



# Militaire Spectator



WAARIN OPGENOMEN DE  
OFFICIËLE MEDEDELINGEN  
VAN DE KONINKLIJKE  
LANDMACHT EN DE

Tito's graf in Belgrado, bedevaartsoord voor vele  
Joegoslaven. Na zijn dood volgde langzaam maar ze-  
ker de desintegratie van het land (artikel op blz. 347)



# Militaire Spectator

## MAANDBLAD

waarin opgenomen de officiële mededelingen van de Koninklijke landmacht en de Koninklijke luchtmacht

## UITGAVE:

Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap

Secretaris: A. G. D. van Osch  
Berlinglaan 13, 2803 GA Gouda

Ledenadministratie:  
K. Doormanlaan 274, 2283 BB Rijswijk

## HOOFDREDACTEUR:

**T. de Kruijf**

brigade-generaal der genie

p/a HKS, Frederikkazerne  
v.d. Burchlaan 31, 2597 PC Den Haag  
Telefoon (070) 3 16 66 29

## ADJ.-HOOFDREDACTEUR:

**B. A. C. Droste**

commodore Koninklijke luchtmacht

## REDACTEUREN:

**J. F. W. van Angeren**

luitenant-kolonel Kon. luchtmacht

**ir. J. W. van Bemmel**

kolonel van de technische staf

**J. M. J. Bosch**

kolonel der cavalerie

**drs. J. W. M. Schulten**

luitenant-kolonel verbindingdienst b.d.

**drs. Ch. F. Turpijn**

kolonel van de militair psychologische en sociologische dienst

## BUREAU-REDACTIE/PRODUKTIE:

Kalvermarkt 28, 2511 CB Den Haag  
Telefoon (070) 3 18 68 67

## ABONNEMENTEN:

f 30,-, buitenland f 40,- per jaar  
Losse nummers f 3,-

## ADVERTENTIES:

N.V. Noord-Nederlandse Drukkerij  
Postbus 6, 7940 AA Meppel  
Telefoon (05220) 6 86 66  
i.s.m. CET Reclame & Publiciteit  
Rogge 19, 5521 RX Eersel  
Commerciële zaken: A. H. C. Thijssen  
Telefoon (04970) 1 67 89

NADRUK VERBODEN



*Officiële mededelingen van de Koninklijke landmacht  
en de Koninklijke luchtmacht* **334**

*Editoriaal:  
Voor wat hoort wat* **335**

mr. R. M. Eiting:  
**Aspecten van oorlogsrecht en commandovoering** **337**

J. C. A. C. de Vogel:  
**Joegoslavië** **347**

drs. H. G. Geveke:  
**Militaire fiasco's, incompetentie en mislukkingen.  
Een analyse van faalfactoren bij militaire operaties** **358**

drs. J. W. L. Brouwer:  
**Doelmatigheid van defensieuitgaven, 1948-1951** **366**

*Boeken* **375**

## OFFICIELE MEDEDELINGEN



KONINKLIJKE LANDMACHT  
KONINKLIJKE LUCHTMACHT

### KL/KLu-mededelingen/ orders of VS 2-1100

**KL-med. 53.84.** Onderscheidingsteken voor langdurige dienst als officier (891101).

**KL-med. 78/385K.** Cursus Hogere Militaire Vorming aan de Hogere Krijgsschool (891211).

**KL-order 09/8.** Voorziening kaarten en overige geografische informatie (891211).

**KL-med. (DPKL) 78/55.** Opleiding aan instituten voor wetenschappelijk onderwijs (900724).

**KL-order (CLAS/BSL) 15/6.** Lijst van te nemen maatregelen in geval van een calamiteit (900724).

**KL-order (BLS) 53/86.** Regeling ge-

dragswetenschappelijk onderzoek in de KL (900724).

**KL-order (DEBKL) 21.2/33.** KL-publicaties t.b.v. KLu (900724).

**KL-order (CLAS/BLS) 04.2/27.** Hoogste bedragen voor: A Onderdeelondersteuningsfonds, B schoonmaakartikelen (900814).

### Mededelingen van het Commando Verbindingen Koninklijke landmacht

**VS 11-6/1.** Subject indicator code (2e dr.). Aanpassing aan de wijzigingen van de Allied procedural publication APP-3 en de verwerking van de wijzigingen op het nationale supplement bij de APP-3 leidden tot deze nieuwe druk.

**VS 11-21.** Verbindingen in de KL, netradioverbindingen (3e dr.). Deze druk was noodzakelijk wegens: opnemings nieuwe

radio-installaties en berichtenverwerkend apparaat, opnemings nieuwe nomenclatuur FM-3600/4600-serie, en afvoering VRC/VRQ-serie.

**VS 11-14.** Verbindingswoorden, adres-aanduidingen en telecommunicatienummers (5e dr.). Deze druk was nodig wegens: invoering verbindingsadresnummersysteem, diverse reorganisaties waardoor de bijlagen stationsroepnamen moesten worden aangepast, en automatisering van het legerkorpsrayonverbindingsstelsel waardoor het onderwerp telefooncentraleroepnamen moest worden aangepast.

**KL-med. 85.1.** Berichten die op civiele adressen moeten worden afgeleverd. Deze vervangt de verouderde Lamed 85.1, vastgesteld bij brief SSOV/66859 van 6 maart 1984, die hiermee vervalt.

**KL-med. 85.2.** Facsimileberichten. Deze vervangt de verouderde LaO 85.2, vastgesteld bij brief LAS/76.369/H van 14 juli 1989, die hiermee vervalt.

**KL-med. 86.14.** Verwerving of wijziging van telecommunicatievoorzieningen. Deze vervangt de verouderde LaO 86.14, vastgesteld door de Chef LaS bij brief 74.159 van 2 dec. 1986, die hiermee vervalt.

De aandacht wordt erop gevestigd, dat officieren, die maandelijks van Rijksweg de „Militaire Spectator” ontvangen, bij wijziging van hun adres, dit dienen bekend te maken aan de administratie van de eenheid waarbij zij in onderhoud zijn.

Einde van de Officiële mededelingen van de Koninklijke landmacht en Koninklijke luchtmacht

## U bent lid van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap,

tevens actief dienend officier van KL of KLu, en u gaat de dienst verlaten?

Meldt u dat dan s.v.p. even aan de ledenadministratie (Karel Doormanlaan 274, 2283 BB Rijswijk), dan wordt ervoor gezorgd dat u de Militaire Spectator blijft ontvangen!

## Voor wat hoort wat

De titel van dit editoriaal is een bekend Nederlands gezegde. Beladen als wij zijn met een rijke koopmanstraditie strekt dat gezegde ons zelfs tot eer. Het impliceert immers een stuk motoriek waardoor dingen gedaan worden. Het tegenovergestelde, „voor niets gaat de zon op”, onderstreept als onbeïnvloedbare uitzondering dat menselijk handelen wel degelijk moet worden beloond. Gelukkig zijn er echter nog meer uitzonderingen. Vooral gedreven, ideëel ingestelde mensen verrichten vrijwilligerswerk zonder dat enige beloning in het vooruitzicht wordt gesteld. Vóór de tijd dat ons sociale-voorzieningswerk tot stand kwam was deze groep zelfs vrij groot. Behalve geestelijken en artsen was er nog een bijzondere beroepsgroep die werd gedreven door een ideaal, en die in beginsel zelfs 24 uur per dag in dienst was. Die groep is uiteraard het lezerspubliek waarvoor de Militaire Spectator primair wordt uitgegeven: de beroeps-militairen. Nog niet lang geleden accepteerde de militair zonder nadenken dat hij in feite 24 uur per dag in dienst was. De dienst kon te allen tijde een beroep op hem doen en hij was er dan ook. Zonder morren en zonder extra vergoedingen. Het gehele normen- en waardenpatroon speelde op dit gegeven in. Uitspraken als „dat is niet des militairen” hadden net zoveel te doen met het gedrag van de militair in als buiten het uniform. Het gedragspatroon beantwoordde op zijn beurt aan de verwachting die de burger van de militair koesterde en zo hield het systeem zichzelf lang in stand.

Met de revolutionaire veranderingen in de maatschappij in de jaren '60 en de daarop volgende vermaatschappelijking van de militaire organisatie ontstond de kentering. Het is alweer enkele jaren geleden dat door pakketvergelijking en door invoering van VROB (Vergoeding regelmatige en onregelmatige beslaglegging) en ADV (Arbeidsduurverkortings) het pakket van geldelijke vergoedingen voor de militair steeds meer ging lijken op dat van zijn burgercollega. De 40-, later gemiddeld 38-urige werkweek werd bekrachtigd en alles wat meer ge-

schiedde, zou worden vergoed. Een vergoeding in tijd resp. geld voor meerwerk vormde het kenmerkende van de regeling. Weliswaar wekte het niveau van het bedrag (ca. f 7,- bruto per uur) de lachlust op, het bevestigde desalniettemin op onomkeerbare wijze het nieuwe gegeven dat de dienst niet langer ongelimiteerd een beroep kan doen op de vroeger klaarblijkelijk zo argeloze militair. Deze voor de militaire leiding moeilijk verteerbare ontwikkeling werd in een achterhoedegevecht enigszins gecompenseerd door het feit dat „militair oefenen” nog steeds mogelijk bleef zonder compensatie in tijd, zij het wel in geld en zelfs op een ogenschijnlijk niet onredelijk niveau: namelijk ca. f 70,- bruto per dag. Omgerekend naar het uurloon bij een 24-uursoefening verliest dat bedrag echter ook zijn glans. Hier zat evenwel een adder onder het gras, aangezien het oefenen redelijk streng was geclausuleerd en in ieder geval budgettair was begrensd. Na de initiële wijzigingen hebben de meesten met het instituut leren leven. Niet langer, en zeker niet voor de allereerste generatie, betekenen VROB en ADV de afkoop van salarisverhoging en solidariteit met werklozen. Integendeel, voor het overgrote deel van de militairen betekent het compensatie voor extra inspanning en extra vrije dagen of uren. Voor hen die erg veel oefenen — in het bijzonder die lang op zee verkeren — betekent het zelfs een redelijk substantiële toelage.

Is dit alles een reden tot klagen? Nieuwe tijden vragen immers nieuwe aanpassingen en dat betreft ook de traditioneel en ideaal ingestelde militairen. Maar toch . . . het is in ieder geval een reden tot nadenken: welke zijn de neveneffecten van deze ontwikkeling geweest? Alhoewel ook vóór VROB en ADV slechts incidenteel veel meer dan een 40-urige werkweek werd gemaakt door de doorsnee-militair, hebben deze instrumenten een 8-tot-5-mentaliteit zoal niet teweeggebracht, dan toch in ieder geval versterkt. Overwerken dreigt meer een gunst van de betrokken militair te worden en vervangt de teamgeest van „wij blijven tot de klus is geklaard”. In feite wordt de flexibiliteit uit de organisatie gesaneerd. Als immers een militaire chef slechts 38 uur per week over de militair kan beschikken zal hij niet zo soepel meer zijn om de militair vanwege gezinsomstandigheden of als beloning voor goed presteren eens wat eerder naar huis te sturen. De binding van de militair met dienst verzakelijkt en loyaliteit wordt aangetast. Kortom het „voor wat, hoort wat”-beginsel verankert zich in het militaire gedrag. Zelfs in die mate dat bijzondere inspanningen

nog slechts dreigen te worden geleverd als daar linkklare munt tegenover staat. Het klinkt hard voor onze goed presterende militairen maar het is helaas niet minder waar. De meest recente voorbeelden zijn te vinden in een wel zeer operationele inzet, namelijk die van onze militairen in het Golfconflict.

Het zenden van Marineschepen was nog niet eens besloten of het (te lage) niveau van de toelagen werd in de pers al breed uitgemeten door individuele militairen en belangenverenigingen. Om ons (militaire) gezicht niet te schaden, werd binnen onvoorstelbaar korte tijd een toelagesysteem ingesteld waarover niemand in redelijkheid zou kunnen klagen. En ook de vervolguitzendingen van latere contingenten zijn dankzij deze „voortvarendheid” geruisloos verlopen. Is het ongemak op oervaderlandse wijze afgekocht? En wat dan nog?

Om deze vraag te beantwoorden is een vergelijking met andere landen op haar plaats. Nederlanders verdienen met de hun toekomstige toelagen voor vergelijkbare of veel zwaardere prestaties al gauw enkele malen meer dan bv. Amerikanen en Engelsen. In een coalitie-operatie wekt dat uiteraard de afgunst op, te meer als de coalitiegenoot langer onder extremere omstandigheden moet verkeren. Voorts is het voor de Staat der Nederlanden een dure uitgavenpost. Zeker als niet 600 of 1000 maar tienduizenden militairen bij inzet in een conflict zouden moeten worden betaald. Reeds nu zijn financiële overwegingen onverbrekkelijk verbonden met regeringsbesluiten om militairen elders in te zetten. Nu zullen de kenners van de regelgeving zeggen dat in oorlogstijd zulk een toelagesysteem niet geldt. Dat is juist, maar wat was de Golfoorlog dan? Wanneer is er in de nieuwe wereldorde sprake van een oorlog als de Golfoorlog het niet was? Het feit dat Nederland Irak niet de oorlog heeft verklaard verandert de facto niets aan deze situatie. Onze regelgeving verschaft hierop geen antwoord.

Dankzij deze enkele jaren geleden ingeslagen weg heeft zich haast ongemerkt en sluipend het besef in ons vastgezet dat extra militaire prestaties inclusief het echte militaire oefenen en inzet bij crises en, naar ik vrees, bij oorlog een forse extra beloning vereisen. Deze ontwikkeling doet afbreuk aan de zo gewenste flexibele inzet van de krijgsmacht van morgen. Dat dit gevaar levensgroot dreigt, blijkt uit landen die ons op dit pad zijn voorgegaan. Reeds langer dan Nederland kent Noorwegen vanwege de zeer oververhitte arbeidsmarkt van de ja-

ren '70 (toen daar een olie-boom plaatsvond) een fors toelagesysteem voor overwerk. Zo krijgt een Noorse militair het 8- tot 10-voudige van zijn Nederlandse collega als hij een nacht dooroefent. Hier heeft de wal het schip echter al gekeerd omdat het budget nauwelijks meer grootschalig en frequent oefenen toelaat. Het is duidelijk dat een dergelijke ontwikkeling niet past in het toekomstbeeld van de Nederlandse defensie waarbij flexibiliteit, inzet op grotere afstand en kwaliteit hoofdkenmerken zijn.

In hoeverre zijn wij in Nederland al een onomkeerbare route ingeslagen? Zoals gezegd, de jongste generatie weet al niet beter en afschaffing van de huidige verworven rechten zal zeker niet zonder meer worden geaccepteerd. Wat moet er dan gebeuren? Enquête op enquête toont aan dat de militair in materiële zin wel wat overheeft voor de oerkenmerken van de militaire dienst: saamhorigheid en loyaliteit. Deze eigenschappen betekenen evenwel niet dat alles wordt geaccepteerd. De verfoeilijke pakketvergelijkingen leveren hiervan het schoolvoorbeeld. Militairen vroeger, nu en in de 21e eeuw zijn nu eenmaal anders dan burgers. Zij moeten alom inzetbaar zijn, veelvuldig kunnen worden verplaatst, verhuizen, gescheiden gezinsleven accepteren resp. dagelijks uren forensen, langdurig op grote afstand van thuis in vreemde gebieden verkeren en in verschillende gradaties oorlogsgevaar trotseren. Al deze uitdagingen gaan zij aan; zij houden er zelfs van maar dan moet er wel wat tegenover staan. Mooie woorden van trotse ministers en generaals zijn goed maar niet voldoende. Meer vrije tijd levert ook geen oplossing; er zijn al zoveel vrije dagen dat verlofoverschotten alleen maar groeien. Hogere VROB-toelagen? Geen militair zal ze weigeren. Zoals eerder betoogd versterkt dat echter nog meer het „voor wat, hoort wat”-principe. Hoe belangrijk dit principe ook is, belangrijker lijkt het de bijzondere positie van de militair herkenbaar te maken door middel van structurele maatregelen in de salarissfeer en de secundaire arbeidsomstandigheden.

Indien in lijn met de ambitieuze pretenties van de Defensienota een kleinere maar meer inzetbare en kwalitatief betere defensie wordt nagestreefd, is een hernieuwde erkenning voor de bijzondere rechtspositie van de militair vereist. Slechts dan zal de dominante rol van het „voor wat hoort wat”-principe haar kracht verliezen. De Nederlandse militair verdient deze erkenning en de daarbij behorende consequenties.

mr. R. M. Eiting

luitenant-kolonel van de militair juridische dienst

## Aspecten van oorlogsrecht en commandovoering

In 1987 heeft de Nederlandse regering het aanvullende Eerste Protocol bij de Verdragen van Genève geratificeerd (afgekort: Eerste Protocol).<sup>1</sup> Daarmee is dit protocol voor Nederland van kracht geworden. Mede gelet op recente internationale gebeurtenissen en ontwikkelingen verdienen enkele artikelen ervan reeds in vreedstijd meer dan gewone aandacht. Een van die artikelen, nl. art. 82, vormt de basis van deze verhandeling.

Artikel 82 bepaalt dat tijdens een gewapend conflict (voor de bij het protocol aangesloten staten zelfs altijd) op het passende niveau juridische adviseurs ter beschikking moeten staan van commandanten, om wanneer nodig hen omtrent de toepassing van het oorlogsrecht te adviseren.

Daarnaast zijn hier de artt. 86 en 87 van belang. Art. 86 vestigt o.m. een persoonlijke aansprakelijkheid van commandanten voor door ondergeschikten gepleegde oorlogsmisdrijven. Art. 87 verplicht partijen (staten) ervoor te zorgen dat commandanten een juiste naleving van de regels van het oorlogsrecht afdwingen en overtreders van de regels van het oorlogsrecht (laten) vervolgen.

In deze verhandeling zal ik enkele aspecten van art. 82 tegen het licht van de militaire praktijk houden, met name die van de commandovoering. Ik oriënteer mij daarbij op het 1e Legerkorps. Daarbij zal ik tevens aandacht besteden aan enkele consequenties van de artt. 86 en 87.

De functie van juridisch adviseur als bedoeld in art. 82 van het Eerste Protocol wordt in de KL uitgeoefend door de stafjurist/officier van de militair juridische dienst. De stafjurist vervult een veelheid van juridische taken. Wanneer wij in het volgende spreken over oorlogsrechtadviseur, bedoe-

len wij de stafjurist in de uitoefening van een bijzondere (deel)taak: het adviseren van commandanten (en waar nodig staven) over de juiste toepassing van het oorlogsrecht.

Achtereenvolgens zullen de revue passeren:

- enkele kenmerken van het moderne oorlogsrecht;
- het oorlogsrecht in de stafbeoordeling van de toestand (bvt);
- de positie van de oorlogsrechtadviseur als persoonlijke raadgever van de commandant;
- het passende bevelsniveau voor indeling van oorlogsrechtadviseurs.

Enkele slotopmerkingen zullen de beschouwing afronden.

Daarbij streef ik niet naar een volledige noch uitputtende behandeling van de geselecteerde onderwerpen, maar beoog wel een goed beeld te geven van de situatie zoals die is en zoals ze naar mijn mening zou moeten zijn.

Bij hetgeen volgt mag men het doel van het oorlogsrecht niet uit het oog verliezen, nl. níét militairen het voeren van het gevecht onmogelijk te maken, doch dit te reglementeren, opdat nodeloos lijden wordt voorkomen en niet of niet meer aan het gevecht deelnemende personen worden ontzien en beschermd. Men late zich verder leiden door het ervaringsgegeven dat nimmer een oorlog, operatie of gevecht is verloren gegaan doordat men zich hield aan de regels van het oorlogsrecht.

---

### 1. Kenmerken van het moderne oorlogsrecht

---

#### Tweedeling en synthese

De regels van het moderne oorlogsrecht kunnen worden onderscheiden naar het object van rege-

<sup>1</sup> Voor de volledige tekst van het Protocol en de Verdragen wordt verwezen naar: MP 11-20/A, MP 11-20/B en VS 27-412/2.

ling. De regels ter regeling en reglementering van de middelen en methoden van oorlogvoering worden traditioneel tot het klassieke oorlogsrecht gerekend. Dit deel van het oorlogsrecht is sinds 1907 geregeld in met name het Landoorlogsverdrag en bijbehorend Landoorlogsreglement (zg. Recht van Den Haag). De regels speciaal ontworpen ter bescherming van categorieën kwetsbare personen worden gerekend tot het humanitaire recht (in gewapend conflict). Dit deel van het oorlogsrecht is geregeld in met name de vier Verdragen van Genève van 1949. Het Eerste Protocol van 1977 brengt in zekere zin een synthese tot stand tussen beide delen van het oorlogsrecht (die overigens nooit scherp gescheiden zijn geweest en elkaar soms gedeeltelijk overlappen). Het Eerste Protocol bevat belangrijke aanvullingen op en verbeteringen van een aantal onderwerpen, zowel op het terrein van middelen en methoden van oorlogvoering als op het terrein van het humanitaire recht.

Het totale oorlogsrecht in vorenbedoelde zin (*ius in bello*) wordt ook wel het humanitaire oorlogsrecht genoemd. Het geldt tijdens een oorlog resp. internationaal gewapend conflict ongeacht de legitimiteit van die oorlog (*ius in bello*; in tegenstelling tot het *ius ad bellum* dat betrekking heeft op de legitimiteit van de oorlog).

### Toenemende omvang en complexiteit

De bemoeienissen van Henri Dunant, n.a.v. zijn trieste ervaringen op het slagveld van Solferino, leidden in 1864 te Genève tot het „Verdrag nopens de verbetering van het lot der gewonde militairen van de legers te velde”. Dit bevatte welgeteld tien artikelen van eenvoudige en overzichtelijke aard.

Sinds 1864 is de oorlogvoering echter aanzienlijk grootschaliger geworden. Zo ook het oorlogsrecht. Thans, anno 1991, hebben wij te maken met ruim 600 verdragsbepalingen van niet zelden gecompliceerde aard.

Hadden de oudste bepalingen doorgaans het karakter van een eenvoudig te begrijpen beginsel, de meeste bepalingen van de moderne verdragen zijn veel gedetailleerder. Meer dan vroeger vergt een goed begrip van vele van deze bepalingen gespecialiseerde juridische kennis. Het belang voor commandanten en staven van juridische steun bij

de toepassing van het oorlogsrecht is daardoor belangrijk toegenomen.

### Ongelijke relevantie van de regels

Het is onmogelijk dat iedereen alle regels kent. Het is ook niet nodig. Niet alle regels van het oorlogsrecht zijn voor iedereen en elk niveau in de militaire organisatie even relevant. Enkele voorbeelden kunnen dit illustreren.

Het Derde Verdrag van Genève inzake de bescherming van krijgsgevangenen (afgekort: het Derde Verdrag), bestaat voor een belangrijk deel uit bepalingen die het verblijf van krijgsgevangenen in krijgsgevangenkampen regelen. Voor zover deze bepalingen tevens van toepassing zijn op een legerkorps-krijgsgevangenenverzamelplaats, zijn ze nog wel voor het legerkorpsniveau van belang, maar niet of nauwelijks voor de divisie en lagere niveaus.

Daartegenover zijn de bepalingen over gevangenneming van krijgsgevangenen en hun behandeling direct daarna in het bijzonder van belang voor de lagere (gevechts)eenheden en voor de individuele soldaat. Op de hogere niveaus spelen deze regels slechts een rol in het kader van het toezicht op de eenheden onder bevel (handelt men conform de vaste orders en instructies?).

Sommige regels van het oorlogsrecht zijn voor bepaalde niveaus niet relevant omdat ze daar niet of nauwelijks toepasbaar zijn. Als voorbeeld kan dienen de toepasbaarheid van art. 57, lid 2 onder b. van het Eerste Protocol. Dit schrijft o.m. voor dat een aanval moet worden afgebroken wanneer in verhouding tot het verwachte concrete en directe militaire voordeel de verliezen aan burgerlevens en/of civiele infrastructuur buitensporig zouden zijn. Deze bepaling is voor bv. een tankbataljon, dat in een toegewezen sector aanvalt, niet of nauwelijks toepasbaar. Men kan eenvoudigweg niet van de bataljonscommandant, de eskadrons- of (team)commandanten, de pelotons- en afzonderlijke tankcommandanten verlangen dat zij zich gedurende de aanval alsmaar afvragen of burgerbelangen niet buitensporig worden geschaad in relatie tot het op dat moment door hen verwachte concrete en directe militaire voordeel. Laat staan dat bv. een pelotonscommandant de aanval eigenmachtig zou afbreken, met alle (chaotische) gevolgen van dien. (Het zij herhaald: het oorlogsrecht is

niet bedoeld om het voeren van het gevecht onmogelijk te maken, doch dit te reglementeren.) De genoemde bepaling van art. 57 is voor het bataljonsniveau en lager dan ook niet of nauwelijks relevant.

Vanaf welk niveau zou art. 57, lid 2 onder b. wel toepasbaar kunnen zijn? Het Internationaal Instituut voor Humanitair Recht te San Remo (Italië) heeft op dit terrein praktisch onderzoek verricht. Daaruit bleek, onder enig voorbehoud, o.m. de conclusie te kunnen worden getrokken dat art. 57, lid 2 onder b. in het algemeen pas op divisieniveau toepasbaar en daarmee relevant zal zijn [1]. Overigens moet men dit soort conclusies wel met enige voorzichtigheid hanteren. Het is niet uitgesloten dat incidenteel, bij wijze van uitzondering, art. 57, lid 2 onder b. ook voor het brigadeniveau toepasbaar zou kunnen zijn.

Laten wij nog een ogenblik terugkeren naar ons laatste praktijkgeval. Wat men van het tankbataljon wel kan verlangen is dat de burgerbevolking als zodanig niet tot doelwit van de aanval wordt gemaakt en overigens zoveel mogelijk wordt ontzien. Dat zijn op bataljons- en lager niveau weer wél toepasbare regels.

Rekening houdend met de ongelijke relevantie voor de verschillende niveaus, noodzaken aantal en moeilijkheidsgraad van de regels tot het stellen van prioriteiten. Die prioriteitsstelling komt tot uitdrukking bij de niveaugebonden indeling van oorlogsrechtadviseurs. Ik kom daarop nog terug.

## 2. Het oorlogsrecht in de beoordeling van de toestand

### De regeling van VS 2-1390

Het functioneren van de oorlogsrechtadviseur in een gewapend conflict komt alleen tot zijn recht in het kader van de commandovoering (besluitvorming en bevelvoering). De beschouwing zal dan ook moeten aanknopen bij het dienstvoorschrift dat de commandovoering regelt.

De wijze waarop het oorlogsrecht fungeert als factor van invloed in de commandovoering en de wijze waarop de stafverantwoordelijkheden op dit gebied zijn georganiseerd, zijn voor de Koninklijke landmacht geregeld in VS 2-1390 (Commando-

voeringshandleiding).<sup>2</sup> Dit voorschrift zegt het volgende. In hoofdstuk 32 (§ 320) wordt de G1 aangewezen als adviseur van de commandant en diens staf inzake o.m. het humanitaire oorlogsrecht (sub 3200). Het is zijn taak de relevante aspecten m.b.t. de toepassing van het humanitaire oorlogsrecht in te brengen in het besluitvormingsproces. Daarbij wordt de G1 geadviseerd door de stafjurist/officier van de mjd van het eigen of naasthogere niveau (sub 3209). In hoofdstuk 34 (§ 341) wordt de stafjurist aangewezen als adviseur van de commandant en diens staf en als stafbehandelaar van alle aangelegenheden betreffende o.m. het humanitaire oorlogsrecht. Hij is tevens belast met het toezicht op een juiste toepassing van dat recht. Voorts is hij belast met het verstrekken van relevante gegevens aan de G1 voor diens inbreng in het besluitvormingsproces m.b.t. het humanitaire oorlogsrecht.

Het humanitaire oorlogsrecht wordt in VS 2-1390 als factor van invloed gerangschikt onder de „overige kenmerken” in de G2-bvt, doch ingebracht door de stafjurist of de G1 (sub 4120 j° sub 4123). Het humanitaire oorlogsrecht wordt verder nog genoemd in § 412 bij de „eigen toestand” (sub 4126), in hfdst. 42, § 420 (sub 4200) en § 422 (sub 4224, onder „Personele toestand”), in Bijl. 42-A (G1-beoordeling van de toestand) en in Bijl. IV-1 (overzicht van de beoordeling van de toestand als totaalproces).

Uit het voorgaande blijkt dat het oorlogsrecht in de commandovoeringshandleiding uitdrukkelijk aan de orde wordt gesteld, evenals de stafverantwoordelijkheid voor de inbreng ervan in het besluitvormingsproces. Daarmee is echter niet alles gezegd. De commandovoeringsprocedure zal immers de ten-uitvoerlegging van art. 82 Eerste Protocol mogelijk moeten maken. Het is in dit verband wenselijk de inhoud van art. 82 nader te bepalen. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met de achterliggende gedachten met betrekking tot art. 82 [2][3][4][5].

De inhoud van art. 82 zou als volgt nader kunnen

<sup>2</sup> Tijdens het schrijven van dit artikel was het nieuwe VS 2-1390 nog niet gepubliceerd. Van kracht was nog VR 2-1390. Schr. moest echter ervan uitgaan dat op het moment van publicatie van dit artikel VS 2-1390 inmiddels van kracht zou zijn. Het belangrijkste verschil tussen VR 2-1390 en VS 2-1390, voor zover hier van belang, is dat in VR 2-1390 anders dan in VS 2-1390 het oorlogsrecht niet wordt genoemd in de bvt-modellen/overzichten. (Met dank aan de Landmachtstaf voor het kunnen inzien van de tekst van het nieuwe voorschrift.)



worden omschreven. De oorlogsrechtadviseur behoort op te treden als de persoonlijke adviseur van de commandant, in alle aangelegenheden waarbij het oorlogsrecht is betrokken. Op dat terrein behoort de oorlogsrechtadviseur te participeren in het besluitvormingsproces en de commandant te ondersteunen bij de uitoefening van zijn bevelsbevoegdheid. Voorts zal hij waar nodig ondercommandanten en staven adviseren, toezicht houden op een juiste toepassing van het oorlogsrecht en zorgen voor een verantwoorde opleiding en instructie in het oorlogsrecht. Op de oorlogsrechtadviseur rust de verplichting gevraagd en ongevraagd nadrukkelijk alle geconstateerde schendingen van het oorlogsrecht onder de aandacht van zijn commandant te brengen.

Het is de bestaande inrichting van de commandovoeringsprocedure die bepaalt, welke invulling kan worden gegeven aan het voorschrift van art. 82. VS 2-1390 verdient dan ook in dit opzicht kritisch te worden bezien. De plaats van het oorlogsrecht in de besluitvorming lijkt op het eerste gezicht bevredigend geregeld. Een nadere bestudering van VS 2-1390 dwingt ons echter tot het plaatsen van enkele kanttekeningen. Deze zijn in het volgende uitgewerkt.

#### Aard en belang van de factor oorlogsrecht

Een eerste kanttekening betreft aard en belang van het oorlogsrecht als factor van invloed op de besluitvorming. VS 2-1390 zou de misvatting kunnen wekken dat het oorlogsrecht een factor van invloed is als alle andere, of zelfs aan andere (militaire) factoren van invloed ondergeschikt is. Althans, dat het oorlogsrecht in het beste geval op gelijke voet met andere invloedsfactoren moet concurreren. Een dergelijke misvatting kan in de hand worden gewerkt, wanneer men een onjuiste voorstelling heeft van plaats en functie van het recht. Zo'n onjuiste voorstelling bestaat, indien men meent dat in oorlogstijd aan het recht een andere plaats en functie toekomt dan in vredetijd. Zo komt men wel de misvatting tegen dat het recht in oorlogstijd op gelijke voet zou moeten concurreren met bv. militaire noodzaak. Of men ontmoet de ernstiger misvatting dat het recht zou zwijgen als de wapens spreken [6].

Waarop het echter aankomt — en dat is essentieel

— is, dat ook in oorlogstijd het optreden van de overheid — en daarmee militair optreden — is onderworpen aan rechtsregels. Dat dit in de eerste plaats regels van internationaal recht zijn, i.p.v. nationale rechtsregels, doet daaraan niet af. Ook al verschilt voor vredes- en oorlogstijd het meest relevante recht naar inhoud en herkomst, v.w.b. plaats en functie van het recht is er geen wezenlijk verschil.<sup>3</sup>

Enkele voorbeelden kunnen het voorgaande verduidelijken. Een commandant die bij een oefening in vredetijd met zijn bataljon van A naar B moet verplaatsen, staan uit strikt militair oogpunt in principe verscheidene mogelijkheden ter beschikking, maar slechts mogelijkheden in overeenstemming met de Nederlandse wegenverkeerswetgeving en (eventueel) andere wettelijke voorschriften komen in aanmerking. Indien de militair gunstigste route zou lopen via particulier terrein, via voor alle verkeer gesloten wegen, en door een voor alle gemotoriseerd verkeer verboden natuurreservaat, zou die route (behoudens een verkregen vergunning) niet kunnen worden gekozen (men zou zelfs vervolging door de officier van justitie riskeren). Dit is allemaal zo vanzelfsprekend, dat ik vermoed dat hier de werking van het Nederlandse recht als factor van invloed op de militaire besluitvorming niet eens als zodanig zal worden herkend. In oorlogstijd wordt de werking van het recht echter niet wezenlijk anders! De commandant die aanvalsdoelen selecteert voor zijn luchtmacht, mag de burgerbevolking van een bepaald dorp niet als aanvalsdoel kiezen, ook al zou hem dat militair voordeel opleveren. Het oorlogsrecht verbiedt hem dat.

Illustratief in dit verband is ook de houding van de geallieerden in de recente Golfcrisis. Het was opvallend hoezeer met name Amerikanen en Britten de zorgvuldigheid beklemtoonden die zij, met het doel de Irakese burgerbevolking zoveel mogelijk te sparen, bij de keuze van hun aanvalsdoelen in acht namen.

De gegeven voorbeelden kunnen verder dienen om de werking van het recht als invloedsfactor nog meer te verduidelijken. Het gaat daarbij om het relatieve gewicht van die werking. Die vertoont twee gradaties.

<sup>3</sup> Vergelijk het recht in de BRD. Ingevolge de Duitse grondwet dient militaire planning in overeenstemming te zijn met het recht, met name met het oorlogsrecht.

In de eerste plaats fungeert het recht als randvoorwaarde en toetssteen voor toelaatbaar handelen. In die zin is het recht als factor van invloed op de besluitvorming beslissend. Dat wordt in de hierboven gegeven voorbeelden gedemonstreerd.

Voorts kan het recht als invloedsfactor een rol spelen in meer beperkte zin. Zo kunnen twee oplossingen — bv. twee eigen mogelijke wijzen van optreden (emwo) — beide volgens het toepasselijke recht (bv. het oorlogsrecht) toelaatbaar zijn (voldoen aan de randvoorwaarde). Denkbaar is nu, dat bij de eerste emwo het risico dat het recht op een gegeven moment in de verdrukking komt groter is dan bij de tweede. Uit het oogpunt van het recht verdient dan de tweede emwo de voorkeur. In die situatie is de factor recht echter niet doorslaggevend. Hij neemt hier t.o.v. de andere invloedsfactoren geen bijzondere plaats in.

#### **De factor oorlogsrecht gerelateerd aan het bevelsniveau**

Een volgende kanttekening betreft de relatie tussen het bevelsniveau en het praktische belang van het oorlogsrecht voor de besluitvorming op dat niveau. Hier past een nuancering die men in VS 2-1390 niet aantreft. Als invloedsfactor speelt het oorlogsrecht in principe op elk niveau in de militaire organisatie een rol. Zowel de legerkorpscommandant als de tirailleur in de schuttersput hebben ermee te maken. De invloed op de besluitvorming is echter niet op elk niveau dezelfde. Er bestaan in dat opzicht niet onbelangrijke verschillen.

In het algemeen kan men stellen dat het praktische belang van het oorlogsrecht voor de besluitvorming toeneemt naarmate men hoger in de organisatie komt. Dit hangt samen met:

- aard en omvang van het optreden waarvoor men op de verschillende niveaus verantwoordelijk is;
- de relatieve verhouding tussen planning en uitvoering op de verschillende niveaus;
- de planningscapaciteit en de „planningsspeelruimte” waarover men beschikt.

Zo zal op legerkorps- en divisieniveau het oorlogsrecht in de besluitvorming een belangrijke rol spelen; op bataljons- en lager niveau veel minder of zelfs geheel niet. Het brigadeniveau lijkt hier een tussenpositie in te nemen. Dit laatste overigens

zou kunnen veranderen, indien in het licht van internationale ontwikkelingen (sommige) brigades een zelfstandiger rol zouden krijgen toebedeeld.

Op het lagere (uitvoerings)niveau mag men als regel ervan uitgaan dat de verstrekte opdracht reeds op een hoger niveau de oorlogsrechtelijke toets der kritiek heeft kunnen doorstaan. Op bataljonsniveau en lager speelt het oorlogsrecht voornamelijk een rol bij de uitvoering van (gevechts)acties. Een juiste toepassing van de regels van het oorlogsrecht hangt dan af van een juiste toepassing van vaste procedures en van een welhaast „drilmatig”, ja zelfs instinctief, correct handelen.

#### **Stafverantwoordelijkheden**

Een derde en laatste kanttekening betreft de regeling van de stafverantwoordelijkheden. Ik beperk mij daarbij tot het legerkorpsniveau en het divisieniveau.

Zoals reeds opgemerkt, is ingevolge VS 2-1390 de G1 de adviseur van de commandant en diens staf inzake het humanitaire oorlogsrecht. Wij hebben gezien dat het zijn taak is de relevante aspecten betreffende de toepassing van het humanitair oorlogsrecht in te brengen in het besluitvormingsproces. Daarbij wordt hij geadviseerd door de stafjurist. Hoe moeten wij ons dat in de praktijk voorstellen? Ik ga daarbij voorbij aan de wat minder duidelijk geformuleerde bevoegdhedenverdeling in VS 2-1390, waarbij zowel de G1 als de stafjurist optreden als adviseur oorlogsrecht van de commandant en zijn staf.

Anders dan VS 2-1390 suggereert is het oorlogsrecht niet alleen van belang voor het G1-functiegebied. Integendeel, veel regels van het oorlogsrecht zijn (soms uitsluitend) van belang voor andere functiegebieden. Zo zijn de regels die betrekking hebben op de keuze van middelen en methoden van oorlogvoering in het bijzonder van belang voor de G3. Naleving van zeer belangrijke maar ook problematische voorschriften als bv. van art. 52 Eerste Protocol (legitieme militaire aanvalsdoelen) en art. 57 Eerste Protocol (burgerij-sparend voorzorgsmaatregelen bij aanvallen) valt in eerste instantie geheel binnen de stafverantwoordelijkheid van de G3 [7]. Soms is er sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen twee of meer stafsecties. Ter illustratie van dit laatste enkele voorbeelden. Een aantal regels ter bescher-

ming van krijgsgevangenen is van belang voor G1, G2, G3 en G4 (zie bv. het Derde Verdrag, artt. 4, 7, 12, 13, 17, 18, 26, 30 en 42). Regels voor de behandeling van gevangen genomen vijandelijk militair-medisch personeel, zijn van belang voor G1, G2 en G4 (zie bv. het Derde Verdrag, art. 33). Regels ter bescherming van zieken en gewonden, van militair-medisch personeel, voertuigen en inrichtingen vallen binnen de verantwoordelijkheid van G1, G3 en G4 (zie bv. het Eerste Verdrag, artt. 12, 15, 19, 21 en 22; Eerste Protocol, art. 10).

Kortom, het oorlogsrecht speelt als factor van invloed niet alleen een rol in de G1-bvt, maar evenzeer in de G2-, de G4- en in het bijzonder in de G3-bvt.

In de praktijk is het natuurlijk ook niet de G1, die de voor de verschillende stafsecties relevante oorlogsrechtaspecten inbrengt in hun respectieve (deel)besluitvormingsprocessen. Dat zou onbegonnen werk zijn. Het betrokken sectiehoofd zal zich in voorkomend geval rechtstreeks tot de oorlogsrechtadviseur wenden. Deze geeft een militair-juridisch advies, voor welks inhoud alleen hij verantwoordelijk is. Of dat advies wordt opgevolgd is niet de algemene verantwoordelijkheid van de G1, maar de functionele verantwoordelijkheid van het betrokken sectiehoofd.

Tot zover hebben wij gesproken over de advisering van de verschillende stafsecties. In het verlengde daarvan ligt de vraag of het wel zo voor de hand ligt dat de G1 uiteindelijk verantwoordelijk is voor de inbreng van het oorlogsrecht in de gecoördineerde staf-bvt. Hier komt de eerste functie van het oorlogsrecht als factor van invloed weer om de hoek kijken. Het oorlogsrecht fungeert in de eindfase van het militaire-besluitvormingsproces als een toelaatbaarheidstoets voor de ontwikkelde emwo'n. Het is de G3 die de resultaten van de G1- t/m G4-(deel)beoordelingen van de toestand aaneensmeedt tot een gecoördineerde staf-bvt. Te meer daar een van de belangrijkste onderwerpen van het oorlogsrecht (keuze middelen en methoden) reeds op zijn functionele terrein ligt, lijkt veel ervoor te zeggen dan ook de G3 verantwoordelijk te stellen voor de laatste oorlogsrechtelijke controle (kunnen de ontwikkelde emwo'n door de oorlogsrechtelijke „beugel”, kan de opdracht op een rechtmatige manier worden uitge-

voerd?). Daarbij wordt hij geadviseerd door de oorlogsrechtadviseur.

Deze functionele koppeling tussen de G3 en de oorlogsrechtadviseur is ook in het buitenland niet onbekend. Zo vindt men de koppeling terug in het militaire besluitvormingsproces van de landstrijdkrachten van bv. de VS, Groot-Brittannië, de BRD en Zwitserland [3][5].

Praktijksituaties bevestigen de wenselijkheid van die koppeling. Ter illustratie moge het volgende praktijkgeval dienen. Het deed zich voor in 1988 ergens in Duitsland tijdens een oefening (CPX) van één der divisies van het 1e Legerkorps. Na afloop van een bevelsuitgifte aan de ondercommandanten werd, zoals gebruikelijk, door de divisiecommandant gelegenheid gegeven tot het stellen van vragen. De commandant van een onderbevel gestelde Duitse brigade vroeg of men zich had gerealiseerd dat de in zijn sector gelegen stad A. door de Duitse regering tot „niet-verdedigde stad” was verklaard (dit gegeven was ook relevant in het kader van het oefenscenario). Zoals bleek had men zich dit niet gerealiseerd, mede omdat daarvoor de informatie had ontbroken. De divisiecommandant en zijn staf werden nu met een aanzienlijk probleem geconfronteerd. De vrij grote stad A. lag in het zwaartepunt van de divisieverdediging en zou in een soort hindernissenbolwerk worden veranderd. Het is hier niet de plaats op de tactische merites van het verhaal in te gaan. Waarom het hier gaat is dat de gekozen emwo niet ongewijzigd kon worden uitgevoerd zonder in strijd te raken met het oorlogsrecht (Eerste Protocol art. 59). Evenzeer is hier van belang dat de aanvullende besluitvorming, n.a.v. de nieuwe informatie, zich in eerste instantie uitsluitend afspeelde tussen de divisiecommandant, de chef van de staf, de G3, de ijlings opgetrommelde stafjurist en de Duitse brigadecommandant. De stafjurist, in zijn hoedanigheid van oorlogsrechtadviseur, gaf daarbij alsnog aan, wat in het licht van de gekozen emwo oorlogsrechtelijk wel en niet kon. De divisiecommandant zag daarbij vanzelfsprekend de inbreng van G1, G2 en G4 niet over het hoofd, maar de wijziging van de gekozen emwo, zodat deze bestaanbaar was met het oorlogsrecht, was een gezamenlijke inspanning van de G3 en de oorlogsrechtadviseur.

Het voorgaande moge duidelijk hebben gemaakt dat de toedeling van stafverantwoordelijkheden en bevoegdheden terzake van het oorlogsrecht in VS 2-1390 discutabel is. De koppeling tussen de G1 en de oorlogsrechtadviseur berust m.i. op een onjuist uitgangspunt. Dat uitgangspunt is de traditionele functionele relatie tussen de G1 en de sectie Juridische Zaken. Deze relatie rust in hoofdzaak op beider functionele betrokkenheid bij, en verantwoordelijkheid voor, de handhaving van de krijgstuicht en de toepassing van het militaire bestuursrecht. Gelet op de functionele betrokkenheid van alle stafsecties bij de toepassing van het oorlogsrecht en de positie van de oorlogsrechtadviseur daarbij, zoals in het voorgaande geschetst, kan de relatie G1-JZ inhoudelijk niet als overtuigend argument dienen voor een koppeling G1-oorlogsrechtadviseur.

Niet slechts de G1 maar alle G-hoofden zijn op hun functionele gebied verantwoordelijk voor een juiste toepassing van de regels van het oorlogsrecht en de oorlogsrechtadviseur adviseert hen daarbij. Stafverantwoordelijk voor de oorlogsrechtelijke-toelaatbaarheidstoets van de ontwikkelde emwo'n dient niet de G1 maar de G3 te zijn. Daarbij wordt de G3 geadviseerd door de oorlogsrechtadviseur. Een koppeling met G3 lijkt dan ook meer voor de hand te liggen dan met G1. Genoemde consequenties worden in VS 2-1390 niet aan de regeling van de stafverantwoordelijkheden verbonden. Dat brengt het risico mee dat sectiehoofden hun verantwoordelijkheid op dit terrein over het hoofd zien. Zij zouden immers in de veronderstelling kunnen verkeren dat het oorlogsrecht slechts een aangelegenheid is van de G1 en JZ.

Aandacht verdient tot slot de fysieke scheiding die in VS 2-1390 tot stand wordt gebracht (resp. bevestigd) tussen de sectie Juridische Zaken in het administratieve centrum van het Legerkorps en de stafofficier humanitair oorlogsrecht (de oorlogsrechtadviseur) in de commandopost (zie sub 3613). Dat is een stap in de goede richting. Daarmee is evenwel nog maar ten dele de duidelijkheid verschaffende en praktijkbevestigende weg bewandeld van een verantwoorde toepassing van het oorlogsrecht in het belang van een rechtmatige uitvoering van de opdracht.

### 3. De commandant en de oorlogsrechtadviseur

In de vorige paragraaf zijn de positie en de rol van de oorlogsrechtadviseur aan de orde gekomen in het kader van de staf-bvt. In deze paragraaf zullen wij aandacht besteden aan zijn positie als adviseur van de commandant persoonlijk.

Daartoe is het noodzakelijk stil te staan bij de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van de commandant voor de naleving van de regels van het oorlogsrecht. Wij hebben gezien dat het oorlogsrecht te omvangrijk en te gecompliceerd is geworden om nog van elke commandant te kunnen eisen dat hij alle regels kent. Toch is het de commandant — en niemand anders — die, reeds op grond van de artt. 86 en 87 van het Eerste Protocol, in de eerste plaats verantwoordelijk is voor een juiste toepassing van het oorlogsrecht bij zijn eenheid. Maar dat niet alleen. Op grond van het internationale recht is de commandant niet slechts strafrechtelijk aansprakelijk voor zijn eigen daden, maar ook voor oorlogsmisdrijven gepleegd door zijn ondergeschikten. Een aansprakelijkheid die voor Nederland is uitgewerkt in de Wet oorlogsstrafrecht (van 10 juli 1952, Stb 408; artt. 8 en 9).<sup>4</sup> Voorts is de internationale aansprakelijkheid van de Nederlandse Staat in het geding. Verkeerde beslissingen en onjuist handelen kunnen dan ook verstrekkende gevolgen hebben voor de commandant persoonlijk.

Het zijn echter niet alleen de mogelijke gevolgen (waaronder sancties) die hier van belang zijn. Er is ook een morele dimensie. De gewetensvolle naleving van de regels van het oorlogsrecht op zichzelf (onafhankelijk van enigerlei sanctie) vertegenwoordigt een fundamentele waarde. Het is een kwestie van morele „standing”.

Het voorgaande brengt mee dat het niet meer dan billijk is dat commandanten gevraagd en ongevraagd op de steun van de oorlogsrechtadviseur moeten kunnen rekenen. Dat bepaalt in belangrijke mate de positie van de oorlogsrechtadviseur t.o.v. de commandant persoonlijk. Zoals hierna nog aan de orde zal komen, kan daarbij nog een beperkt onderscheid worden gemaakt tussen de positie in resp. het kader van de besluitvorming en het kader van de bevelvoering.

De oorlogsrechtadviseur is een speciale stafoffi-

<sup>4</sup> Opgenomen in MP 11-50.

cier. Mede gelet op het voorgaande is zijn positie echter niet helemaal dezelfde als die van andere speciale stafofficieren. Daarvoor zijn enkele redenen.

Een eerste reden ligt in de aard van de materiedeskundigheid. De meeste speciale stafofficieren zijn gespecialiseerd in een deelgebied van het totale specifieke militaire vakgebied. De commandant mag worden geacht op dat terrein qualitate qua over een algemene deskundigheid te beschikken. Anders is dat op het (militair-)juridische vakgebied en bv. het (militair-)medische vakgebied. Daar zijn slechts de stafjurist resp. de stafarts deskundig. De commandant (q.q.) beschikt daar zelfs niet over een minimale deskundigheid. Op militair-juridisch terrein is slechts de stafjurist tot gezaghebbend oordelen bevoegd. Dat heeft enkele praktische consequenties. Zo mag de commandant het genie-tactische advies van zijn genieofficier geheel of gedeeltelijk naast zich neerleggen, hij mag het zelfs inhoudelijk wijzigen. Of dat laatste verstandig is, laat ik in het midden. Formeel is er geen beletsel. De commandant mag ook het militair-juridische advies van zijn stafjurist geheel of gedeeltelijk naast zich neerleggen. Hij mag het echter niet inhoudelijk wijzigen (evenmin als hij het militair-medische advies van zijn stafarts inhoudelijk zou mogen wijzigen). Hij zou daarmee buiten zijn bevoegdheden gaan. Wanneer een commandant twijfelt aan de inhoudelijke juistheid van het juridische advies, dient hij een andere, hoger geplaatste stafjurist (bv. van het naasthogere niveau) om een „second opinion” te vragen.<sup>5</sup>

Een tweede reden ligt in de eerder besproken aansprakelijkheidskwestie. De commandant die adviezen van zijn speciale stafofficieren in de wind slaat kan, wanneer dat te vaak met negatieve gevolgen gepaard gaat, eventueel van zijn functie worden ontheven. Hij is echter niet zonder meer strafrechtelijk aansprakelijk voor die gevolgen. Maar de commandant die, door het advies van zijn oorlogsrechtadviseur te negeren, een oorlogsmisdrijf begaat of het plegen daarvan door ondergeschikten toelaat, is, zoals wij hebben gezien, daarvoor persoonlijk strafrechtelijk aansprakelijk.

<sup>5</sup> Mocht dit onderscheid gekunsteld overkomen dan herinner ik eraan, dat het nog niet lang geleden voorkwam dat sommige commandanten eigenmachtig mutaties van de militaire arts wijzigden, onder het motto: een mutatie is niet meer dan een advies aan de commandant. Een helder begrip van te onderscheiden zaken kan „uitglijden” voorkomen.

Een derde reden ligt in de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de oorlogsrechtadviseur. Hoewel hierover bij de rechtsgeleerde deskundigen nog geen eenstemmigheid bestaat, mag niet worden uitgesloten dat de oorlogsrechtadviseur achteraf strafrechtelijk aansprakelijk zal worden gehouden voor de door hem gegeven of juist níet gegeven adviezen.

In het licht van de genoemde redenen is het zeer gewenst dat in voorkomend geval de oorlogsrechtadviseur ook ongevraagd zijn advies rechtstreeks onder de aandacht van de commandant kan brengen. De genoemde redenen behoren een extra aansporing te zijn, geen drempels voor de oorlogsrechtadviseur op te werpen en hem ongehinderd toegang tot de commandant te verlenen.

Het ware te overwegen de oorlogsrechtadviseur een zelfstandige positie te verschaffen waarin hij alleen verantwoording is verschuldigd aan zijn commandant (en v.w.b. zijn deelneming aan het stafbesluitvormingsproces tevens aan de chef van de staf). De positie van de stafjurist-verwijzingsofficier t.o.v. de commanderende generaal onder het oude militaire strafprocesrecht kan hier als voorbeeld dienen. Verplichtte onder dat recht de nationale wet (Rechtspleging voor Land- en Luchtmacht) tot een dergelijke constructie, v.w.b. de positie van de oorlogsrechtadviseur zou men zich kunnen beroepen op het internationale recht. Functioneel, v.w.b. de inhoudelijke kant van zijn adviezen, is de oorlogsrechtadviseur verantwoording verschuldigd aan het betrokken hoofd van de sectie Juridische Zaken waartoe hij behoort (laatstgenoemde aan het hoofd Juridische Zaken van het naasthogere niveau).

Het voorgaande sluit vanzelfsprekend niet uit, dat de oorlogsrechtadviseur in eerste instantie een gewone rol als speciale stafofficier zal vervullen in het commandovoeringsproces. Daarbij kan nog een nuance worden aangebracht tussen zijn rol in de fase van besluitvorming voor een komende operatie en zijn rol in de fase van bevelvoering tijdens een „lopende” operatie. In het kader van de besluitvorming kunnen de adviezen van de oorlogsrechtadviseur als regel worden ingebracht door tussenkomst van het verantwoordelijke hoofd van de betrokken G-sectie (e.e.a. zoals hiervoor al beschreven in § 2). Buiten het geval van een door de commandant gevraagd recht-

streeks advies, is er voor rechtstreekse advisering van de commandant alleen reden indien een G-sectie de adviezen van de oorlogsrechtadviseur geheel of gedeeltelijk heeft genegeerd, of dat een bepaald probleem bijzondere aandacht van de commandant persoonlijk verdient. De oorlogsrechtadviseur moet dan, ook tijdens de besluitvormingsfase, ongehinderd toegang tot de commandant kunnen verkrijgen. Tijdens de bevelvoeringsfase zal de oorlogsrechtadviseur, mede gelet op de factor tijddruk, als regel rechtstreeks de commandant moeten kunnen adviseren. Ongeacht het graduele verschil op dit punt tussen de besluitvormings- en de bevelvoeringsfase dienen werk- en verblijfslokatie van de oorlogsrechtadviseur in de commandopost een functioneren in vorrenbedoelde zin mogelijk te maken.

#### 4. Niveau van indeling

Op welk bevelsniveau dienen commandanten over een oorlogsrechtadviseur te beschikken? Met andere woorden: wat is een passend niveau in de zin van art. 82 Eerste Protocol? Bij het beantwoorden van die vraag kunnen wij aansluiten bij hetgeen daarover is opgemerkt in § 2. Wij hebben daar de factor oorlogsrecht gerelateerd aan het organisatieniveau. Daarbij hebben wij aangegeven waarom het praktische belang van het oorlogsrecht voor de besluitvorming toeneemt naarmate men hoger in de organisatie komt. Wij hebben vastgesteld dat het oorlogsrecht in het kader van de besluitvorming een belangrijke rol speelt op het niveau van de divisie en hoger, doch vrijwel niet op het niveau van het bataljon en lager. Het brigade-niveau neemt min of meer een tussenpositie in. Aangezien in het algemeen ook de moeilijkheidsgraad van de problemen en hun tijd vergende bewerkelijkheid van laag naar hoog toenemen, is met het voorgaande voor het legerkorps de wenselijke indeling eigenlijk al aangegeven. Bij het legerkorps dienen in elk geval in de staf van het legerkorps en in de staf van een divisie oorlogsrechtadviseurs aanwezig te zijn. Hier moeten evenwel enkele aanvullende opmerkingen worden gemaakt.

- Een eerste opmerking betreft het brigadeniveau. Hoewel in het algemeen indeling van een oorlogsrechtadviseur bij de brigade niet nodig lijkt

moet, afhankelijk van de opdracht, daartoe in voorkomend geval wel tijdelijk kunnen worden overgegaan. In principe zal die oorlogsrechtadviseur afkomstig moeten zijn van het naasthogere niveau. Een uitzondering moet worden gemaakt voor een eventueel op te richten luchtmobiele brigade. Gelet op de taakstelling in internationaal verband, is het wenselijk dat bij een dergelijke brigade „van huis uit” een oorlogsrechtadviseur wordt ingedeeld.

- Een tweede aanvullende opmerking betreft het gegeven dat niet alle regels van het oorlogsrecht in gelijke mate relevant zijn voor alle bevelsniveaus (ongelijke relevantie zoals besproken in § 1). Behalve een koppeling van de relevantie van oorlogsrechtregels aan de indeling in bevelsniveau, is tot op zekere hoogte ook nog een relatie te leggen tussen die regels en de militaire gebiedsindeling. De commandant van het legerkorpsachtergebied heeft met andere oorlogsrechtproblemen te maken dan de commandant van een beveiligende strijdmacht voorin. De vraag kan dan ook worden opgeworpen of een commandant achtergebied (of bv. de commandant van de legerkorpsstroepen) over een oorlogsrechtadviseur dient te beschikken. Hier lijkt tenminste een constructie wenselijk als in het algemeen voor de brigade is aanbevolen.

- Een derde en laatste opmerking betreft de huidige toestand bij het legerkorps en de mogelijkheden de aanbevolen situatie te realiseren. In de huidige situatie beschikt slechts het legerkorpsniveau in oorlogstijd over oorlogsrechtadviseurs. De divisiestaven beschikken organiek niet over een oorlogsrechtadviseur. De stafjuristen van de sectie JZ van het legerkorps die in vreedstijd bij de twee parate divisiestaven (boven de organieke sterkte) zijn tewerkgesteld, keren op een gegeven mobilisatietelegram terug naar de sectie JZ van het legerkorps. De capaciteit van de sectie JZ van het legerkorps in oorlogstijd is niet toereikend om andere bevelsniveaus (anders dan incidenteel bij wijze van uitzondering en tijdelijk) van oorlogsrechtadviseurs te voorzien. Deze situatie vraagt om verbetering.

Mede gelet op toekomstige taken en organisatie van het legerkorps (waarin zelfstandiger divisies en een luchtmobiele brigade) moet m.i. ter verbetering van de situatie het volgende worden over-

wogen. In de oorlogsorganisatie van de divisiestaf wordt een kleine sectie JZ opgenomen, bestaande uit twee à drie officieren van de militair juridische dienst (één beroepsofficier en één à twee reserve-officieren) en enig (minimaal noodzakelijk) toegevoegd personeel. Daarmee beschikt de divisie dan tevens over een bescheiden mogelijkheid incidenteel tijdelijk een brigade met een oorlogsrechtadviseur te steunen. In de organisatie van de staf van de luchtmobiele brigade wordt organiek een stafjurist opgenomen. De sectie JZ van het legerkorps moet in staat zijn bij gebleken behoefte incidenteel en tijdelijk een andere directe ondercommandant van de legerkorpscommandant met een oorlogsrechtadviseur te steunen.

## 5. Slotopmerkingen

### Aanbevelingen

De voorgaande beschouwing brengt mij tot twee aanbevelingen. In de eerste plaats dient VS 2-1390 te worden aangepast. Aan het oorlogsrecht komt in de commandovoeringsprocedure een belangrijker plaats toe dan door het voorschrift wordt toegekend. Ook de regeling van de stafverantwoordelijkheden op dit gebied komt voor verbetering in aanmerking. In de tweede plaats dient de organieke indeling van oorlogsrechtadviseurs te worden verbeterd.

De organisatie dient daartoe te worden aangepast. Als passend niveau (in de zin van art. 82 Eerste Protocol) moeten binnen het legerkorps worden aangemerkt: het legerkorpsniveau, het divisieniveau en de luchtmobiele brigade.

## Oorlogsrecht en tuchtrecht

Een laatste opmerking betreft de relevantie van het tuchtrecht voor het oorlogsrecht. De naleving van de regels van het oorlogsrecht wordt immers onmiskenbaar bevorderd door een goede discipline en een doelmatige tuchthandhaving. Hier is de waarschuwing van De Mulinen op zijn plaats wanneer hij zegt:

*As he (de commandant, RME) is responsible for acts committed by his subordinates, he must be capable of imposing his will, if necessary by taking disciplinary measures. This forms a part of the requirements of order and discipline. With this end in view, he must not be bound by a complicated legal system, calling immediately for charges to be brought before a court or containing numerous possibilities of appeal. Such a system would undermine his authority, impair order within his unit, waste time and delay disciplinary sanctions which would no longer have their full effect and consequently could run contrary to the aims of the Geneva and Hague Conventions. [1]*

De nieuwe Wet militair tuchtrecht (in werking getreden op 1 januari 1991) bevat een aantal voor commandanten bewerkelijke (en werklast vermeerderende) procedures, een ver doorgevoerde rechtsbescherming en een betrekkelijk licht sanctiepakket. De wet is onverkort van toepassing in oorlogstijd. In het licht van een juiste toepassing van het oorlogsrecht, kan men bij dat laatste een vraagteken plaatsen. Bij de langdurige voorbereiding van de Wet militair tuchtrecht is weliswaar de toepassing van de wet in oorlogstijd aan de orde gekomen, maar heeft de wetgever die wet niet in oorlogsrechtelijk perspectief gezien (althans, daarvan is niet gebleken). Het ware te wensen, dat dit bij de twee jaar durende evaluatie van de nieuwe wet alsnog gebeurt.

### Literatuur

1. F. de Mulinen — *The law of war and the armed forces*. Henri Dunant Inst., Genève (1989).
2. M. Bothe, K. J. Partsch en W. A. Solf — *New rules for victims of armed conflicts*. Nijhoff, Den Haag/Boston/Londen (1982).
3. E. Winter — *Military Law Rev.* 128(1990)1.
4. E. L. Gonsalves — *Militair Rechtelijk Tijdschr.* 70(1977)448, 573; 71(1978)1.
5. *Rev. de Droit Militaire et de Droit de la Guerre* 28 (1989)(1/2).
6. F. Kalshoven — *Zwijgt het recht als de wapens spreken?* SDU, Den Haag (1985).

7. W. van den Berg — Heiligt het militaire doel de middelen? *Mil. Spect.* 154(1985)(10)465.

### VOORTS:

- F. de Mulinen — *Handbook of the law of war for armed forces*. Genève (1987).
- H. McCoubrey — *International humanitarian law*. Aldershot (1990).
- F. Thomas and B. Cuvelier — *Inleiding tot het humanitair recht*. Antwerpen/Arnhem (1989).
- E. L. Gonsalves — Recente ontwikkelingen in het humanitaire oorlogsrecht. *Mil. Spect.* 148(1979)(2)61.
- Rev. de Droit Militaire et de Droit de la Guerre* 27 (1988)(3/4).

J. C. A. C. de Vogel

brigade-generaal der infanterie b.d.

## Joegoslavië

In zijn boek *The third world war* geeft gen Sir John Hackett een boeiende beschrijving van het ontstaan van een eventuele derde wereldoorlog, dat ongeveer als volgt verloopt:

- na een reeks van interne strubbelingen dreigt de federatieve staat Joegoslavië uiteen te vallen;
- het Joegoslavische leger wordt zelfs ingezet om onlusten in Slovenië te onderdrukken;
- dat leidt niet tot het gewenste resultaat en communistische „hardliners” vragen de Sovjet-Unie om militaire bijstand;
- het merendeel van de Joegoslavische bevolking is het daarmee oneens en verzet zich gewapenderhand tegen die inmenging;
- als reactie hierop komen de VS het bedreigde Joegoslavische volk te hulp, een militaire confrontatie tussen Amerikaanse en Russische troepen volgt en de derde wereldoorlog is een feit.

Fictie uiteraard, maar toen het boek in het begin van de jaren '80 werd gepubliceerd, niet zonder realiteitswaarde. Vanzelfsprekend heeft Hackett de huidige ontspanning tussen Oost en West niet kunnen voorzien, maar het eerste deel van dat scenario zou vandaag geschreven kunnen zijn. Joegoslavië staat immers op het punt uiteen te vallen, het leger is — weliswaar op bescheiden schaal — reeds ingezet en een burgeroorlog valt niet uit te sluiten.

Het definitief uiteenvallen van de Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië (de officiële naam) is naar mijn mening slechts een kwestie van tijd. Slovenië en Kroatië hebben immers reeds besloten hun eigen weg te gaan; andere republieken aarzelen nog. De vraag die rest is in welke verschijningsvorm dat nieuwe Joegoslavië verder zal gaan. Met een publikatie in een maandblad als de Militaire Spectator is inspelen op de actualiteit erg moeilijk, zo niet onmogelijk. Derhalve is gekozen voor een andere opzet. In dit artikel zal worden in-

*Als wij nog eens een oorlog in Europa krijgen wordt die veroorzaakt door de ene of andere stomiteit op de Balkan.*  
[vrij naar BISMARCK]

gegaan op de oorzaken en achtergronden van de kennelijke instabiliteit van Joegoslavië. Daartoe komen achtereenvolgens aan de orde: de historische context, de staatkundige structuur, de nationaliteitsproblematiek, de sociaal-economische situatie en de bindende elementen. Deze indeling suggereert dat wij zouden hebben te maken met een aantal strikt gescheiden deelgebieden. Dat is niet het geval, integendeel, er is zelfs sprake van een grote onderlinge verwevenheid. Ter wille van de overzichtelijkheid is echter voor deze indeling gekozen.

Om te beginnen een korte „terreinoriëntatie” (zie ook de afb.). Geografisch gezien kan het land globaal in drie gebieden worden verdeeld:

- het *kustgebied*, een smalle strook langs de Adriatische zee, met een subtropisch klimaat. Dit



Joegoslavië's oppervlakte is 226 km<sup>2</sup> (ruim 6,5 × Nederland); de grootste afstand noord-zuid bedraagt ca. 1200 km en oost-west ca. 500 km. De bevolking telt ruim 23,5 miljoen zielen



is het Joegoslavië dat de meeste toeristen kennen; — Het *bergachtige gebied*, direct ten oosten van het kustgebied en in het noorden (aan de grens met Oostenrijk) met een alpine klimaat. Hier zijn in 1984 de Olympische winterspelen gehouden; — de *vruchtbare laagvlakte*, in het oosten van het land, in het stroomgebied van twee grote rivieren, de Donau en de Sava, met een mild landklimaat.

### Historische context

In Europa is waarschijnlijk geen gebied te vinden met zo'n complexe en boeiende historie als de Balkan, van oudsher gelegen op de breuklijn van twee grote culturen, het christendom en de islam. Het is dan ook heel verleidelijk diep in die historie te duiken, maar ik zal mij beperken tot de aspecten die van onmiddellijke invloed zijn op het onderwerp, voor de overzichtelijkheid ingedeeld in de perioden vóór, tijdens en ná de Tweede Wereldoorlog.

### De periode voor de Tweede Wereldoorlog

Al sinds het midden van de 15e eeuw was het zuidelijke deel (Servië, Bosnië en Macedonië) van het huidige Joegoslavië bezet door het Ottomaanse rijk; de rest (o.m. Kroatië en Slovenië) was door de Habsburgers ingelijfd. Dat bleef zo tot 1879, toen de Turken door de Russen werden verslagen en er ruimte ontstond voor (weer) een koninkrijk Servië. Eeuwenlange twisten, oorlogen en bezettingen hadden echter hun sporen op de Balkan nagelaten. Een belangrijk deel van de bevolking was na de Turkse overheersing mohammedaans geworden; andere volken waren gedeeltelijk verstrooid en verspreid door het hele gebied. De gevolgen daarvan zijn thans nog zichtbaar en mede oorzaak van de huidige problemen.

Zo vinden wij bv. etnische Hongaren in het Joegoslavische Vojvodina, etnische Albanezen in het Joegoslavische Kosovo, en een Servische minderheid in Kroatië in de omgeving van Knin. Mede daardoor was de Balkan ook toen al een onrustig deel van Europa, met veel onderlinge rivaliteit, nationalistische sentimenten en territoriale ambities. En, zoals Bismarck al had voorspeld, op 28 juni 1914 ontstond op de Balkan de Eerste Wereldoorlog. Tot zover 5 eeuwen geschiedenis in een notedop.

Het Joegoslavië zoals wij dat nu kennen is in feite na de Eerste Wereldoorlog ontstaan. De Oostenrijks-Hongaarse dubbelmonarchie was verslagen en het grote rijk moest worden „versplinterd” om verder onheil in de toekomst te voorkomen.

Na de vrede van Versailles werd het Koninkrijk der Serven, Kroaten en Slovenen opgericht. Een zeer kunstmatig koninkrijk, met veel ingebakken „oud zeer”. Al vrij snel ontstonden er separatistische bewegingen (met name in Kroatië) waarbij men zich afzette tegen de „Groot-Servische” aspiraties. Om nationalistische gevoeligheden te sparen werd in 1929 de naam van het koninkrijk officieel veranderd in Joegoslavië (Zuid-Slavië). In 1939 kreeg Kroatië een ruime mate van autonomie binnen het koninkrijk, maar ook dat was voor de extreem-rechtse Oestasji-beweging nog onvoldoende; zij streefde naar een onafhankelijke staat en hoopte daarbij op steun van Nazi-Duitsland en de Italianen.

Op 21 maart 1941 sloot de regering — onder diplomatieke druk van Duitsland en Italië — een soort neutraliteitsverdrag met de zg. As-mogendheden. Twee dagen later echter bracht een volksopstand, gesteund door delen van het leger en de politie, de regering ten val. Het pact werd herroepen en prins Paul werd tot regent benoemd. Hitler was uiteraard razend en de afloop liet zich raden: op 6 april vielen de Duitsers Joegoslavië binnen, Belgrado werd door de Duitse luchtmacht zwaar getroffen. Reeds op 17 april capituleerden de Joegoslavische strijdkrachten en de regering vluchtte naar Londen.

### De Tweede Wereldoorlog

Na de capitulatie werd Joegoslavië globaal als volgt opgedeeld:

- Italië bezette de kust en maakte van de Adriatische zee weer een Italiaanse binnenzee;
- in het kader van de groot-Macedonische gedachte bezette Bulgarije het zuidelijke deel van Servië en Macedonië;
- Duitsland bezette Slovenië en het resterende deel van Servië;
- Kroatië werd een min of meer onafhankelijke Duitse vazalstaat onder leiding van de (later zo berucht geworden) Oestasji-dictator Ante Pavelic; ongewenste groeperingen zoals Joden, communis-

ten en zigeuners werden vervolgd en opgesloten in concentratiekampen, en tevens werd van de gelegenheid gebruik gemaakt om met de in Kroatië woonachtige Serviërs af te rekenen.

Onmiddellijk na de capitulatie vormde de Joegoslavische minister van defensie, kol Mihailovic, uit restanten van de strijdkrachten gewapende verzetsgroepen. Deze noemden zich al snel Tsjetniks, een erenaam afkomstig van het vroegere Servische verzet tegen de Turken. Hun doel was — na afloop van de oorlog — de monarchie te herstellen.

Pas op 12 juli 1941, na de inval in de Sovjet-Unie, riep het Centrale Comité van de communistische partij het Joegoslavische volk op, onder leiding van Tito in opstand te komen. Het doel was — na de oorlog — een nieuwe, op communistische leest geschoeide staat te stichten.

Al spoedig ontstond een felle vijandschap tussen de Tsjetniks en de communistische partizanen van Tito; in feite was er sprake van een reguliere burgeroorlog. Veel Tsjetniks gingen langzamerhand met de Italianen collaboreren en naarmate de oorlog vorderde kreeg Tito steeds meer vertrouwen en steun van de geallieerden. De communistische partizanen groeiden in omvang en organisatie en slaagden erin grote Duitse eenheden te binden. Toen zij dan ook in oktober 1944 Belgrado binnentrokken, betekende dat de bekroning van een nagenoeg geheel op eigen kracht bevochten bevrijding.

### De naoorlogse periode

Na de verkiezingen in 1945, waarbij slechts op een partij kon worden gestemd, lag de weg open voor een nieuwe grondwet, die in 1946 werd aangenomen. Het koningschap werd afgeschaft en Joegoslavië werd een federatieve volksrepubliek. Na de oorlog werd ook hardhandig en zonder vorm van proces afgerekend met de „verraders”, zoals Tsjetniks, Oestasji's, monarchisten e.d. De laatste tijd duiken in de westerse (en Joegoslavische) pers weer berichten op over massagraven, waar tienduizenden aldus vermoorde Oestasji-aanhangers en andere collaborateurs zouden zijn begraven. Velen zagen echter kans naar het buitenland te vluchten (o.a. naar Canada en Australië). Zij vormen daar nog steeds vrij grote en hechte minder-

heidsgroeperingen die niet slechts ter plaatse, maar ook „ondergronds” in Joegoslavië, nog steeds fanatiek ijveren voor hun oude idealen.

In 1948 werd formeel met Moskou (in feite met de Kominform) gebroken en werd de partij (weer hardhandig) gezuiverd van stalinisten. De verrichtingen van Moskou werden sindsdien steeds met enige achterdocht bekeken. In 1955 aanvaardde Chroesjtsjov weliswaar formeel de „eigen weg naar het socialisme” van Joegoslavië, maar na de inval in Tsjechoslowakije (1968) nam het wantrouwen t.o.v. de Sovjet-Unie weer toe.

Nog in 1971 waren er in Kroatië omvangrijke nationalistische demonstraties die bijna op een burgeroorlog uitliepen. Het leger werd ingezet en in december werd de gehele Kroatische partijtop door Tito (eveneens Kroaat) afgezet. Een nieuwe golf van zuiveringen en arrestaties in heel Joegoslavië volgde.

Tot zover in het kort de historische context van de huidige problemen in Joegoslavië. Samengevat: een kunstmatig bijeengebracht land, met:

- volledig verschillende historische achtergronden;
- daardoor ook nu nog grote interne tegenstellingen;
- buurlanden, zoals Bulgarije, met territoriale ambities;
- vrij omvangrijke groepen potentiële onruststokers in het buitenland, die vertakkingen hebben naar Joegoslavië zelf;
- in eigen land een groep op revanche beluste, eertijds weggezuiverde, communisten.

---

### Staatkundige structuur

---

Joegoslavië is thans (nog) een federatie (hoofdstad Belgrado) van zes republieken en twee autonome provincies, met elk een eigen parlement, regering, staatshoofd en tot voor kort één politieke partij (zie tabel 1). De grondslag voor die structuur werd reeds in 1943 door Tito c.s. gelegd in het Bosnische stadje Jajce. Daar werd tijdens een later beroemd geworden bijeenkomst in principe besloten dat Joegoslavië na de oorlog zou worden bestuurd volgens een federatief beginsel, met een volledige gelijkgerechtigdheid (en derhalve een grote mate van zelfbestuur) van de „volken van

Servië, Kroatië, Slovenië, Macedonië, Montenegro en Bosnië-Herzegovina". Dit dubieuze uitgangspunt leidde bijna vanzelfsprekend tot het ontstaan van de zes huidige republieken. Dubieus omdat men zich kan afvragen of er wel „een volk van Bosnië en Herzegovina" bestaat, ook dubieus omdat de grenzen tussen de republieken in sommige gevallen nauwelijks zijn te trekken. Zowel Kroatië als Servië kijken thans begerig naar Bosnië-Herzegovina en lijken beide te gaan claimen dat dit gebied in feite deel uitmaakt van hun republiek. Ondanks dit uitgangspunt van de gelijkgerechtigdheid heeft Tito — als Kroaat misschien wel instinctief — altijd in Servische aspiraties de grootste bedreiging voor de eenheid gezien en derhalve naar mogelijkheden gezocht om Servië's macht in te dammen. Dat is dan ook de verklaring voor die merkwaardige constructie, waarbij Kosovo en Vojvodina, binnen de republiek Servië, tot autonome provincies zijn gemaakt.

De gekozen constructie leidde aan het eind van de jaren '60/begin jaren '70 al snel tot „middelpuntvliedende" tendensen. Het voorlopige hoogtepunt daarvan vormden de reeds genoemde nationalistisch getinte ongeregeldeheden in Kroatië in 1971. Om aan dat proces een halt toe te roepen werd in 1974 een belangrijke grondwetswijziging tot stand gebracht waarbij o.m. de invloed van de partij op de samenstelling van het bestuur op alle niveaus

belangrijk werd versterkt. Het „democratisch centralisme" werd ook in Joegoslavië tot leidend beginsel verheven.

Zo is in Joegoslavië dat merkwaardige, bijna onbegrijpelijke, staatsbestel gegroeid met zes republieken en twee autonome provincies, met sterke deelregeringen die vèrgaande bevoegdheden hebben. Met een federaal parlement, bestaande uit twee kamers, die beide door de parlementen van de republieken en autonome provincies worden gekozen (waarbij steeds moet worden bedacht dat die beide autonome provincies gelijktijdig ook weer deel uitmaken van de republiek Servië). Met acht republieken/provincies die alle beschikken over een vetorecht. Met een systeem waarbij federale wetten niet zonder meer in alle republieken van toepassing zijn. Met een, na Tito's dood, negen man sterk collectief leiderschap, het presidium, met daarin een vertegenwoordiger van elke republiek/provincie en de secretaris-generaal van de communistische partij. Met een voorzitter van het presidium die jaarlijks wisselt en als protocolair staatshoofd fungeert.

Dit complexe en delicate verdeel-en-heerssysteem leek onder Tito — de Vader des Vaderlands, met zijn charismatisch en absoluut leiderschap — nog redelijk goed te werken. Met opzet is het woord „leek" gebruikt, want na zijn dood bleek pas hoe groot de economische chaos was. Hij bleek

Tab. 1 De republieken en provincies van Joegoslavië

	Hoofdstad	Oppervlakte	Inwoners
Rep. Servië (excl. Kosovo en Vojvodina)	Belgrado	ca. 56.000 km <sup>2</sup>	ca. 5,8 mln (ruim 80% Serviërs)
Autonome prov. Vojvodina (deel van Servië)	Novi Sad	ca. 21.500 km <sup>2</sup>	ca. 2 mln (54% Serviërs, 18,5% Hongaren)
Autonome prov. Kosovo (deel van Servië)	Pristina	ca. 11.000 km <sup>2</sup>	ca. 1,8 mln (90% Albanen, 9% Serviërs)
Rep. Kroatië	Zagreb	ca. 4.600.000 km <sup>2</sup>	ca. 4,6 mln (75% Kroaten, 11,5% Serviërs)
Rep. Slovenië	Ljubljana	ca. 1.900.000 km <sup>2</sup>	ca. 1,9 mln (ruim 90% Slovenen)
Rep. Bosnië- Herzegovina	Sarajevo	ca. 4.400.000 km <sup>2</sup>	ca. 4,4 mln (38% Moslims*, 30,5% Serviërs, 17,5% Kroaten)
Rep. Montenegro	Titograd	ca. 13.800 km <sup>2</sup>	ca. 630.000 (65% Montenegrijnen, 13,5% Mos- lims*, 6% Albanen)
Rep. Macedonië	Skopje	ca. 25.700 km <sup>2</sup>	ca. 2 mln (63% Macedoniërs, 19% Albanen)

\* In Joegoslavië aangemerkt als een volk.

niettemin enerzijds in staat de republieken/provincies vrij veel macht en autonomie te laten en anderzijds — hoe paradoxaal dat ook klinkt — de centrale macht te behouden. Doch dat systeem is na zijn dood, in mei 1980, tot een vrij machteloos stelsel verworpen. De republieken/provincies grepen steeds

meer macht en negeerden daarbij het nationale belang, het decentralisme kreeg de overhand en de centrale regering en het presidium bleken absoluut niet in staat de enorme problemen van het land op snelle en adequate wijze op te lossen. Dat de toch al sterke decentralistische tendensen daarvoor een extra impuls kregen spreekt vanzelf.

Beschikt het centrale federale apparaat dan over geen enkele macht of bevoegdheid meer? Toch wel, en zelfs over drie belangrijke:

— het vaststellen en coördineren van het economische beleid (de eerlijkheid gebiedt echter te zeggen dat die bevoegdheid sterk is uitgehold, waarover later meer);

— het vaststellen en uitvoeren van de buitenlandse (en veiligheids-) politiek;

— de volledige zeggenschap over de gewapende macht: het Joegoslavische Volksleger (JNA) en de Militia (politie).

Toch moeten wij vaststellen dat de gekozen structuur, o.m. door de vèrgaande decentralisatie en, na de dood van Tito, het gebrek aan een sterk centraal gezag, een belangrijke destabiliserende factor is geworden.

### Nationaliteitenproblematiek

De nationaliteitenproblematiek is al vanaf het ontstaan van het „Koninkrijk van Serven, Kroaten en Slovenen” in 1918 een gevoelige kwestie geweest. Vandaar ook dat van oudsher in de wet de onderverdeling van de bevolking zo nauwkeurig mogelijk, maar daarom ook zo bijzonder ingewikkeld, is vastgelegd. In de huidige wetten wordt onderscheid gemaakt tussen volkeren (*narod*) en nationaliteiten (*narodnost*). Tot de volkeren worden gerekend: Serven, Kroaten, Slovenen, Macedoniërs, Montenegrijnen en Moslims (een categorie

Tab. 2 Samenstelling Joegoslavische bevolking (Volkstelling 1981)

Serven	8.140.000	Joegoslaven <sup>1</sup>	1.219.000	Roemenen	55.000
Kroaten	4.428.000	Montenegrijnen	579.000	Bulgaren	36.000
Moslims	2.000.000	Hongaren	427.000	Tsjechen	20.000
Slovenen	1.754.000	Zigeuners	149.000	Regionaal <sup>2</sup>	26.000
Albanezen	1.730.000	Turken	101.000	Overig	38.000
Macedoniërs	1.340.000	Slowaken	80.000	Onbekend <sup>3</sup>	153.000

<sup>1</sup> De wet staat toe zich als Joegoslaaf te laten registreren.

<sup>2</sup> De wet biedt de mogelijkheid zich te laten registreren als „van regionale oorsprong”.

<sup>3</sup> Degenen die geen nationaliteit hebben opgegeven.

die merkwaardig genoeg sinds de jaren '60 als volk is erkend en die het merendeel van de bevolking van Bosnië-Herzegovina uitmaakt). Voorts zijn er circa 18 etnische minderheden (nationaliteiten), waarvan de Albanezen en de Hongaren de grootste zijn (zie tabel 2). Veel van deze volkeren en nationaliteiten hebben een vaak zeer oude eigen cultuur (zang, dans, muziek) en een eigen taal. Het land kent twaalf officieel erkende talen. Dat die echt van elkaar verschillen blijkt bv. uit het feit dat een TV-programma uit Slovenië in Servië moet worden ondertiteld. Tussen de twee meest gesproken talen, het Servisch en het Kroatisch, bestaat grote overeenkomst, vandaar dat in de 19e eeuw al een mengvorm van die twee (spreek)talen tot stand is gebracht: het Servo-Kroatisch. De schrijftaal is verschillend: in Kroatië wordt het latijnse alfabet gebruikt, in Servië het cyrillische schrift. Het Servo-Kroatisch wordt ook binnen de strijdkrachten als „commandotaal” gebruikt. Aangezien dat voor velen een „vreemde taal” is wordt bij de strijdkrachten veel aandacht aan taalonderwijs besteed.

De nationaliteitenproblematiek wordt nog gecompliceerder als wij ons realiseren dat — zoals blijkt uit tabel 1 — de grenzen van sommige republieken (met name Bosnië en Kroatië) niet zo zijn getrokken dat daarbinnen voor het merendeel mensen met een zelfde nationaliteit wonen.

Een belangrijk bestanddeel van de cultuur wordt gevormd door de religie en vanzelfsprekend is ook die in Joegoslavië verschillend. Het noorden (Slovenië en Kroatië) was traditioneel overwegend rooms-katholiek, Servië en delen van Macedonië zijn van huis uit Servisch-orthodox en in Bosnië, Kosovo en Macedonië vinden wij een omvangrijke moslimgemeenschap. Leden van de communistische partij werden geacht niet-religieus te zijn, maar in het algemeen werd door de communistische autoriteiten „de kerk” getolereerd voor zo-



Joegoslavische contrasten: Ljubljana, Sloveniës hoofdstad, is een moderne Europese stad, maar op het platteland van Macedonië is de ossekär nog steeds een gangbaar transportmiddel



ver ze zich maar niet met de politiek (vooral het nationalisme) bemoeide. Dat laatste leidde met name in Kroatië nogal eens tot conflicten met de kerkelijke autoriteiten.

Eén van de meest in het oog springende nationalistische kwesties is die is Kosovo. Een probleem waarop in het kader van dit artikel niet uitputtend kan worden ingegaan, maar dat zo illustratief is voor de complexiteit van dit soort problemen, dat een korte typering op haar plaats is. Enerzijds Kosovo, een autonome provincie binnen Servië, met ca. 1,8 mln inwoners (ongeveer evenveel als in Slovenië!) waarvan 90% Albanen, die op een aantal goede gronden de formele status van een republiek opeisen. Anderzijds Servië, de grootste republiek juist dankzij de twee autonome provincies, dat meent dat het gebied Kosovo tot het historische erfgoed van Servië behoort. Juist daar vond bv. in 1389 op het Merelveld de in de Servische geschiedenis zo belangrijke slag tegen de Turken plaats. Langzamerhand is echter dat slepende conflict door beide partijen (deels ook door inmenging van Albanië) zo op de spits gedreven, is de situatie zo vaak geëscaleerd en weer neergeslagen, dat het conflict niet meer in goed overleg kan worden opgelost. Recente persberichten over onrust bij Servische minderheden in Kroatië (in de omgeving van Knin en Pakrac) bewijzen slechts dat Kosovo slechts één van de vele (potentiële) conflictgebieden is.

De conclusie moet dan ook zijn dat de van oudsher altijd al aanwezige, maar thans door de omstandigheden aangewakkerde, cultuurverschillen tussen de verschillende nationaliteiten tot de belangrijkste oorzaken van de huidige crisis behoren.

### Sociaal-economische situatie

Joegoslavië was van oudsher een typisch agrarisch land; het merendeel van de bevolking leefde onder primitieve omstandigheden op het platteland. Rond de steden (met name in Slovenië, Kroatië en Servië) bevond zich wat industrie en in het noordelijke deel langs de kust, waar de Oostenrijkse marine vroeger haar thuishavens had, waren goed florerende scheepswerven. (Wie meer over het plattelandsleven in die tijd wil weten, kan uitstekend terecht bij de schrijver A. den Doollaard.) Pas na de Tweede Wereldoorlog kwam de industriële ontwikkeling op gang, met de bekende communistische voorkeur voor de zware industrie als „bron van welvaart”, onder gelijktijdige verwaarlozing van lichte industrie en dienstensector. Die ontwikkeling werd bemoeilijkt door drie factoren.

- Een communistisch systeem met verregaande overheidsbemoeienissen en een verstikkende bureaucratie staat per definitie haaks op de ontwikkeling van een efficiënt en effectief bedrijfsleven. Het mist immers de noodzakelijke speelruimte, waarbinnen initiatieven kunnen worden ontplooid en alert kan worden gereageerd op snel wisselende omstandigheden; het leidt tot een mentaliteit waarin risicomijdend gedrag en middelmatigheid tot norm worden verheven. Het later ingevoerde systeem van arbeiderszelfbestuur bracht daarin weinig verandering.

- Voor sommige republieken (met name de zuidelijke) ging de ontwikkeling veel te snel. Het scholingsniveau was er veel te laag; er was zelfs nog volop analfabetisme. Bovendien sloot de typische „landelijke Balkan-mentaliteit” slecht aan

bij de eisen die de moderne industrie aan haar werknemers stelt. Kortom, in dit opzicht had Joegoslavië te maken met dezelfde problematiek als een ontwikkelingsland.

- De autonome positie van de republieken/provincies leidde tot een cultuur van „witte olifanten”. Elke republiek/provincie meende dat zij „recht” had op haar eigen staalindustrie, autofabriek, elektriciteitscentrale e.d. Iets soortgelijks deed zich ook voor op het gebied van onderwijs. Elke hoofdstad kreeg al spoedig een universiteit met een ruim aanbod van studierichtingen en een lage toegangsdrempel. Dat betekende bv. dat jaarlijks drommen studenten afstudeerden aan de universiteit van Pristina (Kosovo) in voornamelijk alfa-studierichtingen, waaraan maatschappelijk absoluut geen behoefte was, terwijl er nauwelijks technici waren te krijgen. Over die jarenlange buitensporige verspilling van investeringsgelden doen in Joegoslavië de meest bizarre voorbeelden de ronde.

Daarbij had Joegoslavië de „pech” dat in de jaren '60 en '70 Tito in het rijke westen veel goodwill had en er zodoende gemakkelijk kredieten waren te krijgen. Die werden echter niet geïnvesteerd, maar voor een belangrijk deel gebruikt om de behoefte aan consumptiegoederen te dekken. De gemiddelde Joegoslaaf meende dat het Joegoslavië (dankzij Tito) voor de wind ging. Pas jaren na zijn dood durfde men publiekelijk over het wanbeleid te spreken.

Omdat er niet of nauwelijks in duurzame produktiemiddelen werd geïnvesteerd raakte uiteindelijk de groei van de export achterop bij die van de import. Dat effect werd nog versterkt door twee factoren:

- door de zeer geringe arbeidsproductiviteit bleef de prijs per eenheid produkt relatief hoog;
- door de uiterst gebrekkige kwaliteitszorg bleven de meeste exportgoederen kwalitatief beneden de maat.

Daardoor werd het steeds moeilijker met succes op de voor Joegoslavië zo belangrijke harde valutamarkt te concurreren, en zo groeiden de buitenlandse schulden tot ruim \$ 20 miljard en liep de inflatie op tot ruim 2600%.

Eind 1987 heeft de regering Mikulic een tweespo-

renplan ontworpen om de desastreuze economische situatie te lijf te gaan. Enerzijds werd een reeks van maatregelen aangekondigd om de hyperinflatie tot staan te brengen en om te buigen. Anderzijds werd gepoogd door een grondwetswijziging de hoofdoorzaak van alle ontredde- ring te beteugelen: de autonomie van de republieken/provincies.

De opvolgende en thans zittende regering Markovic heeft getracht dat beleid voort te zetten. De inflatie is na een aantal drastische kunstgrepen inderdaad even teruggedrongen tot ca. 60%, maar was eind 1990 toch al weer tot 120% opgelopen. De herziening van de grondwet is (vanzelfsprekend) nog steeds niet gelukt als gevolg van het vetorecht van de republieken. Vooral Slovenië en Kroatië voelden zich beknot in hun economische-expansiemogelijkheden en bedreigd door wat zij het Servische centralisme noemen. Ook de sociale situatie is verre van gunstig. Met de groeiende inflatie is de levensstandaard enorm gedaald. Het blad *Borba* concludeerde dat de economische situatie voor de gemiddelde consument moeilijker is dan in 1938. Van de bevolking zou 60% op of onder de armoedegrens leven. Het aantal werklozen zou inmiddels zijn opgelopen tot ruim 1,3 miljoen, waarbij moet worden bedacht dat het „sociale vangnet” aanzienlijk primitiever is dan in ons land. Het is overigens moeilijk deze cijfers naar waarde te schatten, omdat in Joegoslavië sprake is van een enorm zwart en grijs circuit.

De simpele conclusie is dan ook dat Joegoslavië als geheel failliet is, waarbij moet worden opgemerkt dat de interne sociaal-economische verschillen aanzienlijk zijn. Er is een groot verschil in produktiviteit tussen de verschillende republieken. In Macedonië, Bosnië, Montenegro en Kosovo woont bijna de helft van de gehele Joegoslavische bevolking, maar toch wordt daar slechts 22% van het Joegoslavische bnp voortgebracht. In economisch opzicht is Slovenië de rijkste republiek. Met ongeveer 2 miljoen inwoners (ca. 8,5%) produceert het ruim 17% van het bnp; Kosovo daar-

Tab. 3 In- en uitvoer van de drie belangrijkste republieken (in \$ mln)

	Invoer 1989	Uitvoer 1989	Saldo
Servië	4.921	4.194	-727
Kroatië	3.533	2.809	-724
Slovenië	3.216	3.408	+192

entegen, met ongeveer evenveel inwoners, produceert slechts ruim 2%. Van de republieken spelen Servië, Kroatië en Slovenië ook de hoofdrol in de buitenlandse handel (zie tabel 3). Als wij die cijfers bovendien afzetten tegen de aantallen inwoners, is het duidelijk dat Slovenië, zowel in volume als in resultaat, verreweg de belangrijkste van de drie is.

Ook de werkloosheid is onevenredig verdeeld: in de arme zuidelijke republieken ruim 15% van de beroepsbevolking (in Kosovo zelfs ca. 40%), in Kroatië ca. 10% en in Slovenië nog geen 3%.

De interne welvaartsverschillen nemen nog steeds toe, o.m. veroorzaakt door het feit dat de bevolking in de „achtergebleven” republieken sterk groeit en in de welvarender republieken constant blijft of zelfs afneemt. Deze welvaartsverschillen zijn overigens geen typisch probleem van de laatste jaren; die situatie bestaat sinds jaar en dag. De belangrijkste oorzaken liggen in verschillen in cultuur, industriële traditie, ontwikkelingsniveau e.d. In een poging die verschillen te verminderen is o.m. een federaal ontwikkelingsfonds ingesteld, waarin de rijke republieken zouden bijdragen ten behoeve van investeringen in de achtergebleven gebieden. Desondanks is er in Joegoslavië nog steeds sprake van een ernstig intern „Noord-Zuidprobleem”. Zolang de economische situatie nog enigermate gunstig was voldeden de rijke republieken — weliswaar morrend — aan hun verplichtingen, maar bij het drastisch teruglopen van de economie, zoals de afgelopen jaren het geval was, verdween ook het laatste restje solidariteit. Zo heeft bv. de regering van Slovenië medio 1989 aangekondigd haar bijdragen aan dat fonds te bevriezen. Daarbij speelt ook een rol dat er tussen de armen en de rijken toch al geen enkele historische en culturele relatie bestaat. De emotionele binding tussen een Sloveen en een Macedoniër is waarschijnlijk even groot als tussen een Nederlander en een Turk.

### Bindende elementen

De hier beschreven conflicten en tegenstellingen zijn niet nieuw; ze zijn in essentie net zo oud als Joegoslavië zelf. De bijbehorende middelpuntvliedende krachten zijn dus evenmin nieuw, maar tot nu toe waren er twee krachten werkzaam die

het geheel min of meer in evenwicht hielden: de *communistische partij* en de *strijdkrachten*. Zij fungeerden als het ware als het „bindmiddel” dat Joegoslavië bijeenhield. Twee belangrijke elementen dus in het Joegoslavische staatsbestel; vandaar dat een nadere beschouwing ervan op haar plaats lijkt.

### De communistische partij

De rol van de communistische partij SKJ (*Savez Komunista Jugoslavije*) met ca. 2 miljoen leden, staat in de grondwet beschreven als „de leidende ideologische en politieke factor” in de samenleving. De SKJ was tot voor kort ook de enige politieke partij. De federale structuur van Joegoslavië vinden wij ook terug in de partijorganisatie. Elke republiek/provincie heeft haar eigen partij; bovendien hebben de strijdkrachten een eigen partijorganisatie. Hoewel ook in het verleden binnen de SKJ republieks- en regionale belangen en tegenstellingen een rol hebben gespeeld, kon de partij tot voor kort haar leidende rol waarmaken en inhoud geven aan wat in het jargon „democratisch centralisme” wordt genoemd. Alle belangrijke functies in de partij werden toen nog bezet door oud-partizanen. Zij hadden allen, direct of indirect, gevochten voor een gezamenlijk ideaal, de vestiging van een federatieve en communistische staat. Met het geleidelijk wegvallen van die oude garde verbleekte ook binnen de SKJ dat ideaal. Nationalistische tegenstellingen begonnen ook binnen de SKJ steeds harder door te klinken. Dat proces werd nog versterkt door de ontwikkelingen in Oost-Europa. Het uiteenvallen van de communistische partijen en de daarmee gepaard gaande ingrijpende politieke gevolgen, gingen vanzelfsprekend niet onopgemerkt voorbij aan de Joegoslavische SKJ; zij verloor aanzien, macht en invloed. Als reactie op die ontwikkelingen ontstonden binnen de SKJ twee stromingen, die van de „vernieuwers” en die van de „behouders”; in het algemeen behoorden de communistische partijen van Slovenië en Kroatië tot de eerste, de overige — waarvan sommigen nog wat weifelend — tot de tweede groep.

Tijdens het 14e partijcongres in januari 1990 bleken voor het eerst de tegenstellingen binnen de SKJ onoverbrugbaar. Met name de Slovenen (daarin gesteund door de Kroaten) dienden ver-



TO-eenheid van een middelgrote fabriek, bestaande uit een soort infanteriebeveiligingseenheid en een peloton lua

De T-54/55, standaardtank van de JNA



gaande voorstellen in voor de hervorming van de partij en democratisering van de samenleving die alle — onder aanvoering van het dogmatische Servië — werden weggestemd. Op één punt deed de Servische partij echter water in de wijn, zij gaf haar verzet tegen het schrappen van de leidende rol van de SKJ op. Voor de Sloveense delegatie was de maat echter vol; zij verliet gefrustreerd het partijcongres. Het 14e partijcongres was mislukt en een van de Joegoslavische „bindmiddelen”, de SKJ, was in feite uiteengevallen in een aantal in omvang en sterkte variërende deelpartijen.

### De strijdkrachten

Het Joegoslavische Volksleger (JNA) is de morele erfgenaam van de partizanenstrijdmacht die, onder leiding van Tito, Joegoslavië van de Duitsers heeft bevrijd, maar die ook — en dat is minstens zo belangrijk — nog een „burgeroorlog” heeft gevoerd, met als doel de vorming van een nieuwe communistische federatieve staat.

De strijdkrachten hebben volgens art. 240 van de Joegoslavische grondwet twee taken:

- de bescherming van de onafhankelijkheid, de soevereiniteit en de territoriale integriteit van Joegoslavië;
- de bescherming van het sociale systeem en de maatschappelijke ordening.

De leiding van de JNA bestond (tot voor kort) nagenoeg geheel uit oud-partizanen. Dat artikel in de grondwet was voor die generatie officieren dan ook geen formaliteit of dode letter; zij geloofden in die taak en beschouwden de strijdkrachten als een „school van de staat” en als een bindend element.

Ten behoeve van het eerste deel van die taak is de

doctrine ontwikkeld van de „totale nationale volksverdediging”. Voor de uitvoering daarvan bestaan de strijdkrachten uit twee elementen.

- Het *Joegoslavische Volksleger (JNA)*, het operationele en voor een belangrijk deel parate element van de strijdkrachten. Het opperbevel berust bij de staatspresident (de voorzitter van het presidium) en de federale minister van defensie fungeert als eerste plaatsvervangend opperbevelhebber. Aangezien de staatspresident jaarlijks rouleert en de minister van defensie gewoonlijk zeer langdurig in functie blijft en bovendien een opper- of vlagofficier is, ligt de feitelijke macht bij de laatste. De JNA bestaat uit drie krijgsmachtdelen, telt ca. 180.000 man, waarvan ruim 100.000 dienstplichtigen en is uitgerust met relatief modern materieel, voor een deel afkomstig uit de Sovjet-Unie en voor een deel uit de eigen Joegoslavische defensie-industrie (zie tabel 4). Ze is een puur federatief instrument en wordt ook uit het federatieve budget bekostigd.

- De *Territoriale Organisatie (TO)*, een geheel mobilisabele militaire organisatie, die regionaal wordt „gevuld” met mobilisabel personeel dat in de JNA de dienstplicht heeft vervuld. De commando- en kaderfuncties in kleine „parate” kernstaven worden vervuld door beroepspersoneel, afkomstig van de JNA. TO-eenheden zijn in het algemeen licht bewapend en uitgerust en treden na mobilisatie uitsluitend regionaal op, vanzelfsprekend in nauwe samenwerking met de JNA-eenheden. De grootte van een TO-eenheid is afhankelijk van de omvang van een stad, een dorp of een bedrijf en kan variëren van bataljon tot peloton. De organisatie, bewapening en uitrusting zijn naar JNA-voorbeeld gestandaardiseerd. Formeel is de TO ondergeschikt aan de Generale Staf van de



JNA, maar aangezien de TO geheel wordt gefinancierd door de republieken en bovendien ook nog wordt gevuld met personeel uit die republieken, zal het duidelijk zijn dat de deelregeringen de TO soms als een eigen „nationale” krijgsmacht beschouwen. Dat ook dit al tot grote meningsverschillen heeft geleid tussen de republieken en de federatie, behoeft geen betoog.

De tweede taak, de bescherming van de verworvenheden van de revolutie, berust grondwettelijk eveneens bij de JNA. Nog in 1990 is de JNA voor deze taak ingezet in Kosovo, maar ook bij eerdere gelegenheden zijn delen van de JNA in Kosovo en in Kroatië ingezet. Deze taak betekent dat de JNA in feite altijd heeft gefungeerd als een soort pretoriaanse garde van de communistische partij, de SKJ. Dat stelde vanzelfsprekend hoge eisen aan de politieke betrouwbaarheid van de JNA.

- De JNA was, zeker in het begin, geheel naar Warschau-Pactvoorbeeld georganiseerd en uitgerust, vandaar dat vele van de oudere, hogere officieren ook hun „tertiaire vorming” in de Sovjet-Unie hebben gevolgd. Nagenoeg alle officieren en ruim 90% van de onderofficieren zijn lid van de communistische partij. Zij behoren in het algemeen tot de meer „dogmatische” leden en velen van hen schijnen, na het recente uiteenvallen van

de SKJ, te zijn toegetreden tot de nieuw opgerichte communistische partij, de ZK-GZJ.

- Het beroepspersoneel van de JNA behoort op materieel en sociaal gebied tot een bevoorrechte, maar deels ook maatschappelijk geïsoleerde, kaste, met de daarbij behorende sociale controle. De kans op (politieke) ontsparingen is dan ook gering.

- Binnen de JNA worden de eenheden zoveel mogelijk „gemengd”. Slechts 20% van de dienstplichtigen vervult de dienstplicht bij een eenheid gelegerd in de eigen republiek, de overigen worden over de republieken verspreid. Dat geldt min of meer ook voor het beroepspersoneel, maar zeker in de hogere commando- en staffuncties worden altijd officieren van verschillende nationaliteit ingedeeld. Hiermee worden twee doelen gediend, namelijk het idee van het „Joegoslaaf zijn” bevorderen en het ontstaan van „nationale” eenheden voorkomen.

- In het officierscorps bevinden zich onevenredig veel Serven en Montenegrijnen. Sommige bronnen spreken zelfs van 70%. In de hogere rangen zijn die verhoudingen echter gunstiger. Volgens de *International Herald Tribune* bedraagt de verhouding daar 38% Kroaten, 33% Serven en Montenegrijnen en ruim 8% Slovenen. Deze wanverhouding is deels politiek beïnvloed, maar een an-

Tab. 4 De Joegoslavische strijdkrachten (cfm Military Balance 1990-1991)\*

**Totaal**

Sterkte 180.000, waarvan 101.000 dienstplichtig. Diensttijd 12 maanden.

**Landstrijdkrachten**

JNA: sterkte 138.000, waarvan 93.000 dienstplichtig.

Ingedeeld in drie Militaire districten en een Kustcommando.

Georganiseerd in 16 (zeer kleine) legerkorpsen, met in totaal 42 brigades (waaronder 8 pabrigs, 5 mechbrigs, bergbrig en Ilbrig). Belangrijkste materieel: T-54/55 en (deels in licentie gebouwde) T-72 tanks; AIFV (eigen productie), BTR-60; diverse typen artillerie.

TO: 1,5 mln (mob), bestaande uit inf-, art- en lua-eenheden met voornamelijk licht en deels verouderd materieel.

**Zeestrijdkrachten**

Sterkte 10.000, incl. 900 mariniers en 2300 kustverdediging, waarvan 4400 dienstplichtig.

Marineoptreden gericht op Adriatische Zee.

Belangrijkste materieel: 5 lichte onderzeeërs (alle in Joegoslavië gebouwd), 4 lichte fregatten (Koni-kl.), waarvan 2 in Joegoslavië gebouwd, en ca. 60 patrouille/torpedovaartuigen (nagenoeg alle in Joegoslavië gebouwd).

**Luchstrijdkrachten**

Sterkte 32.000, waarvan 4000 dienstplichtig.

Belangrijkste materieel:

- 16 sqns met 25 P-2 Kraguj, 79 Jastreb, 85 (Super) Galeb en 80 Orao-1 en -2 (alle in Joegoslavië geproduceerd);
- 13 sqns met 140 Mig-21 en 16 Mig-29;
- 70 Mi-8 en 120 Gazela (attack) helikopters;
- 8 bats Sa-2, 6 bats Sa-3 en 15 regn lua.

\* Ingevolge de snel veranderende militair-strategische situatie en de slechte economische toestand worden de strijdkrachten momenteel drastisch ingekrompen.

dere, m.i. minstens zo belangrijke, oorzaak is gelegen in het feit dat Serven en (in het bijzonder) Montenegrijnen traditioneel veel meer interesse hebben in het militaire beroep dan bv. Slovenen, die meer op handel en techniek zijn gericht.

Al deze factoren te zamen betekenen echter wel dat het merendeel van de JNA zich thans uitstekend kan vinden in de meer dogmatische Servische politiek en zich eventueel (al dan niet met instemming van de formele opperbevelhebber) geïntegreerd zou kunnen voelen op te treden als bewaarder van het communistische erfgoed en de federale eenheid. Hierin ligt ook de verklaring voor het optreden van de JNA tot dusver, zoals bv. het ontwapenen van de TO in Kroatië en (gedeeltelijk) in Slovenië en het afzijdig blijven bij ongeregelde toestanden in Knin.

Ook de JNA ziet zich echter met ernstige problemen geconfronteerd. De financiële situatie is slecht nu Slovenië en Kroatië hebben besloten een ontwerp-wet over de geïntegreerde financiering van de JNA niet goed te keuren. Ook het morele aanzien bij de bevolking lijkt terug te lopen. Bovendien moet worden aangenomen dat — althans bij een aantal officieren — afwijkende opvattingen bestaan over de actuele politieke geschilpunten en de te volgen (partij)koers.

Toch lijkt de JNA op dit moment nog de enige betrouwbare bindende factor te zijn, waarop de federale regering kan rekenen. De vraag blijft echter voor hoelang; de geschiedenis leert dat vernieuwingen en democratische ontwikkelingen met wapens hooguit kunnen worden vertraagd, maar nooit definitief gestopt.

### Samenvatting

De door Tito gecreëerde federale en communistische staat Joegoslavië loopt op zijn laatste benen. De van oudsher altijd al aanwezige middelpuntliedende krachten, die zijn terug te voeren tot

verschillen in historische achtergronden, cultuur, economische en sociale ontwikkelingen, zijn sterker gebleken dan het gekunstelde staatsbestel. Een van de bindende factoren, de communistische partij, is definitief uiteengevallen en zit slechts in een paar republieken nog vast in het zadel; in de noordelijke republieken is haar leidende rol overgenomen door nieuwe democratische partijen. De andere bindende factor, de strijdkrachten, vervult op dit moment nog de grondwettelijke rol als verdediger van de federatieve staat, maar zal onder druk van de omstandigheden eveneens aan macht inboeten.

Voor wat de toekomst betreft lijken Slovenië en Kroatië nog akkoord te kunnen gaan met een confederatie; Servië daarentegen lijkt minimaal te streven naar een — weliswaar efficiëntere — federatie. De motieven daarvoor komen enerzijds voort uit nationalistische sentimenten, diepgaande culturele verschillen en economisch opportunisme; anderzijds bestaat bij de noordelijke republieken vrees voor een Servische hegemonie. Bovendien is voor Servië de aanwezigheid van bijna 2 miljoen Serven buiten zijn grenzen (o.a. in Kroatië en Bosnië-Herzegovina) een begrijpelijk motief om aan de federatie vast te houden.

Bij het definitief uiteenvallen van de federatie zullen oude territoriale ambities weer opblazen en bestaande grenzen zullen weer ter discussie worden gesteld. Zo zal ongetwijfeld het bestaansrecht van Bosnië-Herzegovina worden betwist en zullen de Serven in Kroatië streven naar aansluiting bij Servië.

Misschien zullen zelfs de „Groot-Macedonische” nationalistische partijen weer van zich laten horen. Net zoals in „Oriënt-Expres” van Den Doolaard. Op de Balkan schijnt de historie zich immers altijd te moeten herhalen.

*Dit artikel is begin juni afgesloten. Van de ontwikkelingen sindsdien heeft de lezer vrijwel dagelijks via de media kunnen kennismaken.*



drs. H. G. Geveke

res-tweede luitenant van de technische dienst

## Militaire fiasco's, incompetentie en mislukkingen

### Een analyse van faalfactoren bij militaire operaties

Het relatief snelle verloop en de succesvolle beëindiging van de Golf-oorlog moeten ten minste enkele analisten van Amerikaanse militaire operaties hebben verbaasd. Sinds de Tweede Wereldoorlog zijn immers de meeste Amerikaanse militaire operaties op een groot fiasco uitgelopen.

De geschiedenis laat een reeks van mislukkingen zien: Korea, Vietnam, de invasie van Cuba, het optreden in Beiroet, de invasie van Grenada, de beschieting van het presidentiële paleis in Libië en diverse bevrijdingsacties, zoals de aanval op de Sontay-gevangenis in Noord-Vietnam ter bevrijding van Amerikaanse krijgsgevangenen, de bevrijding van de bemanning van de *Mayaguez* in Cambodja en de actie ter redding van Amerikaanse gijzelaars in Teheran.<sup>1</sup> Het succes van de operatie *Desert Storm* lijkt eerder een uitzondering dan regel. De Amerikaanse krijgsmacht heeft de afgelopen veertig jaar een twijfelachtige reputatie van een falende en ineffectieve organisatie opgebouwd. De militaire fiasco's lijken bovendien *self-fulfilling*: juist het voortdurende falen maakt de kans op toekomstig succes kleiner.

De cruciale vraag is natuurlijk waarom veel militaire operaties op een fiasco uitlopen. Zijn er bepaalde structurele condities die de kans op falen vergroten? Zijn er aanwijzingen dat sprake is van gebrekkig leiderschap? Kunnen militairen niet plannen? Vertoont de bevelvoering mankementen? Kortom: is er sprake van militaire incompetentie? In dit overzichtsartikel wordt een poging gedaan diverse faalfactoren bij militaire operaties te achterhalen. Daaruit kan lering worden getrokken. Als er in de afgelopen decennia inderdaad zo-

*Victory and success go not always to the brilliant, but to those who make the fewest mistakes.* (R. A. GABRIEL [1])

veel is misgegaan bij militaire operaties, dan dient de vraag naar het leervermogen van de krijgsmacht voorop te staan. In deze bijdrage worden allereerst de begrippen „militair fiasco” en „militaire incompetentie” nader omschreven en wordt de relatie tussen beide begrippen aangegeven. Vervolgens wordt een viervoudige typologie gepresenteerd van potentiële faalfactoren. Ten slotte wordt beschreven hoe faalfactoren op elkaar kunnen inwerken, gevolgd door een conclusie en een vooruitblik.

#### Militaire fiasco's en incompetentie

Wat kan in dit verband worden verstaan onder „militair fiasco” en „militaire incompetentie”? Een militair fiasco kan worden gedefinieerd als een situatie waarin de activiteiten van (een onderdeel) van de krijgsmacht, direct of indirect en bedoeld of onbedoeld, leiden tot hoogst onwenselijke uitkomsten.<sup>2</sup> Militaire incompetentie duidt op het onvermogen van de krijgsmacht (of onderdelen ervan) vergissingen en mislukkingen te vermijden die, normaliter, hadden kunnen en moeten worden vermeden ([1]7).

Het is belangrijk in het oog te houden dat tussen beide begrippen geen ondubbelzinnige, laat staan causale, relatie bestaat. Niet elk militair falen is het produkt van onbekwaam militair-tactisch optreden. Bevelhebbers kunnen ook gewoon pech hebben. De observatie van Machiavelli dat leidinggevende capaciteiten (*virtú*) en de spelingen van het lot (*fortuna*) elkaar ongeveer in evenwicht houden, is meer van toepassing op militaire opera-

De auteur is thans werkzaam bij de Interfacultaire vakgroep Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Leiden. Hij dankt drs. J. B. G. Born, verbonden aan de KMA, voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

<sup>1</sup> Zie voor een analyse van deze casus: [1]4-6.

<sup>2</sup> De typering van militaire fiasco's is vrij naar, en voor een deel ontleend aan, Bovens en 't Hart [2]1-7.

ties dan menige commandant zich zou toewensen [3]. Bij elke militaire operatie speelt de *fog of war*: toevallige omstandigheden die niemand ten tijde van de operatie had kunnen overzien. Elke bevelhebber kan daardoor buiten zijn of haar schuld worden geconfronteerd met tragische of zeer lastige keuzen, waarbij alle beschikbare alternatieven tot zeer ongewenste uitkomsten leiden of grote risico's meebrengen ([2]2, [4]). Bovendien is het buitengewoon lastig te bepalen of een militaire operatie door incompetentie op een werkelijk fiasco is uitgelopen. Welke, en vooral wiens, criteria dient men immers bij de beoordeling te hanteren?

Simpelweg volstaan met de opmerking dat *the battle is the test* is wellicht niet voldoende. Voorlopig stellen wij ons echter tevreden met het feit dat er diverse condities zijn aan te geven die het welslagen van militaire operaties in de weg staan. Wij zullen die condities faalfactoren noemen. Faalfactoren bieden de mogelijkheid militaire operaties te analyseren. Door na te gaan of specifieke factoren een rol hebben gespeeld bij een bepaalde militaire operatie kan een indruk worden verkregen van de kwaliteit van het militaire optreden en daarmee van de kans op een toekomstig militair fiasco.

### Faalfactoren

Bij een analyse van faalfactoren kan een driedelig onderscheid worden gemaakt naar manipuleerbaarheid, voorzienbaarheid en niveaus.

#### Niveaus van faalfactoren

Individueel niveau	Persoonlijke achtergrondvariabelen Kwaliteit van de opleiding Kwaliteit en kwantiteit persoonlijk materieel Individuele gevechtsmotivatie
Groepsniveau	Gevechtsmoreel Gevechtsmotivatie Groepscohesie Integratie binnen totale organisatie Groepsdenken
Organisatieniveau	Materieelbeleid in ruime zin Personeelsbeleid Operationeel beleid
Interorganisatoneel niveau	Interne rivaliteit Externe rivaliteit
Systeemniveau	Legitimiteit gevechtsdoelen Budgetvotering

Ten eerste het onderscheid tussen manipuleerbare factoren en niet-manipuleerbare factoren. Manipuleerbaarheid duidt op de mate waarin de krijgsmacht, specifieke onderdelen of bevelhebbers, invloed kunnen uitoefenen op condities die het welslagen van militaire operaties in de weg staan. Zowel manipuleerbare als niet-manipuleerbare factoren kunnen oorzaak van een militair fiasco zijn. Zo kunnen zowel een lage opleidingskwaliteit van recruten (manipuleerbaar) als specifieke geografische omstandigheden tijdens een operatie (niet-manipuleerbaar) uitlopen op militair falen.

Ten tweede kan een onderscheid worden gemaakt naar factoren die voorzienbaar en die onvoorzienbaar zijn. Niet-manipuleerbare factoren hebben slechts betrekking op incompetentie voor zover die factoren tijdens een operatie voorzienbaar zijn maar waarmee ten onrechte geen rekening is gehouden. De koude winter die de veldtocht van Napoleon naar Moskou op een mislukking deed uitlopen was weliswaar niet manipuleerbaar, maar wel voorzienbaar en het fiasco was dus, in onze definitie, te wijten aan incompetentie.

In de derde plaats dient bij een analyse van faalfactoren een onderscheid gemaakt te worden naar factoren op verschillende niveaus. Dan gaat het om factoren op individueel niveau, op groepsniveau, op organisatieniveau, op interorganisatoneel niveau en op het niveau van het maatschappelijk politiek-bestuurlijke systeem waarin de krijgsmacht zich beweegt.

Hieronder zullen de factoren op de diverse niveaus aan de orde komen.<sup>3</sup> Zover mogelijk zal steeds worden aangegeven in hoeverre die factoren manipuleerbaar zijn. In de tabel zijn de diverse niveaus van faalfactoren beknopt weergegeven.

#### Faalfactoren op het niveau van het individu

Militaire operaties kunnen op een mislukking uitlopen doordat individuele militairen ineffectief gevechtsveldgedrag vertonen. De effectiviteit van gevechtsveldgedrag heeft betrekking op de mate waarin militairen of eenheden erin slagen de gestelde doeleinden van de operatie te verwezenlijken. Er zijn diverse vormen van ineffectief gevechtsveldgedrag te onderscheiden, uiteenlopend van niet vuren, diefstal, mishandeling, verkrachting, moord, via *combat stress*, apathie, vlucht,

<sup>3</sup> Voor een groot deel ontleend aan Van Heerde [5].

dienstbevelweigeren en muiterij, tot overgave, *fragging* en desertie. Deze vormen van ineffectief gevechtsgedrag kunnen allereerst hun oorzaak vinden in achtergrondvariabelen die betrekking hebben op de persoon van de individuele militair zoals psychische gesteldheid, leeftijd, scholing, geslacht en beroepsmatige achtergrond.

Op deze factoren kan de krijgsmacht, behalve bij de recrutering, echter nauwelijks directe invloed uitoefenen. Daarnaast kan ineffectief gevechtsgedrag te wijten zijn aan een te lage kwaliteit van de opleiding die militairen ontvangen, een te lage kwaliteit en te geringe kwantiteit van het materieel dat de militair ter beschikking staat, een slechte *back-up* (medische verzorging, voedsel- en drankvoorziening) en een geringe gevechtsmotivatie van de individuele militair. Deze laatste factoren zijn wel direct of indirect manipuleerbaar.

#### Faalfactoren op het niveau van de groep

Ook groepsfactoren kunnen de kans op een militair fiasco vergroten. Het gaat dan om het gevechtsmoreel van de groep, de groepscohesie, integratie en groepsdenken (of *groupthink*). Gevechtsmoreel verwijst naar de mate waarin afzonderlijke militairen samenwerken ter bereiking van de gevechtsdoelen. Een slecht moreel, wat bv. tot uiting komt in verzuimcijfers, verloop en *drukgedrag*, kan de prestaties van de groep aanmerkelijk doen dalen. Gevechtsmoreel is behalve van factoren als tijdsduur van militaire operaties, eerdere gevechtservaringen en de gevechtsmotivatie van de groep, met name afhankelijk van de groepscohesie en integratie van de groep in de totale militaire organisatie. Groepscohesie duidt op de mate van samenhang tussen de leden van een groep en de mate waarin de leden zich betrokken voelen tot de groep. Integratie duidt op de mate waarin doelen, waarden en normen van de groep overeenkomen of passen binnen die van de grotere organisatie. Cohesie en integratie worden beïnvloed door de mate van uniformiteit in opvattingen binnen de eenheid of organisatie, het rotatiesysteem, de wijze waarop leiding wordt gegeven, de mate waarin in primaire behoeften (eten, drinken, slaap, geneeskundige verzorging, materieel) wordt voorzien en de mate waarin eenheden ruimtelijk, als gevolg van de tactische situatie, van elkaar zijn gescheiden. Een laag moreel, geringe cohesie en in-

tegratie vormen belangrijke potentiële faalfactoren op groepsniveau. Andere potentiële faalfactoren op dit niveau zijn de kwaliteit van het tactische plan van de eenheid, de kwaliteit van de wijze waarop leiding wordt gegeven aan de eenheid en het bestaan van conflicten tussen eenheden onderling.

Evenals op het individuele niveau kunnen ook op groepsniveau psychologische condities een faalfactor vormen. Op groepsniveau gaat het dan met name om het verschijnsel *groupthink*. In militaire operaties kunnen, als gevolg van bepaalde groepsprocessen en grote externe (tijds)druk, (staf)eenheden geobsedeerd raken door een rotsvast geloof in het eigen kunnen [6][7]. Dat kan o.a. leiden tot een sterke nadruk op unanimiteit en een te optimistische en daardoor onrealistische kijk op de slaagkansen van het tactische plan. Uit de literatuur blijkt dat *groupthink* een dominante faalfactor is geweest in het fiasco van de Varkensbaai-affaire en in het mislukken van de *Iran-Rescue*-missie [7].

#### Faalfactoren op het niveau van de organisatie

Er zijn diverse potentiële faalfactoren te onderkennen die op het niveau van de militaire organisatie spelen. Deze hebben o.m. betrekking op het materieel-, personeels- en operationele beleid.

Onder materieelbeleid in ruime zin wordt verstaan het geheel van maatregelen om allerlei materiële, fysiologische en psychologische behoeften van militairen te kunnen bevredigen. Daarbij gaat het om de logistieke functie: geneeskundige verzorging, voedselvoorziening, rustverzekering en om materieelvoorziening in enge zin zoals het beschikken over voldoende en bedrijfszekere wapens, wapensystemen, munitie, springmiddelen, kleding en uitrustingsstukken, vervoer, benzine, olie en smeer- en onderhoudsmiddelen. Een tekortschietend materieelbeleid vormt een evidente faalfactor. Als een legerorganisatie tijdens een militaire operatie niet kan voorzien in de vervulling van primaire behoeften van individuele militairen zoals voldoende bescherming, slaap, voedsel en adequate verzorging, dan zullen dezen zich in eerste instantie bezighouden met het zelf vervullen daarvan. Het militair presteren komt daarmee op de tweede plaats. De gevechtsmotivatie zal ver-

minderen en daarmee wordt de kans op falen ver-groot.

Behalve materieelbeleid vormt het personeelsbeleid een potentiële faalfactor. *Voorafgaand* aan een militaire operatie gaat het daarbij met name om het recruteringsbeleid. Recruterings- en selectiemethoden zijn van invloed op de effectiviteit van het militaire presteren. Die invloed is negatief als door selectie een opeenhoping van laag te kwalificeren persoons- en achtergrondkenmerken ontstaat. *Tijdens* een militaire operatie gaat het bij personeelsbeleid met name om aflossing en aanvulling. Aflossing duidt op het overdragen van de taak van een al dan niet in gevecht zijnde eenheid aan een andere eenheid, die het gevechtscontact in dezelfde opstelling of dezelfde taak ter plaatse overneemt. Verkeerde of verkeerd toegepaste aflossingssystemen (zoals te lang laten doorvechten) doen de kans op militair falen toenemen. Aanvulling is het voorzien in de personele tekorten door gevechtsverliezen. Aanvulling blijkt een negatieve invloed op militaire prestaties te hebben als ze plaatsvindt in de frontlinies of als het gaat om de vervanging van individuele militairen in plaats van organieke eenheden.

Een derde potentiële faalfactor op organisatieniveau vormt het operationele beleid, het geheel van maatregelen die het militair opereren mogelijk moeten maken. Daarbij gaat het om training, informatievoorziening en communicatie, commando- en bevelvoering en leiderschap.

Het feit dat oefening kunst baart, vormt een vast element in de militaire organisatiecultuur. Toch blijkt het gedrag van militairen tijdens de opleiding vaak in ongunstige zin af te wijken van het gedrag in feitelijke gevechtssituaties. Als oorzaak wordt vaak aangegeven de militaire voorkeur voor traditionele opleidingsmethoden die de nadruk leggen op voor het gevecht niet functionele vaardigheden (parade-exercitie, ceremoniële wachtdiensten e.d.) en uiterlijke discipline van individuele militairen. Een opleiding echter die niet is toegesneden op de eisen van het moderne gevecht, faalt op het slagveld.

Communicatie en informatievoorziening zijn tijdens elke militaire operatie cruciale factoren. De militaire organisatie dient in gevechtssituaties grote hoeveelheden informatie snel te kunnen verwerken. Er bestaat echter een spanning tussen de

lange organisatielijnen van de militaire bureaucratie en de behoefte aan snelle opwaartse en neerwaartse communicatie. Die spanning kan ertoe leiden dat relevante informatie niet of niet tijdig wordt doorgegeven, dat ze wordt vertekend of dat er geen feedback plaatsvindt. De complexiteit van de militaire commando- en bevelvoeringslijnen is vaak dermate groot dat de metafoor van de krijgsmacht als een goed geoliede machine, waarvan militairen graag spreken, lang niet altijd opgaat. In plaats van een bijdrage te leveren aan de snelle en effectieve uitvoering van militaire operaties werkt die complexiteit veeleer belemmerend. Tijdens de Cubacrisis in 1962 kregen de gezagvoerders van de schepen die de maritieme blokkade moesten bewerkstelligen, diverse malen instructies om de blokkade dichter naar Cuba te brengen, maar de blokkade bleef op haar plaats. Het Amerikaanse oorlogsschip *Liberty* kreeg in de zesdaagse Oorlog in 1967 maar liefst zes instructies om het gebied te verlaten, maar die kwamen niet bij de *Liberty* terecht, wel op de Filippijnen en in Europa, met fatale gevolgen.

Ten slotte vormt gebrekkig leiderschap een faalfactor. Militair leiderschap omvat een op de organisatie, op de taak en op de manschappen georiënteerde en een ethische dimensie. Als elk van deze dimensies niet op een bepaald kwalitatief niveau staat en als zij een zekere mate van asymmetrie vertonen, dan is sprake van gebrekkig leiderschap. Gebrekkig leiderschap verhoogt de kans op incompetentie en daarmee op militaire fiasco's.

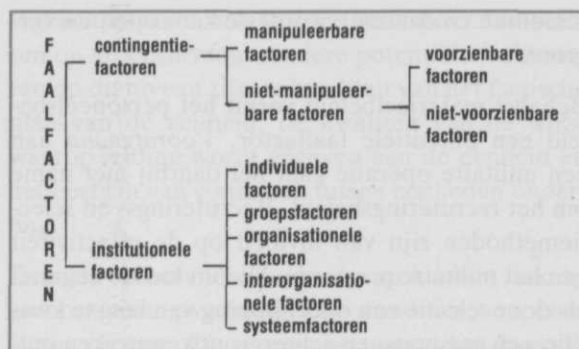
#### Faalfactoren op interorganisatoneel niveau

Op interorganisatoneel niveau spelen allerlei zaken die ook op organisatieel niveau voorkomen. Als specifieke potentiële faalfactoren op het interorganisatonele niveau kunnen interne en externe rivaliteit worden genoemd. Interne rivaliteit, rivaliteit tussen krijgsmachtdelen, lijkt onverbrekelijk met militaire organisaties verbonden.

Die rivaliteit speelt zich niet alleen af op politiek-budgettair niveau, zoals de moeizame totstandkoming van de Defensienota laat zien, of alleen in vreedestijd, waarvan het stroeve samengaan van de Defensie-stafscholen blijkt geeft. De uitvoering van militaire operaties wakkert de rivaliteit vaak nog aan. De actie ter redding van de Amerikaanse

gijzelaars in Teheran en de Varkensbaai-invasie werden door de slordige samenwerking tussen de verschillende krijgsmachtdelen elk een volledige mislukking. De rivaliteit tussen krijgsmachtdelen speelt in maritieme naties, zoals de VS, bovendien vaak een extra grote rol. Anders dan in continentaal georiënteerde landen, waar geen twijfel bestaat aan de voorrang van de landstrijdkrachten, ontbreekt in maritiem georiënteerde landen een vaste rangorde tussen de krijgsmachtdelen. Dat gebrek aan rangorde versterkt de interne rivaliteit en kan de effectiviteit van militaire operaties verkleinen. Interne rivaliteit is nauw verbonden met het begrip *bureaupolitiek*, dat kan worden omschreven als het geheel van interacties tussen onderdelen van organisaties die zich kenmerken door competitie en conflict. Het vóórkomen van bureaupolitieke processen neemt toe naarmate er meer organisatiedelen zijn betrokken bij besluitvorming, die instanties uiteenlopende belangen hebben, en geen van de instanties een dominante machtspositie heeft, waardoor beslissingen het karakter krijgen van compromissen [8][9][10].

In multinationale strijdmachten doet zich behalve de interne rivaliteit tussen de krijgsmachtdelen bij de uitvoering van militaire operaties het probleem van rivaliteit tussen (militaire bevelhebbers van) de betrokken landen voor. Tot de verbeelding spreekt de rivaliteit tussen Montgomery en Patton bij de landing in Italië in de Tweede Wereldoorlog. De publiciteit rondom de succesvolle samenwerking van geallieerde strijdkrachten in de Golfoorlog doet geloven dat van externe rivaliteit in dit geval geen sprake was; maar succes doet problemen verdwijnen als sneeuw voor de zon. De moeizame politieke opstelling van de betrokken landen, voordat de bevrijding van Koeweit in zicht was, geeft aan dat externe rivaliteit wel degelijk een rol moet hebben gespeeld in de uitvoering van operatie *Desert Storm*. Het gaat bij externe rivaliteit niet alleen om rivaliteit die haar oorsprong vindt in taalproblemen, druk van het thuisfront, verschillen in materieel of verschillen in militaire doctrines, het gaat met name om zaken als waardigheid en prestige. Prestige heeft in de Golfoorlog ongetwijfeld een rol gespeeld bij de rivaliteit tussen nationale paradepaardjes zoals de Franse Daguetdivisie van het Vreemdelingenlegioen en de Britse Eerste Pantserdivisie, de *Desert Rats*.



### Faalfactoren op het niveau van het maatschappelijke systeem

Ten slotte zijn er factoren op het niveau van het maatschappelijke politiek-bestuurlijke systeem waarbinnen de krijgsmacht zich beweegt, die een militaire operatie uiteindelijk op een fiasco kunnen doen uitlopen. Daarbij gaat het allereerst om de mate waarin de krijgsmacht, oorlog in het algemeen, of een militaire operatie in het bijzonder, door de bevolking als legitiem wordt ervaren. Uit het echec van de Vietnamoorlog blijkt dat de invloed van de publieke opinie bijzonder groot kan zijn (in de Golfoorlog heeft men daaruit overigens een les geleerd). In de tweede plaats speelt de middelenvoorziening een rol. De omvang van het jaarlijkse budget dat door de politiek aan Defensie wordt gevoteerd kan bepalend zijn voor de totale en/of bijzondere onderdelen van de gevechtskracht van de krijgsmacht. Voorts valt te denken aan de invloed van andere politieke maatregelen, zoals bezuinigingen en inkrimpingen, die leiden tot een vermindering van de kwaliteit van opleiding en materieel, beperking van oefenfaciliteiten e.d.

### Contingentie van faalfactoren

De mate waarin de bovengenoemde faalfactoren invloed uitoefenen op een militaire operatie is uiteraard afhankelijk van de omstandigheden waaronder de operatie wordt uitgevoerd. Daarom kan een vierde onderscheid worden gemaakt, nl. tussen factoren die institutioneel van aard zijn, d.w.z. direct verband houden met kenmerken van de militaire organisatie, en met factoren die aan de context zijn gebonden, ergo direct verband houden met een specifieke militaire operatie en de situatie

ter plekke. Deze laatste zullen wij contingentiefactoren noemen. Tussen beide bestaat een sterke relatie: organisatiefactoren zijn van grote invloed op het militaire optreden tijdens een specifieke operatie. Het samengaan van institutionele en contingentiefactoren kan bovendien leiden tot bepaalde faalscenario's. In het schema is het geheel van relaties tussen de verschillende typen faalfactoren weergegeven.

### Contingentiefactoren

Bij contingentiefactoren gaat het in eerste instantie om de geografische omstandigheden, zoals weer, terreingesteldheid, de temperatuur en de vochtigheidsgraad. Troepen die gewend zijn onder specifieke omstandigheden te opereren, zullen onder geheel andere omstandigheden daarvan hinder ondervinden. Voorts gaat het om factoren die verband houden met het gedrag van de tegenstander, zoals technische superioriteit, numeriek evenwicht, psychologische oorlogvoering en krijgsgevangenenbehandeling. In de normale gang van zaken wordt met contingentiefactoren rekening gehouden. Niet voor niets is *contingency planning* een vast onderdeel van de militaire aanpak: planning van verschillende scenario's voor een verscheidenheid aan situaties en planning van maatregelen die onder tevoren omschreven voorwaarden onmiddellijk kunnen worden uitgevoerd. De invloed van contingentiefactoren op militair falen kan daardoor weliswaar worden geminimaliseerd maar door incompetentie kan een militaire operatie alsnog op een fiasco uitlopen. Door niet of onvoldoende rekening te houden met contingente factoren is elke operatie tot mislukken gedoemd.

Ook contingente schaalfactoren kunnen een belemmering vormen voor het welslagen van militaire operaties. Enerzijds kan een operatie zo kleinschalig zijn dat rivaliteit tussen de krijgsmachtdelen de overhand krijgt. Bij de redding van de Amerikaanse gijzelaars in Teheran kon niet elk krijgsmachtdeel aan de operatie deelnemen. Verstoord over dit gegeven drongen de buitengesloten instanties zich vervolgens toch naar binnen, wat resulteerde in een opgeblazen organisatie die niet langer aansloot op de eisen die een commando-operatie nu eenmaal stelt. Aan de andere kant kan een militaire operatie weer zo grootschalig

zijn dat juist die grootschaligheid het succes parten speelt.

### Institutionele factoren

Institutionele factoren kunnen een faalfactor zijn voor zover ze *pathologisch* van aard zijn. Pathologie duidt op de mate waarin specifieke, negatief te waarderen, kenmerken van de militaire organisatie een structureel disfunctioneren tot gevolg hebben. Institutionele factoren kunnen bovendien verhinderen dat andere condities als potentiële faalfactoren worden onderkend.

In de Amerikaanse en wellicht ook de Nederlandse situatie vormen pathologische kenmerken van het officierskorps de belangrijkste institutionele faalfactor. Een van die kenmerken is een hoge *officer-men ratio*. Historische ervaring omtrent het optreden van de legers van de Romeinen, de Waffen-SS, het Britse leger, het Amerikaanse leger in Vietnam, het Franse leger in Indochina en het huidige Israëliëse leger, leert dat een bepaalde omvang (in de orde van grootte tussen 3 en 6%) van het officierskorps in verhouding tot de totale krijgsmacht het effectiefst is. In veel landen is die norm echter ver overschreden. Een krijgsmacht met een officierskorps van een relatief grote omvang onderkent niet dat leiderschapskwaliteiten schaars zijn. Een groot korps is bovendien minder snel geneigd een professionele *corps spirit* te ontwikkelen. Een relatief grote omvang van het officierskorps leidt voorts tot diffuse gezags- en verantwoordelijkheidspatronen. De mogelijkheid individuele verantwoordelijkheid te ontlopen en „het systeem” de schuld te geven is een belangrijke institutionele faalfactor.

Een andere institutionele faalfactor is de grote mate van turbulentie in het officierskorps van veel krijgsmachten. Snelle rotatie van officieren over eenheden beïnvloedt de effectiviteit van gevechtsoptredens negatief. De periode waarin officieren een bepaalde functie bekleden loopt historisch gezien uiteen van 20 jaar (centurions in het Romeinse leger) tot soms minder dan een halfjaar (stafofficieren in het moderne Amerikaanse leger). Een chronisch instabiel officierskorps kan niet leren van eigen fouten, heeft geen institutioneel geheugen, kent de manschappen niet, verliest het zicht op de gevechtscapaciteiten van de krijgsmacht en verkleint daarmee de *combat readiness*. ▷



Snelle rotatie wordt nog eens bevorderd door een toenemende mate van bureaucrativering van de krijgsmacht. Ook het militaire apparaat lijkt daarmee onderworpen aan het *Peter principle*, dat zegt dat in bureaucratische organisaties een ieder uiteindelijk zijn niveau van incompetentie bereikt. Voorts leidt een dergelijk rotatiesysteem tot *entrepreneurial officer corps*, waarin competitie en carrièregedrag ervoor zorgen dat elke officier, i.p.v. het organisatiebelang, vooral zijn eigen belangen najaagt. Dat najagen wordt versterkt in situaties waarin militaire experts ook worden geacht managers te zijn. Dat vereist behalve militaire vaardigheden ook capaciteiten om de bureaucratische jungle te overleven. Niet iedereen bezit die capaciteiten in voldoende mate. Incompetentie en amateurisme liggen daarmee steeds op de loer. Uiteraard heeft dat negatieve gevolgen voor de prestaties op het gevechtveld.

#### Samengaan van faalfactoren: faalscenario's

Als contingente en institutionele factoren op een bepaalde wijze op elkaar inwerken kunnen faalscenario's worden onderkend. Dat zijn ideaaltypische constructies waarin analytisch onderscheidbare patronen van militair denken en handelen zijn vervat, die aan militaire fiasco's ten grondslag kunnen liggen. Gangbare faalscenario's zijn avonturisme en mismanagement.<sup>4</sup> Van avonturisme is

<sup>4</sup> Ontleend aan 't Hart en Bovens [11]. Zij noemen behalve avonturisme en mismanagement nog een derde scenario: „deviantie”; daarvan is sprake als opzettelijke schendingen van

sprake als militaire bevelhebbers hun mogelijkheden sterk overschatten. Dat uit zich in buitengewoon ambitieuze strategische en tactische doeleinden met een geringe aandacht voor de middelen om deze doelen te bereiken. Als die spanning tussen planning en realiteit na verloop van tijd zichtbaar wordt, zijn bevelhebbers geneigd zich vast te bijten in hun oorspronkelijke ambities, zelfs wanneer zij herhaalde waarschuwingen en negatieve berichten ontvangen omtrent de kansen op succesvolle verwezenlijking. Historische voorbeelden liggen voor het oprapen: MacArthur en Korea, Johnson en Vietnam, Hitler en de operatie Barbarossa, Kennedy en de invasie van Cuba, Hoessein en de oorlog met Iran en de bezetting van Koeweit. Bij het tweede faalscenario, mismanagement, liggen de wortels niet primair bij het nastreven van onrealistische doeleinden, maar eerder in het militaire onvermogen de op zichzelf redelijke en haalbare doeleinden te bereiken. Dat onvermogen komt niet voort uit een tekort aan middelen maar uit onoplettendheid, onwetendheid, onvoorzichtigheid; kortom uit incompetentie. Concrete verschijnselen die kunnen dienen als indicator voor mismanagement zijn: een falende verkenning- en inlichtingenfunctie, gebrekkige communicatiestromen, intraorganisationele rivaliteit en het bestaan van „blinde vlekken” in de organisatie waardoor risico's zeer selectief worden waargenomen. De mislukte operatie om Ameri-

wettelijke plichten de kern van het probleem vormen. In militaire situaties gaat het dan om schendingen van het kriegsrecht, het militaire tuchtrecht of de Conventies van Genève.

#### Literatuur

1. R. A. Gabriel — *Military incompetence: why the American military doesn't win*. New York (1985).
2. M. A. P. Bovens en P. 't Hart — Fiasco's en affaires: bestuurlijke problemen en politieke turbulentie. *Beleid en Maatschappij* (1991)(1)1-7.
3. N. Machiavelli — *The prince*. Harmondsworth (1975)15-45.
4. G. Calabresi en P. Bottit — *Tragic choice*. New York (1979).
5. R. J. A. T. van Heerde — *Sociologie van de oorlogvoering*, dl 1 en 2. Breda (1988).
6. I. L. Janis — *Victims of groupthink*. Boston (1972).
7. P. 't Hart — *Groupthink in government. A study of small groups and policy failure* (diss.). Leiden (1990).
8. G. T. Allison — *Essence of decision*. Boston (1971).

9. U. Rosenthal — *Bureaupolitiek en bureaupolitisme*. Alphen aan den Rijn (1988).
10. H. G. Geveke — Allison in onderwijsland. Een bureaupolitieke analyse van de onderwijsvernieuwing aan de Koninklijke Militaire Academie 1961-1990. *Parade* 11(1990)(3)28-34.
11. P. 't Hart en M. A. P. Bovens — Fiasco's in de jaren negentig. *Beleid en Maatschappij* (1991)(1)41-51.

#### VOORTS:

- N. Dixon — *On the psychology of military incompetence*. Londen (1979).
- M. W. Meyer en L. G. Zucker — *Permanently failing organizations*. Beverly Hills (1989).
- E. A. Shils en M. Janowitz — *Cohesion and desintegration in the Wehrmacht in World War II*. *Public Opinion Quart.* (1948)(12).
- S. A. Stouffer — *The American soldier*, dl 1 en 2. Princeton (1949).

kaanse gijzelaars in Teheran te bevrijden is wellicht het sprekendste voorbeeld van mismanagement.

## Slot

In dit artikel zijn diverse faalfactoren aan de orde gekomen. De opsomming is niet meer dan een voorlopige en rudimentaire schets. Verder onderzoek naar het vóórkomen van militaire incompetentie, faalfactoren en faalscenario's zou belangrijke inzichten kunnen bieden in het hoe en waarom van militaire fiasco's. Daarmee kunnen ook in voorspellende zin uitspraken worden gedaan over toekomstige militaire fiasco's. Op grond van dergelijke voorspellingen kan vervolgens worden gedacht aan remedies tegen faalfactoren. Velen zul-

len zich evenwel meer aangesproken voelen door een optimistischer visie op de toekomst van de krijgsmacht. Zij zullen wijzen op de mogelijkheid dat het aantal militaire fiasco's zal afnemen, simpelweg door kwaliteitsverbetering binnen de krijgsmacht. Er zijn immers tal van ontwikkelingen — waarvan de recente Defensienota getuigt — die lijken te suggereren dat het militaire apparaat wel degelijk in staat is lering te trekken uit de soms pijnlijke ervaringen van het verleden.

Toch kan, mijns inziens, een meer negatief gericht toekomstverkenning geen kwaad; al was het maar als een tegendraads geluid te midden van alle euforie over de technologisch hoogstaande en internationaal samenwerkende capaciteiten van de militaire organisatie naar aanleiding van het succes van *Desert Storm*.



## Dringend verzoek aan auteurs

Steeds vaker bereiken de redactie bijdragen, getypt m.b.v. een tekstverwerker. Helaas wordt daarbij veelvuldig verzuimd rekening te houden met de noodzaak de tekst te typen met *anderhalve of dubbele regelafstand*. Derhalve hierbij het dringende verzoek aan auteurs, hun manuscript te verzorgen volgens de „Regels voor kopijverzorging”, die op gezette tijden achterin de Militaire Spectator worden afgedrukt (zie het recente julinumnummer).

Dat het wenselijk is van tijd tot tijd het lint in schrijfmachine of printer te vervangen, zou eigenlijk geen vermelding moeten behoeven.

Helaas worden ook in toenemende mate *illustraties* ingezonden die niet of nauwelijks geschikt zijn voor verkleining en reproductie. Ook in dit verband wordt met nadruk verwezen naar evengenoemde Regels, punt 2. Computertekeningen zijn slechts bruikbaar indien vervaardigd m.b.v. een speciaal tekenprogramma.

REDACTIE

drs. J. W. L. Brouwer

Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Nijmegen

## Doelmatigheid van defensieuitgaven, 1948-1951

Op het moment dat de Nederlandse militaire bijdrage aan de NAVO-defensie gestalte moest krijgen, maakten parlement en kabinet zich ernstig zorgen over de doelmatigheid van de bestedingen door de krijgsmacht.<sup>1</sup> Vooral de landmacht had de naam uiterst inefficiënt te zijn. Men sprak van „geldsmijterij” en van incapabele leiding. De kritiek op de inefficiëntie bij de landstrijdkrachten nam toe naarmate in 1949 en 1950 duidelijker werd welke problemen de snelle overschakeling van de taak in Indonesië naar de opbouw van een nieuw apparaat in Europa meebracht.

In dit artikel staat de vraag centraal waarom, ondanks alle kritiek op het beheer van het departement van oorlog, begin 1951 werd besloten de defensieuitgaven voor een periode van vier jaar vast te stellen op het voor die tijd gigantische bedrag van f 1,5 miljard per jaar.<sup>2</sup> Meer dan de helft daarvan was bestemd voor de landmacht.

### Bezorgdheid in het parlement

Onmiddellijk na de ondertekening van het verdrag van Brussel door Frankrijk, Groot-Brittannië en de Beneluxlanden, in maart 1948, riepen de Staten-Generaal in grote meerderheid op tot het leveren van een substantiële bijdrage aan de defensie van het nieuwe bondgenootschap, de Westerse Unie (WU). De totstandkoming van de NAVO, in april 1949, onderstreepte nog eens te meer de noodzaak van extra uitgaven voor de gemeenschappelijke defensie. Er werd gesproken van zware, maar onvermijdelijke, offers die moesten worden gebracht „voor de bescherming van

de pas herwonnen geestelijke vrijheid en de welvaart-in-opbouw van ons vaderland en van onze bondgenootschappelijke vrienden”. De KVP en de PvdA beklemtoonden dat Nederland bepaald niet moest spelen op een zo klein mogelijk aandeel in de Westerse defensie. De VVD en de kleinere confessionele partijen gingen zelfs zo ver dat zij prioriteit wilden geven aan de defensieuitgaven boven een sluitende begroting.

De druk vanuit het parlement op een substantiële verhoging van de defensie-inspanning in de jaren 1948-1951 was dus bijzonder groot. Tegelijkertijd echter bestond bij alle partijen grote bezorgdheid over de manier waarop de gevoteerde gelden werden besteed. Talrijke voorbeelden van „geldsmijterij” werden naar voren gebracht. De kamerleden leken evenwel weinig greep te hebben op het door hen als structureel ervaren probleem.

Th. S. Hooij (KVP) drong aan op „een zo economisch en efficiënt mogelijke besteding van de honderden miljoenen”. Hij was daarover niet geheel gerust. Als voorbeeld noemde hij de overbevolking van militaire bureaus die de bureaucratie en de papierlawine vergrootte. Voorts citeerde hij enkele dienstplichtigen die te veel nutteloos werk moesten doen. Ook A. B. Roosjen (ARP) meende dat het maximum aan efficiëntie nog niet was bereikt. Hij klaagde eveneens over de onnodige bureaucratische rompslomp in de krijgsmacht en over de slechte werkverdeling. E. Vermeer (PvdA) kaartte de buitenlandse reizen met dienstauto's aan.

Al met al ging de parlementaire kritiek niet verder dan het signaleren van incidentele gevallen van „misbruik”, van „lanterfantent” en van „overstaf-

<sup>1</sup> Dit artikel is voornamelijk gebaseerd op het *Verslag van de handelingen van de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal*, de notulen van de Parlementaire Defensiecommissie, alsmede de notulen en stukken van de ministerraad en de „onderaad”, de Raad voor Militaire Aangelegenheden van het Koninkrijk. Voorts werden enkele dossiers van de departementen

van buitenlandse zaken en defensie geraadpleegd. Om redactionele redenen is afgezien van een uitgebreid notenapparaat. Specifieke verwijzingen liggen ter inzage bij de auteur.

<sup>2</sup> Ter vergelijking: aanvankelijk (dus vóór het besluit de defensieuitgaven te verhogen) bedroeg de totale rijksbegroting voor 1951 f 4,2 miljard.

ving". Het kabinet gaf toe dat „inderdaad de efficiency van de departementale organisatie en van het militaire apparaat hier en daar veelal te wensen overlaat". Als excuus werd daarbij de wel zeer snelle expansie van het apparaat na de oorlog aangevoerd. De minister van oorlog en marine, W. F. Schokking, verklaarde dat het onderwerp hem na aan het hart lag en begreep „dat wanneer men meer dan een kwart van de begroting moet beheeren, ook op de dubbeltjes moet worden gelet". Maar de minister vroeg begrip. Hij wees erop dat een en ander ook op andere departementen voorkwam.

Intussen bleef bij de kamerleden de indruk bestaan dat in de krijgsmacht niet de uiterste zuinigheid werd nagestreefd. De bezorgdheid over de efficiëntie zal zijn versterkt doordat Schokking er niet in slaagde voor 1949 en 1950 duidelijke begrotingen in te dienen. Hij beriep zich daarbij op de grote onzekerheden die er bestonden over de taak in Indonesië, over de bijdrage die aan de geallieerde samenwerking moest worden geleverd en de onduidelijkheid over de omvang van de militaire hulp die voornamelijk door de VS, maar ook door Canada, zou worden gegeven. De begroting voor 1950 noemde de minister zelfs laconiek „een poging". In juni 1950 werd een herziene begroting voor 1950 ingediend, die evenwel door het kort tevoren uitbreken van de Koreacrisis reeds was achterhaald. Een verhoging van de defensie-inspanning leek weer noodzakelijk. In september stelde Schokking daarom een verhoging van het budget van 10 à 15% in het vooruitzicht. Begin 1950 werd in het parlement duidelijk dat er een andere factor was die de onzekerheid in het begrotingsbeleid bevorderde: het feit dat het kabinet het niet eens kon worden over de opbouw van de Nederlandse krijgsmacht.

Bij de behandeling van de begroting voor 1949 protesteerden de verschillende kamerfracties tegen de onduidelijkheden die immers in feite betekenden dat de minister hen vroeg een blanco cheque te ondertekenen. Desondanks verklaarden allen, met uitzondering van de communisten, zich bereid de in het vooruitzicht gestelde aanvullingen bij voorbaat goed te keuren om de zo dringend gewenste Nederlandse bijdrage aan de WU-defensie te kunnen financieren. H. W. Tilanus, de fractievoorzitter van de CHU, stelde: „Dit is ons nu eenmaal door de nood opgelegd en wij kunnen een-



mr. W. F. Schokking, minister van oorlog en marine van 7 augustus 1948 tot 16 oktober 1950

voudig niet anders". Ook al was dus niet exact bekend hoeveel werd uitgegeven, duidelijk was dat het om uitzonderlijke hoge bedragen ging, zowel in vergelijking met de vooroorlogse jaren, als in verhouding tot wat andere bondgenoten in de WU aan hun defensie uitgaven. In september 1950 noemde Schokking voor de militaire begrotingen een bedrag van f 1100 miljoen, „dat loopt tegen de 30% van ons totale budget".

De kamerleden eisten dus enerzijds dat Nederland zo spoedig mogelijk een substantiële bijdrage zou leveren aan de Westerse defensie, anderzijds onderstreepten zij de noodzaak van zuinig beheer. Hoewel zij niet precies de vinger op de wonde plek konden leggen (verderop zal blijken dat het verschijnsel van inefficiëntie bovendien grotere proporties had dan de kamerleden meenden), beschouwden de defensiespecialisten in het parlement de inefficiëntie in de krijgsmacht als een structureel probleem. Bij de algemene beschouwingen over de begroting voor 1950 wees men van verschillende zijden erop „dat bij velen in den lande de overtuiging bestaat, dat in militaire kring niet altijd zuinig, om niet te zeggen somtijds roekeloos, met de Rijks gelden wordt omgesprongen en dat aan de efficiency in de militaire dienst zeer veel ontbreekt".

De zorgen om de militaire efficiëntie betroffen

vrijwel uitsluitend het departement van oorlog en dan met name de landstrijdkrachten. Dat lag voor de hand: zoals wij verderop zullen zien waren de problemen van de landmacht (het grootste krijgsmachtonderdeel) aanzienlijk, terwijl de opbouwplannen voor de marine en de luchtmacht, waarvan de kosten redelijk betrouwbaar gecalcu-leerd leken, reeds in een vroeg stadium nagenoeg vastlagen.

### *Impasse in de ministerraad*

Ook voor de ministerraad vormde de doelmatigheid van de defensieuitgaven een probleem. Het was een belangrijk onderdeel van het vraagstuk van de opbouw van de Nederlandse krijgsmacht in het kader van de WU. De discussie erover werd geopend nadat de opperbevelhebber van het bondgenootschap, veldmaarschalk B. L. Montgomery, in januari 1949 zijn defensieplan had ontvouwd. Vrijwel onmiddellijk ontstond er een conflict tussen het kabinet en de militaire leiding over de te volgen koers. De meerderheid van de ministers weigerde de plannen van de Generale Staf te aanvaarden. Het (voorlopige) begrote bedrag van ruim f 1 miljard vond men veel te hoog. Voorts achtten de meeste ministers een dienstplicht van twee jaar excessief; Montgomery had niet expliciet daarom gevraagd. Ook de plannen van de marine werden te ambitieus bevonden.

In essentie zou dit conflict tot begin 1951 voortduren. Pas onder hoge binnenlandse en buitenlandse druk zou het (demissionaire) kabinet begin februari 1951 de knoop doorhakken. De impasse die ontstond, leidde allereerst tot het aftreden van minister Schokking in september 1950. Het conflict vergalde tevens de verhouding tussen kabinet en militaire leiding. Als gevolg hiervan moest de Chef van de Generale Staf, generaal H. J. Kruls, in januari 1951 van zijn functie worden ontheven. De ministerraad had verschillende argumenten voor zijn standpunt dat de defensieuitgaven dienden te worden beperkt. Allereerst was de algemene verwachting dat de Sovjet-Unie niet op korte termijn een aanvalsoorlog tegen West-Europa zou beginnen. Door de aaneensluiting in de WU en later in de NAVO, had het Westen een politiek signaal gegeven dat een aanval op één bondgenoot een aanval op allen zou zijn. Moskou zou daarom

eerder zijn geneigd expansie in het Oosten te zoeken, zo verwachtte de ministerraad. In West-Europa zouden de Russen zich beperken tot subversieve activiteiten door middel van hun vijfde colonne: de communistische partijen. In dit licht gezien was een goed financieel-economisch beleid een belangrijk wapen in de strijd tegen het communisme. De opbouw van de defensie — hoe noodzakelijk ook — mocht daarom in geen geval sociale onrust tot gevolg hebben. Een tweede argument in het kabinet was (tot de Ronde-Tafelconferentie die in augustus 1949 werd geopend) dat prioriteit moest worden gegeven aan de militaire inspanning in Indonesië boven de opbouw van de defensie in het moederland. Ten derde konden kabinet en militaire leiding het niet eens worden over de vraag of behalve middelen ten behoeve van de voor de WU noodzakelijke land- en luchtmacht, ook geld voor de marine beschikbaar moest worden gesteld. De meerderheid van de ministerraad was van mening dat — in overeenstemming met de wensen van de WU-opperbevelhebber — land- en luchtmacht prioriteiten dienden te krijgen, maar zij kon hierover geen definitief besluit afdwingen, vooral omdat het parlement bezuinigingen op de vloot nooit zou accepteren. Een vierde argument van de ministerraad was dat eigenlijk eerst een definitief plan door het bondgenootschap moest worden opgesteld, waarin niet alleen de bijdragen van de partners nauwkeurig moesten zijn vastgesteld, maar waarin ook de rol van de Bondsrepubliek in de gemeenschappelijke defensie nader zou zijn bepaald. Voorts was er de terughoudende opstelling van de bondgenoten die alle van mening waren dat de defensie-inspanning niet ten koste mocht gaan van de nationale programma's van economisch herstel. Bovendien hadden ook Frankrijk en Groot-Brittannië zware militaire verplichtingen overzee. Ten slotte was een argument om de defensieuitgaven beperkt te houden de stellige overtuiging in het kabinet dat door een efficiënter beheer de krijgsmacht, en dan vooral de landstrijdkrachten, met veel minder geld dan gevraagd de taken kon uitvoeren.

In antwoord op de door Schokking en de militaire leiding gevraagde f 1 miljard, stelde minister van financiën P. Lieftinck een begrotingsplafond van f 800 à 850 miljoen vast, te verdelen over de drie onderdelen van de krijgsmacht. Méér uitgeven



gen H. J. Kruls, CGS sedert 1945, van 1949 tot 1951  
voorzitter comité Verenigde chefs van staven

was volgens hem volstrekt onverantwoord. Deze limiet zou in 1949/50 de centrale kwestie in de ministerraad zijn. Het formuleren van de opbouwplannen voor de landmacht vormde daarbij het grootste probleem. Voor de luchtmacht en de marine waren de plannen en de daaraan verbonden kosten tamelijk duidelijk omschreven.

De belangrijkste complicerende factor voor de opbouw van de landmacht was de militaire aanwezigheid in Indonesië. Het gehele defensieapparaat was sedert 1945 daarop gericht geweest. Vrijwel alle materieel en manschappen bevonden zich overzee. Nederland was daardoor in 1948/49 nagenoeg onverdedigd. Maar ook op langere termijn zouden de gevolgen van de „roofbouw” die voor de overzeese taak op het militaire apparaat was gepleegd zichtbaar zijn. De organisatie was na de soevereiniteitsoverdracht niet ingesteld op de geforceerde, snelle overschakeling naar de opbouw van een nieuw apparaat in Europa. Kennis omtrent de moderne conventionele-oorlogvoering ontbrak in grote mate. De uit Indonesië repatriërende troepen hadden weliswaar gevechtservaring, maar waren niet geschikt voor operaties in

bondgenootschappelijk verband. Er was ook een schrikbarend tekort aan kader om de oude lichten om te scholen en nieuwe op te leiden. Ten slotte vormde de overschakeling van de landmacht op een nieuwe organisatievorm en op modern materieel een complicerende factor. Kortom, een ingewikkeld omschakelingsproces lag in het verschiet. Het ontwikkelen van plannen voor legervorming werd bovendien nog eens ernstig bemoeilijkt door de onduidelijkheden over de aard en omvang van de Nederlandse bijdrage aan de bondgenootschappelijke defensie en door vertraging in de aflevering van toegezegde militaire hulp. Zeker was in elk geval dat de opbouw van het militaire apparaat in Nederland een bijzonder kostbare aangelegenheid zou zijn. Naast de aanschaf van uitrustingsstukken en voorraden, vergden vaste installaties als kazernes, vliegvelden en depots hoge investeringen.

Onder deze omstandigheden was het voor Schokking en Kruls onmogelijk duidelijke plannen en realistische calculaties te presenteren. In feite vroegen zij *carte blanche*. Dat was voor het kabinet onaanvaardbaar. Allereerst omdat de ministerraad de indruk had dat Kruls en de zijnen hun eisen te hoog stelden. Het kabinet was voorts bijzonder huiverig beslissingen te nemen waarvan het de (financiële) consequenties niet kon overzien. Bovendien koesterde men sterke twijfels aangaande de efficiëntie. Zo had minister van landbouw S. L. Mansholt weinig vertrouwen in de legerplannen: „Vóór de oorlog reeds was het Nederlandse leger niet efficiënt”. Natuurlijk ging het de verschillende ministers in de eerste plaats erom hun eigen budget te beschermen tegen de claims van Oorlog en Marine. Naarmate echter in 1949 en 1950 de problemen in de landstrijdkrachten groeiden, werd duidelijk dat het argument van de inefficiëntie bepaald niet ongegrond was.

---

#### Inefficiëntie bij de landstrijdkrachten

---

De staatssecretaris van oorlog, W. H. Fockema Andreae, kreeg bij zijn benoeming in mei 1949 onder meer als taak te zorgen voor een betere bedrijfsvoering. Aanvankelijk bestond zijn werk vooral uit het maken van een „simpele” inventarisatie van het aanwezige materieel. „Het ergste was”, aldus Fockema Andreae, „dat er geen

deugdelijke administratie omtrent hoeveelheid, soort, toestand en plaats van opberging bestond". Hierdoor was er nauwelijks zicht op de materieel-behoefte en werden overbodige bestellingen gedaan. In september 1950 kon de staatssecretaris melden dat een redelijk overzichtelijke administratie tot stand was gekomen. Bij het onderzoek waren echter grove rekenfouten aangetroffen in de calculaties voor de oorlogsbegroting. De Generale Staf had de behoeften schromelijk overdreven! Het was mogelijk 20 à 25% te schrappen, waardoor de begroting met f 100 miljoen zou kunnen worden verminderd, en een revisie van verwaarloosd materieel zou nog meer besparingen kunnen opleveren. Deze constatering wekte in het kabinet grote verontwaardiging. „Terwijl andere ministers zich ernstige zorgen maken over begrotingsposten, ( . . . ) blijken er bij Oorlog posten te bestaan met een variabiliteit van vele miljoenen”, aldus Drees. Dit schandaal bevestigde de indruk van verregaande inefficiëntie bij Oorlog. Het maakte voortaan elke begrotingscalculatie van dat departement bij voorbaat verdacht. Tevergeefs trachtte Schokking het beeld van de „onvolkomenheden” op zijn departement tot „juiste proporties” terug te brengen. Hij had echter de wind tegen. Vanaf medio 1949 bleek dat zijn departement niet alleen een slechte administratie had, maar evenmin beschikte over voldoende organisatorische capaciteiten om de plannen voor de opbouw van de nieuwe krijgsmacht goed uit te voeren. In zijn functie van plaatsvervangend regeringscommissaris voor het militair hulplan wees de latere minister van oorlog, H. s'Jacob, in juli 1950 in een gepeperde notitie aan Drees op de organisatorische tekortkomingen in de krijgsmacht. Volgens hem onderschatten de militaire autoriteiten hun eigen moeilijkheden. Hun vooropleiding was bovendien te eenzijdig geweest om te kunnen voldoen aan de technisch- en financieel-organisatorische eisen, die de opbouw van een zo ingewikkeld geworden apparaat stelde. De organisatorische beperkingen in de landmacht bleken in de loop van 1950 ook uit de problemen bij de uitvoering van de begroting. De eigenlijke uitgaven bleven achter bij de plannen als gevolg van een excessief achterblijven van de materieelaanschaffingen. De gebrekkige planning was de belangrijkste oorzaak van dit verschijnsel, doch ook de vertragingen in de uitvoering van de militaire hulp en het

nog niet zijn ingesteld van de industrie op militaire orders maakten dat de afleveringstijden vaak veel langer waren dan verwacht.

Al met al ontstond, niet ten onrechte, in de ministerraad de indruk dat het militaire apparaat niet in staat zou zijn onbeperkte hoeveelheden geld efficiënt te verwerken. Het door Lieftinck voorgestelde begrotingsplafond kreeg daarom medio 1950 grote steun. Een definitieve beslissing erover werd echter niet genomen. Allereerst omdat de ministers het niet eens konden worden over de verdeling van de beschikbare gelden over de drie krijgsmachtdelen, maar bovenal omdat de Parlementaire Defensiecommissie zich achter de plannen van de militaire leiding had geschaard. Het gevolg was dat de besluiteloosheid ten aanzien van het defensiebeleid voortduurde.

---

#### Kabinet onder druk

---

Vanaf eind 1949 groeide op het Binnenhof de verontwaardiging over het gebrek aan daadkracht van het kabinet. Het werd steeds duidelijker dat de slagen die Schokking in zijn begrotingen om de arm hield voor een groot deel het gevolg waren van het slepende conflict in de ministerraad. De gedachtenwisseling over het defensiebeleid met de minister speelde zich af in de besloten omgeving van de Defensiecommissie. Begin februari 1950 was het geduld van de commissie ten einde: „Thans is ( . . . ) het ogenblik gekomen, om van de minister te vragen, dat hij ( . . . ) volledig open kaart zal spelen”.

In maart en april hoorde de commissie de opvattingen van Schokking, Lieftinck en Kruls aan. De verschillen van mening werden duidelijk zichtbaar. De leden hadden grote moeite een standpunt te bepalen. Illustratief voor de onzekerheid van de kamerleden was de wisselende positie van J. J. Fens (KVP). Deze constateerde na de gedachtenwisseling met Kruls dat onder het miljard de defensie „zinloos” zou zijn. In de volgende vergadering, waar Lieftinck zijn positie verdedigde, nam Fens evenwel weer genoegen met f 800 miljoen, „indien daarvoor een defensie wordt verkregen waar we iets aan hebben”. Tevergeefs vroeg E. Vermeer (PvdA) naar een nota waarin het verschil van het effectief bij beide begrotingen naar voren zou komen.



dr. W. Drees, minister-president van 1948 tot 1958

Tijdens de vergadering van 20 april besloten de commissieleden de plannen van de Generale Staf het voordeel van de twijfel te geven. Men meende dat een beslissing niet meer kon worden uitgesteld. Als het defensieapparaat werkelijk ruim f 1 miljard moest kosten, dan mocht daarop niet meer worden beknipt, „ook al moet er dan elders fors worden bezuinigd”. Voor J. J. Vorrink (PvdA) was het een „véél groter zorg, dat we 800 miljoen uitgeven voor niets, dan een miljard als we daar wél iets behoorlijks voor krijgen”.

Van dat moment af veranderde de houding van de kamerleden ten opzichte van het probleem van de doelmatigheid der defensieuitgaven. Niet dat de zorgen om de efficiëntie verdwenen, maar ze hadden vanaf april 1950 aan prioriteit ingeboet. De algemene conclusie was dat men geen keuze had: „Er is een noodtoestand en er moet geïmproviseerd worden om deze het hoofd te bieden”. In zekere zin erkenden de kamerleden dat het voor hen onmogelijk was een oplossing te formuleren voor de dilemma's in de defensiepolitiek en in feite gaven zij de militaire top de volledige vrijheid in de formulering van zijn doelstellingen en aanschafpolitiek.

Het kabinet geraakte door de positiebepaling van de volksvertegenwoordiging in een moeilijke positie, maar wijzigde zijn opvattingen nog niet. De

Korea-oorlog veranderde de situatie echter radicaal. De aanval op Zuid-Korea, in juni 1950, toonde aan dat het communistische kamp in zijn expansiedrift niet terugschrok voor geweld. Politieke organisatie alleen in WU- en NAVO-verband was daarom voortaan onvoldoende. De VS namen daarbij het voortouw. Eind juli kondigde Washington een drastische verhoging van de defensie-inspanning aan. De VS stelden aanzienlijke financiële en materiële hulp in het vooruitzicht. Vervolgens besloot ook de NAVO tot een versnelling van de opbouw der gezamenlijke strijdkrachten.

In deze crisis wilde ook Nederland niet achterblijven. Begin augustus besloot het kabinet dat een extra defensie-inspanning noodzakelijk was, en vooral Drees meende dat, gezien de tegemoetkomende houding van de VS, „de Regering niet te ver moet gaan met belemmeringen”. De extra maatregelen (zoals het weer in dienst roepen van een eerder naar huis gezonden lichte dienstplichtigen) zouden moeten worden gefinancierd door een verhoging van het defensiebudget voor 1951 met 10 à 15%. Nadat er meer duidelijkheid was ontstaan omtrent de Nederlandse taken in NAVO-verband, nam het kabinet medio oktober besluiten die nog verder gingen. Nederland zou begin 1952 drie divisies beschikbaar hebben, waarvan één paraat. Dat besluit werd weliswaar genomen „onder het algemeen voorbehoud” dat voor de financieel-economische consequenties van een en ander een aanvaardbare oplossing moest worden gevonden, doch het werd steeds duidelijker dat de financiële gevolgen anders eruit zouden zien dan men in de ministerraad dacht. Tevens moest, om de voorgenomen maatregelen uit te voeren, minder nadruk worden gelegd op de doelmatigheid van de bestedingen. Al in augustus rekende een hoge ambtenaar van het departement van oorlog uit dat de extra maatregelen véél meer zouden kosten dan de 10 à 15% boven het budget. Hij waarschuwde tegelijkertijd dat de „overdadige controlemaatregelen” zodanige tijdsbelemmerende factoren waren geworden dat „ook zonder afbreuk te doen aan een volstrekt gerechtvaardigde controle, daarin enige matiging moet worden betracht”.

Het kabinet bleef echter aarzelen. De geallieerde plannen hadden nog steeds het odium van onhaalbaarheid. Een doeltreffende defensie leek overigens toch al onmogelijk zonder de deelneming van



de Bondsrepubliek. Ten slotte was er grote onduidelijkheid over de plannen van de Generale Staf. „Het ontbreken van zelfs globale financiële gegevens blijft (. . .) een ernstige moeilijkheid om tot (. . .) conclusies te komen”. In zijn nieuwe voorstel voor de opbouw van de landmacht stelde Kruls begin oktober, dat het onmogelijk was geweest een kostenraming te maken: „Zou de Regering de gebruikelijke en begrijpelijke werkwijze willen volgen om geen beslissingen te nemen alvorens de financiële consequenties daarvan vaststaan, dan geraakt men onvermijdelijk in de cirkelgang van het ene aan het andere op te hangen en kan reeds thans de conclusie worden getrokken, dat het onmogelijk zal zijn om (. . .) te doen wat nodig is”. De druk op de ministerraad nam evenwel toe, vooral uit de volksvertegenwoordiging. Tijdens de beraadslagingen in de Tweede Kamer in september werd algemeen kritiek uitgeoefend op het aarzelende beleid. Begin oktober constateerde de Eerste Kamer onomwonden dat de regering „onvoldoende gelden” vroeg om een spoedige versterking van Nederlands aandeel in de NAVO-defensie te kunnen realiseren. Deze kritiek bevoog Schokking tot aftreden. Hij werd op 15 oktober 1950 opgevolgd door s’Jacob.

In het kabinetss'beraad bleef de hete adem van het parlement voelbaar. In zijn maiden speech in de Eerste Kamer op 29 november, waarschuwde s’Jacob de volksvertegenwoordiging voor de risico’s van deze opwaartse druk op de defensiebegroting: „Indien men mij zou verplichten het dubbele aan de defensie in het jaar 1951 te spenderen van hetgeen thans is begroot en men zou de eis stellen van de hoogste efficiency (. . .), dan zou men mij voor een moeilijk probleem stellen. Een apparaat in opbouw kan nu eenmaal niet onbeperkte geldvolumes verwerken”. De prioriteiten waren echter door de volksvertegenwoordiging duidelijk geformuleerd. Senator G. A. Ruijs de Beerenbrouck (KVP) vertolkte de gevoelens van de meerderheid, toen hij opmerkte dat de nieuwe minister de verkwisting in de krijgsmacht diende te beperken, maar daarop onmiddellijk liet volgen „dat de Staten-Generaal in grote meerderheid (. . .) een grotere mate van veiligheid eisen, een consequent streven, al moge dit kostbaar zijn, naar een militair machtsapparaat, dat past in een Atlantische verdediging om samen met de strijdmacht van alle geallieerden een redelijke waar-

borg te bieden, dat een derde wereldoorlog wordt voorkomen!”.

### Knoop doorgehakt

Officieel hield het kabinet vast aan zijn besluit van augustus de uitgaven met 10 à 15% te verhogen. In de ministeriële wandelgangen in Den Haag werd in het najaar van 1950 echter steeds vaker een ander bedrag genoemd: f 1,5 miljard per jaar voor een periode van vier jaar. In oktober dook dit bedrag voor het eerst in de ministerraad op. Het werd op dat moment nog door Drees en Lieftinck van tafel geveegd, maar het lijkt erop dat er in de maanden daarna een zekere consensus over dat globale cijfer ontstond, ook in het overleg met de Amerikaanse autoriteiten.

De VS eisten dat de Westeuropese landen ook offers zouden brengen voor hun defensie. Washington liet doorschemeren dat de mate waarin een land zijn militaire paraatheid wist te verhogen een belangrijke maatstaf zou zijn voor de verdeling van de militaire hulp. De militaire-hulpverlening was een belangrijk middel om het aarzelende kabinet tot een besluit te brengen.<sup>3</sup> *Off the record* werd die hulp niet eens zozeer beschouwd als middel om de defensieuitgaven te bekostigen, maar om de Nederlandse dollarpositie te verstevigen. In januari 1951 bracht de hoge ambtelijke Centrale Economische Commissie (CEC) haar rapport uit over het in evenwicht brengen van de betalingsbalans. De commissie sprak zich ook uit over de defensieuitgaven. Zij was van mening dat een verhoging van het militaire budget tot f 1,5 miljard gezien de internationale omstandigheden een conservatieve raming was en redelijk overeenkwam met de inspanning die verder van Nederland zou worden verwacht. Zij wees op het belang van de hulp voor de verbetering van de dollarpositie. De commissie waarschuwde dat als Nederland zich niet de nodige offers getroostte, het zich niet alleen militair, maar ook politiek en economisch zou uitschakelen; de Amerikanen zouden geen genoeg nemen met minder dan f 1,5 miljard per jaar. Alom ontstond in Den Haag het besef dat Nederland zich niet van de rest van de Westerse wereld mocht isoleren door een terughoudende defensie-

<sup>3</sup> Voor de periode 1951-1954 bedroeg de Amerikaanse militaire hulp ongeveer f 2,4 miljard, ofwel iets minder dan de helft van de Nederlandse uitgaven.

politiek. Ook Buitenlandse zaken wees op dit gevaar. De ministerraad was niet ongevoelig voor dit argument. Met name Drees zag de Nederlandse defensieuitgaven toch vooral als een „verzekeringspremie” voor de Amerikaanse garantie van de veiligheid van West-Europa. Volgens de premier diende Nederland zijn defensie te versterken, „niet omdat men zich daarmee op zich veilig stelt, doch omdat wij ons daarvoor aan Amerika koppelen en Rusland zich dan eerder zal laten afhouden van een aanval op West-Europa”.

Sedert het uitbreken van de Korea-oorlog leek ook de positie van Lieftinck aan verandering onderhevig. Zo was het opmerkelijk dat hij begin augustus „zijn” begrotingsplafond liet vallen. Wèl hield hij vast aan de voorwaarde dat voor de verhoging van de defensieuitgaven elders compensatie moest worden gevonden. Het rapport van de CEC bevatte een dergelijk dekkingsplan. Dat de zuinige minister van financiën uiteindelijk akkoord zou gaan met het defensiebudget dat bijna het dubbele bedroeg van wat hij aanvankelijk als maximum stelde, had ook andere redenen: allereerst de verbetering van de precaire Nederlandse dollarpositie en ten tweede de verwachting dat de krijgsmacht de toegewezen gelden toch niet zou kunnen opmaken. Het kabinet was zich ervan bewust dat, door alle complicaties in de opbouw van de krijgsmacht, de eigenlijke uitgaven zouden achterblijven bij de begrotingen. Het is niet onaannemelijk dat dit vooruitzicht voor Lieftinck een argument is geweest om zijn hardnekkig verzet tegen een drastische verhoging van de defensieuitgaven te staken. Omdat tegelijkertijd het dekkingsplan wèl werd uitgevoerd, had immers het „stuwmeer” van niet tot besteding gebrachte begrotingsgelden een voor Lieftincks financiële politiek gunstig, deflatoir effect.

Begin januari 1951 had het kabinet evenwel terzake nog geen besluit genomen. Dat bleek bij het bezoek dat generaal D. Eisenhower op 10 en 11 januari aan Nederland bracht. Eisenhower was kort tevoren benoemd tot opperbevelhebber van de NAVO-strijdkrachten. Hij was op doorreis langs de bondgenoten om informatie in te winnen over de defensie-inspanning, teneinde het Amerikaanse congres te kunnen overtuigen van de noodzaak van een grootscheeps militair hulpprogramma. De regering realiseerde zich dat ze de generaal een positief beeld moest geven van de inspanning op

defensiegebied, doch zij meende ook dat de grote problemen waarmee zij kampte niet onbesproken mochten blijven. Drees wilde in zijn gesprek met Eisenhower de nadruk leggen op de noodzaak van doelmatigheid van de uitgaven: „Het zijn dus niet in de allereerste plaats de persoonlijke offers en de financiële consequenties, die de grens van onze defensie-inspanning bepalen, maar ons organisatorisch kunnen”.

Eisenhower wees de bezwaren resoluut van de hand. In het verslag van zijn bezoek — dat via de Amerikaanse ambassade aan het kabinet werd doorgesluist — toonde de generaal zich bijzonder teleurgesteld over de Nederlandse terughoudendheid. Hij meende dat Den Haag de problemen rond de efficiëntie te veel beklemtoonde en had niet de indruk gekregen „*that the Hague was showing a sense of urgency, readiness to sacrifice, and determination to pull its full share of the load*”. Hoewel het besprokene geheim was, lekte de essentie ervan uit naar de pers. In Nederland leidde dat tot een storm van kritiek op het kabinet. De Tweede Kamer greep het debat over de begroting van Buitenlandse zaken aan om nog eens haar bezorgdheid te uiten over het achterblijven van de Nederlandse defensie-inspanningen. Intussen bleef ook de Amerikaanse druk hoog. Al in november gaf Washington in een aide-mémoire te kennen dat de defensieuitgaven moesten worden verhoogd. Op 19 januari stelde een nieuw memorandum ronduit dat Nederland, om zijn verplichtingen in de NAVO na te komen, ruim f 1,5 miljard per jaar diende uit te geven.

In de daaropvolgende weken zou aan de parlementaire, ambtelijke en internationale druk gevolg worden gegeven. De knoop werd echter niet meer doorgehakt door het kabinet Drees-Van Schaik (dat op 24 januari demissionair werd naar aanleiding van de Nieuw-Guinea-kwestie), doch tijdens de erop volgende kabinetsformatie. Zeer snel kwamen de toekomstige coalitiepartners tot overeenstemming. In de regeringsverklaring van 17 maart zette Drees de beslissingen uiteen: het militaire apparaat zou worden uitgebreid, de dienstplicht zou tot 18 maanden worden verlengd en de defensieuitgaven zouden voor vier jaar op f 1,5 miljard per jaar worden vastgelegd. Tegelijkertijd presenteerde de premier een uitgebreid dekkingsplan in de vorm van bezuinigingen en belastingverhogingen. ▷

Daarmee had het kabinet definitief het doel opgegeven door het instellen van een begrotingsplafond de krijgsmacht te dwingen tot een doelmatiger beheer van het budget. In plaats daarvan werden de „verlanglijstjes” van de drie krijgsmachtdelen geheel ingewilligd, ja, de chefs van staven kregen zelfs meer geld dan ze konden uitgeven.

---

### Conclusie

---

Wellicht was er in 1950/51 geen andere uitweg dan deze massale „vlucht naar voren”. De extreme urgentie waarmee de Nederlandse bijdrage aan de NAVO, vanuit een uitzonderlijk slechte uitgangspositie, moest worden gerealiseerd, was in feite onverenigbaar met de eis van strikte doelmatigheid van de bestedingen. Vooral na het uitbreken van de Korea-oorlog, in juni 1950, werd duidelijk dat de nieuwe krijgsmacht in hoog tempo moest worden opgebouwd. Nauwgezette controle zou te veel tijd kosten; men moest roeien met de riemen die men had. De kamerleden bleken onvoldoende in staat de problemen te doorgronden. Geconfronteerd met de verschillende opvattingen van kabi-

net en krijgsmachttop, koos de Defensiecommissie in april 1950 ervoor de plannen van de militaire leiding het voordeel van de twijfel te geven. Vanaf dat moment werd op het Binnenhof de kritiek op de inefficiëntie overheerst door de zorg om de veiligheid. Een belangrijke rol in de besluitvorming speelde ook de grote internationale druk die op Nederland werd uitgeoefend. In Den Haag ontstond het besef dat men zich politiek en economisch buitenspel zou zetten, als aan die druk geen gehoor zou worden gegeven.

Toch blijft het de vraag of de door de ministerraad geuite twijfels niet gerechtvaardigd waren. De prijs die uiteindelijk werd betaald was — letterlijk en figuurlijk — bijzonder hoog. Met hun f 6 miljard voor 1951-1954 waren Oorlog en Marine *spending departments* bij uitstek geworden, terwijl er gerede twijfels bestonden of zij dat geld doelmatig zouden besteden. Voorts moeten wij concluderen dat de militaire leiding erin slaagde de politieke controle min of meer buiten de deur te houden: het defensieapparaat kreeg uiteindelijk geheel de vrije hand in de formulering en uitvoering van zijn doelstellingen.



**U bent actief dienend officier van KL of KLu,  
maar gaat binnenkort de dienst verlaten.**

**U wilt echter wèl graag maandelijks de Militaire Spectator blijven ontvangen?**  
Dat kân: als lid van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap  
(contributie f 30,- per jaar; buitenland f 40,-) vindt u hem iedere maand in de bus, en  
tevens viermaal per jaar „Mars in Cathedra”.

Meldt u als lid bij de secretaris: Beringlaan 13, 2803 GA Gouda.



## Militair ambtenarenrecht

bew. door prof. mr. G. L. Coolen (Nederlandse Staatswetten, ed. Schuurman & Jordens, nr 177), 3e dr., 583 blz. Uitg.: W. E. J. Tjeenk Willink, Zwolle, 1991. Prijs: f 55,-. ISBN: 90.271.3294.1

Deze 3e, volledig herziene, druk is nodig geworden vanwege het vernieuwde personeelsbeleid, dat per 1 januari 1990 voor de militaire ambtenaren van kracht is geworden. In de bundel zijn de belangrijkste relevante wetten, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen opgenomen, die verband houden met de rechtspositie van het militaire personeel, dat militair ambtenaar is. De uitgever is voornemens wijzigingen op de regelgeving separaat uit te geven.

In het hele stelsel van regelgeving is in feite het Algemeen Militair Ambtenaren Reglement (AMAR) het belangrijkste element geworden, omdat de Wet bevordering en ontslag beroepsofficieren 1985 is ingetrokken en de Wet voor het reservepersoneel der krijgsmacht 1985 sterk is vereenvoudigd en als raamwet kan worden beschouwd. Mede om deze reden is het van belang, dat ter verduidelijking van het AMAR de volledige Nota van toelichting in de bundel is opgenomen.

Doordat een aantal regelingen bij het samenstellen van de bundel nog niet definitief was vastgesteld, is soms nog een oude versie opgenomen, die echter niet aansluit op het nieuwe beleid; het betreft onder meer het bevorderingsvoorschrift reservepersoneel en de regeling beoordelingen reservepersoneel.

De maatregelen, die voor het KL-personeel zijn overeengekomen in het kader van het overgangsbeleid zijn helaas niet opgenomen; vermoedelijk, omdat het overeengekomen niet in een beschikking is vastgelegd; zulks in tegenstelling tot de KM en de KLu. Evenmin zijn de krijgsmachtdeelregelingen opgenomen t.a.v. aanstelling, opleidingen en examens. Hoewel niet onoverkomelijk, lijkt het opnemen van deze regelingen nu wel gewenst, omdat het niet voltooiën van een opleiding meer consequenties kan hebben voor de militair dan in het beleid,

dat tot 1 januari 1990 van kracht was. Voor de actueelste gegevens op het gebied van de rechtspositie van de beroepsmilitair, is het raadzaam de desbetreffende delen van M(ilitaire) P(ublikatie)s te raadplegen.

Het boekwerk is door zijn compacte uitvoering zeer handzaam en geeft aan studenten en belangstellenden, maar ook aan belanghebbende militairen voldoende informatie om een goed inzicht te krijgen in de van kracht zijnde (complexe) regelgeving voor de militaire ambtenaar.

T. DE KRUIFF, bgen gn

## The air campaign - Planning for combat

door J. A. Warden III, 160 blz., geïll. Uitg.: Pergamon-Brassey's International Defense Publishers, McLean/Va, 1989. Prijs: \$ 19,-/£ 12,-. ISBN: 0.08.0367350.6

In 1989 kreeg de Luchtmachtstafschool (LSS), als persoonlijk geschenk van de schrijver, Colonel (USAF) John A. Warden III, de beschikking over een tiental exemplaren van dit boek. Het was het produkt van de studie die Warden had verricht als student aan het National War College en in boekvorm uitgegeven door de National Defense University Press te Washington. Enerzijds vanwege de positie die Warden op dat moment innam in het Pentagon (Deputy Director for Warfighting Concepts Development voor de DCOS Plans & Ops/USAF) en anderzijds vanwege de bruikbaarheid van de ideeën, die Warden in gesprekken over „Air power” in alle openhartigheid ten toon had gespreid, werd besloten zijn boek te gebruiken als basis voor het „air-power-denken” binnen de cursus Hogere Stafvorming (HSV) aan de LSS. Dit is een groot succes gebleken.

Inmiddels hebben zich twee ontwikkelingen voorgedaan die bespreking van dit boek voor een breder publiek wenselijk maken. In de eerste plaats is het boek inmiddels ook in

de handel verkrijgbaar (zij het overigens dat Warden geen royalties krijgt). In de tweede — en belangrijkste — plaats hebben wij inmiddels *Desert Storm* achter de rug. De plannen voor de luchtcampagne, die tijdens deze oorlog met zoveel succes werd uitgevoerd, zijn ontworpen onder leiding van Warden. Het ligt voor de hand dat die plannen, waaraan al sedert augustus 1990 werd gewerkt, voldeden aan de normen die door Warden in zijn boek zijn uiteengezet. Het succes van de luchtcampagne maakt inzicht in het denken dat hiervoor de basis heeft gevormd, zeer interessant.

Het boek richt zich op het gebruik van „lucht-macht” op het operationele (d.w.z. theater-) niveau. De klemtoon ligt op het bevechten van het luchtoverwicht dat van essentieel belang is voor succes op dat operationele niveau. Warden poneert de stelling dat een campagne wordt verloren als de vijand luchtoverwicht heeft alsook dat in vele omstandigheden luchtoverwicht alleen een oorlog kan winnen en ten slotte dat het bezit van luchtoverwicht nodig is alvorens andere acties, te land, ter zee of in de lucht, kunnen worden ondernomen. Voor zijn analytische model verdeelt Warden het luchtoverwicht in vijf situaties, waarin met name de kwetsbaarheid van de vliegbases en de relatie tussen de tegenover elkaar staande strijdkrachten van belang zijn. De keuze tussen offensieve en defensieve luchtoperaties wordt met behulp

van zijn model op bijzonder heldere wijze uiteengezet.

Ook de waarde van het concentratievermogen van vliegtuigen wordt duidelijk beschreven. De betekenis van samenwerking tussen oppervlaktestrijdkrachten en luchtmacht komt eveneens aan de orde in de hoofdstukken waarin de *ins* en *outs* van Air Interdiction en Close Air Support worden besproken. De zeer moeilijke keuze, te maken door een theatercommandant, voor één „sleutelstrijdmacht” (land-, zee- of luchtmacht) waaraan de andere (twee) ondersteuning verlenen, staat bij dit betoog van Warden centraal. Met een hoofdstuk over de „operationele reserve” (een aspect van de lucht oorlog, dat — aldus Warden — veel wordt verwaarloosd), één over het „orkestren van de oorlog” en ten slotte één over het „plannen van de luchtcampagne” wordt het boek afgesloten.

Behalve de zeer heldere schrijfstijl en de inzichtelijke wijze van benadering, onderscheidt het boek zich door de vele historische voorbeelden, die (hoe kan het ook anders) op zeer duidelijke wijze in de tekst zijn ondergebracht. Deze voorbeelden zijn op de eerste plaats van belang door hun relevantie voor de beschreven situatie. Ze geven een goed inzicht in de bedoeling van de schrijver. Op de tweede plaats is Warden erin geslaagd de voorbeelden uit de korte geschiedenis van het luchtwapen bijeen te brengen, die representatief zijn voor bijna alle in de lucht oorlog voorkomende omstandigheden.

Raakt men bij het lezen van dit boek dus alleen maar in een hoera-stemming? Natuurlijk niet! Het boek kent de nodige tekortkomingen waaronder het, zeer elementair, ontbreken van een definitie van het begrip „campagne” (zoals uit andere besprekingen van dit boek ook blijkt, vragen sommigen zich af of je land-, lucht- en zee campagnes wel van elkaar kunt onderscheiden). Voorts ontbreekt soms de nuance die de acceptatie van het boek buiten luchtmachtkringen ongetwijfeld zou hebben vergroot. Toch zullen maar weinigen in staat

zijn „gaten te schieten” in de hoofdlijnen van Wardens verhaal. Gelet op de stelligheid waarmee sommige zaken zijn geponereerd, is alleen dat al een reden het boek eens ter hand te nemen. Voor wie is geïnteres-

seerd in de filosofie achter de luchtcampagne gedurende *Desert Storm* (en dus in het hedendaagse „luchtmacht”-denken) is dit boek een absolute *must*.

J. F. W. VAN ANGEREN, IkoI KLU

### Interventies in de internationale politiek

o.r.v. A. P. van Goudoever en J. Aalbers, 240 blz. Uitg.: Vakgroep Geschiedenis RU Utrecht, 1990. Prijs: f 25,-. ISBN: 90.93446.02.03

Dit boek is voortgekomen uit een symposium, dat bovengenoemde Vakgroep in december 1988 hield. In de inleiding gaan de redacteurs in op de diversiteit aan definities m.b.t. interventies. Die wordt vooral bepaald door de uiteenlopende onderzoeksprojecten, die hun eigen specifieke operationele definities vergen.

Leurdijk, auteur van de tweede bijdrage, beperkt interventie tot de militaire tussenkomst van geregelde troepen uit een bepaalde mogendheid in een intern conflict van een andere staat. Het betekent ook in krijgshistorisch opzicht een drastische beperking, want tussenkomst van grote mogendheden in een reeds bestaand conflict tussen andere landen heeft omvangrijke escalaties teweeggebracht; men denke maar aan de uitbreiding van een Russisch-Turkse oorlog tot de Krimoorlog (1854) en aan de Amerikaanse interventie in de Eerste Wereldoorlog (1917). Ondanks de aangebrachte beperking telt schr. in de periode 1815-1985 niet minder dan 64 interventies, waarvan 37 voor 1940 en 27 na 1945. In geen van de 15-jarige perioden sinds 1815 zijn er zo veel interventies geweest als in de jaren vanaf 1970, namelijk 20. Leurdijk analyseert het verschil tussen het interventiepatroon van voor 1940 en dat van na 1945, en ontwaart daarbij enkele samenklonteringen in bepaalde perioden en regio's; 14 gevallen in Europa tussen 1815 en 1848, 11 Amerikaanse in-

terventies in het Caribische gebied tussen 1900 en 1935. Na 1945 deden zich „nieuwe” gebieden voor: Azië 11 en Afrika 10. In zijn classificatieschema onderscheidt schr. 4 categorieën: een- en tweezijdige, uni- en multilaterale interventies. Tweezijdige interventie is er, wanneer beide partijen in een binnenlands conflict door interveniënten worden geholpen. Multilaterale interventie doet zich voor, wanneer meer staten gelijktijdig — niet noodzakelijkerwijs gezamenlijk — interveniëren. Die categorieën vormen twee begrippenparen, die elkaar overlappen; van de 64 door hem getelde interventies rangschikt Leurdijk er 44 onder de *eenzijdige, unilaterale*, die hij het *standaardinterventietype* noemt. Democratische tradities schijnen niet minder interventies op te leveren dan autoritaire structuren, want onder de mogendheden staan de VS met 18 en Frankrijk met 15 gevallen heel wat hoger geklasseerd dan Rusland/Sovjet-Unie en Pruisen/Duitsland met resp. 6 en 5. In zijn appendix brengt schr. de 64 interventies in balans, waarbij de Russische interventie in Hongarije (1849), Sinkiang (1871-1881) en Buiten-Mongolië (1921) ten onrechte zijn weggelaten. Een andere ommissie vormt de multilaterale interventie in de Chinese Bokseersopstand (1901). Ook ben ik niet gelukkig met Leurdijks invulling van de Spaanse burgeroorlog, waar hij achter Italië en Duitsland, Portugal als derde interveniërende mogendheid opvoert; het Salazar-regime verschafte de Franco-rebellen voornamelijk logistieke steun en onthield zich van interventie. Dat de SU hier wordt weggelaten, is in het licht van Leurdijks definitie verdedigbaar; Moskou kwam de Republieken via de Komintern met irreguliere strijdkrachten, de Internationale brigades, te hulp. Het neemt niet weg, dat er in de Spaanse burger-

oorlog geen één-, maar tweezijdige interventie was; Leurdijks definitie schiet hier ook in operationeel opzicht te kort.

Hoe veelbepalend de definities in dit werk zijn, blijkt uit Van Goudoever's bijdrage over het Russische interventiegedrag, dat niet zo bescheiden was als de lezer van Leurdijks bijdrage zou kunnen geloven. Ook de Utrechtse historicus definieert interventie als tussenkomst van een staat in de binnenlandse aangelegenheden van een andere staat, maar daarbij wordt partij gekozen via het „buitenlandspolitieke instrumentarium”, m.a.w.: het gaat om een uitbreiding van het begrip tot de civiele, met name diplomatieke, sector.

De interventies van het Russische keizerrijk in het Osmaanse rijk en in het 18e-eeuwse Polen maken een chronische indruk. De Russische interventieingen in het Verre Oosten kwamen het meest tot uiting in Mandsjoerije. Met betrekking tot de Sovjetrussische interventies behandelt Van Goudoever resp. de Komintern, de vorming van satellietregimes en de externe handhaving van zulke regimes (Brezjnevdoctrine). Als triest eindpunt van die interventies noemt hij Afghanistan, waaraan 't Hart een afzonderlijk hoofdstuk wijdde. Maarten van Rossem bekrachtigt met een beschouwing over de Amerikaanse interventie in Vietnam zijn voorliefde voor de wrange ironie. Aalbers' bijdrage betreft de Britse diplomatieke bemoeiingen in Nederland t.b.v. een hersteld stadhouderschap in het tweede stadhouderloze tijdperk (ca. 1720). Dittrich ziet in zijn bijdrage over de Russisch-Turkse Conventie van Akkerman (1826) „geen klinisch zuiver voorbeeld van interventie, dat in de gedachtengang over het nader afpalen van het omstreden begrip verhelderend zou werken”. Hij meent in onderhavig geval van „een interventie binnen een interventie” te kunnen spreken. Het ging hier om een geslaagde dreiging met interventie, waarvan het succes een te beperkte actieradius had om het tsarenrijk te doen afzien van de daaropvolgende echte interventie. Dat berustte op een

door Dittrich scherp gemarkeerd verschil binnen de Russische diplomatie; als het om de twee Donauvorstendommen Walachije en Moldavië ging, beschouwde Sint Petersburg dat als een uitsluitend Russisch-Turkse aangelegenheid, terwijl de op de Conventie van Akkerman volgende Russische interventie in de Griekse Vrijheidsoorlog mede op Groot-Brittannië en Frankrijk werd afgestemd. Dittrich's leerling Deij hanteert in zijn artikel over de Servisch-Bulgaarse oorlog (1885) al evenmin een „klinisch zuiver” interventiebepijp. In 1885 was de fusie tussen de Bulgaarse rompstaat en de Osmaanse autonome provincie Oost-Roemenië voltrokken, hetgeen voor Servië onder zijn op Oostenrijk-Hongarije georiënteerde vorst Milan Obrenovitsj — ter compensatie van gekwetst prestige — het motief vormde een oorlog tegen Bulgarije te beginnen. Toen Servië was verslagen, werd het door Oostenrijks-Hongaarse diplomatieke interventie gesauveerd.

Van Duurde behandelt de Britse interventies in Latijns-Amerika, waarbij hij zich evenals Leurdijk beperkt tot militaire ingrepen, waarvan hij er overigens veel meer telt, aangezien hij zich niet tot de tussenkomst bij interne conflicten beperkt. Veel van die conflicten behoorden tot een niet bijster ambitieuze vorm van kanonneerbootdiplomatie. Daarbij stond bescherming van Britse burgers en handelskapitaalbelangen op de voorgrond. Daardoor wist het Britse „imperialisme” in de meeste gevallen een aanvaring met de Amerikaanse Monroe-doctrine te vermijden.

Hoe rekbaar de operationalisering van het interventiebepijp kan zijn, komt ook tot uiting in de bijdrage van mevrouw Van Ginneken over de Volkenbondsmantaten. Deze bestuursvorm was door president Wilson aan de Geallieerden opgedrongen en hield in, dat gebieden die voor Duitsland en het Osmaanse rijk verloren gingen, onder bestuur kwamen van mogendheden, die daar niet via onbeperkte koloniale heerschappij, doch onder toezicht van een Volkenbondcommissie dienden te regeren. De kritische be-

moeiingen van die Commissie werden door de geïrriteerde mandatarismogendheden als illegitieme interventies voorgesteld.

Drooglever, een historicus die een documentuitgave over de Nederlands-Indonesische betrekkingen verzorgt, laat de resp. buitenlandse bemoeienissen met de Indonesische archipel (1941-1949) de revue passeren. Het boek wordt afgesloten met een bijdrage over non-interventie en mensenrechten van Van Dijk, hoogleraar in het recht der internationale organisaties, en de Oost-Europaexpert A. Bloed. Hun artikel heeft vooral betrekking op de spanning die kan optreden tussen het beginsel van niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden en het opkomen tegen de schending van mensenrechten. Daarbij cultiverden de communistische staten een brede invulling van de niet-inmenging, doch in de Slotakte van Helsinki (1975) moesten ze zich bij een voor hen ongewenste formulering neerleggen; de SU en haar satellieten probeerden vergeefs niet-inmenging te formuleren als „non-interference” in plaats van „non-intervention”.

Aangezien interventie met dwang, dreiging en gebruik van geweld wordt geassocieerd, betekent het dat de voorzichtiger bemoeienissen met mensenrechten formeel werden gelegitimeerd. Daarbij was het pikant, dat het Russische „nevmesjatelstvo” zowel „non-intervention” als „non-interference” betekent, waardoor de Russische tekst enige „supporting evidence” inhoudt voor hun weerstand tegen de buitenlandse bemoeiingen met mensenrechten. In hun verdere passages maken de auteurs duidelijk dat voornoemde weerstand thans tot het verleden behoort. Derhalve konden de voormalige communistische „broederstaten” zich openlijk over elkaar gaan beklagen, wat vooral tot uiting kwam in de Hongaarse protesten tegen de Roemeense mensenrechtenschendingen.

Na dit alles is het overduidelijk, dat het informatieve boekje van Van Goudoever c.s. een rijke verscheidenheid aan interventies biedt.

dr. A. STAM