



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Beslissingen betreffende de tweede politionele actie

Gallhofer, I.N.

### Citation

Gallhofer, I. N. (1982). Beslissingen betreffende de tweede politionele actie. *Acta Politica*, 17: 1982(1), 75-110.  
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3452259>

Version: Publisher's Version  
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)  
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3452259>

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

Al deze berekeningen veranderen niets aan de conclusie dat in de steekproef meer mensen zeggen dat zij de petitie getekend hebben dan in werkelijkheid gebeurd is.

In mijn scriptie 'Wie stemt de neutroonbom?' die Everts als bron heeft gebruikt, staat op pagina 124 een fout. Ik vermeld dat 28,2 procent van alle respondenten om een handtekening is gevraagd. Dit percentage hoort echter bij de respondenten die bekend waren met het bestaan van de actie tegen de neutroonbom. Deze fout heeft verder geen gevolgen voor de berekeningen in de scriptie.

Everts maakt op pagina 318 van zijn artikel dezelfde vergissing met de percentages. Bovendien baseert hij op dit onjuiste percentage van 28,2 zijn berekening van het aantal kiezerschijntjes dat de petitie had moeten tekenen, afgeleid van het aantal kiezers. Vandaar dat hij uitkomt op het te hoge aantal van 2 miljoen.

Uit de steekproef blijkt dat 17,2 procent van de respondenten de petitie heeft getekend. Op een kiezerschijntje bevolking van 9.460.000 (bron: FSW-A) betekent dat dat er 1.627.500 handtekeningen geplakt zouden moeten zijn. Dit cijfer heb ik ook in mijn scriptie genoemd.

Ter aanvulling hierop nog het volgende. De steekproef van de FSW-A is gebouwd onder 17-jarigen en ouderen. Dit betekent dat het 'electoraat' met ongeveer 240.000 17-jarigen (bron: CBS) groeit tot 2.700.000. Volgens deze berekening zouden dus 17,2 procent van 9,7 miljoen, dat is 1.667.500 mensen de petitie getekend moeten hebben. In werkelijkheid waren het er slechts 1,2 miljoen.

## Onderzoek

### Beslissingen betreffende de tweede politionele actie

door I. N. Gallhofer

## Inleiding

In dit artikel worden de regeringsbeslissingen welke in december 1948 leidden tot de tweede politionele actie in het voormalige Nederlands-Indië in chronologische volgorde bestudeerd.

Deze studie is onderdeel van een onderzoek naar het opsporen van keuzeregels die politici gebruiken bij het kiezen van maatregelen.

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 die een keuze moeten maken pogen zich rationeel te gedragen; dat wil zeggen dat ze een keuze maken in overeenstemming met een aantal fundamentele regels die gericht zijn op een aangenomen doel.<sup>1</sup>

In de laatste decennia werd door psychologen vooral op basis van experimenten een groot aantal keuzeregels geformuleerd die het gedrag beschrijven van individuen.<sup>2</sup> Uit eerder verrichtte studies<sup>3</sup> die betrekking hadden op histo-

Dit onderzoek is in het kader van Z.W.O. project nr. 43-114 verricht. Dank ben ik verschuldigd aan de Secretaris en de Adjutant 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; aan de plaatsvervangend Secretaris-Generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, drs. J. W. van den Akker en de Rijksarchivaris van de tweede afdeling van het Algemeen Rijksarchief, drs. E. van Laars, die me de benodigde documenten ter beschikking stelden, die zich in de archieven onder hun beheer bevinden.

Ook dank ik mej. M. Stouthard en de heer J. Keessen voor hun codeerwerkzaamheden.

rische beslissingen bleek deze benadering goed uitvoerbaar te zijn. Ook werd de indruk verkregen dat beslissers de gegevens omtrent complexe politieke situaties tot zo eenvoudig mogelijke gegevens trachtten te reduceren. De beslissingsregel die de meeste keuzes in deze studies het beste beschreef was de 'risicovermijdingsregel'. Deze regel stelt dat men die strategie of maatregel(en) moet kiezen die de grootste kans op positieve gevolgen heeft of equivalent geformuleerd, die de kleinste kans op negatieve gevolgen heeft. Een ander eenvoudig keuzeprincipe dat ook frequent gehanteerd werd was de 'dominantie-regel'. Bij deze regel spelen kansen op gevolgen een ondergeschikte rol, vaak zijn ze gelijk voor de gevolgen van de verschillende strategieën. De keuze berust dan op de waarderingen van de gevolgen en men kiest die strategie waarvan de gevolgen positiever gewaardeerd worden.

De eigenlijke probleemstelling van dit artikel is hoe de politici hun beslissingen formuleerden die leidden tot de tweede politionele actie, een politieke situatie die gekenmerkt was door grote internationale moeilijkheden, interne verdeeldheid en een noodsituatie in Indonesië.

In het vervolg zal eerst kort de gehanteerde methode samengevat worden, daarna wordt een overzicht gegeven over de politieke situatie in Indonesië en Nederland. Vervolgens worden de beslissingen, geplaatst in hun historisch perspectief, in chronologische volgorde geanalyseerd.

## 1. Samenvatting van de gehanteerde methode

Eerst werden in de archieven documenten uit de periode eind september tot eind december 1948 opgespoord die betrekking hebben op de beslissingen omtrent de tweede politionele actie.<sup>4</sup> Daarbij werd een onderscheid gemaakt tussen documenten die slechts informatieve gegevens bevatten en documenten waarin een of meer beslissers hun overwegingen omtrent een keuze uiteenzetten. 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 gevolgen voor de eigen natie.

Een dergelijke beoordelingsprocedure wordt ondernomen om over inter-subjectieve 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 .86 (maximaal 1).<sup>5</sup>

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 (1979b).

## 2. Kort overzicht van de gebeurtenissen voorafgaande aan de bestudeerde beslissingen<sup>6</sup>

Hoewel de Nederlandse regering poogde om het Indonesische vraagstuk als een binnenlandse aangelegenheid te behandelen werd door de Veiligheidsraad naar aanleiding van de eerste politionele actie op 25 augustus 1947 een Commissie van Goede Diensten (CGD) in het leven geroepen. Deze zou via bemiddeling een oplossing van het conflict tussen Nederland en de Republiek moeten zoeken. Als leden van deze commissie werden Amerika, Australië en België aangewezen.

Toen de CGD met haar bemiddelingswerkzaamheden begon verschilden Nederland en de Republiek reeds sterk in de aanpak van de onderhandelingen. Nederland wenste eerst een strikte naleving van het bestand alvorens tot politieke en economische onderhandelingen over te gaan. Als bestandslid had men de zogenaamde 'van Mooklijn' gekozen die de gebieden scheidde die onder het de facto gezag van respectievelijk de Republiek en de Nederlandse regering stonden.

Aangezien de Republiek de juistheid van deze demarcatielijn betwistte wenste ze de wapenstilstandsovereenkomst tegelijkertijd met de andere overeenkomsten te behandelen.

Terwijl men op instigatie van de CGD over een beginselakkoord onderhandelde werd de guerrilla-oorlog in de betwiste gebieden voortgezet. Zoals reeds uit het verdrag van Linggadjadi<sup>7</sup> viel op te maken beoogde Nederland – met instemming van de reeds bestaande deelstaten – de oprichting van een soevereine federale Indonesische staat, de zogenaamde Verenigde Staten van Indonesië (VSI). Deze zouden na een beperkte overgangperiode, waarin de soevereiniteit nog bij Nederland berustte, als onafhankelijke staat een unie voor samenwerking aangaan met Nederland en andere delen van het Koninkrijk.

Midden januari 1948 werd op het schip 'Renville' onder auspiciën van de CGD een nieuwe beginselovereenkomst gesloten tussen Nederland en de Republiek. De Renville-overeenkomst bouwde voort op de principes van Lingga-

djati en bevatte een bestandsovereenkomst en 18 politieke beginselen.

Op de hoofdgeschilpunten zoals de status van de Republiek in de overgangsperiode, de betrekking van de Republiek tot andere deelstaten in deze periode en de structuur en functies van de interimregering respectievelijk de Nederlands-Indonesische Unie werd niet of slechts in algemene termen ingegaan.

De uitwerking daarvan beschouwde men als taak van de verdere politieke onderhandelingen.

Deze verliepen echter weinig succesvol. Van Nederlandse zijde stelde men zich op het standpunt dat de Republiek tijdens de interimperiode slechts een deelstaat zou vormen, wat impliceerde dat ze haar buitenlandse betrekkingen aan de federale organen zou overdragen en haar leger moest ontbinden. Voorts zouden zich in de door Nederland bezette gebieden nieuwe deelstaten kunnen vormen en verkiezingen of volksstemmingen zouden op zijn vroegst 6 maanden na de nog te sluiten politieke overeenkomst plaats vinden. Op deze wijze wilde Nederland de overheersing van deze gebieden door republikeins geweld voorkomen. In de federale interimregering zou de vertegenwoordiger van de Nederlandse regering nog over belangrijke bevoegdheden beschikken. De Republiek ging door met de uitbreiding van haar diplomatieke betrekkingen. In mei 1948 werd er bijvoorbeeld een consulaire overeenkomst met de Sovjet Unie gesloten. Ook de bestandsschendingen namen toe. Van Nederlandse zijde bevorderde men de vorming van deelstaten in de bezette gebieden.

Om uit de impasse te komen werd door de Amerikaanse delegatie van de CGD in nauwe samenwerking met het State Department op 10 september een vertrouwelijke nota aan beide partijen aangeboden die een ontwerp-overeenkomst bevatte voor een integrale oplossing van de problemen. Het zogenaamde 'Cochran plan' bevatte de volgende hoofdpunten<sup>8</sup>:

1. in januari 1949 zouden verkiezingen gehouden worden voor de Voorlopige Federale Regering (VFR);
2. in februari 1949 zou de VFR tot stand komen; bij haar totstandkoming zou de Republiek al haar bevoegdheden aan de federale organen overdragen; de VFR zou voor 1/3 uit Republikeinen bestaan;
3. de VFR zou over zeer verstrekkende bevoegdheden beschikken;
4. de soevereiniteitsoverdracht zou omstreeks 31 juli 1949 plaatsvinden.

Inmiddels was in augustus 1948 een nieuw kabinet in Nederland opgetreden. Hoewel Drees (PvdA) minister-president werd vond er een verschuiving naar rechts plaats aangezien KVP, CHU en VVD, die ook zitting hadden genomen in de regering, samen een grote meerderheid in het parlement hadden. Van KVP-zijde eiste men de rechtstreekse verantwoordelijkheid voor het beleid in Indonesië. De KVP'er Sassen werd minister van Overzeese Gebiedsdelen en trachtte spoedig een scherpere koers te varen. Daarin werd hij later gesteund door Beel die Van Mook's taak in Indonesië overnam. Als minister van Bui-

tenlandse Zaken trad de VVD'er Stikker op.

Van Nederlandse zijde had men grote bezwaren tegen Cochrans plan. Reeds het houden van verkiezingen voor de totstandkoming van de interimregering leek onaanvaardbaar aangezien er geen waarborgen voor de vrijheid van meningsuiting gegeven konden worden daar orde en rust niet hersteld waren. Ook was men ontstemd over de overdreven inmenging van de Verenigde Staten, te meer daar deze de nieuwe Nederlandse regering geen tijd lieten haar koers uiteen te zetten.<sup>9</sup> Een poging van Stikker om zijn Amerikaanse collega, Marshall, het Nederlandse standpunt uiteen te zetten mislukte. Men kwam daarom tot de conclusie dat er wel hernieuwde pogingen tot onderhandelen ondernomen moesten worden maar niet met Cochrans nota als enige basis.<sup>10</sup>

Intussen verergerde de situatie in Indonesië door het uitbreken van een communistische opstand in Madiun, Oost-Java, tegen het gezag van de Republiek. Ondanks alle twijfels van Nederlandse zijde slaagde de regering van Hatta erin om deze opstand neer te slaan wat haar in aanzien deed stijgen bij de Amerikanen. De onderhandelingspositie van de Republiek werd hierdoor versterkt terwijl Nederland steeds meer in een dwangpositie geraakte om Cochrans nota te beantwoorden. Op 4 oktober verklaarde de Nederlandse regering zich in principe bereid om deze nota als basis voor verdere onderhandelingen te accepteren mits de volgende 3 voorwaarden vervuld waren<sup>11</sup>:

1. Vanwege de flagrante bestandsschendingen moest allereerst aan deze schendingen paal en perk worden gesteld. Teneinde hieraan te voldoen moest de republikeinse regering de volgende stappen nemen:

- a. De ondergrondse subversieve acties en de vijandige propaganda via pers en radio in buiten- en binnenland moesten worden beëindigd. Teneinde dit doel te bereiken moest aan militaire commandanten en burgerlijke republikeinse organisaties, die in Nederlands gecontroleerd gebied achterbleven of daarna geïnfilteerd waren, de opdracht worden gegeven zich met hun wapens op verzamelcentra te melden om geselecteerd te worden voor evacuatie naar republikeins gebied. Burgerlijke schaduwregeringen, die in niet-republikeins gebied opereerden moesten worden ontbonden. Het vuren op Nederlandse schepen moest worden gestaakt.
- b. Alle sabotagehandelingen in Nederlands en republikeins gecontroleerd gebied moesten worden verboden.
- c. Aan alle illegale vluchten en aan de wapen- en opiumsmokkel moest een eind worden gemaakt.

2. Normaal goederenverkeer tussen het gebied onder republikeins en het gebied onder Nederlands gezag moest worden hersteld.

3. In verband met het uitbreken van de communistische opstand in Madiun verzocht de Nederlandse regering de Republiek er in toe te stemmen de maatregelen die door de Indonesische regering (VFR)<sup>12</sup> werden genomen tegen de communistische organisaties, ook in het republikeins gecontroleerd gebied in te voeren of soortgelijke maatregelen uit te vaardigen'.

Op 10 oktober 1948 deelde Cochran aan de leider van de Nederlandse delegatie bij de CGD, Elink Schuurman, mee dat hij de Nederlandse eisen aan de Republiek niet zou doorgeven daar deze onredelijk waren en men niet kon verwachten dat de bestandsschendingen beëindigd zouden worden voordat de onderhandelingen waren hervat.<sup>13</sup> Op 14 oktober stuurde de Nederlandse delegatie een toegefelijker brief aan Cochran waarin men genoeg nam met een effectieve uitvoering van de militaire bepalingen van het bestand voor hervatting van de besprekingen.

Wat betreft de federale gebieden, dat wil zeggen de Grote Oost en Borneo, ging men door met de vorming van deelstaten en autonome gebieden. Naarmate deze gebieden zich echter politiek en staatkundig ontwikkelden groeide bij enkelen van hen een grotere behoefte aan zelfstandigheid. Oost-Indonesië en Pasudan hadden reeds te kennen gegeven dat ze bij de onderhandelingen met de Republiek betrokken wilden worden.

Van Nederlandse zijde poogde men langs twee wegen tot een oplossing te komen. Met de Republiek onderhandelde men apart terwijl men het wetsontwerp voor de staatsregeling in de overgangstijd, het zogenaamde BIO-ontwerp<sup>14</sup> aan de deelstaten voor nader advies voorlegde.

De BIO regeling was ontworpen door Sassen en kenmerkte zijn standpunt ten aanzien van het Indonesische probleem<sup>15</sup>: De overgangstijd leek hem een onmisbaar tussenstadium voor het tot stand brengen van een Indonesische federatie. Eerst zouden rust en orde hersteld worden, daarop zouden verkiezingen volgen en uiteindelijk zou een Indonesische grondwet tot stand gebracht worden. Gedurende de overgangstijd zou Indonesië bestuurd worden door een driemanschap van Indonesiërs in nauwe samenwerking met de Nederlandse Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon (HVK). De HVK zou gedurende deze periode vergaande bevoegdheden hebben. Op 25 oktober werd de BIO regeling goedgekeurd door de Staten-Generaal en wachtte alleen nog op haar afkondiging.

### 3. Beslissingssituatie 1

Terwijl men in Batavia op het Republikeins antwoord van de gewijzigde voorstellen tot heropening van de onderhandelingen wachtte die op 14 oktober bij Cochran ingediend waren, overwoog men uitvoerig de mogelijke consequenties van een militair optreden tegen de Republiek in het geval dat ze de Nederlandse eisen met betrekking tot het bestand zou verwerpen, hetgeen men toen zeer waarschijnlijk achtte.

De overwegingen zijn weergegeven in een nota van generaal Spoor die Van Mook aan de Nederlandse regering stuurde.<sup>16</sup>

In geval van verwerping van de Nederlandse eisen omtrent de beëindiging

Tabel I: Nota van Luitenant-Generaal S. H. Spoor met betrekking tot een militair optreden, 20 oktober 1948 (ARA, privé-archief, Van Mook, inv.nr. 238)<sup>17</sup>

|                                                                                                                                                                                 | G1                                                                                                                                                                                                                         | G2                                                                                                                                                                                                                                        | G3                               |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|
|                                                                                                                                                                                 | a1: snel militair succes<br>a2: internationale repercussies beperkt<br>a3: morele krachten van de Republiek snel aangetast<br>a4: verliezen van materieel en personeel beperkt<br>a5: geen opgave van Indonesië en de Unie | a1: geen snel militair succes<br>a2: internationale repercussies niet beperkt<br>a3: morele krachten van de Republiek niet snel aangetast<br>a4: verliezen van materieel en personeel niet beperkt<br>a5: opgave van Indonesië en de Unie | opgeven van Indonesië en de Unie |
| Strategieën                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                           |                                  |
| Gekozen strategie                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                           |                                  |
| S1: Ga over tot een snelle militaire actie met als hoofddoel Djocja                                                                                                             | a1: W = +<br>a2: W = aanvaardbaar<br>a3: W = +<br>a4: W = aanvaardbaar<br>a5: W = +<br>K = redelijk hoog                                                                                                                   | a1: W = —<br>a2: W = —<br>a3: W = —<br>a4: W = —<br>a5: W = —<br>K = gering                                                                                                                                                               | W = —<br>K = zeker               |
| S2: Ga niet over tot een militaire actie                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                           |                                  |
| De afkortingen geven het volgende weer:                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                           |                                  |
| Si een bepaalde strategie i                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                           |                                  |
| Gj een bepaald gevolg j                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                           |                                  |
| ak 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. |                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                           |                                  |
| W een waardering van een bepaald gevolg                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                           |                                  |
| K een kans op een bepaald gevolg                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                           |                                  |
| Cellen die bij een bepaalde strategie leeg zijn werden niet in beschouwing genomen door de beslisser.                                                                           |                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                           |                                  |

van de bestandsschendingen zag Spoor twee mogelijke strategieën: een snelle militaire actie met als hoofddoel Djocja (S1) of geen militaire actie, dat wil zeggen een voortzetting van de pogingen om tot onderhandelingen te komen onder auspiciën van de CGD (S2).

Voor S1 overziet Spoor twee mogelijke gevolgen (G1 en G2) die samenge-steld zijn uit verschillende aspecten (a) welke hij als positief, negatief of aanvaardbaar waardeert. In geval van S2 ziet hij slechts een negatief gevolg (G3).

Indien men snel optreedt (S1) bestaat er een redelijke kans dat militair succes geboekt wordt, dat wil zeggen dat men de Republikeinse regering uitschakelt (a1), de internationale repercussies beperkt (a2) en de morele krachten van de Republiek op de snelste wijze aantast (a3), de verliezen van materieel en personeel tot een minimum beperkt (a4) en de Unie niet hoeft op te geven, dat wil zeggen een federale soevereine staat kan oprichten (a5). Er bestaat echter ook de mogelijkheid, hoewel Spoor de kans ervan gering acht, dat er geen snel militair succes bereikt wordt (a1), dat de internationale repercussies niet beperkt blijven (a2), dat de morele krachten van de Republiek niet snel aangetast worden (a3), dat de verliezen van materieel en personeel niet tot een minimum beperkt blijven (a4) en dat Indonesië en de Unie opgegeven moeten worden (a5). Wanneer men niet tot een militaire actie overgaat (S2) bestaat volgens Spoor de zekerheid dat Indonesië en de Unie opgegeven moeten worden (G3).

Aangezien Spoor voor een militaire actie kiest (S1) kan zijn keuze op basis van de kansen en de waarderingen die hij aan de uitkomsten toekent beschreven worden met de 'risicovermijdingsregel'<sup>18</sup>: Hij kiest de strategie met de kleinste kans op een negatief gevolg of anders geformuleerd (wat trouwens equivalent is daar de som van de kansen gelijk aan 1 is) de strategie met de grootste kans op een aanvaardbaar resultaat.

In afzonderlijke telegrammen aan Sassen<sup>19</sup> dringen Van Mook en Schuurman bij de regering aan om tot actie over te gaan waarbij ze echter de 'timing' en de eraan voorafgaande procedurele formaliteiten bij de CGD aan Den Haag overlaten mede in verband met de vervanging van Van Mook door Beel begin november.

Op 22 oktober overhandigde Cochran het republikeinse antwoord op de Nederlandse eisen met betrekking tot de vermindering van de bestandsschendingen. Zoals de Nederlandse autoriteiten in Batavia verwachtten behelsde dit slechts vage toezeggingen en tegelijkertijd werden door andere republikeinse gezagsdragers tegenstrijdige berichten in het openbaar gedaan.<sup>20</sup>

Op basis daarvan concludeerden Van Mook en Schuurman dat de mogelijkheid om tot overeenstemming te komen geheel was uitgesloten.<sup>21</sup> De regering in Den Haag moest nu een beslissing nemen over de te volgen gedragslijn.

Een nota van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken N. S. Blom<sup>22</sup> geeft

Tabel 2: Overwegingen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken over het al dan niet voortzetten van de onderhandelingen; Nota van N.S. Blom, 24 oktober 1948 (ARA, Archief Indonesië in Overgangstijd (Algemene Zaken, kabinet van de minister-president) doos 147 (overall agreement))

| Strategieën                                                                                                                                                | G1<br>overeenstemming met de<br>Republiek bereikt | G2<br>internationaal in een slechte<br>positie | G3<br>internationaal in een betere positie |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------|
|                                                                                                                                                            |                                                   |                                                |                                            |
| S1: Stuur een ultimatieve nota met eisen aan de VS-delegatie en ga over tot militaire actie indien geen overeenstemming wordt bereikt                      | W = +<br>K = uitgesloten                          | W = —<br>K = zeker                             |                                            |
| Gekozen strategie<br>S2: Bespreek de meest controversiële punten met de Republiek en ga over tot militaire actie indien geen overeenstemming wordt bereikt | W = +<br>K = gering                               | W = —<br>K = mogelijk                          | W = +<br>K = mogelijk                      |

de overwegingen weer die tot de missie van Stikker in Indonesië leidden.

De gegevens omtrent deze beslissing zijn samengevat in tabel 2.

Zoals uit tabel 2 valt op te maken overwoog men op het ministerie van Buitenlandse Zaken 2 strategieën: Men zou een ultimatieve nota met eisen aan de Amerikaanse delegatie van de CGD kunnen sturen en in het geval dat de Republiek deze niet aanvaardde zou men moeten overgaan tot militaire actie (S1). Men zou echter ook de meest controversiële punten nog eens met de Republiek kunnen bespreken en indien geen overeenstemming werd bereikt tot militaire operaties overgaan (S2).

Wanneer men een ultimatieve nota stuurde (S1) was het volgens Blom uitgesloten om een overeenstemming te bereiken (G1). Nederland zou dan bij een militair optreden met zekerheid internationaal in een slechte positie komen (G2). Indien men nog eens besprekingen voerde over de meest controversiële punten (S2) bestond er een geringe kans dat een overeenstemming met de Republiek bereikt werd (G1). Mocht dit niet gebeuren dan bestond bij een militair optreden naast de mogelijkheid dat het internationale forum tegen Nederland gekant was (G2), ook de mogelijkheid dat men internationaal minder negatief op Nederland reageerde (G3). De keuze voor S2 kan op basis van de kansen en waarderungen van de gevolgen die de steller van de nota overzag door de 'risicovermijdingsregel' beschreven worden. Blom koos de strategie met de kleinste kans op een negatief resultaat.

Interessant is om vast te stellen dat men zich op het ministerie van Buitenlandse Zaken hoofdzakelijk bezorgd maakte over de internationale gevolgen van een militaire actie terwijl men de binnenlandse gevolgen zowel voor Indonesië als ook voor Nederland verwaarloosde.

Uit een telegram van Sassen mede namens Drees en Stikker aan Van Mook van 27 oktober 1948<sup>23</sup> blijkt dat de regering het eens was met de door Blom geadviseerde strategie: Sassen deelde in dit telegram aan Van Mook de te volgen beleidslijn mee: Stikker en Blom zouden preliminaire besprekingen voeren met de Republiek over de meest controversiële punten waarbij de naleving van het bestand voorop moest staan op de agenda.

Midden november zou dan vast kunnen staan of men een akkoord zou kunnen sluiten of dat men tot een militaire actie moest overgaan.

Mocht men tot actie moeten besluiten dan zou men de interimregeling kunnen afkondigen om aan Indonesië en de wereld te tonen dat men geen koloniale oorlog wenste te voeren.<sup>24</sup>

#### 4. Beslissingssituatie 2

Na aankomst van Stikker in Indonesië droeg Van Mook op 3 november aan

Tabel 3: Eindadvies van Beel mede namens Spoor, Pinke en Schuurman aan de Nederlandse regering naar aanleiding van Stikkers besprekingen met de Republiek, 13 november 1948 (MINOG, codetelegram nr. 14, 15, Beel aan Sassen, V30-12-48/Lt B78)

| Strategieën                                                                                                                                                                                                                               | G1<br>verder afglijden<br>van de situatie | G2<br>geen gunstig resultaat van de voorbesprekingen | G3<br>we worden door de CGD en andere mogendheden gedwongen ons standpunt prijs te geven | G4<br>een bevredigende reële oplossing | G5<br>geen bevredigende reële oplossing |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------|
| S1: Zet de informele besprekingen voort aan de hand van zekere eisen betreffende punten waar omtrent geen overeenstemming werd bereikt en indien deze een gunstig resultaat opleveren ga door met besprekingen onder auspiciën van de CGD | W = —<br>K = mogelijk                     | W = —<br>K = mogelijk                                |                                                                                          |                                        |                                         |
| S2: Eis in een schrijven aan de Republiek en de GCD de ongeclausuleerde instemming in de politieke hoofdpunten en omschreven maatregelen ter uitvoering van het bestand                                                                   |                                           |                                                      | W = —<br>K = zeker                                                                       |                                        |                                         |
| Gekozen strategie                                                                                                                                                                                                                         |                                           |                                                      |                                                                                          |                                        |                                         |
| S3: Deel aan de CGD mee dat de onderhandelingen mislukt zijn en dat we onze vrijheid van handelen hernemen                                                                                                                                |                                           |                                                      | W = +<br>K = mogelijk                                                                    |                                        | W = —<br>K = mogelijk                   |

Beel zijn ambt over die toen de titel Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon (HVK) kreeg. Tussen 4 en 9 november vonden te Kaliurang, een bergplaatsje bij Djocja, de besprekingen tussen Stikker en Hatta plaats.

Zonder de Nederlandse regering aan iets te binden poogde Stikker een uiteenzetting van Hatta te verkrijgen omtrent de republikeinse denkbeelden met betrekking tot het verminderen van de bestandsschendingen, de structuur van de interimregering en de positie van de HVK tijdens deze periode.

Op 10 november ontving Stikker een memorandum van Hatta waarin deze zijn zienswijze uiteenzette en enkele concessies deed<sup>25</sup>: Hatta stemde bijvoorbeeld in om stappen te ondernemen tegen de bestandsschendingen teneinde de onderhandelingen in een rustiger sfeer te laten verlopen. Ook erkende hij de Nederlandse soevereiniteit tijdens de overgangsperiode wat inhield dat het opperbestuur over de buitenlandse betrekkingen bij Nederland berustte en de HVK voor een bepaald gebied de noodtoestand kon afkondigen ook als de federale regering daartoe zelf niet bereid was. Met betrekking tot de ontbinding van het republikeinse leger gaf Hatta geen toezeggingen en probeerde duidelijk te maken dat dit psychologisch onmogelijk was.

De Nederlandse autoriteiten stonden nu voor de beslissing of men in Hatta's zienswijze voldoende basis zag om de onderhandelingen voort te zetten of dat men tot militair optreden zou moeten overgaan.

Na een nauwkeurige bestudering van Hatta's aide-mémoire bracht Beel op 13 november 1948 zijn eindadvies aan de Nederlandse regering uit.<sup>26</sup> De gegevens omtrent de beschikbare strategieën zijn in tabel 3 samengevat.

Beel overzag drie mogelijke strategieën: Men zou de informele besprekingen kunnen voortzetten aan de hand van eisen betreffende punten waaromtrent geen overeenstemming bereikt werd en indien deze een ongunstig resultaat opleverden zou men kunnen doorgaan met onderhandelen onder auspiciën van de CGD (S1); men zou ook in een schrijven aan de Republiek de ongeclausuleerde instemming met de politieke hoofdpunten en omschreven maatregelen ter uitvoering van het bestand kunnen eisen (S2) of men zou aan de GCD kunnen mededelen dat de onderhandelingen mislukt waren en dat de Nederlandse regering haar vrijheid van handelen zou hernemen (S3).

Indien men de informele besprekingen zou voortzetten aan de hand van zekere eisen (S1) voorzag Beel slechts negatieve gevolgen: of de besprekingen mislukken (G2) of de situatie glijdt verder af tijdens de onderhandelingen onder auspiciën van de CGD (G1). Wanneer men de ongeclausuleerde instemming in de hoofdpunten vroeg (S2) bestond er zekerheid dat het internationale forum Nederland zou dwingen zijn standpunt prijs te geven (G3). Indien men zijn vrijheid van handelen zou hernemen, dat wil zeggen tot een militaire actie zou overgaan (S3) voorzag hij zowel de mogelijkheid dat een bevredigende

reële oplossing bereikt werd (G4) als ook de mogelijkheid op negatieve gevolgen (G5). Deze laatste strategie leek Beel na overweging van alle factoren de enig mogelijke. De 'reversed Simon rule' beschrijft Beel's keuze.<sup>27</sup> Deze regel stelt dat een beslisser alle strategieën die met zekerheid tot negatieve gevolgen leiden uitsluit en die strategie kiest die ook tot een positief resultaat kan leiden.

De gegevens omtrent Stikkers advies aan de ministerraad zijn in tabel 4 samengevat.<sup>28</sup>

Minister Stikker overwoog 2 mogelijke strategieën: Direct overgaan tot militaire actie (S1); een laatste poging ondernemen om vóór 1 december<sup>29</sup> tot een overeenstemming te komen waarbij men niet 100% moet eisen en bij mislukking daarvan tot militaire actie overgaan (S2).

Bij een directe militaire actie (S1) bestond er een grote kans op een zeer negatief gevolg (G1): er zou grote schade door vernielingen ontstaan, in de Republiek zou de voedingsbodem voor de subversieve elementen vergroot worden, internationaal zou men in ieder geval niet gesteund worden en de federalisten zouden nog minder bereidheid tonen tot samenwerking.<sup>30</sup> De kans dat deze gevolgen zich in mindere mate zouden voordoen (G2) achtte Stikker zeer gering.

Indien men nog een poging tot overeenstemming waagde (S2) zou men mogelijkwerwijs een compromis kunnen bereiken en het centrale gezag van de federale interimregering vóór 1 december kunnen instellen. Daarbij zouden niet alle details geregeld kunnen worden en zou de soevereiniteitsoverdracht verhaast worden (G3), hetgeen Stikker als minder negatief beschouwde. Wanneer men geen compromis zou kunnen bereiken en tot militaire actie zou moeten overgaan zouden zich mogelijkwerwijs gevolgen G1 of G2 kunnen voordoen.

Aangezien volgens Stikker een ideale oplossing onbereikbaar was koos hij 'het minste van twee kwaden' dat wil zeggen S2.<sup>31</sup>

In dit geval beschrijft de 'risicovermijdingsregel' de keuze: Stikker kiest de strategie met de kleinste kans op een zeer negatief resultaat.

Op 15 november nam de ministerraad een beslissing omtrent de verder te volgen gedragslijn.<sup>32</sup>

Hoewel er twee stromingen in de raad aanwezig waren, de ene voorstander van een onmiddellijke militaire actie, de andere voorstander van een laatste poging tot voortzetting van de onderhandelingen werd uiteindelijk de laatste strategie gekozen.

De overwegingen van de minister-president zijn voldoende compleet om ze aan een decisie analyse te onderwerpen. Tabel 5 geeft de beslissing van de minister-president weer.<sup>33</sup>

Indien men de onderhandelingen voortzette (bijvoorbeeld door het overhandigen van een aide-mémoire aan Hatta waarbij de essentiële punten vooropge-

Tabel 4: Advies van Stikker aan de ministerraad om de onderhandelingen voort te zetten, midden november 1948 (ARA, privé-archief Beel, rapport Stikker, p. 106-113, inv.nr. 142)

|                                                                                                                                                                | G1*                                | G2                                     | G3                                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Strategieën                                                                                                                                                    |                                    |                                        |                                                                                                                                                                      |
| S1: Direct militair optreden                                                                                                                                   | W = zeer negatief<br>K = erg groot | W = minder negatief<br>K = zeer gering | compromis bereikt d.w.z.<br>oprichting van FIR waarin de<br>Republiek een sterke positie heeft;<br>niet alle details geregeld;<br>soevereiniteitsoverdracht verhaast |
| Gekozen strategie                                                                                                                                              |                                    |                                        |                                                                                                                                                                      |
| S2: Poog vóór 1 december tot een<br>overeenstemming te komen<br>waarbij niet 100% geëist moet<br>worden en indien dat niet lukt<br>ga over tot militaire actie | W = zeer negatief<br>K = mogelijk  | W = minder negatief<br>K = mogelijk    | W = minder negatief<br>K = mogelijk                                                                                                                                  |

\* Daar de beslisser een totale waardering per gevolg aangeeft werden de gevolgen niet opgesplitst in aspecten.

Tabel 5: Beslissing van minister-president Drees over het voortzetten van de onderhandelingen, 15 november 1948 (AMR, Notulen van de ministerraad van 15 november 1948)

|                                                                                                                                | G1                                                                        | G2                                                                                                                                                                                                                              | G3                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Strategieën                                                                                                                    |                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                             |
| Gekozen strategie                                                                                                              |                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                             |
| S1: Ga door met het onderhandelen en<br>indien deze mislukken breng<br>de hele zaak voor de CGD en<br>start de militaire actie | de onderhandelingen leveren een<br>resultaat op<br><br>W = +<br>K = groot | zowel in Indonesië als ook op<br>internationaal niveau ernstige<br>gevolgen zoals het verbreken van<br>de economische verbindingen,<br>grote verliezen, eindeloze guerrilla<br>en verschroeide aarde<br><br>W = —<br>K = gering | zowel in Indonesië als ook op<br>internationaal niveau geen ernstige<br>gevolgen<br><br>W = +<br>K = gering |
| S2: Ga direct over tot militaire actie                                                                                         |                                                                           | W = —<br>K = groot                                                                                                                                                                                                              | W = +<br>K = gering                                                                                         |

Tabel 6: Beslissing van minister Sassen met betrekking tot het voortzetten van de onderhandelingen, 24 november 1948, (ARA, privé-archief Stikker, Verslag van de vergadering van 24 november ten Paleize Koningsplein Noord onder voorzitterschap van de HVK, doos 7 D, Batavia II)

|                                                                                                                                        | G1                                                                                                                                       | G2                                                                                                                                            | G3                                                                                                                                  | G4                                                                          | G5                                                                                                         | G6                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Strategieën                                                                                                                            | overeenstemming bereikt maar niet uitgevoerd door de Republiek; conflict wordt beschouwd als interne aangelegenheid d.w.z. geen sancties | overeenstemming bereikt maar niet uitgevoerd door de Republiek; conflict wordt niet beschouwd als interne aangelegenheid d.w.z. geen sancties | overeenstemming bereikt en uitgevoerd door de Republiek; aangelegenheid wordt van de agenda van de VR afgevoerd en de CGD verdwijnt | geen overeenstemming bereikt; aan internationale sancties het hoofd geboden | a1: er ontstaat een niet te repareren breuk in het Nederlandse kabinet<br>a2: geen internationale sancties | a1: er ontstaat een niet te repareren breuk in het Nederlandse kabinet<br>a2: internationale sancties |
| Gekozen strategie                                                                                                                      |                                                                                                                                          |                                                                                                                                               |                                                                                                                                     |                                                                             |                                                                                                            |                                                                                                       |
| S1: Ga door met het onderhandelen. Indien geen overeenstemming bereikt wordt of deze niet uitgevoerd wordt ga over tot militaire actie | W = +<br>K = mogelijk                                                                                                                    | W = +<br>K = mogelijk                                                                                                                         | W = +<br>K = mogelijk                                                                                                               | W = +<br>K = mogelijk                                                       |                                                                                                            |                                                                                                       |
| S2: Ga direct over tot militaire actie                                                                                                 |                                                                                                                                          |                                                                                                                                               |                                                                                                                                     |                                                                             | a1: W = —<br>a2: W = +<br>K = mogelijk                                                                     | a1: W = —<br>a2: W = —<br>K = mogelijk                                                                |

steld werden (S1) verwachtte Drees een positief resultaat, dat wil zeggen dat de Republiek de Nederlandse eisen inwilligde (G1). Mocht dit niet gebeuren dan zou tot militaire actie moeten worden overgegaan wat zowel in Indonesië als op internationaal niveau tot ernstige gevolgen zou leiden zoals het verbreken van de economische verbindingen, grote verliezen en een eindeloze guerrilla-oorlog (G2). De kans op dit gevolg was echter gering.

Wanneer men onmiddellijk militair ging optreden (S2) voorzag Drees een grote kans op ernstige gevolgen voor Nederland en Indonesië (G2) terwijl de kans op geen ernstige gevolgen (G3) gering was.

Gegeven de kansen en waarderingen van de uitkomsten koos de minister-president de eerste strategie, dat wil zeggen de strategie met de kleinste kans op een negatief resultaat.

De overwegingen van de minister van Overzeese Gebiedsdelen die tot de keuze voor de onderhandelsstrategie leidden zijn weergegeven in tabel 6.<sup>34</sup> Zoals uit tabel 6 valt op te maken voorzag Sassen slechts positieve gevolgen bij een voortgezette poging tot onderhandelen (S1): de gevolgen G1, G2 en G3 hebben betrekking op de mogelijkheid dat een overeenstemming wordt bereikt. Indien deze bereikt zou worden maar de Republiek voert ze niet uit zou het conflict als een interne aangelegenheid beschouwd kunnen worden, dat wil zeggen dat het internationale forum geen sancties op een militaire actie laat volgen (G1). Maar het is ook mogelijk dat het conflict niet als een interne aangelegenheid beschouwd wordt maar toch internationaal meer aanvaardbaar wordt (G2). Ook zou de Republiek mogelijkerwijs de bepalingen van de overeenkomst kunnen gaan uitvoeren zodat de hele aangelegenheid van de agenda van de Veiligheidsraad afgevoerd wordt en de Commissie van Goede Diensten ontbonden wordt (G3).

Voor het geval dat er geen overeenstemming bereikt wordt kan Nederland bij een militaire actie aan de internationale sancties het hoofd bieden (G4).

Wanneer men tot een onmiddellijke actie zou overgaan (S2) zou een niet te repareren breuk in het Nederlandse kabinet ontstaan gevolgd door internationale sancties (G6) of er zou een breuk in het Nederlandse kabinet ontstaan zonder internationale sancties (G5). Aangezien Sassen voor onderhandelen koos, koos hij de strategie die met zekerheid tot een positief resultaat leidt. De beslissingsregel die deze keuze beschrijft heet 'tevredenheidstellingsregel' (Simon, 1957): de beslisser zoekt zolang tot hij een strategie gevonden heeft die slechts tot positieve resultaten leidt.

## 5. Beslissingssituatie 3

Tussen 27 november en 1 december vonden de hernieuwde onderhandelingen plaats met de Republiek. De Nederlandse delegatie bestond uit Sassen, Stikker

en Neher.<sup>35</sup> Sassen had de leiding van de delegatie en paste een minder soepele onderhandelingsstechniek toe dan Stikker. Ook waren 5 kamerleden als waarnemers en adviseurs aan de ministeriële delegatie toegevoegd.

Het lag in de bedoeling van de Nederlandse delegatie om eerst een overeenstemming te bereiken met betrekking tot de drie voor Nederland primaire vraagstukken: (1) de naleving van het bestand; (2) de positie van de HVK als opperbevelhebber van de strijdkrachten tijdens de interimperiode; (3) de geleidelijke liquidatie van het republikeinse leger.<sup>36</sup> Mocht daarover een overeenstemming bereikt zijn dan zou men nog afzonderlijk met de Federalisten en de Republikeinen over het overgangsbewind spreken en uiteindelijk de aangelegenheid gezamenlijk afronden.<sup>37</sup>

Amerikaanse steun leek Stikker voor het welslagen van de onderhandelingen noodzakelijk en hij had daarom ook de Nederlandse ambassadeur in Washington, Van Kleffens, geïnstrueerd om een beroep op Marshall te doen om te bereiken dat de Amerikanen de Republiek van de noodzaak van inwilliging van de Nederlandse eisen overtuigden.<sup>38</sup> De Amerikaanse steun bleef echter uit.

Hatta gaf op de drie eisen niet toe en gedwongen door interne oppositie kwam hij zelfs op bepaalde concessies terug die hij begin november aan Stikker gedaan had. Zo offerde hij bijvoorbeeld dat de Nederlandse soevereiniteit in de overgangstijd slechts als een formaliteit beschouwd moest worden<sup>39</sup> wat voor Nederland onaanvaardbaar was daar de overheersende positie van de Republiek niet tot rust en orde zou bijdragen. Op 30 november stond de ministeriële delegatie voor de beslissing of ze al dan niet de onderhandelingen moest voortzetten.<sup>40</sup>

Tabellen 7 en 8 bevatten de gegevens betreffende de beslissing van de leden van de ministeriële delegatie.

Stikker en Neher formuleerden expliciet hun standpunt en Sassen gaf te kennen dat hij zich bij Nehers visie aansloot.

Wanneer men de onderhandelingen afbrak en tot een militaire actie overging (S1) verwachtte Stikker ernstige internationale sancties en een geringere bereidheid van de goedwillende Indonesiërs tot samenwerking (G1).

De kans dat de internationale sancties minder ernstig zouden zijn en de goedwillende Indonesiërs meer bereidheid tot samenwerking zouden tonen (G2) achtte hij gering. Indien men een voor Nederland onbevredigend akkoord sloot (S2) voorzag hij met zekerheid dat er geen rust en orde tot stand zouden komen, aangezien de Republiek in de federale interimregering een overheersende rol zou spelen en zelf niet in staat was haar leger in toom te houden en de positie van de HVK daardoor onhoudbaar zou worden (G3).

Stikker zag zich weer geplaagd voor de keuze tussen 'twee kwaden'.<sup>41</sup> Aangezien hem de gevolgen van een onbevredigend akkoord 'een onoverkomelijke

Tabel 7: Beslissing van minister Stikker over het al dan niet voortzetten van de onderhandelingen, 30 november 1948 (ARA privé-archief Stikker, Notulen van de bespreking van de drie ministers te Kalurang, dos.nr. 7 D, bundel Batavia II)

|                                                      | G1                                                                                                      | G2                                                                                                        | G3                                                |
|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| Strategieën                                          | ernstige internationale sancties; geringere bereidheid tot samenwerking van de goedwillende Indonesiërs | minder ernstige internationale sancties; meer bereidheid tot samenwerking van de goedwillende Indonesiërs | geen orde en rust; positie van de HVK ondraagbaar |
| Gekozen strategie                                    |                                                                                                         |                                                                                                           |                                                   |
| S1: Ga over tot militaire actie                      | W = negatief<br>K = groot                                                                               | W = minder negatief<br>K = gering                                                                         |                                                   |
| S2: Sluit een onbevredigend akkoord met de Republiek |                                                                                                         |                                                                                                           | W = negatief<br>K = zeker                         |

moeilijkheid' leken te zijn koos hij voor de militaire actie (S1), dat wil zeggen de strategie met de grootste kans op een minder negatief resultaat (G2). Deze keuze wordt wederom beschreven door de 'risicovermijdingsregel'.

Tabel 8: Beslissing van Neher over het al dan niet voortzetten van de onderhandelingen, 30 november 1948, (ARA, privé-archief Stikker, Notulen van de bespreking van de drie ministers te Kaliurang, dos.nr. 7 D, bundel Batavia II)

|                                                      | G1                                                                                                                              | G2                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                      | meer coöperatie: d.w.z. het Republikeinse leger wordt uitgeschakeld en de voedingsbodem voor het communisme wordt niet vergroot | geen coöperatie: d.w.z. het Republikeinse leger wordt niet uitgeschakeld en de voedingsbodem voor het communisme wordt vergroot |
| Strategieën                                          |                                                                                                                                 |                                                                                                                                 |
| Gekozen strategie                                    |                                                                                                                                 |                                                                                                                                 |
| S1: Ga over tot militaire actie                      | W = +<br>K = groter                                                                                                             | W = —<br>K = geringer                                                                                                           |
| S2: Sluit een onbevredigend akkoord met de Republiek | W = +<br>K = geringer                                                                                                           | W = —<br>K = groter                                                                                                             |

Neher voorzag voor beide strategieën dezelfde twee uitkomsten. Slechts de kansen op de gevolgen verschilden bij de strategieën.

Wanneer men militair optrad (S1) was de kans op coöperatie (G1) groter, dat wil zeggen het republikeinse leger zou worden uitgeschakeld en daarmee zou de voedingsbodem voor het communisme geringer worden. De kans op non-coöperatie (G2) veroorzaakt door het verder bestaan van het republikeinse leger en de daarmee verbonden vergroting van de voedingsbodem voor het communisme was ook aanwezig, maar veel geringer.

Bij het sluiten van een onbevredigend akkoord (S2) waren de kansen op de resultaten omgekeerd.

Aangezien de kans op coöperatie bij een militaire actie (S1) groter was, koos Neher deze strategie. Ook hier beschrijft de 'risicovermijdingsregel' de keuze.

Het is opmerkelijk dat Neher slechts gevolgen overwoog die betrekking hadden op Indonesië terwijl Stikker ook rekening hield met het internatioanle front. De gevolgen voor het thuisfront, dat wil zeggen de binnenlandse politiek van Nederland werden door beide beslissers verwaarloosd. Op 4 december werd op instigatie van Cochran nog een gesprek met Hatta gevoerd dat echter geen nieuwe perspectieven bood.<sup>42</sup> Nadat Stikker de stand van zaken aan de CGD had uiteengezet met de aanduiding dat ook na de afkondiging van de BIO-wet de deur open stond voor de Republiek, vertrokken de ministers naar Nederland voor verder overleg met de regering.

Gegeven het eenstemmig advies van de ministeriële delegatie om tot militaire actie over te gaan werd in de ministerraad van 9 december een beslissing genomen over de te volgen gedragslijn.<sup>43</sup>

De leden van de raad waren weer in twee kampen verdeeld: een groep wens- te tot onmiddellijke actie over te gaan terwijl de andere nog een mogelijkheid wilde openlaten dat de Verenigde Staten op zeer korte termijn pressie op de Republiek uitoefenden om de primaire Nederlandse voorwaarden ingewilligd te krijgen.

De gegevens omtrent de keuzes van minister-president Drees en de minister van Binnenlandse Zaken, Van Maarseveen, die de twee stromingen in het kabinet weergeven, zijn in tabel 9 en 10 samengevat.<sup>44</sup>

Van Maarseveen overzag drie mogelijke strategieën: men zou aan de militaire actie een andere fase kunnen laten voorafgaan, bijvoorbeeld door de zaak formeel door de CGD te laten behandelen (S1) of men zou niets kunnen doen (S2) of men zou direct tot een militaire actie over kunnen gaan (S3).

Wanneer men aan de militaire actie nog een fase vooraf zou laten gaan (S1) zou zeker de Amerikaanse druk op Nederland om de eisen te verzachten vergroot worden (G1). Wanneer men niets zou ondernemen (S2) zou zeker de positie van de extremisten versterkt worden (G2). Indien men direct militair optrad (S3) bestond er volgens Van Maarseveen een zeer grote kans dat de bevolking in de republikeinse gebieden tot medewerking bereid was (G2). De kans dat de bevolking niet zou meewerken (G3) was, hoewel zeer gering, niet uit te sluiten.

Gegeven de kansen en de waarderingen van de gevolgen kiest deze minister om direct tot militaire actie over te gaan (S3), dat wil zeggen de strategie met de kleinste kans op een negatief resultaat.

Minister-president Drees overwoog de volgende strategieën: onderhandelen over het Cochran-plan onder auspiciën van de CGD (S1); niets doen (S2); een bericht aan de Verenigde Staten en aan de CGD sturen met de theoretische mogelijkheid dat de Verenigde Staten nog pressie kunnen uitoefenen op de Republiek om op zeer korte termijn de primaire Nederlandse eisen te aanvaarden. Indien deze niet aanvaard worden, overgaan tot militaire actie (S3).

Door de onderhandelingen voort te zetten onder auspiciën van de CGD (S1) kwam men volgens Drees zeker niet tot een oplossing (G4). Wanneer men niets zou ondernemen (S2) zou er zeker anarchie en dictatuur in Indonesië ontstaan (G5). Indien men voorafgaande aan de actie een bericht aan de Verenigde Staten en aan de CGD zou laten gaan (S3) bestond er een uiterst geringe kans dat de Republiek de primaire Nederlandse eisen aanvaardde (G1). Mocht ze dat niet doen dan zou men tot een militaire actie overgaan waarbij

Tabel 9: Beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken, Van Maarseveen, 9 december 1948 (AMR, Notulen van de ministerraad van 9 december 1948)

|                                                                                                              | G1                                                                     | G2                                                  | G3                                                       | G4                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-----------------------------------|
|                                                                                                              | de Amerikanen vergroten de druk op Nederland om de eisen te verzachten | de bevolking in de Republikeinse gebieden werkt mee | de bevolking in de Republikeinse gebieden werkt niet mee | positie van extremisten versterkt |
| Strategieën                                                                                                  |                                                                        |                                                     |                                                          |                                   |
| S1: Laat de actie voorafgaan door een andere fase bijv. door de zaak formeel door de CGD te laten behandelen | W = —<br>K = zeker                                                     |                                                     |                                                          |                                   |
| S2: Doe niets d.w.z. laat het Indonesische volk aan zichzelf over                                            |                                                                        |                                                     |                                                          | W = —<br>K = zeker                |
| Gekozen strategie                                                                                            |                                                                        |                                                     |                                                          |                                   |
| S3: Ga direct over tot een militaire actie                                                                   | W = +<br>K = zeer groot                                                |                                                     | W = —<br>K = zeer klein                                  |                                   |

Tabel 10: Beslissing van minister-president Drees, 9 en 13 december 1948 (AMR, Notulen van de ministerraad van 9 en 13 december 1948)

|                                                                                                                                                                                                                                                  | G1                                         | G2                                                                                                                                                                       | G3                                                                                                                                                                                                    | G4                 | G5                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                  | de Republiek aanvaardt onze primaire eisen | a1: algemene stakingen in Nederland<br>a2: internationale positie zeer slecht<br>a3: veel mensen en goederen worden vernietigd<br>a4: anarchie en dictatuur in Indonesië | a1: slechts oppositie in zekere kringen in Nederland<br>a2: internationale positie iets minder slecht<br>a3: veel mensen en goederen worden vernietigd<br>a4: geen anarchie en dictatuur in Indonesië | geen oplossing     | anarchie en dictatuur in Indonesië |
| S1: Zet voor CGD de onderhandelingen voort over het Cochran plan                                                                                                                                                                                 |                                            |                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                       | W = —<br>K = zeker |                                    |
| S2: Doe niets d.w.z. laat het Indonesische volk aan zichzelf over                                                                                                                                                                                |                                            |                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                       |                    | W = —<br>K = zeker                 |
| Gekozen strategie                                                                                                                                                                                                                                |                                            |                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                       |                    |                                    |
| S3: Stuur een bericht aan de VS en CGD met de theoretische mogelijkheid dat de VS op zeer korte termijn nog pressie uitoefent op de Republiek om onze primaire eisen te aanvaarden: indien deze niet aanvaard worden ga over tot militaire actie | W = +<br>K = uiterst gering                | a1: W = —<br>a2: W = —<br>a3: W = —<br>a4: W = —                                                                                                                         | a1: W = aanvaardbaar<br>a2: W = aanvaardbaar<br>a3: W = —<br>a4: W = +                                                                                                                                |                    |                                    |

er een grote kans bestond dat in zekere kringen in Nederland oppositie zou ontstaan (G3: a1), de internationale positie van Nederland iets minder negatief zou zijn (G3: a2), vele mensen en goederen vernietigd worden (G3: a3) en in Indonesië geen dictatuur en anarchie ontstond (G3: a4).

De kansen op algemene stakingen in Nederland (G2: a1), een zeer slechte internationale positie (G2: a2), een groot verlies van mensen en goederen (G2: a3) en het ontstaan van anarchie en dictatuur in Indonesië (G2: a4) waren echter gering.

Gegeven de kansen en waarderingen van de gevolgen die Drees overzag koos hij de strategie met de grootste kans op een positief respectievelijk minder negatief resultaat (S3).

Uiteindelijk verenigde zich de ministerraad met de door Drees gekozen gedragslijn. Op 10 en 11 december werden de Nederlandse aide-mémoires aan de Verenigde Staten en de Commissie van Goede Diensten overhandigd.<sup>45</sup> Beel meldde in een telegram van 10 december aan Sassen<sup>46</sup> dat de militaire situatie in verband met een sterke toename van infiltraties en troepenconcentraties langs de status quo lijn steeds meer achteruitging.

Omdat op 13 december nog geen bericht van de Republiek was binnengekomen en internationaal en nationaal de kansen op negatieve gevolgen niet vergroot waren<sup>47</sup> besloot de ministerraad eenstemmig Beel de opdracht te geven om met de voorbereiding en uitvoering van de militaire actie te beginnen.<sup>48</sup> Deze zou op 18 december om 0.00 uur worden ingezet.<sup>49</sup>

## 6. Beslissingssituatie 4

Op 13 december kwam tegen middernacht in Den Haag een brief van Hatta binnen met het commentaar van Batavia om hier niet op in te gaan aangezien deze brief door de Amerikaanse delegatie in haast ontworpen was en slechts een informele en persoonlijke zienswijze van Hatta weergaf zonder concrete ongeclausuleerde instemming met de Nederlandse eisen.<sup>50</sup>

Stickers eerste reactie was om het telegram dat machtiging tot actie gaf en dat door atmosferische storingen nog niet uit was gegaan aan te houden.<sup>51</sup>

Nog in dezelfde nacht voerde minister-president Drees langdurig telefonisch overleg met de betrokken ministers.<sup>52</sup>

De Nederlandse regering stond nu voor de beslissing of ze de militaire actie moest laten doorgaan of dat ze weer een tussenfase van opheldering respectievelijk onderhandelen moest inlassen. Reeds tijdens de telefonische besprekingen tussen de ministers bleek verdeeldheid te bestaan omtrent de te kiezen gedragslijn.<sup>53</sup>

Op 14 december werden de besprekingen overdag voortgezet in de ministerraad.<sup>54</sup> De strategiekeuzes van de minister-president, de minister van Sociale

Tabel 11: Beslissing van de minister-president Drees, 14 december 1948 (AMR, Notulen van de ministerraad van 14 december 1948)

|                                                               | G1                                                                                                    | G2                                                                  | G3                       | G4                                                               |
|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------|------------------------------------------------------------------|
|                                                               | a1: internationaal grote moeilijkheden, niet alleen m.b.t. Indonesië<br>a2: nationaal onaantvaardbaar | a1: internationaal geen moeilijkheden<br>a2: nationaal aanvaardbaar | een bevredigend antwoord | internationaal grote moeilijkheden, niet alleen m.b.t. Indonesië |
| Strategieën                                                   |                                                                                                       |                                                                     |                          |                                                                  |
| S1: Leg de brief naast je neer en ga over tot militaire actie | a1: W = —<br>a2: W = —<br>K = zeker                                                                   |                                                                     |                          |                                                                  |
| Gekozen strategie                                             |                                                                                                       | a1: W = +<br>a2: W = aanvaardbaar<br>K = zeker                      |                          |                                                                  |
| S2: Onderhandel stapsgewijs                                   |                                                                                                       |                                                                     |                          |                                                                  |
| S3: Schort de actie enkele dagen op en stel een ultimatum     |                                                                                                       |                                                                     | W = +<br>K = gering      | W = —<br>K = groot                                               |

Zaken, Joekes en minister Sassen waren voldoende compleet, zodat ze aan een decisie analyse onderworpen konden worden.

De gegevens omtrent de keuzes van de drie ministers zijn in tabel 11, 12 en 13 weergegeven.

Minister-president Drees overzag de volgende mogelijkheden: leg Hatta's brief naast je neer en ga over tot militaire actie (S1); onderhandel stapsgewijs, dat wil zeggen vraag of de republikeinse regering Hatta's brief erkent. Indien ja, zet onder auspiciën van de CGD de besprekingen voort over maatregelen tegen de bestandsschendingen en overleg met de federalisten over de BIO-wet (S2); schort de actie enkele dagen op en stel een ultimatieve vraag aan de Republiek of ze Hatta's brief erkent en vraag naar haar zienswijze met betrekking tot het opperbevel van de strijdkrachten en het nakomen van het bestand (S3).

Wanneer men de actie door liet gaan (S1) voorzag Drees met zekerheid een negatief gevolg (G1): internationaal zouden de grootste moeilijkheden optreden niet alleen ten aanzien van Indonesië maar ook met betrekking tot de Marshallhulp en de samenwerking in de West-Europese Unie (G1: a1) en nationaal zou het eveneens onaanvaardbaar zijn (G1: a2).

Wanneer men stapsgewijs ging onderhandelen (S2) zouden zeker internationaal geen moeilijkheden optreden (G2: a1) en nationaal zou het aanvaardbaar zijn (G2: a2).

Wanneer men de actie enkele dagen opschortte en een ultimatum aan de Republiek stelde (S3) was de kans op een bevredigend antwoord (G3) gering en de kans op internationale moeilijkheden niet alleen met betrekking tot Indonesië maar ook met betrekking tot de Marshallhulp en de samenwerking in de West-Europese Unie (G4) groot.

Drees koos de strategie met de grootste kans op een aanvaardbaar resultaat, dat wil zeggen onderhandelen (S2) wat door de 'risicovermijdingsregel', beschreven wordt.

Minister Joekes overzag slechts 2 strategieën: direct overgaan tot militaire actie (S1 of stapsgewijs onderhandelen (S2). Indien men direct tot actie overging (S1) voorzag de minister met zekerheid een fataal gevolg (G1): nationaal en internationaal zouden grote moeilijkheden ontstaan en het communisme zou in Indonesië zijn invloed vergroten. Indien men stapsgewijs ging onderhandelen (S2) zou men zeker geen nationale en internationale moeilijkheden krijgen maar men zou Indonesië moeten opgeven (G2), wat hij als minder fataal beschouwde.

Aangezien de kansen op de uitkomsten van beide strategieën gelijk zijn spelen ze bij de keuze van de minister geen rol. Zijn keuze is uitsluitend gebaseerd op de waarderingen van de gevolgen. Daar Joekes G2 als minder fataal be-

#### I. N. Gallhofer Beslissingen betreffende de tweede politionele actie

Tabel 12: Beslissing van de minister van Sociale Zaken, Joekes, 14 december 1948 (AMR, Notulen van de ministerraad van 14 december 1948)

|                                                               | G1                                                                                                | G2                                                                   |
|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Strategieën                                                   | nationaal en internationaal grote moeilijkheden; invloed van het communisme in Indonesië vergroot | nationaal en internationaal geen moeilijkheden; opgave van Indonesië |
| S1: Leg de brief naast je neer en ga over tot militaire actie | W = fataler<br>K = zeker                                                                          |                                                                      |
| Gekozen strategie                                             |                                                                                                   |                                                                      |
| S2: Onderhandel stapsgewijs met de Republiek                  |                                                                                                   | W = minder fataal<br>K = zeker                                       |

schouwde dan G1 koos hij voor de onderhandelingsstrategie, dat wil zeggen de strategie die tot minder negatieve gevolgen leidt. De regel die deze keuze beschrijft heet 'dominantieregel'.<sup>55</sup>

Tabel 13: Beslissing van de minister van Overzeese Gebiedsdelen, Sassen, 14 december 1948, (AMR Notulen van de ministerraad van 14 december 1948)

|                                                               | G1                    | G2                        |
|---------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------|
| Strategieën                                                   | opgave van Indonesië  | geen opgave van Indonesië |
| Gekozen strategie                                             |                       |                           |
| S1: Leg de brief naast je neer en ga over tot militaire actie | W = —<br>K = mogelijk | W = +<br>K = mogelijk     |
| S2: Onderhandel stapsgewijs met de Republiek                  | W = —<br>K = zeker    |                           |
| S3: Schort de actie enkele dagen op en stel een ultimatum     | W = —<br>K = zeker    |                           |

Minister Sassen overwoog drie strategieën. Zowel bij het stapsgewijs onderhandelen (S2) als ook bij het opschorten van de actie in verband met een te stellen ultimatum (S3) bestond er volgens hem zekerheid dat Indonesië opgegeven werd (G1). Slechts als men direct tot actie overging (S1) bestond de mogelijkheid dat Indonesië niet opgegeven werd (G2).

Sassen koos voor de directe actie (S1) en zijn keuze kan met de 'reversed Simon rule' beschreven worden.

Drees en Joekes enerzijds en Sassen anderzijds vertegenwoordigden de twee stromingen in de ministerraad, wat betreft de te kiezen gedragslijn.

Op basis van de gevolgen en de waarderingen die de ministers vermeldde wordt duidelijk dat de groep van Sassen zeer tegen een opgave van Indonesië gekant was, terwijl bij de groep van Drees de internationale moeilijkheden zwaarder wogen. Opmerkelijk is dat Sassen aan het internationale en nationale aspect helemaal geen aandacht besteedde, terwijl Drees het Indonesische aspect verwaarloosde.

Gezien de tijdnood zou nog in dezelfde ministerraad een beslissing moeten worden genomen. Men ging uiteindelijk stemmen of men bereid was om de door de minister-president verkozen onderhandelingsstrategie (S2) toe te passen onder de conditie, dat de Republikeinse regering Hatta's brief erkende. De meerderheid van de ministers was er niet toe bereid. Het kabinet stond op het punt om vanwege dit meningsverschil uit elkaar te gaan.

Na overleg met de Koningin werden in de ministerraad van 15 december<sup>55</sup> moeizaam de stappen uitgewerkt voor de implementatie van de tussenoplossing (zie boven S3) die op 13 december door beide groepen in de raad was afgewezen: men schortte de actie 3 x 24 uur op en stuurde een brief aan Cochran waarin men onverwijld een bindende verklaring van de Republikeinse regering vroeg.

Aangezien het duidelijk was dat er twee verschillende standpunten in het kabinet aanwezig waren, werden de voor- en nadelen van de te nemen maatregelen nauwelijks meer besproken. De beslissingen werden door middel van stemmingen bereikt.

In totaal werd drie keer gestemd waarbij men stapsgewijs naar een oplossing toewerkte<sup>56</sup>: eerst werd over de formulering van de antwoordbrief aan Hatta gestemd, dat wil zeggen of deze een ultimatief karakter zou moeten hebben of een opening zou moeten geven voor verdere onderhandelingen. Twaalf van de veertien ministers gaven de voorkeur aan een soepele formulering.

Daarna werden twee concept-antwoordbrieven opgemaakt, één door Stikker en één door Sassen. Sassens concept-brief gaf weer aanleiding tot een stemming. Drees bracht een tegenvoorstel in waarin tot uitdrukking werd gebracht dat men aan de Republiek een redelijke termijn voor beantwoording moest geven en in verband daarmee nog geen termijn moest vaststellen voor de duur van het uitstel van de actie. Dit voorstel werd echter verworpen. Daarna bracht de minister van Defensie, Schokking, het voorstel in dat uiteindelijk met 12 tegen 2 stemmen aangenomen werd (zie boven S3).

## 7. Beslissingssituatie 5

In de ministerraad van 15 december was besloten dat de militaire actie zou

Tabel 14: Beslissing van de HVK en de legeraad om de actie slechts 24 uur uit te stellen, 17 december 1948 (MINOG, ongenr. codetelegrammen van 16 en 17 december, Beel aan Sassen; codetelegram ZG 48, Legerraad aan Sassen; bundel telegrammen 2)

| Strategieën                                           | Beslissing: Beel                 | G1                                                                         |                   | G2                                                                                                        |                       | G3                                                                                      |              |
|-------------------------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
|                                                       |                                  | afstel actie; aanvaarden van een oplossing op voorwaarden van de Republiek |                   | geen afstel actie; verrassings-element bij actie prijsgegeven en daardoor veel meer mensenlevens verloren |                       | verrassingsselement bij actie niet prijsgegeven en niet veel meer mensenlevens verloren |              |
| Gekozen strategie S2: Stel de actie 24 uur uit        | S1: Stel de actie 3 x 24 uur uit | W = zeer negatief                                                          | K = vrijwel zeker | W = negatief                                                                                              | K = bijna uitgesloten | W = +                                                                                   | K = geringer |
|                                                       |                                  |                                                                            |                   | W = negatief                                                                                              | K = groter            |                                                                                         |              |
| Beslissing: legeraad S1: Stel de actie 3 x 24 uur uit |                                  | W = zeer negatief                                                          | K = zeker         |                                                                                                           |                       |                                                                                         |              |
|                                                       |                                  |                                                                            |                   | W = negatief                                                                                              | K = zeker             |                                                                                         |              |
| Gekozen strategie S2: Stel de actie 24 uur uit        |                                  |                                                                            |                   |                                                                                                           |                       |                                                                                         |              |
|                                                       |                                  |                                                                            |                   |                                                                                                           |                       |                                                                                         |              |

worden uitgesteld tot 21 december 0.00 uur. Beel werd verzocht om zo spoedig mogelijk de brief van de Nederlandse regering aan Cochran door te sturen en na ontvangst van het republikeinse antwoord de eindbeslissing aan de Nederlandse regering over te laten.<sup>57</sup>

Beel heeft echter de instructies van de regering slechts gedeeltelijk uitgevoerd<sup>58</sup>: de brief aan Cochran werd vertraagd doorgestuurd daar Beel de inhoud te weinig stringent vond. Bovendien had hij het ultimatief karakter van de brief vergroot door een termijn aan te geven waarbinnen geantwoord moest worden. De republikeinse regering had minder dan 24 uur de tijd om te antwoorden.<sup>59</sup> De militaire actie zelf had Beel slechts 24 uur uitgesteld. Ze zou dus in de nacht van 18 op 19 december om 0.00 uur beginnen.

In afzonderlijke telegrammen motiveerden Beel en de legerraad hun keuze voor de verkorting van het uitstel van de actie.<sup>60</sup>

De gegevens betreffende de keuze van de Nederlandse autoriteiten in Indië zijn samengevat in tabel 14.

Daar de militair-politieke situatie steeds meer verslechterde overzagen zowel Beel als de legerraad slechts twee mogelijke strategieën: de actie 3 x 24 uur uitstellen (S1) of de actie zolang mogelijk uitstellen als technisch en tactisch nog aanvaardbaar was, dat wil zeggen 24 uur (S2). Wanneer men de actie 3 x 24 uur uitstelde zoals de Nederlandse regering wenste voorzag Beel vrijwel zeker 'desastreuze' gevolgen (G1): in verband met het ontwikkelen van een nieuw operatieplan zou de actie afgesteld moeten worden, wat uiteindelijk neerkwam op het aanvaarden van een oplossing op voorwaarden van de Republiek. De kans dat er geen afstel van actie zou intreden en slechts het verrassingselement zou worden prijsgegeven en daardoor meer mensenlevens verloren zouden gaan (G2) achtte hij bijna uitgesloten.

Wanneer men de actie 24 uur uitstelde (S2) was de kans groter dat het verrassingselement prijsgegeven zou worden en dat men meer mensenlevens zou verliezen (G2). De mogelijkheid dat het verrassingselement niet prijsgegeven werd en niet meer mensenlevens geëist werden (G3), hoewel minder waarschijnlijk, was eveneens nog aanwezig.

Gegeven de kansen en waarderingen van de gevolgen koos Beel de strategie met de grootste kans op een positief resultaat. De 'risicovermijdingsregel' beschrijft zijn keuze.

De legerraad voorzag slechts twee mogelijke gevolgen. Indien men de actie langer dan 24 uur uitstelde (S1) zou zich zeker het 'desastreuze' gevolg (G1) voordoen. Bij een uitstel van de actie van 24 uur (S2) zou zeker het verrassingselement prijsgegeven worden waardoor veel meer mensenlevens verloren gingen (G2).

Daar de kansen op de gevolgen voor beide strategieën gelijk zijn spelen ze

bij de keuze geen rol. De keuze is gebaseerd op de waarderingen van de uitkomsten en de legerraad koos de strategie met het minder negatieve gevolg, wat met de 'dominantieregel' beschreven kan worden.

Nadat de ministerraad van deze telegrammen kennis genomen had, werd besloten om binnen 4 uur na ontvangst van het republikeinse antwoord een beslissing te nemen over het al dan niet inzetten van de militaire actie.<sup>61</sup>

Daar het republikeinse antwoord op 18 december omstreeks 3.30 uur 's morgens in Den Haag verwacht kon worden kwam de ministerraad om deze tijd in een buitengewone vergadering bijeen.<sup>62</sup> De situatie werd dramatisch. De HVK had om een beslissing omstreeks 6.30 uur verzocht. Vanwege atmosferische storingen kreeg men pas om 8.15 uur contact met Batavia. Beel deed mee dat geen antwoord ontvangen was van de Republiek en dat Cochran bezwaren tegen de Nederlandse brief maakte en daarom geen pressie had willen uitoefenen op de Republiek. Verder verwees Beel naar een telegram waarin vermeld werd dat Hatta vanwege een langer durende ziekte verhinderd was om de brief te beantwoorden.

De ministerraad beschikte nu over redelijke zekerheid omtrent de houding van de Republiek. Men verkeerde in tijdnood. Om 9.15 uur nam de minister-president nogmaals telefonisch contact op met de HVK en vroeg of de resterende codetelegrammen die onderweg naar Den Haag waren nog belangrijk nieuws bevatten. Toen Beel ontkennend antwoordde gaf Drees hem, met instemming van de raad, de opdracht om tot militaire actie over te gaan.

## Conclusie

Evenals voor de eerste politionele actie, beschouwden de betrokken beslissers ook deze keer een militair optreden als het uiterste middel. Ruim een jaar had Nederland onder auspiciën van de Commissie van Goede Diensten over een vreedzame oplossing van het conflict met de Republiek onderhandeld. Dit had slechts een beginselakkoord opgeleverd waarbij niet eens de primaire voorwaarde van naleving van het bestand door de tegenpartij werd gerespecteerd. Gezien de internationale situatie – waarbij de tegenpartij ostentatief door de Verenigde Staten en andere mogendheden werd gesteund en Nederland slechts sancties kon verwachten – besloot de regering, onder toenemende interne verdeeldheid, tot herhaalde onderhandelingspogingen. Een slagen van deze pogingen leek slechts mogelijk door middel van diplomatieke steun van de Amerikanen. Een daadwerkelijke steun bleef echter uit wat uiteindelijk tot de militaire actie leidde.

Zowel Drees als Stikker vermelden in hun memoires dat ze achter de uiteindelijke beslissing tot militair optreden stonden. Drees schrijft daarover het volgende<sup>63</sup>:

'De Republiek scheen zich dus in de onmogelijkheid te willen brengen te antwoorden en vroeg ook geen uitstel. Onder deze omstandigheden zou een uitstel onzerzijds geen zin hebben. Toen heb ik er ten slotte in berust dat de actie doorging. Ik zou dat nooit hebben gedaan om welk motief ook, als ik haar moreel niet verantwoord had geacht. Dat was ze ook, omdat de Republiek ondanks het bestand voortdurend in de aanval was. Politiek beschouwde ik haar met de uiterste bezorgdheid'.

Stikker rechtvaardigde zijn standpunt als volgt<sup>64</sup>:

'Ik ben nog steeds van oordeel, dat gewapend optreden ten slotte noodzakelijk was: het kabinet-Drees had tot twee maal toe een eerlijke poging tot onderhandelen met de Republiek en de deelstaten gedaan; de Republiek bleef ten aanzien van onze drie hoofdpunten een ontwijkend standpunt innemen. Merkwaardig is, dat zonder de politionele actie, die een rechtstreeks gevolg was van de Amerikaanse inmenging belichaamd in de "Cochran note", er waarschijnlijk geen Ronde Tafel Conferentie zou zijn geweest, maar alleen chaos'.

Aangezien de beslissers de situatie als zeer bedreigend voor de belangen van Nederland beschouwden en als kleine natie weinig invloed konden uitoefenen om de status quo te verbeteren overzagen ze hoofdzakelijk (zeer) negatieve, minder negatieve en aanvaardbare uitkomsten. Echt positieve uitkomsten werden zelden als mogelijkheid gezien.

Wat betreft de besluitvorming bleek uit het voorgaande dat van de 15 individuele beslissingen 10 beslissingen met de 'risicovermijdingsregel' beschreven konden worden.

De beslissers reduceerden dus de complexe politieke situatie zodanig, dat ze meestal de strategie kozen met de kleinste kans op een negatief resultaat of, anders geformuleerd, met de grootste kans op een positief respectievelijk aanvaardbaar resultaat.

De 'dominantieregel' beschreef de keuze van 2 beslissingen (tabel 12 en 14). In deze gevallen beschouwden de beslissers de kansen op de uitkomsten voor de verschillende strategieën als gelijk. Op basis van de waarderingen koos men die strategie die tot aantrekkelijker uitkomsten leidde.

In een geval (tabel 6) beschreef Simon's regel de keuze, dat wil zeggen beslisser kon een strategie vinden die slechts tot bevredigende resultaten leidde en in de resterende twee gevallen (tabel 3 en 13) beschreef 'Simon's reversed rule' de keuze. In deze situaties konden de beslissers geen tevredenstellende strategie vinden maar slechts een die mogelijk ook tot een positief resultaat leidde.

Naarmate intern grotere verdeeldheid heerste en men ook nog in tijdnood ging verkeren, werden de beslissingen steeds minder door middel van gedetailleerde uiteenzettingen van keuzemogelijkheden genomen en steeds meer via stemmingen.

## Noten

1. Zie Vlek, Wagenaar, p. 455.
2. Voor een overzicht van beslissingsregels zie bijv. Svenson.
3. Saris, Gallhofer (1975); Gallhofer, Saris (1979 a, b); Gallhofer (1981).
4. Zie lijst van documenten.
5. Voor een meer technische beschrijving van de inhoudsanalyse zie Gallhofer (1978); Gallhofer, Saris (1979 c).
6. De gegevens van dit hoofdstuk zijn voornamelijk gebaseerd op I. Anag Agung, hoofdstuk II, III, V en C. Smit, hoofdstuk VI, VII.
7. Zie bijv. I. Anag Agung, hoofdstuk I, pp. 41.
8. Cochran was de nieuwe voorzitter van de Amerikaanse delegatie bij de CGD. Voor de aangehaalde hoofdpunten verwijzen we naar I. Anag Agung, hoofdstuk III, pp. 122.
9. Stikker, p. 108.
10. Ibidem, pp. 110.
11. I. Anag Agung, hoofdstuk III, p. 131.
12. Op 13 januari 1948 stelde Van Mook reeds een Voorlopige Federale Regering in. Hij nam erin echter geen personen met nationale aspiraties op zodat deze regering voor vele deelstaten niet aanvaardbaar was. (Zie I. Anag Agung, hoofdstuk IV, pp. 147).
13. Ibidem hoofdstuk III, p. 132.
14. De 'Bestuursregeling Indonesië in Overgangstijd' wordt ook het plan-Sassen genoemd (zie C. Smit, hoofdstuk VII, pp. 120).
15. Stikker, p. 112.
16. Algemeen Rijksarchief (ARA), privé-archief Van Mook, inv.nr. 238, Nota van generaal Spoor, 20 oktober 1948.
17. De gegevens in de tabellen zijn geparafraseerd weergegeven.
18. Reeds in eerder onderzoek (Gallhofer, Saris, 1979 a, c) beschreef deze keuze-regel vaak de keuzes van politici.
19. Archief Ministerie van Overzeese Gebiedsdelen (MINOG), bundel telegrammen 3, ZGCO 80, Van Mook aan Sassen, 19 oktober 1948; ARA, privé-archief Van Mook, dos. 94, ZGCO 81, Van Mook mede namens Schuurman aan Sassen, 23 oktober 1948. Deze telegrammen zijn geen beslissingsteksten, daar de bewindslieden niet de mogelijke gevolgen van strategieën met hun kansen en waarderingen systematisch uitwerkten.
20. Ibidem.
21. Ibidem.
22. ARA, Archief Indonesië in Overgangstijd (Algemene Zaken, Kabinet van de minister-president), doos 147 (Overall agreement), 24 oktober 1948.
23. ARA, privé-archief Van Mook, inv.nr. 94, ZGCO 136, Sassen aan Van Mook, 27 oktober 1948.
24. Ibidem.
25. I. Anag Agung, p. 152.
26. MINOG, V30-12-48/Lt B 78, Codetelegrammen nr. 14, 15, Beel aan Sassen, 13 november 1948.
27. Voor Simon's regel zie Simon 1957, pp. 248. De hier vermelde regel is door de auteur geformuleerd.
28. ARA, privé-archief Beel, inv.nr. 142, Rapport Stikker aan de regering naar

aanleiding van zijn reis naar Batavia, p. 106-113.

29. Spoor gaf 1 december aan als deadline voor een militaire actie in verband met de verslechtering van de weersomstandigheden en de aflossing van de troepen (zie ARA, privé-archief Beel, inv.nr. 142, Kort verslag van de vergadering ten Paleize Koningsplein op woensdagmiddag 10 november 1948).

30. G1, G2 en G3 zouden ook in aspecten opgesplitst kunnen worden. Daar Stikker echter voor deze gevolgen ook totale waarderings aangeeft is dit niet nodig.

31. Zie noot 21 en Stikker, p. 119.

32. Archief Ministerraad (AMR), Notulen van de ministerraad, 15 november 1948.

33. Ibidem.

34. Bij zijn aankomst in Batavia maakte Sassen zijn keuze voor de onderhandelingsstrategie expliciet. De gegevens berusten op notulen van de vergadering op 25 november 1948 ten Paleize Koningsplein Noord onder voorzitterschap van de HVK; ARA, privé-archief Stikker, dos.nr. 7 D, bundel Batavia II, doos 46.

35. L. Neher, gedelegeerde van het opperbestuur in Batavia.

36. ARA, privé-archief Stikker, dos.nr. 7 D, bundel Batavia II, doos 46 ZG 145, Sassen aan Beel; Stikker, 121.

37. Ibidem.

38. MINOG, V30-12-48/Lt B 78, Codetelegram nr. 753, Stikker aan Van Kleffens, 16 november 1948.

39. Stikker, 123.

40. ARA, privé-archief Stikker, dos.nr. 7 D, bundel Batavia II, doos 46, Notulen van de bespreking van de drie ministers op dinsdagmorgen 30 november.

41. Ibidem.

42. ARA, privé-archief Stikker, dos.nr. 7 D, bundel Batavia II, doos 46, Verslag van de bespreking op 4 december 1948, 's avonds 10 uur tussen minister Stikker en de drie leden van de CGD; gevolgd door slotopmerking van Stikker, Sassen en Neher.

43. AMR, Notulen van de ministerraad van 9 december 1948; de overwegingen van de minister-president zijn gecompliceerd met enkele uitspraken uit de notulen van 13 december waar hij nog eens de situatie samenvat voor de eindbeslissing.

44. De overwegingen van de andere ministers waren te incompleet zodat ze niet aan een decisie analyse onderworpen konden worden.

45. ARA, privé-archief Stikker dos.nr. 7 D, bundel Batavia II, doos 46, Chronologisch overzicht van de gebeurtenissen van 7-21 december.

46. MINOG, Bundel telegrammen 2, codetelegram ZG 34, Beel aan Sassen, 10 december 1948.

47. AMR, Notulen van de ministerraad van 13 december 1948; enkele ministers hadden nog informatie verzameld met betrekking tot de houding van het buitenland en de Nederlandse vakbonden in het geval van een militaire actie.

48. Ibidem.

49. Zie noot 45.

50. Zie noot 45; ARA, Archief Algemene Secretarie, Batavia, 2e zending, inv.nr. 856, codetelegram nr. 313, Delegatie aan Sassen, 13 december 1948.

51. Zie noot 45.

52. Zie noot 45; Drees, p. 240.

53. Zie noot 45.

54. AMR, Notulen van de ministerraad van 14 december 1948.

55. AMR, Notulen van de ministerraad van 15 december 1948.

56. Ibidem, middag- en avondvergaderingen.

57. MINOG, bundel telegrammen 2, ongenummerd, Sassen aan Beel, 16 december 1948.

58. AMR, Notulen van de ministerraad van 17 december 1948.

59. Drees, 241.

60. MINOG, bundel telegrammen 2, ongenummerd, Beel aan Sassen, 16 december 1948; Beel aan Sassen, Drees en de overige leden van de regering, 17 december 1948; ZG 48, legerraad aan Sassen, 17 december 1948.

61. Zie noot 58.

62. AMR, Notulen van de ministerraad van 18 december 1948.

63. Drees, p. 241.

64. Stikker, p. 131.

## Bibliografie

Anag Agung G. de Agung, I. (1980) *'Renville' als keerpunt in de Nederlands-Indonesische onderhandelingen*, A. W. Sijthoff, Alphen aan den Rijn.

Drees, W. (1963), *Zestig jaar levenservaring*, Amsterdam, de Arbeiderspers.

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.

Gallhofer, I. N., Saris, W. E. (1979b), Strategy Choices of Foreign Policy decision makers: The Netherlands 1914, *Journal of Conflict Resolution*, 1979.

Gallhofer, I. N., Saris, W. E. (1979c), An analysis of the argumentation of decision makers using decision trees, *Quality and Quantity*, 13.

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.

Gallhofer, I. N. (1981), Beslissingen betreffende de eerste politionele actie, *Acta Politica* 4.

Simon, H. A. (1957), *Models of Man, Social and Rational*, New York, John Wiley.

Saris, W. E., Gallhofer, I. N. (1975), L'application d'un modèle de décision à des données historiques, *Revue Française de Science Politique*, 25.

Smit, C. (1962), *De liquidatie van een imperium, Nederland en Indonesië 1945-1962*, Amsterdam, Arbeiderspers.

Stikker, D. (1966), *Mémoires, Herinneringen uit de lange jaren waarin ik betrokken was bij de voortdurende wereldcrisis*. Nijgh van Ditmar, Rotterdam.

Svenson, O. (1979), Process description of decision making Organisational Behavior and Human Performance.

Vlek, Ch. A. J., Wagenaar, W. A. (1976), Oordelen en beslissen in onzekerheid, in *Handboek der Psychonomie*, Michon, J. A., Eijkman, E. G. J., Klerk, L. F. W. de, eds., Van Loghum Slaterus.

## Documenten

### Algemeen Rijksarchief (ARA)

Privé-archief Beel:

november 1948, Rapport Stikker naar aanleiding van zijn eerste reis naar Batavia, inv.nr. 142.

10 november 1948, Kort verslag van de vergadering ten Paleize Koningsplein op woensdagmiddag, inv.nr. 142.

**Privé-archief Van Mook:**

20 oktober 1948, Nota van Generaal Spoor, inv.nr. 238.

23 oktober 1948, Van Mook aan Sassen, codetelegram ZGCO 81, inv.nr. 94.

27 oktober 1948, Sassen aan Van Mook, codetelegram ZGCO 136, inv.nr. 94.

**Privé-archief Stikker:**

19 november 1948, Sassen aan Beel, codetelegram ZG 145, dos.nr. 7 D, bundel Batavia II, doos 46.

24 november 1948, Vergadering ten Paleize Koningsplein Noord onder voorzitterschap van de HVK, dos.nr. 7 D, bundel Batavia II, doos 46.

30 november 1948, Notulen van de bespreking van de drie ministers op dinsdagmorgen, dos.nr. 7 D, bundel Batavia II, doos 46.

4 december 1948, Verslag van de bespreking op 4 december 1948, 's avonds 10 uur tussen minister Stikker en de drie leden van de CGD; gevolgd door een slotopmerking van Stikker, Sassen en Neher, dos.nr. 7 D, bundel Batavia II, doos 46.

Chronologisch overzicht van de gebeurtenissen van 7-21 december 1948, dos.nr. 7 D, bundel Batavia II, doos 46.

**Archief Indonesië in Overgangstijd (Algemene Zaken, kabinet van de minister-president):**

24 oktober 1948, Nota van A. S. Blom, doos 147 (overall agreement).

**Archief Algemene Secretarie, Batavia, 2e zending:**

13 december 1948, Delegatie aan Sassen, codetelegram nr. 313; inv.nr. 856.

**ARCHIEF MINISTERIE VAN OVERZEESE GEBIEDSDELEN (MINOG)**

19 oktober 1948, Van Mook aan Sassen, codetelegram ZGCO 80, bundel telegrammen 3.

13 november 1948, Beel aan Sassen, codetelegrammen nr. 14, 15, V30-12-48/Lt B78.

16 november 1948, Stikker aan Van Kleffens, codetelegram nr. 753, V30-12-48/Lt B78.

10 december 1948, Beel aan Sassen, codetelegram ZG 34, bundel telegrammen 2.

16 december 1948, Sassen aan Beel, codetelegram ongenummerd, bundel telegrammen 2.

16 december 1948, Beel aan Sassen, codetelegram ongenummerd, bundel telegrammen 2.

17 december 1948, Beel aan Sassen, Drees en de overige leden van de regering, codetelegram ongenummerd, bundel telegrammen 2.

17 december 1948, legerraad aan Sassen, codetelegram GZ 48, bundel telegrammen 2.

**ARCHIEF MINISTERRAAD (AMR)**

Notulen van de ministerraad van 15 november 1948, 9 december 1948, 13 december 1948, 14 december 1948, 15 december 1948, 17 december 1948, 18 december 1948.

## Onderzoek

26 mei 1981

door J. Stapel

Wie op de avond van 26 mei (1981) naar de televisie keek kreeg de indruk dat het CDA-gezelschap een grootse overwinning van Van Agt vierde.

Het CDA ging vergeleken met vier jaar eerder 3½ % in stemmenaandeel achteruit (van 31,9% op 25 mei 1977 naar 30,8%).

Bij de VVD leek het enthousiasme rond Wiegel zo mogelijk nog groter. De VVD ging echter terug van 18,1% in 1977 naar 17,3% nu. Dat is een teruggang met 4½ %.

Het VVD-cijfer lag wel beduidend hoger dan het tot kort voor de verkiezingen in de gepubliceerde opiniepeilingen was geweest. En het CDA boekte 1,3% meer dan in de laatste Elsevier/NIPO-publikatie (29,5%) en zelfs 2,7% hoger dan wat de 'Rooie Haan' op zaterdag 23 mei verwachtte.

Misschien dat men daarom zo blij was.

Het vermoeden dat vooral de politici door verkiezingsenquêtes worden beïnvloed wordt er in elk geval door versterkt.

Beïnvloeden de publikaties van zulke onderzoek-uitkomsten het kiezersvolk?

De vraag is zo oud als het onderzoek zelf. Vanaf 1936 (Roosevelt won van Landon zoals door Gallup 'voorspeld') sprak men in de V.S. van het 'bandwagon-effect'. Kiezers zouden gaan heulen met de gedoodverfde winnaar.

In 1948 kwamen alle Amerikaanse onderzoekers met cijfers die voor de republikeinse kandidaat Dewey iets gunstiger waren dan voor de zittende president. Maar Harry Truman won.

Veel onderzoekers slaakten een zucht van verlichting: de 'bandwagon'-theorie zou nu wel dood zijn. Maar wat kwam er nu? De 'underdog'-theorie; kiezers snellen de onderliggende kandidaat te hulp.

Zulke theorieën en de vermeende invloed van gepubliceerd verkiezingsonderzoek zouden van niet al te veel belang zijn ware het niet dat zij in ten minste twee landen (Frankrijk en Brazilië) geleid hebben tot een wettelijk verbod van publikatie gedurende een periode voor de verkiezingsdatum (of in