

# Burgemeesters in Nederlands-Indië 1916-1942

A.A. Lutter



Eburon  
Utrecht 2021

Deze uitgave kwam mede tot stand door een  
financiële bijdrage van het Ministerie van  
Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Een uitgave in opdracht van Stichting CENSIO.

ISBN 978-94-6301-335-2

Academische Uitgeverij Eburon, Utrecht  
[www.eburon.nl](http://www.eburon.nl)

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag  
Grafisch ontwerp: Studio Iris, Leende

© 2021 A.A. Lutter. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

# Inhoud

Voorwoord	7
Inleiding	9
De burgemeester in Nederlands-Indië: kort historisch overzicht	11
Toelichting	21
De burgemeesters in Nederlands-Indië	23
Bijlage I: Instelling van gemeenten in Nederlands-Indië	196
Bijlage II: Chronologische opgave van gemeenten met een burgemeester	201
Bijlage III: Burgemeesters (inclusief vervangers en waarnemende) in Nederlands-Indië per gemeente	203
Bronnen	212
Fotoverantwoording	215
Naamregister	217

# Voorwoord

In dit werk wordt gedetailleerd ingegaan op de achtergronden en loopbanen van alle burgemeesters in het voormalige Nederlands-Indië tussen de instelling van dat ambt in 1916 en het begin van de Japanse bezetting in 1942. Opmerkelijk is dat slechts drie burgemeesters in Nederland de stap naar Nederlands-Indië hebben gemaakt. Daaronder Mackay die burgervader was van buurgemeente Voorburg. Een aantal burgemeesters hebben na hun ambtsperiode in Indië in Nederland nog kans gezien om dit ambt wederom uit te oefenen. Onder andere Mackay in Enkhuizen en Meppel, Van Waning in Leek en De Widt in Avereest, Middelburg en laatstelijk Amersfoort.

De band tussen 's-Gravenhage en Nederlands-Indië is sterk aanwezig bij de Indische burgemeesters. Van de 86 Indische burgemeesters zullen velen hun Europees verlof in onze stad hebben genoten en - zoals uit dit boek blijkt - waren er ook zeer vele woonachtig in deze stad, ten behoeve van studie, huwelijk of na pensionering. Maar ook de carrières van enige van hen zijn verbonden aan het lokale bestuur van 's-Gravenhage. Burgemeester Berckenkamp van Makassar was voor zijn Indische loopbaan adjunct-commies ter gemeentesecretarie. Twee burgemeesters hebben daadwerkelijk nog een politieke carrière in de lokale Haagse politiek gehad. Zo was Van Lissa Nessel tussen 1953-1962 lid van de gemeenteraad, wethouder van Wederopbouw en tot augustus 1962 wethouder van Stadsontwikkeling en Volkshuisvesting. Voor zijn komst naar 's-Gravenhage was hij burgemeester van Palembang op Sumatra en tot aan de capitulatie burgemeester van de garnizoensplaats Magelang in Midden-Java. De burgemeester van Tegal Pino verbleef in 's-Gravenhage toen de oorlog in Nederland uitbrak. Na een kort naoorlogs verblijf in Nederlands-Indië vestigde hij zich wederom in 's-Gravenhage, alwaar hij tussen 1958-1962 gemeenteraadslid was en tijdelijk Mr. A.J. Dankelman als wethouder van Financiën verving.

Met deze studie heeft de auteur een wezenlijke bijdrage geleverd aan de geschiedenis van de Indische bestuursdienst, welke nog steeds veel onderzoek behoeft. Ik hoop dan ook dat dit werk aanleiding en inspiratie zal geven tot vervolgstudie.

Wim Deetman  
Oud-Burgemeester van 's-Gravenhage

# Inleiding

Er is nauwelijks iets geschreven over het burgemeestersambt in Nederlands-Indië, laat staan over de burgemeesters zelf. Een totaaloverzicht van de (fungerend) burgemeesters is nimmer gepubliceerd. Reden daarvoor is mogelijk gelegen in het feit dat het college van burgemeester en wethouders in Indië slechts 26 jaar heeft bestaan. De capitulatie van Indië op 9 maart 1942 maakte een eind aan dit instituut en na de Tweede Wereldoorlog zijn slechts in een aantal steden burgemeesters aangesteld.

In dit naslagwerk worden de loopbanen en persoonlijke gegevens beschreven van de 86 burgemeesters tussen 1916 en 1942. De personen die als waarnemend burgemeester optraden, meestal een wethouder, worden hier verder niet genoemd. Het betreft veelal een tijdelijke benoeming indien een burgemeester bijvoorbeeld op Europees verlof was of in de periode tussen een vertrokken burgemeester en zijn opvolger. Een uitzondering zijn de eerste burgemeesters in de gemeentes Amboina, Menado en Tegal die waarnemend werden genoemd, als wel Van Arkel die feitelijk dit ambt bekleedde te Amboina. Over de ontwikkeling van het burgemeestersambt wordt slechts in algemene termen gesproken. De primaire bronnen die nodig zijn om hierover een goed inzicht te krijgen, zijn in belangrijke mate aanwezig in de lokale archieven in Indonesië. Maar ook het belangrijke archief van de Algemene Secretarie van Nederlands-Indië is niet in Nederland raadpleegbaar. Het zal duidelijk dat dit nog nader uitgebreid onderzoek behoeft.

Een drietal bronnen zijn leidend geweest namelijk de Stamboeken- en Kaarten van Indische ambtenaren, de Regeeringsalmanak voor Nederlandsch-Indië en de website van historische kranten [www.delpher.nl](http://www.delpher.nl). Deze laatste bron is overigens niet in extenso onderzocht, het doel van dit werk is ook niet om volledige gegevens van elke burgemeester te verzamelen, hopelijk dat anderen later, mogelijk door deze publicatie, geïnspireerd worden om die weg te bewandelen.

Ondanks de beperkingen van het (primaire) bronnenmateriaal wordt er getracht een goed beeld te schetsen van de loopbanen van de burgemeesters in Nederlands-Indië. Om van elke burgemeester een afbeelding te vinden is helaas lang niet altijd gelukt. Hoewel er meer foto's aanwezig zijn, waren deze niet altijd van publicabele kwaliteit

Tot slot wil ik de volgende personen bedanken voor hun bijdrage om dit werk tot stand te brengen: Pieter Paul Bakker, wijlen Herman Bussemaker en Peter Christiaans, Dick Brune, Albert Graansma, Leo Janssen, Jannis Lootens, Hugo von Meijenfeldt, Johan Mulder, Jacques Piepenbrock, Jan Willem van Waning, Bob Wennekendonk en Hans de Widt.

# De Burgemeester in Nederlands-Indië: kort historisch overzicht

1903-1942

Aan het begin van de 20e eeuw ontstond in Nederland de gedachte tot een meer Ethische politiek t.a.v. Nederlands-Indië, een uitvloeisel daarvan was deelname van de bevolking aan het bestuur. Het instellen van een gemeenteraad was daarvoor de eerste stap.<sup>1</sup> Met de invoering van de Decentralisatiewetgeving in 1903 door de Tweede Kamer ontstond de mogelijkheid “om tot zelfbestuur te geraken”, d.w.z. lokale raden<sup>2</sup> in te stellen. Deze zouden geldmiddelen ter beschikking krijgen ter voorziening van de bijzonder behoeften voor het desbetreffende gebied. Daarnaast zouden deze raden verordeningen kunnen vaststellen aangaande de heffing van belastingen om de eigen financiën te kunnen versterken. Ook zouden zij verordeningen vast kunnen stellen die volgens wettelijk voorschrift tot dan toe door het hoofd van het gewestelijk bestuur was uitgeoefend, zoals reglementen en keuren van politie, rooioeglementen etc. Middels het Decentralisatiebesluit (StblNI 1905:137) en de Locale Raden-ordonnantie (StblNI 1905:181) kon worden overgegaan tot het feitelijk instellen van een lokale raad.<sup>3</sup> In 1905 kwamen er gemeenteraden in Batavia, Meester Cornelis en Buitenzorg. In 1906 volgden 9 gemeenten op Java, 3 op Sumatra en een op Celebes.

De gemeenteraden werden ingesteld voor die steden<sup>4</sup> waarvan men meende dat dat daar een behoefte aan bestond. De instellingsordonnantie bepaalde vooraf waar aan de raad het beheer werd overgedragen, men denke dan aan zaken als straatverlichting, wegen en bruggen, pasarwezen enz. De leden van de gemeenteraden werden sinds 1908 meestal verkozen door kiesgerechtigde burgers, de inheemse leden werden echter benoemd.

De eerste zitting van de gemeenteraad van Soerabaja op 9 april 1906. Met geheel links haar eerste voorzitter, de assistent-resident W.F. Lutter met naast hem de waarnemend secretaris P.A. Heijnekamp. Dit is de oudste bekende foto van een gemeenteraad in Nederlands-Indië.



Kiesgerechtigd (Kiesordonnantie, StblNI 1908:53) waren alle mannelijke Europeanen (en met hen gelijkgestellten) die de leeftijd van 23 (later 21 jaar) jaar hadden bereikt, hun woonplaats gedurende de laatste 3 maanden binnen het raadsressort hadden en over het laatst verlopen dienstjaar zijn aangeslagen in de personele of patentbelasting en deze hadden betaald (later een inkomen van minimaal 300 gulden). Of men bij de Europeanen ook diegenen kiesrecht wilde geven zonder Nederlandse nationaliteit leidde tot enige discussie. Uiteindelijk koos men voor de oplossing zoals vergelijkbaar in Suriname bij de verkiezing voor de Koloniale Raad. Aan die Europeanen werd de aanvullende eis gesteld dat zij 5 jaar in Nederlands-Indië waren gevestigd. Per gemeente werd de verhouding bepaald m.b.t. het aantal raadszetels toe te kennen aan de Europeanen, inheemsen en vreemde oosterlingen. Latere regelgeving heeft diverse wijzigingen aangebracht in het actief- en passief kiesrecht.<sup>5</sup>

Vanaf 1917 konden ook niet-Europeanen gekozen worden in de gemeenteraden waarbij naast verschillende andere vereisten men tevens voldoende kennis van de Nederlandse taal diende te bezitten. De raad stond, sinds 1905, onder voorzitterschap van het hoofd van het lokale bestuur, een assistent-resident. Pas in 1916 kregen de grotere gemeenten een burgemeester, die door de gouverneur-generaal werd benoemd. De Decentralisatiewetgeving werd in 1922 voortgezet en uitgebreid met de Wet op de Bestuurshervorming (StblNI 1922:216). Deze maakte ook de inrichting van provincies mogelijk, die alleen op Java hebben bestaan. De als zelfstandige gemeenschappen aangewezen steden werden nu stadsgemeenten genoemd<sup>6</sup>, met een bestuur bestaande uit een stadsgemeenteraad<sup>7</sup> en een college van burgemeester en wethouders<sup>8</sup> (dagelijks bestuur) en de burgemeester. De eventueel door de raad benoemde wethouder hoefde daar overigens zelf geen lid van te zijn<sup>9</sup>, doch wel ingezetene van de desbetreffende stadsgemeente. Het aantal was bepaald van twee tot maximaal vier wethouders. De burgemeester is lid en voorzitter van het college van burgemeester en wethouders en tevens voorzitter van de raad. Zij konden tevens uit hun midden een plaatsvervanger van de burgemeester aanwijzen, de loco-burgemeester. De stadsgemeenteraad - zittingsduur vier jaar - bestond uitsluitend uit gekozen leden<sup>10</sup>, met een gemengde samenstelling: Nederlanders, inheemsen niet-Nederlanders en uitheemsen niet-Nederlanders<sup>11</sup>. Op Java werden er provincies gecreëerd: West-Java, hoofdstad Batavia (1926); Oost-Java, hoofdstad Soerabaja (1929) en Midden-Java, hoofdstad Semarang (1930) ieder met een Provinciale Raad<sup>12</sup> en College van Gedeputeerden met als voorzitter een gouverneur. Bij het College van Gedeputeerden berustte het preventief toezicht op het merendeel van de besluiten van de stadsgemeente, waarbij voor een aantal onderwerpen vooraf toestemming nodig was bv. strafverordeningen en de gemeentebegroting (Roskott:101). De provincie kon ook besluiten van de stadsgemeenteraad of college van burgemeester en wethouders die in strijd waren met het algemeen belang of met een algemene verordening ter schorsing of vernietiging aan de gouverneur-generaal voordragen (Roskott: 94)<sup>13</sup>. Bij conflicten m.b.t. de raden in de buitengewesten, waar immers geen provincies waren ingesteld, besliste de gouverneur-generaal (Roskott: 152). Het lidmaatschap van de (stads) gemeenteraad was onverenigbaar met de functie van vicevoorzitter en lid van

de Raad van Nederlands-Indië, algemeen secretaris, departementshoofd, lid en voorzitter van de Algemene Rekenkamer, gouverneur, hoofd van het gewestelijk bestuur (resident) en plaatselijk bestuur indien deze ook voorzitter was van de raad, secretaris van de Provinciale Raad en lid van het College van Gedeputeerden. Maar ook personen die een betrekking hadden waaruit rekenplichtigheid of ondergeschiktheid voortvloeide aan de raad konden geen lid van de (stads) gemeenteraad zijn (Michel:82). Begin februari 1938 werd het actief kiesrecht voor vrouwen ingevoerd<sup>14</sup>. Daartoe werd de Stadsgemeente-ordonnantie aangepast waarin tot dan toe sprake was van mannelijke kiesgerechtigden, deze eis kwam te vervallen (StblNI 1938:88). De latere invoering van het actief kiesrecht voor vrouwen kon door de capitulatie van Nederlands-Indië in 1942 echter niet meer gerealiseerd worden. Voorts werd voor de verkiezing van Nederlandse en uitheemse raadsleden het evenredig kiesrecht ingevoerd, waardoor niet de sterkste politieke groepering of een combinatie van twee of meer politieke partijen alle raadszetels zouden kunnen bezetten. In 1941 werd het evenredigheidstelsel ook ingevoerd voor inheemse raadsleden. Ondanks de uitbreidingen van het gemeentelijke kiezerscorps door verruiming van het kiesrecht bleven deze nog vrij klein (Visman: 144 (tabel), 145). Overigens bleef de stadsgemeenteraad op Java het enige politieke orgaan in Indië dat volledig gekozen werd<sup>15</sup>.

**Vergadering van het college van burgemeester en wethouders van Batavia op 4 maart 1930. In het midden burgemeester A. Meyroos. Met strikdas de gemeentesecretaris E.J. Eggink, met naast hem de wethouders M. H. Thamrin en L.D. Phoa. Geheel links: onbekend, P.H.M Hildebrand en J. Leewis.**





## Het Burgemeestersambt

Zoals hiervoor is aangegeven werd het ambt van burgemeester in 1916 ingevoerd. Mede gemotiveerd door het gegeven dat een onafhankelijk voorzitterschap van de raad niet meer te combineren was met de functie van plaatselijk bestuurshoofd (assistent-resident) voor wat betreft de grote gemeenten. Ook de regelmatige overplaatsing van laatstgenoemden als wel de voortdurende wisseling in de samenstelling van de gemeenteraad was nadelig voor een stevige leiding (Kleintjes: 95-96). Daaraan valt toe te voegen dat van de assistent-resident-voorzitter verwacht werd regeringsbeslissingen te verdedigen en zich te onthouden van kritiek op deze (Van Rooy: 43). Dat maakte zijn positie onwerkbaar, een burgemeester zou hierin verandering moeten brengen. De belangenorganisatie van de gemeenten, de Vereniging van Locale Belangen verzocht de Indische regering in maart 1914 om tot instelling van het burgemeestersambt over te gaan. Hoewel dit verzoek onbeantwoord bleef werd op 15 mei 1915 aan de gemeenteraden van Batavia, Semarang en Soerabaja gemeld dat de instelling van het burgemeesterschap in overweging was genomen. Nadat op de Indische begroting van 1916 een post voor dit doel was uitgetrokken kwam in 1916 de vereiste wetswijziging tot stand (Van Rooy: 45). In eerste instantie betrof het dus de drie grootste steden op Java namelijk Batavia, Semarang en Soerabaja<sup>16</sup>. Waarna tussen 1917 en 1921 nog tien andere plaatsen werden toegevoegd. Pas in 1928 werden aan twaalf gemeenten nog eens in een keer een burgemeester toegekend. Daarna zou het nog 10 jaar duren - als gevolg van de Stadsgemeenteordonnantie Buitengewesten (Staatsblad 1938:131) - dat een burgemeester kon worden benoemd in de plaatsen Fort de Kock (Sumatra's Westkust), Bandjermasin (Zuider- en Oosterafdeling van Borneo) en Pematang Siantar (Oostkust van Sumatra). Allen met een assistent-resident-burgemeester. De kleinere gemeenten in de buitengewesten kenden uitsluitend een voorzitter van de gemeenteraad, zoals voorheen ook op Java het hoofd van het gewestelijke bestuur, de assistent-resident. Het betrof de plaatsen Sawah Loento (Sumatra's Westkust), Tebing Tinggi (Palembang), Bindjai en Tandjoeng Balai (Oostkust van Sumatra). Grotere gemeenten in de buitengewesten hadden reeds eerder een burgemeester (zie Bijlage II). Zowel bezuinigingen als efficiencyoverwegingen resulteerde m.n. op Java dat in de kleinere gemeenten het eigenstandige burgemeesterschap werd opgeheven en vervangen door een assistent-resident-burgemeester: Tegal en Salatiga (provincie Midden-Java), Modjokerto, Pasoeroean, Probolinggo, Kediri en Blitar (provincie Oost-Java). In de buitengewesten verloor de oude gemeente Amboina haar eigenstandige burgemeester.

Als uiterlijk kenmerk werd in 1927 voorzien in een ambtsketen bestaande uit een zilveren penning van 4 cm doorsnee, met aan de ene zijde het rijkswapen en aan de andere zijde het gemeentewapen of naam van de gemeente, aan een zilveren ketting welke door de gemeenteraad kon worden vastgesteld. Eveneens werd een kostuum vastgesteld: een attila van wit linnen of dril<sup>17</sup> met opstaande kraag, aan de voorzijde voorzien van een rij van 5 doffe vergulde knopen waarop een gekroonde letter W en een mouwversiering van twee tressen, de bovenste voorzien van een krul. In 1929 werd alweer een nieuw wit ambts-

kostuum ingevoerd. Op verschillende hier afgedrukte foto's komt dit ambtskostuum, een variatie van het eerder vastgestelde kostuum voor. Knopen mochten het gemeentewapen bevatten en het kostuum was voorzien van afneembare epauletten, gemaakt van witte lakense stof en aan de bovenkant voorzien van goudborduursel bestaande uit een eikentak met oranjeappels en aan de onderkant een twee centimeter brede rand. In 1932 werd aan de tropenhelm voor de burgemeester, toegevoegd dat aan de voorkant van de bol geplaatst diende te zijn, op wit laken het goudgeborduurde rijkswapen omgeven door een lauwerkrans, dan wel het gemeentewapen. Ook een pet was mogelijk waarbij vrijwillig de keuze werd gelaten om daar de eerdergenoemde emblemen op te plaatsen (Bijblad StblNI: 12034 en 12829).

Om tot burgemeester te kunnen worden benoemd moest men minimaal 30 jaar<sup>18</sup> en man zijn<sup>19</sup>. Beletsel voor benoeming was indien door een onherroepelijke rechterlijke veroordeling de persoon de beschikking over zijn goederen had verloren, van enig recht of enige bevoegdheid was ontzet noch in staat van faillissement verkerende. Opmerkelijk was dat er geen nationaliteit werd voorgeschreven m.a.w. ook buitenlanders konden tot burgemeester worden aangesteld. Het Nederlandschap was daarentegen wel een benoemingseis in Nederland zelf. Door dit in Indië gehanteerde nationaliteits-criterium konden er feitelijk ook inheemsen worden benoemd. In 1939 werd Mr. Dr. Soebroto als eerste Indonesiër aangesteld tot burgemeester van Madioen. Het standpunt van de regering in deze was eerder dat dergelijke benoemingen nog niet gewenst waren op grond van het feit dat de Indische gemeente gemaakt is naar Westers voorbeeld en daardoor Westers is georiënteerd, zodat het wenselijk was, dat alleen westerlingen als burgemeester in aanmerking konden komen. Eind dertiger jaren wijzigde dit standpunt namelijk dat bij benoeming van burgemeesters uitsluitend gelet moet worden op geschiktheid, indien voor een te vervullen vacature een inheemse kandidaat geschikt zou kunnen zijn, deze dan ook voor een benoeming in aanmerking kan komen (Van Rooy:65). Zoals in Nederland werden er ook geen opleidingseisen gesteld, niettemin blijkt uit de benoemingen in Indië dat het merendeel academisch geschoold was of andere bekwaamheden bezat die hem geschikt maakte voor het burgemeestersambt.

De burgemeester werd benoemd, geschorst<sup>20</sup> en ontslagen door de gouverneur-generaal. Hij kon op voordracht van de raad tevens benoemd worden tot secretaris, wat wel voorkwam bij de kleinere gemeenten (Michel: 81). De raad heeft echter geen formele invloed op de voordracht van een te benoemen burgemeester. Zoals in Nederland bij voordracht door de Kroon destijds het geval was, was ook de gouverneur-generaal geheel vrij in zijn voordracht. In tegenstelling echter tot Nederland, namelijk 6 jaar<sup>21</sup>, werd de burgemeester niet voor een bepaalde tijd benoemd. Voorafgaand aan zijn installatie in de raad legt de burgemeester - die ook daadwerkelijk woonachtig in zijn gemeente moest zijn - de eed of belofte af voor de gouverneur of resident<sup>22</sup>. De burgemeester heeft een aantal taken: vertegenwoordigd de gemeente in en buiten rechte; is verantwoordelijk voor de afkondiging van verordeningen, bekendmaking gemeentebegroting en belast met de uitvoering van besluiten van het college van b&w voor zover dit niet aan een van

de wethouders toekomt<sup>23</sup>. Is hij het niet eens met deze besluiten kunnen deze ter schorsing of vernietiging aan de gouverneur-generaal worden voorgelegd (via de provincie), volgt binnen 3 maanden geen vernietiging, dan is hij verplicht het desbetreffende besluit uit te voeren. Een opmerkelijk verschil met Nederland is dat de burgemeester in Indië niet was belast met de handhaving van de openbare orde, en dus ook geen hoofd is van politie en brandweer. Die verantwoordelijkheid lag bij het hoofd van het gewestelijke bestuur, die door de decentralisatie wel een aantal andere taken verloor. In het gewest kwam dus naast de resident een burgemeester te staan, onafhankelijk van elkaar zonder hiërarchisch verband. Overheidsfuncties met een vergelijkbare onderlinge verhouding hebben er in Nederland niet bestaan (Van Rooy:118).

De burgemeester kon ingeval van bv. ziekte of afwezigheid worden vervangen, het college van b&w wijst een vervanger uit haar midden aan of daar waar geen college is, bepaalt de gouverneur de vervanger. Deze hoefde niet in de desbetreffende gemeente woonachtig te zijn. Bij het zogenaamde Europees verlof (maar niet langer dan een jaar) was het mogelijk om een waarnemend burgemeester aan te stellen (zie bijlage III). Het burgemeesterssalaris kwam ten laste van s' Lands kas, maar de gemeente moest hiervan de helft terugbetalen. Dit is later gewijzigd in volledige terugbetaling tenzij die kosten hoger waren dan 5% van de gemeentebegroting. Waarbij evenals in Nederland er een verschil is in salariering naar grote van de gemeente. De gouverneur-generaal bepaalt de bezoldiging na inwinning van advies van de raad en het College van Gedeputeerden<sup>24</sup>. Tenslotte hadden de burgemeesters evenals in Nederland recht op pensioen, inclusief weduwen en wezen.

## 1942-1948

De Japanse bezetting van Nederlands-Indië gedurende de jaren 1942-1945 maakte een definitief einde aan het Nederlandse koloniale bestuursstelsel. Het Japanse leger en de marine maakten in het begin van de bezetting samen het voorlopige militaire bestuur uit. Deze werd medio en eind 1942 overgedragen aan de Gunseibu, een op militaire leest geschoeid civiel bestuursapparaat dat bestond uit technisch, economisch en juridisch geschoolde Japans personeel. Eén van de eerste daden van het Japanse bestuur op Java was de uitvaardiging van een algemeen verbod op verenigingen en vergaderingen (Burgers:284), het feitelijk einde dus van politieke organisaties en de gedecentraliseerde besluitvormingsorganen<sup>25</sup>. De hogere Nederlandse functionarissen zoals gouverneurs, residenten, burgemeesters en rechters werden al snel van hun taak ontheven en in eerste instantie vervangen door Japanners, later gingen veel Indonesiërs hogere bestuursposten bekleden. De Japanisering van het bestuur bracht ook met zich mee dat de autoriteiten Japanse termen invoerden voor de leidende functies, zoals Sityoo voor burgemeester en Kentyoo voor regent. Een ander gevolg van de bestuurlijke reorganisatie was de afschaffing van de Volksraad en andere vertegenwoordigende organen. Daarentegen in Makassar, Menado, Bandjermasin, Pontianak<sup>26</sup> en Ambon waren er wel gemeenteraden met merendeels gekozen leden. Batavia kreeg in 1943 een raad die functioneerde als adviesorgaan (Columbijn:39).

Het dubbele stelsel van het Binnenlands Bestuur werd overgenomen, waarbij het Inlands bestuur werd gehandhaafd, met eed van trouw aan de Keizer, het Europees bestuur werd merendeels vervangen door Japanners (Burgers:287). Voor de capitulatie hadden alle gemeenten op Java een Nederlandse burgemeester met uitzondering van Buitenzorg (Soebroto) en Madioen (Tirtoprodjo). De Nederlandse burgemeesters vertrokken uiteraard van het toneel en werden gedeeltelijk vervangen door Indonesische burgemeesters. In de vier belangrijkste gemeenten: Batavia, Bandoeng, Semarang en Soerabaja werden in juni 1942 Japanners tot burgemeester benoemd. Ook kwamen er Japane burgemeesters in Pontianak (Westerafdeeling van Borneo), Bandjermasin (Zuider- en Oosterafdeeling van Borneo), Menado en Makassar (Celebes en Onderhoorigheden). Onder de Japanse bezetting verdween de autonomie van de gemeente. De burgemeester was hoofd van de lokale administratie en diende uitvoering te geven aan het beleid van het Japanse centrale gezag (Columbijn:38).

Voor de Indonesische intellectuelen - die een grotere rol voor zichzelf hadden verwacht - waren deze benoemingen een grote teleurstelling, "... men zegt: 'Wanneer men reeds voor het burgemeestersambt Japanners aanstelt, wat zal men dan krijgen in de hogere staatsambten?' (De Jong: 217). Eind 1943 kregen de Indonesiërs meer zeggenschap in het bestuur. Door het instellen van een Centrale Adviesraad voor Java en van enige tientallen regionale en stedelijke adviesraden. De leden van de verschillende adviesraden werden deels gekozen en deels benoemd evenals tijdens het Nederlands-Indische bestuur (Burgers:309). De benoeming in de stedelijke adviesraad geschiedde door de burgemeester, terwijl verkiezingen plaatsvonden nadat de desahoofden/wijkmeesters bepaalden wie daaraan mochten deelnemen. De meeste leden van deze organen waren overigens inheemse bestuursfunctionarissen. De bevoegdheden van de adviesraden waren zeer beperkt, namelijk adviezen in vorm van antwoorden op vragen die de Japanse autoriteiten hen voorlegden (De Jong: 904-905). Verder werden er ook Indonesiërs op hoge functies op de departementen benoemd en als resident, een functie die voor de oorlog alleen voorbehouden was aan Nederlanders. Inmiddels veranderde de militaire situatie voor de Japanners dusdanig dat zij de oorlog niet meer konden winnen. Om aan het lang geuite onafhankelijkheidsstreven van de Indonesiërs tegemoet te komen werd in juli 1945 door de Japanners het voorstel van de Centrale Adviesraad (o.l.v. Soekarno) goedgekeurd om aan "het gehele vroegere Nederlands-Indië" onafhankelijkheid te verlenen. Als datum werd 7 september 1945 gekozen, echter 2 dagen na de capitulatie van Japan op 15 augustus 1945, riep Soekarno zelf de onafhankelijkheid uit.

Nederland erkende de onafhankelijkheid niet, er ontstond een situatie van chaos grotendeels gepaard met geweld, die overigens per plaats, regio en tijd konden verschillen. Het zou nog tot 27 december 1949 voordat de soevereiniteit werd overgedragen. Het doel van het nieuwe Nederlands-Indisch bestuur o.l.v. de luitenant-gouverneur-generaal Van Mook<sup>27</sup> was zorgen voor orde en rust, kortom herstel van het gezag wat slechts ten dele lukte. Feitelijk ontstond er in de Archipel een parallel bestuur (ook op lokaal niveau) een Nederlandse en republikeinse<sup>28</sup>. Om het Nederlands-Indische burgerlijke

bestuur en rechtspraak te herstellen werd de Netherlands Indies Civil Administration opgericht (NICA), in 1946 gewijzigd in Allied Military Administration-Civil Affairs Branch (AMACAB) en vervolgens in nov. 1946 voorgezet als Tijdelijke Bestuursdienst. Aanvankelijk was van echt bestuur in de zin van het opbouwen van een bestuursapparaat en het onderhouden van contact met Indonesische bestuurders en bevolking nauwelijks sprake (Zijlmans:37). Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat de door Nederland gewenste ontwikkeling van een federale staat Indonesië, bestaande uit 7 deelstaten en 9 autonome gebieden zijn eigen bestuurlijke complexiteit kende met veelal pro-republikeinse tegenkrachten<sup>29</sup>. Niettemin kwamen stap voor stap de meeste steden onder Nederlandse controle tussen 1945 en 1949<sup>30</sup>. Onder namen als Gemeentezaken, Stadsinspectie of Bevolkingszaken waren de lokale bestuursapparaten belast met de stedelijke wederopbouw, waar mogelijk met republikeinse medewerking, zo bleef Batavia tot juli 1947 een Nederlands-republikeinse dubbelstad. Doorgaans was het republikeins bestuur niet of nauwelijks bereid om samen te werken (Zijlstra: 256). Gemeenteraden waren er nog niet, in een aantal plaatsen zoals Bandoeng, Semarang en Soerabaja kwamen er adviescolleges, voornamelijk door Indonesiërs bezet, ter ondersteuning van de lokale wederopbouworganisaties. Als gevolg van de in augustus 1948 afgekondigde Ordonnantie tijdelijke voorzieningen bestuur stadsgemeenten, kwamen er in zeven plaatsen weer gemeenteraden en bestuurscolleges, namelijk in Batavia, Bandoeng, Buitenzorg, Soekaboemi, Cheribon, Soerabaja en Malang. Het merendeel van de raden bestond uit Indonesiërs. De Recomba<sup>31</sup> kreeg de bevoegdheid de leden van de gemeenteraad te benoemen indien verkiezingen niet mogelijk waren. De gemeenten hadden - overeenkomstig de vroegere Stadsgemeente-ordonnantie- dezelfde taken en bevoegdheden als de vooroorlogse colleges. Naast de burgemeester, bestond er een college van dagelijks bestuur en raad, in Batavia stadsbestuursraad genaamd, veelal ondersteund door commissies (Bastiaans: 136-153). In de overige 10 vooroorlogse gemeenten werden geen gemeentelijke organen meer ingesteld, terwijl in Madioen en Soerakarta volstaan werd met de benoeming van een burgemeester. De gemeenten Modjokerto, Probolinggo en Pasoeroean werden opgeheven (Zijlstra: 257). Ook in de Buitengewesten zagen we een herstel van de gemeentelijke instellingen zoals in Medan, Tebing-Tinggi, Padang, Bandjermasin, Menado, Amboina, Pontianak en Makassar (Bastiaans: 154-166).

Het aantal Indonesische burgemeesters nam toe mede doordat er in diverse steden bestuurlijke "proeftuinen" werden ingericht, waarbij republikeinse en Nederlandse functionarissen - met wisselend succes - samenwerkten. Republikeinse burgemeesters, indien nog aanwezig, werden meestal van hun functie ontheven of trokken zich terug (Zijlmans: 256). Opvallend is dat in Batavia geen Nederlands burgemeester meer is benoemd maar een hoofdbtenaar voor gemeentezaken<sup>32</sup> zoals A.Th. Bogaardt<sup>33</sup> (1908-1983) en R. Th. Praaning<sup>34</sup> (1907-1971) in 1947. De eerste burgemeester aldaar was Mr. R. Sastramoeljono (1898-1956), voor de oorlog hoofdbtenaar ter beschikking op het kabinet van de gouverneur-generaal, tijdens de Japanse bezetting rechter en voor zijn benoeming hoofdbtenaar op het kabinet van de Hoge vertegenwoordiger van de Kroon. Hij genoot bekendheid als een van de advocaten die Ir. Soekarno bijstond tij-

dens diens proces in 1929. In april 1949 benoemd trad hij in maart 1950 weer af, waarna hij hoofd agrarische zaken werd op het Ministerie van Binnenlandse Zaken te Djakarta. Hij werd vervangen door de republikein Soewirjo. Mr. C.J.G. Becht<sup>35</sup> (1910-1982) was hoofdamtenaar voor gemeentezaken te Soerabaja maar werd in 1948 tijdelijk fungerend burgemeester. Hij werd opgevolgd door advocaat en gemeenteraadslid aldaar Mr. Indra Koesoema. De Wali Negara van de deelstaat Pasoendan benoemde in 1948 de bestuursambtenaar Emil Croes (1904-1996) tot burgemeester van Bandoeng. In dec. 1949 werd hij opgevolgd door de Indonesiër Raden Enoeh Kartapradja (1899-1957), die voor de oorlog wethouder van Cheribon was geweest. In Madioen werd door het Nederlandse bestuur in januari 1949 Mas Soemarsono Poerbosisworo tot burgemeester herbenoemd, die dat ambt in 1947 al bekleedde. Blijkbaar een burgemeester met democratische instelling: "Sedert ik de stadsleiding op mij heb genomen, berust alle gezag in handen van één persoon nl. de burgemeester. Dit is natuurlijk niet volgens de eisen van deze tijd, een tijd van democratie. Het is meermalen naar voren gebracht, dat volgens democratische beginselen het volk een aandeel moet hebben in de regering en dat de hoogste verantwoordelijkheid op het volk berust ten opzichte van zaken zijn gebied betreffende. (...) dat het hoogste gezag in de stad Madioen weer overgedragen wordt aan de bevolking, in het bijzonder aan het Indonesische volk, dat dan zijn vertegenwoordigers op directe en vrije wijze kan kiezen". Helaas ging door geweldsdreiging de aangekondigde gemeenteraadsverkiezing niet door (De Vrije Pers, 23 juli 1949, via [www.delpher.nl](http://www.delpher.nl)). Ook in andere plaatsen op Java zijn er Indonesische burgemeesters, benoemd veelal vooroorlogse bestuursfunctionarissen, zoals in Cheribon, Buitenzorg, Malang, Soekaboemi en Soerakarta<sup>36</sup>. Ook in de buitengewesten kwamen er burgemeesters. Te Padang werd de arts en vooroorlogse wethouder Abdul Hakim benoemd als opvolger van de in juli 1947 gedode republikeinse burgemeester Aziz Chan. Hij was lid van de deputatie uit Indië die de plechtigheden bijwoonden ter gelegenheid van het regeringsjubileum van Koningin Wilhelmina en de inhuldiging van Koningin Juliana in 1948, in datzelfde jaar werd hij benoemd tot officier in de Orde van Oranje-Nassau. Een ander delegatielid was de in 1948 benoemde burgemeester van Amboina de Molukker F.H. Pieter, die voor de oorlog op verschillende plaatsen directeur regentschapswerken was. Na de proclamatie van de Republiek Maluku Selatan (RMS) in april 1950, werd hij minister van communicatie en transport. In Pontianak werd op 16 aug. 1946 burgemeester Achmad Daoed Soetan Hidayat geïnstalleerd. In juli 1948 bezocht hij 's-Gravenhage ter gelegenheid van het 700-jarig bestaan van de residentie. Kort na de Tweede Wereldoorlog had 's-Gravenhage de gemeente Pontianak geadopteerd om haar te helpen met de wederopbouw. Burgemeester Hidayat: "Deze daad heb ik pas op haar juiste waarde leren schatten, nu ik een paar dagen van mijn verblijf alhier gezien heb hoe uw mooie stad eveneens zwaar geleden heeft van het oorlogsgeweld" (Nieuwe Courant, 4 augustus 1948, via [www.delpher.nl](http://www.delpher.nl)). In augustus van dat jaar werd hij benoemd tot ridder in de Orde van Oranje-Nassau.

## Noten

- 1 Vanaf het midden van de 19e eeuw zou de discussie over de invoering van gemeentelijke instellingen steeds weer terugkeren doch tot 1890 met negatief resultaat (Van Rooy: 24-32).
- 2 Tevens werden er op Java en Madoera gewestelijke raden ingesteld en in de buitengewesten zogenaamde plaatselijke raden, geen gemeenteraad zijnde. Bv. de Minahassaraad en de Plaatselijke raad van het Cultuurgebied Oostkust van Sumatra.
- 3 De gewestelijke raden verdwenen met de instelling van de provincies op Java (Oorschot:60).
- 4 In tegenstelling tot het grondgebied in Nederland was Indië niet geheel opgedeeld in gemeenten.
- 5 Voor de uitgebreide regels met betrekking tot het kiesrecht als wel de werking van de raad, verwijs ik naar de diverse Indische Staatsbladen.
- 6 Dit ter onderscheid van de inlandse- of dorpsgemeente of desa (Michel: 80).
- 7 Vanaf de bestuurshervorming bestonden er dus gemeenteraden en stadsgemeenteraden. Bij de eerste waren de bevoegdheden geregeld middels de Locale Raden-ordonnantie de laatste door de Stadsgemeente-ordonnantie.
- 8 Het huidige Indonesië kent een burgemeester (walikota) maar geen orgaan vergelijkbaar aan het college van b&w.
- 9 In Nederland was dit wel geval, tot aan 2000 toen de dualisering werd ingevoerd.
- 10 De stadsgemeenteraadsleden maakten mede deel uit van het kiezerscorps voor de Volksraad. Bij de verkiezing voor de Volksraad in 1939 waren dat 351 leden. De gemeenteraadsleden (buiten Java) in totaal 111 personen in 1939 behoorden eveneens tot de kiezers voor de Volksraad (Visman: 96).
- 11 Tot deze groep behoren de zogenaamde vreemde oosterlingen (bv. Chinezen en Arabieren) maar ook Europeanen, Japanners en Amerikanen, zijnde onderdanen.
- 12 Gekozen door de leden van de binnen de provincies gelegen regentschaps- en stadsgemeenteraden.
- 13 Het schorsings- en vernietigingsrecht van besluiten van de Provinciale Raad, College van Gedeputeerden en gouverneur kwam de gouverneur-generaal toe, gehoord hebbende de Raad van Indië.
- 14 RA 1939 vermeldt de volgende vrouwen als raadslid (de raadsverkiezingen waren begin augustus 1938): J.H. Puister-Hoedt te Buitenzorg; Emma Poeradiredja te Bandoeng; Soekaptinah Soenarjo Mangoenpoesito te Semarang; Th.E. Wijt-Macaré te Pekalongan; C.E. Dijkerman-Beem te Tegal; C.M. Meyer-Joseph te Magelang; Siti Soendari Soedirman te Soerabaja; Th. Mans-Schreuder te Pasoeroean en Mr. W.J. Haisma-Rahder.
- 15 Bij opengevallen plaatsen was er uiteraard wel sprake van benoeming, zoals ook heden in Nederland het geval is.
- 16 Bij benoeming van een burgemeester voor deze gemeenten en Bandoeng was overleg met de Raad van Indië voorgeschreven.
- 17 Katoenen stof met een diagonale keperbinding
- 18 In Nederland was minimum leeftijd 25 jaar.
- 19 In Nederland werd in 1931 voor vrouwen de mogelijkheid geopend om tot burgemeester te kunnen worden benoemd. Het duurde echter tot 1946 voordat de eerste vrouwelijke burgemeester werd benoemd nl. G.C.Th.M. Smulders-Beliën, die haar overleden echtgenoot opvolgde in de Noord-Brabantse gemeente Oost-, West- en Middelbeers.
- 20 Dit kon voor onbepaalde tijd, terwijl dit in Nederland met een maximum van 3 maanden mogelijk was.
- 21 Waarna herbenoeming mogelijke was.
- 22 Aflegging van eed of belofte was voor raadsleden niet voorgeschreven i.t.t. Nederland.
- 23 In gemeenten waar geen college van b&w is werd de burgemeester bijgestaan door een Commissie van financiën (waarvan hij zelf lid was) die o.a. tot taak had het opmaken van de gemeentebegroting.
- 24 In Nederland bepaalde Gedeputeerde Staten het salaris onder Koninklijke goedkeuring, waarbij provincies de gemeenten in inwonersklassen indeelden. De systematiek dat een burgemeester naar grote van inwoneraantal wordt gesalarieerd is ook nu nog het geval.
- 25 Formeel werd het opheffen van de vertegenwoordigende lichamen pas op 20 april 1943 (verjaardag van de Japanse keizer) bekend gemaakt (De Jong:218, noot).
- 26 Voor de oorlog geen gemeente en 1946 opnieuw ingesteld.
- 27 Nam in okt. 1948 ontslag en werd vervangen door L.J.M. Beel en deze in 1949 door A.H.J. Lovink, beiden als Hoge Vertegenwoordiger van de Kroon.
- 28 De republikeinse grondwet (Undang-Undang Dasar 1945) als wel de op 23 nov. 1945 goedgekeurde wet I Komite Nasional Daerah vermelden het bestaan van verschillende vormen van lokaal bestuur. De laatste werd vervangen door de meer gedetailleerde wet 22 van 1948 (Undang-undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah, Niessen: 62-63)
- 29 Bij de soevereiniteitsoverdracht werd deze federatie genaamd de Republik Indonesia Serikat (Verenigde Staten van Indonesië). In 1950 werd deze beëindigd waardoor de Republik Indonesië ontstond.
- 30 Voor een opgave in de diverse steden: Columbijn, 48. Table 2, Dates of return of Dutch administration to major cities.
- 31 Regeringscommissaris voor de bestuursaanleggenheden. Een hoge bestuursfunctionaris ingesteld in 1947 met gouverneursbevoegdheden in het ressort dat overeenkwam met de vooroorlogse provincies en gouvernementen (buiten Java).
- 32 In contemporaine kranten vaak genoemd als (waarnemend) burgemeester.
- 33 Later burgemeester van Rijswijk.
- 34 Indonesiër die in 1952 genaturaliseerd werd tot Nederlander. Bij KB 25 april 1935 wijzigde hij zijn naam van Raden Mohamad Kasim Prawira Adi Ningrat in Robert Thomas Praaning. Werd in 1949 resident van Batavia.
- 35 Werd later burgemeester van Vaals, Kerkrade en tot slot Tilburg.
- 36 Voor de oorlog geen gemeente.

# Toelichting

De loopbaan overzichten zijn als volgt opgebouwd: Naam, geboren en overleden, vermelding ouders. Vervolgens vermelding van opleiding, loopbaan, eventuele onderscheidingen, publicaties en bijzonderheden. Daarna vermelding van het echtgenote en kinderen. De gegevens zijn niet limitatief. De onder het kopje loopbaan genoemde data (veelal benoemingen) kunnen verschillen van andere bronnen. In beginsel is gekozen voor de datum van het gouvernementsbesluit, deze zijn echter niet altijd bekend. Verdere data en loopbaangegevens zijn afkomstig uit kranten, Regeeringsalmanak (RA), Adresboek (AB), Bestuursalmanak (BA) en Staatsalmanak (SA). Vermelding van data hieruit wordt voorafgegaan met afkorting gevolgd door desbetreffend jaar van de almanak of het adresboek. Opmerkelijk is dat de Indische ambtenaren stamboeken en stamkaarten (Nationaal Archief) - veelal de belangrijkste bron - lacunes bevatten in vermelding van ambtelijke gegevens en dus niet een compleet beeld hoeven te bevatten van de carrière in Indische overheidsdienst. Bij datum van het Europees verlof is alleen het jaar opgenomen m.u.v. die gedurende het burgemeesterschap. Korte binnenlandse verloven zijn niet opgenomen. Tussen de toekenning van het verlof en het daadwerkelijk vertrek naar Europa liggen vaak enigen maanden. Er is zoveel mogelijk aangesloten bij de oorspronkelijk tekst van de bronnen inclusief de gebruikte spelling van bijvoorbeeld plaatsnamen. Daarnaast is ook de website van historische kranten, [www.delpher.nl](http://www.delpher.nl) een belangrijke bron van informatie m.b.t. loopbaan, nevenfuncties, passagiersgegevens, toekenning onderscheidingen etc. Onder het kopje publicaties zijn geen tijdschriftartikelen opgenomen.

## Afkortingen

AB	Kleian's (Nieuw) Adresboek van geheel Nederlandsch-Indië	Overl.	overleden
BA	Bestuursalmanak voor het bezette Nederlandsche gebied	RA	Regeeringsalmanak voor Nederlandsch-Indië (vermelding in desbetreffend jaar)
Dr./dr.	doctor/dochter	SA	Staatsalmanak voor het Koninkrijk der Nederlanden (vermelding in desbetreffend jaar)
Echtsch.	echtscheiding	StblNI	Staatsblad van Nederlandsch-Indië
Geb.	geboren	Tr.	trouwt
hertr.	hertrouwt	Zn.	zoon
StblNI	Staatsblad van Nederlandsch-Indië		
Ingeschr.	ingeschreven		
K.N.I.L.	Koninklijk Nederlands-Indisch Leger		