



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het grote bestuurshervormingswerk: de emancipatiestrijd van Indonesische werknemers in het westerse bedrijfsleven en de indianisatie van Nederlands-Indië in het interbellum

Schmitz, B.F.T.

Citation

Schmitz, B. F. T. (2023, September 21). *Het grote bestuurshervormingswerk: de emancipatiestrijd van Indonesische werknemers in het westerse bedrijfsleven en de indianisatie van Nederlands-Indië in het interbellum*. Uitgeverij Verloren, Hilversum.
Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3641905>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3641905>

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

Conclusie

De periode 1918-1942 schrijft Hella Haasse, is een moeilijk te definiëren periode uit de geschiedenis van Nederlands-Indië ‘vanwege ingrijpende stormachtige ontwikkelingen onder de oppervlakte van een schijnbare orde, die niet opgemerkt of begrepen, of verkeerd ingeschat werden door zowel de inheemse als de Europese belanghebbende elite.’¹ De indianisatie waar dit boek over gaat is bij uitstek zo’n ontwikkeling. Het lag aan de basis van het ontstaan van een Indonesische middenklasse, die gewapend met een westerse opleiding, zichzelf eerst een plek wist te verwerven in de tussenrangen van gouvernement en bedrijfsleven en vervolgens meer wilde voor zichzelf en het land. De betekenis van de indianisatie ligt niet in de economische waarde die de ontwikkeling voor instellingen en bedrijven in Nederlands-Indië had, maar in het gevoel van eigenwaarde en het politieke bewustzijn dat de Indonesiërs ermee ontwikkelden. De emancipatiestrijd van deze Indonesiërs in de lagere ‘Europese’ rangen van het gouvernement en het westerse bedrijfsleven legde in het interbellum de basis voor de latere economische onafhankelijkheid van Indonesië.

De voorwaarden voor indianisatie ontstonden tijdens de eerste decennia van de twintigste eeuw, de jaren van de ethische politiek. De toegankelijkheid van westers onderwijs voor Indonesiërs werd vergroot en gelijke arbeid moest bij het gouvernement gelijk beloond gaan worden ongeacht afkomst. Zelfs in het behoudende particuliere bedrijfsleven drongen de gevolgen van de indianisatie door. In bedrijven met veel verschillende ‘Europese’ tussenrangen ontstond ruimte voor emancipatie van Indonesische werknemers die met een volledige of gedeeltelijke westerse middelbare schoolopleiding instroomden. Deze Indonesiërs werden binnen het bedrijf verder opgeleid zodat zij aan de eisen van accuratesse en dienstijver konden voldoen. Zo maakte het beleid van de Indische regering onderscheid op basis van ras niet meer vanzelfsprekend op de hele Indische arbeidsmarkt.

Lange tijd onderschatten zowel de Europese als de Indonesische belanghebbende elite het belang van deze emancipatiestrijd omdat die zich op een niveau afspeelde met een economisch relatief lage waarde en in organisaties waarvan de status niet al van oudsher vaststond. Bovendien had zich tijdens het interbel-

¹ Hella S. Haasse, *Sleuteloog* (Amsterdam 2002) 50.

lum bij leidinggevenden een ambivalente houding ten aanzien van het rassencriterium ontwikkeld, waarbij de verdiensten van Indonesiërs in Europese rangen op het conto van de westerse opleiding en werkervaring werd geschoven terwijl tegelijkertijd racistische vooroordelen over de onrijpheid van het Indonesische volk als geheel bleven bestaan. Tenslotte werd de emancipatiestrijd aan het zicht van buitenstaanders onttrokken omdat de koloniale categorieën 'Europeaan' en 'Inlander' vanaf de jaren twintig steeds meer door opleiding in plaats van door afkomst bepaald werden.

De manier waarop de verschillende bedrijven de indianisatie aanpakten, verschilde sterk van bedrijf tot bedrijf en kon zelfs van afdeling tot afdeling binnen hetzelfde bedrijf verschillen. Bij alle bestudeerde bedrijven zorgde het idee dat het 'inheemse volk' alleen onder krachtige Europese leiding tot rijpheid gebracht kon worden voor een koloniale januskop. Aan de ene kant kregen gekwalificeerde Indonesiërs de kans om zich met interne opleidingen op te werken binnen het bedrijf. Aan de andere kant werd het bestaan van deze 'gediplomeerde Inlanders' op het conto van het bedrijf zelf geschreven en zag men hen als de uitzondering die de regel van de Europese superioriteit bevestigde. Voordat bedrijfsleiders hogere rangen aan Indonesische handen wilden toevertrouwen was, meenden zij, op zijn best een overgang nodig die vele jaren zou duren.

Uit bedrijfsarchieven blijkt dat de emancipatiestrijd van de Indonesiërs in Europese rangen er vaak toe leidde dat de reglementen in hun voordeel werden gewijzigd. Uit vakbondsbladen blijkt dat de indianisatie al begin jaren twintig een factor van belang was. Uit het *Orgaan van de Postbond* blijkt vervolgens dat de 'Europese' status van de Indonesische vakbondsleden niet leidde tot een vermindering van nationalistische verlangens bij de Indonesische Postbondleden, hoogstens dat zij steeds minder gelegenheid kregen deze verlangens in het openbaar te uiten. De waarde van de indianisatie ligt niet op het economische maar vooral op het mentale vlak omdat Indonesiërs in Europese functies zicht kregen op de kracht en de zwakte van Europese organisaties.

Ideeën over de 'onrijpheid van de inlander' bepaalden niet alleen het personeelsbeleid van het Indische bedrijfsleven maar ook het bezuinigingsbeleid van de Indische regering. In de Nederlandstalige literatuur die in het interbellum over koloniale staatkundige zaken verscheen, was het idee dat Europese inbreng voor een onafzienbaar lange termijn noodzakelijk zou zijn voor het tot ontwikkeling brengen van de archipel gemeengoed. Kielstra, Boeke en de meeste schrijvers in *Koloniale Studiën* zijn voorbeelden van wat door Van den Doel 'een merkwaardige coalitie van ethische denkers, paternalistische bestuursambtenaren en conservatieve politici' is genoemd, die met hun cultuurrelativisme in het interbellum een vrijwel permanente koloniale overheersing probeerden te rechtvaardigen. De waarde van de Indonesische emancipatie in het bedrijfsleven werd door deze belanghebbende elite gebagatelliseerd en het idee van Indonesische onafhankelijkheid klonk voor hen als muziek uit een verre toekomst.

In de loop van het interbellum viel het belang van wat de Europese bedrijfsleiding wel of niet dacht over het rassen criterium in het niet bij de ontwikkelingen op de volatiele Indische arbeidsmarkt. In tijden van economische groei was elk gekwalificeerd personeelslid gewild. In tijden van crisis bleken de Indonesiërs in de 'Europese' rangen met hun taal- en cultuurkennis een brugfunctie te vervullen hetgeen de trend van indianisatie weer versterkte. Indonesische werknemers met westerse kwalificaties kwamen bovendien uit een veel grotere vijver dan de Europese of Indo-Europese concurrentie en drukten hen uit de markt voor de lagere 'Europese' middenkaderbanen.

De emancipatie van de Indonesiërs breidde zich uit tot de Europese vakbonden, die begin jaren twintig een antwoord probeerden te vinden op het Besluit Bezoldiging Landsdienaren (BBL) van de Indische regering. Bij deze salarisregeling werden alle overheidsfuncties opgedeeld in verschillende bezoldigingsschalen (A, B, C) met een groot aantal subdivisies. Als in een bezoldigingsschaal een meerderheid van Indonesiërs ontstond, werd de hele schaal naar een A-schaal en 'inlands loonpeil' afgewaardeerd. Het merendeel van de achterban van de Europese vakbonden bestond van oudsher uit Indo-Europeanen die in de B-schalen gezelschap hadden gekregen van Indonesiërs met westerse kwalificaties. Voor hun representativiteit en toekomstige groei waren de Europese bonden van deze Indonesiërs afhankelijk geworden.

De invoering van de BBL zette de solidariteit binnen en tussen de bonden onder druk. De Europese ambtenarenbonden van de Vereniging voor Landsdienaren probeerden samen met de Federatie van de Europese bonden uit de particuliere sector het Algemeen Nederlandsch-Indische Vakverbond op te richten om de structurele ondermijning van de lonen in de lagere Europese rangen tegen te gaan. Dit mislukte omdat de 'kolonist-werknemer' van de Federatie het tempo van de indianisatie in het bedrijfsleven onderschatte en zichzelf als onmisbaar deel van de belanghebbende elite in de kolonie zag. Vanwege deze 'koloniale geest' ging de eenheidsgedachte in de vakbeweging ten onder en kregen bedrijven en gouvernement de vrije hand in het bepalen van het loonpeil in Indië.

Binnen een Europese ambtenarenbond als de Postbond won de solidariteit met de laagste geïndianiseerde rangen het van de 'koloniale geest' van de hogere Europese rangen en werd een splitsing van de bond voorkomen. Indonesische leden schreven begin jaren twintig trots in het *Orgaan van de Postbond* over de kracht van de moderne postvoorziening voor eigen land en met bittere ontgoocheling over de bezuinigingen van het gouvernement in de jaren daarna. Schrijvers met communistische boodschap verdwenen na het stakingsjaar 1923, maar schrijvers met coöperatieve, socialistische en islamitisch-nationalistische standpunten bleven zich inzetten voor een groot Indië in het algemeen en één - sterkbroederlijk - P.T.T.-personeel in het bijzonder. Toen na 1926 de brievenrubriek uit het postbondsblad verdween, gold dat niet voor de Indonesiërs in besturen en afdelingen van de bond. Zij tonen het politiek bewustzijn 'in de boezem van

het inheemse personeel' en geven stem aan een opkomende Indonesische middenklasse.

In de Nederlandstalige dagbladpers van de jaren twintig werd deze Indonesische stem lang genegeerd net als de indianisatie en waar ze uit voortkwam. In de jaren twintig werd 'indianisatie' in de pers uitsluitend gebruikt als leenwoord voor de ontwikkelingen in Brits-Indië. Kennelijk onttrok een ontwikkeling die plaatsvond in ondergeschikte banen zich aan de blik van de Nederlandstalige journalisten. In de Europese vakbondswereld en in het onderwijs lag dat anders. Vanaf 1927 brachten zij het woord indianisatie voor de Indische situatie in zwang, omdat het structurele karakter van de emancipatie die zij om zich heen zagen deed denken aan de ontwikkelingen in India. Pas toen het gouvernement indianisatie bracht als basis voor haar loonbeleid in de crisis, kreeg het ook in de pers de definitie van een ontwikkeling waarin de banen voor de lagere midden-groepen werden overgenomen door de inheemse bevolking.

In de Volksraad maakte de discussie over de indianisatie een vergelijkbare ontwikkeling door. Tot ver in de jaren twintig bleef indianisatie in de raad onbesproken en toen het debat losbarstte, was de ontwikkeling al bijna twee decennia gaande. De Volksraad was een adviesraad waaraan het tijdens alle acht zittingen van haar bestaan zou ontbreken aan zowel achterban als democratische beslissingsbevoegdheid. Indonesiërs vormden sinds 1931 een meerderheid in de raad, maar werden getrapt gekozen of door het gouvernement benoemd. De inheemse belanghebbende elite, het aristocratische binnenlands bestuur, was sterk oververtegenwoordigd. Dit verklaart waarom een 'natuurlijke en noodzakelijke ontwikkeling' in de lagere Europese rangen van gouvernement en bedrijfsleven hen tot dan toe ontgaan was.

De Indische regering deed in 1931 met haar 'korte opmerking' een soort juli-belofte aan de Volksraad. Zij beloofden indianisatie niet alleen als bezuiniging te gebruiken maar ook als ontwikkeling te stimuleren. De Volksraad was het laatste forum in Nederlands-Indië waar vrijheid van meningsuiting gewaarborgd was. De invoering van de persbreidel had er namelijk datzelfde jaar voor gezorgd dat de gouverneur-generaal elke krant kon verbieden die onwelgevallige politieke informatie publiceerde. De pers mocht nog wel uitspraken gedaan in de Volksraad citeren, die buiten de raad met vervolging bekocht zouden worden. De regeringsuitspraak over de indianisatie deed denkruimte ontstaan, waarna geen van de fracties in de raad nog om het onderwerp van de indianisatie heen kon.

De Indo Europese Vereniging reageerde fel op het indianisatiebeleid van de Indische regering, dat zij zagen als bedreiging van het voortbestaan van haar Europese achterban. Voor de Nationale Fractie ging indianisatie daarentegen per definitie niet ver genoeg. Zij zochten naar indonesisering of indonesianisatie op alle vlakken van de samenleving. Dat zij daarmee ook de positie van de traditionele aristocratie bedreigden was de verschillende conservatieve Indonesische fracties in de raad niet ontgaan. De belofte van verdere indianisatie bij de over-

heid gaf de eigen achterban tegelijkertijd perspectief op een veel grotere invloed in de toekomst, zodat zij het beleid van de Indische regering vooralsnog het voordeel van de twijfel gaven.

Naarmate de bezuinigingsmaatregelen elkaar opvolgden, keerde de Europese Vaderlandse Club zich met openlijk racistische argumenten tegen de 'ontblanking' die volgens hen bij verdere indianisatie dreigde. Het Indo-Europees Verbond pleitte tegelijkertijd voor het gebruik van 'verindisching' in plaats van indianisatie waarmee beide partijen de polarisatie in de raad versterkten. Bij de conservatieve Indonesische fracties groeide het ongeduld met zowel de grofheid van de Europese partijen als met de implicaties van het indianisatiebeleid voor het onderwijs. Zou de indianisatie van de kweekscholen niet leiden tot tweede rangsonderwijs voor toekomstige generaties Indonesiërs? Tot hun woede stopte de Indische regering inderdaad met de uitbreiding van de rangen die voor indianisatie in aanmerking kwamen zodra het ergste van de crisis voorbij was. In plaats daarvan nam Buitenzorg maatregelen die vooral ten goede kwamen aan de trekkers van de Vaderlandse Club. Voor de meeste Indonesiërs in de Volksraad, verbrak de Indische regering daarmee de juli-belofte van 1931. Dit werkte als katalysator voor nationalistische eensgezindheid bij de Indonesische Volksraadsleden.

Een mijlpaal in deze ontwikkeling was de petitie die de PPBB, de partij van de 'inheemse' bestuursambtenaren, indiende om aan Nederlands-Indië 'langs de weg van geleidelijke hervorming een staat van zelfstandigheid toe te kennen binnen artikel 1 van de grondwet' ingediend. Ontevredenheid met de trage uitvoering van het indianisatiebeleid zorgde ervoor dat de verschillende conservatieve Indonesische fracties zich dit keer wel gezamenlijk tegen de Indische regering keerden. Ontevredenheid met het indianisatiebeleid was ook de reden waarom de IEV-fractie de petitie steunde, zodat een meerderheid van de Volksraad voor stemde. Toen de petitie Soetardjo een tweetal jaar later in Nederland werd afgewezen, overtuigde dit Indonesiërs in de raad en daarbuiten dat de Nederlands-Indische regering de 'natuurlijke en noodzakelijke ontwikkeling' van het land inmiddels in de weg stond. De autoriteit van de laat-koloniale staat in Indië lag in gruzelementen omdat de regering zich voor het oog van het hele land niet aan zijn woord had gehouden.

Rassenonderscheid of het idee dat het Indonesische volk de juiste staat van rijpheid miste om zonder Europese superieuren verder te kunnen, had de autoriteit van de Indische regering ondermijnd. Het indianisatiebeleid van de Indische regering zorgde ervoor dat de positie van de laat-koloniale staat Nederlands-Indië al voor de Tweede Wereldoorlog onhoudbaar werd. Ook het beperkte gezag van de Volksraad was voorbij. In mei 1939 vormden nationalistische partijen om Indonesië per onmiddellijke ingang een parlement met beslissingsrecht te geven.

In juli 1939 vatte Mohammed Yamin het nog één keer samen toen hij de 'ontvoogding' van de Dienst Volks Gezondheid bepleitte. Die hing volgens Yamin sa-

men met 'het groote bestuurshervormingswerk, dat thans allerwege op til is. Men kan dit streven noemen indianisatie, emancipatie of anderszins, maar in het belang der zaak, die ik beoog, zal ik al deze woorden angstvallig vermijden; ik gebruik liever het beter klinkende woord 'ontvoogding'.² Consensus over koloniale begrippen als ontblanking, verindisching en indianisatie was er niet gekomen en werd niet meer gezocht. De natuurlijke en noodzakelijke emancipatiestrijd had in Nederlandse handen te lang geduurd. De tijd was rijp voor een Indonesische bestuurshervorming zonder Nederland en zonder Indië.

² Muhammad Yamin, 26-7-1939, *Handelingen Volksraad*, 434.