

‘Daar krijgen we narigheid mee’

Wilhelmina's Zeven Decemberrede als strategische vorm van communicatie

In de avond van 6 december 1942, een jaar na de Japanse verrassingsaanval op Pearl Harbor en negen maanden na de capitulatie van Nederlands-Indië, sprak koningin Wilhelmina in een radiostudio in Londen een rede uit die bekend is geworden als de Zeven Decemberrede.¹ Over de rede is veel te doen geweest. Ze was een wat ongemakkelijk compromis tussen verschillende visies binnen de regering-in-ballingschap in Londen. Ook in het bezette Nederland maakte ze nogal wat discussie los. De grote betekenis die men tegenwoordig in binnen- en buitenland toekent aan het informatiedomein maakt het interessant deze rede te bekijken vanuit het perspectief van strategische communicatie. Had de Nederlandse regering in 1942 eigenlijk een communicatiestrategie? En paste de rede daar in?

Dr. F.H. Baudet*

Koningin Wilhelmina kondigde in de rede aan dat de Nederlandse regering, wanneer Japan verslagen zou zijn, een conferentie zou organiseren over de toekomstige relatie tussen Nederland en zijn koloniën, en Nederlands-Indië in het bijzonder. Het koninkrijk zou na de oorlog worden gebouwd

‘op een grondslag van volledige deelgenootschap, die de voltooiing zal betekenen van hetgeen zich in het verleden reeds heeft ontwikkeld. Ik weet dat geen politieke

eenheid en verbondenheid op den duur kunnen blijven bestaan, die niet gedragen worden door de vrijwillige aanvaarding en de trouw van de overgrote meerderheid der burgerij’.²

En, zo ging de koningin verder:

(...) Ik heb daarbij een vorm voor ogen waardoor Nederland, Indonesië, Suriname en Curaçao deel zullen hebben in het bestuur van het geheel, terwijl zij ieder op zichzelf de eigen, inwendige aangelegenheden in zelfstandigheid en steunend op eigen kracht, doch met de wil elkander bij te staan, zullen behartigen. (...)³

Zoals gezegd is over de rede veel te doen geweest. Ook in het bezette Nederland, waar de toespraak via Radio Oranje of via berichtgeving in de illegale pers bekend werd, maakte ze de tongen los. De latere minister van Overzeese

* Floribert Baudet is universitair hoofddocent Strategie bij de Faculteit Militaire Wetenschappen en publiceerde onder meer over het Nederlandse veiligheids- en defensiebeleid. In 2013 publiceerde hij *Het Vierde Wapen*, over defensievoorlichting tussen 1944 en 1953.

1 Op het moment dat de koningin achter de microfoon plaatsnam, was op Nieuw-Guinea de zevende december net aangebroken. J. Jansen van Galen, *Afscheid van de koloniën. Het Nederlandse dekolonisatiebeleid, 1942-2012* (Amsterdam en Antwerpen 2013).

2 Rede koningin Wilhelmina, 6 december 1942, Nationaal Archief, 2.03.01, inv.nr. 4937.

3 Idem.

Gebiedsdelen J. Logeman, die met andere prominente Nederlanders door de Duitsers was geïnterneerd in Sint-Michiëlsgestel, stelde na lezing vast: 'Daar krijgen we narigheid mee'.⁴ En hij was niet de enige.

Niet alleen in Londen, ook na de bevrijding, tijdens de roerige dekolonisatieperiode waarin Indonesië de onafhankelijkheid verkreeg, vormde de toespraak echter de grondslag van het regeringsbeleid. Ook het Koninkrijksstatuut van 1954, dat de relaties tussen Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen regelde en tot 2010 van kracht bleef, gaat erop terug.⁵

Het hoeft dus niet te verbazen dat er vaker over Wilhelmina's woorden is geschreven. De grote betekenis die tegenwoordig wordt toegekend aan het informatiedomein⁶ maakt het interessant de Zeven Decemberrede eens vanuit het perspectief van de strategische communicatie te bezien. Een dergelijke benadering kan ook waardevol zijn voor het onderzoek van NIMH, NIOD en KITLV naar de dekolonisatieoorlog, dat onlangs van start is gegaan. Had de Nederlandse regering in 1942 en daarna eigenlijk een communicatiestrategie? Bereikte ze de gestelde doelen? En waren er effecten die de regering juist niet had nagestreefd maar die haar speelruimte naderhand beperkten?

Om dat te kunnen beantwoorden ga ik in op de destijds levende ideeën over communicatie en daarnaast uiteraard op de context waarin de rede tot stand kwam. Duidelijk zal worden dat de casus enkele inzichten biedt die ook voor de tegenwoordige praktijk van belang zijn.

Strategische communicatie – Het Sender-Receiver model

In de laatste decennia voor de Eerste Wereldoorlog gingen wetenschappers zich als gevolg van de opkomst van de arbeidersbeweging en het nationalisme interesseren voor massapsychologie en groepsgedrag. Groepen gedroegen zich anders dan rationeel acterende individuen en boezemden angst in. In een groep waren mensen minder geneigd vast te houden aan persoonlijke opvattingen, en leken ze meer



FOTO-BEELDANK NIMH

Koningin Wilhelmina tijdens de 'Zeven Decemberrede'. Een belangrijke doelstelling van de rede was het Amerikaanse publiek te overtuigen van de Nederlandse goede wil

open te staan voor beïnvloeding. Ze leken zich te conformeren aan de normen en meningen van charismatische leiders binnen de groep.⁷

Communicatie- en reclamewetenschappers en journalisten als Lippmann, Lasswell en Bernays bouwden voort op deze ideeën. Die charis-

4 Aldus zijn mede-geïnterneerde H.W. Tilanus. Aangehaald in G. Puchinger, *Tilanus vertelde mij zijn leven* (Kampen 1966) 219.

5 Zie bijvoorbeeld G. Oostindie en I. Klinkers, *Knellende Koninkrijksbanden* (2 delen) (Amsterdam 2001) en Jansen van Galen, *Afscheid van de koloniën*.

6 Zie voor een breed palet aan beschouwingen: P.A.L. Ducheine en F.P.B. Osinga (red.), *Winning without killing* (Den Haag 2017).

7 Dit idee werd het eerst verwoord in Gustave LeBon, *Psychologie des Foules* (1895). Sigmund Freuds *Massenpsychologie und Ich-Analyse* (1922) leunt sterk op dit idee. Voor de betekenis van mythes in groepsgedrag: Georges Sorel, *Réflexions sur la violence* (1908). Vgl. D.O. Sears, en R. Kosterman, 'Mass Media and Political Persuasion', in S. Shavitt en T.C. Brock eds., *Persuasion: Psychological Insights and Perspectives* (Boston 1994) 251-278.



FOTO LIBRARY OF CONGRESS

De ideeën over beïnvloeding en massapsychologie van de journalist en commentator Walter Lippmann hadden veel invloed

matische leider, dat kon ook de media zijn. Media zouden een massa kunnen disciplineren en kunnen mobiliseren. Dat kon ook ten dienste van een positief doel zijn. Propaganda, of andere vormen van beïnvloeding, zouden altijd werken, want een massa was nu eenmaal beïnvloedbaar. Het gewenste resultaat kon bereikt worden door subtiele toepassing van retorische trucs.⁸

⁸ In dit verband verwijs ik graag naar Edward Bernays, *Propaganda* (New York 1928), W. Lippmann, *Public Opinion* (1922) en H. Lasswell, *Propaganda Technique in the World War* (1927).

⁹ Charles Austin Bates, een pionier op het terrein van marketing, memoreerde al eind 19de eeuw dat er grenzen waren aan wat kon worden bereikt. F. Baudet, *Het Vierde Wapen* (Amsterdam 2013) 218.

Weliswaar dacht niet iedere communicatiewetenschapper er zo over⁹, maar de ideeën van Lippmann, Lasswell en Bernays waren zeer invloedrijk. Wie in de jaren '30 naar Duitsland, de Sovjet-Unie en Italië keek, om maar een aantal landen te noemen, kon ze elke dag bevestigd zien. Een en ander leidde tot een theoretisch model dat kan worden getypeerd als het *One-Way Model*, of het *Sender-Receiver-Model*.

Kortgezegd komt het erop neer dat de boodschap ongehinderd aankomt en het gewenste effect bereikt. De ontvanger ervan is als het ware een willoos werktuig: de effecten die worden bereikt zijn het resultaat van de intentie van de zender; eventuele opvattingen van de ontvanger spelen geen rol van betekenis.

Overheidsvoorlichting in Nederland

Ook in Nederland had in de jaren twintig het idee voet aan de grond gekregen dat de publieke opinie kon worden beïnvloed. Er waren al kranten op levensbeschouwelijke ('verzuilde') grondslag, maar na de Eerste Wereldoorlog ontstond langs die lijnen ook een verzuild radiolandschap. De slechte pers die Nederland in die oorlog had bij de oorlogvoerende partijen – Nederland kreeg het verwijt niet werkelijk neutraal te zijn maar de vijand te steunen – bracht de regering ertoe een voorlichter aan te stellen. Deze kon tegenover buitenlandse journalisten allerlei facetten van het regeringsbeleid toelichten en voor hen als aanspreekpunt fungeren.

Dat arrangement beviel uiteindelijk maar matig en in 1934 werd daarom de 'Regeringsvoorlichtingsdienst' in het leven geroepen. Inmiddels was ook de overtuiging gegroeid dat zo'n apparaat voor een modern land onmisbaar was. Het is dan ook geen toeval dat toen de regering in 1940 naar Londen uitweek, zo ongeveer bij aankomst het besluit werd genomen om daar een nieuwe voorlichtingsdienst te creëren, met radiozender en al.

Iets later volgde ook een eigen uitgeverij. Nu Nederland voor zijn bevrijding geheel afhanke-



FOTO-BEELDBANK MINH

Minister van Buitenlandse Zaken Eelco van Kleffens (tweede van rechts) in Engeland in 1942. Hij beijverde zich om Amerikaanse sympathie voor Nederland te wekken

lijk was geworden van geallieerde steun, was de mening van de geallieerden over Nederland cruciaal. Maar anders dan voor 1940 het geval was, zou de dienst ook de Nederlandse bevolking moeten informeren en mobiliseren.¹⁰

Naar de Zeven-Decemberrede

Publicitair gezien de grootste uitdaging vormde de Amerikaanse politiek, die weinig moest hebben van kolonialisme. Weliswaar ondernam het *Netherlands Information Bureau* in New York tal van activiteiten om sympathie te verkrijgen voor Nederland en was ook het boekje van minister van Buitenlandse Zaken Eelco van Kleffens, *The Rape of the Netherlands*, een succes.¹¹ Maar dat nam niet weg dat Nederland vóór 1942 het in omvang derde koloniale rijk ter wereld had en tot de capitulatie de nationalistische beweging in Nederlands-Indië uitermate kort hield – zozeer zelfs dat de

gedachte dat de Indonesische bevolking verknocht was aan het Nederlandse gezag, in Nederland en zelfs bij de Nederlandse inwoners van de kolonie wijdverbreid was.

Al had president Roosevelt sympathie voor het land waar zijn voorouders vandaan kwamen en al had hij een goede relatie met de koninklijke familie, de Amerikaanse afkeer van kolonialisme woog zwaarder. Het land had ook al in 1934 besloten tot dekolonisatie van de Filipijnen. Roosevelts blauwdruk voor de oorlogse wereldorde, het *Atlantic Charter*, bevatte dan ook de passage dat alle volkeren zelfbeschikkingsrecht hadden. In het voorjaar

10 M. Wagenaar, *De Rijksvoorlichtingsdienst* (Den Haag 1997). Zie ook: F. Baudet, *Vierde Wapen* en O. Sinke, *Verzet vanuit de verte* (Amsterdam 2009).

11 In dat boek werd het beeld opgeroepen van een dapper klein landje dat was overweldigd door een nietsontziende buur, maar desondanks de strijd niet wilde opgeven.



Volgens gouverneur-generaal A. Tjarda van Starkenborgh Stachouwer (links) zou Nederland moeten voorkomen dat het Indië van de Britten of Amerikanen moest zien terug te krijgen

van 1942 benadrukte ook Roosevelt's vertrouwen Sumner Welles, de onderminister van Buitenlandse Zaken, dat het tijdperk van het imperialisme voorbij was en dat volkeren, ongeacht hun kleur of geloof, zelfbeschikkingsrecht hadden.¹²

Afhankelijk van Amerikaanse goodwill

Na de val van Java, op 8 maart 1942, zat Nederland dus in een lastig parket. Nederland dacht niet zonder Indië te kunnen, maar zou zijn kolonie nooit zelfstandig op Japan kunnen heroveren. Nederland was feitelijk volledig afhankelijk van Amerikaanse goodwill. Al in 1941, nog voor Japan Indië had veroverd, had

gouverneur-generaal A. Tjarda van Starkenborgh Stachouwer naar aanleiding van het Atlantic Charter de Nederlandse regering in ballingschap gewaarschuwd voor dat scenario: Nederland zou moeten voorkomen dat het Indië van de Britten of de Amerikanen moest terug zien te krijgen.

Een paar maanden later, eind februari 1942, lag dezelfde gedachte ten grondslag aan de instructie aan Batavia om stand te houden tegen de Japanse overmacht. Van een vrijwillige ontruiming van Java kon geen sprake zijn. Er moest slag worden geleverd, al realiseerde vrijwel iedereen zich dat wat er nog restte van Nederlands-Indië onverdedigbaar was en dat Nederland verpletterend verslagen zou worden. Bij een vrijwillig vertrek zou Nederland namelijk onherstelbaar gezichtsverlies lijden en een terugkeer met Amerikaanse of Britse hulp was niet vanzelfsprekend.¹³ Na de val van Java was dat niettemin de enig resterende optie.

12 Sumner Welles, aangehaald in F. Klose, *Human rights in the shadow of colonial violence* (Philadelphia 2009) 13. Zie ook H. Burgers, *De garoeda en de Ooievaar. Indonesië van kolonie tot nationale staat* (Leiden 2011) 299 e.v.

13 Vgl. C. Fasseur, *De weg naar het paradijs en andere Indische geschiedenissen* (Amsterdam 1995) 217; Baudet, *Vierde Wapen*, 46; L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog* (1969-1994) deel 11a band II, 1131.

De Nederlandse regering-in-ballingschap redeneerde dat wanneer Nederland ook zelf zichtbaar bijdroeg aan de geallieerde doelstellingen, de Amerikaanse goodwill binnen handbereik lag. De regering maakte daarom plannen voor de uitzending van een troepenmacht die aan Amerikaanse zijde in de archipel zou optreden. Die troepenmacht zou bestaan uit een in Amerika op te leiden mariniersbrigade en een aantal lichte infanteriebrigades. Gezien de schaarste aan mankracht zou dat laatste moeten wachten tot Nederland zelf weer bevrijd zou zijn. Maar, zoals de Nederlandse ambassadeur in Washington, Loudon, het Netherlands Information Bureau en ook president Roosevelt zelf hadden gewaarschuwd, een politiek gebaar van Nederlandse zijde was essentieel.

Het Amerikaanse publiek zou er namelijk van moeten worden doordrongen dat er geen Amerikaanse levens zouden worden opgeofferd voor het herstel van een repressief koloniaal bewind. Als dat signaal uitbleef zouden de Amerikanen mogelijk besluiten de Nederlandse machthebbers niet naar Indië te laten terugkeren.¹⁴ De regering begreep dat er weinig anders op zat en dus nam Wilhelmina op 6 december 1942 plaats achter de microfoon en verklaarde dat ze na de oorlog een conferentie bijeen zou roepen om vorm te geven aan een nieuwe relatie tussen Nederland en zijn overzees imperium, gestoeld op gelijkgerechtigdheid.

Het Amerikaanse publiek overtuigen

Een belangrijke doelstelling van de redevoering was dus het Amerikaanse publiek te overtuigen van de Nederlandse goede wil. In het kabinet, dat zorg had gedragen voor de tekst, was stevig gedebatteerd, om niet te zeggen geruzied, over de precieze formuleringen. Er moest duidelijk uit blijken dat Nederland wilde praten over een toekomstige relatie, die in de geest zou zijn van het Atlantic Charter, al zou daarvoor eerst het Nederlandse gezag hersteld moeten worden.

Maar nogal wat ministers zaten niet op een conferentie te wachten, en al helemaal niet op dekolonisatie. Zij geloofden immers dat Nederland economisch niet zonder Indië kon.¹⁵

Nederland was dankzij zijn imperium eigenlijk een middelgrote mogendheid, vonden ze. Het woord 'dekolonisatie' was dus uit den boze en concrete toezeggingen over hoe ver Nederland wilde gaan ook.



Koningin Wilhelmina bezoekt president Roosevelt, 1942. Een politiek gebaar van Nederlandse zijde was essentieel (links Eleanor Roosevelt)

Vage toezegging

Minister zonder Portefeuille Soejono, minister van Buitenlandse Zaken Van Kleffens en minister van Koloniën Van Mook wilden juist verder gaan dan een vage toezegging, maar zij werden overstemd. Dus bleef de rede op dit punt tamelijk vaag. En dat gold voor meer passages. Zo leek er wel, en niet, sprake van de erkenning van het zelfbeschikkingsrecht van Indonesië.

Ook zaten er aperte onjuistheden in: de regering wilde de indruk vermijden dat de redevoering alleen maar bedoeld was om de Amerikanen te paaien en dat ze er niets van meende. Dus herinnerde ze eraan dat de koloniale band al bij de grondwetswijziging van 1922

14 De Jong, *Koninkrijk*, deel 9 band II, 1098-1102. Burgers, *Garoea*, 302.

15 Sommige vooroorlogse ramingen stelden het Indische aandeel in het Nederlandse nationale inkomen op 12 procent.



FOTO: BEELDBANK NIMH

Indonesiërs en vertegenwoordigers van de NICA op het eiland Tarakan. De NICA zou de basis moeten leggen voor terugkeer van het Nederlandse gezag op de archipel

plaats had gemaakt voor een van gelijkwaardigheid en dat ze ook eerder al had gezegd bereid te zijn over een andere relatie te praten. Kortom, dat er eigenlijk niets nieuws gezegd werd.

Dat eerste was echter onzin,¹⁶ en het tweede behoefde nuancering. In 1936 hadden gematigde Indonesische nationalisten in de Volksraad een petitie ingediend die door een meerderheid werd ondersteund. In deze petitie-Soetardjo werd gevraagd om het bijeenroepen van rijksconferentie om aan de kolonie geleidelijk zelfstandigheid toe te

kennen binnen het rijksverband. Dat had Den Haag afgewezen. [...] De uitspraak die gouverneur-generaal De Jonge bij zijn vertrek in 1936 had gedaan, gaf weer hoe in conservatieve kringen in Batavia en Den Haag tegen een mogelijke zelfstandigheid van de kolonie werd aangekeken:

‘Ik meen dat nu wij hier driehonderd jaren in Indië gearbeid hebben er nog wel driehonderd jaren bij moeten komen, aler Indië misschien voor een vorm van zelfstandigheid rijp zal zijn’.¹⁷

Succes?

De regering bereikte op korte termijn haar doelstelling: driekwart van de Amerikaanse pers reageerde positief, zo kon ambassadeur Loudon al snel melden. Ook de toelichting die

16 Weliswaar was in het eerste artikel van de Grondwet 1922 sprake van ‘rijksdelen’, maar de overzeese delen bleven tot 1945 vallen onder het ministerie van *Koloniën*. In Londen probeerde Van Mook dat bij zijn aantreden als minister te veranderen, maar hij werd teruggefloten door premier Gerbrandy.

17 Aangehaald in Fasseur, *Paradijs*, 254.

minister van Koloniën Van Mook tegenover de verenigde pers had gegeven was in goede aarde gevallen.¹⁸ Niet veel later kwamen er signalen dat de Amerikaanse politiek geneigd was een Nederlandse terugkeer naar de archipel te steunen. Deze uitkomst beantwoordde aan de verwachtingen, en leek aan te sluiten bij de toen gangbare ideeën over communicatie.

De regering bood nu ook de *Netherlands Indies Civil Administration* (NICA) aan, die in Australië gevormd werd uit restanten van het oude bestuursapparaat van de kolonie, aangevuld met Nederlanders en Australiërs. Zij zouden de geallieerden kunnen verlossen van de plicht het bestuur op zich te nemen op de eilanden die ze op de Japanners zouden heroveren. Daardoor zouden meer troepen beschikbaar komen voor gevechtsoperaties.

Dat was slim geredeneerd, want al doende zou de NICA de basis leggen voor de terugkeer van het Nederlandse gezag naar de archipel. De Zeven Decemberrede vormde bij dit alles nog steeds de leidraad: eerst herstel van het gezag, dan praten over de verdere toekomst. De archipel won voor de Amerikaanse regering ondertussen aan politiek-strategisch belang – naoorlogse economische stabiliteit woog gaandeweg zwaarder dan de afkeer van kolonialisme, en Washington was geneigd een terugkeer van het Nederlands gezag te steunen.

Nederland zit klem

In deze fase ontstond echter een nieuw probleem. Kennis over de stemming op de belangrijkste eilanden in de Indische archipel ontbrak vrijwel volledig. De geallieerde inlichtingenoperaties op Java en Sumatra waren goeddeels mislukt. Het relatieve gemak waarmee Australische eenheden, en in hun kielzog de NICA (en daarmee Nederland), het oosten van de archipel in handen kregen, sterkte de Nederlanders echter in hun overtuiging dat de Indonesische bevolking smachtte naar het herstel van de vooroorlogse verhoudingen. Bij gebrek aan bewijs van het tegendeel accepteerden de geallieerden de Nederlandse zienswijze.

Pas na de aankomst op Java van de eerste Britse eenheden – en dan hebben we het over eind september 1945, dus ruim een maand nadat de *Republik Indonesia* was uitgeroepen – kwamen er signalen dat de Nederlandse aanname dat de Indonesische nationalisten een marginale groep vormden, op niets berustte.

Nederland zat nu klem. De redevoering was tijdens de oorlog ook in bezet Nederland gehoord, en ging toen nogal wat politieke stromingen eigenlijk te ver. De focus lag eerst op het herwinnen van de macht in de archipel, maar wat er daarna moest gebeuren was minder duidelijk. Alleen de CPN wilde de onafhankelijkheid van Indonesië per direct erkennen ('Indonesië los van Nederland, nu'). De Indonesische onafhankelijkheidsverklaring in augustus 1945 overviel de Nederlandse politiek en de eerste naoorlogse regering miste een duidelijk democratisch mandaat, omdat de laatste verkiezingen in 1937 hadden plaatsgevonden. Ten aanzien van Indonesië hielden de regering en de diverse politieke stromingen daarom vast aan de boodschap uit de Zeven Decemberrede dat er pas ná het herstel van het Nederlandse gezag te praten viel over een andere relatie.

Waar de meeste sociaaldemocraten de gelijkberechtiging binnen het Koninkrijk der Nederlanden waarover Wilhelmina had gesproken, zagen als opmaat voor onafhankelijkheid op (de heel lange) termijn, waren andere partijen nog niet zo ver. Er kon worden gepraat over een andere rijksstructuur, maar aan het staatsverband zelf kon niet worden gemorreld. De antirevolutionairen (protestants-christelijk; opgegaan in het CDA) wezen de gedachte van zelfbeschikkingsrecht voor Indonesië af. Het bestaande staatsverband tussen Nederland en de archipel beschouwden

18 De Jong, *Koninkrijk*, 9-II, 1110; Fasseur, *Paradijs*, 220-222, 231. In de periode daarna verschenen verschillende wetenschappelijke artikelen, mogelijk door tussenkomst van Nederlandse propagandisten, die de centrale boodschap van de redevoering nog eens benadrukten. Bijvoorbeeld het artikel van J.O.M. Broek, 'Indonesia and the Netherlands', *Pacific Affairs* 16, 3 (1943) 329-338, dat met klem betoogt dat er geen sprake was van een 'sudden change of heart' aan Nederlandse zijde.

zij als 'Godgegeven'. Trouw aan hun opvatting van 'gezag is gezag, rebel is rebel', wezen ze elke concessie aan de Republiek Indonesia van de hand. Dat waren immers rebellen. Ook de andere partijen, op de CPN na, oordeelden dat de Republiek geen gelijkwaardige gesprekspartner kon zijn.

De Zeven Decemberrede als strategische communicatie

Vanaf de late jaren veertig vond een omslag plaats in de wijze waarop onderzoekers keken naar het verschijnsel communicatie. Ze huldigden nu doorgaans de opvatting dat overheidscommunicatie, propaganda, publieke diplomatie of voorlichting alleen maar werkte als deze aansloot bij al bestaande opvattingen van het publiek en die versterkte.¹⁹ Ze kwamen tot die conclusie op basis van analyse van talloze opiniepeilingen.

Van een dialoog-model, zoals de laatste jaren wordt gepropageerd, was na 1945 beslist geen sprake. Weliswaar werd aan de hand van opiniepeilingen de reactie gepeild, maar de *sender* ging niet werkelijk in dialoog met zijn *audience*. Hooguit werd getracht de doelgroep preciezer te bedienen zodat die vatbaarder zou zijn voor de boodschap. Dat betekende bijvoorbeeld dat NAVO-voorlichting op *nationaal* niveau plaatsvond.²⁰ Maar dat kon er vervolgens wel toe leiden dat de NAVO als geheel verschillende en zelfs tegenstrijdige boodschappen tegelijkertijd uitzond. Dit werd niet als heel problematisch gezien. Het zou echter tot de zogeheten *War on Terror* duren voor deze ambiguïteit juist zou worden aan-

bevolen in strategische communicatie die was gericht op heel verschillende typen audiences.²¹ Ik kom op dat laatste nog terug.

De Amerikanen paaïen

Toen de Zeven Decemberrede werd uitgesproken, domineerde het Sender-Receiver model dus het denken over communicatie – het maakt niet uit wie er luistert; de zender bereikt zijn doel. Dit verklaart mogelijk mede de keuzes van de regering. Hoewel verpakt als boodschap aan de Nederlandse bevolking, was de rede eigenlijk bedoeld voor de Amerikaanse bevolking. De eerste zorg was de Amerikanen te paaïen, zodat die het voortbestaan van het Nederlandse imperium zouden veiligstellen. Daarvoor waren wat ogenschijnlijke concessies nodig en lippendienst aan het beginsel van zelfbeschikking.

Waar de Amerikaanse *target audience* in grote lijnen overtuigd werd, was dat echter veel minder het geval met de secundaire audience, het Nederlandse publiek. En dat beperkte de binnenlandse speelruimte voor de regering toen bleek dat de situatie in de archipel anders was dan gedacht. De regering bleef zich echter committeren aan de strekking van de rede, wat in de naoorlogse omstandigheden een onwerkbaar koers was.

Ronduit problematisch was de ontvangst bij het Indonesische publiek, met name dat op de cruciale eilanden Java en Sumatra. Waar de redevoering in 1942 de Amerikaanse politiek had weten te overtuigen, had de toespraak door Japanse *jamming* de archipel amper bereikt. En waar de Indonesiërs er wel kennis van konden nemen, wisten zij maar al te goed hoe repressief Nederland voor de Tweede Wereldoorlog was opgetreden. De strekking van de rede stond dus haaks op de koloniale werkelijkheid van voor maart 1942.

Geloofwaardigheidsprobleem

Nederland had, zo concludeerden de nationalisten, de belofte van een conferentie alleen maar gedaan omdat het er zwak voor stond. Nederland kampte dus met een geloofwaardigheidsprobleem, dat het alleen door substantiële

19 Sears, en R. Kosterman, 'Political Persuasion', 256; V. Bratic, 'Media effects during violent conflict: evaluating media contributions to peace building, *Conflict and Communication online*. 5,1 (2006) 3-5.

20 Er was weliswaar gesproken over centraal aangestuurde voorlichting vanuit SHAPE, maar de lidstaten wezen dat af omdat ze vonden dat zij zelf het beste hun bevolking konden bereiken en dat eenvormigheid tot ongelukken zou leiden. Zie bv. F. Baudet, "NATO needs more than planes and tanks and guns" – Western strategic communication in the 1970s and '80s and its implications for today', in Ducheine en Osinga (red.), *Winning without killing*, 55-66 aldaar 58.

21 B. Goodall, A. Trethewey, K McDonald, *Strategic ambiguity, communication, and public diplomacy in an uncertain world: principles and practices*. Consortium for Strategic Communication Report #0604 (Arizona state, 2006) 5.



FOTO: BEELDANK NIMH

Onrust in de archipel: Chinees protest tegen Indonesisch geweld

concessies aan de nationalisten, die verder gingen dan het aanbod van een conferentie, had kunnen wegnemen. Maar daarvoor ontbrak in de cruciale periode vanaf 1945 de speelruimte en de politieke wil. Nederland weigerde de Republiek tot begin 1946 als legitieme gesprekspartner te beschouwen, al vonden er najaar 1945 wel onderhandse besprekingen plaats.

Het Nederlandse maximum-bod – een conferentie waarin *binnen* het rijksverband meer zeggenschap voor Batavia bespreekbaar was – bleef staan, maar de meeste Indonesische nationalisten vonden het inmiddels

helemaal niet meer nodig om over autonomie of gelijkberechtiging binnen het Koninkrijk der Nederlanden te praten: ze waren toch al onafhankelijk? Er kon eventueel nog worden gepraat over een nette boedelscheiding, maar meer ook niet.

Patstelling

Dit enorme verschil van opvatting leidde tot een patstelling, waarbij men aan beide zijden geloofde dat militair geweld de oplossing kon brengen. Die overtuiging leidde aan Nederlandse zijde tot het sturen van ruim 120.000 dienstplichtigen, en een erfenis die nog steeds de gemoederen bezig houdt.

Pogingen om na 1945 de rede in de archipel alsnog ingang te doen vinden, bijvoorbeeld door haar te verwerken in de naamgeving van de Eerste Divisie,²² zonden het juiste signaal naar de Amerikanen, maar hadden bij de Indonesische bevolking niet het gewenste effect. En dat gold ook voor pogingen via Radio Makassar en andere zenders de bevolking op het hoofdeiland Java te bewerken.²³

Dergelijke mislukkingen werden toegeschreven aan het effect van de Japanse propaganda tijdens de oorlog. Minister Soejono, de enige Indonesiër in het kabinet, had echter al tijdens de discussies over de inhoud van de toespraak in 1942 de vinger op de zere plek gelegd. Hij waarschuwde toen dat de redevoering geen weerklank zou vinden in de archipel als de koningin het zelfbeschikkingsrecht van het Indonesische volk niet onomwonden zou erkennen.²⁴ Zijn collega's wilden daar niets van weten, maar de ontwikkelingen zouden hem gelijk geven.

Vóór 1942 waren er allerlei sociale en etnische groepen geweest die hadden samengewerkt met de Nederlanders; op hun medewerking, bereikt door dwang van Nederlandse zijde, maar ook uit welbegrepen eigenbelang van lokale elites, steunde het Nederlandse gezag.²⁵ De oorlog had de positie van die traditionele elites echter verzwakt en de nationalistische wind in de rug gegeven. Veel medestanders had Nederland daarom vermoedelijk niet meer, in ieder geval niet op Java, en het zou alle zeilen moeten bijzetten om een geloofwaardig beleid te formuleren.

En geloofwaardig was de redevoering allerminst. Althans, niet in de ogen van de nationalistische die in augustus 1945 de onafhankelijkheid van Indonesië hadden uitgeroepen. Tegenwoordig wordt wel gezegd



Krijgsgevangenen worden weggevoerd door leden van het Zeven December-massaslachting wilde aanrichten

dat strategische communicatie voor 80 procent uit daden bestaat, en maar voor 20 procent uit woorden.²⁶ Voor de nationalistische die vanaf 1945 Java en Sumatra controleerden, sloten de Nederlandse woorden niet aan op de daden. Integendeel, de elf minuten die Wilhelmina's speech duurde, vielen in het niet bij 350 jaar onderdrukking. Dat vormde ook de bril waarmee de nationalistische (deze en latere) Nederlandse voorstellen en daden bezagen. Waarom zouden ze zich schikken in een rijksverband met Nederland?

Ongelukkige naam

Vanuit dit perspectief was ook de toekenning van de naam 'Zeven December' aan gevechtseenheden uitermate ongelukkig. Bedoeld, zoals gezegd, om de Indonesiërs te overtuigen van de goede bedoelingen waarmee

22 Burgers, *Garoeda*, 475. Vergelijk H.J. Kruls, *Op inspectie* (Amsterdam 1947) 48.

23 Baudet, *Vierde Wapen*, 77.

24 Burgers, *Garoeda*, 302.

25 Hierover recentelijk M.W.M. Kitzen, *The Course of Cooption* (Amsterdam 2016).

26 D.M. Murphy, 'The trouble with strategic communication(s)', *Center for Strategic Leadership, U.S. Army War College Issue Paper*, 2,8 (2008), csl2.



FOTO-BEELDBANK NIMH

bataljon. Er gingen geruchten op Oost-Borneo dat het bataljon een

Den Haag ze uitzond,²⁷ ondergroef hun inzet in conventionele en *counterinsurgency* operaties tegen de Republiek de boodschap uit de redevoering dat Indonesië op voet van *vrijwilligheid* en *gelijkwaardigheid* zou meepraten over een partnerschap binnen het koninkrijk – ze werden immers ingezet om de Republiek te dwingen in het keurslijf dat Nederland voor de archipel had uitgedacht.

De nationalistische zagen zo hun wantrouwen bevestigd, en ze zullen niet nagelaten hebben hun voordeel te doen met deze fout van Nederlandse zijde. In december 1946 bijvoorbeeld, gingen er in Oost-Borneo geruchten dat het daar net gearriveerde en al gevreesde ‘Zeven December’-bataljon een massaslachting wilde aanrichten, zoals Westerlingen eenheid dat op Celebes deed.²⁸ Dat zal geen toeval zijn geweest.

Iets vergelijkbaars deed zich voor toen luitenant-gouverneur-generaal Van Mook, die als minister van Koloniën aan de wieg had gestaan van de Zeven Decemberrede, in 1946 een begin maakte met de federalisering van de archipel. In de gebieden die Nederland beheerste, richtte hij deelstaten op die deel zouden gaan uitmaken van een nog te stichten ‘Verenigde Staten van Indonesië’. Deze VSI zou op zijn beurt weer deel uitmaken van een hervormd Koninkrijk der Nederlanden. Van Mook zei te handelen in de geest van de toespraak van de koningin. Hij kwam zo tegemoet aan de in de archipel levende behoefte aan politieke zeggenschap. Dat was niet helemaal onjuist, maar de nieuwe deelstaten waren grotendeels afhankelijk van het Nederlandse bestuursapparaat. Belangrijker echter was dat de vorming van deelstaten een voorschot nam op de uitkomst van de beloofde rijksconferentie: Indonesië zou niet onafhankelijk worden, het zou deel uitmaken van een hervormd koninkrijk.

Buitenspel

Van Mook wilde de Republiek Indonesia op deze wijze buitenspel zetten. Hij had voor haar hooguit een status als deelstaat binnen de VSI in gedachten. Hoe meer deelstaten er zouden komen, des te zwakker zou de Republiek staan en des te sterker Nederland. Maar in wezen speelde hij daarmee de nationalistische in de kaart: zijn optreden bewees dat Nederland niet van plan was de greep op de archipel op te geven. Uiteindelijk verloor Van Mook ook de steun van de traditionele elites, die aanvankelijk wel iets in de vorming van deelstaten hadden gezien omdat ze vreesden voor hun eigen posities.

De Zeven Decemberrede als ‘ambigue boodschap’

Bezien vanuit het perspectief van de hedendaagse strategische communicatie is de Zeven Decemberrede een fraai voorbeeld van een

²⁷ Burgers, *Garoea*, 475.

²⁸ B. Djabier Magenda, *East Kalimantan* (2^e druk; Jakarta 2010) 63.



FOTO: BEELDBANK NIMH

Gevangenneming van een Nederlandse ambtenaar door de Japanners in Soerabaja, 1942. Nederland kon maar moeilijk wennen aan het idee dat het niet in de positie was om de kaders van de verhouding met Indonesië te bepalen

ambigue boodschap. Zoals gezegd was de tekst op cruciale punten bewust vaag gehouden. De tekst was eigenlijk gericht op het Amerikaanse publiek, maar werd uitgesproken in het Nederlands, voor Nederlandstalige luisteraars. Ze leek in de geest van het Atlantic Charter het beginsel van zelfbeschikking te erkennen, maar hield ook vast aan de gedachte dat Nederland de kaders bepaalde waarbinnen de Indonesiërs dat recht zouden mogen uitoefenen. En de tekst zweeg wijselijk over de vraag wie het laatste woord zou hebben. De redevoering bereikte haar initiële doel, het 'keren' van de Amerikaanse publieke opinie, maar bood verder geen houvast. Ik zou haast zeggen, integendeel, al is dat mogelijk praten achteraf.

Dat er al in Nederland heel anders op de redevoering gereageerd werd, om nog maar te zwijgen van de ontvangst in Indonesië, doet vermoeden dat het uitzenden van 'ambigue boodschappen' als deel van een informatie-strategie niet zonder meer tot succes leidt. Uiteraard zou veel meer onderzoek nodig zijn om daarover met zekerheid iets te kunnen zeggen, maar twee gedachten dienen zich aan: in een situatie waarin de partijen elkaars intenties wantrouwen, is communicatie van belang, maar is ambiguïteit juist onwenselijk. Het is het samenspel van wat we zeggen en wat we doen

dat bepaalt hoe de tegenpartij onze intenties uiteindelijk beziet. Ook het uitzenden van totaal verschillende maar wel duidelijke boodschappen, die precies zijn toegesneden op de doelgroep, lijkt in dergelijke gevallen contraproductief.

Daarnaast is het zaak dat de zender de doelstellingen redelijkerwijs kan bereiken. Dat vereist een grondige analyse van de politieke en strategische situatie, de belevingswereld van de beoogde doelgroep daarbij inbegrepen, en van de haalbaarheid van de doelen. Het compromis dat Wilhelmina in de avond 6 december 1942 uitsprak voldeed daar niet aan, evenmin als het beleid dat er naderhand op gestoeld was. Haar woorden sloten inhoudelijk aan bij wat de Amerikanen wilden horen, maar ze miskenden het gegeven dat de reactie van Indonesische luisteraars net zo belangrijk was, en misschien wel belangrijker.

Het is ronduit ironisch dat de regering zich wel realiseerde dat Nederland Amerikaanse steun nodig zou hebben om Indonesië na de oorlog terug te krijgen, maar voorbijging aan de vraag hoe de Indonesiërs daar zelf over dachten. Nederland kon maar moeilijk wennen aan het idee dat het al sinds 8 maart 1942 helemaal niet meer in de positie was om de kaders van de verhouding met Indonesië te bepalen. ■