

*Hoge commissaris te Djakarta (Van Bylandt) aan minister van Buitenlandse Zaken (Beyen) en minister zonder portefeuille (Luns), 18 feb. 1956*

U vraagt in uw 778 naar mijn oordeel over de aan te nemen houding. Ik zal trachten uit deze gezichtskring enige beschouwingen te geven die naar ik hoop Uwe Excellentie van nut zullen zijn bij het bepalen van het Nederlandse standpunt in deze moeilijke kwestie en daaraan tentatief enige conclusies verbinden.

Ik meen met u dat uitgangspunt dient te zijn dat het geen Nederlands belang is om een diepgaand en verstrekkend conflict te doen voortvloeien uit de op zichzelf niet te accepteren eenzijdige opzegging van verdragen.

Onze belangen hier zijn te groot dan dat wij de substantie ten offer mogen brengen aan de vorm.

In deze laatste dagen heb ik te mijner oriëntatie contact gezocht met enige vooraanstaande figuren uit het Nederlandse bedrijfsleven. Deze gesprekken hebben allereerst aangetoond dat men in die kringen de naaste toekomst met een zekere rust tegemoet ziet al dient vooropgesteld dat men het uiteraard te vroeg acht om een definitief oordeel uit te spreken.

In het algemeen kan men ervan uitgaan dat hoe dan ook de toekomstige regering een nationalistische koers zal varen met zekere ongunstige gevolgen voor het Nederlandse bedrijfsleven. In het bijzonder mag verwacht worden dat de importsector het zal ontgelden en waarschijnlijk zullen over de hele lijn de immigratie-bepalingen op voor de Nederlandse bedrijven onaangename wijze worden gehanteerd. Verdere transferbepalingen behoren ook tot deze categorie. De mogelijke repercussies in de personeelssector worden echter het meest zorgelijk geacht.

De unilaterale actie met dreigende eenzijdige terzijdestelling van de financieel-economische overeenkomsten - die reeds voor een groot deel zijn uitgehold - betekent in feite een versnelling van het tempo waarin de Indonesiërs hun doel, een zg. nationale economie, nastreven.

Hoe snel en hoe ver zullen zij gaan? Dit valt niet te zeggen. Het huidige kabinet dat om politieke redenen extra nationalistisch doet heeft in ieder geval nog maar kort te leven en weldra zullen anderen mede het beleid bepalen. Onder hen zijn er zeker die beseffen dat men het Westerse bedrijfsleven en kapitaal niet kan ontberen en verwacht mag dan worden dat de anti-Nederlandse maatregelen zullen worden geremd door eigen of algemeen belang.

In het bijzonder valt voorlopig niet aan te nemen dat in de vitale bank-, productie- en exportsectoren men diep in eigen vlees zal willen snijden.

De weinige dusver beschikbare gegevens waaronder de radiorede van Harahap en het Pia-interview van Sumitro genoemd mogen worden geven geen aanleiding om nu reeds het ergste te vrezen. Wel mag verwacht worden dat in de praktijk zal worden gediscrimineerd tegen Nederland hetgeen op vele manieren kan worden verwezenlijkt.

Een gevaar dat ik in deze situatie zie is dat in de Nederlandse gemeenschap zodanige onrust zou ontstaan dat men een exodus van de werkers zou krijgen, wat een fatale slag zou toebrengen aan de Nederlandse economische bedrijvigheid.

Uit enige persuitingen blijkt dat ook aan Indonesische zijde een zeker onbehagen bestaat om de mogelijke gevolgen van een conflictsituatie. In feite zijn beide landen kwetsbaar, Indonesië niet minder dan Nederland maar er is dit belangrijk verschil dat Indonesië, bevangen door het nationalistische sentiment, zich minder gelegen zal laten liggen aan de nadelige gevolgen van een afbraak van de Nederlandse economische activiteit.

Het lijkt daarom in de eerste plaats geboden bij het bepalen van de Nederlandse houding ernaar te streven dat de Indonesische machthebbers van het ogenblik niet worden gedreven naar het nemen van schadelijke maatregelen en dat de situatie ten opzichte van een binnenkort op te treden nieuwe regering niet wordt gepraejudiceerd.

Gezien verder de onzekere situatie zou enige tijdwinst van belang zijn indien deze kan verkregen zonder bovenbedoelde schadelijke maatregelen juist te precipiteren. Zulks impliceert dat men een weg kiest waarbij men vermijdt het huidige bewind op scherpe wijze voor het hoofd te stoten.

Dusver is officieel te onzer kennis gebracht het besluit (de jure het voornemen) zich uit de Unie terug te trekken en een voorstel de wederzijdse vertegenwoordiging door HC's te vervangen door ene van ambassadeurs. Besluit en voorstel hebben vooral symbolische betekenis en beduiden verbreking van elke politieke binding.

Daarnaast worden in diverse officiële uitingen eenzijdige maatregelen in het vooruitzicht gesteld op economisch en financieel gebied, waarbij zij het met een begin van bezinning wordt uitgegaan van de gedachte dat ook de Finec ter ziele is.

Reactie onzerzijds is in verlerlei gradatie denkbaar, gaande van een gemotiveerde volslagen afwijzing met protest, waarschijnlijk gevolgd door mijn terugroeping, aan de ene zijde van de boog, tot een instemming met de Indonesische wensen aan het andere uiterste. Het eerste lijkt op grond van het voorgaande niet raadzaam, het laatste zal noch als raadzaam noch als politiek mogelijk zijn te kwalificeren.

Binnen deze boog zou men b.v. kunnen denken aan een reactie waarbij de nadruk ligt op het vragen van nadere verduidelijking omtrent hetgeen de Indonesische regering verstaat onder terugtrekking uit de Unie en speciaal welke consequenties de Indonesische regering aan dit unilateraal optreden verbindt met name voor het Uniestatuut. In afwachting van het antwoord zou de hoge commissaris op zijn post kunnen blijven.

Hoezeer deze gedragslijn gewettigd zou zijn en enige tijdwinst zou opleveren, meen ik haar toch te moeten ontraden omdat primo een bevredigend antwoord niet te verwachten is en de regering wellicht niet de verleiding zou kunnen weerstaan om met daden aan te tonen wat zij eigenlijk bedoelt.

Ik meen dat wij in feite zullen hebben te kiezen tussen twee principiële gedragslijnen die weder in verschillende varianten kunnen worden uitgevoerd. Men zal hebben te kiezen tussen een aanvaarding van de unilaterale actie of alsnog moeten trachten de Indonesische regering te bewegen de weg van de unilaterale actie te verlaten.

Op grond van hetgeen in het voorgaande overwogen is neig ik ertoe een weg aan te bevelen welke de Indonesische regering zo al niet zal kunnen bewegen af te zien van voortzetting van de weg van unilaterale actie haar deze voortzetting dan toch zal bemoeilijken. Waar in het Indonesische optreden ten opzichte van Nederland, zelfs tijdens het bewind van het kabinet Ali, is gebleken dat Indonesië veel waarde hecht aan het internationale oordeel, dient bij het bepalen van de richting van het Nederlandse beleid met deze factor rekening te worden gehouden.

Uitgaande van de premisse dat hetgeen Indonesië thans heeft gedaan in feite slechts gradueel verschilt van andere 'uithollingsdaden' zoals het weigeren deel te nemen aan de in het uniestatuut voorgeschreven ministersconferentie, zou onder het uiten van teleurstelling over de wijze waarop Indonesië heeft gemeend zich uit de Unie te moeten terugtrekken aan de Indonesische regering in herinnering kunnen worden gebracht dat de Nederlandse regering reeds eerder door het tekenen van het protocol van 1954 haar instemming heeft betuigd met de opheffing van de Unie, dat zij van haar kant generlei prijs stelt op het handhaven van een Unie waarin Indonesië niet wenst deel te nemen en dat zij in principe derhalve geen enkel bezwaar heeft om tot de uitwisseling van ambassadeurs over te gaan. Daaraan zou echter de voorwaarde dienen te worden verbonden dat de Indonesische regering

het unilaterale pad niet verder bewandelt, het betreffende kabinetsbesluit niet formaliseert en verdere acties tot eenzijdige opzegging der ter RTC tot stand gekomen overeenkomsten zou staken. In aansluiting daarop zou de Nederlandse regering zich echter bereid verklaren onmiddellijk na het optreden van de nieuw te vormen Indonesische regering onderhandelingen te openen ter vervanging van de RTC-overeenkomsten door normale verdragen.

Ook laat zich de mogelijkheid voorstellen dat de Nederlandse regering niet antwoordt op de Indonesische nota. Het voordeel van een dergelijke gedragslijn zou zijn dat Nederland zich in geen enkel opzicht committeert in afwachting van de vorming van het nieuwe parlement en het nieuwe kabinet en het overlaat aan de Indonesische regering om het initiatief te nemen voor verdere voor de Nederlandse en Indonesische economie schadelijke maatregelen die ook in het neutrale buitenland critiek zullen ontmoeten. In dat streven zal zij kunnen rekenen op op toenemend verzet van de oppositie. De schaduwzijde is dat de mogelijkheid bestaat dat de Indonesische regering nog extra geprikkeld door het Nederlandse stilzwijgen zich zal inspannen om op zo kort mogelijke termijn zo veel mogelijk discriminerende maatregelen te nemen. Het is zeer de vraag of onder die omstandigheden de Nederlandse regering zal kunnen blijven zwijgen en niet genoopt zal worden tot het aannemen van een scherpere houding dan waartoe zij naar ik uit uw 778 meen te mogen opmerken thans geneigd is.

Wat tenslotte de twee punten betreft die volgens uw 778 nog in overweging zijn moge ik het volgende doen opmerken.

Voor inlichting van de Verenigde Naties over unilateraal optreden van Indonesië ten aanzien van een onder auspiciën der VN tot stand gekomen verdrag lijkt alles te zeggen. Er zou de conclusie aan kunnen worden verbonden dat onder de gegeven omstandigheden voor eenzijdige actie geen aanleiding was.

Of van een speciale stap bij de drie mogelijkheden die de leden van de UNCI leverden enig nut is te verwachten meen ik te moeten betwijfelen. M.i. zou zo'n stap de betrokken landen slechts embarrasseren hetgeen ons niet ten goede zou komen. Dat zulks bovendien Indonesië zal kunnen prikkelen zou niet van overwegend belang zijn indien daartegenover aanwijsbare voordelen stonden. De met de UNCI opgedane ervaring stemt sceptisch.

Mijn rol schijnt hier binnenkort wel te zijn uitgespeeld. Ik neem althans aan dat Uwe Excellentie wel niet zal overwegen om eventueel voor mij agrement aan te vragen als eerste ambassadeur in Indonesië. Mijn persoonlijke voorkeur, indien daarmee rekening kan worden gehouden, zou uitgaan naar een vertrek als laatste hoge commissaris.