

FINANCIËLE VERHOUDING TUSSEN NEDERLAND EN INDONESIAË OPNIEUW BEZIEN (1945-1967)

J.M.M.J. Clerx

Inleiding

Vóór de Tweede Wereldoorlog was de kolonie Nederlands-Indië bevoorrecht, omdat het een rijk geschakeerd exportpakket bezat. Rubber, tin, olie maar ook suiker, koffie, thee en tabak waren veelgevraagde produkten.¹ De ontsluiting van Nederlands-Indië werd mede mogelijk gemaakt door omvangrijke vooroorlogse particuliere investeringen ter waarde van f2,8 mld., ofwel eenzesde deel van het nationale vermogen van Nederland. Het Nederlandse economische belang bij deze investeringen was groot, want het hieruit verworven inkomen omvatte ongeveer 15% van het nationale inkomen. Bovendien floreerde de profijtelijke driehoekshandel onder meer met Amerika, ten voordele van Nederland. Indonesië financierde met deze kapitaalopbrengsten het Nederlandse tekort op de handelsbalans. Doch ook voor Indonesië waren deze investeringen van belang. Zo betaalde het westerse bedrijfsleven in 1938 f400 mln. aan lonen, grondhuur en voor leveranties, terwijl de Indonesische schatkist f200 mln. ontving, als gevolg van de bedrijfsactiviteit.²

Als gevolg van de Tweede Wereldoorlog veranderde de onderlinge verhouding tussen Nederland en Indonesië fundamenteel. De machtsverhoudingen in de Pacific waren verschoven ten gunste van de 'superpower' de Verenigde Staten. De Verenigde Staten bleven niet meer afzijdig tijdens conflicten in de kolonies van de westerse mogendheden. Daar koloniaal bestuur o.m. protectionisme en kartelvorming in de hand werkte, bestond in de Verenigde Staten een sterk antikoloniale stemming.³ Bovendien had Nederland het Atlantisch Handvest (1942) aanvaard, dat de grondslag vormde voor het bondgenootschap tegen Duitsland en Japan. Hierin werd het recht van volkeren erkend tot het kiezen van een eigen regering. De bevrijding van Nederlands-Indië van de Japanse bezetting was hoofdzakelijk afhankelijk van de Verenigde Staten, hetgeen het herstel van de vooroorlogse koloniale verhoudingen vrijwel uitsloot.

¹ W. Braband, 'Heroriëntatie van vroeger in Indonesië werkende Nederlandse bedrijven' in: H. Baudet ed., *Handelswereld en wereldhandel. Honderd jaren internatio. Tien essays* (Rotterdam 1963) p. 144.

² *HTK* 1949-1950, Bijl. 1478, Overdracht van de soevereiniteit over Indonesië, nr. 6, MvT, p. 10.

³ J. Bank, *Katholieken en de Indonesische Revolutie* (Dieren 1984) p. 77.

De Nederlandse regering probeerde de Amerikaanse president Roosevelt voor zich te winnen door middel van een radiorede van koningin Wilhelmina in 1942, die de erkenning bevatte van het zelfbeschikkingsrecht voor de overzeese gebiedsdelen. Nederland aanvaardde medeverantwoordelijkheid voor hun herstel en opbouw; terwijl de verhouding tussen Nederland en Indonesië werd gezien 'als een voortgezet samengaan in een deelgenootschap tussen gelijken'.⁴ Nederland erkende derhalve het recht van Indonesië op zelfbeschikking.

Het was de vraag of Indonesië na de Tweede Wereldoorlog - na een periode van reconstructie - weer een doorslaggevende rol in het Nederlandse deviezenbeleid en voor de Nederlandse betalingsbalans zou gaan vervullen. In Europa heerste na de Tweede Wereldoorlog een chronisch dollartekort, dat ook Nederland beperkte in zijn herstelbeleid.⁵ De voorwaarden voor een dergelijke rol werden bewust geschapen. De politionele acties in Indonesië hadden immers mede tot doel het financieel-economisch draagvlak van Nederland in Indonesië te herstellen. Het succes van dit beleid meldde minister Lieftinck van Financiën in zijn deviezennota's aan het parlement. Daarin heette het dat Nederlands-Indië zijn vooroorlogse positie voor Nederland langzaam weer ging innemen.⁶ Ook de cijfers van het onderlinge handels- en betalingsverkeer wezen in die richting. Gedurende de periode januari-augustus 1949 bedroeg de Nederlandse export naar Indonesië reeds 12,6% van de totale Nederlandse export en was het importpercentage 8. In 1938 bedroegen die percentages respectievelijk 9,7 en 7,2%.⁷ Deze gunstige ontwikkeling vond zijn weerslag op de lopende rekening van de betalingsbalans met Indonesië. Zo was er in 1947 een positief saldo van f113,2 mln., in 1948 f51,9 mln. en in 1949 zelfs f378,7 mln.⁸ Dit maakte het mogelijk reconstructiekredieten aan Nederlands-Indië te verschaffen zonder dat de Nederlandse deviezenvoorraad werd aangetast. De uiteindelijke soevereiniteitsoverdracht aan Indonesië werd geregeld tijdens de Ronde Tafelconferentie (RTC), die van augustus tot november 1949 in Den Haag werd gehouden. De vraag was vooral in hoeverre Nederland erin zou slagen zijn financiële belangen tijdens die conferentie veilig te stellen, nu alle illusies omtrent een voortzetting van de politieke curatele de bodem waren ingeslagen.

Lieftinck als 'laba' in het financiële web

Als gevolg van de militaire patstelling in Indonesië in de oorlog tussen Nederland en de Republiek Indonesië en de enorme internationale druk waaraan Nederland bloot stond, werd de Nederlandse regering gedwongen

⁴ H.J. van Mook, *Indonesië, Nederland en de wereld* (Amsterdam 1949) p. 43.

⁵ J.M.M.J. Clerx, *Nederland en de liberalisatie van het handels- en betalingsverkeer (1945-1958)* (Groningen 1986) p. 17-23.

⁶ *HTK 1949-1950*, Bijl. 1643, Nota inzake de deviezenpositie, nr. 2, Nota, p. 14.

⁷ *Ibidem*, Bijl. 1478, nr. 6, p. 14.

⁸ *Ibidem*, Bijl. 1643, nr. 2, Bijlage B, p. 25.

een akkoord te sluiten met alle partijen in Indonesië, waarin de soevereiniteitsoverdracht zou worden geregeld. De financiële belangen van Nederland bij de afwikkeling van de soevereiniteitsoverdracht waren groot. Van de totale buitenlandse schuld van Indonesië aan andere landen van f3,5 mld, zoals die op 31 december 1949 werd vastgesteld, had Indonesië f2,87 mld. schuld ten opzichte van Nederland.⁹ Geen wonder dat minister van Financiën Lief tinck een vooraanstaande rol vervulde in de financiële onderhandelingen tijdens de RTC.

P. Lief tinck

karikatuur Van Wieringen, 1949

Deze doorbraak-socialist van CHU-huize was van 1945 tot in 1952 verantwoordelijk voor het Nederlandse financiële beleid. Tijdens het eerste naoorlogse kabinet-Schermerhorn-Drees corrigeerde hij de omvang van de geldomloop door de geldzuivering, om zo de dreigende inflatie te beteugelen. In het kabinet-Beel (1946-1948) was zijn beleid primair gericht op het in orde brengen van de staatsfinanciën, terwijl tijdens het kabinet-Drees-Van Schaik (1948-1951) de nadruk lag op het wegwerken van het betalingsbalanstekort. Lief tinck vervulde een centrale rol in het kabinetsbeleid. Hij kan worden beschouwd als een soort schaduw-premier omdat hij zich met veel aspecten van het overheidsbeleid bemoeide. Krachtig gesteund door Drees stonden

⁹ *Ibidem*, Bijl. 1478, nr. 6, p. 15.

zuinigheid en soberheid centraal. Zelf zegt hij: 'Ik had de neiging om de uitgaven wat te overschatten en de inkomsten te onderschatten. Ik was op beide fronten bewust somber. Dat leek me verstandiger dan het omgekeerde te doen.'¹⁰ Dat bleek in de praktijk slechts deels waar. De uitgaven bleken achteraf sterker gestegen dan begroot. Het meest opvallend waren de sterk gestegen inkomsten, die over de periode 1948-1950 45% ofwel f4,4 mld. extra opbrachten (op een jaarlijkse begroting van nog geen f4 mld.) en de begrotingstekorten deden omslaan in overschotten. Hij schuwde in zijn argumentatie een zeker opportunisme niet, waarbij hij niet veel tegenspraak duldde. Bij parlementaire tegenstand stond hij snel klaar met het 'onaanvaardbaar'.¹¹ Oud-minister van Financiën De Wilde (ARP), destijds lid van de oppositie, vergeleek in de Eerste Kamer de houding van Liefstinck met die van 'de liberalen in hun glorie-tijd tegenover het "niet-denkend deel der natie": Geen slechte burgers, maar enigszins bekrompen lieden, die van hun tijd niet al te veel begrijpen en op een enkele uitzondering na, de hoge vlucht, die de wetenschap der publieke financiën genomen heeft, niet kunnen volgen. Zij krijgen antwoord (...), maar dat antwoord is afwijzend, soms zelfs enigszins hautain.'¹² Dat nam overigens niet weg dat ook De Wilde veel lof had voor de enorme werkkraft en het optreden van Liefstinck in het parlement.

Het financiële beleid ten opzichte van Nederlands-Indië was volgens Liefstinck achteraf gezien niet controversieel omdat het uitging van het zoveel mogelijk veiligstellen van de Nederlandse belangen in Indonesië.¹³

Financiële belangen prevaleren

Ter voorbereiding op de RTC-conferentie schilderde H.M. Hirschfeld, de invloedrijke regeringscommissaris in algemene dienst en expert op het gebied van de Nederlands-Indische financiën, de Nederlandse positie in een tweetal nota's aan de ministerraad. Daarin kwam ondubbelzinnig naar voren dat hij de politiek-staatkundige problemen verre ondergeschikt achtte aan de financieel-economische vraagstukken. 'Stellig bestaat tussen beide een verband, het gaat echter om de vraag waar het zwaartepunt moet liggen. Mijns inziens ligt dit bij de economische en financiële problemen.'¹⁴ 'Wij moeten steeds bedenken, dat wij, na alles wat er tot dusver op politiek gebied gebeurd is, nog alles op

¹⁰ A. Bakker en M.M.P. van Lent, *Pieter Liefstinck 1902-1989. Een leven in vogelvlucht* (Utrecht en Antwerpen) p. 123.

¹¹ J.M.M.J. Clerx, 'Liefstincks financiële politiek', in: P.F. Maas ed., *Parlementaire Geschiedenis van Nederland na 1945*, deel 3, *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, band A, *Liberalisatie en sociale ordening* (Nijmegen 1992) p. 200.

¹² *Ibidem*, p. 201.

¹³ Bakker en Van Lent, *Pieter Liefstinck 1902-1989*, p. 156-157.

¹⁴ CPG, archief-Drees, H.M. Hirschfeld, *De economische positie van Nederland en de Indonesische quaestie*, p. 3.

economisch gebied kunnen verliezen.¹⁵ Het reële belang van Nederland op economisch gebied was 'het behoud en t.z.t. het herstel van onze beleggingen in plantages, mijnbouw, particuliere spoor- en tramwegen etc.'.¹⁶ Daarnaast waren er grote overheidsinvesteringen gepleegd in spoorwegen en havens, waarvan de financiering geschied was door plaatsing van Nederlands-Indische staatsobligaties in Nederland.

De Nederlandse onderhandelingspositie was zwak. Nederland was alleen niet in staat voor een economische rehabilitatie van Indonesië te zorgen. Het stond internationaal in de Indonesische kwestie vrijwel geïsoleerd, waardoor de noodzakelijke buitenlandse hulp voor Indonesië moeilijk kon worden verkregen. Kwam het economische herstel van Indonesië hierdoor in gevaar, dan verloor Nederland activa van onschatbare waarde. Mislukking van de RTC betekende voor Nederland een financieel-economische catastrofe. Hirschfeld beval dan ook een behoedzame onderhandelingstactiek aan die was gebaseerd op het stellen van redelijke eisen. Zo redelijk dat ook de westerse wereld de indruk overhield dat deze gematigd waren, waardoor het politiek isolement kon worden doorbroken.

E. van Lennep, de latere secretaris-generaal van de OEEF en in 1949 als financieel-economisch ambtenaar bij het Nederlands-Indisch gouvernement nauw betrokken bij de 'boekhoudkundige dekolonisatie', constateerde dat de Nederlandse belangen vooral op het financiële en economische vlak lagen. 'Den Haag' interesseerde zich immers alleen 'voor de vraag hoe de directe financiële lasten voor Nederland tot de soevereiniteitsoverdracht zo veel mogelijk konden worden beperkt en hoeveel geld Nederland en de Nederlanders na de soevereiniteitsoverdracht naar Nederland zouden kunnen overmaken'.¹⁷

Financiële afwikkeling van de soevereiniteitsoverdracht

De besprekingen over de soevereiniteitsoverdracht werden gevoerd in een centrale commissie, bijgestaan door commissies met speciale beleidsterreinen. De besprekingen op financieel terrein werden vooral beheerst door de schuldverhouding tussen Indonesië en Nederland en vonden plaats in subcommissie I. Allereerst moest de schuldenpositie van Indonesië worden vastgesteld. De totale schuld van Indonesië bedroeg per 31 december 1949 f6,5 mld.; f3 mld. interne schuld, f3,5 mld. externe schuld, waarvan f2,87 mld. aan Nederland.

De Indonesische delegaties, dat wil zeggen de vertegenwoordigers van de Republiek Indonesië en van de Federale Staten, wensten tijdens de onderhandelingen alleen de schulden van voor 1942 integraal over te nemen. Van de interne en externe schulden ontstaan na 1942 moest eerst de besteding worden

15 CPG, archief-Drees, H.M. Hirschfeld, *De Indonesische quaestie; Economisch en Financieel*, p. 3.

16 *De economische positie van Nederland en de Indonesische quaestie*, p. 3. Zie noot 14.

17 E. van Lennep, *Emile van Lennep in de wereldeconomie. Herinneringen van een internationale Nederlander* (Leiden en Antwerpen 1991) p. 35.

vastgesteld, zodat de schuld als gevolg van de militaire conflicten in mindering kon worden gebracht. Die conflicten vielen immers onder de soevereiniteit en de verantwoordelijkheid van Nederland en hadden enkel de Nederlandse belangen gediend. De Indonesiërs noemden daartoe ondermeer als voorbeeld dat er schulden waren gemaakt om het voor Nederland lucratieve handelsverkeer met Indonesië te laten voortgaan. Dat gold ook voor kredieten aangegaan ter rehabilitatie van Nederlandse ondernemingen in Indonesië.¹⁸ Nederland stelde zich op het volkenrechtelijke standpunt dat de Verenigde Staten van Indonesië, als rechtsopvolgster van Nederlands-Indië, in principe verplicht waren alle schulden over te nemen. Nederland voerde verder ter verdediging aan dat de Nederlandse kredieten primair een Indonesisch belang betroffen. Er dreigde destijds immers een vertrouwenscrisis, die alle economische activiteit in Indonesië onmogelijk zou maken, met alle funeste gevolgen van dien.¹⁹

Tijdens de ministerraadsvergadering van 26 september 1949 nam Drees een hard standpunt in omtrent de schuldenregeling. De Verenigde Staten van Indonesië zouden de interne schuld in zijn geheel moeten overnemen, terwijl voor de externe schuld een lumpsumbedrag moest worden vastgesteld. Het door Götzen genoemde bedrag van f700 mln. voor rekening van Nederland achtte hij veel te hoog. De Republiek was zelf grotendeels de oorzaak van de militaire uitgaven, die verder voor het herstel van de orde in de federale staten van groot belang waren geweest. Voorts drukte de Nederlandse staatsschuld van f25 à f30 mld. volgens Drees veel zwaarder op de Nederlandse bevolking dan de f6 mld. op de Indonesische. Hij concludeerde dat Nederland niet mocht toegeven aan de aandrang om de militaire uitgaven voor rekening van Nederland te laten komen.²⁰

Tijdens het verloop van de onderhandelingen drong Nederland er bij Indonesië op aan een concreet schuldbedrag te noemen dat Indonesië wilde overnemen. De Nederlandse regering toonde zich bereid een bepaald offer te brengen als ze zekerheid kreeg inzake de nakoming van de resterende schuld. Indonesië noemde een bedrag van f2 mld., dat vervolgens nog werd verhoogd tot f2,6 mld. De Indonesische delegatie berekende daarmee de schuldvermindering op rond f4 mld. aan externe en interne schuld. Deze schuldenlast van f4 mld. was voor Nederland onaanvaardbaar. De Nederlandse delegatie was van mening dat de interne schuld van Indonesië door een monetaire zuivering tot redelijke proporties kon worden teruggebracht. De externe schuld ging de draagkracht van Indonesië ook niet te boven. De wereldmarktprijzen voor tal van Indonesische exportproducten waren vergeleken met voor de oorlog aanzienlijk gestegen. De Nederlandse gulden waarin de meerderheid van de schulden was gedefinieerd, was daarentegen tweemaal gedevalueerd. Indonesië had derhalve een geringere hoeveelheid

¹⁸ Persoonlijk archief M. Bot, Rapport inzake de werkzaamheden van de gang der besprekingen tijdens de Ronde Tafelconferentie, 23 augustus tot 2 november 1949, Overzicht van de werkzaamheden van de Commissie voor Financiële en Economische Aangelegenheden (Den Haag 1951) p. 14.

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ ARA, inv. nr. 2.02.05, Notulen MR, doosnr. 393, 26 sept. 1949.

exportprodukten nodig ter voldoening van de naoorlogse schuld.²¹ De vermogensbalans van Indonesië had bovendien een positief saldo van f245 mln. ondanks de toename van de schuldverplichtingen. De Nederlands vermogensbalans vertoonde eind 1947 een deficit van maar liefst f15 mld.

Omdat in de financieel-economische commissie geen overeenstemming mogelijk bleek werd op 21 oktober een ad-hoc-commissie ingesteld waarin Nederland vertegenwoordigd was door Hirschfeld. De commissie, die werd bijgestaan door een lid der United Nations Commission for Indonesia, de Amerikaan H. Merle Cochran, bereikte een compromis. De hele interne schuld van Indonesië ter waarde van f3 mld. bleef voor de rekening van Indonesië. Van de totale externe schuld van f3,5 mld. annuleerde Nederland f2 mld. Daarmee resteerde voor Indonesië een schuld van f4,5 mld. (waarvan f870 mln. aan de Nederlandse staat), terwijl Indonesië aanvankelijk slechts f2,6 mld. wilde aanvaarden. Nederland rekende op een schuldvermindering van f600 mln., maar accepteerde uiteindelijk f2 mld. Nederland kwam toch niet slecht weg, gezien de resterende schuld voor Indonesië. Toch gaf minister-president Drees uiting aan zijn ongenoegen over het feit dat de schuldenregeling door Cochran was afgedwongen en dat de kwestie niet nauwkeurig was behandeld, waarmee hij Hirschfeld kapittelde. Lieftinck zag als winstpunt van de overeenkomst dat de door Indonesië overgenomen schuld onvoorwaardelijk zou worden voldaan.²² Er bestond geen ontsnappingsclausule.

Naast de perikelen rond de schuldvaststelling en de verdeling ervan speelde het probleem van de waarborg voor de resterende schuldaflossing. Daarvoor had Nederland in 1949 een tinovereenkomst gesloten (tin-pledge) met de regering van Nederlands-Indië, die als een zakelijke zekerheid gold voor het geval Nederlands-Indië in gebreke mocht blijven wat betreft haar schuldverplichtingen. De tin-pledge hield een fiduciaire eigendomsoverdracht in van het aanwezige tin aan Nederland. Indonesië had grote bezwaren tegen continuering hiervan. Het geven van een dergelijke garantie vóór de soevereiniteitsoverdracht werd door Indonesië als een economisch 'poenale' sanctie beschouwd, die politiek en psychologisch onaanvaardbaar was.²³ Nederland was bereid in te stemmen met annulering van de tinovereenkomst, op voorwaarde dat na de soevereiniteitsoverdracht een regeling werd getroffen ter vrijwaring van risico's voor Nederland. Die concessie was overigens minder groot, nu de externe schuld van Indonesië aan Nederland was verminderd van f2,87 mld. tot f870 mln.²⁴

21 Rapport inzake de werkzaamheden van de gang der besprekingen tijdens de Ronde Tafelconferentie, p. 20.

22 ARA, inv. nr. 2.02.05, Notulen MR, doosnr. 393, 24 okt. 1949.

23 *HTK* 1949-1950, Bijl. 1478, Overdracht van de soevereiniteit over Indonesië, nr. 17, MvA, p. 78.

24 ARA, inv. nr. 2.02.05, Notulen MR, doosnr. 393, 31 okt. 1949.

Handelspolitieke samenwerking

In het coördinatie-college Nederland-Indonesië dat sedert 1946 de onderhandelingen voerde over financieel-economische kwesties tussen de Nederlandse regering en de regering van Nederlands-Indië, gold een regeling voor handelspolitieke samenwerking, met weliswaar wederzijds belang, maar die vooral in het voordeel van Nederland werkte. Voor Nederland had die regeling het profijt dat veel gevraagde Indische produkten in de bilaterale handelsakkoorden konden worden opgenomen, wat de realisatie ervan vergemakkelijkte. Tevens werd zo verzekerd dat de voor Nederland lucratieve transitohandel in Indonesische produkten zich herstelde.

Voor Indonesië had de gekozen constructie het voordeel dat het gemakkelijker toegang kreeg tot de Europese markten en dat het geen bilateraal evenwicht in het handelsverkeer met afzonderlijke landen behoefde na te streven. Het coördinatie-college had een regeling bedacht waardoor de ontvangst van deviezen als gevolg van een actief saldo, kon worden gewisseld in valuta van landen met een passief saldo. Hierdoor ontstond een beperkte vorm van convertibiliteit van munten.

De RTC-besprekingen over het handelsverkeer leidden ertoe dat het gehanteerde stelsel goeddeels gehandhaafd bleef. De sub-commissie voor handelspolitieke vraagstukken was de enige die geheel zelfstandig de haar toegewezen vraagstukken wist op te lossen. De ministerraad toonde zich tevreden met de financieel-economische overeenkomst. Lieftinck wees erop dat er ten behoeve van het particuliere bedrijfsleven meer was bereikt dan ten behoeve van het Rijk. Hij achtte het voor de toekomst van Nederland zeer belangrijk 'dat de regelingen met betrekking tot het Nederlandse bedrijfsleven gunstig zijn uitgevallen'.²⁵ Minister van Economische Zaken Van den Brink oordeelde dat er op handelspolitiek terrein goede resultaten waren behaald. In wezen bleef de financieel-economische verhouding tussen Nederland en Indonesië dezelfde.

Parlementaire sanctionering

In het parlement werd de financieel-economische overeenkomst overwegend negatief ontvangen, hoewel uiteindelijk de benodigde tweederde meerderheid de overeenkomst sanctioneerde, omdat de RTC-akkoorden een ondeelbaar geheel vormde. Veel leden van vooral KVP-zijde achtten de schuldkering onvoldoende gemotiveerd. Beredeneerd had moeten worden waarom Nederland het offer van f2 mld. gemakkelijker kon dragen dan Indonesië. Voor Romme stond of viel de overeenkomst met het bestaan van de wederzijdse goede trouw, de oprechte wil tot samenwerking en het vermogen om de voornemens te verwezenlijken. In dat geval was er iets waardevols tot stand gekomen 'een opvatting, die geloof ik, vrij algemeen aansluit bij de opvattingen

25 *Ibidem.*

in het bedrijfsleven (...).²⁶ De ARP en een deel van de CHU keurden de overeenkomst af. Ze stelden zich op het volkenrechtelijke standpunt dat de nieuwe staat alle rechten en plichten diende over te nemen. Ze vonden derhalve f2 mld. schuldkering veel te royaal. Schouten (ARP) vroeg zich af: '(...) had de regering in feite nog wel een onderhandelingspositie, toen zij ter Ronde-tafel-conferentie aan het onderhandelen was?'²⁷ Voor Van de Wetering (CHU) waren de getroffen regelingen onaanvaardbaar. Het Nederlandse volk dat reeds veel offers voor de Indonesische zaak had gebracht, werd door de regeling in de financiële afgrond gestort. Ook Van der Goes van Naters (PvdA) had ernstige kritiek op de schuldenregeling. Hij had een schuldreling van 1 mld. billijk gevonden. Het nadelige resultaat van f2 mld. was het gevolg van de inderhaast geaccepteerde commissie-Cochran, hetgeen alleen maar tot negatieve resultaten kon leiden. Het geheel van de overeenkomst was toch acceptabel vanwege de toekomstige industriële en handelspolitieke betrekkingen, waarvoor de regeling een basis legde.

De regering erkende de bezwaren maar achtte die niet ernstig genoeg om de RTC te laten mislukken. Daarbij nam de regering bij de schuldreductie in aanmerking dat de jonge staat nog grote budgettekorten zou krijgen ter waarde van f3 à f4 mld., zodat haar totale schuld dreigde aan te groeien tot f10 mld.²⁸ Götzen bracht het offer in verband met het geheel aan Nederlandse belangen die in het geding waren. Het betrof grote Nederlandse investeringen ter waarde van f4 mld., 'waarvan de resultaten, in geld en in goederen, van zo uitzonderlijke betekenis zijn voor onze volkshuishouding en ons nationaal inkomen (...).'²⁹ De f2 mld. schuldreling was een zwaar offer maar het was van meer belang dat de in Indonesië 'geopende bronnen van welvaart blijven vloeien'.³⁰

Resumerend kan gesteld worden dat Nederland bij de RTC zijn financieel-economische belangen veilig stelde. Indonesië nam onevenredig veel schulden over van Nederland, terwijl het voor Nederland gunstige handelsverkeer gehandhaafd bleef. Eerste-Kamerlid Kolff (CHU) constateerde terecht dat Nederland de op den duur toch onhoudbare staatkundige band met Indonesië bij de RTC opofferde, om daarmee de economische samenwerking en de bestaanszekerheid van de Nederlandse bedrijven in Indonesië veilig te stellen.³¹ De schuldreling van f2 mld. was mede voorgesteld door Hirschfeld en vloeide voort uit diens behoedzame onderhandelingsstaktiek. Deze taktiek kan als geslaagd worden beschouwd, ondanks de kritiek hierop van Drees. Zij doorbrak de patstelling tussen de onderhandelende delegaties op de RTC waardoor weer - voornamelijk Amerikaanse -hulp voor Indonesië werd verkregen. Bovendien zou de exploitatie van het reeds geïnvesteerde kapitaal in Indonesië tot royale (deviezen)inkomsten leiden. Zij verschafte Nederland,

26 *HTK* 1949-1950, p. 805.

27 *Ibidem*, p. 802.

28 *HTK* 1949-1950, Bijl. 1478, nr. 17, MvA, p. 78.

29 *HTK* 1949-1950, p. 897.

30 *Ibidem*, p. 898.

31 *HEK* 1949-1950, p. 61.

samen met de Marshall-hulp, de middelen om het geslaagde naoorlogse industrialisatiebeleid van de jaren vijftig te financieren, waardoor Nederland in staat was zich definitief op Europa te richten.

Schuldaflossing in de praktijk

Nu de financiële overeenkomst tot stand was gekomen, bleef de vraag of Indonesië daadwerkelijk aan zijn aflossingsverplichtingen zou voldoen. Sancties waren immers in de overeenkomst niet opgenomen. De vervolgconferenties die de bedoeling hadden de RTC-bepalingen nader uit te werken, raakten steeds meer beïnvloed door het Nieuw-Guinea-conflict, dat ook de financieel-economische betrekkingen bedreigde. De politieke discussie over Nieuw-Guinea, dat buiten de soevereiniteitsoverdracht was gehouden, kreeg de overhand boven de uitwerking van de RTC-bepalingen. Als gevolg van de groeiende inflatie en de politieke onrust in Indonesië transfereerde het Nederlandse bedrijfsleven versneld winsten en dividenden naar Nederland. Het belastte daarmee de Indonesische betalingsbalans, waardoor het voor Indonesië moeilijker werd aan zijn reguliere aflossingen te voldoen.³² Lieftinck doorzag de te verwachten problemen met Indonesië en vroeg in augustus 1950 in de ministerraad of het standpunt van de regering over Nieuw-Guinea definitief vast stond. Hij wees erop, dat handhaving van de soevereiniteit over Nieuw-Guinea vergaande financiële en militaire consequenties zou hebben. Vooral Drees stelde onomwonden dat Nederland de soevereiniteit over Nieuw-Guinea moest behouden.³³ De opzegging van het Unie-verdrag door Indonesië in 1956, was het rechtstreekse gevolg van het conflict rond Nieuw-Guinea. Indonesië besloot de schuldenregeling van de RTC niet langer te erkennen. Eind 1958 werden de Nederlandse bedrijven in Indonesië genationaliseerd.

Tot 1956 verliepen de aflossingen op grond van de RTC-akkoorden door Indonesië gezien de looptijd van de leningen, goeddeels volgens plan.³⁴ De Nederlands-Indische lening 1935, de conversielening 1937 en de lening 1937A kenden per 31-12-1949 een totale schuldenstand van f743 mln. Bij de opschorting van de betaling in 1957 was de stand f450 mln. zodat f293 mln. was afgelost. Het aandeel van Indonesië in de Nederlandse staatsschuld 1896 ter waarde van f3,3 mld. was afgelost. Op de belening bij de Nederlandse Bank en de Javasche Bank ter waarde van f44 mln. was rond f26 mln. door Indonesië afgelost. Daarmee voldeed Indonesië in grote lijnen aan de aflos-

³² J.L.R. Huydecoper van Nigtevecht, *Nieuw-Guinea. Het eind van een koloniaal beleid* ('s-Gravenhage 1990) p. 20.

³³ ARA, inv. nr. 2.02.05, Notulen MR, doosnr. 394, 28 aug. 1950.

³⁴ Deze berekening is gebaseerd op de schuldenregeling tijdens de RTC, vgl: *Resultaten van de Ronde Tafel Conferentie zoals aanvaard tijdens de Tweede Algemene Vergadering welke op 2 nov. 1949 werd gehouden in de Ridderzaal te 's-Gravenhage.* (Den Haag 1950) Afdeling D Schuldenregeling, p. 36-37 en *HTK 1967*, Bijl. 9193 (R 602), Verdeling van het bedrag, bedoeld in de Nederlands-Indonesische Overeenkomst van 7 sept. 1966, nr. 3, MvT, p. 7-8.

singsverplichtingen volgens de RTC.³⁵ Dit ondanks het feit dat Indonesië in 1951 al te kennen had gegeven de overeenkomst te willen herzien en het land geteisterd werd door politieke onrust, groeiende inflatie en economische neergang.

Na de overeenkomst van New York van augustus 1962, waarbij de overdracht van Nieuw-Guinea definitief werd geregeld, bestonden er geen politieke problemen meer met Indonesië. De weg werd nu geopend voor normalisatie van de onderlinge economische betrekkingen. Voorwaarde daartoe was echter wel de afhandeling van de hangende financiële vraagstukken tussen beide landen. Op 7 september 1966 werd te Jakarta uiteindelijk een overeenkomst afgesloten inzake de nog resterende financiële vraagstukken. De overeenkomst hield in dat Indonesië bereid was tot betaling van f600 mln. ter afdoening van alle financiële kwesties.³⁶ De totale Nederlandse claim bedroeg echter f4,4 mld., waarvan de overheidsclaim f1,9 mld. omvatte. Deze vordering bleek volstrekt onhaalbaar omdat ze de betalingscapaciteit van Indonesië overtrof en zij werd door Indonesië dan ook niet geaccepteerd. Door een berekeningswijze te hanteren die rekening hield met het Indonesische uitgangspunt, hetgeen overigens door de regering niet werd beargumenteerd, werd de schuld eerst verlaagd tot f1260 mln., ofwel tot eenvierde. Met het oog op de acute Indonesische betalingsproblemen nam Nederland uiteindelijk genoegen met f600 mln.³⁷ Ook voor deze reductie bestond geen objectieve maatstaf en Indonesië beschouwde dit bedrag als een forse concessie zijnerzijds. De Nederlandse onderhandelingspositie werd verzwakt doordat Nederlandse ondernemers in het vooruitzicht van hervatting van de economische betrekkingen niet veel waarde bleken te hechten aan de oplossing van de hangende financiële problemen met Indonesië.³⁸ Het grote politieke belang dat gemoeid was met afronding van deze slepende kwestie, deed de regering besluiten met dit schamele bedrag genoegen te nemen. Nederland bezat evenmin als bij de RTC-onderhandelingen een machtspositie om zijn financieel-economische eisen kracht bij te zetten.

De financiële overeenkomst gaf aanleiding tot veelvuldig overleg met het parlement, dat zich concentreerde op de verdeling van de f600 mln. over de schuldeisers. De regering stelde zich aanvankelijk op het standpunt dat de schuldeisers concurrent-crediteur waren, maar nam onder druk van het

³⁵ Vgl. ook: H. Baudet e.a., *Het Nederlands belang bij Indië* (Utrecht en Antwerpen 1983) p. 214.

³⁶ *Jaarboek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken 1966-1967* (Den Haag 1967) p. 127.

³⁷ *HTK 1966*, Bijl. 9065 (R 583), Goedkeuring van de op 7 sept. 1966 te 's-Gravenhage ondertekende Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Indonesië inzake de tussen de beide landen nog bestaande financiële vraagstukken, nr. 3, MvT, p. 4.

³⁸ *HTK 1968-1969*, Bijl. 9065 (R 583) en 9193 (R 602), nr. 14, Verslag van een derde mondeling overleg, p. 1.

parlement, genoeg met een post-concurrente positie.³⁹ De hoogte van het bedrag ad f600 mln., dat vervat was in een afbetalingsregeling tot het jaar 2003, werd door het parlement als voldongen feit aanvaard vanwege het ontbreken van een bruikbaar alternatief. Het akkoord werd alom gezien als een politieke overeenkomst, die Indonesië de kans gaf te komen tot economisch herstel. Wel werd algemeen de zakenliedenlobby gehemeld, die de regering gehinderd had in haar pogen een beter financieel resultaat te bereiken. Het Eerste-Kamerlid Van Hall (PvdA) gaf de meest relevante verklaring voor het ehec. 'Wij moeten toch beseffen dat het gehele verloop van de verhouding tussen Indonesië en Nederland na de oorlog grondig is bedorven, ook door de besluiten die door al onze regeringen na de oorlog in die jaren genomen en door ons parlement gesanctioneerd zijn, waarbij nog valt op te merken dat de meerderheid van de bevolking hier steeds achter heeft gestaan. Deze gang van zaken heeft er mede toe geleid, dat zo'n schamel resultaat voor gedupeerden is bereikt.'⁴⁰

Nabeschuwing

Met de soevereiniteitsoverdracht werd de politieke dekolonisatie een feit, maar bleef de financieel-economische kolonisatie goeddeels gehandhaafd. Immers van de totale schuld ter waarde van f6,5 mld. nam Nederland slechts f2 mld. voor zijn rekening. De jonge staat Indonesië bleef zitten met een schuld van f4,5 mld., terwijl het budgetaire tekorten te verwachten had van f3 à f4 mld. Tevens bleef Nederlands bevoorrechte positie op handelspolitiek terrein gehandhaafd. Dit was belangrijk voor zowel het bedrijfsleven als voor de Nederlandse industrialisatie en wederopbouw in de periode 1949-1956. De f2 mld. schuldenvermindering vormde voor de Nederlandse staatsfinanciën geen reëel probleem, ondanks alle verhalen van Piet 'Paniek' Lieftinck over een naderend financieel bankroet rond 1950. Lieftinck had immers op zijn begrotingen over 1948-1950 liefst f4,4 mld. aan extra middelen vergaard die in principe inzetbaar waren, zonder extra belastingheffing voor burger en bedrijf. Lieftinck diende met de financiële regelingen van de RTC de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven. In zijn binnenlandse financiële politiek voerde hij een overeenkomstig beleid. Het Nederlandse bedrijfsleven werd in de watten gelegd met belastingverlaging en afschaffing van de dividendbeperving. Dit beleid was mogelijk door een 'kaalslag' van de overheidsvoorzieningen: ontoereikende woning- en scholenbouw, gebrekkige infrastructurele voorzieningen (weg- en waterbouw) etc. Voorts werden de looninkomens op een reële loonsverlaging getraceerd, doordat de prijsstijging steeds achteraf werd gecompenseerd. Bovendien bleven de laagstbetaalden bij huurverhogingen in de kou staan. Lieftinck ontpopte zich niet als een

³⁹ HTK 1967, Bijl. 9193 (R 602), nr. 2, Ontwerp van Rijkswet, p. 2, art. 10; HTK 1967-1968, Bijl. 9065 (R 583), Bijl. 9163 (R 602) nr. 9, VV, p. 8; *Ibidem*, nr. 12, Memorie van Antwoord, p. 6; *Ibidem*, nr. 15, Brief van de Minister van Financiën.

⁴⁰ HEK 1968-1969, p. 370.

doorgewinterde socialist, maar mocht van zijn partij toch zijn gang gaan.⁴¹ Geen wonder dat Van den Brink, als minister van Economische Zaken pleitbezorger voor het bedrijfsleven, ingenomen was met het financiële beleid van Lieftinck. Lieftinck verdedigde met zijn beleid niet alleen de Nederlandse bedrijfsbelangen in Indonesië maar schiep tevens de voorwaarden voor het geslaagde industrialisatiebeleid in Nederland.

Een vergelijking met de financiële regeling bij de onafhankelijkheid van Suriname dringt zich op. Nederland toonde zich toen bij monde van minister-president Den Uyl, aanzienlijk toegeeflijker dan zijn voorganger Drees ten opzichte van Indonesië. Suriname kreeg bij gelegenheid van zijn onafhankelijkheid volledige kwijtschelding van zijn schulden ter waarde van een half miljard. Daarenboven stelde Nederland bijna f4 mld. aan ontwikkelingshulp beschikbaar, die voor f2,7 mld. niet gebonden was aan voorwaarden wat betreft een besparingsprogramma van Suriname zelf.⁴²

Uiteindelijk kreeg Nederland voor zijn houding ten opzichte van Indonesië de rekening gepresenteerd. De soevereiniteit over Nieuw-Guinea moest toch worden opgegeven, terwijl de slepende controversale Indonesië het motief verschaftte voor het opzeggen van de financiële regelingen van de RTC. Nederland kreeg uiteindelijk nog f600 mln. waarvan de staat als post-concurrente crediteur minder dan f175 mln. ontving, uitgesmeerd over een periode tot 2003, op een totale vordering van f4,4 mld. Het ontbrak de Nederlandse regering aan mogelijkheden om meer weg te slepen. De contante waarde van dit bedrag bedroeg minder dan f50 mln.! Van een kalende kip viel evenwel niet meer te plukken. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de Nederlandse onderhandelingspositie werd benadeeld door het optreden van bepaalde ondernemers, die hierdoor vooral particuliere belangen schaadden.⁴³ Het verlieslijdende bedrijfsleven werd immers wel door de overheid ontzien doordat het zijn verliezen als gevolg van nationalisatie mocht compenseren met zijn fiscale winst. Het had ook minder belang bij een uitkering omdat die werd belast.

Het optellen van de f2 mld. schuldkwijtschelding aan Indonesië op de RTC en de f1,65 mld. die de Nederlandse staat misliep met de overeenkomst in Jakarta in 1967, is hetzelfde als het optellen van appels en peren. Toch kan worden gesteld dat met de kwijtschelding in 1967 min of meer een correctie plaatsvond op de voor Indonesië ongunstige RTC-regelingen.

⁴¹ Vgl. de diverse hoofdstukken in: P.F. Maas ed., *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945*, deel 3, *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, band B, *Anticommunisme, rechtsherstel en infrastructuur opbouw* (Nijmegen 1992).

⁴² *HTK 1974-1975*, Bijl. 13482, Conclusies van het bilaterale overleg tussen Nederland en Suriname, gehouden op 25 en 26 juni 1975 te 's-Gravenhage, nr. 1, Brief van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, p. 3.

⁴³ Volgens een mededeling van Luns in de Eerste Kamer betrof het een 'uitloper' van de groep-Rijkens, die rond 1960 als buitenparlementaire groep, druk op de regering uitoefende om Nieuw-Guinea zonder voorwaarden aan Indonesië over te dragen (vgl. *HEK 1968-1969*, p. 376).