

Juridisch afgedwongen excuses

Rawagedeh, Zuid-Celebes en de Nederlandse terughoudendheid

BART LUTTIKHUIS

Legally Sanctioned Apologies: Rawagedeh, South Sulawesi, and Dutch Reticence

In the summer of 2013, for the first time in history, the Netherlands decided to officially apologise for crimes committed by its troops during the Indonesian war of independence (1945-1949). Indonesian victims had forced the Dutch government to take this step by suing it in two consecutive civil lawsuits. Taking legal steps had offered these victims a chance to demand justice and have their voices heard in the land of the perpetrators. However the legal approach to bringing historical injustice to public attention can also have adverse effects. It confines public debate to very specific types of incidents that fall within the parameters of legal responsibility and legal evidence. Moreover, the fact that apologies have to be legally enforced diminishes the chance of successful reconciliation – the apparent goal of apologies. The juridification of speaking about historical apologies is therefore a double-edged sword.

In de zomer van 2013 bood Nederland voor het eerst in de geschiedenis officieel excuses aan voor misdaden begaan tijdens de onafhankelijkheidsoorlog in Indonesië (1945-1949). Indonesische slachtoffers hadden de Nederlandse regering hiertoe gedwongen door middel van twee civiele rechtszaken. Het bewandelen van de juridische weg verschaftte aan hen een stem in het land van de daders en gaf ze een kans hun rechten op te eisen. Maar de juridische benadering van het spreken over historisch onrecht kan ook keerzijden hebben. Het beperkt namelijk het publieke debat tot nauw omliggende gevallen die binnen de parameters van de juridische bewijsvoering vallen. Bovendien zorgt het feit dat excuses juridisch afgedwongen moeten worden ervoor dat de kans op verzoening – het doel van de excuses – aanmerkelijk vermindert. De juridisering van het spreken over historische excuses is daarmee een tweesnijdend zwaard.

Op 30 augustus 2013 trad minister-president Mark Rutte aan voor zijn gebruikelijke wekelijkse persconferentie. De regering had juist die week aangekondigd dat Nederland op korte termijn excuses zou gaan aanbieden voor standrechtelijke executies die tijdens de Indonesische onafhankelijkheidsstrijd door Nederlandse militairen begaan waren. Rutte kreeg de vraag voorgelegd of deze excuses een breuk met het verleden betekenden. Hij was stellig in zijn ontkenning. Hij benadrukte daarbij meermaals dat de Nederlandse excuses slechts een aantal specifieke gevallen betroffen. Nederland bood geen excuses aan voor de oorlog als zodanig, laat staan voor het koloniale verleden in het algemeen.¹ Een kleine twee weken later, op 12 september, sprak de Nederlandse ambassadeur in Jakarta, Tjeerd de Zwaan, de volgende excuses uit:

De Nederlandse regering is zich ervan bewust dat zij een bijzondere verantwoordelijkheid heeft voor Indonesische weduwen van slachtoffers van standrechtelijke executies zoals begaan door Nederlandse militairen in het toenmalige Zuid-Celebes en Rawahgedeh. Namens de Nederlandse regering bied ik excuses aan voor deze excessen.²

De reden en achtergrond van deze Nederlandse excuses voor ‘excessen’ in Indonesië zijn een schoolvoorbeeld van de complicaties die de toenemende juridisering van het herinnerings- en excuusdiscours met zich meebrengt.³ Aan de ene kant waren de excuses een direct gevolg van twee civiele rechtszaken waarin de Nederlandse staat gedwongen werd verantwoordelijkheid te erkennen. Maar anderzijds is het ook de angst voor juridische gevolgen die ertoe leidde dat de Nederlandse excuses met vele voorbehouden gepaard gingen.

In deze bijdrage betoog ik dat de juridisering van het spreken over historische excuses een tweesnijdend zwaard is. Het stuk opent met een kort overzicht van de ontwikkelingen rondom de rechtszaken die in de afgelopen jaren plaatsvonden over Rawagedeh en Zuid-Celebes. Vervolgens toon ik aan dat de huidige houding van de Nederlandse regering bouwt op een lange

1 Persconferentie 30 augustus 2013. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/mediateksten/2013/08/30/persconferentie-na-ministerraad-30-augustus-2013.html> (17 mei 2014).

2 Toespraak ambassadeur De Zwaan, Jakarta, 12 september 2013. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2013/09/12/toespraak-van-ambassadeur-tjeerd-de-zwaan-jakarta-erasmushuis.html> (15 mei 2014). ‘Rawagedeh’

wordt soms ook als ‘Rawagede’ of ‘Rawahgedeh’ geschreven. Ik gebruik hier, behalve in directe citaten, de spelling ‘Rawagedeh’.

3 Vergelijk Chris Lorenz, ‘Can a Criminal Event in the Past disappear in a Garbage Bin in the Present?: Dutch Colonial Memory and Human Rights: The Case of Rawagedeh’, in: Marek Tamm (ed.), *Afterlife of Events: Perspectives of Mnemohistory* (verwacht Basingstoke 2015).

politieke traditie van gericht ‘vergeten’, gebaseerd op een denken in termen van politieke opportuniteit. Het artikel sluit af met een reflectie op het nut en de nadelen van het juridisch afdwingen van excuses.

Rawagedeh, Zuid-Celebes en de juridisch afgedwongen excuses

Het berucht geworden bloedbad in het West-Javaanse dorp Rawagedeh vond plaats op 9 december 1947. Nederlandse dienstplichtige militairen trokken het dorp binnen op zoek naar wapens en Indonesische strijders. Toen ze niet vonden wat ze zochten werd een groot deel van de mannelijke bevolking geëxecuteerd. Nederlandse bronnen spreken van 150 slachtoffers, Indonesische bronnen van meer dan 430.⁴ Dit bloedbad trok ook tijdens de oorlog al de aandacht. Het ‘Committee of Good Offices on the Indonesian Question’ van de Verenigde Naties deed onderzoek naar de zaak en concludeerde dat de actie ‘deliberate and ruthless’ was geweest. De Nederlandse autoriteiten deden zelf ook onderzoek waaruit bleek dat er zeer waarschijnlijk strafbare feiten waren gepleegd, maar besloten al snel dat vervolging van de verantwoordelijken niet opportuun was.⁵

De recente geschiedenis van het geval Rawagedeh begon in 2007 met de oprichting van de stichting Comité Nederlandse Ereschulden door activisten Jeffrey Pondaag en Batara Hutagalung. Namens negen nog levende weduwes en één mannelijke overlevende van het bloedbad, bijgestaan door advocate Liesbeth Zegveld, klaagden zij in 2008 de Nederlandse staat aan in een civiele procedure, om zo de aansprakelijkheid van de staat voor de executies vast te stellen. De staat beriep zich erop dat de verjaringstermijn voor deze misdaden reeds lang verstreken was, maar in zijn vonnis van 14 september 2011 verwierp de rechtbank dit argument. Gezien de ernst van de gepleegde feiten en omdat de staat van meet af aan op de hoogte was geweest van de misdaden maar zelf geen juridische actie had ondernomen besloot de rechter dat toepassing van verjaring in dit specifieke geval naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn. De rechtbank veroordeelde de staat tot het vereffenen van de geleden schade.⁶

4 Harm Scholtens, *Rawagedeh, 9 december 1947, een nieuwe Nederlandse versie?* (Masterscriptie Rijksuniversiteit Groningen 2007); Joeri Boom, ‘Archiefmap 1304. Nieuw bewijs van massa-executie in Indonesië’, *De Groene Amsterdammer*, 8 oktober 2008.

5 Archief Verenigde Naties, Security Council, Report of the Rawagedeh observation team, S/AC.10/85, 12 januari 1948; Rechtbank

’s-Gravenhage, 14 september 2011 (voortaan: Rawagedeh-uitspraak). <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBSG:R:2011:BS8793> (21 mei 2014).

6 Rawagedeh-uitspraak, §4.7-4.19; Wouter Veraart, ‘Uitzondering of precedent? De historische dubbelzinnigheid van de Rawagede-uitspraak’, *Ars Aequi* (april 2012) 251-259.

De schadevergoeding die de staat en de eisers vervolgens overeenkwamen viel bescheiden uit: 20.000 euro per weduwe. Zoals advocate Liesbeth Zegveld echter onlangs aangaf was financiële compensatie niet het hoofddoel van de rechtszaak geweest. De overgebleven weduwen – één weduwe en de mannelijke overlevende waren inmiddels al overleden – hadden als onderdeel van de juridische genoegdoening door de staat juist expliciet om excuses gevraagd.⁷ Op 9 december 2011, 64 jaar na het bloedbad, reisde daarom de ambassadeur naar het dorp Balongsari (het voormalige Rawagedeh) om namens de Nederlandse staat excuses aan te bieden ‘voor de tragedie, die op 9 december 1947 in Rawagede plaatsvond’.⁸

Geïnspireerd door het succes kondigde advocate Zegveld in mei 2012 aan dat zij en haar medestanders de staat ook aansprakelijk wilden stellen voor de wreedheden begaan op Zuid-Celebes (nu: Zuid-Sulawesi). Namens tien weduwen van slachtoffers werd de staat opnieuw aangeklaagd.⁹ De campagne van het Depot Speciale Troepen onder leiding van kapitein Raymond Westerling op Zuid-Celebes tussen december 1946 en februari 1947 behoort tot de meest beruchte ‘excessen’ in het Nederlands-Indonesisch conflict, waarbij minimaal enkele duizenden (burger)slachtoffers vielen. Dorpen in de regio werden één voor één ‘gezuiverd’ door middel van intimidatie, mishandeling, en grote aantallen standrechtelijke executies. Tegen het einde van de campagne werden er zelfs, bij wijze van intimiderend voorbeeld, criminelen geëxecuteerd die daarvoor uit de plaatselijke gevangenissen werden gehaald.¹⁰

De zaak Zuid-Celebes eindigde uiteindelijk niet voor de rechter, omdat de Nederlandse staat al voor die tijd besloot de weduwen op gelijke voet te compenseren als de slachtoffers uit Rawagedeh. In augustus 2013 verklaarde de regering bovendien dat nu ook algemene excuses gemaakt zouden worden

7 Liesbeth Zegveld, Lezing in de serie *Roads to justice*, 7 mei 2014, <http://www.niod.nl/en/roads-justice/apologies-and-dutch-east-indies> (21 mei 2014). Zie ook: Katharine McGregor, ‘From National Sacrifice to Compensation Claims: Changing Indonesian Representations of the Westerling Massacres in South Sulawesi, 1946-47’, in: Bart Luttikhuis en A. Dirk Moses (eds.), *Colonial Counterinsurgency and Mass Violence: The Dutch Empire in Indonesia* (Abingdon 2014) 282-307, aldaar 300.

8 Toespraak ambassadeur De Zwaan, Balongsari, 9 december 2011, <http://indonesie.nlambassade.org/binaries/content/documents/postenweb/i/indonesie/nederlandse-ambassade-in-jakarta/>

administration/leading-pages/nieuws/2012/toespraak-ambassadeur/toespraak-ambassadeur/minbuza%3Afiles/bz103852-toespraak-cdp-rawagedeh-9-december-2011.pdf-copy (21 mei 2014).

9 ‘Familie eist schadevergoeding bloedbad Zuid-Sulawesi’, *De Volkskrant*, 7 mei 2012.

10 Willem IJzereef, *De Zuid-Celebes affaire* (Dieren 1984); Jaap de Moor, *Westerling's oorlog, Indonesië 1945-1950. De geschiedenis van de commando's en parachutisten in Nederlands-Indië 1945-1950* (Amsterdam 1999) 128-159.

voor ‘excessen’ bij ‘standrechtelijke executies’ (zie boven) en dat voortaan weduwes en overlevenden van gevallen vergelijkbaar met Rawagedeh en Zuid-Celebes zich zonder tussenkomst van de rechter tot de Nederlandse regering konden richten. De staat heeft sindsdien nog enkele gevallen in behandeling genomen, hoewel advocate Zegveld bij verschillende gelegenheden de overheid ook nu weer ervan beschuldigde te traag te werken en overdreven zware eisen aan de bewijsvoering van de weduwen te stellen. In december 2013 en mei 2014 stapte zij daarom opnieuw naar de rechter.¹¹ De saga van claims, rechtszaken, compensaties en excuses lijkt nog niet tot een einde gekomen.

Als we de ontwikkeling sinds het begin van de Rawagedeh-rechtszaak in 2008 overzien valt allereerst op dat de Nederlandse overheid geenszins uit eigen beweging overging tot het uiten van excuses, en dat deze excuses in eerste instantie niet erg ruimhartig uitvielen. Excuses moesten worden afgedwongen door de eisen van slachtoffergroepen via rechterlijke weg aan de staat op te dringen. De juridisering van het excuus-discours heeft er dus toe geleid dat de slachtoffers stem en *agency* konden krijgen in het land van de daders. De vraag kan natuurlijk gesteld worden wat de waarde is van excuses als deze afgedwongen en niet vrijwillig zijn. Maar opvallend genoeg, in het geval van de Rawagedeh-rechtszaak, werden de excuses van de Nederlandse overheid desondanks relatief goed ontvangen, zowel in Indonesië als door de vertegenwoordigers van de slachtoffers in Nederland.¹²

In de latere kwestie van de algemene excuses naar aanleiding van de Zuid-Celebes-rechtszaak was dit echter veel minder het geval. Zowel de nabestaanden als ook verschillende Indonesische politici uitten in de weken na de excuusceremonie van 12 september 2013 hun ongenoegen.¹³ Eén van de redenen voor deze slechtere ontvangst zou natuurlijk kunnen zijn dat met iedere opeenvolgende keer de kracht en waarde van excuses minder wordt. Advocate Zegveld gaf daarnaast bij een lezing in Amsterdam op 7 mei 2014 als alternatieve verklaring dat tijd en plaats van de excuses verkeerd gekozen waren.¹⁴ In tegenstelling tot de excuses aan de weduwen van Rawagedeh was de ambassadeur deze keer niet naar Zuid-Celebes afgereisd maar sprak hij de excuses uit op de ambassade te Jakarta. Bovendien werd niet de jaarlijkse herdenkingsdag op Zuid-Celebes zelf (11 december) als geschikt moment gekozen, maar werden de excuses zo snel mogelijk na het besluit

11 ‘Weduwen Sulawesi vragen rechter schadevergoeding’, *NRC Handelsblad*, 27 december 2013; “‘Sympathieke’ regeling levert stokoude weduwen nog niets op’, *NRC Handelsblad*, 22 mei 2014.

12 ‘Belanda harus bayar ganti rugi korban Rawagede’, *Kompas*, 15 september 2012; ‘Belanda akhirnya meminta maaf’, *Kompas*, 9 december 2012.

13 Muhammad Yuanda Zara, Lezing *Roads to Justice*, Amsterdam, 7 mei 2014: <http://www.niod.nl/en/roads-justice/apologies-and-dutch-east-indies> (21 mei 2014); McGregor, ‘From National Sacrifice’, 301-302.

14 Zegveld, Lezing *Roads to Justice*, Amsterdam, 7 mei 2014.

uitgesproken. Het lijkt op zijn minst aannemelijk dat de regering de zaak afgehandeld wilde hebben voordat minister-president Rutte in november 2013 voor een handelsbezoek naar Indonesië afreisde.

De suggestie van politisering van de excuses was daarmee onontkoombaar. Bovendien heeft het er alle schijn van dat de nadruk die Rutte legde op de inperking van de excuses – wel voor specifieke gevallen van standrechtelijke executies maar niet voor de oorlog als zodanig – meegewogen heeft in de minder positieve ontvangst. Nederland wilde hiermee voorkomen dat het kwetsbaar werd voor verdergaande juridische consequenties. Maar de expliciete nadruk op de restrictie vestigde ook de aandacht op alles waarvoor *geen* excuses werden aangeboden en waarover Nederland het dus *niet* wilde hebben.¹⁵ Met andere woorden: de juridisering van het verantwoordelijkheidsdiscours deed de performatieve kracht van de excuses afnemen. De potentieel effectieve verzoenings-act werd tenietgedaan door de realisering dat deze juridisch afgedwongen en daarom nauw omlijnd was.

‘Vergeten’: de politieke inopportunititeit van erkenning

In de voorbije jaren heeft de Nederlandse regering zich in de herinneringspolitiek dus eerder reactief dan proactief opgesteld. Excuses waren de uitkomst van kleine en telkens met moeite bewerkstelligde stapjes. Grotere stappen werden om politieke redenen niet genomen. Het verwondert daarom evenmin dat een omvangrijk onderzoek naar het geweld tijdens de oorlog, voorgesteld door het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land-, en Volkenkunde (KITLV), het Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH) en het NIOD Instituut voor Oorlogs-, Holocaust en Genocidestudies, in januari 2013 door het ministerie van Buitenlandse Zaken van de hand gewezen werd. De minister beriep zich erop dat in Indonesië weinig politiek enthousiasme was voor een dergelijk onderzoek, wat het kabinet een ‘wezenlijk gegeven’ vond ‘in een periode waarin Nederland en Indonesië gezamenlijk werken aan een toekomstgerichte agenda’.¹⁶

15 Zie bijvoorbeeld de discussie over het al of niet erkennen door Nederland van 17 augustus 1945, de dag van de onafhankelijkheidsproclamatie: ‘Government told to Refuse Dutch Apology over Mass Killings in 1945-1949’, *Jakarta Post*, 4 september 2013; ‘Permintaan maaf belanda karena tekanan dunia’, *Infoindo*, 12 december 2011,

<http://www.infoindo.com/20111212140752-read-permintaan-maaf-belanda-karena-tekanan-dunia> (21 mei 2014). Ik dank Anda Zara dat hij mij op deze bronnen wees.

16 Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie aan de Tweede Kamer, 14 januari 2013: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26049-75.pdf> (17 mei 2014).

De huidige regeringen volgen met deze koers een gevestigd patroon. Het vaak gehoorde verwijt dat de oorlog van 1945-1949 in de publieke en politieke herinnering van Nederland grotendeels is ‘vergeten’ is namelijk onnauwkeurig. Een zekere bekendheid met deze oorlog en zijn problematische aspecten is in werkelijkheid wijdverbreid. Het probleem is echter dat voor velen deze gebeurtenissen geen deel uitmaken van het *master narrative* over de Nederlandse geschiedenis. De Nederlandse naoorlogse geschiedenis is herhaaldelijk door kleinere en grotere schandalen opgeschrikt, waarin het Nederlandse militaire handelen in Indonesië aan de kaak werd gesteld.¹⁷ Telkens leverden dergelijke onthullingen kortstondig rumoer en verontwaardiging op, waarna politici zich gedwongen zagen te reageren. Maar telkens werd ook uiteindelijk van politieke kant gekozen om niet tot juridische stappen over te gaan.

Al ten tijde van het conflict zelf was er in binnen- en buitenland publieke aandacht voor ‘excessen’ zoals in Rawagedeh en op Zuid-Celebes. Meestal gingen de Nederlandse of Nederlands-Indische autoriteiten pas tot onderzoek over zodra er sprake was van zulke publiciteit en daarmee risico op reputatieschade.¹⁸ In het geval van Rawagedeh bijvoorbeeld concludeerde generaal Simon Spoor in een brief aan de procureur-generaal bij het Hoogerechtshof in Indië dat de bevelvoerend majoor weliswaar strafrechtelijk aansprakelijk was, maar dat er toch beter geen vervolging ingesteld kon worden. Dat zou het geval dramatischer doen lijken dan het daadwerkelijk was, en bovendien zou een veroordeling bij de Krijgsraad de betreffende officier onherroepelijk zijn verdere carrière kosten. De procureur-generaal was het met de legercommandant eens: ‘Nu blijkbaar iedere vreemde inmenging en belangstelling is verdwenen zou ik de voorkeur geven aan deponering’.¹⁹

Ook naar ‘de affaire Zuid-Celebes’ werd onderzoek ingesteld. In 1949 werden op aandringen van de Tweede Kamer twee juristen, C. van Rij en W.J.H. Stam, naar Indonesië gestuurd voor onderzoek. Hun zeer kritische rapport werd uiteindelijk in 1954 afgerond en aan de verantwoordelijke ministers gestuurd.²⁰ In de tussentijd had Nederland echter de

17 Stef Scagliola, ‘Cleo’s “Unfinished Business”’: Coming to Terms with Dutch War Crimes in Indonesia’s War of Independence’, in: Luttkhuis en Moses (eds.), *Colonial Counterinsurgency*, 240-260; Paul Bijl, ‘Colonial Memory and Forgetting in the Netherlands and Indonesia’, *ibidem*, 261-281; Iris van Ooijen en Ilse Raaijmakers, ‘Competitive or Multidirectional Memory?: The Interaction between Postwar and Postcolonial Memory in the Netherlands’, *ibidem*, 308-328.

18 Rémy Limpach, ‘Business as Usual: Dutch Mass Violence in the Indonesian War of Independence 1945-49’, in: Luttkhuis en Moses (eds.), *Colonial Counterinsurgency*, 64-90; Peter Romijn, ‘Learning on “the Job”’: Dutch War Volunteers entering the Indonesian War of Independence, 1945-46’, *ibidem*, 91-110.

19 Geciteerd in: Rawagedeh-uitspraak, §2.7-2.8.

20 Limpach, ‘Business as Usual’, 66-67.

sovereiniteitsoverdracht aan Indonesië ondertekend, in het kader waarvan beide strijdende partijen amnestiewetten hadden afgekondigd. Hoewel deze wet aan Nederlandse kant officieel een uitzondering maakte voor misdrijven die waren begaan ‘anders dan in het verband van hetgeen noodzakelijk is in een eerlijke ofwel openlijke dan wel guerrillastrijd’, werd de amnestie in de praktijk zeer breed opgevat.²¹ Mede daarom verdween het rapport Van Rij/Stam al snel in een la, zonder dat er juridische consequenties aan verbonden werden. De ministerraad achtte het niet opportuun het rapport door te sturen naar de Tweede Kamer.²²

De eerste keer in de naoorlogse geschiedenis dat de herinnering aan de Nederlands-Indonesische oorlog op grotere schaal doorbrak was in 1969. In een uitzending van het VARA-programma *Achter Het Nieuws* vertelde veteraan Joop Hueting openhartig over wreedheden waaraan hij zelf medeplichtig was geweest. De uitzending leidde tot een grote publieke discussie, die uiteindelijk tot gevolg had dat de regering een ambtelijk onderzoek in opdracht gaf. Het resulterende rapport, de *Excessennota*, werd ongeveer drie maanden later opgeleverd en bevatte naast een behandeling van de ‘Zuid-Celebesaffaire’ een overzicht van 76 (mogelijke) ‘excessen’ die in de korte onderzoekstijd in de Nederlandse archieven gevonden waren.²³ De opstellers van de nota suggereerden in hun oorspronkelijke concepttekst dat het archiefmateriaal waarschijnlijk verre van volledig was. De representativiteit was daarom niet te beoordelen. Maar minister-president Piet de Jong veranderde deze passage en concludeerde daarmee dat uit de nota ‘een voldoende indruk over de aard en omvang van de excessen’ naar voren kwam.²⁴

In het Kamerdebat over de *Excessennota* pleitten enkele linkse oppositiepartijen voor een grondiger historisch onderzoek, maar de liberaal-confessionele coalitiepartijen stemden tegen. Er werd op gewezen dat een dergelijk onderzoek grievend zou zijn voor de betrokken militairen en dat het de precaire relatie met Indonesië kon verstoren.²⁵ Verder legde de minister-president aan de kamer uit dat de regering besloten had om niet over te gaan tot vervolging van verantwoordelijken. Volgens de minister-president zou de ‘rechtvaardige rechtsbedeling’ in gedrang komen:

[E]n [...] vervolgingsbeleid afhankelijk van een toevallig beschikbaar zijn van een voldoende compleet dossier en het toepasselijk zijn van een enkele nog niet door de verjaring achterhaalde wettelijke bepaling [is] willekeurig.²⁶

21 Stef Scagliola, *Last van de oorlog. De Nederlandse oorlogsmisdaden in Indonesië en hun verwerking* (Amsterdam 2002) 127-128, 156, 179.

22 *Ibidem*, 138.

23 *De excessennota. Nota betreffende het archiefonderzoek naar de gegevens omtrent excessen*

in Indonesië begaan door Nederlandse militairen in de periode 1945-1950 (Den Haag 1995) 41-59, 62-119.

24 Scagliola, *Last*, 138-157.

25 *Ibidem*, 158-170.

26 *Handelingen Tweede Kamer*, 1968-1969, 3614.

Het is opmerkelijk dat ditzelfde argument niet overtuigend werd geacht zolang het ging over oorlogsmisdaden uit de Tweede Wereldoorlog, ten minste wanneer ze begaan waren door de vijand. In dezelfde periode was namelijk een wet in voorbereiding die de verjaringstermijnen ophief voor oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid, welke in 1971 werd aangenomen. Maar de formulering van de wet was zo gekozen dat misdaden begaan door Nederlanders in Indonesië er niet onder vielen. Teveel tijd was namelijk verstreken om een eerlijk proces te kunnen waarborgen, en bovendien kon in het geval van deze misdaden geen van de mogelijke doelen van vervolging – vergelding of het voorkomen van toekomstige misdaden – na zo lange tijd nog effectief verwezenlijkt worden. Waarom deze beide argumenten niet golden ten aanzien van misdaden uit de Tweede Wereldoorlog bleef in het midden.²⁷

Ruim twee decennia later, in 1995, kwam de Nederlandse verantwoordelijkheid voor oorlogsmisdaden opnieuw op de agenda. In augustus 1995 zou koningin Beatrix op staatsbezoek naar Indonesië gaan. Discussie laaide allereerst op rond de vraag of zij op 17 augustus aanwezig mocht zijn bij de viering van de Indonesische onafhankelijkheid in Jakarta. Na een lawine van kritische stemmen werd haar bezoek enige dagen uitgesteld. Daarnaast ontspon zich een debat over de vraag of het bezoek van Beatrix aangegrepen moest worden om officieel excuses te maken voor de Nederlandse kolonisatie en voor de Nederlandse rol in de dekolonisatieoorlog. In dit debat bleven de politiek verantwoordelijken opvallend stil, maar bij de tafelrede die de koningin op 21 augustus uitsprak ten overstaan van president Soeharto bleek dat ‘excuses’ duidelijk een stap te ver waren. In plaats daarvan koos zij een omfloerste formulering die expliciete uitspraken over verantwoordelijkheid omzeilde:

De scheiding tussen onze landen is [...] een langdurig proces geworden, dat veel pijn en bittere strijd heeft gekost. Wanneer wij terugblikken op deze tijd, die nu bijna vijftig jaar achter ons ligt, stemt het ons bijzonder droevig dat zovelen in deze strijd zijn omgekomen of er een leven lang de littekens van hebben moeten dragen.²⁸

Rond dezelfde tijd kwam ook het bloedbad van Rawagedeh weer in de publiciteit. RTL4 zond een reportage uit waarin overlevenden, nabestaanden en veteranen werden geïnterviewd. Onder politieke druk begon daarop het Openbaar Ministerie een oriënterend onderzoek om te beoordelen of vervolging van de verantwoordelijken nog zinvol en mogelijk was. Op 5 september rapporteerde de minister van Justitie dat vervolging weinig

27 Ruth A. Kok, *Statutory Limitations in International Criminal Law* (Den Haag 2007) 155-159; Lorenz, ‘Can a Criminal Event’.

28 ‘Koningin Beatrix laat in tafelrede excuses over late erkenning onafhankelijkheid achterwege’, *Trouw*, 2 augustus 1995.

kans van slagen zou hebben. De toenmalige minister-president had al bij de behandeling van de *Excessennota* in 1969 aangegeven dat misdaden uit de Nederlands-Indonesische oorlog niet meer vervolgd zouden worden, waardoor volgens de minister een hernieuwde poging onherroepelijk op een niet-ontvankelijkheidsverklaring moest uitlopen. De eerdere beslissing om verder onderzoek achterwege te laten werd dus nu reden om de zaak opnieuw te laten rusten.²⁹

Ook sinds 1995 hebben Nederlandse vertegenwoordigers het consequent vermeden om het woord ‘excuses’ in de mond te nemen. Tijdens een bezoek aan Indonesië in 2005 was minister van Buitenlandse Zaken Ben Bot wel aanwezig bij de jaarlijkse viering van de onafhankelijkheidsproclamatie op 17 augustus. Aan de vooravond sprak hij enkele Indonesische vertegenwoordigers toe, waarbij hij zei dat Nederland zich tijdens de Indonesische dekolonisatie ‘aan de verkeerde kant van de geschiedenis’ had bevonden. Bot betuigde daarom ‘diepe spijt’ voor het leed dat Indonesiërs was aangedaan. Maar de minister ontweek de formulering dat Nederland 1945 ‘erkende’ als het begin van de Indonesische onafhankelijkheid en hij vermeed angstvallig de term ‘excuses’.³⁰

Het is kortom geenszins verrassend dat de Nederlandse regering ook in de afgelopen jaren slechts schoorvoetend iedere volgende stap richting algemene(re) excuses nam. Met deze houding staan de recente regeringen in een lange traditie, waarin de politieke en morele waarde van het accepteren van verantwoordelijkheid voor het koloniale verleden ondergeschikt wordt gemaakt aan het vermijden of verhinderen van juridische consequenties.

Juridisch afgedwongen excuses: een tweesnijdend zwaard

De Rawagedeh- en Zuid-Celebes-zaken zijn door verschillende auteurs geïnterpreteerd in het kader van het wereldwijd toegenomen belang van het mensenrechtendiscours. In haar analyse van de naoorlogse Indonesische omgang met de moordpartijen op Zuid-Celebes schrijft bijvoorbeeld Katharine McGregor dat de hedendaagse publieke sensibiliteit voor mensenrechtenschendingen ervoor gezorgd heeft dat wreedheden zoals op Zuid-Celebes niet langer algemeen geïnterpreteerd worden als onderdeel van nationale geschiedverhalen, maar in toenemende mate in termen van

29 Rawagedeh-uitspraak, §2.14-2.15; vergelijk Vincent J.H. Houben, ‘A Torn Soul: The Dutch Public Discussion on the Colonial Past in 1995’, *Indonesia* 63 (april 1997) 47-66.

30 Raymond van den Boogaard, ‘Minister Bot lost “Unfinished Business” op’, *NRC Handelsblad*, 17 augustus 2005.

individueel slachtofferschap.³¹ Chris Lorenz benadrukt daarentegen juist dat het mensenrechten-perspectief maar zeer beperkt succes had. In zijn artikel over de Rawagedeh-rechtszaak betoogt hij: '[W]e can conclude that the Dutch "coping" with the massacre of Rawagede has shown at best a very strategic way of handling human rights'.³²

De conclusies van McGregor en Lorenz spreken elkaar niet noodzakelijkerwijze tegen: McGregor geeft aan dat de activisten en de vertegenwoordigers van de slachtoffers het mensenrechtendiscours aangrepen om hun ervaringen voor het voetlicht te brengen, terwijl Lorenz de nadruk legt op het handelen van Nederlandse autoriteiten die al het mogelijke deden om de toepasbaarheid van het mensenrechtenperspectief te beperken. Wat in ieder geval vastgesteld kan worden is dat er voor het eerst een juridische weg openstond, die ervoor gezorgd heeft dat de slachtoffers gehoord werden in het land van de daders. Dit geldt overigens niet alleen voor Nederland maar ook voor andere voormalige koloniale machten, getuige bijvoorbeeld de recente rechtszaken in Groot-Brittannië rondom een bloedbad in Batang Kali (Maleisië) en over de compensatieclaims van Keniaanse slachtoffers van marteling.³³ In al deze zaken konden slachtoffergroepen hun stem laten horen door middel van een beroep op geschonden (mensen)rechten. Via juridische weg dwongen zij overheid en maatschappij van de voormalige kolonisator om na te denken over schuld en verantwoordelijkheid.

Maar wat de ontwikkeling van de afgelopen jaren eveneens toont, is dat de juridische benadering zijn keerzijden heeft. Ten eerste heeft deze ervoor gezorgd dat de aandacht vooral uitgaat naar een klein aantal heel specifieke 'excessen'. De suggestie wordt gewekt dat gewelddadige 'excessen' een uitzondering waren, begaan door een kleine 'ontspoorde' minderheid. Wat daarmee onderbelicht dreigt te blijven, in ieder geval in de politieke discussie, is de mate waarin extreme geweldpleging deel van de systematiek van het conflict uitmaakte.³⁴ Bovendien zorgt de juridische benadering ervoor dat we vooral gevoelig zijn voor een bepaald soort gebeurtenis, namelijk directe geweldpleging met duidelijk aanwijsbare individuele slachtoffers en daders. Maar zoals in het historisch onderzoek over andere dekolonisatieconflicten –

31 McGregor, 'From National Sacrifice', 295-303; vergelijk ook Daniel Levy en Natan Sznajder, *Human Rights and Memory* (Pennsylvania 2010) 103-121.

32 Lorenz, 'Can a Criminal Event'. Zie ook: Veraart, 'Uitzondering'.

33 Huw Bennet, 'Soldiers in the Court Room: The British Army's Part in the Kenya Emergency under the Legal Spotlight', *The Journal of Imperial and Commonwealth History* 39:5 (december 2011) 717-

730; Richard Norton-Taylor, 'Batang Kali Massacre ruling Clears Way for UK Supreme Court Appeal', *Guardian*, 19 maart 2014. Vergelijk over Frankrijk: Raphaëlle Branche, 'The State, the Historians and the Algerian War in French Memory, 1991-2004', in: H. Jones, K. Ostberg en N. Randerad (eds.), *History on Trial: The Public Use of Contemporary History in Europe since 1989* (Manchester 2007) 159-173.

34 Vergelijk Branche, 'The State', 164-167.

Maleisië, Kenia, Algerije³⁵ – overtuigend is aangetoond, waren indirecte (maar daarom niet minder ingrijpende) vormen van geweld evenzeer onderdeel van het conflict. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verbranden of bombarderen van *kampongs*, het meer of minder routinematig executeren van gevangenen, of om het vernietigen van voedselvoorraden om deze de ‘vijand’ te onthouden. De gevolgen van dergelijke vormen van geweld zijn in het geval van Nederlands-Indië nog vrijwel volledig onbekend, omdat ze meestal buiten het blikveld van onderzoek naar ‘excessen’ vallen.³⁶

Een tweede keerzijde is dat de drempel om tot ruimhartige excuses over te gaan verhoogd wordt juist doordat het discours van verantwoordelijkheid in de juridische sfeer getrokken wordt. In conceptuele zin wordt wel onderscheid gemaakt tussen enerzijds schuld (een juridisch begrip) en anderzijds verantwoordelijkheid (een morele en politieke categorie).³⁷ Maar politici zijn huiveriger voor een dergelijk onderscheid, omdat zij vrezen dat erkenning van verantwoordelijkheid voor het aangedane leed kan leiden tot oncontroleerbare juridische consequenties. Zoals Tweede Kamerlid Han ten Broeke (VVD) het uitdrukte: ‘[D]e doos van Pandora wordt geopend als we excuses gaan maken voor allerlei fouten uit het verleden’.³⁸

Het bewandelen van de juridische weg tot excuses is dus een tweesnijdend zwaard. Aan de ene kant biedt het slachtoffergroepen de mogelijkheid om gehoord te worden en hun rechten op te eisen. Maar aan de andere kant beperkt deze methode het publieke debat tot nauw omliggende ‘geweldsexcessen’ en kan het bredere excuses in de weg staan. Dit verklaart ook waarom de in september 2013 door Nederland aangeboden excuses uiteindelijk als een herinneringspolitieke mislukking moeten worden gezien. Mede door de toelichting die minister-president Rutte gaf, namelijk dat de excuses *niet* golden voor de oorlog als zodanig of voor andere koloniale misdaden, werd het Nederlandse gebaar door politici en activisten in

35 Caroline Elkins, *Imperial Reckoning: The Untold Story of Britain's Gulag in Kenya* (New York 2005); Huw Bennet, “‘A Very Salutary Effect’: The Counter-Terror Strategy in the Early Malayan Emergency, June 1948 to December 1949”, *Journal of Strategic Studies* 32:3 (2009) 415-444; Stephan Malinowski, ‘Modernisierungskriege. Militärische Gewalt und koloniale Modernisierung im Algerienkrieg (1954-1962)’, *Archiv für Sozialgeschichte* 48 (2008) 213-248. Meer algemeen: Christian Gerlach, *Extremely Violent Societies: Mass Violence in the Twentieth-Century World* (Cambridge 2010) 11-14, 271-273.

36 Het enige onderzoek dat meer oog heeft voor routinematig kleinschalig geweld: J.A.A. van Doorn en W.J. Hendrix, *Ontsporing van geweld* (herdruk; Amsterdam 2012). Enkele anekdotische indicaties voor voedselverbrandingen: Scagliola, *Last*, 63, 68.

37 Levy en Sznajder, *Human Rights*, 111. Voor een enigszins andere interpretatie zie Ed Jonker in dit forum.

38 Emilie van Outeren, ‘Breeduit sorry zeggen is nog een stap te ver’, *NRC Handelsblad*, 20 augustus 2013.

Indonesië eerder ervaren als kleinzerig en krenterig dan als ruimhartig.³⁹ Het juridisch afgedwongen karakter diskwalificeerde de excuses als een onverdeeld aanvaarbare poging tot verzoening. ◀

Bart Luttikhuis (1985) is postdoctoraal onderzoeker aan het Koninklijk Instituut voor Taal-, Land- en Volkenkunde (KITLV-KNAW) te Leiden. Hij is gespecialiseerd in de laatkoloniale geschiedenis en de dekolonisatie van Indonesië. Momenteel is hij verbonden aan het project 'Nederlandse militaire operaties in Indonesië, 1945-1950'. Recente publicaties: Bart Luttikhuis en A. Dirk Moses (eds.), *Colonial Counterinsurgency and Mass Violence: The Dutch Empire in Indonesia* (Abingdon 2014); Bart Luttikhuis, 'Negotiating Modernity: Europeaness in Late Colonial Indonesia, 1910-1942' (PhD European University Institute 2014); Bart Luttikhuis, 'Beyond Race: Constructions of "Europeaness" in Late-Colonial Legal Practice in the Dutch East Indies', *European Review of History / Revue européenne d'histoire* 20:6 (2013) 539-538. E-mail: luttikhuis@kitlv.nl.

39 Zara, Lezing *Roads to Justice*, Amsterdam, 7 mei 2014; Michel Maas, "'17 augustus 1945' wacht op erkenning?": <http://weblogs.nos.nl/zuidoost-azie/2013/09/10/17-augustus-1945-wacht-op-erkenning> (21 mei 2014).