

*Dit artikel is gebaseerd op de scriptie bestuurskunde 'Nieuw-Guinea, Oost-Indisch doof of verblind door eigenbelang' die tijdens een stage op de vakgroep Militair Operationele Wetenschappen aan de KMA te Breda werd gemaakt. De scriptie werd bekroond met de Scriptieprijs VB Bestuurskunde 1999. Momenteel is drs. M.L.C. de Bruijne (1974) werkzaam als promovendus Beleidskunde aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de TU Delft.*

# Het jaar van de waarheid?

## Het Nederlandse kabinet tijdens de crisis rond Nieuw-Guinea

*Mark de Bruijne*

In 1962 leek een gewapend conflict tussen Nederland en Indonesië om Nieuw-Guinea onvermijdelijk. Voor haar informatievoorziening en de verzameling en verwerking van waarschuwingssignalen rondom de politieke en militaire situatie was het Nederlandse kabinet sterk afhankelijk van een beperkt aantal bronnen die belang hadden bij het behoud van Nieuw-Guinea voor Nederland. De belangrijkste daarvan waren de minister van Buitenlandse Zaken Luns en de Koninklijke Marine. Deze sterke binding aan het behoud van Nieuw-Guinea voor Nederland beïnvloedde de verzameling en verwerking van informatie en waarschuwingssignalen, waardoor het kabinet lange tijd in onzekerheid verkeerde over de werkelijke politieke en militaire situatie. Enkele belangrijke politieke en militaire ontwikkelingen maakten in de loop van 1962 een einde aan deze onzekerheid en doorbraken het informatiemonopolie dat de voorstanders van het behoud van Nieuw-Guinea tot dan toe hadden genoten. Binnen het kabinet leidde dit meerdere malen tot conflicten tussen voor- en tegenstanders van het behoud van Nieuw-Guinea. Pas toen duidelijk werd dat Nederland een oorlog met Indonesië aan de andere kant van wereld onmogelijk kon winnen, werd besloten tot een vreedzame oplossing van het conflict.

Onder druk van toenemende Indonesische militaire infiltraties kon een oorlog met Indonesië ternauwernood worden afgewend.

### *Nieuw-Guinea: brandhaard*

De onenigheid tussen Nederland en Indonesië omtrent Nieuw-Guinea vond haar oorsprong in het proces dat leidde tot de Indonesische onafhankelijkheid. Ondanks Indonesische aanspraken op het gebied werd Nieuw-Guinea niet overgedragen aan de Republiek Indonesië, maar bleef het in Nederlandse handen. Tijdens de jaren na de onafhankelijkheid kon met Indonesië, ondanks verschillende bemiddelingspogingen via onder andere de Verenigde Naties, geen akkoord over Nieuw-Guinea worden bereikt. Uiteindelijk werden de diplomatieke onderhandelingsprocessen gestaakt en escaleerde het conflict geleidelijk. In april 1963 zegde Indonesië eenzijdig alle

overeenkomsten met Nederland op. Het jaar daarop nationaliseerde Indonesië alle Nederlandse bedrijven en wees het alle Nederlandse staatsburgers uit. Ondersteund door een snelle en grootschalige militaire opbouw begonnen Indonesische leiders regelmatig op te roepen tot de bevrijding van Nieuw-Guinea. Nederlandse inlichtingenrapporten over de Indonesische militaire dreiging waarschuwden voor een Indonesische aanval in de eerste maanden van 1959. Die aanval bleef echter uit. Tegen deze achtergrond trad in Nederland in mei 1959 het kabinet-De Quay aan. In het regeerakkoord waren belangrijke elementen van het Nederlandse beleid ten aanzien van Nieuw-Guinea vastgelegd. Nederland zou aan Nieuw-Guinea blijven vasthouden terwijl de verdediging van Nieuw-Guinea zich moest kunnen handhaven totdat militaire hulp vanuit Nederland het gebied had bereikt. Voor een beeld van de militaire situatie baseerde het kabinet zich vooral op inschattingen en inlichtingenrapporten van de marine uit Nieuw-Guinea over Indonesië's militaire dreiging. Bovendien zou Nederland internationale politieke en militaire steun zoeken omdat het alleen nooit een oorlog of wapenwedloop met Indonesië zou kunnen winnen. Met name de politieke en eventuele militaire steun van de Verenigde Staten werd onmisbaar geacht. Internationale politieke informatie was voornamelijk afkomstig van minister van Buitenlandse Zaken Luns die het kabinet herhaald verzekerde dat Nederland sinds 1958 kon rekenen op Amerikaanse steun. Hoewel de politieke en militaire situatie na het aantreden van het kabinet verslechterde, bleef het kabinet vertrouwen in het in het regeerakkoord vastgelegde beleid. Vanaf 1960 gaven inlichtingenrapporten een verhoogde Indonesische militaire opbouw te zien. Bovendien nam het aantal Indonesische infiltraties op Nieuw-Guinea aanzienlijk toe en werden Indonesische aanvalsplannen bekend. Het kabinet besloot hierop het vliegekampship 'Karel Doorman' en versterkingen naar het gebied te zenden om de toegenomen Indonesische militaire opbouw te compenseren. Deze beslissing werd tot grote verrassing van het kabinet in felle internationale reacties, waaronder van de Verenigde Staten, veroordeeld als neokoloniale machtspolitiek. De Indonesische reactie bestond uit het verbreken van de diplomatieke betrekkingen met Nederland en het overbrengen van verdere militaire versterkingen naar gebieden rond Nieuw-Guinea. Volgens minister van Buitenlandse Zaken Luns kon het kabinet echter rekenen op de onverminderde Amerikaanse politieke en militaire steun en hij verwachtte op korte termijn geen Indonesische militaire aanval. Tot eind 1961 bleven militaire confrontaties inderdaad beperkt tot enkele schermutselingen.

Veel bepalender voor het Nederlandse beleid ten aanzien van Nieuw-Guinea in 1961 leek een tweetal politieke ontwikkelingen die het kabinet steunden in de overtuiging dat het gevoerde beleid succesvol was. De Verenigde Staten begon zich met het aantreden van president Kennedy in november 1960 intensiever met het conflict te bemoeien en begon samen met Nederland te zoeken naar een oplossing voor het conflict. Herhaalde waarschuwingssignalen van de Nederlandse ambassadeur Van Roijen in de Verenigde Staten wezen echter op een verminderde Amerikaanse steun voor het Nederlandse beleid. Deze berichten werden door minister van Buitenlandse Zaken Luns echter niet aan het kabinet meegedeeld. Daarnaast committeerde het kabinet zich geleidelijk aan het zelfbeschikkingsrecht van de Papoea bevolking. In september 1961 culmineerde dit beleid in de presentatie van het zogenaamde Plan-Luns voor de Verenigde Naties. Het plan voorzag in een opleiding tot zelfbestuur van Nieuw-Guinea onder internationaal toezicht, wat een belangrijke politieke afschrikking voor Indonesische agressie zou betekenen. Het Plan-Luns werd eind 1961 echter verworpen. Ondanks het falen van het Nederlandse Plan-Luns beschouwde het kabinet de gebeurtenissen in de Verenigde Naties als een diplomatieke overwinning. Tot 1962 was het kabinet-De Quay afwachtend en onverschillig ten aanzien van informatie omtrent de situatie rond Nieuw-Guinea. Hoewel sinds 1959 de situatie verslechterd was, bleef het kabinet vertrouwen op de goede afloop van het conflict via het in het

regeerakkoord vastgelegde beleid. Het kabinet vertrouwde volledig op de politieke informatie die haar bereikte via minister van Buitenlandse Zaken Luns en de militaire informatie van de marine. Het kabinet committeerde zich gedurende deze periode nog meer aan dit beleid door het sturen van militaire versterkingen en het politiek inzetten op zelfbeschikkingsrecht van de Papoea's. Het kabinet meende door herhaalde verzekeringen van minister Luns nog steeds op Amerikaanse politieke en militaire steun te mogen rekenen. Binnen het kabinet werden geen dilemma's ervaren en vertrouwde men op de informatie van minister Luns en de marine. De beschikbare informatie en toenemende infiltraties lieten een steeds dreigender beeld van de Indonesische militaire opbouw zien, maar waarschuwingssignalen over een Indonesische aanval waren telkens onjuist gebleken. Al deze factoren maakten het kabinet minder gevoelig voor informatie en waarschuwingssignalen over de Indonesische militaire dreiging.

### *Januari tot maart 1962: politieke dilemma's en strijd in de ministerraad*

Direct na het falen van het plan-Luns in de Verenigde Naties verslechterde de politieke en militaire situatie rond Nieuw-Guinea in snel tempo. De Indonesische president Soekarno riep openlijk op tot de bevrijding van Nieuw-Guinea. Tevens voerde Indonesië de opbouw van haar strijdkrachten en het aantal militaire infiltraties zo snel op dat Nederlandse en buitenlandse militaire inlichtingendiensten waarschuwden voor een aanval op korte termijn. Tegelijkertijd keerde de publieke en politieke opinie in Nederland zich in toenemende mate tegen het gevoerde beleid. Uit de passieve reactie van de internationale gemeenschap op de Indiase invasie van de Portugese kolonie Goa op 17 december bleek dat ook van deze zijde geen steun verwacht hoefde te worden. De Nederlandse strategie om in geval van een gewapend conflict de Veiligheidsraad in te schakelen leek daarmee achterhaald. Begin 1962 besloot het kabinet onder toenemende Amerikaanse en binnenlandse politieke druk via gesprekken met Indonesië na te gaan of een vreedzame oplossing van het conflict mogelijk was. Daarbij week zij definitief af van het sinds 1959 gevoerde kabinetsbeleid dat onderhandelingen over Nieuw-Guinea uitsloot. Onder deze omstandigheden nam het belang van Amerikaanse militaire steun voor het kabinet toe. In tegenstelling tot berichten van ambassadeur Van Roijen ter plaatse sloot minister van Buitenlandse zaken Luns Amerikaanse militaire hulp niet uit.[1] Tegelijkertijd werd gezien de sterk toegenomen militaire dreiging vanuit de marine aangedrongen op versterkingen. Dit leidde tot een dilemma dat het kabinet maanden zou bezighouden. Door de Indonesische dreiging waren versterkingen nodig, maar dit zou tevens de indruk wekken dat Nederland niet met Indonesië zou willen onderhandelen. Militair verzet zou geen zin hebben wanneer Nederland niet zou worden gesteund door de Verenigde Staten. Moest Nederland, als men van tevoren wist dat het geen Amerikaanse steun zou ontvangen, toch vechten in geval van agressie door Indonesië? Wanneer Nederland zou vechten, zou dat wellicht het belang van de Papoeabevolking schaden. Maar hoe stond het met de steun van de Verenigde Staten? Anderzijds zou Nederland, wanneer het niet zou vechten, de beloftes aan de Papoea's niet nakomen en de internationale rechtsorde laten vallen. Voorlopig besloot het kabinet de zoektocht naar een diplomatieke oplossing met behulp van de Verenigde Staten en de Verenigde Naties te handhaven.[2]

Op 15 januari 1962 vond in de wateren rond Nieuw-Guinea een eerste militair treffen plaats tussen de reguliere strijdkrachten van Nederland en Indonesië. Tijdens deze 'Zeeslag bij Vlakke Hoek' werd een Indonesisch marinevaartuig in de territoriale wateren van Nieuw-Guinea tot zinken gebracht. Bij het incident kwam onder andere de plaatsvervangend stafchef van de Indonesische marine om het leven. Een Indonesische vergeldingsaanval bleef uit, maar de spanning nam toe. Militaire inlichtingen wezen in februari op Indonesische voorbereidingen voor een aanval waardoor vooral vanuit de marine de roep om het sturen van versterkingen toenam.

Enkele kabinetsleden spraken echter voor het eerst hun twijfel uit over de juistheid van de Nederlandse militaire waarschuwingssignalen en wezen op Amerikaanse inlichtingen die een aanval op korte termijn uitsloten. Het kabinet wenste alleen te versterken indien de Amerikaanse steun door minister van Buitenlandse Zaken Luns gegarandeerd werd. Volgens Luns hoefde door de instabiele interne situatie en de kans op een communistische coup in Indonesië de hoop op Amerikaanse politieke en militaire steun nog niet te worden opgegeven.

Terwijl het kabinet gedurende de maanden februari en maart duidelijkheid trachtte te krijgen over eventuele Amerikaanse steun, ontstond binnen het kabinet een strijd tussen voor- en tegenstanders over de noodzaak van verdere versterkingen. Deze strijd speelde zich af tegen de achtergrond van onderhandelingen met Indonesië. De tegenstanders van versterkingen en pessimisten over Amerikaanse steun twijfelden aan zowel de politieke als militaire inlichtingen die vanuit de marine en Buitenlandse Zaken werden verstrekt.[3] Verscheidene malen werd gesproken over het zenden van militaire versterkingen, maar telkens werden beslissingen hierover uitgesteld. Daarbij ontpopten met name de direct betrokken bewindslieden van Binnenlandse Zaken en Defensie zich als voorstanders van versterkingen die zij zelfs onder dreiging van een kabinetscrisis trachtten af te dwingen.[4] De Nederlandse defensietop had het kabinet inmiddels gewaarschuwd dat een grootscheepse Indonesische aanval de Nederlandse strijdkrachten op Nieuw-Guinea geheel kon vernietigen. Bij vijandelijke acties was een militaire nederlaag onvermijdelijk, tenzij op korte termijn versterkingen werden gestuurd.[5] Deze waarschuwing vergrootte de spanningen tussen voor- en tegenstanders van versterkingen binnen het kabinet. Tijdens een ministerraadsvergadering maande staatssecretaris van Marine De Jong het kabinet niet als amateur-strategen over de noodzakelijkheid van versterkingen te oordelen, waarop minister van Onderwijs Cals reageerde dat militaire deskundigen geen amateur-diplomaat of -minister moesten spelen en dus de politieke aspecten rond Nieuw-Guinea niet konden beoordelen.[6] Gedurende deze periode trachtte minister Luns via ontmoetingen met Amerikaanse officials duidelijkheid omtrent het Amerikaanse standpunt te verkrijgen. Nederland stond voor een dilemma omdat het enerzijds wilde onderhandelen met Indonesië vanuit een zo sterk mogelijke positie. Om deze positie te verkrijgen waren versterkingen noodzakelijk. Bovendien verwachtten militaire inlichtingen een Indonesische aanval op korte termijn. Anderzijds wilde het kabinet de steun van Amerika en de publieke opinie niet verspelen door tot versterkingen over te gaan. Versterkingen zouden de onderhandelingen met Indonesië verstoren en waarschijnlijk leiden tot oorlog. Pas nadat Indonesië de onderhandelingen met Nederland eenzijdig afbrak en haar infiltraties in aantal en hevigheid opvoerde, voelde het kabinet zich gedwongen tot versterking van het gebied over te gaan.[7]

Niet lang daarna werd de hoop op Amerikaanse steun definitief opgegeven toen premier de Quay op 2 april 1962 via een brief van president Kennedy vernam dat niet op Amerikaanse militaire steun gerekend hoefde te worden in geval van een Indonesische aanval. Volgens Kennedy moest Nederland met Indonesië verder onderhandelen over een oplossing van het conflict op basis van een Amerikaans plan /Plan-Bunker/, waarin fundamentele Nederlandse eisen over de toekomst van de Papoeabevolking, zoals het recht op zelfbeschikking, ontbraken. In eerste instantie reageerde de Nederlandse regering, en vooral minister Luns, woedend. Volgens Luns was de politiek van de Amerikaanse regering in enkele dagen omgeslagen onder druk van de Kennedy's.[8] De ministers Luns en Visser (Defensie) meenden dat door versterking van de verdediging van Nieuw-Guinea niet toegegeven hoefde te worden aan de Amerikaanse politieke en Indonesische militaire druk. Andere ministers waren echter van mening dat door de Amerikaanse houding naast een militaire nu ook een politieke overmachtsituatie was ontstaan. Zij dreigden met aftreden als het Plan-Bunker niet werd aanvaard als basis voor onderhande-

lingen met Indonesië.[9] De regering liet op 25 mei officieel weten bereid te zijn het PlanBunker te aanvaarden als basis voor verdere onderhandelingen, die in de maanden daarna gevoerd zouden worden. Op 26 mei stemde de Tweede Kamer met een ruime meerderheid officieel met dit besluit in.

### *Januari tot en met augustus 1962: Den Haag versus Nieuw-Guinea*

Een tweede bron van dilemma's en conflicten voor het kabinet vormde de militaire situatie en het civiele en militaire gezag op Nieuw-Guinea. Geconfronteerd met de snel verslechterende politieke en militaire ontwikkelingen vanaf 1959 was vanuit Nieuw-Guinea herhaaldelijk aangedrongen op versterkingen. Tot december 1961 had de verdediging van Nieuw-Guinea haar handen vol gehad aan de bestrijding van de Indonesische infiltraties.[10] Naast verdedigingsplannen had de Nederlandse commandant van de strijdkrachten in Nieuw-Guinea (OOSTRING), schout-bijnacht Reeser, in december 1961 toestemming gevraagd een offensief plan tegen militaire bases in Oost-Indonesië (operatieplan 'Gamma') op te mogen zetten.[11] Ook werd door gouverneur Platteel al vanaf januari 1962 aangedrongen op (gedeeltelijke) evacuatie van de bevolking, waarbij de gouverneur melding maakte van paniek onder de bevolking en gevaar voor vrouwen en kinderen bij een Indonesische aanval. Na de Slag bij Vlakke Hoek werd in de ministerraad gesproken over de dilemma's die met een evacuatie van vrouwen en kinderen samenhangen.[12] Evacuatie zou tot 'abandonnement' van de burgerbevolking uit het gebied leiden, wat zou betekenen dat de zaak voor Nederland verloren was. Anderzijds zou de Nederlandse regering, wanneer zij geen opdracht tot evacuatie zou geven, net als in '40-'45 beschuldigd worden van het in de steek laten van de bevolking. Moest de regering een evacuatie beletten? Gezien de Indonesische infiltraties en dreigende militaire situatie verzocht de gouverneur het kabinet in maart 1962 opnieuw om de bevolking uit het zuiden van Nieuw-Guinea te mogen evacueren. Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken Bot weigerde dit vanwege de fatale invloed op het bestuur op het eiland. De gouverneur gaf echter aan moeite te hebben met dit kabinetsbeleid.[13] Het afbreken van de onderhandelingen met Indonesië en de opgevoerde Indonesische infiltraties zorgden er voor dat OOSTRING en de gouverneur in mei tweemaal om toestemming vroegen voor het uitvoeren van operatie 'Gamma'. Deze operatie had tot doel de Indonesische acties te vertragen en het moreel op het eiland in stand te houden. De Bevelhebber der Zeestrijdkrachten (BDZ) weigerde toestemming te geven, omdat voor het uitvoeren van offensieve operaties de goedkeuring van de Nederlandse regering was vereist. Staatssecretaris van Marine De Jong trok daarop de opdracht voor het uitvoeren van operatieplan 'Gamma' in omdat de beslissing hiervoor bij de regering hoorde te liggen.[14] Begin juni concludeerde de legerleiding dat de Nederlandse regering nog tot 1 juli vrijheid van handelen zou hebben. Vrijwel alle strijdkrachten waren verwickeld in zuiveringsacties tegen Indonesische infiltranten en parachutisten. De Nederlandse versterkingen die nog onderweg waren, vielen in het niet in vergelijking met de versterkingen die Indonesië naar het gebied stuurde. Een militaire oplossing was onmogelijk geworden. De tijd werkte tegen Nederland, zodat gestreefd moest worden naar een snelle politieke oplossing.[15] Hierop besloot de ministerraad Nieuw-Guinea niet verder te versterken en alles op alles te zetten om tot een vreedzame oplossing te komen.[16]

Ook op Nieuw-Guinea werd de militaire dreiging door militaire inlichtingen steeds sterker ervaren. Een dringend verzoek van gouverneur Platteel om begin juni alle Nederlandse burgers uit de bedreigde gebieden te evacueren werd geweigerd.[17] Begin juli werd deze oproep door OOSTRING en de gouverneur tevergeefs herhaald. Daarnaast werd verzocht goedkeuring te geven voor offensief optreden, maar dit werd vanwege de politieke situatie rond de onderhandelingen met Indonesië geweigerd.[18] Op Nieuw-Guinea bleef men echter nadenken

over offensieve acties totdat Den Haag verdere telegrafische discussie verbood: Het is de uitdrukkelijke wens der regering dat uitvoering van 'GAMMA' c.q. ander aanvalsplan uwerzijds (...) uitsluitend geschiedt na voorafgaand accoord harerzijds.[19] Hoewel de regering niet met evacuatie had ingestemd, begon in de laatste weken van juli een massale uittocht van ambtenaren uit Nieuw-Guinea. Hiertegen stond de regering machteloos. Op 22 juli telegrafeerde gouverneur Platteel de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken nogmaals dat vrijwillige evacuatie van vrouwen en kinderen, gezien de dreigende militaire situatie en politieke ontwikkelingen, niet langer kon worden uitgesteld. Hij voegde hieraan toe: *Mocht de regering daarmee niet kunnen instemmen dan zou er tussen haar inzicht en het mijne een zodanige - kennelijk telegrafisch niet te overbruggen - kloof blijken te ontstaan, dat deze mijns inziens door persoonlijk contact dient te worden overbrugd.*[20] Een gezagscrisis werd voorkomen doordat het kabinet op aandringen van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken met dit verzoek instemde. Inmiddels was de militaire dreiging dusdanig toegenomen dat de Nederlandse legerleiding het advies gaf de west- en zuidkust van Nieuw-Guinea te evacueren en militair te ontruimen. Binnen de legerleiding ontstond echter onenigheid over de te volgen strategie op basis van zowel politieke als militaire gronden. De vertegenwoordigers van de marine waren het niet eens met een vroegtijdige civiele en militaire evacuatie van gebieden op Nieuw-Guinea. Op voorstel van de chef van de marinestaf, Staatssecretaris van Marine De Jong en minister van Defensie Visser besloot het kabinet uiteindelijk niet tot militaire evacuatie over te gaan. In plaats daarvan werden vrouwen en kinderen geëvacueerd en werden plaatselijke commandanten gemachtigd lokaal te capituleren bij een overweldigende overmacht.[21]

Ondertussen was uit inlichtingen vernomen dat president Soekarno besloten had Nieuw-Guinea aan te vallen, indien de in juli hervatte Nederlands-Indonesische onderhandelingen begin augustus geen resultaat zouden opleveren. Onder deze toenemende politieke en militaire druk vroeg OOSTRING eind juli en begin augustus wederom toestemming voor het uitvoeren van offensieve acties tegen Indonesische bases. Dit werd door het kabinet opnieuw geweigerd, omdat de onderhandelingen succesvol verliepen. Niet lang daarna werd een voorlopig akkoord bereikt. De spanning op Nieuw-Guinea bleef dankzij onverminderde Indonesische infiltraties en luchtlandingen echter onverminderd hoog. Een nieuw verzoek van OOSTRING om toestemming voor militaire actie werd door de Bevelhebber Der Zeestrijdkrachten (BDZ) geweigerd: begrijp uw gevoelens, maar onder huidige delicate omstandigheden niet akkoord.[22] Op 14 augustus kwam het Nederlandse kabinet bijeen omdat nieuwe schermutselingen op zee en in de lucht het kabinet dwongen de hele situatie opnieuw te overwegen.[23] Diezelfde dag begon de Indonesische invasievloot bestaande uit 150 schepen en ongeveer 30.000 man aan de reis naar Nieuw-Guinea. In Nieuw-Guinea en in Den Haag was men hiervan niet op de hoogte.[24] Tegelijkertijd leek een Indonesische eis van president Soekarno over het hijsen van de vlaggen op het laatste moment een akkoord in de weg te staan. Nederland liet weten dat de grens waarop Nederland met het mes op tafel over het dermate uitgeholde akkoord kan onderhandelen, snel naderbij komt.[25] Uiteindelijk gaven de Indonesiërs de nieuwe eis op. De aanvalsvloot werd geïnformeerd dat een akkoord was bereikt, waarna de operatie werd afgelast en de schepen het bevel kregen terug te keren naar hun thuisbases. Op 15 augustus werd in New York een overeenkomst tussen Nederland en Indonesië getekend. In de nacht van 17 op 18 augustus werden op Nieuw-Guinea berichten onderschept waaruit bleek dat operatie 'Djajawidjaja' was afgelast. De crisis rond Nieuw-Guinea was ten einde. Een oorlog was ternauwernood voorkomen.

*Informatieverzameling en -verwerking gedurende het conflict*

Gedurende de crisis rond Nieuw-Guinea liepen de spanningen binnen het kabinet hoog op. Onder een toenemende politieke en militaire druk verdwenen de alternatieven voor een vreedzame oplossing zonder overdracht van Nieuw-Guinea aan Indonesië in snel tempo. Uiteindelijk bleven voor het kabinet twee opties open. Nederland kon vechten of onderhandelen over het gebied. Nederland kon in 1962 echter alleen nog maar vanuit een sterk nadelige positie onderhandelen. Indonesië voerde de militaire druk steeds verder op. Zelfs tijdens de onderhandelingsprocessen voerde Indonesië infiltraties uit en gingen de voorbereidingen voor een grootschalige aanval door. Indonesië was veel sneller in staat militaire versterkingen over te brengen naar de gebieden rond Nieuw-Guinea en beschikte over een veel grotere militaire macht. Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen werd internationale en in het bijzonder Amerikaanse steun steeds belangrijker voor Nederland. Informatie en waarschuwingssignalen over de Amerikaanse houding bereikten het kabinet uitsluitend via minister van Buitenlandse Zaken Luns. Luns vormde de drijvende kracht achter het kabinetsbeleid rond Nieuw-Guinea en was zeer gehecht aan het behoud van Nieuw-Guinea.[26] Deze verbondenheid aan Nieuw-Guinea had ingrijpende gevolgen voor de wijze waarop Luns de kans op Amerikaanse steun inschatte. Voor het behoud van Nieuw-Guinea voor Nederland was Amerikaanse politieke en militaire steun noodzakelijk. De commitment van Luns aan Nieuw-Guinea beïnvloedde zijn verzameling en verwerking van waarschuwingssignalen zodanig dat hij zelfs directe waarschuwingen die wezen op een gewijzigd Amerikaans standpunt negeerde of rationaliseerde. Luns had signalen ontvangen die expliciet aangaven dat de Verenigde Staten Nederland niet zouden steunen. Waarschuwingen van onder andere ambassadeur Van Roijen werden door Luns niet aan het kabinet doorgegeven. Minister Luns was geschokt door de brief van president Kennedy en meende dat het Amerikaanse beleid plotseling was omgeslagen.

Naast minister van Buitenlandse Zaken Luns speelde de marine gedurende de crisis rond Nieuw-Guinea een cruciale rol. De verdediging van de koloniën vormde een van de hoofdtaken van de marine. Het grootste deel van de Nederlandse strijdkrachten ter plaatse bestond dan ook uit marinepersoneel en -materieel. Bovendien was informatie over de Indonesische militaire dreiging afkomstig van de Marine Inlichtingendienst (MARID). Vanaf 1959 was door de marine in toenemende mate gewezen op de Indonesische militaire dreiging en aangedrongen op versterkingen. Het verlies van het laatste bezit in 'de Oost' zou de taken van de marine sterk verkleinen en zou in het licht van de Koude Oorlog - die zich toen nog vooral te land leek af te spelen - grote budgettaire gevolgen kunnen hebben. Net als Luns had de marine een groot belang bij het kabinetsbeleid en het behoud van Nieuw-Guinea via een sterke defensie.

Het kabinet was voor informatie en waarschuwingssignalen rond de militaire situatie in Nieuw-Guinea grotendeels afhankelijk van de marine. De dilemma's rondom de Amerikaanse steun, de steeds grotere Indonesische infiltraties en de verzoeken tot militaire actie vanuit Nieuw-Guinea maakten het kabinet echter duidelijk dat versterking van Nieuw-Guinea de impasse niet kon doorbreken en de kans op oorlog zou vergroten. Het kabinet werd steeds kritischer ten aanzien van de door de marine aangeleverde informatie en dit leidde zowel binnen het kabinet als binnen de militaire top tot conflicten over de te volgen politieke en militaire strategie.

Tegelijkertijd werd gedurende 1962 onder druk van de militaire dreiging vanuit Nieuw-Guinea in toenemende mate aangedrongen op versterkingen, offensieve militaire acties en evacuatie van de bevolking. De verantwoordelijkheid van de bestuurders op Nieuw-Guinea voor de bevolking en het personeel ter plaatse drukten zwaar op de gezaghebbers ter plaatse en de verantwoordelijke ministers. Deze verzoeken creëerden nieuwe dilemma's en spanningen binnen het kabinet. De berichten vanuit Nieuw-Guinea schiepen een dreigend beeld van de situatie en meerdere malen werd in Den Haag getwijfeld aan de juistheid van deze analyses. Bovendien moest het kabinet

rekening houden met de politieke gevolgen van een aanval en de gevolgen hiervan op de diplomatieke onderhandelingen met Indonesië. Deze onderhandelingen waren immers de enige mogelijkheid om het conflict alsnog vreedzaam op te lossen. Vooral gedurende de maanden juni tot en met augustus verschilden de opvattingen over de dreiging van de situatie tussen het kabinet in Den Haag en de gezaghebbers in Nieuw-Guinea.

### *Conclusie*

De belangen van de verschillende betrokken partijen en de wijze van informatieverzameling en -verwerking door het Nederlandse kabinet kunnen de 'plotselinge' beleidsomslag en de conflicten binnen het Nederlandse kabinet tijdens het laatste jaar van de crisis rond Nieuw-Guinea wellicht beter verklaren. Tijdens politieke en militaire crises worden besluitvormers geconfronteerd met situaties en dilemma's waarbij naast nationale belangen ook meer directe persoonlijke, organisatorische of politieke belangen van besluitvormers bedreigd worden. Tot maart 1962 was het kabinet voor zijn informatie omtrent de politieke en militaire situatie rond NieuwGuinea grotendeels afhankelijk van minister van Buitenlandse Zaken Luns, de marine en de bewindslieden op Nieuw-Guinea die allen, vanwege uiteenlopende redenen, sterk gecommitteerd waren aan het behoud van NieuwGuinea. De belangen van de marine, minister van Buitenlandse Zaken Luns en de bewindslieden op Nieuw-Guinea beïnvloedden hun beeld van de situatie. Daarbij werden waarschuwingssignalen veelal niet onderkend of vertekend weergegeven. De wens om NieuwGuinea te behouden en daarmee verschillende vitale (eigen)belangen te beschermen, zorgde er voor dat het kabinet lange tijd door de direct betrokken partijen van enigszins vertekende informatie van de situatie rond NieuwGuinea werd voorzien. Onder dreiging van een militair conflict en de steeds grotere dilemma's begon het kabinet in de loop van 1962 steeds meer te twijfelen aan de informatie die deze gecommitteerde bewindslieden aanreikten en het beleid dat zij voorstonden. Daarbij werd het kabinet steeds kritischer ten aanzien van de informatie en waarschuwingssignalen. Toen het kabinet in mei en juni 1962 geconfronteerd werd met een politieke en een militaire overmachtsituatie, besloot de meerderheid van het kabinet dat politiek en militair verzet zinloos zou zijn en alles op alles te zetten om het conflict vreedzaam op te lossen. Uiteindelijk kon een oorlog ternauwernood worden voorkomen.

### *Literatuur*

- Beus, J.G. de, Morgen, bij het aanbreken van de dag; Nederland driemaal aan de vooravond van oorlog. Tweede druk (Rotterdam 1978) 244-403.
- Bruijne, M.L.C. de, 'Stress en 'antecedente condities' als informatiebarrières', in: Bestuurskunde 9 (2000), 266-276.
- Bruijne, M.L.C. de, Nieuw-Guinea; Oost-Indisch door of verblind door eigenbelang.(ongepubliceerd doctoraalscriptie bestuurskunde, Rotterdam 1999).
- Gase, R., Misleiding of Zelfbedrog; het Nederlandse beleid ten aanzien van Nieuw-Guinea (Baarn 1984).
- Geus, P.B.R., de, De kwestie Nieuw-Guinea: aspecten van buitenlands beleid en militaire macht (Leiden 1984).
- Graaff, B., de & C. Wiebes, Villa Maarheeze; de geschiedenis van de inlichtingendienst buitenland. (Den Haag 1999/ 121-182.
- Holst Pellekaan, R.E., van et al, Patrouilleren voor de Papoea's; de Koninklijke Marine in Nederlands Nieuw-Guinea 1960-1962 (Amsterdam 1990).
- Huydecoper van Nigtevecht, J.L.R., Nieuw-Guinea; het einde van een koloniaal beleid (Den Haag 1990).
- Koster, B., Een verloren land; de regering Kennedy en de Nieuw-Guinea kwestie 1961-1962 (Baarn 1991).
- Lijphart, A., The Trauma of Decolonization; the Dutch and West New Guinea (New Haven 1966.)
- Peters, T., Nederlands Nieuw-Guinea 1945-1962; een na-oorlogse kroniek (Den Haag 1994).
- Regt, I.C., de & Bastiaans, J.F., De Nederlandse strijdkrachten in Nieuw-Guinea: studies door de historische secties der drie krijgsmacht delen onder redactie van de Afdeling Maritieme Historie vervaardigd in opdracht van de toenmalige Verenigde Chefs van Staven. Deel 6, Boek IIIA: De periode van 1 november 1960 tot 23 november 1962 (Den Haag, 1989).
- Roos, G.K.R., de, De Marinierskant van het verhaal; november 1960 - november 1962 (Den Haag 1979).
- Teitler, G. & C. Homan, Het Korps Mariniers: 1942-heden (Amsterdam 1985).

## Noten

- 1 Dit ondanks het feit dat Van Roijen via berichten aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken en minister Luns meedeelde dat 'beslist niet' gerekend hoefde te worden op Amerikaanse hulp (Van Holst Pellekaan et al, 1991:13; Koster, 1991:69; De Graaff & Wiebes, 1998:178).
- 2 De Geus, 1984:161; Peters, 1994:166.
- 3 De Bruijne, 1999.
- 4 Op 5 maart 1962 eisten staatssecretaris van Marine De Jong en minister van Defensie Visser op grond van 'betrouwbare zeer verontrustende inlichtingen' over een aanstaande Indonesische aanval en het uitblijven van Amerikaanse steun, dat voor vrijdag 9 maart versterkingen naar Nieuw-Guinea gestuurd moesten worden. Als niet aan deze eis zou worden voldaan, zou men aftreden wat zou leiden tot een regeringscrisis. Zie: Gase, 1984:100; Peters, 1994:180.
- 5 Zie: De Regt & Bastiaans, 1989, 1-20; Van Holst Pellekaan et al, 1991: 26-27.
- 6 Algemeen Rijksarchief (ARA), 2.02.05.01, ministerraad, notulen, 02/03/62.
- 7 Onder codenaam 'Eclecticus' werd Smaldeel 5 naar Nieuw-Guinea gestuurd. Ook werden 800 mariniers overgevlogen en werden voorbereidingen getroffen voor het uitzenden van twee landmachtbataljons en twee afdelingen lichte luchtdoelartillerie (Van Holst Pellekaan et al, 1991:16; Peters, 1994:184/185). De totale sterkte van de Nederlandse troepen zou daarmee ongeveer 6.000 man bedragen waaronder een groot aantal dienstplichtigen.
- 8 Koster, 1991:100. Robert Kennedy - de broer van president John F. Kennedy - maakte als minister van Justitie deel uit van de Kennedy-administration en was een vertrouweling van de president. Als zodanig was Robert Kennedy nauw betrokken bij de crisis rond Nieuw-Guinea. Robert Kennedy bracht in het voorjaar van 1962 een bezoek aan Indonesië en Nederland.
- 9 Gase, 1984:106; Peters, 1994:190-191.
- 10 Zie hiervoor: De Roos, 1979; Van Holst Pellekaan et al, 1990; Peters, 1994.
- 11 Van Holst Pellekaan et al, 1991:83.
- 12 ARA, 2.02.05.01, ministerraad, notulen, 19/01/62.
- 13 Staatssecretaris Bot antwoordde hierop als volgt: '(...) De minister en ik hebben volkomen begrip voor uw moeilijkheden en voor uw gewetensconflict. Ook in de ministerraad hebben meerdere ministers zich afgevraagd of zij - op verschillende momenten om verschillende redenen - nog wel de verantwoordelijkheid voor de NieuwGuinea-politiek zouden kunnen dragen' (ARA, 2.21.183.48, inventarisnr. 34, codebericht, No. 1938, 15/03/62).
- 14 ARA, 2.02.05.01, ministerraad, notulen, 16/05/62.
- 15 De Graaff & Wiebes, 1998:182.
- 16 Van Holst Pellekaan et al, 1991:18/29; Peters, 1994:213.
- 17 ARA, 2.21.183.48, inventarisnr. 34, codebericht, No. 5998, 06/06/62.
- 18 De Geus, 1984:184; Koster, 1991:111.
- 19 De Regt & Bastiaans, 1989:1-31.
- 20 De Regt & Bastiaans, 1989:5-49.
- 21 ARA, 2.02.05.01, ministerraad, notulen, 27/07/62.
- 22 De Regt & Bastiaans, 1989:1-34.
- 23 ARA, 2.02.05.01, ministerraad, notulen, 14/08/62.
- 24 Teitler & Homan, 1985:38.

- 25 De Beus, 1978:396/399.
- 26 Mr.dr. J.M.A.H. Luns was van 1952 tot 1971 minister van Buitenlandse Zaken in acht opeenvolgende kabinetten (Gase, 1984:194).