

ONMISBAAR MAAR ONBEMIND

De Koninklijke Paketvaart Maatschappij en de Billiton Maatschappij
in het onafhankelijke Indonesië (1945-1958)

Vital but reviled. The Royal Dutch Shipping Company and the Billiton Company in independent Indonesia (1945-1958)

This article analyses the intricate relationship between newly independent Indonesia and two Dutch firms in the archipelago, the interisland shipping company Koninklijke Paketvaart Maatschappij (KPM) and the tin mining corporation Billiton Maatschappij. These firms represented commercial interests and also had major strategic and symbolic value; KPM was the glue that bound together the countless islands of the Indonesian archipelago while the Billiton Maatschappij was a foremost source of precious foreign exchange earnings. It is argued that these firms – despite their comparable position within the Indonesian economy – pursued different strategies in response to independent Indonesia's ambition to construct a 'national economy'.

Op 20 september 1945, ruim een maand na de proclamatie van de Indonesische onafhankelijkheid, sprak Sukarno zich in een interview met een Australisch radiostation uit over de economische toekomst van zijn land. Toen hem werd gevraagd naar zijn oordeel over de Nederlandse interinsulaire scheepvaartonderneming Koninklijke Paketvaart Maatschappij (KPM) antwoordde hij: 'Wij keuren dergelijke monopolistische organisaties af, omdat zij uitsluitend aan hun eigen belang en welvaart denken en daarmee de ontwikkeling van onze nationale rederijen frustreren'.¹

De soevereiniteitsoverdracht in december 1949 was niet het eindpunt van het dekolonisatieproces in Indonesië. Zoals J.Th. Lindblad signaleerde in zijn bijdrage over de Javasche Bank begon na de voltooiing van de dekolonisatie het moeizame proces van economische ontvoogding dat pas definitief zijn beslag

1. Zoals geciteerd bij: J.O. Sutter, *Indonesianisasi. A historical survey of the role of politics in the institutions of a changing economy from the Second World War to the eve of the general election, 1940-1955* (proefschrift, Cornell University, Ithaca 1959) 310.

kreeg met de onder beheerstelling en vervolgens de nationalisatie van het Nederlandse bedrijfsleven in Indonesië in 1957/58.³ In Indonesië liep de dekolonisatie in staatkundig opzicht ver vooruit op de economische verzelfstandiging.

De historische literatuur over de postkoloniale verhouding tussen Indonesië en Nederland richt zich traditioneel op de vraagstukken die ten tijde van de soevereiniteitsoverdracht in 1949 nog niet waren geregeld en in de jaren vijftig de bilaterale relatie verzuurden, in het bijzonder de kwestie Nieuw-Guinea.³ De economische kant van het dekolonisatieproces blijft onderbelicht hoewel de vooraanstaande positie van het Nederlandse bedrijfsleven in het onafhankelijke Indonesië het belangrijkste continuüm vormde met de koloniale tijd. Deze lacune in de vaderlandse geschiedschrijving is des te opmerkelijker gezien de omvangrijke internationale – vooral Engelstalige – literatuur over de verstrengeling van *business* en *empire* in andere koloniën en de ontwarring daarvan na 1945.⁴

De bestending van de vooraanstaande positie van het Nederlandse bedrijfsleven in het onafhankelijke Indonesië sproot voort uit de verdragen gesloten op de Ronde Tafel Conferentie (RTC) in Den Haag in 1949. De Financieel Economische Overeenkomst (Finec), een aanhangsel van het RTC-verdrag waarin de financiële en economische kwesties aangaande de soevereiniteitsoverdracht werden geregeld, weerspiegelde de Nederlandse wens ‘op de oude voet’ verder te gaan en het besef aan Indonesische zijde dat de eigen welvaart vooralsnog afhankelijk was van Nederlandse kennis en investeringen. Niettemin stond de Indonesische politieke elite op termijn de vorming van een ‘nationale economie’ voor ogen.

De tweeslachtige houding van Jakarta tegenover het Nederlandse bedrijfsleven kwam pregnant tot uitdrukking in haar relatie met Nederlandse ondernemingen die niet slechts commerciële belangen vertegenwoordigden maar vanwege de aard van hun activiteiten ook strategische, politieke en symbolische

2. J.Th. Lindblad, ‘Van Javasche Bank naar Bank Indonesia. Voorbeeld uit de praktijk van *indonesianisasi*’, in: *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis* (verder TSEG) 1 (2004) nr. 1 28-46. Het onderzoek naar de KPM en de Billiton Maatschappij in de jaren 1945-1958 maakt deel uit van het onderzoeksproject ‘Indonesianisasi and nationalization’, dat, samen met Dr. Lindblad, wordt uitgevoerd op het International Institute for Asian Studies (IIAS) te Leiden onder auspiciën van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD) te Amsterdam. Lindblad bereidt een monografie voor over dit onderwerp.

3. H. Meijer, *Den Haag – Djakarta. De Nederlands-Indonesische betrekkingen, 1950-1962* (Utrecht 1994); W. van den Doel, *Afscheid van Indië. De val van het Nederlandse imperium in Azië* (Amsterdam 2000).

4. Zie bijvoorbeeld: N.J. White, *Business, government and the end of empire: Malaya, 1942-1957* (Oxford 1996). Voor een introductie op het thema economische dekolonisatie, zie bijvoorbeeld: F.H. Golay e.a., *Underdevelopment and economic nationalism in Southeast Asia* (Ithaca en Londen 1969).



Afb. 1. Sukarno op bezoek op een KPM-schip bij Ambon, 1952 (KIT Image code: 6323).

waarde hadden, zoals olieconcerns en vervoersmaatschappijen. Dit artikel analyseert de verhouding van twee zulke ondernemingen – de reder Koninklijke Paketvaart Maatschappij (KPM) en het mijnbouwbedrijf Billiton Maatschappij – met de onafhankelijke staat Indonesië in de periode 1945-1958. De bevindingen steunen op materiaal uit de archieven van beide firma's.⁵

De KPM verzorgde de scheepvaartverbindingen in de uitgestrekte archipel en was daardoor onmisbaar voor het behoud van de staatkundige en economische eenheid van Indonesië.⁶ De Billiton Maatschappij beheerste de tinwinning – een van de belangrijkste exportindustrieën van Indonesië – en was

5. Voor dit onderzoek is gebruikgemaakt van het archief Koninklijke Paketvaart Maatschappij, 1892-1970, ongecodeerde stukken (2.20.58.01; verder KPM) en het archief Koninklijke Paketvaart Maatschappij en de Koninklijke Java-China Paketvaartlijnen (2.20.35; verder KPM/KJCPJ), alsmede het archief N.v. Billiton-Maatschappij, Nederlands-Indische/Indonesische activiteiten (2.20.51; verder BM). Deze archieven zijn vrij toegankelijk op het Nationaal Archief (NA) in Den Haag en omvatten onder meer jaarverslagen, correspondentie tussen de directies in Nederland en Indonesië en briefwisselingen met de autoriteiten in beide landen.

6. À Campo analyseert uitgebreid de 'imperialistische' en strategische functie van de KPM in het proces van koloniale staatsvorming. J.N.F.M. à Campo, *De Koninklijke Paketvaartmaatschappij. Stoomvaart en staatsvorming in de Indonesische archipel, 1888-1914* (Hilversum 1994).

aldus voor de nieuwe staat een voorname bron van buitenlandse deviezen.⁷ Vóór de soevereiniteitsoverdracht in december 1949 opereerden beide ondernemingen op basis van concessies verleend door het Nederlands-Indische Gouvernement die hen een quasi-monopolie verschafte in hun sectoren. In de analyse gaat de aandacht primair uit naar hun verhouding met het onafhankelijke Indonesië en de reactie op Indonesische pogingen hun economische machtspositie te breken ten gunste van het 'nationale element'.

Mijn stelling is dat de KPM en de Billiton Maatschappij ondanks hun vergelijkbare uitgangspositie geheel verschillende strategieën volgden in hun relaties met het onafhankelijke Indonesië. De KPM kwam al snel tot de conclusie dat het bedrijf in Indonesië geen toekomst meer had en koos voor de geleidelijke ontmanteling van haar scheepvaartimperium in de archipel. De Billiton Maatschappij hield de investeringen en inbreng van Nederlands personeel juist op peil in een poging haar onmisbaarheid voor de Indonesische economie te onderstrepen. In de conclusie worden de merites van beide strategieën besproken en wordt ingegaan op mogelijke alternatieven.

Vooruitlopen op een onzekere toekomst, 1945-1949

De KPM had in de koloniale tijd een sleutelrol vervuld in de pacificatie van de Indonesische archipel onder Nederlands gezag. De rederij fungeerde bovendien als de onmisbare 'kurk waarop het koloniale handelsnetwerk in de archipel dreef'.⁸ Na de *proklamasi* op 17 augustus 1945 stond de KPM in de ogen van nationalistenaals Sukarno dan ook symbool voor het verfoeide Nederlandse imperialisme waarmee spoedig zou worden afgerekend. Pogingen de kleinschalige inheemse kustvaart te stimuleren hadden echter weinig succes omdat in Republikeins gebied een nijpend tekort bestond aan schepen en gekwalificeerd personeel.⁹

De status van de scheepvaart was nauw verbonden met de ongewisse staatkundige toekomst van Indonesië. Het Groot Archipel Contract (GAC) uit 1931, waarin het Nederlands-Indische Gouvernement de KPM een quasi-monopolie had verleend op de interinsulaire scheepvaart en haar aanmerkte als 'centraal vervoersapparaat', werd na afloop van de looptijd op 1 januari 1946 niet ver-

7. De tinwinning nam in de jaren vijftig zeven tot negen procent van de Indonesische exportinkomsten voor haar rekening. J.A.C. Mackie, 'The Indonesian economy', in: B. Glassburner (ed.) *The economy of Indonesia. Selected readings* (Ithaca en Londen 1971) 16-69, aldaar 39.

8. À Campo, *De Koninklijke Paketvaartmaatschappij*, 22-36.

9. Singgih Tri Sulistiyono, *The Java Sea network. Patterns and development of interregional shipping and trade in the process of national economic integration in Indonesia, 1870s-1970s* proefschrift Universiteit Leiden (Leiden 2003) 214-215.

lengd. In afwachting van een definitieve regeling bleven beide partijen echter wel handelen ‘in de geest’ van het GAC. Dat betekende dat de KPM gesubsidieerde onrendabele verbindingen onderhield in ruil voor het alleenrecht op het vervoer van gouvernementsladingen en -passagiers.¹⁰

In een poging sympathie te winnen in de door haar gecontroleerde gebieden stuurde het Gouvernement aan op een grotere rol van de inheemse bevolking in de scheepvaart. Dat leidde op 14 maart 1947 tot de oprichting van de Stichting Gemeenschappelijk Schepenbezit (SGS). De Stichting ondersteunde Indonesische rederijtjes voor de zogenaamde ‘feederdiensten’, het goederenvervoer tussen kleine kustplaatsen en grote zeehavens. De KPM – die met de SGS vooral de angel uit de inheemse concurrentie wilde halen en het ‘koloniale’ imago van zich wilde afschudden – leverde onder meer technische expertise en schepen die op charterbasis beschikbaar kwamen voor de Indonesische ondernemingen. De rederijtjes waren grotendeels gefinancierd door lokale investeerders, stonden onder hoofdzakelijk Indonesische leiding en voeren met uitsluitend inheemse bemanning.¹¹

Als de soevereiniteitsoverdracht zou plaatsvinden, zo redeneerde men in 1947, zou niet alleen de greep op de feederdiensten bedreigd worden maar ook de machtige positie van de KPM in de interinsulaire vaart (het vervoer tussen de eilanden). De directie wilde voorkomen dat de vloot na de machtswisseling automatisch onder Indonesische vlag zou komen. Daarom ging de KPM er vanaf 1947 toe over nieuwe schepen te registreren in Amsterdam in plaats van Jakarta. Bovendien werden in juli van dat jaar de meeste lijnen tussen Indonesië en het Aziatische vasteland ondergebracht in de Koninklijke Java-China-Paketaartlijnen (KJCP), een nieuwe *joint venture* met de Java-China-Japan Lijn.

Op 27 april 1948 zette de directie van de KPM in Jakarta in een interne nota haar visie uiteen op de toekomst van de interinsulaire scheepvaart in Indonesië. Bovenal moest de status van de Maatschappij als ‘centraal vervoersapparaat’ worden gehandhaafd. De directie verlangde bovendien dat het bedrijf in Nederlandse handen zou blijven, dat het onafhankelijke Indonesië geen discriminatoire maatregelen zou opleggen aan schepen onder Nederlandse vlag en dat bedrijfswinsten onbeperkt naar Amsterdam mochten worden overgebracht. Concessies aan de nationale aspiraties van Indonesië beperkten zich tot de toezegging dat Indonesiërs een grotere stem zouden krijgen in de top van het bedrijf.¹²

10. J.N.F.M. à Campo, ‘Business not as usual: Dutch shipping in independent Indonesia, 1945-1958’, in: *International Journal of Maritime History* 10-2 (1998) 2.

11. H.W. Dick, *The Indonesian interisland shipping industry. An analysis of competition and regulation* (Singapore 1987) 9-13.

12. Twee Indonesiërs zouden zitting nemen in de Raad van Bestuur en een Indonesiër zou worden aangesteld bij de directie in Jakarta, overigens formeel niet als directeur maar als ‘bedrijfsleider’. R. Koopmans, M. Sonnenberg en J. van der Winden, *Uittocht. Het einde van de Koninklijke Paketvaart-Maatschappij in Indonesië* (Oss 1994) 18-20.

De КРМ was vanwege het koloniale imago dat aan haar kleefde een gewild doelwit van nationalistische propaganda, wat zich onder meer uitte in de geringe animo onder inheemse aspirant-matrozen uit de traditionele weringsgebieden in Java en Sumatra om bij de Maatschappij te komen werken. ‘Hoewel wij getracht hebben de opleiding aan boord te stimuleren, heeft dit niet het gewenste succes gehad’, klaagde de directie.¹³ De invoering in 1949 van een spoedcursus voor matrozen op de Lagere Zeevaartschool in Makassar en voor scheepvaarttechnici op de Molukken was dan ook ingegeven door de wens meer personeel te werven in ‘gebieden met geen of geringe politieke agitatie en relatief arme gebieden’.¹⁴

De Republikeinse onderhandelingsdelegatie op de РТС (augustus-november 1949) beschouwde de interinsulaire scheepvaart als een exclusief Indonesische aangelegenheid die geen overeenkomst met Nederland vereiste. Wel voorzag de Finec in gelijke rechten voor schepen onder Nederlandse vlag in de Indonesische archipel en meer algemeen in Indonesische erkenning van alle rechten, concessies en vergunningen die vóór de soevereiniteitsoverdracht aan Nederlandse ondernemingen waren toegekend.¹⁵ Daarmee leek de positie van het Nederlandse bedrijfsleven in Indonesië voor de toekomst veilig gesteld.

Billiton

De Billiton Maatschappij opereerde in de periode 1945-1949 – evenals de КРМ – op basis van een vooroorlogse overeenkomst met het Nederlands-Indische Gouvernement. Vóór de oorlog bestond de kern van haar activiteiten uit de tinwinning op de eilanden Belitung¹⁶ en Singkep ten zuidoosten van Sumatra. De exploitatie van de tinaders op Belitung was in 1924 ondergebracht in de Gemeenschappelijke Mijnbouwmaatschappij ‘Billiton’ (ГМВ), een *joint venture* tussen het Gouvernement (62,5 procent) en de Billiton Maatschappij (37,5 procent) waarover de laatste de directie voerde. Op het naburige Bangka, het

13. NA, КРМ/КЈСРЛ, inv. 503. Directie Nederlands-Indië aan directie Amsterdam (vertrouwelijk), 6 oktober 1949.

14. NA, КРМ/КЈСРЛ, inv. 503. Uittreksel brief directie Nederlands-Indië aan directie Amsterdam, 4 januari 1950.

15. Secretariaat-Generaal van de Ronde Tafel Conferentie, *Resultaten van de Ronde Tafel Conferentie zoals aanvaard tijdens de Tweede Algemene Vergadering welke op 2 november 1949 werd gehouden in de Ridderzaal te 's-Gravenhage* (Den Haag 1949).

16. In dit artikel is gekozen voor de hedendaagse spelling van de namen van de eilanden Belitung (voorheen Billiton) en Bangka (voorheen Banka), behalve wanneer zij verwijzen naar de op deze eilanden opererende ondernemingen.

belangrijkste tineiland, was eigendom en exploitatie in handen van het staatsbedrijf Banka Tin Winning.¹⁷

In 1938 was Nederlands-Indië met een productie van 30.000 ton en een vijfde van de wereldproductie op Maleisië na 's werelds grootste tinproducent. Vrijwel de volledige productie van Belitung en Singkep en de helft van de productie van Bangka werd verwerkt in een smelterij van de Billiton Maatschappij in Arnhem. Bangka had eigen tinsmelters met een geringere capaciteit. De leidinggevende functies in de tinbedrijven waren uitsluitend voorbehouden aan Europeanen terwijl de arbeiders veelal Chinese en Javaanse importkrachten waren. Niettemin profiteerde ook de lokale bevolking op de eilanden van de tinwinning, onder meer door de aanleg van wegen en de bouw van ziekenhuizen, scholen en zelfs een 'oudemannenhuus'.¹⁸

De bemoeienis van de Billiton Maatschappij met de tinwinning op Bangka begon in maart 1948, toen het Gouvernement de exploitatie voor vijf jaar overdroeg aan de door de Billiton Maatschappij geleide GMB. Door de verantwoordelijkheid voor het herstel van de tinwinning op Bangka te delegeren aan de GMB maakte het Gouvernement middelen vrij voor andere noodzakelijke investeringen. De overeenkomst voorzag ook in verlenging van de GMB-concessie op Belitung met eveneens vijf jaar.¹⁹ De Billiton Maatschappij besloot te tijdens de oorlog verwoeste tinsmelters op Bangka niet te herstellen, maar voortaan de volledige productie te verschepen naar Arnhem en een door de Maatschappij beheerde smelter in Texas.²⁰

In de turbulente naoorlogse periode droogde de instroom van Indonesiërs van Chinese afkomst (*peranakan*) en recent geïmmigreerde Chinezen (*singkeh*) naar de tineilanden op. De Billiton Maatschappij probeerde een dreigend tekort aan arbeidskrachten te ondervangen door rekrutering van de lokale bevolking voor de tinwinning. Ter stimulering van de opname van de eilandbewoners in het middenkader – traditioneel het domein van de *peranakan* – organiseerde de Billiton Maatschappij administratieve en technische opleidingen aan de ambachtsschool op Belitung. Het aandeel van de inheemse Indonesische bevolking in het personeelscorps van de GMB steeg daardoor snel, van 58 procent in 1947 naar 69 procent in 1950, vooral ten koste van de Chinezen. Bedrijfsbio-

17. Het aandeel van Bangka in de Indonesische tinproductie bedroeg ongeveer 55 procent, dat van Belitung en Singkep respectievelijk 35 en 10 procent. Billiton Maatschappij, *Jaarverslagen*.

18. G.C. Allen en A.G. Donnithorne, *Western enterprise in Indonesia and Malaya* (Londen 1957) 170; Sutter, *Indonesianisasi*, 69; Billiton Maatschappij, *Jaarverslag over 1957*; L.J. Touden, *Extremes in the archipelago. Trade and economic development in the Outer Islands of Indonesia, 1900-1942* (Leiden 2001) 134-141.

19. Billiton Maatschappij, *Verslag van 1 januari 1940 t/m ultimo december 1946*; *Verslag over 1947*.

20. Billiton Maatschappij, *Verslag van 1 januari 1940 t/m ultimo december 1946*.

graaf Kamp concludeert nogal overdreven dat ‘ook zonder de daartoe van Rege-
ringszijde uitgesproken wensen [...] op natuurlijke wijze de Indonesianisatie,
om dit verschrikkelijke woord eens te gebruiken, (zou JvdK) zijn gevolgd’.²¹

De overname van de tinwinning op Bangka door de GMB had vergaande
consequenties toen Indonesië na de soevereiniteitsoverdracht in december
1949 alle rechten en plichten overnam van het Nederlands-Indische Gouver-
nement. Het onafhankelijke Indonesië werd daardoor niet alleen in één klap
meerderheidsaandeelhouder in de GMB maar ook gebonden aan een overeen-
komst die de Billiton Maatschappij een feitelijk monopolie gaf op de lucratieve
tinwinning. De Maatschappij zag de toekomst in Indonesië dan ook optimis-
tisch tegemoet. ‘Het eerste contact met de Regering van deze nieuwe Staat’,
vermeldt het jaarverslag over 1949, ‘doet ons op vruchtbare samenwerking
vertrouwen’.²²

De soevereiniteitsoverdracht bracht aldus weinig verandering in de for-
mele verhouding tussen enerzijds de KPM en de Billiton Maatschappij en
anderzijds de overheid, wat overigens gold voor de meeste Nederlandse bedrij-
ven in Indonesië.²³ De door het koloniale regime verleende concessies bleven
ook in het onafhankelijke Indonesië van kracht. De directies realiseerden zich
echter dat Indonesië de *status quo* slechts knarsetandend had aanvaard en dat
inperking van de Nederlandse commerciële belangen in het verschiet lag.

Zoeken naar een *modus vivendi*, 1950-1952/53

De stilzwijgende instemming van Indonesië op de RTC met de aanhoudende
dominantie van de KPM in de interinsulaire scheepvaart was slechts een ge-
dwongen erkenning van de bestaande situatie, ingegeven door het tekort aan
scheepsruimte en geschoold Indonesisch personeel. Op termijn zouden parti-
culiere rederijen – gesteund door Jakarta – zich echter moeten ontwikkelen tot
geduchte concurrenten van de KPM. Het hoofd van het departement van
Scheepvaart, M. Pardi, verklaarde in januari 1950 tegenover het Indonesische
persbureau Antara dat ‘oprichting van dergelijke organisaties niet hoeft (te
JvdK) komen van de kant van de regering, maar wel is van wezenlijk belang, dat
deze scheepvaartmaatschappijen worden opgezet met Indonesisch kapitaal’.²⁴

21. A.F. Kamp, *De standvastige tinnen soldaat. N.V. Billiton Maatschappij te 's-Gravenhage, 1860-1960* (Nijmegen 1960) 101.

22. Billiton Maatschappij, *Verslag over 1949*.

23. Zie bijvoorbeeld: Lindblad, ‘Javasche Bank’, 32-33; J. van de Kerkhof, ‘Indonesianisasi of Dutch economic interests, 1930-1960: The case of Internatio’, in: *Bijdragen tot de Taal-, Land- en Volkenkunde* 161 (2005) 181-209, aldaar 189-191.

24. NA, KPM, inv. 68. Vertaling in het maandverslag van de directie Jakarta, 16 februari 1950.

De Indonesische regering erkende dat de opbouw van een – al dan niet particuliere – Indonesische vloot nog jaren kon duren. In februari 1950 opperde minister van Transport H. Laoh daarom de gehele interinsulaire vloot van de KPM onder te brengen in een nieuwe *joint venture*, waarvan het eigendom zou berusten bij de Indonesische staat (51 procent) en de KPM (49 procent). Indonesië zou de vergoeding voor de overname van de vloot over meerdere jaren terugbetalen en de KPM zou tegen een vastgesteld percentage van de winst worden belast met de directie en zorgdragen voor de opleiding en werving van Indonesisch personeel.²⁵ Het plan voorzag daarmee in de onmiddellijke transfer van het vaste kapitaal en een geleidelijke overgang van de operationele leiding van de KPM in Indonesische handen.

De KPM verzette zich tegen het minderheidsaandeel dat voor haar in het Indonesische plan was weggelegd en uitte ook bezwaren tegen de volledige overname van de vloot en de voorgestelde betalingsregeling, maar was wel bereid het voorstel als uitgangspunt te nemen voor verdere onderhandelingen. Het tegenbod van de Maatschappij behield de kern van het Indonesische plan – vorming van een gemengde rederij – maar voorzag in een gelijke eigendomsverdeling. Bovendien zou Indonesië slechts een deel van de KPM-vloot overnemen, dat geleidelijk met nieuw te bouwen schepen zou worden uitgebreid.²⁶

Toen in augustus 1950 opstanden uitbraken op de Molukken en in Sulawesi, werd eens te meer duidelijk dat nationale beheersing van de interinsulaire verbindingen ook uit strategisch oogpunt van groot belang was. De KPM – gebrand op een goede verstandhouding met de Indonesische regering – faciliteerde als ‘centraal vervoersapparaat’ het vervoer van Indonesische troepen naar de opstandige gebieden. Sympathisanten van de ‘Republiek der Zuid-Molukken’ (RMS – *Republik Maluku Seletan*) probeerden vervolgens bij de rechtbank in Amsterdam een verbod af te dwingen op medewerking van de KPM aan Indonesische troepentransporten. Voor de Maatschappij liep de zaak met een sisser af toen in mei 1951 het gerechtshof in hoger beroep het verzoek niet-ontvankelijk verklaarde.²⁷

25. Een dergelijk voorstel werd eveneens gedaan aan luchtvaartmaatschappij KLM. Dat leidde in maart 1950 tot de oprichting van Garuda Indonesian Airways (GIA). Een belangrijk verschil was dat Indonesië vliegtuigen kon inbrengen die het had overgenomen van de koloniale overheid terwijl het geen scheepsruimte had die kon bijdragen aan de *joint venture* met de KPM. Bovendien kon de KLM zich beroepen op een bestaande concessie en de KPM niet. Sutter, *Indonesianisasi*, 892-900.

26. Een complicerende factor was dat driekwart van aandelen KPM was ondergebracht in de Nederlandse Scheepvaart Unie, een stichting die uitdrukkelijk bescherming van de Nederlandse scheepvaartbelangen nastreefde.

27. NA, KPM, inv. 70. Maandverslag van de directie Jakarta, 21 augustus; 16 september 1950. Zie ook: À Campo, ‘Business’, 24. De KPM-directie beschouwde het troepenvervoer als een interne Indonesische aangelegenheid en benadrukte dat de Maatschappij niet was betrokken bij oorlogshandelingen.

De grondwet van de in augustus 1950 gevormde eenheidsstaat Republiek Indonesië, de opvolger van de federale *Republik Indonesia Serikat* (RIS), benadrukte uitdrukkelijker dan voorheen het streven naar een ‘nationale economie’. Artikel 38 bepaalde dat vitale sectoren – waaronder de interinsulaire scheepvaart beslist ook viel – onder staatscontrole moesten komen.²⁸ Premier Moh. Natsir liet daarop in oktober 1950 publiekelijk weten dat Indonesië zich niet meer gebonden achtte aan het Groot Archipel Contract. Wel erkende hij dat Indonesië over onvoldoende scheepsruimte beschikte om zonder de KPM te kunnen en evenmin de financiële middelen had om op korte termijn een eigen vloot te verwerven.²⁹

In de tussentijd nam de Indonesische regering stappen om haar greep op de feederdiensten te versterken. Dat leidde in september 1950 tot de oprichting van Pepuska (*Penguasaan Pusat Kapal-kapal* – Centrale Scheepvaart Autoriteit), een stichting onder voorzitterschap van voormalig KPM-stuurman Sunar Suraputra, met als doel de Indonesische kustvaart te ondersteunen door kredietverlening, technische hulp en de verhuur van scheepsruimte aan particuliere inheemse rederijen. Pepuska nam niet alleen de rol maar in maart 1951 ook de bezittingen over van de tussentijds geliquideerde Stichting Gemeenschappelijk Schepenbezit, die werd beschouwd als het geesteskind van de voormalige koloniale heersers.³⁰

Pepuska was ‘gedoemd tot een kort en schizofreen bestaan’,³¹ onder meer omdat de stichting zelf geen lijnen mocht exploiteren maar slechts steun verleende aan particuliere inheemse rederijen. Doorslaggevend was echter de definitieve mislukking in november 1950 van de onderhandelingen tussen Indonesië en de KPM over de vorming van een gemengde scheepvaartonderneming, waardoor Jakarta gedwongen was haar kaarten te zetten op de ontwikkeling van een staatsrederij als concurrent van het Nederlandse bedrijf. De kosten die daarmee waren gemoeid, sloten omvangrijke financiële steun aan Pepuska uit. In april 1952 werd de stichting opgeheven.

Voor zowel de KPM als de Indonesische regering was het stuklopen van de onderhandelingen een strop. Indonesië was vastbesloten tot ‘indonesianisatie’ van de interinsulaire scheepvaart te komen, wat betekende dat de KPM vroeger of later uit de archipel zou moeten verdwijnen. ‘De consequentie [...] is, dat verdere investeringen van betekenis door de KPM in of ten behoeve van Indonesië in de naaste toekomst uitgesloten zijn’, concludeerde de directie.³²

28. Sutter, *Indonesianisasi*, 275, 1120.

29. NA, KPM, inv. 70. Maandverslag van de Directie Jakarta, 16 november 1950.

30. KPM, *Verslag over het jaar 1951*. Singgih, *Java Sea*, 222.

31. Sutter, *Indonesianisasi*, 936.

32. NA, KPM, inv. 303. Nota van de voorzitter van de Raad van Bestuur inzake gedragslijn in onderhandelingen met de Republiek Indonesië, 10 december 1950.

Inderdaad begon eind 1950 de sluipende afbraak van de КРМ in Indonesië. De strategie werd ‘er zoveel mogelijk uit te halen zolang als het duurt’.³³

De Indonesische regering had zich gecommitteerd aan de opbouw van een nationale rederij die de concurrentie met de КРМ zou kunnen doorstaan. Maar met het oog op het nijpende tekort aan commerciële en maritieme expertise, de zorgelijke staat van de overheidsfinanciën en het ontbreken van scheepsruimte was dat een wel zeer ambitieuze doelstelling. Twijfels over de haalbaarheid hiervan – vooral in gematigde politieke kringen – verklaren wellicht waarom de oprichting van de staatsrederij nog tot april 1952 op zich liet wachten.³⁴

Versterking van het ‘nationale element’ in de tinwinning stond, in tegenstelling tot bij de scheepvaart, aanvankelijk niet hoog op het prioriteitenlijstje van Jakarta. Met de soevereiniteitsoverdracht in 1949 nam het onafhankelijke Indonesië de rol van meerderheidsaandeelhouder in de ГМВ en van eigenaar van het tinbedrijf op Bangka over van het Gouvernement. Daarmee had de Indonesische regering de – overigens louter formele – zeggenschap over deze voornamelijk exportindustrie verworven. Op basis van de overeenkomst uit 1948 bleef de directie van de ГМВ in handen van de minderheidsaandeelhouder, de Billiton Maatschappij, die tevens tijdelijk de directie over het staatsbedrijf op Bangka toegewezen had gekregen.

De bemoeienis van Jakarta met de tinwinning reikte vooralsnog niet verder dan pogingen haar formele positie als meerderheidsaandeelhouder duidelijker tot uitdrukking te brengen. De eerste stap daartoe was de vervanging in december 1950 van de Nederlandse voorzitter van de Beheersraad van de ГМВ door de Indonesiër M. Subiarto.³⁵ De overige ‘regeringszetels’ in de raad bleven echter nog tot december 1953 bezet door Nederlanders. Overigens had de raad, een soort commissie van toezicht, weinig invloed op het dagelijkse bestuur en de koers van het bedrijf. In de praktijk bleef de tinwinning op zowel Bangka als Belitung volledig in Nederlandse handen.

Het nakende einde van de ГМВ-overeenkomst en het vijfjarige beheerscontract voor Bangka in februari 1953 zette de tinwinning echter op de politieke agenda. In augustus 1951 riep het prominente parlamentslid en voorzitter van de Commissie voor Handel en Industrie, Teuku M. Hasan, de regering op tot een onderzoek naar alle vraagstukken met betrekking tot de delfstofwinning in Indonesië. Hasan verzette zich fel tegen wat hij beschouwde als ‘stilzwijgende’ verlenging van de ГМВ en het beheerscontract voor Bangka. Volgens hem probeerde de Billiton Maatschappij hernieuwing van

33. À Campo, ‘Business’, 29; R. Anspach, ‘Indonesia’, in: Golay e.a., *Underdevelopment*, 149-150.

34. Singgih, *Java Sea*, 223.

35. ГМВ, *Jaarverslag 1950*.

het beheerscontract af te dwingen door werknemers van het staatsbedrijf op Bangka zelf in dienst te nemen zodat alleen zij nog de beschikking had over gekwalificeerd personeel.³⁶

De Indonesische regering stemde in met het door Hasan geëiste onderzoek, maar sprak zich achter gesloten deuren tegenover de Billiton Maatschappij uit ten gunste van voortzetting van de onderlinge relatie.³⁷ Haar doel was om te komen tot een fusie van alle tinbedrijven in Indonesië, waarin de Billiton Maatschappij een – kleiner dan voorheen – aandeel zou hebben en waarover zij tevens – zoals voorheen – de directie zou voeren. Het was wel zaak dit populaire besluit te verzachten door uitbreiding van de Indonesische invloed in deze ГМБ ‘nieuwe stijl’. Daarbij ging het vooral om overbrenging van de zetel naar Jakarta en een invloedrijke rol van de regering als toezichthouder op de directie.

Medio 1952 begonnen onderhandelingen tussen de Indonesische regering en de Billiton Maatschappij over de toekomst van de tinwinning in de archipel. De Nederlandse onderneming was bepaald gebaat bij de fusie van alle tinbedrijven onder haar directie, maar twijfelde aan de haalbaarheid van het plan: ‘in verband met de huidige politieke constellatie in Indonesië is het [...] twijfelachtig, of de desbetreffende onderhandelingen tijdig tot resultaat zullen leiden’.³⁸ Naarmate het economische nationalisme in Indonesië aan kracht won, kwam de Indonesische regering steeds meer terug op haar eerdere plannen. Vooral premier Wilopo’s eigen PNI (*Parti Nasional Indonesia*) bleek gevoelig voor het publieke sentiment en keerde zich in september 1952 tégen aanhoudende Nederlandse zeggenschap over de tinwinning.³⁹

In januari 1953, een maand voor het verlopen van de bestaande regeling, was er nog altijd geen oplossing. Directeur A.M.A. Wijnans – die namens de Billiton Maatschappij de onderhandelingen voerde – was na informele gesprekken met invloedrijke politici in Jakarta ervan overtuigd dat de regering vanwege het heersende anti-Nederlandse sentiment de vorming van een gemengd bedrijf niet aandurfde en aanstuurde op een compromis waarbij de Nederlandse onderneming Bangka zou verliezen maar Belitung mocht houden. De afsluitende onderhandelingen werden gevoerd door een ministeriële commissie onder leiding van minister Sumanang van Economische Zaken.⁴⁰

36. Sutter, *Indonesianisasi*, 823-824, 847.

37. NA, BM, inv. 387. Directie ГМБ aan prof. W.C.L. van der Grinten, 17 oktober 1952; Code-telegram Wijnans aan directie Billiton Maatschappij, 10 januari 1953.

38. NA, BM, inv. 387. Directie Gemeenschappelijke Mijnbouwmaatschappij ‘Billiton’ aan prof. W.C.L. van der Grinten, 17 oktober 1952.

39. Sutter, *Indonesianisasi*, 847.

40. NA, BM, inv. 387. Codetelegram Wijnans aan Directie Billiton Maatschappij, 10 januari 1953.



Afb. 2. Schacht Coen van de tinmijnen van de Billitonmaatschappij op Billiton, 1933 (KIT Image code 52923).

Het voornaamste twistpunt in de onderhandelingen was de periode waarmee de GMB-constructie zou worden verlengd. De Billiton Maatschappij stelde dat omvangrijke investeringen waren vereist om te tinwinning te moderniseren. De door Indonesië voorgestelde looptijd van vijf jaar werd te kort bevonden om dergelijke investeringen te rechtvaardigen. Uiteindelijk werd vastgelegd dat de zetel van de GMB pas naar Jakarta zou worden overgebracht – zoals Indonesië wilde – als uitzicht bestond op verlenging ‘met een periode, die voldoende armslag biedt om de primaire voorkomens tot ontwikkeling te brengen en het daarin te investeren kapitaal te amortiseren’. Tevens werd afgesproken dat de Beheersraad meer invloed zou krijgen en dat statutaire archaïsmen, zoals wijzigingen naar ‘de minister van Koloniën’, zouden worden aangepast.⁴¹

Op 28 februari 1953 kwam een nieuwe overeenkomst tot stand tussen de Indonesische regering en de Billiton Maatschappij, vastgelegd in een *letter of intent* (intentieverklaring), die voorzag in de teruggave van het beheer van de tinwinning op Bangka door de GMB aan de Indonesische overheid en verlen-

41. NA, BM, inv. 387. *Letter of intent* betreffende de exploitatie van de tinvoorkomens op Banka en Billiton, 21 februari 1953.

ging van de ГМВ (inclusief de bijbehorende concessies) met vijf jaar.⁴² Feitelijk was daarmee de situatie hersteld van vóór 1948, met dien verstande dat de rol van het Nederlands-Indische Gouvernement was overgenomen door de Republiek Indonesië. Met de afspraken uit de *letter of intent* leek de toekomst van de Billiton Maatschappij in Indonesië veilig gesteld.

De periode 1950-1952/53 laat zich aldus kenmerken door pogingen een vruchtbare verstandhouding te realiseren tussen enerzijds de КРМ en de Billiton Maatschappij en anderzijds het onafhankelijke Indonesië. De inzet van de Nederlandse ondernemingen was zoveel mogelijk alles bij het oude te laten. Het toenemende nationalistische sentiment dwong de gematigde Indonesische politieke elite echter tot een assertieve opstelling tegenover het Nederlandse bedrijfsleven. De КРМ trok al in het najaar van 1950 haar conclusies en besloot tot de geleidelijke ontmanteling van het bedrijf in Indonesië, terwijl de Billiton Maatschappij – waarvoor de vooruitzichten vooralsnog gunstig waren – juist probeerde de Indonesische afhankelijkheid van Nederlandse expertise in stand te houden.

Verzanden in de impasse, 1952/53-1956

De langverwachte vorming van een Indonesische staatsrederij kreeg haar beslag op 30 april 1952 met de oprichting van Pelni (*Pelayaran Nasional Indonesia* – Indonesische Nationale Scheepvaartmaatschappij). Sunar Suraputra, voormalig КРМ-stuurman en gewezen voorzitter van Pepuska, werd directeur. Pelni kreeg – zoals voorheen de КРМ – de status van ‘centraal vervoersapparaat’ en genoot een bevoorrechte positie met betrekking tot het transport van regeringspassagiers en -goederen. In tegenstelling tot Pepuska mocht Pelni schepen voor eigen rekening exploiteren en diende zij rechtstreeks te concurreren met de КРМ in de interinsulaire scheepvaart.⁴³

De КРМ had echter enkele sterke troeven in handen. De Nederlandse rederij beschikte over ervaren personeel en een omvangrijke vloot terwijl Pelni gebukt ging onder gebrek aan commerciële en maritieme expertise en een tekort aan scheepsruimte. Ondanks gestage groei bleef Pelni dan ook tot de onderbeheerstelling van de КРМ in december 1957 verliesgevend en een bescheiden speler in de interinsulaire scheepvaart. De staatsonderneming concurreerde alleen succesvol met de КРМ op de belangrijke verbinding met Singapore, omdat op die route de steun van Jakarta zich sterk liet gelden. De Indonesische autoriteiten knepen vaak een oogje dicht bij de smokkelactiviteiten van

42. *Ibidem*.

43. Sutter, *Indonesianisasi*, 947.

inheemse rederijen op dit traject, die daardoor met lagere marges genoeg konden nemen.⁴⁴

Concurrentie tussen KPM en Pelni, 1953-1957

	Passagiers (1000)		Vracht (1000 ton)		Aantal schepen		Singapore (1000 ton)	
	KPM	Pelni	KPM	Pelni	KPM	Pelni	KPM	Pelni
1953	789	13	3.630	438	98	45	249	6
1954	701	35	3.312	720	100	51	287	29
1955	756	40	3.176	968	98	44	240	85
1956	744	48	2.999	1.006	96	46	237	112
1957*	558	93	2.820	1.067	-	50	onbekend	onbekend

* Van 1 januari tot 31 oktober.

Bron: Biro Pusat Statistik, *Statistical Pocketbook of Indonesia* (Jakarta 1959) 174; Dick, *Interisland shipping*, 23; KPM, *Verslag over 1957*.

Ondanks Pelni's magere prestaties was haar oprichting voor de KPM aanleiding het proces van 'omschakeling' (heroriëntatie) te versnellen. Nieuwe schepen werden nog uitsluitend ingezet buiten Indonesië – veelal in dienst van de KJCP L – terwijl schepen in de interinsulaire vaart aan het einde van hun levensduur werden vervangen door charters. Onrendabele lijnen werden opgeheven en kleinere schepen afgestoten. Zo werd de KPM 'steeds meer een houdstermaatschappij waarvan het kapitaal gestadig achteruit liep'.⁴⁵ Het is veelzeggend dat de veertig KPM-schepen die na de overname in december 1957 in Indonesische havens aan de ketting werden gelegd allen waren gebouwd vóór 1952.⁴⁶

In december 1954 gelastte de Indonesische regering dat alle op- en overslag in Indonesische havens voortaan moest worden afgehandeld door inheemse ondernemingen. De maatregel moest een einde maken aan de vrijwel totale Nederlandse overheersing van deze sector en Indonesische rederijen in staat stellen een meer actieve rol te vervullen in de scheepvaart. Hoewel het verlies van de haven- en veembedrijven een aderlating was voor het netwerk van de KPM, uitte de directie geen bezwaren. Daarbij was doorslaggevend dat de havenactiviteiten door aanhoudende arbeidsonrust al jaren in de rode cijfers zaten.⁴⁷

De toch al koele verhouding tussen de KPM en de Indonesische regering kwam in het midden van de jaren vijftig onder hoogspanning te staan. De KPM

44. Dick, *Interisland shipping*, 19-23, 39.

45. *Ibidem*, 15.

46. NA, KPM/KJCP L, inv.nr. 100. KPM-schepen in Indonesische havens, geen datum.

47. Singgih, *Java Sea*, 226; Sutter, *Indonesianisasi*, 954-956. Zie ook: NA, KPM, inv. 68. Directie buiten-Europa aan Directie Amsterdam, 16 oktober 1951.

kreeg steeds minder ladingen toegewezen van goederen die direct of indirect onder overheidscontrole stonden zoals rijst, tin en zout. Een ander heet hangijzer was dat de KPM onverbiddeijk aan de door de regering opgelegde vervoerstarieven werd gehouden, terwijl Pelni stelselmatig onder de officiële prijzen werkte.⁴⁸ Ook het geruchtmakende proces in 1955/56 tegen L. Jungschläger, de chef van de Nautische Dienst van KPM die werd verdacht van staatsondermijnende activiteiten, deed de relaties met de Indonesische regering verder verzuren.⁴⁹

De directie meende echter dat de Indonesische regering zich wel moest schikken in de dominante rol van de KPM, temeer omdat ‘men steeds de mond vol (heeft JvdK) gehad van “vervanging” van de KPM zonder ooit met een werkelijk plan te komen’. Niettemin drong minister Laoh van Transport in november 1955 aan op de benoeming van een ‘regeringscommissaris’ in de Raad van Bestuur ter voorbereiding op formele overname van de KPM. De directie weigerde resoluut omdat een dergelijk besluit ‘onze gehele bedrijfspolitiek in een minimum van tijd op straat (zou JvdK) brengen’, en overwoog zelfs terugtrekking uit Indonesië als Jakarta zich daarbij niet wilde neerleggen.⁵⁰

Ook de Billiton Maatschappij zag zich door de aanzwellende nationalistische invloed op het economische beleid in Indonesië voor problemen gesteld. De intentieverklaring van februari 1953 waarmee de Maatschappij haar toekomst in Indonesië dacht te hebben veiliggesteld, bleek al snel een dode letter. De nieuwe minister van Economische Zaken, de fervente nationalist Iskaq Tjokrohadisurjo (PNI), was vastberaden een einde maken aan de ondergeschikte rol van de staat als ‘stille vennoot’ in de GMB en de Indonesische greep op de tinwinning te versterken.⁵¹ In december 1953 verving hij de resterende Nederlandse regeringsvertegenwoordigers in de Beheersraad door Indonesiërs. Tevens benoemde hij de jurist M. Afandi tot voorzitter, die zich – anders dan zijn voorgangers en tot ongenoegen van de Billiton Maatschappij – uitdrukkelijk met de bedrijfsvoering bemoeide.⁵²

48. Jakarta erkende na klachten van de KPM dat Pelni en andere Indonesische rederijen zich niet aan de officiële tarieven hielden maar nam geen maatregelen. Dick, *Interisland shipping*, 19-22, 39 noot 51.

49. Jungschläger werd in januari 1954 gearresteerd op verdenking van samenzwering tegen de Indonesische staat. In Nederland werd de rechtszaak beschouwd als een uitlaatklep voor rancuneuze gevoelens in Indonesië tegen de voormalige kolonisator. Tot een uitspraak kwam het niet omdat Jungschläger tijdens zijn voorarrest in april 1956 overleed.

50. NA, KPM, inv. 303. Directie buiten-Europa aan directie Amsterdam, 8 december 1955 (vertrouwelijk) en 2 maart 1956.

51. Sutter, *Indonesianisasi*, 848-850.

52. NA, BM, inv. 387. Extract uit de notulen van een vergadering van de Raad van Commissarissen van de Billiton Maatschappij, 6 juli 1954. Billiton Maatschappij-directeur Wijnans omschreef Afandi geringschattend als ‘weinig correct aan de ene kant, overgevoelig in bepaalde opzichten aan de andere kant’.

Onder Iskaq verslechterde de verhouding tussen de Billiton Maatschappij en Jakarta snel. Op 27 februari 1954 kregen de regeringsvertegenwoordigers in de Beheersraad de geheime instructie aan te sturen op terugdringing van de rol van de Billiton Maatschappij in de GMB.⁵³ In ontmoetingen met directeur Wijnans van de Billiton Maatschappij in augustus 1954 eiste de minister bovendien Indonesische zeggenschap over benoemingen op hoge posities, overbrenging van personeel van de Billiton Maatschappij naar de GMB en aanstelling van een tweede – Indonesische – directeur naast de Billiton Maatschappij. De minister dreigde de Maatschappij de directie over de GMB te ontnemen als niet aan zijn wensen werd voldaan.

Toegeven zou de positie van de Billiton Maatschappij zeer verzwakken. Haar sterkste troef was juist dat de GMB zelf nauwelijks hoger personeel in dienst had maar afhankelijk was van de Billiton Maatschappij voor de invulling van leidinggevende en technische functies. Bovendien was alleen de Billiton Maatschappij als directievoerende op de hoogte van kwesties die aan de tinwinning op Belitung waren verbonden. ‘Wanneer de zaken zich ontwikkelen zoals in de instructie is voorzien’, zo waarschuwde de Leidse jurist W.C.L. van der Grinten de directie, ‘zal Indonesië na verloop van tijd een conflict met U niet meer uit de weg behoeven te gaan uit vrees dat hierdoor het bedrijf van de GMB enorme schade zal lijden. Men zal U zonder vrees voor ernstige repercussies terzijde kunnen stellen’.⁵⁴

De Billiton Maatschappij stuurde daarom aan op een managementcontract waarbij de Maatschappij haar aandeel in de GMB zou verkopen aan de Indonesische regering maar wel ‘technische assistentie’ zou verlenen (lees: de directie voeren). Bovendien zou de Indonesische regering een gedelegeerd lid benoemen in de directie ‘die zich dan meer intensief met de dagelijkse gang van zaken zou bemoeien en aldus een opleiding voor directeur zou krijgen’. De directie hoopte hiermee te voorkomen ‘dat de GMB als een rijpe vrucht aan de *Republik Indonesia* in handen zou vallen’, terwijl tevens een meer geleidelijke ‘indonesianisatie’ van het personeel kon worden doorgevoerd.⁵⁵

Uiteindelijk stemde Iskaq in oktober 1954 in met het voorstel van de Billiton Maatschappij. Wel bedong hij de ‘indonesianisatie’ van het voltallige personeel in dienst van de GMB binnen zes jaar en de toezegging dat de Billiton Maatschappij Indonesische werknemers zou opleiden voor leidinggevende functies. Met nadruk stelde de Indonesische regering dat het hier ging om alle werknemers ‘ongeacht of men op Billiton danwel elders werkzaam is’. Direc-

53. Sutter, *Indonesianisasi*, 848-850.

54. NA, BM, inv. 387. Professor Van der Grinten aan de Directie der n.v. Billiton Maatschappij, 22 september 1954.

55. NA, BM, inv. 387. Notulen van de vergadering van de Raad van Commissarissen der Billiton Maatschappij, 11 augustus 1954; Directie Billiton Maatschappij aan Raad van Commissarissen, 13 augustus 1954.

teur Wijnans meende dat deze afspraak ‘verder uitstel voor de nationalisatie van de GMB geeft en dat onze positie op 1 maart 1958, wanneer [...] de levensduur van de GMB een einde neemt, niet ernstig is verzwakt’.⁵⁶

Na het pragmatisme van de gematigde Indonesische kabinetten in de eerste jaren na de soevereiniteitsoverdracht, kreeg halverwege de jaren vijftig het nationalistische sentiment geleidelijk de overhand. Jakarta beseftte dat het Nederlandse bedrijfsleven haar geprivilegieerde positie niet vrijwillig zou afstaan en nam daarom initiatieven om de Nederlandse ondernemingen daartoe te dwingen. Dat leidde onder meer tot de oprichting van de staatsrederij Pelni in 1952 en de terugname van de tinwinning op Bangka in 1953. De KPM en de Billiton Maatschappij antwoordden met een intensivering van de al eerder ingezette koers. De KPM versnelde de onttakeling van haar organisatie in de archipel terwijl de Billiton Maatschappij onveranderd vasthield aan de onmisbaarheid van haar expertise.

Afdruipen na de confrontatie, 1957-1958

Op dinsdagochtend 3 december 1957 bezette een lokale vakbond het KPM-hoofdkantoor in Jakarta. Het was het startsein voor vergelijkbare acties bij vrijwel alle Nederlandse ondernemingen in Indonesië. In de voorafgaande weken was de spanning tot het kookpunt gestegen door de vruchteloze pogingen van Indonesië om Nederland te dwingen tot een meer constructieve houding in de kwestie Nieuw-Guinea. Indonesië kampte bovendien met een haperende economie en onrust in de Buitengewesten, die Sukarno er in februari 1957 toe hadden gebracht de ‘Geleide Democratie’ – een soort verlichte dictatuur – af te kondigen. De KPM – met in haar kielzog de rest van het Nederlandse bedrijfsleven – werd zo tot zondebok van de kwestie Nieuw-Guinea, de spanning tussen Java en de Buitengewesten en de Indonesische frustraties over de onvervulde belofte van een ‘nationale economie’.

De snelheid waarmee deze *ambilalih* (overname) zich voltrok was een schok voor de KPM, maar niettemin bleek de directie bedacht op escalatie van de gespannen situatie in Indonesië. Onmiddellijk na de bezetting van het hoofdkantoor ontvingen de gezagvoerders van schepen *en route* een codebericht waarin hen werd opgedragen op te stomen naar internationale wateren. Deze opzet de vloot in veiligheid te brengen slaagde echter slechts gedeeltelijk: 40 van de 96 schepen konden niet tijdig weggkomen of werden door de Indone-

56. NA, BM, inv. 387. Hoofd Directoraat van de Mijnbouw van de *Republik Indonesia* aan de Billiton Maatschappij, 30 oktober 1954; Notulen van de vergadering van de Raad van Commissarissen der Billiton Maatschappij, 5 oktober 1954.

sische bemanning gekaapt en gedwongen terug te keren naar Indonesische havens.⁵⁷

De Indonesische regering, ogenschijnlijk overrompeld door de gebeurtenissen, stelde snel orde op zaken.⁵⁸ Op 9 december kwam de KPM onder toezicht van een 'Beheerscommissie' (*Panitya Penguasa*) bestaande uit hoge militairen, Indonesische KPM-employees en ambtenaren van de betrokken ministeries. 'Met deze stap', aldus de Beheerscommissie 'legt de *Republik Indonesia* haar bedoelingen en voornemens vast [...] om de n.v. KPM te beheren als een noodzakelijk apparaat en te gebruiken en ondergeschikt te maken aan de nationale economische behoeften van het hele eilandrijk'.⁵⁹

De KPM-directie zat intussen niet stil. Op diezelfde 9 december liet de Maatschappij aan de Britse verzekeraar Lloyds weten dat ze de zeggenschap over haar vloot had verloren. Een ongebruikelijke clausule in de molestpolis, vastgelegd in januari 1957, bepaalde dat binnen veertig dagen na deze *notice of abandonment* moest worden overgaan tot uitkering van het fenomenale bedrag van ruim f115 miljoen. Daarmee raakte een invloedrijke derde partij, die zich bovendien gesteund wist door de Britse regering, bij het conflict betrokken. Lloyds dreigde Jakarta met drastische verhoging van de verzekeringspremies voor schepen in Indonesië en zelfs een totale verzekeringsboycot als de KPM-vloot niet werden vrijgegeven.⁶⁰

In januari 1958 deed de KPM een laatste poging het bedrijf in Indonesië te redden. De maatschappij stelde voor de walorganisatie onder te brengen in een nieuwe vennootschap met zetel in Jakarta en de Indonesische regering als meerderheidsaandeelhouder. De vloot zou worden teruggegeven aan de KPM en vervolgens op charterbasis ter beschikking komen van de nieuwe onderneming.⁶¹ In de praktijk zou dat neerkomen op vrijwel volledige 'indonesianisatie' van het personeel in Indonesië, omdat 'het ons voor de Indonesische Regering onmogelijk (lijkt JvdK) toe te staan, dat onze schepen dan bemand zouden worden met anderen dan Indonesiërs'.⁶² De Indonesische regering wees het voorstel echter af.

57. KPM, *Verslag over 1957*.

58. De geïmproviseerde reactie van de Indonesische autoriteiten doet vermoeden dat zij net zo overrompeld waren door de overnames dan de meeste Nederlandse bedrijven. Zie echter ook: Van de Kerkhof, 'Dutch economic interests', 200. De conclusie van Glassburner dat de Indonesische regering 'neither sponsored nor resisted the "take-over" movement', is plausibel. B. Glassburner, 'Economic policy making in Indonesia, 1950-1957', in: Idem (ed.) *The economy of Indonesia. Selected readings* (Ithaca en Londen 1971) 92.

59. NA, KPM, inv. 197. Bekendmaking van het Comité tot bedrijfsvoering over de n.v. KPM, 10 december 1957.

60. NA, KPM/KJCPL, inv. 345. K.P.M. Vessels: Statement of claim on war risk underwriters regarding seizures of vessels by Indonesian authorities, December 1957/April 1958.

61. NA, KPM/KJCPL, inv. 100. Toelichting op claim molest/assuradeuren, 1 juli 1958.

62. NA, KPM, Inv. 438. Directie buiten-Europa aan Directie Amsterdam, 1 februari 1958.

Onder druk van Lloyds en de Britse regering koos Jakarta eieren voor haar geld. ‘De geschiedenis van de Koninklijke Paketvaart Maatschappij is met ingang van vandaag, vrijdag 21 maart, geëindigd’, sprak minister van Scheepvaart Nazir op een inderhaast belegde persconferentie. De Indonesische regering gelastte de vrijgave van alle 38 KPM-schepen die nog in Indonesische havens aan de ketting lagen. De KPM werd echter uitgesloten van de interinsulaire scheepvaart in Indonesië. De minister noemde het besluit de schepen vrij te geven een nederlaag voor de KPM die zich – zo veronderstelde hij terecht – al rijk had gerekend aan de uitkering van de verzekeringsclaim.⁶³

Nazir deed het voorkomen alsof onteigening van de KPM-vloot in de afgelopen maanden nimmer aan de orde was geweest. De schepen zouden slechts zijn vastgehouden totdat alternatieve scheepsruimte was gekocht of gehuurd. Hij beweerde dat sinds de onder beheerstelling de nationale vloot was uitgebreid met 70.000 ton door de aankoop en huur van materieel in het buitenland. De ‘oude dozen’, zoals de KPM-schepen in een officiële publicatie werden genoemd, waren volgens Nazir dan ook niet meer nodig. Hij verzekerde dat de werkgelegenheid voor de Indonesische KPM-werknemers behouden zou blijven en voorspelde *en passant* dat de KPM-vloot geen emploti buiten Indonesië zou vinden.⁶⁴

De teruggave van de vloot was voor de KPM een Pyrruszege.⁶⁵ De directie had gehoopt op een terugkeer naar Indonesië óf uitbetaling van de verzekeringsclaim zodat het bedrijf buiten Indonesië een doorstart kon maken. Nu bleef de KPM achter met een op de archipelvaart toegeruste vloot die niet zomaar elders kon worden ingezet. Pogingen de vloot alsnog te verkopen aan Indonesië stuitten op de gekrenkte Indonesische trots.⁶⁶ Na 1958 trachtte de KPM vergeefs haar werkterrein te verleggen naar Noord-Amerika en het Verre Oosten. In 1967 maakte een fusie met de KJCPD een einde aan het zelfstandige bestaan van de eens zo trotse maatschappij.⁶⁷

63. Republic of Indonesia, Ministry of Information (verder RIMI), *K.P.M. ships detained in Indonesian harbours returned to the K.P.M. management* (Jakarta 1958); ‘Kemarin Kapal Kapal KPM Diserahkan Pada Direksi KPM, Milik Lainnja Belum’, *Indonesia Raya*, 22 maart 1958. Twee schepen die in december 1957 aan de ketting waren gelegd slaagden er tussentijds in te ontkomen naar Nieuw-Guinea.

64. RIMI, *K.P.M. ships*; Dick, *Interisland shipping*, 24. Nazirs voorspelling over de toekomst van de KPM bleek correct, maar zijn belofte aan de Indonesische werknemers kon hij niet waarmaken. Zie: Singgih, *Java Sea*, 231.

65. Meijer, *Den Haag – Djakarta*, 601.

66. À Campo, ‘Business’, 35; Dick, *Interisland shipping*, 24.

67. In het kader van de bilaterale ontwikkelingssamenwerking volgde in 1968 de terugkeer van Nederlandse scheepvaartexperts naar Indonesië. B. Stompedissel, “Laat ons niet los!”, *Het Nederland-Indonesische Interinsulaire Scheepvaartproject (1968-1974)*, in: *TSEG I* (2004) nr. 2 116-144.

Hoewel de Billiton Maatschappij de dramatische gebeurtenissen van december 1957 niet bespaard bleef, maakte haar status als partner van de staat in de GMB haar tot een bijzonder geval, temeer daar de bijbehorende concessie in februari 1958 zou eindigen. Op 6 december werden de bedrijven en kantoren van de GMB op Belitung bezet door de lokale vakbond SBTT (*Serikat Buruh Tambang Timah* – Vakvereniging van Tinmijnwerkers). In een brief aan de directie van de Billiton Maatschappij constateerde de SBTT dat van ‘indonesianisatie’ van de GMB weinig terecht was gekomen en eiste zij dat deze ‘op radicale wijze en zo spoedig mogelijk’ zou worden doorgevoerd door plaatsing van Indonesische stafleden op sleutelposities.⁶⁸

Op 16 december kwam de GMB formeel onder militair toezicht. De dagelijkse leiding bleef echter in handen van de Nederlandse hoofdadministrateur, hoewel ‘er aanwijzingen (zijn JvdK) dat de militaire commandant zich met interne GMB-aangelegenheden wil bemoeien en wij vrezen dat deze tendens verder zal groeien’. De directie van de Billiton Maatschappij pleitte tevergeefs voor een uitzonderingspositie zoals oliegi-gant BPM – ogenschijnlijk vanwege zijn deels Britse karakter – had verkregen.⁶⁹ ‘Het komt ons voor’, aldus de directie, ‘dat de GMB, welks aandelenbezit en welks topbestuur grotendeels in handen van de Indonesische regering is, op een dergelijke status nog veel gegronder aanspraken kan doen gelden’.⁷⁰

Een comité bestaande uit vijf Indonesische stafleden moest toezien op de versnelde ‘indonesianisatie’ van het GMB-personeel, vooral in leidinggevende functies. Wellicht wilden de lokale vakbonden hun eigen mensen op belangrijke posten plaatsen voordat deze konden worden ingenomen door ‘buitenstaanders’ uit Bangka of elders. De Billiton Maatschappij begreep dat alleen een welwillende houding en vergaande concessies op personeelsgebied haar belang in de GMB misschien nog kon redden. Wel wees zij de vakbonden erop dat de maatschappij eindverantwoordelijk bleef voor het personeelsbeleid.⁷¹

Op 24 februari 1958 besloot de Indonesische regering tot de liquidatie van de GMB, tot grote teleurstelling van de Billiton Maatschappij. ‘Nog kort voor februari 1958 hadden wij de indruk gekregen, dat de GMB [...] opnieuw verlengd zou worden’, vermeldt het jaarverslag. Volgens de statuten kwamen alle bezittingen van de GMB toe aan Indonesië, tegen een genoegdoening vastgesteld door een commissie bestaande uit een vertegenwoordiger van de Indonesische regering, een afgevaardigde van de Billiton Maatschappij en een onaf-

68. NA, BM, inv. 388. SBTT aan de vertegenwoordiger der Billiton Maatschappij te Jakarta, 7 december 1957; SBTT aan leden, 9 december 1957.

69. Net als de overige buitenlandse oliemaatschappijen in Indonesië werd BPM in maart 1958 tot ‘vitaal bedrijf’ verklaard, een status die haar vrijwaarde van nationalisatie.

70. NA, BM, inv. 388. Directie Billiton Maatschappij aan GMB, 17 december 1957 (geheim).

71. NA, BM, inv. 388. Hoofdadministrateur van de GMB aan de directie GMB, 16 december 1957 (geheim); Vertegenwoordiger Billiton Maatschappij aan SBTT, 28 december 1957.

hankelijk lid. Het aanbod van de regering aan de 165 Nederlandse werknemers van de GMB om op gelijke voorwaarden in dienst te treden van het staatsbedrijf werd door slechts twee personeelsleden aangenomen.⁷²

De Indonesische regering hechtte vanwege de deviezeninkomsten groot belang aan de onbelemmerde voortgang van de tinwinning op Belitung en Singkep maar constateerde dat ‘op het ogenblik bijna alle belangrijke en leidinggevende zomede andere verantwoordelijke werkzaamheden worden vericht door buitenlandse krachten in dienst van de n.v. Billiton Maatschappij’.⁷³ Het regeringsbesluit voorzag dan ook in de werving van buitenlandse deskundigen om het vertrek van de Nederlanders op te vangen. Tevens verstrekke de Indonesische centrale bank een lening die de continuïteit van het tinbedrijf moest garanderen.

In juli 1959 bereikte de Billiton Maatschappij een akkoord met de Indonesische regering over de boedelscheiding van de GMB. De bedrijven met alle passiva en activa kwamen toe aan de Indonesische staat, die de tinwinning voortzette via het Bureau voor de Staatsmijnbouwondernemingen (*Biro Urusan Perusahaan Tambang Negara*). De Billiton Maatschappij kreeg de kasmiddelen en de aandelen van de vennootschap in andere ondernemingen.⁷⁴

‘Honderd jaar na de oprichting van de Maatschappij sluiten we aldus een periode af, begonnen in Nederlands-Indië en geëindigd in Indonesië, die voor onze Maatschappij van groot belang is geweest’, schreef de directie in het jaarverslag over 1959. Tevens kondigde zij een intensivering aan van de al in de vooroorlogse periode ingezette heroriëntatie naar andere landen en sectoren, een voornemen dat in de jaren vijftig en zestig gestalte kreeg met de vererving van onder meer een tinconcessie in Rhodesië en belangen in de Europese metaalnijverheid en chemische industrie.⁷⁵ In 1968 volgde de onverwachte terugkeer van de Billiton Maatschappij in Indonesië toen de nieuwe machthebber, generaal Suharto, haar belaste met de exploratie en exploitatie van onderzeese tindepots nabij Singkep.⁷⁶

72. Billiton Maatschappij, *Jaarverslag over 1958*.

73. NA, 2.20.01.02. Archief van de Ondernemersraad voor Nederlands-Indië/Indonesië, inv. 196. Vertaling van de regeringsverordening 1958 nr. 13 aangaande de beëindiging van de GMB, 12 maart 1958.

74. Billiton Maatschappij, *Jaarverslag over 1958*; Anspach, ‘Indonesia’, 61.

75. Billiton Maatschappij, *Jaarverslag over 1959*.

76. Suharto zag het Westerse bedrijfsleven als een welkome steunpilaar van zijn regime en probeerde met succes buitenlandse investeerders, waaronder Nederlandse bedrijven, naar Indonesië te lokken. Met de overname door olieconcern Shell/Koninklijke Olie in 1970 eindigde het zelfstandige bestaan van de Billiton Maatschappij.

Conclusie

De geschiedenis van de KPM en de Billiton Maatschappij illustreert treffend de dilemma's waarvoor het onafhankelijke Indonesië en het Nederlandse bedrijfsleven in de archipel zich zagen gesteld. De rederij en het tinbedrijf waren vanwege de aard van hun activiteiten niet slechts van commercieel maar ook van strategisch en symbolisch belang en opereerden bovendien op basis van concessies die nog door het koloniale regime waren verleend. Jakarta's tweestrijd draaide om de vraag of het waarborgen van de nationale welvaart óf de opbouw van een 'nationale economie' voorrang moest krijgen. Het toenemende radicalisme in Indonesië noopte de Nederlandse bedrijven keuzes te maken voor hun toekomst, waarbij het in essentie ging om 'opgeven' of 'volharden'.

Ondanks hun vergelijkbare uitgangspositie kozen de KPM en de Billiton Maatschappij voor volstrekt verschillende strategieën in hun relaties met het onafhankelijke Indonesië. De KPM – wellicht het belangrijkste symbool van de Nederlandse economische dominantie – kwam al vrijwel direct na de soevereiniteitsoverdracht onder vuur te liggen. Nadat in het najaar van 1950 pogingen om tot een *joint venture* met de Indonesische regering te komen waren mislukt, kwam de Maatschappij tot het inzicht dat het bedrijf in Indonesië geen toekomst had. De geleidelijke afbraak van de Indonesische organisatie was vanuit dat standpunt bekeken een logische stap, maar de Maatschappij verzuimde ter compensatie elders nieuwe activiteiten te ontplooiën. Dat gebrek aan doortastendheid kwam de KPM na 1957 duur te staan.

De Billiton Maatschappij had aanvankelijk weinig te vrezen van de economische ambities van Indonesië. Pas in 1953/54 leidde het aanzwellend nationalistische sentiment tot het verlies van de tinwinning op Bangka en een assertieve houding van de Indonesische regering binnen de GMB. De Billiton Maatschappij bleef echter vertrouwen op haar onmisbaarheid en probeerde de afhankelijkheid van Indonesië van Nederlandse expertise in stand te houden. Wel werd gelijktijdig de heroriëntatie naar andere regio's en sectoren krachtig ter hand genomen, wat het bedrijf na 1957 geen windeieren heeft gelegd. De paradoxale situatie doet zich dus voor dat de KPM – die al in een vroeg stadium haar kwetsbaarheid had onderkend – na de *ambilalih* een kwijnend bestaand leidde terwijl de Billiton Maatschappij – die zich weinig zorgen maakte over haar toekomst in de archipel – het gedwongen vertrek uit Indonesië eenvoudig te boven kwam.⁷⁷

77. Voor de heroriëntatie van andere Nederlandse ondernemingen in Indonesië, zie: W. Brand, 'Heroriëntatie van vroeger in Indonesië werkende Nederlandse bedrijven', in: H. Baudet (ed.) *Handelswereld en wereldhandel. Honderd jaren Internatio* (Rotterdam 1963) 143-173.

De overname, onder beheerstelling en vervolgens nationalisatie van het Nederlandse bedrijfsleven in Indonesië was het uitvloeisel van het politieke conflict over de status van Nieuw-Guinea. Achteraf heeft de Indonesische regering echter ook economische argumenten aangevoerd om de onteigening van de Nederlandse bezittingen te rechtvaardigen.⁷⁸ Volgens die lezing hadden de Nederlandse ondernemingen verzuimd ‘plaats te maken’ voor de Indonesiërs en de aldus de totstandkoming van een ‘nationale economie’ gedwarsboemd. De *ambalalih* was daarmee een rechtvaardige en ultieme poging om in één klap de economische macht van de Nederlanders te breken en de dekolonisatie te voltooien.

De opvatting dat ‘het bedrijfsleven het verlies van de bezittingen ook aan zichzelf te wijten had’, heeft nadien zijn weg gevonden in de Nederlandse historiografie.⁷⁹ Inderdaad, over het geheel genomen had het Nederlandse bedrijfsleven weinig boodschap aan de economische aspiraties van het onafhankelijke Indonesië. Toch heeft een aantal ondernemingen wel degelijk geprobeerd werk te maken van de ‘indonesianisatie’. Deze pogingen liepen veelal stuk op gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel. Zoals ik elders heb laten zien in een *casestudy* over het handelsbedrijf Internatio, was er soms ook sprake van *lip service* aan de Indonesische overheid zonder daadwerkelijke inspanningen.⁸⁰ Hoe het ook zij, de nationalisatiewet van december 1958 maakte geen uitzondering voor ‘coöperatieve’ Nederlandse bedrijven. Nergens blijkt dat de enige Nederlandse bedrijven die de dans wisten te ontspringen – olieconcern B.M.P. en zeep- en margarineproducent Unilever – dat aan hun voorbeeldige houding op dit punt hadden te danken.⁸¹

78. A. Sanusi, *The dynamics of the nationalization of Dutch-owned enterprises in Indonesia. A political, legal, economic, developmental and administrative analysis* (proefschrift, Indiana University 1963) 98-100.

79. Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 638.

80. Zie bijvoorbeeld: Meijer, *Den Haag-Djakarta*, 354; Van de Kerkhof, ‘Dutch economic interests’, 194. Zoals Lindblad laat zien verliep het proces van indonesianisatie anders bij de Javasche Bank omdat die in 1951 reeds werd genationaliseerd. Ook sommige andere Nederlandse ondernemingen (in het bijzonder de gas- en electriciteitsbedrijven) werden tussen 1953 en 1955 genationaliseerd. Lindblad, ‘Van Javasche Bank naar Bank Indonesia’.

81. Beide ondernemingen waren deels in Britse handen, maar dat was op zichzelf onvoldoende grond voor hun uitzonderingspositie. Unilever maakte volgens bedrijfsbiograaf Fieldhouse optimaal gebruik van het feit dat ‘de Indonesische regering geen wrok tegenover haar koesterde en zelfs om allerlei redenen welwillend tegenover haar stond’, maar hij specificeert die redenen niet. Wel kon Unilever als multinational het Nederlandse management vervangen door andere Europeanen. D.K. Fieldhouse, *Unilever overseas. The anatomy of a multinational, 1895-1965* (Londen 1978) 300-302. B.M.P. werd, evenals de Amerikaanse oliemaatschappijen, in maart 1958 tot ‘onmisbaar bedrijf’ verklaard. Bovendien veranderde moederconcern Koninklijke Olie/Shell in 1960 de juridische structuur van de onderneming zodat het bedrijf een vrijwel volledig Indonesisch karakter kreeg. K.E. Sluyterman, *Kerende kansen. Het Nederlandse bedrijfsleven in de twintigste eeuw* (Amsterdam 2003) 219.

De geschiedenis van het Nederlandse bedrijfsleven in Indonesië in 1945-'57 en de ontwarring van de knoop tussen overheid en bedrijfsleven na de dekolonisatie is nog steeds grotendeels onontgonnen gebied. Dat is jammer, want deze episode werpt niet alleen een fascinerend licht op de historie van Nederlandse ondernemingen overzee, maar ook op het dekolonisatieproces in de ruimste zin van het woord.

Over de auteur

Jasper van de Kerhof (1976) studeerde Economische Geschiedenis aan de Universiteit Leiden en Rutgers University in New Jersey (vs) en Journalistiek aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Sinds 2002 is hij onderzoeker bij het International Institute for Asian Studies en docent Economische Geschiedenis aan de Universiteit Leiden. Daarnaast schrijft hij freelance voor het *Algemeen Dagblad*. Samen met J.Th. Lindblad werkt hij aan een onderzoeksproject in opdracht van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie in Amsterdam naar de economische aspecten van de Indonesische dekolonisatie.

E-mail: J.vd.Kerkhof@let.leidenuniv.nl