewel ook dit antwoord niet geheel bevredigend was zag men toch weer mogelijkheden om tot een vreedzame oplossing van het probleem te komen. Van Mook drong toen bij de Republiek aan om door daden te bewijzen dat men met de Nederlandse eisen instemde. Deze daden zouden hoofdzakelijk betrekking moeten hebben op het staken van vijandelijkheden. Op 14 en 15 juli vonden weer besprekingen plaats tussen de Nederlandse autoriteiten en de Republikeinen.

Van Mook bood toen aan Syarifuddin twee stukken aan over de samenwerking in de overgangstijd.²⁸ De belangrijkste punten luiden als volgt:

1. Instelling van een directoraat voor binnenlandse veiligheid tijdens de interimregering met een staf van Nederlanders en vertegenwoordigers van de verschillende staten.
2. Inrichting van een bijzonder politiecorps in iedere staat. Nederlandse bijstand zou bij de leiding en de opleiding aanvaard moeten worden. De zorg voor orde en veiligheid zou weliswaar in eerste instantie bij de politie van de staten berusten.
3. Binnen enkele dagen moest de Republiek openlijk een algemene staking van alle vijandelijkheden bevelen en alle militaire organisaties tot minstens

10 km van de demarcatielijn terugtrekken. Bij het mondeling overleg op 15 juli had men daaromtrent volledige overeenstemming bereikt²⁹ en Syarifuddin zou de goedkeuring van het kabinet trachten te verkrijgen. Terwijl men op het officiële antwoord wachtte was Setyadjit reeds eerder teruggekeerd uit Djocja met de mededeling dat het resultaat waarschijnlijk negatief zou zijn. Ook onderschepte men een telegrafisch bevel uit Djocja aan alle Republikeinse commandanten om zich gereed te houden voor de strijd.³⁰

Toen op 17 juli 's avonds het antwoord binnenkwam bleek het inderdaad onbevredigend voor Nederland te zijn: de Republiek beschouwde de zorg voor de binnenlandse veiligheid uitsluitend als een taak van de politie van de verschillende deelstaten en beklemtoonde dat de voorbereidingen voor het vreedzaam oplossen van het conflict op wederkerige basis moest gebeuren.

In zijn dagboek becommentarieerde Schermerhorn dit antwoord als volgt³¹: 'Djocja heeft hierbij de hele geest van de besprekingen van dinsdagavond verloor. Men is weer op het oude paard van de volstreckte tweezijdigheid gaan zitten en ondanks alles wat er gebeurd is, vraagt men maar weer rustig aan ons om de algemene staking van alle vijandelijkheden openlijk en uitdrukkelijk te bevelen. Het toppunt is echter, dat men weer aankomt met de eis dat de troepen 2 km van de demarcatielijn moeten worden teruggetrokken. Dit is de oude bestandsbepaling, waaraan nooit behoorlijk de hand is gehouden en waar nu in het bijzonder de Republiek systematisch tegen zondigt. De tijd zal wel leren hoeveel versterkingen en ondermijningen de Republiek in de 2 km zone heeft aangebracht.

Nu kan de oppervlakkige lezer van deze stukken zeggen, dat het eigenlijk nog zo gek niet is. Maar alleen zij, die de hele lijdensgeschiedenis van dichtbij hebben meegemaakt, kunnen begrijpen dat er tussen het gesprek van dinsdagavond en de geest van dit stuk een wijziging in opvatting tot uitdrukking komt, waarin de hele mentaliteit van Djocja en de leiding van de Republiek ligt verborgen . . .

Het antwoord op de militaire voorstellen vind ik eigenlijk nog erger. De hoofdzaak ligt voor mij in de eis van wederkerigheid. De Republiek kan het blijkbaar niet verdragen de schijn op zich te laden, dat de bestandsschendingen voor het overgrote gedeelte van haar kant komen'.

Nog op 17 juli seinde Van Mook zijn advies omtrent de te nemen maatregelen aan de Nederlandse regering.³² Van Mook adviseerde om met de militaire actie te beginnen waarbij men geen vernietiging van de Republiek beoogde (S_1). Daarbij overzag hij twee mogelijke gevolgen: of men kon het gezag herstellen (G_2) of verdergaande vernielingen en chaotische situaties zouden zich kunnen voordoen (G_1). Aangezien de kansschattingen van zijn adviseurs verschilden beschouwde hij deze twee

Tabel 4: Advies van Van Mook namens de Indische regering aan de minister van Overzeese Gebiedsdelen, 17 juli 1947 (ZG 312)

	G ₁	G ₂
Strategieën	verdergaande ver- nielingen + chaotische situaties	herstel gezag
S ₁ geadviseerde strategie: start met de meer uitge- breide militaire actie	W = — K = mogelijk	W = + K = mogelijk
S ₂ ga door met onder- handelen	W = tenminste even schadelijk K = zeker	
S ₃ stel de interimregering in	W = tenminste even schadelijk K = zeker	
S ₄ vraag om Amerikaans- Engelse bemiddeling	W = tenminste even schadelijk K = zeker	

uitkomsten slechts als mogelijk. Elk ander alternatief dat wil zeggen verder onderhandelen (S₂) of de interimregering instellen (S₃) of Amerika en Engeland om bemiddeling vragen (S₄) leidt zeker tot tenminste even schadelijke gevolgen (G₁). Positieve resultaten zijn daarom bij deze strategieën uitgesloten. Van Mook kiest dus de strategie met de kleinste kans op een negatief resultaat wat in overeenstemming is met de risicovermijdingsregel. Nadat het telegram in Den Haag was ontvangen kwam de ministerraad nog dezelfde avond in een buitengewone zitting bijeen, die van 17 juli 9 uur 's avonds tot in de vroege ochtend van 18 juli duurde.³³ De argumentaties van drie ministers waren voldoende uitvoerig zodat ze voor een beslissingsanalyse geschikt bleken.

Uit tabel 5 valt af te lezen dat de eerste beslisser 4 strategieën overwoog dat wil zeggen: de militaire actie (S₁), verder onderhandelen (S₂), instelling van de interimregering (S₃) en de vraag om Amerikaanse en Engelse bemiddeling (S₄).

De gevolgen zijn per strategie opgesplitst in aspecten, dat wil zeggen voor ieder keuzealternatief beschouwt hij het aspect van de positie van het Nederlandse gezag in Indië en vervolgens een internationaal en een binnenlands aspect, die hij tevens evalueert.

De evaluaties waren als volgt: Het Nederlandse gezag kan hersteld worden (+) of niet (—). Internationaal en/of binnenlands kunnen er moeilijkheden optreden (—) of niet (+).

Tabel 5: Overzicht van de overwegingen van de minister van Financiën, 17 juli 1947 (notulen ministerraad)

	G ₁	G ₂	G ₃	G ₄
Strategieën	a ₁ : herstel van het Nederlandse gezag a ₂ : internationaal komen er moeilijkheden a ₃ : binnenlands komen er moeilijkheden	a ₁ : ernstige gezagsmoei- lijkheden a ₂ : internationaal komen er moeilijkheden a ₃ : binnenlands komen er moeilijkheden	a ₁ : ernstige gezagsmoei- lijkheden a ₂ : internationaal komen er moeilijkheden a ₃ : binnenlands komen er moeilijkheden	a ₁ : ernstige gezagsmoei- lijkheden a ₂ : internationaal komen er moeilijkheden a ₃ : binnenlands komen er moeilijkheden
S ₁ gekozen strategie: start met de meer uit- gebreide militaire actie	a ₁ : W = + a ₂ : W = — a ₃ : W = — K = zeker			
S ₂ ga door met onder- handelen		a ₁ : W = — a ₂ : W = — a ₃ : W = — K = zeker		
S ₃ stel de interimregering in			a ₁ : W = — a ₂ : W = — a ₃ : W = — K = zeker	
S ₄ vraag om Amerikaans- Engelse bemiddeling				a ₁ : W = — a ₂ : W = — a ₃ : W = — K = zeker

Tabel 6: Overzicht van de overwegingen van de minister van Overzeese Gebiedsdelen, 17 juli 1947 (notulen ministerraad)

Strategieën	G ₁ geen oplossing van de problemen	G ₂ geen meerderheidssteun in Indië en Nederland	G ₃ a ₁ : geen abdicatie van het Nederlandse gezag a ₂ : internationaal komen er moeilijkheden a ₃ : binnenlandse sociale onlusten a ₄ : economisch zware verliezen	G ₄ a ₁ : abdicatie van het Nederlandse gezag a ₂ : internationaal komen er geen moeilijkheden a ₃ : geen binnenlandse sociale onlusten a ₄ : economisch geen zware verliezen
S ₁ ga door met onderhandelen	W = — K = zeker			
S ₂ stel de interimregering in		W = — K = zeker		
S ₃ gekozen strategie: start met de meer uitgebreide militaire actie			a ₁ : W = + a ₂ : W = — K = zeker a ₃ : W = — a ₄ : W = — K = bijna zeker	
S ₄ vraag om Amerikaans-Engelse bemiddeling				a ₁ : W = — a ₂ : W = + a ₃ : W = + a ₄ : W = + K = zeker K = zeker

I. N. Gallhofer Beslissingen betreffende de eerste politionele actie

De kansen op de gevolgen zijn voor alle strategieën gelijk en spelen daarom geen rol bij zijn keuze.

Aangezien strategie 1 op één aspect (het herstel van het Nederlandse gezag in Indië) beter is dan de andere alternatieven en verder op de overige aspecten gelijk gewaardeerd wordt als bij de andere keuzemogelijkheden geeft hij aan strategie 1 de voorkeur. De dominantieregel³⁴ beschrijft zijn keuzegedrag. In tabel 6 zijn de keuzealternatieven van de minister van Overzeese Gebiedsdelen weergegeven.

De minister van Overzeese Gebiedsdelen nam dezelfde 4 strategieën als zijn collega van Financiën in overweging. Bij verder onderhandelen (S₁) of de instelling van de interimregering (S₂) leken hem slechts negatieve resultaten mogelijk (G₁: geen oplossing, respectievelijk G₂: geen meerderheidssteun voor de interimregering in Nederland en Indië). Hij schakelt daarom deze strategieën uit en zoekt naar een meer bevredigende oplossing. In het vervolg overweegt hij de gevolgen van de militaire actie (S₃) en van de vraag om Amerikaanse en Engelse bemiddeling (S₄). Hij splitst deze op in aspecten die hij tevens als positief en negatief waardeert. De kansen op de verschillende aspecten zijn voor beide strategieën weer ongeveer gelijk. Hij zou dus op basis van de waarderingen van de aspecten een keuze moeten maken. Er bestaat echter geen dominante strategie, dat wil zeggen geen keuzealternatief dat tenminste op één aspect beter is, terwijl de ander aspecten gelijk gewaardeerd zijn. In zijn herinneringen vermeldt de minister dat hij de positie van het Nederlands gezag het meest belangrijk vond.³⁵ 'Voor mij persoonlijk was het genomen besluit niet onaannemelijk. Als oud officier van justitie erkende ik, onze militairen niet in een schiettent te kunnen laten zitten (naar woorden van generaal Spoor) en ons grondwettig gezag de hoognodige ruimte te moeten verschaffen'.

Jonkman kiest dus de strategie waar het aspect van het Nederlandse gezag positief gewaardeerd wordt (S₃). Een keuzeprincipe dat ervan uitgaat dat men dit alternatief kiest waar het meest belangrijke aspect de hoogste waarde heeft heet lexicografisch.³⁶

In de volgende tabel zijn de overwegingen van de minister van Verkeer en Waterstaat weergegeven.

Beslissers 3 overweegt slechts 2 strategieën: de militaire actie (S₁) en de vraag om Amerikaanse en Engelse bemiddeling (S₂). Met betrekking tot de andere twee strategieën deelde hij de mening van zijn ambtgenoten. Uit tabel 7 valt af te lezen dat hij bij de uitkomsten dezelfde aspecten onderscheidt als zijn collega van Overzeese Gebiedsdelen. Aan deze kent hij eveneens positieve en negatieve waarderingen toe. De kansen op de uitkomsten zijn voor beide strategieën gelijk. Voorts geeft hij nog een waardering over het totaal van alle aspecten per strategie aan en concludeert dat hij de voorkeur geeft aan het

Tabel 7: Overwegingen van de minister van Verkeer en Waterstaat, 17 juli 1947 (notulen ministerraad)

	G ₁	G ₂
	a1: Nederlands gezag hersteld	a1: Nederlands gezag verzwakt
	a2: internationaal komen er moeilijkheden	a2: internationaal komen er geen moeilijkheden
	a3: binnenlands komen er moeilijkheden	a3: binnenlands komen er geen moeilijkheden
	a4: op economisch gebied komen er moeilijkheden	a4: op economisch gebied komen er geen moeilijkheden
Strategieën		
S ₁ start met de meer uitgebreide militaire actie	a1: W = + a2: W = - 1 a3: W = - a4: W = - waardering over het totaal van de aspecten: meer nadelig K = zeker	
Gekozen strategie: S ₂ vraag om Amerikaans-Engelse bemiddeling		a1: W = - a2: W = + a3: W = + a4: W = + waardering over het totaal van de aspecten: minder nadelig K = zeker

minder nadelige keuzealternatief, wat voor hem het vragen om Amerikaans-Engelse bemiddeling inhoudt (S₂).

Zijn uiteindelijke redenering verschilt dus volledig van die van zijn collega welke gebruik maakt van de belangrijkheid van aspecten.

Om te kunnen uitmaken welke beslissingsregel het best zijn keuze beschrijft zou men de waarderingen moeten kwantificeren aangezien er meerdere concurrerende regels bestaan die ervoor in aanmerking komen zoals bijv. een specificatie van het subjectief verwachte waarde model (SEU) of de minimale spijregel etc.³⁷ Concentreren we ons alleen op de totaal beoordelingen die hij geeft dan is het duidelijk dat de dominantieregel weer opgaat. Zoals reeds eerder vermeld duurde deze ministerraadsvergadering tot in de vroege ochtend van 17 juli. De ministerraad besloot toen om de landvoogd te machtigen tot een politieel optreden over te gaan. De Minister van Verkeer en Waterstaat

verklaarde daarbij echter dat hij geacht wilde worden tegen het voorstel te hebben gestemd.

Voordat de vergadering gesloten werd kwam nog een telegram van Schermerhorn binnen³⁸ waarin hij de raad vroeg om een eventuele Amerikaans-Engelse bemiddeling in overweging te nemen aangezien hij vreesde dat een militaire actie slechts dan doeltreffend zou zijn wanneer men de Republiek vernietigde. Daar men reeds eerder uitvoerig over de bemiddelingsstrategie gesproken had, veranderde dit telegram niet meer de beslissing.

Nog op 18 juli werd telegrafisch aan de landvoogd de derde machtiging tot militaire actie verleend en in de nacht van 20 op 21 juli werd de actie ingezet.

Conclusies

Samenvattend kan geconstateerd worden dat zowel de autoriteiten in Batavia als in Den Haag de militaire actie als 'het uiterste middel' beschouwd hebben. Slechts toen men op 17 juli op grond van het Republikeinse antwoord de herhaalde pogingen tot onderhandelen in combinatie met Amerikaans-Engelse pressie definitief zag mislukken was men bereid om dit middel toe te passen. Van de Nederlandse regering leek bovendien nog enkele keren een extra remmende werking uit te gaan wat betreft het nemen van militaire maatregelen. De volgende passage uit de mémoires van de minister van Overzeese Gebiedsdelen die betrekking heeft op zijn verblijf in Indië midden mei 1947 kan dat illustreren³⁹: 'daar was Beel en mij min of meer tot onze verrassing gebleken, dat men (zo goed als algemeen) de onderhandelingen met de Republiek over de uitvoering van Linggadjati zag mislukken en al met de noodzaak van militair ingrijpen rekening hield, als enig alternatief. Van onze kant stelde ik nadrukkelijk, dat de Nederlandse Regering zo ver nog niet was. En dat ik over onvoldoende gegevens beschikte, om in het parlement een militaire actie te kunnen verdedigen'.

Ook tijdens de ministerraadszitting van 7 juli (beslissingssituatie II) waar men de uiteindelijke beslissing omtrent het militair optreden uitstelde komt deze tendentie tot uitdrukking. Naast gevolgen voor het 'Indonesisch front' had de regering uiteraard ook nog rekening te houden met reacties op het 'binnenlands' en 'internationaal front'.

Wat betreft de besluitvorming bleek uit het voorafgaande dat de beslissers over het algemeen dezelfde strategieën overwogen. Ze konden daarbij weliswaar verschillen wat betreft de waarderingen van de gevolgen en de kansen. Hun keuzegedrag was echter te beschrijven met regels die eerder zijn gevonden voor individueel decisiëgedrag t.w.: (1) de risicovermijdingsregel, (2) de dominantieregel en (3) de lexicografische regel.

Het meest frequent kwam de risicovermijdingsregel voor. Bij dit keuzepri-

cipe zijn de kansen doorslaggevend. De waarden worden slechts als positief en negatief omschreven maar niet nader gespecificeerd. Men kiest dan de strategie met de grootste kans op een positief resultaat – of anders geformuleerd, wat trouwens equivalent is aangezien de som van de kansen als 1 verondersteld wordt – de strategie met de kleinste kans op een negatief resultaat. Mochten de waarderingen van de negatieve gevolgen variëren dan zou deze redenering slechts dan correct zijn indien men die strategie kiest waarbij de negatieve gevolgen (met een uiteraard kleinere kans als bij de andere strategieën) niet negatiever gewaardeerd worden dan bij de andere alternatieven. Wanneer de waarderingen niet aan deze voorwaarden voldoen dan kan slechts een complexere regel waarbij men de kansen en waarden combineert een uitslag geven omtrent een aanvaardbare strategie. Hetzelfde moet ook gelden voor de positieve gevolgen. Voor de gekozen strategie moeten de positieve gevolgen niet kleiner zijn dan voor de andere strategieën.

De in dit artikel bestudeerde redeneringen die met de risicovermijdingsregel beschreven konden worden voldeden alle aan deze voorwaarden (zie tabel 2, 3 en 4).

Wanneer er alternatieven aanwezig waren waarbij de kansen op de gevolgen ongeveer gelijk bleken poogde men via een evaluering van de aspecten van de uitkomsten tot een keuze te komen. Daarbij was het vaak mogelijk om een 'dominante' strategie te vinden. De 'dominantieregel' stelt dat men dit alternatief kiest waarvoor tenminste één aspect hoger gewaardeerd wordt dan bij de andere strategieën, terwijl de resterende aspecten gelijk geëvalueerd zijn. De keuzes in tabel 1, 5 en 7 konden met deze regel beschreven worden.

Eén keer kwam iemand op basis van rangordening naar belangrijkheid van aspecten tot een keuze. Men kiest dan de strategie waar het meest belangrijke aspect de meest aantrekkelijke waarde heeft. Dit principe heet lexicografisch en heeft betrekking op de keuze in tabel 6.

Het uiteindelijke doel van het besluitvormingsonderzoek is om na te gaan of er een verband bestaat tussen bepaalde politieke situaties (zoals bijv. omstandigheden waarin de belangen van een natie al dan niet bedreigd worden en men al dan niet de wens heeft om de status quo te verbeteren, etc.) en het gebruik van bepaalde beslissingsregels.

De in dit artikel onderzochte beslissingen vielen uiteraard allen onder de kenmerken 'bedreiging' en 'wenselijkheid tot verbetering van de status quo'. Voordat men echter conclusies kan trekken of al dan niet een bepaald beslissingsgedrag kenmerkend is voor deze situatie moet nog verder onderzoek verricht worden. In dit onderzoek hebben we in ieder geval gezien dat meerdere regels gebruikt worden in eenzelfde situatie en dat de regel afhangt van de beoordelingen, die iemand toekent aan de waarden en kansen.

Noten

1. Voor een overzicht van beslissingsregels zie Svenson (1979).
2. Zie Saris, Gallhofer (1975); Gallhofer, Saris (1979a); Gallhofer, Saris (1979b) daar in dit artikel enkele ernstige drukfouten gemaakt zijn, kan een gecorrigeerde versie bij de auteurs aangevraagd worden.
3. De gegevens betreffende dit overzicht zijn voornamelijk ontleend aan de volgende auteurs: C. Smit (1962), hoofdstukken I-IV; Ide Anak Agung Gde Agung (1980), Inleiding, hoofdstuk I; P. Heyboer (1979), p. 8-28.
4. I. Anak Agung (1980), p. 29.
5. Smit (1962), p. 31 vermeldt de hier aangehaalde voorwaarden, terwijl I. Anak Agung (1980), p. 30 bij de aanhaling van de tegenvoorstellen niet expliciet het punt betreffende de goedkeuring voor de vertegenwoordiger van de deelstaten vermeldt.
6. De rijksgeschiedkundige publikaties betreffende de Nederlands-Indonesische betrekkingen bevatten tot nu toe slechts documenten tot 20 mei 1947. Het ministerie van binnenlandse zaken beheerde de archieven van het voormalige ministerie van Overzeese Gebiedsdelen.
7. Voor een meer technische beschrijving van de inhoudsanalyse zie Gallhofer (1978); Gallhofer, Saris (1979c).
8. Handelingen der Staten-Generaal, Bijlagen 1946-1947, 475(2).
9. C. Smit, (1962), p. 66.
10. C. Smit (1970), p. 616.
11. Algemeen Rijksarchief, privé-collectie Van Mook, dos. 89, CG172, 17 juni 1947.
12. C. Smit (1970), p. 619.
13. Secretaris van de Commissie-Generaal.
14. Voor een beschrijving van de constructie van deze tabellen, zie bijv. Gallhofer, Saris (1979b), p. 431.
15. Zie Gallhofer, Saris (1979, a, b).
16. Zie Svenson (1979), p. 89.
17. Zie Montgomery, Svenson (1976), p. 288.
18. Algemeen Rijksarchief, privé-collectie Van Mook, dos. 89, CG173, 17 juni 1947.
19. Ibid., CG.80 20 juni 1947. Daar de ministerraadsnotulen uit deze periode geen argumenten bevatten omtrent de keuzealternatieven werden ze niet als beslissingstekst beschouwd.
20. Handelingen der Staten-Generaal, Bijlagen 1946-1947, 475(9).
21. C. Smit (1970), p. 688.
22. Algemeen Rijksarchief, privé-collectie Van Mook dos. 89, CG.84, 28 juni 1947.
23. C. Smit (1970), p. 730.
24. Algemeen Rijksarchief, privé-collectie Van Mook, dos. 90, ZG.300, 7 juli 1947 van Van Mook; CG.190, 7 juli 1947 van Schermerhorn.
25. Archief Ministerraad, notulen van de ministerraad van 7 juli 1947.
26. De argumentaties van de andere ministers waren incompleet. Wel viel op te maken welk alternatief de Raad uiteindelijk koos.
27. H. Simon (1957), p. 248.
28. Handelingen der Staten-Generaal, Bijlagen 1946-1947, 475(12).
29. C. Smit (1970), p. 762.

30. C. Smit (1962), p. 77.
31. C. Smit (1970), p. 767.
32. Algemeen Rijksarchief, privé-collectie Van Mook, dos. 90, ZG.312, 17 juli 1947.
33. Jonkman, p. 110.
34. Svenson (1979), p. 89.
35. Jonkman, p. 112.
36. Svenson (1979), p. 90.
37. Svenson (1979), p. 89; Vlek, Wagenaar, p. 458.
38. Algemeen Rijksarchief, privé-collectie Van Mook, dos. 90, CG.192, 17 juli 1947.
39. Jonkman, p. 99.

Bibliografie

- Anak Agung Gde Agung, I. (1980), *'Renville' als keerpunt in de Nederlands-Indonesische onderhandelingen*, A. W. Sijthoff, Alphen aan den Rijn.
- Gallhofer, I. N., Saris, W. E. (1979a), The decision of the Dutch Council of Ministers and the Military Commander in Chief relating to the reduction of armed forces in autumn 1916, *Acta Politica* 1979/1: 95.
- Gallhofer, I. N., Saris, W. E. (1979b), Strategy Choices of Foreign Policy decision makers: The Netherlands 1914, *Journal of Conflict Resolution* (1979): 425.
- Gallhofer, I. N., Saris, W. E. (1979c), An analysis of the argumentation of decision makers using decision trees, *Quality and Quantity* 13 (1979): 411.
- Gallhofer, I. N. (1978), Coder's reliability in the study of decision making concepts, replications in time and across topics, *Methoden en Data Nieuwsbrief*, Sociaal Wetenschappelijke Sectie van de Vereniging voor Statistiek 1, februari 1978: 58.
- Heyboer, P. (1979), *De politionele acties, de strijd om Indië. 1945/1949*, Fibula - Van Dishoeck - Haarlem.
- Jonkman, J. A. (1977), *Nederland en Indonesië beide vrij*, Memoires van Mr. J. A. Jonkman, Van Gorcum.
- Montgomery, H., O. Svenson (1976), On decision rules and information processing strategies for choices among multi-attribute alternatives, *Scandinavian Journal of Psychology* 1976: 17.
- Saris, W. E., Gallhofer, I. N. (1975), L'Application d'une modèle de décision à des données historiques, *Revue Française de Science Politique* 25: 473.
- Simon, H. A. (1957), *Models of Man, Social and Rational*, New York: John Wiley.
- Smit, C. (1962), *De liquidatie van een imperium, Nederland en Indonesië 1945-1962*, Amsterdam Arbeiderspers.
- Smit, C. (1970), *Het dagboek van Schermerhorn, II*, Utrecht.
- Svenson, O. (1979), Process Descriptions of Decision Making, *Organisational Behavior and Human Performance*, 1979: 86.
- Vlek, Ch. A. J., W. A. Wagenaar (1976), *Oordelen en beslissen in onzekerheid, Handboek der Psychonomie*, Van Loghum Slaterus.

Documenten

Algemeen Rijksarchief, privé-collectie Van Mook.

I. N. Gallhofer Beslissingen betreffende de eerste politionele actie

- Ind. nr. 89: CG 172, 17 juni 1947; CG 173, 17 juni 1947;
CG 80, 20 juni 1947; CG 84, 28 juni 1947.
- Ind. nr. 90: ZG 300, 7 juli 1947; CG 190, 7 juli 1947;
ZG 312, 17 juli 1947; CG 192, 17 juli 1947.
- Archief Ministerraad, notulen van de ministerraad: 7 juli 1947, 17 juli 1947.
Handelingen der Staten-Generaal, Bijlagen 1946-1947, 475.