

MILITAIRE SPECTATOR



**Inhuur private bedrijven
in operatiegebieden**

- Export M-fregatten
- Luchtvaartdenker Johan Zegers
- Onderzoek Duits-Nederlandse militaire samenwerking
- Verrekening van bijstand en steunverlening

Alle artikelen uit de Militaire Spectator op DVD

Ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de Militaire Spectator zijn alle jaargangen van het militair-wetenschappelijk tijdschrift gedigitaliseerd. Alle artikelen, editorials, boekrecensies en columns zijn bijeengebracht op zes DVD's. De printbare PDF-bestanden op de DVD's zijn te doorzoeken met trefwoorden. Bij de DVD's hoort een boekje met zoektips.

Lezers van de Militaire Spectator kunnen de DVD-box bestellen door 17,50 euro over te maken naar bankrekeningnummer 514338997 ten name van Militaire Spectator in Den Haag. Graag vermelden 'bestelling DVD-box' en uw naam en adres.



De Militaire Spectator is sinds 1832 het militair-wetenschappelijk tijdschrift voor en over de Nederlandse krijgsmacht. Het maakt relevante kennis, wetenschappelijke inzichten, ontwikkelingen en praktijkervaringen toegankelijk en slaat zo een brug tussen theorie en praktijk. De Militaire Spectator stimuleert de gedachtevorming over onderwerpen die de krijgsmacht raken en draagt zodoende bij aan de ontwikkeling van de krijgswetenschap in de breedste zin van het woord. Op deze wijze geeft het tijdschrift inhoud aan zijn missie: het bijdragen aan de professionalisering van het defensiepersoneel en het verhogen van het kennisniveau van overige geïnteresseerden. Daarmee bevordert de Militaire Spectator ook de dialoog tussen krijgsmacht, wetenschap en samenleving.



UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter Beoefening
van de Krijgswetenschap
www.kvbk.nl
info@kvbk.nl

Secretaris en ledenadministratie

luitenant-kolonel KLu E.M. Wijers
T 0164 - 69 51 90

Nederlandse Defensieacademie (NLDA)

Secctie MOW

Ledenadministratie KVBK

Postbus 90002, 4800 PA Breda

ledenadministratie@kvbk.nl

REDACTIE

brigade-generaal cav b.d. prof. em.

J.M.J. Bosch (hoofdredacteur)

T 071 - 542 18 30

E jmjbosch@xs4all.nl

kolonel cav drs. P.J.E.J. van den Aker

luitenant-kolonel KLu S.M. Babusch bc

kapitein ter zee P. van den Berg

commodore KLu drs. G.M. Bergsma

drs. P. Donker

kolonel MJD mr. dr. P.A.L. Ducheine

drs. P.H. Kamphuis

luitenant-kolonel KMar drs. J.A.J. Leijters

kolonel MPSD drs. F. Matser

brigade-generaal TS ir. R.G. Tieskens

luitenant-kolonel Marns drs.

A.J.E. Wagemaker MA

kapitein-luitenant ter zee mr.

N.A. Woudstra

BUREAU-REDACTIE

mw. drs. A. Kool

drs. F.J.C.M. van Nijnatten

NIMH

Postbus 90701

2509 LS Den Haag

T 070 - 316 51 20 of

070 - 316 51 95

F 070 - 316 51 99

E redactiemilitairespectator@mindef.nl

LIDMAATSCHAP

binnenland € 22,50

studenten € 15,00

buitenland € 27,50

OPMAAK EN DRUK

Drukkerij Giethoorn Ten Brink

ISSN 0026-3869

Nadruk verboden

Coverfoto: Afghanistan, Kandahar;

Joint Support Detachment ATF

(Foto AVDD, R. Frigge)

MILITAIRE SPECTATOR

192 Duits-Nederlandse militaire samenwerking

R. Moelker, J. Soeters en U. vom Hagen

De samenwerking binnen het Duits-Nederlandse Corps is al tien jaar onderwerp van onderzoek. Recente data tonen aan dat de wederzijdse gevoelens van sympathie bij militairen uit beide landen zijn toegenomen.

204 Verrekenen van bijstand en steunverlening

D. Lenting, R.J.M. Beeres en K.C. Davids

Defensie verleent zonodig bijstand en steun aan civiele autoriteiten, wat leidt tot extra uitgaven. Het verrekenen, of in ieder geval registreren van deze steun, is om meerdere redenen belangrijk.

213 Export M-fregatten, 1986-1994

G.A. Rommelse

Tussen 1986 en 1994 ondernam Nederland drie pogingen om M-fregatten te verkopen. Industrie en ministeries zochten naar samenwerking, maar boekten in geen enkel geval succes.

227 De ontwikkeling van het Nederlandse luchtwapen

P.E. van Loo en A.C. Tjepkema

Bij de ontwikkeling van het Nederlandse luchtwapen in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw is de rol van de theoreticus en publicist Johan Zegers onderbelicht gebleven.

240 De inhuur van private militaire bedrijven

J.M.D. van Leeuwe

De Nederlandse militaire inzet in Afghanistan is afhankelijk van private bedrijven. Aan de inhuur van dergelijke bedrijven kleven echter zowel politiek-militaire als juridische en ethische risico's.

En verder:

Editoriaal	190
Andere ogen	246
Tegenwicht	248
Boeken	250
Summaries	

Vrijheid van meningsuiting en ama

Recentelijk voerden het Franse debat over de beveiliging van Ayaan Hirsi Ali, de televisie-uitzending van de jaren-zeventig pornofilm *Deep Throat* en de Mohammed-cartoons in Deense kranten de boventoon in het nieuws. Geert Wilders' film *Fitna* spant de kroon. Emoties en discussies laaien op. De media melden onrust en demonstraties in allerlei uithoeken van de wereld en er zijn berichten over toenemende anti-Nederlandse sentimenten: *'We zijn bereid zelfmoordaanslagen tegen de Nederlandse troepen te plegen als ze niet weggaan'*.

Het zijn onderwerpen die de discussie oprakelen over normen en waarden, smaak en fatsoen, veiligheid en vrijheid van meningsuiting. Het zijn wereldomvattende discussies waarmee de Nederlandse militair – terecht of onterecht – zich zal moeten vereenzelvigen en waarop hij ook als burger (veelal) wordt aangesproken. Het zijn onderwerpen waarbij diezelfde Nederlandse militair tegen de grenzen van vrijheid van meningsuiting aanloopt.

Vrijheid van meningsuiting is een integraal onderdeel van democratieën. De belangrijkste internationale teksten waarin dergelijke grondrechten staan beschreven zijn de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en het VN-verdrag over Burgerrechten en Politieke Rechten: *'(Art. 19) ... de vrijheid inlichtingen en denkbeelden van welke aard ook te vergaren, te ontvangen en door te geven, ongeacht grenzen en ongeacht de vorm'*.

Het VN-verdrag noemt in Art. 20 een paar beperkingen: oorlogspropaganda en het oproepen tot nationalistische, raciale of religieuze haat

die aanzet tot discriminatie, vijandigheid of geweld. Volgens Art. 10 van het EVRM mag de vrijheid van meningsuiting alleen *bij wet* worden beperkt in het belang van (onder andere) de nationale en openbare veiligheid, de bescherming van de goede naam of rechten van anderen, de bescherming van goede zeden en het voorkomen van verspreiding van vertrouwelijke mededelingen. De Nederlandse grondwet vermeldt vrijheid van meningsuiting als vrijheid van drukpers. Dit grondrecht om gevoelens en gedachten openbaar te maken betekent tevens persvrijheid. Hoewel vooraf geen toestemming nodig is voor publicatie, mag de publicist niet smadelijk, lasterlijk of discriminerend opiniëren of aanzetten tot haat. Persvrijheid neemt niet de verantwoordelijkheid weg voor wat gepubliceerd wordt.

Persvrijheid, de vrijheid om nieuws te verzamelen en te publiceren, is een onmisbare factor voor een goede werking van de journalistiek. Journalistiek is van betekenis voor alle media: print (kranten en tijdschriften), radio, televisie en internet. De ontwikkeling van de media en vooral internet biedt de vrijheid van meningsuiting vele nieuwe mogelijkheden. Tal van bedrijven, instellingen alsook de media zelf hebben hun officiële websites. Daarnaast wordt er mondiaal geblogged, gehyved, gegoogled en gewebcamd: de elektronische snelweg opent een wereld van netwerken (*collaborating*) en informatiedeling (*sharing*). Websites als YouTube bieden de mogelijkheid zelf filmpjes toe te voegen en te bekijken. Pseudoniemen en *data havens*, zoals Freenet, kennen weinig wettelijke beperkingen en zorgen voor veel vrijheden. De technologie garandeert dat materiaal niet kan worden verwijderd (gecensureerd) en dat

teur-journalistiek

de auteur onmogelijk te koppelen is aan een fysieke identiteit of organisatie.

Met internet kan iedereen, professional of amateur, '24/7' in anonimiteit of openbaarheid zijn eigen nieuwsmaker en uitgever zijn. Omdat het mogelijk is zelf informatie op internet te plaatsen, kan nieuws meer nog dan voorheen door een veel groter publiek worden vormgegeven en beïnvloed. Dat biedt enerzijds kansen aan zowel individu als organisatie om zichzelf op een positieve en professionele wijze te presenteren; anderzijds is het omgekeerde realiteit en kan de laagdrempeligheid van internet met zijn

blogs en dergelijke) en zo met vriend en vijand zijn mening deelt. De vraag wanneer de militaire werknemer zijn mening geeft als burger of als militair is moeilijk te beantwoorden. Tijdens een missie is het misschien eenvoudig, maar onder andere omstandigheden is de scheidslijn op zijn best vaag.

Vele online nieuwsmedia laten amateur-journalistiek toe door bezoekers zelf hun foto's of verhalen te laten insturen; de Volkskrant-kolommen lopen hier sinds vorig jaar in voorop. Voor Defensie is amateur-journalistiek op dit moment wellicht nog een brug te ver, maar

Wanneer geeft de militaire werknemer zijn mening als militair, wanneer als burger?

zoekmachines en toegankelijke websites ertoe leiden dat over alles en iedereen ongevraagd en ongebreideld informatie wordt gespuid. Privacy neemt (virtueel) af, de kans op kwetsen of beschadigen neemt toe; de betrouwbaarheid, juistheid en volledigheid van de geboden informatie staan ter discussie. Paradoxaal genoeg biedt dat ook weer een opening naar 'pure' discussies en gevoel, originaliteit en creativiteit.

Gedragingen en uitlatingen liggen steeds meer onder het vergrootglas van de zich snel vermenvuldigende media en worden tot nieuwsitem verheven. Iedereen, ook Defensie en haar werknemers, moet zich bewust zijn van de kansen en bedreigingen die deze hedendaagse amateur-journalistiek inhoudt. Immers, ook een militair kan een amateur-journalist zijn die (on)bedoeld informatie weggeeft via de media (interviews,

acceptatie ervan is onontkoombaar. We worden ermee geconfronteerd en moeten er als krijgsmacht mee leren omgaan, zonder het zicht op de maatschappelijke realiteit kwijt te raken en zonder te vervallen in 'Stasi-achtige praktijken' van censureren. Er is dringend behoefte aan een mediastrategie, kritisch-opener en offensiever, tot op het hoogste (politiek-) militaire niveau. Vrijheid van meningsuiting is niet alleen een kostbaar, maar ook een kwetsbaar goed en ons aller verantwoordelijkheid.

De minister van Defensie, en met en voor hem Defensie Voorlichting, dient daarom in het huidige *crossmedia* tijdperk pro-actief beleid te ontwikkelen die de militair ook als burger richting geeft bij de invulling van zijn vrijheid van meningsuiting. Het is immers deze vrijheid van meningsuiting waarvoor de Nederlandse militair ook zijn leven waagt. ■

Duits-Nederlandse militaire samenwerking

Interoperabiliteit in cultuur en attitude

Al tien jaar lang vormt de samenwerking binnen het Duits-Nederlandse Corps onderwerp van onderzoek. Dit binationale legerkorps werd in 1995 opgericht. De binationale staf is nu multinational en werd een internationaal hoofdkwartier. Over de Duits-Nederlandse samenwerking is diverse malen in dit tijdschrift gepubliceerd. In 1995 waren hierover bepaalde zorgen vanwege stereotiepe beelden over en weer. De meest recente data tonen echter aan dat wederzijdse gevoelens van sympathie bij de militairen uit beide landen zijn toegenomen. Een belangrijke bevinding is verder dat de beeldvorming door organisatiebeleid gestuurd kan worden.

*dr. R. Moelker, prof. dr. J. Soeters en U. vom Hagen**

Dit artikel presenteert de bevindingen van tien jaar onderzoek betreffende binationale militaire samenwerking in het eerste Duits-Nederlandse Corps (1 GE/NL Corps). Dit binationale legerkorps werd in 1995 opgericht en fungeert tegenwoordig als een internationaal hoofdkwartier dat om het even welke internationale troepenformatie moet kunnen aansturen.

In 1995 ging de start van de Duits-Nederlandse samenwerking gepaard met zorgen, omdat de verhoudingen tussen Duitsers en Nederlanders in de Nederlandse 'parent society' op zijn minst als gespannen omschreven moeten worden. Wij concentreren ons op een bekende hypothese uit de theorie over intercultureel samenwerken die claimt dat een hogere contactfrequentie tussen twee actoren positief gecor-



De oprichtingsceremonie van 1 (GE/NL) Corps, Münster, 30 augustus 1995

releerd is met de mate waarin deze twee actoren elkaar sympathiek zullen vinden. De data tonen aan dat in de loop van de tien jaar dat de Nederlandse en Duitse militairen in hun hoofdkwartier in Münster samenwerken, de militairen naar elkaar toe gegroeid zijn in hun wederzijdse gevoelens van sympathie. Daarmee wordt de algemene hypothese ondersteund. Van praktisch belang is dat het beleid invloed kan hebben

* René Moelker is als universitair hoofddocent sociologie verbonden aan de Nederlandse Defensie Academie te Breda; Joseph Soeters is hoogleraar organisatie en sociale wetenschappen bij de Nederlandse Defensie Academie en is tevens verbonden aan de Universiteit Tilburg; Ulrich vom Hagen was tot 2006 werkzaam bij het Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr.

op het integratieproces en tot een meer internationale werksfeer kan leiden.

Sympathie houdt het bij elkaar

In 1995 werd het 1 (GE/NL) Corps opgericht als antwoord op politieke processen die begonnen met de val van de Berlijnse muur in 1989. Deze gebeurtenis leidde ertoe dat vele Europese landen hun krijgsmachten reorganiseerden. Het vredesdividend dat geclaimd werd maar ook de nieuwe taken op het gebied van crisisbeheersingsoperaties dwongen de Europese landen tot intensieve samenwerking. Nederland en Duitsland besloten om de troepen samen te voegen en een gezamenlijk legerkorps op te richten.

Vanaf 2003 heeft 1 (GE/NL) Corps niet langer de troepen van de drie gezamenlijke divisies onder commando, maar is het aangewezen als één van de zes NATO *High Readiness Forces Headquarters* in Europa. Elk hoofdkwartier is in staat om iedere combinatie van internationale troepen bij een buitenlandse inzet aan te voeren. 1 (GE/NL) Corps heeft deze rol van internationaal hoofdkwartier uitgevoerd toen het leiding gaf aan de ISAF-operatie in Kabul, in 2003. Het hoofdkwartier is ook regelmatig verantwoordelijk voor de aansturing van NRF troepen en zal binnen deze formule ook in de toekomst leiding moeten geven aan deze troepen als om daadwerkelijke inzet gevraagd wordt.

Doordat 1 (GE/NL) Corps een internationaal NAVO-hoofdkwartier werd, trad ook militair personeel van andere NAVO-landen tot de organisatie toe. Ongeveer 70 posities van de 400 worden ingenomen door militairen uit twaalf landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Denemarken, Frankrijk, Turkije, Italië en de Verenigde Staten.

Om als internationaal hoofdkwartier te functioneren moet het 1 (GE/NL) Corps in staat zijn tot interoperabiliteit op alle gebieden. Interoperabiliteit heeft betrekking op zowel materiaal, doctrines en *operating procedures* als op de interculturele samenwerking. In Münster, waar het hoofdkwartier ten tijde van vredesomstandigheden gevestigd is, verloopt die interculturele samenwerking vlot en gesmeerd¹,



FOTO MINDEF, DV, H. KEERIS; COLLECTIE NIMH

Het 1 (GE/NL) Corps heeft de status 'High Readiness Forces Land Headquarters' gekregen. Deze status geeft aan dat het hoofdkwartier in staat is binnen twintig dagen, zowel binnen als buiten het NAVO-verdragsgebied, leiding te geven aan een multinationale troepenmacht.

maar tijdens inzet in operatiegebieden willen er wel eens fricties ontstaan. Tijdens de uitzending van ISAF 3 in Kabul (2003) hebben de Nederlanders kleine punten van wrevel wellicht uitvergroot. Deze punten hadden betrekking op verschillen in procedures rond veiligheid en logistiek. Sommige Nederlandse militairen klaagden in de media dat de 'echte vijand niet de Afghaanse rivaliserende partijen waren, maar de Duitsers'.

Uit eerder onderzoek² bleek dat deze spanningen onder meer voortkwamen uit het feit dat de Duitsers de dominante partij waren in Kabul. Hoewel gelijkwaardige partners binnen 1 (GE/NL) Corps hadden de Duitsers in Kabul een numeriek overwicht aangezien zij vijf keer zo veel troepen leverden als de Nederlanders. Ook de logistiek werd door Duitsland verzorgd. *De facto* voerden de Duitse militairen het commando, terwijl de Nederlanders het gevoel hadden dat juist zij de meeste ervaring hadden in het uitvoeren van vredesmissies.

- 1 Schröder stelt dat 'it will be very difficult to find two other nations where bi-national co-operation in the daily practise has proven to be as successful'. R.F.M. Schröder, 'DEU/NLD Common Army Vision on Future Co-operation', *Militaire Spectator* (jrg. 174) (2005) (12). Met betrekking tot het hoofdkwartier in Münster heeft Schröder waarschijnlijk gelijk, maar tijdens operaties zijn de condities heel anders.
- 2 J. Soeters and R. Moelker, 'Putting the Collaboration to the Test, Münster and Kabul', in: U. vom Hagen, P. Klein, R. Moelker and J. Soeters (eds.) *True Love. A Study in Integrated Multinationality within 1 (GE/NL) Corps*. Strausberg: Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr (FORUM International 25, 2003), 127-146.



FOTO NIMH

Duitse en Nederlandse militairen trekken, voorzien van hun vlaggen, over een pontonbrug tijdens oefening Active Sword

Om goed met elkaar te kunnen samenwerken is het op zijn minst noodzakelijk dat samenwerkingspartners elkaar enigszins sympathiek vinden. Op basis van de uitzending naar Kabul kreeg deze vraag ineens een operationeel belang. Er werd serieus getwijfeld of de samenwerking tussen de Nederlanders en de Duitsers gecontinueerd moest worden. De hoofdvraag van de hier te presenteren studie is of de Nederlanders en Duitsers elkaar voldoende sympathiek vinden om samen te kunnen werken.

Opzet artikel

Het is intuïtief plausibel dat 'sympathie' van invloed is op samenwerking, maar de intuïtie moet wel onderbouwd worden door theorie over de werking van stereotypen en beeldvorming. Die onderbouwing komt hierna aan de orde. Tevens wordt de contacthypothese geïntroduceerd. Het empirische gedeelte van de studie is gebaseerd op data afkomstig van vier monitorstudies die een periode van tien jaar beslaan: 1995, 1997, 2000 en 2005.

Na een korte uitleg van de methodologie komt de wederzijdse beeldvorming aan de orde. In het vervolg van het artikel worden de deter-

minanten van 'sympathie' besproken. Als we weten welke variabelen goede voorspellers zijn voor 'sympathie', dan zijn we ook beter in staat om de condities voor samenwerking te verbeteren. In het bijzonder zal de contacthypothese, de hypothese dat mensen elkaar aardiger zullen vinden als zij meer contact met elkaar hebben, getoetst worden. Het artikel sluit af met conclusies en reflecties over internationale militaire samenwerking.

Theoretisch fundament

Om een beter begrip te verkrijgen van het concept 'sympathie' worden twee theorieën uitgewerkt. De contacthypothese is een theorie met toepassingsmogelijkheden die kunnen leiden tot verbeteringen in interculturele arbeidsrelaties. In aanvulling op de contacthypothese kan de theorievorming rond stereotypen meer licht werpen op wederzijdse beeldvorming.

De contacthypothese

De contacthypothese³ gaat er zoals eerder gesteld vanuit dat een toename in contactfrequentie ertoe zal leiden dat mensen elkaar sympathieker gaan vinden. Het omgekeerde is zelfs spreekwoordelijk: onbekend maakt onbemind. Hofstede⁴ werkt de algemeen bekende psychologische contacthypothese uit naar een fase-model dat ook van toepassing is op het onderzoek naar 1 (GE/NL) Corps. Deze fasen zijn 'euforie', 'cultuurschok', 'acculturatie' en 'equilibrium'. Door de initiële contacten is men eerst euforisch over elkaar, later volgt een herwaardering als men ook met elkaars minder positieve kanten geconfronteerd wordt, uiteindelijk herstelt de wederzijdse waardering, maar deze zal minder groot zijn dan in de euforische fase. Uiteindelijk zal de wederzijdse waardering, onder meer ook uitgedrukt in gevoelens van sympathie, zich stabiliseren.

Stereotypen en beeldvorming

Een definitie van de term vooroordeel luidt volgens het klassieke werk van Allport⁵ als volgt:

prejudice is antipathy based on a faulty and inflexible generalization. It may be felt or

3 G.W. Allport, *The Nature of Prejudice* (Cambridge, MA. Addison Wesley, 1954). J. P. Oudenhoven, 'Ontstaan en functie van vooroordelen en stereotypen'. In: J. Vis & G. Modenhauer (eds.) *Nederland en Duitsland. Elkaar kennen en begrijpen*. (Assen: Van Gorcum, 2000): 290-302

4 G. Hofstede and G.J. Hofstede, *Cultures and Organisations. Software of the Mind* (New York: McGraw-Hill, 2005): 324.

5 G. W. Allport, *The Nature of Prejudice* (Cambridge, MA. Addison Wesley, 1954).



'Frau Antje' bij de Brandenburger Tor

expressed. It may be directed toward a group or toward an individual because he (or she) is a member of that group.

Stereotypen zijn gegeneraliseerde houdingen van groepen mensen die betrekking hebben op andere (groepen) mensen, met inbegrip van alle leden van die groep.

Stereotypen zijn niet alleen negatief. Zo maken ze onze wereld begrijpelijk doordat zij de wereld simplificeren en ordenen. Daarmee wordt het voor mensen ook gemakkelijker om te handelen. Aan de andere kant, wanneer dat handelen gebaseerd is op negatieve stereotypen, dan kan dat handelen al snel discriminerend worden omdat men dan onder meer onderscheid maakt naar ras, geloof, geslacht of seksuele voorkeur.

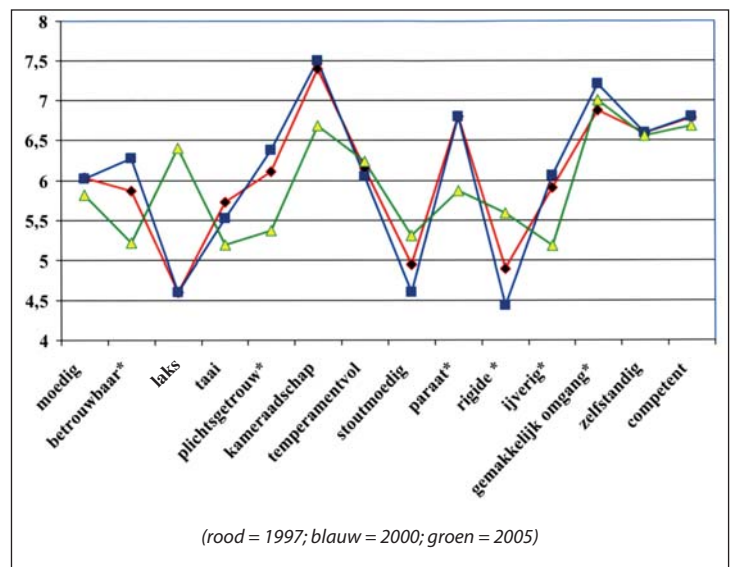
Methodologie

Op vier verschillende tijdstippen, namelijk in 1995, 1997, 2000 en 2005, zijn vragenlijsten uitgezet onder respectievelijk 1499, 1305, 1111 en 215 personen. Van deze totale steekproef van 4130 respondenten hadden 2301 militairen de Duitse nationaliteit en 1829 de Nederlandse. 283 Duitse respondenten waren binnen het binationale hoofdkwartier in Münster werkzaam. 417 Nederlandse militairen uit de steekproef werkten binnen deze geïntegreerde staf. In 2005 werd het onderzoek beperkt tot de militairen van het hoofdkwartier (dat sinds 2003 de status van een High Readiness multinational hoofdkwartier verwierf) en de twee binationale

Verbindings- en Logistieke (ondersteuning) Bataljons in respectievelijk Eibergen-Garderen en Münster.

Het 'beeld' van de andere natie

In de vragenlijst konden de respondenten een cijfer van één tot tien benutten om aan te geven welke karakteristieken in het bijzonder van toepassing zijn op respectievelijk de Duitse en de Nederlandse militairen. De gemiddelde cijfers voor de kenmerken zijn in de onderstaande figuur weergegeven. In de vragenlijst voor 1995 waren de items helaas op een iets andere wijze geoperationaliseerd, waardoor de resultaten niet vergelijkbaar zijn met de latere steekproefjaren. Om deze reden is dit steekproefjaar buiten deze analyse gehouden.



Figuur 1 Het beeld dat Duitse militairen hebben van hun Nederlandse collega's in 1997, 2000 en 2005. * = significant verschil

Het meest verrassende in de perceptie van het nationale karakter van de militairen van het andere land is de consistentie. Er zijn weliswaar relevante en significante verschillen in het beeld van de ander, maar opvallender zijn juist de overeenkomsten en de reproductie van hetzelfde patroon over een periode van acht jaar. Deze observatie geldt voor zowel het Duitse beeld van de Nederlanders (figuur 1) als voor het Nederlandse beeld van de Duitsers (figuur 2).

De bevindingen ondersteunen de traditionele beelden van Duitsers en Nederlanders die waarschijnlijk al tientallen jaren bestaan. Deze beelden hoeven niet juist te zijn, maar ze zijn wel opgeslagen in het collectieve bewustzijn van beide naties. Het terugkerende patroon is dat de Duitse militairen denken dat de Nederlanders relatief *kameraadschappelijk, sociaal, onafhankelijk en competent zijn*. De Nederlanders zijn *temperamentvol*, niet al te *stoutmoedig of moedig en taai*. De Nederlanders zijn, volgens de Duitsers, totaal niet *rigide*, hoewel er wel in 2005 een verschuiving in dit gedeelte van het patroon te ontwaren is (zie figuur 1).

Duitse eigenschappen die vaak door de Nederlanders genoemd worden (zie figuur 2) verwijzen naar de grote *plichtsbetrachting* die de Duitser zou karakteriseren, maar ook worden *competentie, ijver, paraatheid* en *betrouwbaarheid* vaak genoemd. De Duitsers worden niet vaak gezien als *gemakkelijk in de omgang*, bovendien scoren zij laag op *zelfstandigheid*. De traditionele beelden worden bevestigd en het patroon blijft stabiel, maar tegelijkertijd zijn er enkele significante veranderingen.

Wanneer de veranderingen in het Duitse beeld van de Nederlander in beschouwing worden genomen (figuur 1) dan moet geconcludeerd



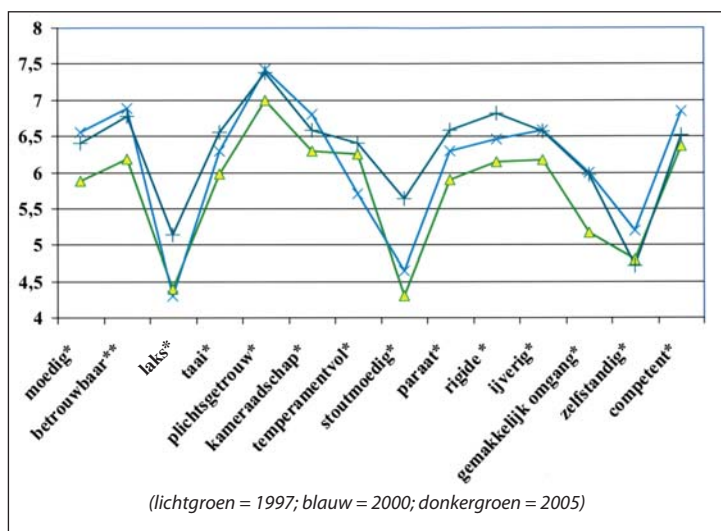
FOTO: MINDEF, DV, H. KEERIS, COLLECTIE NIMH

De centrale ruimte van het 'Joint Operation Centre' van het hoofdkwartier

worden dat de beelden minder positief zijn dan in voorgaande jaren. Het algemene beeld was altijd vrij positief, maar een neerwaartse trend werd manifest in 2005. In 2005 worden de Nederlanders gezien als minder *betrouwbaar*. Ze scoren lager op *plichtsbewustzijn*, worden gezien als minder goed *voorbereid* op hun taak, en zijn in de ogen van de Duitsers minder *ijverig* dan tevoren. Het gemiddelde is nog steeds laag en misschien is de verandering niets anders dan een correctie van het beeld dat de Nederlanders te positief karakteriseerde als *relaxed* en *informeel*. Misschien is de verklaring dat door de toegenomen contacten binnen het 1 (GE/NL) Corps het Duitse beeld van de Nederlander realistischer is geworden.

Opmerkelijk is dat de veranderingen in de Nederlandse beeldvorming over Duitsers in de positieve richting gaan, hetgeen bij de Duitse beeldvorming over Nederlanders dus niet zo is.

In 2005 worden de Duitsers gezien als *moediger* dan acht jaar geleden, ze zijn volgens de Nederlandse militairen nog *betrouwbaarder, beter voorbereid en taaier* dan in 1997. Het gemiddelde voor *kameraadschappelijkheid* is tussen de gemiddelden voor 1997 en 2000 in. Tegenover al deze positieve ontwikkelingen staat dat de Duitsers in 2005 als meer *rigide* gezien worden! Het gemiddelde voor *ijver* in 2000 is gelijk aan 2005. Hetzelfde gaat op voor *gemakkelijk in de omgang*. De gemiddelde score voor *zelfstandigheid* is laag, wat wil zeggen dat de Nederlanders de indruk hebben dat de Duitsers eerst toestem-



Figuur 2 Het beeld dat Nederlandse militairen hebben van hun Duitse collega's in 1997, 2000 en 2005. * = significant verschil

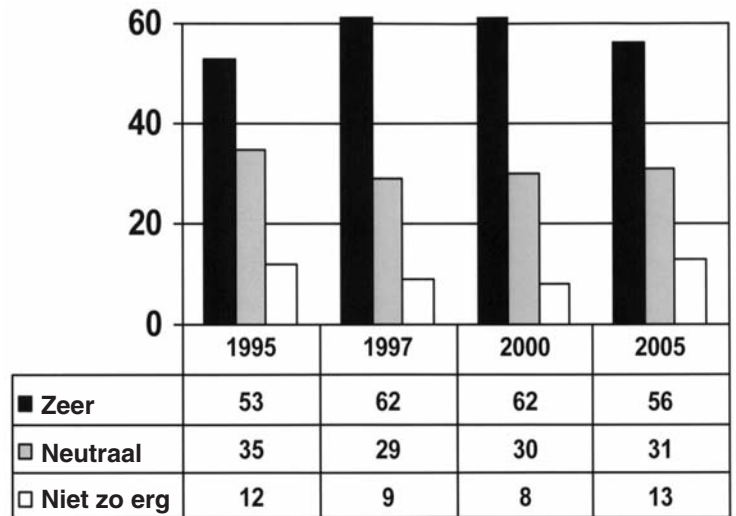
ming willen hebben voordat zij in actie komen. Het beeld van de Duitsers als *competent* blijft op hetzelfde hoge niveau (slechts een heel klein beetje lager dan in 2000).

Wederzijdse gevoelens van sympathie

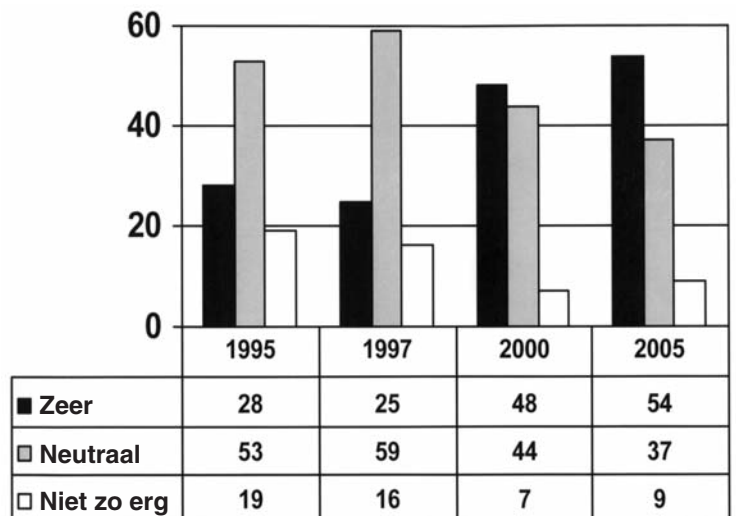
Toen het 1 (GE/NL) Corps opgericht werd, waren er redelijke gronden om te twifelen aan de mogelijkheden voor een goede verstandhouding tussen militairen van beide naties. Deze twijfel was ook de aanleiding om de ontwikkelingen in het binationale corps te volgen in verschillende deelstudies.⁶ Volgens de contacthypothese en het fasemodel van Hofstede zouden er vier meetmomenten nodig zijn om een goed beeld te kunnen vormen, want de verwachte ontwikkeling verloopt volgens de stadia: hoge verwachtingen (euforie), cultuurschok, acculturatie en equilibrium. De verwachtingen kwamen in grote lijnen overeen met de onderzoeksbevindingen, maar, zoals figuur 3 laat zien, zijn er wel opvallende verschillen tussen Duitse en Nederlandse militairen.

Vanaf 1995 heeft de meerderheid van de Duitse militairen de Nederlanders sympathiek gevonden. In 1997 en 2000 stelt meer dan 62 procent van de Duitse respondenten dat zij de Nederlanders aardig vindt. De populariteit was in deze jaren op zijn top. De populariteit van de Nederlanders viel ietwat terug naar 56 procent in 2005.

De Nederlanders lieten van hun kant in 1997 een vrij negatieve houding zien. In 1997 vond slechts 25 procent van de Nederlandse militairen de Duitsers sympathiek, wat een verslechtering aangeeft ten opzichte van 1995, toen nog 28 procent de Duitsers aardig vond. Toen de onderzoekers in 1997 deze resultaten vonden, waren zij bezorgd over de ontwikkelingen en werd besloten om ook in de toekomst meermaals metingen te verrichten. De relevantie van dit onderzoek was groot, immers: als de trend zou aanhouden dan zou dit waarschijnlijk het einde betekenen van de Duits-Nederlandse samenwerking. Maar conform de voorspellingen van het fasemodel vonden de Nederlandse militairen de Duitsers al een heel stuk aardiger



Figuur 3 Hoe sympathiek vindt u de Nederlanders (boven), respectievelijk de Duitsers (onder)?



in 2000 (48 procent). In 2005 vindt 54 procent van de Nederlandse militairen de Duitsers sympathiek.

Onafhankelijke variabelen

Voordat de contacthypothese getoetst wordt in een totaalmodel, zullen alle relevante variabelen nader beschouwd worden. Deze variabelen zijn: rang, nationaliteit, het aantal contacten

6 P. Klein, A. Rosendahl Huber & W. Frantz, *Das Deutsch-Niederländische Corps im Meinungsbild seiner Soldaten* (Strausberg: SOWI-Arbeitspapier Nr. 97, 1996).

Tabel 1 'Hoe sympathiek vindt u de Duitsers dan wel de Nederlanders?' (in procenten)

Rang	Natie		Jaar				Totaal	
			1995	1997	2000	2005		
Soldaten en korporaaals	Duitsland	Sympathiek	48	59	58	57	54	**
		Neutraal	37	30	33	27	34	
		Niet symp.	15	11	9	16	12	
	Nederland	N	506	308	423	49	1286	
		Sympathiek	20	17	27	39	20	*
		Neutraal	52	60	50	52	56	
Onder-officieren	Duitsland	N	267	306	66	23	662	
		Sympathiek	60	67	70	54	64	NS
		Neutraal	33	28	26	37	30	
	Nederland	N	162	96	122	35	415	
		Sympathiek	26	30	43	56	33	**
		Neutraal	59	55	55	38	56	
Officieren	Duitsland	N	212	205	119	32	568	
		Sympathiek	65	71	69	56	67	NS
		Neutraal	29	26	25	31	27	
	Nederland	N	132	116	150	36	434	
		Sympathiek	44	34	63	64	46	**
		Neutraal	44	60	34	27	46	
		N	12	7	3	9	8	
		N	169	188	131	33	521	

* = significant; NS = niet significant

dat de militairen met elkaar delen, de vraag in hoeverre de militairen van beide landen informele gezamenlijke activiteiten ontplooiën in hun vrije tijd, de contacten die voortvloeien uit het werken binnen een bi- en multinationaal hoofdkwartier, de overtuiging dat de troepen van het andere land te hulp zullen schieten in geval van een levensbedreigende situatie, en de overtuiging dat 1 (GE/NL) Corps een eerste stap is naar de formatie van één Europese krijgsmacht.

Rang en nationaliteit

In eerdere onderzoeken naar Duits-Nederlandse samenwerking werden samenhangen tussen

'sympathie', 'rang' en 'natie' gevonden.⁷ Hoe hoger de rang, des te groter de mate waarin militairen de collega's van het andere land aardig vonden. Bovendien toonden de Duitse militairen positieve houdingen ten opzichte van de Nederlander, terwijl de Nederlanders vaak negatief waren. In de loop van de tijd werden dezelfde resultaten gevonden, hoewel de patronen van de latere steekproefjaren wat minder eenduidig te interpreteren waren, zoals men kan zien in tabel 1.

Deze tabel laat zien dat Nederlandse houdingen zich in een positieve richting evolueerden, terwijl de Duitse militairen een opmerkelijke stabiliteit in attitudes ten opzichte van de Nederlanders demonstreerden. De Duitsers waren al gelijk vanaf het moment dat 1 (GE/NL) Corps werd opgericht, positief ten opzichte van de Nederlanders en die positieve houding is in alle opeenvolgende jaren nauwelijks veranderd. Duitse soldaten en korporaaals denken zeker niet ongunstig over de Nederlanders in 1995 (48 procent onderschrijft de stelling dat de Nederlanders sympathiek zijn) en hun positieve gevoelens zijn significant toegenomen in de loop der jaren. In 2005 vindt 57 procent de Nederlandse collega's aardig. Duitse onder-officieren waren en bleven positief gestemd ten opzichte van de Nederlanders (60 procent in 1995, 54 procent in 2005). Deze houding is vergelijkbaar met die van de Duitse officieren (65 procent in 1995, 56 procent in 2005).



Een Nederlandse soldaat van de geneeskundige dienst assisteert haar Duitse collega's tijdens oefening Active Sword

7 P. Klein, A. Rosendahl Huber & W. Frantz, *Zwei Jahre Deutsch-Niederländisches Corps*.

De Nederlandse attitudes ten opzichte van de Duitsers hebben zich in positieve richting ontwikkeld. In 1995 uitten de Nederlandse soldaten en korporaals tamelijk negatieve gevoelens waar het over Duitse collega's ging. Slechts 20 procent van hen gaf blijk van gevoelens van sympathie terwijl maar liefst 28 procent van hen negatieve gevoelens tentoonspande. In 2005 is de situatie in vergelijking aanzienlijk verbeterd. 39 Procent van de Nederlandse soldaten en korporaals vindt de Duitsers aardig. Ook de onderofficieren zijn veel positiever dan tien jaar geleden. Het percentage dat de Duitsers aardig vindt is gestegen van 26 procent in 1995 naar 56 procent in 2005. Officieren stonden vanaf het begin al het meest positief tegenover de Duitsers, met een percentage van 44 procent. In 2005 geven Nederlandse officieren er blijk van de Duitsers nog aardiger te vinden. 64 Procent van hen kruist het antwoord 'sympathiek' aan. Het is waarschijnlijk dat de gevoelens van sympathie in de buurlanden naar elkaar toe gegroeid zijn.

Contactfrequentie

De frequentie van contacten tussen Nederlandse en Duitse militairen is overduidelijk toegenomen. In 1995, vroegen de onderzoekers of Duitse en Nederlandse militairen verwachten of de contactfrequentie zou stijgen. In 1997, 2000 en 2005 was deze vraag anders geformuleerd. De nieuwe vraag was gericht op de frequentie van contacten zoals deze zich in de werkelijkheid voordoet. Omdat de vraag in 1995 anders geformuleerd was, konden alleen de bevindingen die betrekking hebben op 1997, 2000 en 2005 met elkaar vergeleken worden. In 1997 zegt 9 procent van de Duitse militairen heel veel contacten te hebben met de militairen van het andere land. In 2005 is dit percentage naar 50 procent gestegen. 34 Procent zegt veel contacten te hebben. In 1997 zegt 7 procent van de Nederlandse militairen dat zij heel veel contacten met Duitse collega's hebben. In 2005 zegt 36 procent van de Nederlandse respondenten dat zij veel contacten met de Duitsers heeft. Het percentage dat alleen schaarse of helemaal geen contacten met soldaten van het andere land heeft, is tot praktisch nul gedaald.

FOTO MINDEF, DV, H. KEERIS, COLLECTIE NIMH



1 (GE/NL) Corps tijdens een computerondersteunde commandopostoefening.

Het scenario van oefening Cannon-Cloud is gebaseerd op een 'artikel 5' situatie van de NAVO. In totaal namen 2200 militairen uit elf landen eraan deel

Nu gaat het in 2005 om een steekproef die zich op het hoofdkwartier en de ondersteunende bataljons richtte, maar de ontwikkeling over de tijd is geheel lineair. Er is eveneens een sterke correlatie ($r = .42$) tussen de contactfrequentie en rang. Hoe hoger de rang, hoe vaker militairen contact hebben met collega's van het andere land.

Vrije tijd

De volgende variabele die hier besproken wordt, betreft het gezamenlijk spenderen van de vrije tijd door Nederlandse en Duitse militairen. Militairen die bereid zijn in de vrije tijd met elkaar op te trekken, kunnen het klaarblijkelijk goed met elkaar vinden. In 1997 antwoordde drie procent van de Duitse respondenten dat zij na diensttijd regelmatig contact had met Nederlandse collega's. In 2005 is dit percentage gestegen naar 14. Het percentage dat elkaar af en toe in de vrije tijd opzoekt is in deze periode gestegen van 16 naar 51 procent.

Een vergelijkbare ontwikkeling vinden we bij de Nederlandse militairen. In 1997 had 7 procent regelmatig contact in de vrije tijd, terwijl 28 procent af en toe dit soort contacten had met Duitse collega's. In 2005 heeft 12 procent regelmatig contact in de vrije tijd en 51 procent heeft zo nu en dan contact. Er is een redelijk sterke correlatie van rang met informele contacten na diensttijd ($r = .35$).

Tabel 2 'Stel dat tijdens een daadwerkelijke militaire actie een Duits en een Nederlands peloton naast elkaar zijn ingezet. En stel dat het Nederlandse of het Duitse peloton wordt aangevallen. Denkt u hulp te krijgen van militairen van het andere land?'

Natie		Jaar				Totaal	
		1995	1997	2000	2005		
Duitsland	Van overtuigd	56	54	52	65	54	**
	Waarschijnlijk	38	39	43	26	39	
	Niet waarschijnlijk	3	6	4	6	4	
	Onwaarschijnlijk	3	1	1	3	2	
Nederland	N	779	522	698	109	2108	
	Van overtuigd	54	47	57	67	53	**
	Waarschijnlijk	43	48	40	29	44	
	Niet waarschijnlijk	1	3	2	4	2	
	Onwaarschijnlijk	1	2	1		1	
	N	622	675	312	82	1691	

* = significant; NS = niet significant

Het is niet noodzakelijk om lang bij de vijfde variabele stil te staan, hoewel het één van de centrale variabelen is. Het belang van 'werken in een geïntegreerde staf' is evident. Militair personeel werkzaam in een geïntegreerde staf kan niet anders dan formele en informele contacten met elkaar delen. Om die reden zullen zij positiever tegenover elkaar staan.

Vertrouwen

Vertrouwen is eveneens een sleutelvariabele omdat, zoals Van der Kloet⁸ heeft aangetoond, vertrouwen tot eenheid leidt. In de vragenlijst is binationaal vertrouwen gemeten door te vragen 'veronderstel dat een Nederlands (of Duits) peloton aangevallen wordt. Denkt u dat de Duitsers respectievelijk de Nederlanders te hulp zullen schieten?' De opmerkelijkste bevinding is dat wederzijds vertrouwen erg groot is. Zowel de Duitsers als de Nederlanders vertrouwen elkaar in hoge mate als het erom gaat dat het peloton van de ene natie het peloton van de andere natie helpt wanneer het door een vijand aangevallen wordt. Het niveau van vertrouwen stijgt met de tijd. Zowel de Duitsers als de Neder-



Duits en Nederlands luchtafweergeschut tijdens oefening Active Sword, 1997

landers vertrouwen elkaar meer in 2005 dan in de jaren daarvoor.

Europese eenwording

De laatste variabele heeft betrekking op de overtuiging dat 1(GE/NL) Corps een stap op weg naar de totstandkoming van één Europees leger is. In 1995 waren de meeste respondenten, en de Duitse in grotere mate dan de Nederlandse, optimistisch over 1(GE/NL) Corps als eerste stap naar een Europees leger. Het optimisme daalde significant, en werd vervangen door een meer 'realistische' beoordeling van de mogelijke bijdrage van het legerkorps aan het grotere project van Europese eenwording. In 2005 dacht 49 procent van de Duitse en 47 procent van de Nederlandse militairen dat het legerkorps een eerste stap in de richting van een gemeenschappelijke Europees leger zou zijn.

Contacthypothese getest

De contacthypothese is in een totaalmodel getest door middel van regressieanalyse (tabel 4). De afhankelijke variabele was uiteraard de vraag 'Hoe sympathiek vindt u de Nederlanders respectievelijk de Duitsers?'

8 I.E. van der Kloet, J. Soeters and K. Sanders, 'Development of trust among soldiers on a deployment mission', in *Small Wars and Insurgencies* 15, no. 2 (2004): blz. 131-157 en I. van der Kloet, *A Soldierly Perspective on Trust*. (Breda: Royal Netherlands Military Academy, 2005).



FOTO MINDEF, DV, H. KEERIS; COLLECTIE NIMH

Tabel 3 'Denkt u dat het Duits-Nederlandse Legerkorps een stap is in de richting van één Europees leger?'

Natie		Jaar				Totaal	
		1995	1997	2000	2005		
Duitsland	Ja	76	69	60	49	67	**
	Nee	24	31	40	51	33	
	N	705	440	597	107	1849	
Nederland	Ja	54	44	47	47	48	**
	Nee	46	56	53	53	52	
	N	577	578	280	83	1518	

* = significant; NS = niet significant

Tabel 4: Regressieanalyse: 'Hoe sympathiek vindt u de Nederlanders respectievelijk de Duitsers?'

(De effecten zijn vereenvoudigd weergegeven met een enkel minnetje voor een negatief effect en plusjes voor positieve effecten)

	Jaar			
	1995	1997	2000	2005
Hoeveel contacten heeft u gehad met Nederlandse cq Duitse militairen?			++	
Heeft u buiten de diensturen (in uw vrije tijd) contact met militairen van andere nationaliteiten (binnen 1 (GE/NL) corps) gehad?		++	+	++
Natie	+	+++	++	
Rang	+	+		
Werkt u in de geïntegreerde staf / Hoofdkwartier ?	+		-	
Stel dat het Nederlandse of het Duitse peloton wordt aangevallen. Denkt u hulp te krijgen van militairen van het andere land?	++	++	++	+++
Denkt u dat het Duits-Nederlandse Legerkorps een stap is in de richting van één Europees leger?	+	+	+	

Uit tabel 4 blijkt dat de contacthypothese bevestigd wordt. Het effect van het item 'hoeveel contacten had u met ...' op 'sympathie' is in het jaar 2000 zelfs iets belangrijker dan het item 'contacten in de vrije tijd' op 'sympathie'. De bevindingen ondersteunen het belang van informele contacten, oftewel de contacten na diensturen. De informele contacten zouden zelfs belangrijker kunnen zijn dan de formele contacten tijdens kantooruren. Vertrouwen blijkt eveneens een centraal concept als het erop aan komt om de mate van sympathie die men opbrengt voor collega's uit het andere land te verklaren. Hoe hoger het vertrouwen in de militairen van het andere land in hachelijke situaties, hoe hoger de mate van sympathie die men voor elkaar ondervindt. Het effect van 'vertrouwen' op 'sympathie' is vooral groot in 2005.

In 1995, 1997 en 2000 geven de Duitsers meer blijk van gevoelens van sympathie voor de Nederlanders dan omgekeerd. Maar in 2005 verdwijnt het effect van 'natie' vanwege de veel sterkere effecten van 'contacten' en 'vertrouwen'. Dat lijkt misschien vreemd maar in figuur 3 zagen wij ook al dat de Duitsers en de Nederlanders naar elkaar toegroeien in hun mate van wederzijdse sympathie.

De toetsing door middel van regressieanalyse laat met betrekking tot de variabelen 'rang' en de overtuiging 'dat het 1(GE/NL) Corps een eerste stap naar een gemeenschappelijk Europees leger is' zien dat deze in het totaalmodel geen rol van betekenis spelen. Het klopt wel dat militairen met een hogere rang meer sympathie

opbrengen voor de militairen van het andere land. Maar deze hogere mate van sympathie is het resultaat van een hogere contactfrequentie van officieren met militairen van het andere land, hun grotere vaardigheid in vreemde talen, hun hoger opleidingsniveau en andere correlaten van 'rang'.

Conclusie

De resultaten kunnen in enkele zinnen samengevat worden: de contacthypothese is bevestigd. De Duitsers en de Nederlanders zijn naar elkaar toegegroeid in de mate waarin zij sympathie ten opzichte van elkaar koesteren. Formele en informele contacten bevorderen de condities waaronder samenwerking succes zal hebben.

beeld van de ander) resistent zijn voor verandering. Waarden en beelden die deel uitmaken van de culturele kern van een natie ondervinden maar weinig verandering. De tweede conclusie is dat houdingen ten opzichte van andere culturen veel gemakkelijker te beïnvloeden zijn dan de beeldvorming. Houdingen kunnen ook door organisatiebeleid gestuurd worden. Deze twee conclusies zullen hierna worden uitgewerkt.

De Nederlandse en de Duitse culturen kennen veel overeenkomsten maar ook veel verschillen. Beide landen delen een netwerktype van cultuur, wat wil zeggen dat besluiten en taken uitgewerkt worden door mensen met elkaar te verbinden en niet door delegatie of door

het probleem op iemand anders af te schuiven.⁹ Maar ondanks deze overeenkomsten willen zowel de Nederlandse als de Duitse militairen hun specifieke waarden, normen en culturele identiteiten behouden. Geen van beide groepen is geneigd om de perceptie of het beeld van de culturele karakteristieken van het andere land bij te stellen.

Het Duitse beeld van de Nederlander omvat traditionele trekken als 'kameeradschappelijkheid', 'lage mate van rigiditeit' (Nederlanders zijn in Duitse ogen flexibel en informeel, maar ook soms te losjes en ook wel ongeleefd of bot door een te grote mate van directheid), 'sociaal', 'onafhankelijk' en 'competent'.

Het Nederlandse beeld van de Duitsers is ook stabiel gebleven. Het is bovendien een traditioneel beeld, dat de Duitsers beschrijft als 'betrouwbaar', 'plichtsbewust', 'goed voorbereid', 'rigide' (bureaucratisch en formeel in gedrag), 'niet onafhankelijk' en 'competent'. Deze beelden over Duitsers en over Nederlanders blijven in grote lijnen gelijk over een periode van acht jaar. Maar het feit dat deze beelden nauwelijks veranderen wil niet zeggen dat de militairen van het ene land weinig waardering hebben voor de militairen van



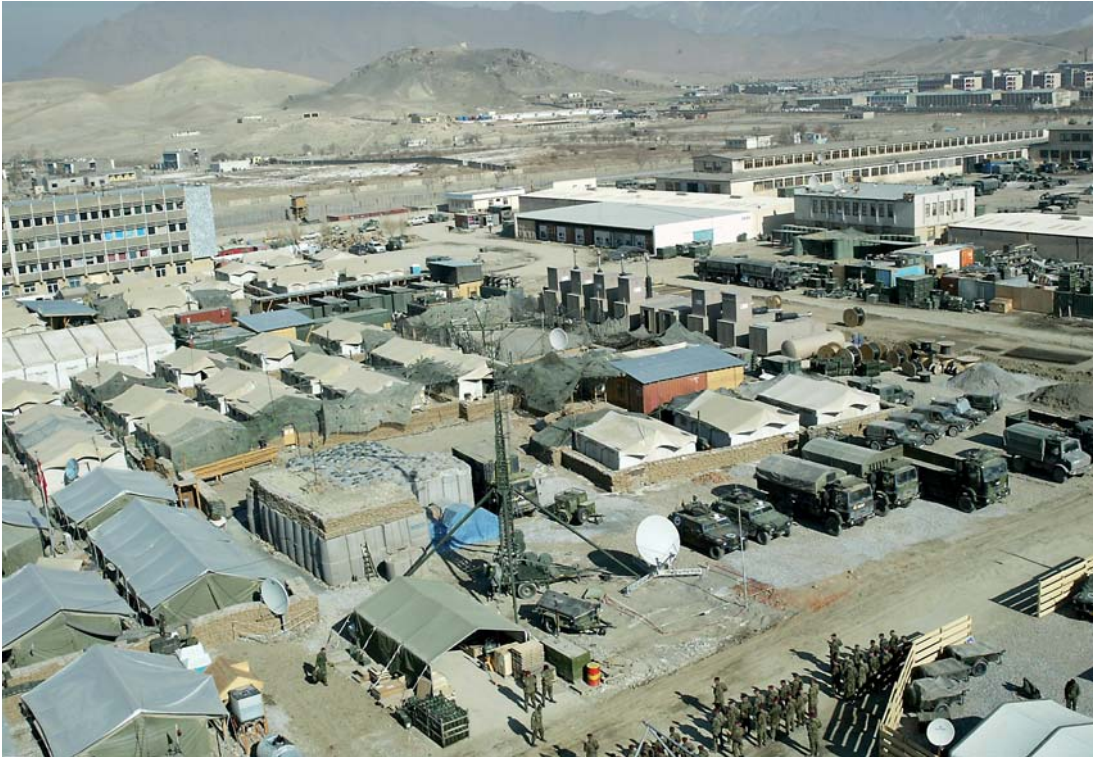
Duitse militairen halen de vlaggen naar beneden van landen die deelnamen aan ISAF in Afghanistan, 2003

Bovendien zal, zoals gezegd, de wederzijdse waardering en sympathie groter worden naarmate de mate van vertrouwen in elkaar groeit.

Maar de conclusies van dit artikel strekken veel verder en hebben betrekking op algemene inzichten uit de sociale wetenschappen. De eerste conclusie is dat culturele 'xenobeelden' (het

9 U. vom Hagen, P. Klein, R. Moelker and J. Soeters (eds.) *True Love* (zie noot 2).

FOTO NIMH



Het Nederlands-Duitse kamp in Kabul

het andere land. Integendeel, juist het feit dat de andere cultuur anders is, is aantrekkelijk. De meeste militairen in de geïntegreerde hoofdkwartieren participeren in de culturele evenementen van de militairen van het andere land (zo doen de Duitsers mee aan de vijf meivieringen en het Sinterklaasfeest, terwijl de Nederlanders Duitse hoogtijdagen als de dag van de arbeid meevieren).

Houdingen, zoals het aardig vinden van de militairen van het andere land, zijn veel gemakkelijker te beïnvloeden dan het beeld van de culturele eigenschappen van de beide landen. De houdingen of attitudes hebben op hun beurt een positief effect op de samenwerking tussen Duitse en Nederlandse militairen. Van 1995 tot 2005 vond meer dan 50 procent van de Duitsers de Nederlanders aardig. In 2005 stond de sympathiescore op 56 procent. Terwijl de Duitsers stabiel bleven in hun houdingen, veranderden de Nederlanders van tamelijk negatief naar positief. Het percentage van Nederlandse militairen dat de Duitsers aardig vond was slechts

28 in 1995. In 2005 vond 54 procent van de Nederlanders de Duitsers aardig. Wat zelfs meer bemoedigend is dan de stijging in de sympathiescore is het feit dat houdingen als 'sympathie' door beleidsmaatregelen te beïnvloeden valt. Regressieanalyse ondersteunt zowel de contacthypothese als het algemene idee dat vertrouwen tot sympathie leidt. Duitse en Nederlandse militairen die deelnemen aan informele contacten in de vrije tijd en die arbeidsgerelateerde contacten onderhouden, vinden elkaar aardiger dan mensen die deze contacten niet hebben.

Duitsers en Nederlanders die erop vertrouwen hulp te krijgen van militairen van het andere land vinden de militairen van dat land ook aardiger dan degenen die dit vertrouwen niet hebben. Deze variabelen vormen een aangrijpingspunt voor attitudeverandering. Organisatiemaatregelen gericht op deze variabelen kunnen bijdragen aan militaire interoperabiliteit, want als militairen het beter met elkaar kunnen vinden, zullen zij ook beter samenwerken. ■

Verrekenen van bijstand en steunverlening

Het ministerie van Defensie heeft als één van de hoofdtaken het verlenen van bijstand en steun ter ondersteuning van civiele autoriteiten. In de wereld van bedrijfsvoering en budgetten, van prestatiemeting en transparantie is dan de vraag aan de orde wie voor wat betaalt. Steunverlening leidt immers tot extra uitgaven. Het blijkt dat in 2004 en 2005 veel kosten niet zijn verrekend. Verrekenen, of in ieder geval de registratie van steun, is echter om meerdere redenen relevant. Een in 2007 gepubliceerde catalogus van diensten laat zien dat deze notie ook breder wordt gedragen.

*Tlnt D. Lenting, dr. R.J.M. Beeres, maj. drs. K.C. Davids**

In dit artikel gaan wij in op de resultaten van een onderzoek naar verrekening van door Defensie geleverde bijstand en steunverlening aan andere ministeries. In het kader van haar derde hoofdtaak, 'het verlenen van bijstand en steun ter ondersteuning van civiele autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal', zijn afspraken gemaakt tussen civiele autoriteiten en Defensie.¹ Voorbeelden hiervan zijn de *Civiel-Militaire Bestuursafspraken* (CMBA) en de *Intensivering Civiel-Militaire Samenwerking* (ICMS). Een van de consequenties van deze afspraken is dat Defensie circa 4.600 militairen beschikbaar stelt voor het

leveren van steun en bijstand.² Bovendien zijn diverse afspraken en maatregelen voor de daadwerkelijke inzet van defensie-eenheden voor bijstand en ondersteuning vastgelegd.³

Daadwerkelijke inzet van Defensie leidt tot additionele uitgaven, bijvoorbeeld in de vorm van toelagen voor personeel. Om een indruk te geven; ten behoeve van de ondersteuning aan het bezoek van president Bush in 2005 leverde Defensie een additionele bijdrage van ongeveer € 600.000.

In het licht van hedendaagse theorieën over prestatiemeting en transparantie binnen de overheid kan niet worden verondersteld dat Defensie de additionele uitgaven voor bijstand en steunverlening voor eigen rekening neemt. Deze uitgaven worden immers op verzoek van een ander ministerie gedaan en dienen – waar mogelijk – zichtbaar gemaakt te worden in de verantwoording van het ministerie op wiens verzoek de uitgaven zijn gemaakt.

Ten aanzien van het verzamelen van financiële data over de geregistreerde bijstand en steunverlening die Defensie in de periode 2004-2005 heeft geleverd, baseert dit artikel zich enerzijds

* Daan Lenting werkt bij de Koninklijke Marechaussee. Hij loopt op dit moment stage op Schiphol. Robert Beeres is universitair hoofddocent Accounting, Control en Defensie-economie aan de NLDA. Christiaan Davids is universitair docent Accounting, Control en Defensie-economie aan de NLDA. Het artikel is gebaseerd op de afstudeerscriptie van Daan Lenting aan de NLDA. Robert Beeres en Christiaan Davids waren zijn begeleiders.

1 Tweede Kamer (2004-2005), p. 1; Catalogus Civiel-Militaire Samenwerking, juli 2007, p. 9. De catalogus Civiel-Militaire Samenwerking is te downloaden via de internetsite van het ministerie van Defensie: http://www.mindef.nl/nationaal/civiel_militaire_samenwerking/index.aspx.

2 Tweede Kamer (2005-2006), p. 2 en p. 5; Catalogus Civiel-Militaire Samenwerking, juli 2007, p. 10.

3 Tweede Kamer (2005-2006), p. 4 en verder; Catalogus Civiel-Militaire Samenwerking, juli 2007, p. 53 en verder. Zie ook: Harmsma e.a. (2007).

op een recent ontwikkelde database. Aanvullend op de gegevens uit de database zijn deskundigen van het ministerie van Defensie geïnterviewd.

Het artikel is als volgt opgebouwd. Wij gaan eerst in op de betekenis van verrekenen en op de vorm van verrekenen die Defensie hanteert in het kader van militaire inzet bij het verlenen van bijstand en steun. Vervolgens behandelen wij het huidige ‘verrekenbeleid’ en de wijze waarop dat zich verhoudt tot de ‘verrekenpraktijk’. Wij ronden ons artikel af met een aantal conclusies en een discussie over de functie van verrekenen van de militaire inzet ten behoeve van bijstand en steunverlening.

Verrekenen

In de context van dit artikel beschouwen wij verrekenen als het vraagstuk rond de prijsvorming van transacties tussen verschillende

concernonderdelen. Dergelijke transacties kunnen zowel betrekking hebben op het leveren van goederen als op het leveren van diensten. Een voorbeeld is de levering van ‘werkplekdiensten’ door de Defensie Telematica Organisatie (DTO) aan de Operationele Commando’s (OPCO’s).

De literatuur onderscheidt de volgende beweegredenen om binnen een concern te verrekenen.⁴

- Verrekenen zendt de juiste economische signalen op grond waarvan managers de juiste economische keuzes kunnen maken. Het gaat dan om het beantwoorden van vragen als: Hoeveel producten of diensten gaan we produceren en hoeveel producten of diensten gaan we inkopen?;
- Verrekenen levert bruikbare informatie op voor de evaluatie van de prestaties van de managers en het bedrijfs onderdeel;
- Verrekenen is een methode waarmee de winst tussen bedrijfs onderdelen wordt verplaatst.

Deze beweegredenen komen voort uit een behoefte aan inzicht in organisatie (onderdelen) en in de prestaties van managers van deze onderdelen, noodzakelijk om de effectiviteit en efficiëntie te kunnen beoordelen.

Ten aanzien van de overheid geldt dat ze kan worden opgevat als een organisatie die inzicht nastreeft in de leveringen tussen ministeries met als doel de effectiviteit en efficiëntie te bevorderen. Vanuit dit gezichtspunt is het mogelijk de theorie over verrekenen toe te passen op transacties tussen ministeries. In feite beschouwen we de ministeries dan als concernonderdelen of divisies.

Verskillende mogelijkheden

Binnen een organisatie vinden transacties plaats tussen verschillende onderdelen. In dergelijke situaties zijn de organisatieonderdelen afhankelijk van de levering van producten of diensten aan elkaar. Conceptueel gezien creëert



FOTO: AWDD, COLLECTIE NIMH

Infrastructuur telematica in de Knoopkazerne in Utrecht

4 Atril en McLaney (2005), p. 319 en p. 326; Merchant (1998), pp. 614-615.

de organisatie een interne markt waarop de verschillende onderdelen aan elkaar hun dienst of product verkopen. De prijzen van transacties op een markt komen tot stand via vraag en aanbod. Interne (intraorganisatie) markten beschikken niet altijd over voldoende vraag en aanbod om de transacties via het prijsmechanisme van vraag en aanbod te coördineren. Om in dit soort situaties prijzen vast te stellen, onderscheidt de literatuur⁵ vier typen van verrekenen:

- 1 Verrekenen op basis van de marktprijs;
- 2 Verrekenen op basis van de marginale kosten;
- 3 Verrekenen op basis van de integrale kosten;
- 4 Verrekenen op basis van onderhandeling.

Verrekenen op basis van de marktprijs

De interne prijs van een product of dienst is gelijk aan de prijs op de vrije markt. Om deze reden is verrekenen op basis van de marktprijs een objectieve en goed te verifiëren vorm van verrekenen.

Verrekenen op basis van de marginale kosten

De marginale kosten zijn de extra kosten om één eenheid product of dienst meer te produceren. Vaak komen deze marginale kosten overeen met de variabele kosten. In feite resulteert deze vorm van verrekenen in een minimumprijs voor een product of dienst.

Verrekenen op basis van integrale kosten

De integrale kosten zijn de totale kosten die gemaakt zijn om een product of dienst te leveren. Deze vorm van verrekenen resulteert in het doorberekenen van alle kosten aan de klant.

Verrekenen op basis van onderhandeling

Bij deze vorm van verrekenen onderhandelen managers over de prijs van het product of dienst. Wanneer de lagere niveaus binnen de organisatie niet tot overeenstemming kunnen komen over de verrekenprijs volgt escalatie

naar hogere niveaus in de organisatie. Dit kan tot extra kosten leiden.

Ten behoeve van militaire inzet voor bijstand en steunverlening brengt Defensie haar additionele uitgaven in rekening terwijl ze de overige uitgaven zelf draagt. Refererend aan de zojuist behandelde verrekentypes blijkt Defensie op basis van marginale kosten te verrekenen. Bij deze methode van verrekenen kan het problematisch zijn om de extra uitgaven te definiëren en vast te stellen.⁶ Om dit probleem op te lossen zijn tarieven (vaste prijzen) vastgesteld voor inzet.⁷

Verrekenen van nationale bijstand en steunverlening

Op deze plaats lichten we de vier verschillende vormen van bijstand en steunverlening door Defensie – in het kader van haar derde hoofdtak – kort toe.

Strafrechtelijke rechtshandhaving (bijstand)

In situaties waarin de politie over onvoldoende capaciteit beschikt, voorziet de Politiewet in de mogelijkheid om een beroep te doen op de Koninklijke Marechaussee (KMar) – en andere delen van Defensie. Een voorbeeld hiervan is de inzet van een duikploeg van Defensie ten behoeve van ondersteuning aan politie en justitie bij het uitvoeren van een strafrechtelijk onderzoek.

FOTO NIMWI



⁵ Atrill en McLaney (2005), pp. 320-323; Mol en Beeres (2005), pp. 536-538.

⁶ Mol en Beeres (2005), p. 536.

⁷ Zie: Tarievenlijst militaire bijstand en steunverlening op de internetsite van het ministerie van Defensie: http://www.mindef.nl/nationaal/civiel_militaire_samenwerking/index.aspx.

Handhaving openbare orde en veiligheid (bijstand)

Een bijstandsverzoek in deze categorie komt vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken. Hiervan is alleen sprake wanneer Defensie bijstand verleent aan handhaving van de openbare orde en veiligheid. De burgemeester op wiens verzoek de bijstand wordt geleverd, coördineert de inzet. Voorbeelden zijn de inzet van bomverkenners van de KMar bij grote evenementen als Koninginnedag of de inzet van ME-pelotons van de KMar ter ondersteuning van de politie.

Bijstand bij rampen en zware ongevallen (bijstand)

Bij rampen of zware ongevallen doen burgemeesters een beroep op de Wet Rampen en Zware Ongevallen, hetgeen de minister van Binnenlandse Zaken ertoe brengt bijstand te vragen aan het ministerie van Defensie. In dergelijke situaties is sprake van ernstige verstoring van de openbare veiligheid. Hierdoor lopen het leven of de gezondheid van een grote groep mensen, het milieu of zwaarwegende materiële belangen risico. Een voorbeeld is de inzet van militairen die tijdens de overstromingen in 1995 assisteerden bij het versterken van de dijken met zandzakken.

Militaire steunverlening in het openbaar belang (steunverlening)

Hierbij gaat het om de steun die Defensie kan leveren aan bestuurlijke autoriteiten, zoals burgemeesters, ministers en dijkgraven, in het kader van hun bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden. Een voorbeeld hiervan is de assistentie bij de controle op de naleving van vervoersverboden ten tijde van de mond- en klauwzeercrisis in Nederland.



Bijstand KMar tijdens supportersrellen



De KMar assisteert bij grenscontroles vanwege mond- en klauwzeer (MKZ)

Ontwikkeling van beleid voor verrekenen van bijstand en steunverlening

In de loop der jaren is het beroep op Defensie ter ondersteuning van civiele aangelegenheden toegenomen. Defensie richtte haar aandacht voornamelijk op de snelle en effectieve inzet van haar personeel en materieel, en minder op het inventariseren van de uitgaven.⁸ Op deze plaats geven wij een overzicht van het ‘verrekenbeleid’ bij bijstand en steunverlening vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw tot heden. Hiertoe behandelen we eerst de zogeheten ‘zeston-regeling’ die gold tot en met 2004. Daarna gaan wij in op het verrekenbeleid vanaf 2005.⁹

De zeston-regeling

De zeston-regeling behelsde de volgende afspraken.

- Defensie heeft op jaarbasis *f* 600.000 (later herzien tot € 272.268,12) te besteden voor taken met betrekking tot militaire bijstand. Dit geldt voor zowel de Wet Rampen en Zware Ongevallen als voor bijstand op grond van de Politiewet 1993;
- Wanneer het leveren van bijstand het bedrag van zes ton overschrijdt, dragen de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken elk tot een bedrag van zes ton bij aan de uitgaven. De uitgaven worden dan gelijkwaardig verdeeld over beide ministeries tot een gezamenlijk maximum van *f* 1.200.000 (€ 544.536,24);

8 Projectgroep Civiel-Militaire Bestuursafspraken (2004), p. 5 en pp. 56-57.

9 Projectgroep Civiel-Militaire Bestuursafspraken (2004), p. 60.

- Bij overschrijding van het totaalbedrag van f 1.800.000 (€ 816.804,36), komt dit als exogene factor op de Defensiebegroting. De Ministerraad neemt hier vervolgens een beslissing over.

Om een aantal redenen zijn de uitgaven van de inzet van militair personeel dikwijls niet verrekend. Ten eerste waren de administraties in het verleden niet ingericht met als doel de uitgaven inzichtelijk te maken en te declareren. Ten tweede bleken de uitgaven per inzet dikwijls laag, waardoor men declareren niet de moeite waard achtte. Op de derde plaats bestond er onduidelijkheid over de zestonregeling.

Sommigen beschouwden het bedrag van zeston als een 'bodembedrag' voor Defensie op jaarbasis, terwijl anderen – op de werkvloer – er vanuit gingen dat het bedrag gold per specifieke inzet. Bij de wateroverlast van 1993 is de zeston-regeling voor het eerst toegepast. Bij de wateroverlast in 1995 is de regeling ook toegepast. Andere voorbeelden van bijdragen of

budgetoverhevelingen van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie naar Defensie voor militaire bijstand zijn nagenoeg onbekend.

De onduidelijkheid over de zeston-regeling heeft geleid tot een herziene regeling over het verrekenen van de militaire bijstand en steunverlening. Hierna belichten wij het huidige verrekenbeleid zoals dit geldt tussen de ministeries van Defensie, Justitie en Binnenlandse Zaken.

Huidig verrekenbeleid Defensie

De rampen en crisissituaties in de afgelopen jaren, de afnemende capaciteit bij Defensie ten gevolge van bezuinigingen en de toename van buitenlandse missies hebben geleid tot een behoefte aan eenduidig beleid over de inzet van eenheden van Defensie voor militaire bijstand en steunverlening in het kader van de derde hoofdtak. Om aan deze behoefte te voldoen is de projectgroep Civiel Militaire Bestuursafspraken (CMBA) in het leven geroepen. De projectgroep heeft eerst de huidige knelpunten aangegeven. Vervolgens zijn aanbevelingen uitgewerkt die moeten gaan gelden als grondslag voor nieuwe regelgeving over de inzet van militairen voor militaire bijstand en steunverlening.

Vanaf 1 januari 2005 vervangt de nieuwe regelgeving met terugwerkende kracht de zeston-regeling en geldt voor alle geleverde bijstand en steun, behalve voor specifieke vormen van inzet waarover aparte afspraken zijn gemaakt. Kenmerkend voor de nieuwe uitgavenverrekeningsregeling is dat:

- vastgelegd is dat de additionele uitgaven voor alle activiteiten in het kader van militaire bijstand en steunverlening in rekening worden gebracht bij de aanvrager;
- de regeling alle eerder gemaakte afspraken vervangt, met uitzondering van de conventanten tussen Defensie en overheidsorganisaties waarin specifieke afspraken gemaakt zijn voor de compensatie van de door Defensie gemaakte additionele uitgaven.

De uiteindelijke rekening op basis van additionele uitgaven bestaat uit drie onderdelen:



FOTO NIMH

Militaire bijstand tijdens wateroverlast

- het basistarief van € 96,45 per persoon per werkdag, vermenigvuldigd met het aantal werkdagen;
- eventuele overige tarieven, bijvoorbeeld voor aanvullende taken of diensten die Defensie kan leveren. Te denken valt aan de inzet van een duikvaartuig of munitieruimers. Dergelijke tarieven gelden zowel aanvullend als ter vervanging van het basistarief;
- overige additionele uitgaven, waaronder bijvoorbeeld de vervanging van materieel verbruikt bij bijstandslevering, dat niet in het basistarief is opgenomen.¹⁰

Praktijkschets

Taken en bevoegdheden binnen het huidige beleid

De directeur Control van de CLAS geldt als de uitvoerende controller voor de verrekening van bijstand en steunverlening geleverd door alle Operationele Commando's aan civiele autoriteiten. De controller van het defensieonderdeel dat de bijstand levert is verantwoordelijk voor het opstellen van de rekening van de additionele uitgaven. De commandant van de eenheid die de bijstand levert krijgt het verzoek deze rekening op te stellen. Wanneer meerdere eenheden betrokken zijn bij een inzet, stellen zij alle een eigen rekening op en sturen deze naar de directeur Control van de CLAS, die zorgt voor verrekening bij de aanvrager.

Aanvragen bijstand en steunverlening

De structuur van de aanvraag van bijstand en steunverlening volgt in de praktijk over het algemeen de voorgeschreven richtlijnen. De procedure begint bij de aanvrager die behoefte heeft aan bijstand of steun van Defensie. Volgens het schema van de Civiel Militaire Bestuursafspraken is de aanvrager de burgemeester van een gemeente, de Officier van Justitie of een bestuursorgaan. Per vorm van bijstand of steunverlening bestaat een specifieke structuur van aanvraag, inzet en verrekening.

Administratie van bijstand en steunverlening

Op initiatief van de J3 Nationale Operaties van de Directie Operaties zijn de aanvragen geregistreerd. Vanaf 2001 tot en met 2003 zijn de

aanvragen die behandeld zijn door de Directie Nationale Operaties van de Bestuursstaf van Defensie, in een database bijgehouden. Pas vanaf 2004 kreeg deze database een vaste vorm en werden alle behandelde aanvragen erin opgenomen. In deze database zijn gegevens terug te vinden over wie de aanvrager is, onder welke categorie van bijstand en steunverlening de aanvraag valt en welke eenheid de bijstand heeft geleverd.

FOTO: MINDEF, DV, P/WIEZORECK, COLLECTIE NIMH



Kikvorsmannen van het Amfibisch Verkenningpeloton en van de Bijzondere Bijstandseenheid (BBE) tijdens een oefening in Noorwegen

De gegevens die betrekking hebben op de uitgaven en verrekening van de geleverde bijstand en steun zijn – voor zover bekend – te achterhalen bij de directeur Control van de CLAS. Voorwaarde is wel dat de eenheid die de bijstand heeft geleverd een factuur heeft opgemaakt. Indien dit niet het geval is, beschikt de directeur Control van de CLAS niet over gegevens met betrekking tot die specifieke aanvraag voor bijstand of steunverlening.

Kwantitatieve gegevens over bijstand en steunverlening in 2004 en 2005

Het blijkt niet mogelijk om een compleet overzicht te verstrekken over de verrekening die heeft plaatsgevonden tussen het ministerie van

¹⁰ Zie noot 7.



Een Chinook-helikopter van de KLu lost 10.000 liter water boven een bosbrand op de Veluwe

Defensie en andere ministeries in het kader van militaire inzet ten behoeve van bijstand en steunverlening. Hiervoor zijn uiteenlopende redenen. Ten eerste constateren we verschillen in de wijze van verrekenen in 2004 en 2005. Met ingang van 1 januari 2005 is er verrekend op basis van de nieuwe regeling. Deze verandering is duidelijk zichtbaar bij de bestudering van de gegevens.

Uit de gegevens blijkt dat in 2004 het grootste deel van de geleverde bijstand en steun is verrekend, terwijl dit in 2005 veel minder vaak het geval is. Daarnaast blijkt uit het beschikbare materiaal dat zowel bij de eenheden die de bijstand leveren als bij de Directie Control onduidelijkheid bestaat over hoe verrekening plaats dient te vinden. In 2005 is over een aanzienlijk

deel van de geleverde bijstand en steunverlening te laat een opgave van uitgaven gedaan. Binnen de nieuwe regelingen betekent dit dat niet meer mag worden verrekend. Tevens blijkt in 2005 nog steeds verrekend te zijn met behulp van interne journalposten; de procedure die van kracht was tijdens de zeston-regeling.

In het vervolg van deze paragraaf schetsen wij voor de jaren 2004 en 2005 het globale beeld van de verrekende uitgaven. Hiertoe behandelen wij bijstand en steunverlening apart. Ten slotte presenteren wij een totaaloverzicht van bijstand en steunverlening in 2004 en 2005.

Bijstand 2004-2005

Voor de bijstand als geheel, dat wil zeggen: handhaving van de openbare orde en veiligheid, strafrechtelijke rechtshandhaving en de bijstand bij rampen en zware ongevallen samen, geeft figuur 1 weer hoe in 2004 en 2005 is verrekend.

Uit het onderzoek blijkt dat het relevant is de praktijk van verrekenen in drie categorieën weer te geven. De eerste categorie betreft de bijstand die is geleverd maar waarvoor geen factuur is verstuurd. De tweede categorie betreft de bijstand die is geleverd en gefactureerd maar waarbij geen daadwerkelijke verrekening heeft plaatsgevonden. De derde categorie betreft die bijstand die is geleverd, gefactureerd en tevens betaald.

Figuur 1 Totaaloverzicht bijstand 2004-2005

	n = 116
Niet gefactureerd	39%
Gefactureerd	26%
Gefactureerd en verrekend	35%

Militaire steunverlening 2004-2005

Figuur 2 geeft de steunverlening in 2004 en 2005 weer. Gedurende het tijdvak 2004-2005 ging het in totaal om dertien gevallen van steunverlening waarvan tweemaal alleen een factuur is opgemaakt, tweemaal ook is verrekend terwijl negenmaal geen van beide heeft plaatsgevonden.

Figuur 2 Totaaloverzicht steunverlening 2004-2005

	n = 13
Niet gefactureerd	70%
Gefactureerd	15%
Gefactureerd en verrekend	15%

Figuur 3 biedt het totaaloverzicht over bijstand en steunverlening inclusief de totale uitgaven in 2004 en 2005 voor zover deze bekend zijn.

Figuur 3 Totaaloverzicht omvang uitgaven bijstand en steunverlening 2004-2005

	n = 129
Percentage bijstand en steun waarvan uitgaven niet bekend	67%
Percentage bijstand en steun waarvan uitgaven wel bekend	33%
Totaal uitgaven die zijn opgegeven	€ 2.400.000

Uit de beschikbare gegevens blijkt dat het niet mogelijk is om een compleet beeld te geven van de uitgaven in de jaren 2004 en 2005. Ten eerste is de volledigheid van de administratie niet vast te stellen; het is met andere woorden niet zeker dat alle bijstand en steunverlening is aangemeld en geadmistreerd. Ten tweede zijn er voor het grootste deel van de bijstand en steunverlening (67%) geen uitgaven berekend.

Conclusies en discussie

Uit ons onderzoek blijkt dat de verleende bijstand en steunverlening in 2004 en 2005 in belangrijke mate niet is verrekend. In een aantal gevallen is een factuur ingediend maar is deze niet doorberekend aan 'de klant'. Daarnaast is in een aantal gevallen geen factuur ingediend door de eenheid die de bijstand levert. In die situaties waarin wel is verrekend, gebeurt dit op basis van de methode marginale kosten. Deze vorm van verrekenen lijkt ook voor de hand te liggen. Defensie brengt uitsluitend bij daadwerkelijke inzet additionele uitgaven in rekening bij de aanvrager.



Oefenen bij voetbalstadion Arena in Amsterdam

De literatuur geeft aan dat verrekenen vooral dient om (economische) besluitvorming en prestatiemeting van conernonderdelen te verbeteren. De praktijk bij Defensie onderstreept deze beide functies van verrekenen niet. In het kader van (economische) besluitvorming kan worden gedacht aan het maken van een financiële afweging per inzet. Bijvoorbeeld in het geval van een ramp zou de inzet van een blus-heli of een brandweerauto kunnen worden vergeleken met de financiële afwegingen bij het laten 'afbranden'. Motieven voor het verbeteren van de economische besluitvorming zijn echter niet uit ons onderzoek naar voren gekomen.

Ten tweede lijkt de rol van prestatiemeting van commandanten van militaire eenheden nauwe-



Militaire bijstand tijdens de varkenspest-epidemie



FOTO AVDD

Steunverlening bij wateroverlast

lijks aan de orde te zijn. Dit blijkt uit de geringe aandacht voor het daadwerkelijk verrekenen van de geleverde diensten. Het nut dat verrekenen kan hebben, in de context van deze specifieke militaire inzet, is de mogelijkheid tot het transparant maken van het relatieve belang van de derde hoofdtaak in relatie tot de eerste en tweede hoofdtaak van Defensie. Een systematische registratie van militaire inzet in het kader van bijstand en steunverlening maakt een kwantitatieve uitdrukking van de omvang van die militaire inzet mogelijk. Bovendien maakt het verrekenen de belangrijkste vormen van dergelijke militaire inzet duidelijk, zowel in termen van het gebruik dat ervan wordt gemaakt (frequentie van inzet) als de minimale kosten die ervoor worden

gemaakt (in termen van additionele uitgaven). En ten slotte kan het instrument verrekenen inzichtelijk maken of inzet voor de derde hoofdtaak ten koste gaat van de inzetbaarheid ten behoeve van de eerste en de tweede hoofdtaak.

Recent (juli 2007) is door het ministerie van Defensie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een catalogus uitgegeven waarbij de verschillende vormen van bijstand en steunverlening, de aanvraagprocedures en financiële verrekenprocedures zeer toegankelijk op een rij zijn gezet.¹¹ Hopelijk maakt dit het belang duidelijk dat verrekenen kan hebben voor Defensie en de regels die voor dat verrekenen moeten worden gehanteerd. ■

Literatuur

- Atrill, P., en McLaney, E., *Management accounting for Decision Makers*. Pearson Education Limited, Harlow, 2005.
- Harmsma, R.E., e.a., Genoeg gepraat, aan het werk! Samenwerking krijgsmacht en civiele partners, in: *Militaire Spectator* 176 (2007) (5), blz. 200-205.
- Merchant, K.A., *Modern Management Control Systems, Text and Cases*. Prentice-Hall Inc, New Jersey, 1998.
- Ministerie van Defensie en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Catalogus Civiel-Militaire Samenwerking*. Ministerie van Defensie en ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 's Gravenhage, juli 2007.
- Mol, N.P., en Beeres, R.J.M., Performance management in a setting of deficient output controls, in: *International Journal of Productivity and Performance Management* 52 (2005) (7), pp. 533-550.
- Projectgroep Civiel-Militaire Bestuursafspraken, *Eindrapport project CMBA Fase II*, 's-Gravenhage, 2004.
- Tweede Kamer, *Brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie*, 29 800 VII en 29 800 X, nr. 37, 2004-2005.
- Tweede Kamer, *Brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie*, 30 300 X, nr. 106, 2005-2006.

11 Zie noot 1.

Export M-fregatten, 1986-1994

De BV Nederland met vallen en opstaan

De Republiek der Verenigde Nederlanden stond in de zeventiende eeuw bekend als ‘het wapenarsenaal van de wereld’. En nog steeds neemt Nederland een belangrijke plaats in op de lijst van wapenexporterende landen. Deze export was niet zonder problemen. De krimpende markt leidde tot keiharde concurrentie. Tussen 1986 en 1994 vonden drie pogingen plaats om M-fregatten te verkopen. De Nederlandse industrie en de betrokken ministeries zochten naar samenwerking. Het was een harde leerschool; drie keer mislukte een mogelijke deal. Wat wel toenam was de professionalisering van de ‘BV Nederland’ bij wapenexport.

*Dr. G.A. Rommelse**

De Republiek der Verenigde Nederlanden stond in de zeventiende eeuw bekend als ‘het wapenarsenaal van de wereld’. Verschillende Nederlandse ondernemers werden schatrijk door kanonnen en kogels te verkopen aan vrijwel iedere oorlogvoerende partij in Europa. Zelfs aan Spanje, tot 1648 de vijand van de Republiek, werden wapens geleverd.¹ Tegenwoordig neemt Nederland nog steeds een voorname plaats in op de lijst van wapenexporterende landen. We staan weliswaar niet meer bovenaan, zoals in de Gouden Eeuw het geval was, maar hebben nog steeds ervaring met de verkoop van nieuw en de afstoting van elders aangekocht militair materieel; van marineschepen, tanks en vliegtuigen tot radarsystemen en munitie.

Commotie over wapenleveranties

De Nederlandse overheid bevond zich in de jaren tachtig en negentig met de export van wapensystemen in een politiek-bestuurlijke spagaat. Enerzijds was Den Haag er veel aan

gelegen de Nederlandse defensie-industrie te stimuleren. Dit was voordelig voor de werkgelegenheid en de economie. Het technologisch onderzoek, waartoe het bedrijfsleven werd aanzet, kwam ook de Nederlandse krijgsmacht ten goede. Bovendien kon de staat overbodig geworden of verouderde wapensystemen verkopen.

Anderzijds oefenden andere landen en maatschappelijke groeperingen in Nederland politieke druk uit op de regering om toch niet aan iedere klant te leveren. Veel van de potentiële afnemers stonden in een internationaal ongunstig daglicht. Zo lokte de verkoop van zes tweedehands Van Speijk-fregatten aan Indonesië in de periode 1987 tot 1991 veel kritiek uit in verband met de mensenrechtenschendingen in dit land. De verkoop aan ontwikkelingslanden doorkruiste bovendien de bedoelingen van de Nederlandse ontwikkelingspolitiek.

In weer andere gevallen ging een transactie niet door. Een voorbeeld hiervan deed zich voor in 1992. Twaalf jaar eerder had de Nederlandse overheid een exportvergunning afgegeven voor twee onderzeeboten voor Taiwan. Beijing riep daarop zijn ambassadeur uit Nederland terug en dreigde met een economische boycot. In 1982 werd bij Wilton Fijenoord in Schiedam

* De auteur is wetenschappelijk medewerker bij het Nederlands Instituut voor Militaire Historie. In april verschijnt zijn boek *'Follow Me'. De M-fregatten van de Karel Doorman-klasse* (ISBN 978 90 5194 331 3). De auteur dankt zijn collega's drs. A.J. van der Peet en prof. dr. J. Hoffenaar voor hun commentaar op eerdere versies van dit artikel.

aan de bouw van twee conventionele onderzeeboten voor Taiwan begonnen. Het ontwerp was een gemodificeerde versie van de *Zwaardvis*-klasse en werd bekend als de *Hai Lung*-klasse. Pas twee jaar later werden de relaties met de Volksrepubliek China weer genormaliseerd. In 1992 besloot Den Haag, gelet op de eerder ontstane commotie, geen nieuwe vergunningen toe te staan voor wapenleveranties aan Taiwan. Een jaar eerder had de regering al een Nota Wapenexportbeleid opgesteld met duidelijke criteria voor exportvergunningen. Op die manier stelde zij de Tweede Kamer tevreden en was duidelijk onder welke voorwaarden de export doorgang kon hebben.

De Nederlandse defensie-industrie had bij haar exportinspanning niet alleen rekening te hou-

den met politieke gevoeligheden. Na 1985, toen de nieuwe Sovjetleider Michail Gorbatsjov aan de macht kwam en grootschalige politieke hervormingen inzette, begon de internationale markt voor grote wapensystemen te krimpen. Veel landen hadden, in verband met het aflopen van de Koude Oorlog, geen behoefte meer aan de grote en kostbare systemen die vooral geschikt waren voor de directe confrontatie met het Warschaupact. Andere landen probeerden juist te bezuinigen op de defensiebudgetten door overbodige systemen tweedehands te verkopen. De druk op de internationale wapenmarkt nam hierdoor sterk toe. De Nederlandse defensie-industrie, gesteund door de Nederlandse staat, werd geconfronteerd met keiharde concurrentie en agressieve verkooptactieken.



M-fregat in aanbouw bij de Koninklijke Maatschappij 'de Schelde' in Vlissingen

FOTO KMS

Het multipurposefregat dat werd gebouwd door de Koninklijke Maatschappij 'de Schelde' (KMS) in Vlissingen, was een van de potentiële exportproducten. In de periode 1986 tot 1994 vonden drie pogingen plaats om exportorders voor het fregat binnen te slepen. Hierbij werkten de Nederlandse defensie-industrie en verschillende ministeries nauw samen. Het vormgeven van een strategie om deze M-fregaten in het buitenland te verkopen, droeg bij aan de ontwikkeling van het concept 'BV Nederland' in bredere zin.

In dit artikel beschrijf ik deze pogingen. Hierbij zal ik de exportstrategieën en de samenwerking tussen de Nederlandse overheid en de industrie tegen het licht houden.

Het M-fregat

Eind jaren zeventig wilde Defensie een nieuw fregat ontwikkelen om de verouderde Roofdier- en Van Speijk-klasse te vervangen. De politiek bepaalde dat de omvang van het nieuw te bouwen schip beperkt moest blijven. Een groot fregat zoals het eerder

gebouwde standaardfregat was te duur. Het nieuwe fregat moest een klein schip worden met beperkte doelstellingen en mogelijkheden. Het zou laag in het geweldsspectrum opereren en voornamelijk kustwachttaken vervullen, waardoor de kosten beperkt konden blijven. Al snel bleek dat de taakstelling van de nieuwe schepen bijstelling behoefde. De dreiging van het Sovjet-onderzeewapen was eind jaren zeventig sterk toegenomen door de ontwikkeling en bouw van een nieuwe generatie nucleaire onderzeeboten. Het te ontwikkelen schip moest zodoende alsnog een volwaardig fregat worden, maar wel met beperkte afmetingen. Het was dus zaak op een relatief klein casco toch voldoende geavanceerde wapensystemen te plaatsen waarmee het tekort aan onderzeebootbestrijdingscapaciteit en luchtverdedigingscapaciteit kon worden opgevuld.

De Koninklijke Marine had er bij de politieke leiding op aangedrongen de eisen op te mogen schroeven. Een van de argumenten waarmee ze haar pleidooi had onderbouwd, was de mogelijkheid het schip te exporteren. Gaandeweg het ontwikkelingsproces besloot Defensie dat het project vooral innovatief moest zijn en hierdoor een stimulans voor de Nederlandse defensie-industrie moest vormen. Deze uitdaging resulteerde in een zeer modern schip, dat weliswaar slechts 122 meter mat maar alle vereiste operationele capaciteiten in ruime mate bezat. Het ministerie en de bedrijven meenden hiermee een goede troef voor de export in handen te hebben.

Het ontwerp en de export

De Nederlandse scheepswerven hadden midden jaren tachtig grote behoefte aan exportorders. Hun voortbestaan stond op het spel. Het failliet van het RSV-concern in 1983 en de problematische en kostbare doorstart van de bedrijven de Koninklijke Maatschappij 'de Schelde' en de Rotterdamse Droogdok Maatschappij (RDM) lagen eenieder nog vers in het geheugen. De overheid was er daarom veel aan gelegen de afhankelijkheid van de scheepsbouwindustrie van opdrachten van Defensie te beperken. Export leek hiervoor het geëigende middel.

Als voorwaarde voor de doorstart legde de overheid de voormalige onderdelen van RSV daarom een inspanningsverplichting op met betrekking tot het binnenhalen van exportorders.²

De NAVO werkte aan plannen voor een standaardfregat voor de jaren negentig, het zogenoemde NF'90 project. Door uit te gaan van een innovatief M-fregat van ongeveer 3.000 ton, meende de Koninklijke Marine een goede kandidaat te hebben. Bondgenoten konden hun vloten ermee aanvullen en tegelijkertijd werden de eigen doelstellingen van de Nederlandse zeestrijdkrachten bereikt. Dit NF'90 project kwam evenwel nooit van de grond.³



FOTO NIMH

Staatssecretaris
J. van Houwelingen

De ontwerpers van het schip hielden, zoals gezegd, rekening met de wensen van eventuele kopers. De directeur Materieel van de Koninklijke Marine maakte hiervan handig gebruik. Hij speelde de export als troefkaart uit door erop te wijzen dat er in het buitenland meer vraag was naar schepen met twee schroeven dan met één. De schroef lag in het eerste geval minder diep in het water en leverde tevens een beter rendement op. Bovendien namen de trillingen in het achterschip aanzienlijk af en zouden twee schroeven de manoeuvreerbaarheid van het schip ten goede komen.⁴

Voor de Nederlandse M-fregatten was de keuze gevallen op een motor van Rolls-Royce. De Britten beloofden van hun kant zes Goalkeeper-snelvuurkanons, ontwikkeld door Hollandse Signaal Apparaten, af te nemen als tegenprestatie voor de aanschaf van de motoren. Voor staatssecretaris van Defensie J. van Houwelingen was dit

een belangrijk punt in de besluitvorming in verband met het hoogwaardig technologisch gehalte van de compensatieorder.⁵ Desondanks hielden de ontwerpers rekening met de eventuele plaatsing van andere motoren. Veel marines werkten namelijk met motoren van het Amerikaanse bedrijf General Electric en zouden voor nieuw te bestellen schepen hieraan de voorkeur geven. Derhalve bleef de mogelijkheid bestaan om ook deze motor te plaatsen.

De M-fregatten kenden relatief lage bouwkosten en een relatief kleine bemanning in vergelijking met buitenlandse fregatten. Hierdoor vielen de exploitatiekosten lager uit. Het *multipurpose*-fregat was zodoende in de opzet zeer geschikt om exportorders mee binnen te slepen.

Griekse interesse

In december 1986 gaf Griekenland te kennen een aantal fregatten aan te willen schaffen. Hoewel de Grieken het M-fregat aanvankelijk nog buiten beschouwing hadden gelaten omdat ze het te groot en te kostbaar vonden, waren zij hier van teruggekomen.⁶ De Nederlandse ambassade in Athene vernam van de Griekse chef van de Marinestaf dat snelle levering een rol speelde in de besluitvorming. De gespannen politiek-militaire situatie in de oostelijke helft van de Middellandse Zee noodzaakte de Griekse vloot om toch vooral snel extra fregatten in te kunnen zetten. De Grieken verzochten de KMS daarom een offerte in te dienen.

Overleg tussen staatssecretaris Van Houwelingen en zijn Griekse collega T. Stathis resulteerde erin dat het M-fregat op de officiële *shortlist* kwam te staan. De grote concurrent voor de order was het Duitse bedrijf Blohm und Voss, dat het zogeheten Meko-200-fregat aanbood. De onderhandelingen vonden in eerste instantie vooral op politiek-diplomatiek niveau plaats. Er bestonden namelijk al goede contacten tussen beide marines. Griekenland had eerder twee S-fregatten van de Koninklijke Marine overgenomen. De Griekse bewindsman liet Van Houwelingen weten dat de prijs van het casco en het *combat*-managementsysteem te hoog waren in vergelijking met het Duitse aanbod. Van Houwelingen zegde toe te bemiddelen en voor de Grieken een scherpere prijs te bedingen:

FOTO WWW.NAVY.MIL



Het Griekse Meko-fregat HS Psara ontvangt brandstof van USS Seattle tijdens operatie Enduring Freedom

I will personally see to it that provided you demand from this yard, Greece will be in a comparable position with the Netherlands with regard to the acquisition of M-frigates.

Verder stelde hij dat ondersteuning door de Koninklijke Marine zou plaatsvinden. Ten slotte beloofde hij dat de Grieken een schip uit de in aanbouw zijnde serie van Nederlandse M-fregatten zouden kunnen krijgen en dus niet zouden hoeven te wachten. Al met al kwamen beide politici een prijsverlaging van honderd miljoen gulden overeen.⁷

De Nederlandse staat was er veel aan gelegen de order van één afgebouwd fregat en drie in Griekenland te bouwen schepen binnen te halen. De overheid besloot de Grieken als bonus twee af te stoten Van Speijk-fregatten aan te bieden, die eigenlijk al aan Indonesië waren toegezegd. Tevens stelde Van Houwelingen de Grieken gratis NF-5 vliegtuigen en Leopard-tanks in het vooruitzicht.



De organisatie van de Nederlandse lobby

De Nederlandse lobby zette in op een zogenaamde *government-to-government* overeenkomst. Eén centraal aanspreekpunt zou voor de Grieken het duidelijkst zijn. Bovendien profiteerde de lobby op die manier van de goede reputatie die de Koninklijke Marine had opgebouwd bij de eerdere overdracht van de S-fregatten. De staatssecretaris van Defensie nam dan ook het initiatief in het vormgeven van de organisatie.

De ambassadeur in Athene fungeerde als doorgeefluik voor informatie en verzamelde inlichtingen. Vertegenwoordigers van de betrokken ministeries namen deel aan het overleg met de bedrijven. Zij vormden de Interdepartementale Ambtelijke Werkgroep, die ook de strategie formuleerde. Tevens stemde de werkgroep de besluitvorming op de verschillende ministeries af en voorzag deze van informatie. Van Houwelingen stelde aan de ministers van Economische Zaken, Buitenlandse Zaken, Financiën en

Sociale Zaken & Werkgelegenheid voor om de werkgroep een permanent karakter te geven. In de Verenigde Staten en Frankrijk waren dergelijke organisaties namelijk succesvol gebleken. Op 1 augustus 1986 tekenden de ministers een convenant aangaande de export van nieuw strategisch defensiematerieel. Doel was de werkwijze en de procedures vast te leggen om zo ook in de toekomst slagvaardig te kunnen optreden bij het ondersteunen van exportlobby's.

De verschillende ministeries hadden elk hun eigen belangen. Defensie wilde de afhankelijkheid van het bedrijfsleven verkleinen en lagere exploitatiekosten voor de eigen M-fregatten bereiken. 'Het Plein' wilde geen financiële risico's lopen en kostenneutraal opereren. Wel was Defensie bereid op zeer gunstige voorwaarden tweedehands materieel van de hand te doen. In gezamenlijk overleg regelde de werkgroep de financiering, de exportvergunning en andere randvoorwaarden.

Het ministerie van Financiën besloot af te zien van de gebruikelijke royalty's om zo de gewenste prijsverlaging te bereiken. Namens Economische Zaken, dat probeerde de Nederlandse economie te stimuleren, kon de ambassadeur een half procent rente aan subsidie in het vooruitzicht stellen. Buitenlandse Zaken steunde de lobby door de ambassadeur een bemiddelende rol te laten spelen. De minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken, ten slotte, trachtten hun Griekse collega's voor het Nederlandse aanbod te winnen.

Blohm und Voss als winnaar

Ondanks de kwaliteit van het M-fregat en de intensieve lobbyactiviteiten slaagde de Nederlandse defensie-industrie niet in de missie. De Griekse marine was voorstander van aanschaf van het M-fregat, maar kreeg de politiek niet achter zich. Blohm und Voss ontving de opdracht voor vier fregatten. Wel mocht Hollandse Signaal Apparaten het sensor-, wapen- en commandosysteem leveren.⁸ De conclusie in een evaluatierapport luidde dat de Duitse schenking van 75 gerenoveerde en

gemoderniseerde Leopard I-tanks, 28 Starfighters en financiële hulp van 100 miljoen D-mark, ongeveer 112 miljoen gulden, de doorslag had gegeven. Dit pakket had een totale waarde van 450 miljoen D-mark, zo'n 504 miljoen gulden. Het Nederlandse aanbod omvatte slechts 127,7 miljoen gulden. Er was hier in feite sprake van concurrentievervalsing. De Duitse overheid verstreekte zogenaamde wapenhulp aan armere NAVO-partners om bouwopdrachten binnen te halen.

Griekse politici te hebben omgekocht en niet het afgesproken bedrag aan het bemiddelende Zypern-Consult te hebben voldaan. De Hamburgse werf had, volgens *Der Spiegel*, ongeveer 1,1 miljard dollar (2,4 miljard gulden) verdiend met de klus. Hiervan had Blohm und Voss zo'n veertig miljoen dollar (86 miljoen gulden) aan smeergeld betaald. Vijf procent van dit bedrag was naar Griekse politici gegaan en één procent naar een bemiddelend Zwitsers bedrijf. In Griekenland diende de oppositie een motie van



FOTO AVDD

Het M-fregat Hr.Ms. Van Nes

Volgens het rapport waren er nog andere oorzaken aan te wijzen. Zo was het M-fregat een duurder en wezenlijk ander product dan het Meko-fregat en daarom waren beide fregatten onvergelykbaar. De Nederlandse financieringsmogelijkheden hadden bovendien ongunstig afgestoken tegen de Duitse subsidies.

In 1989 daagde het Zwitserse Zypern-Consult Blohm und Voss voor een Hamburgse rechtbank wegens het derven van provisie. Het Duitse bedrijf werd ervan beschuldigd leidende

wantrouwen in tegen de regering Papandreou.⁹ De rechtbank achtte de claim van de Zwitsers niet gegrond en vond de betalingen niet strijdig met de Duitse wet.¹⁰

De Nederlandse overheidsondersteuning had, ondanks de goede intenties van de verschillende ministeries, op ad hoc-basis plaatsgevonden. De Grieken kregen daardoor geen coherent beeld van de bijdragen van de verschillende Nederlandse ministeries. De Duitsers hadden dit volgens de betrokken ambtenaren van Buitenlandse Zaken beter geregistreerd.

De Nederlandse overheidssteun was bovendien niet duidelijk herkenbaar in de offerte van de KMS opgenomen. In het eerder aangehaalde evaluatierapport werd gesuggereerd om bij voorkomende gevallen zo vroeg mogelijk interdepartementaal overleg te hebben, met het bedrijfsleven over de steun te overleggen en een gemandateerde overheidsonderhandelaar aan te stellen.¹¹

Het ANZAC-project

In oktober 1986 berichtte de Nederlandse ambassade in Canberra het Australische voornemen de oppervlaktevloot te vernieuwen en tegelijkertijd een eigen marinescheepsbouw-industrie op te zetten. De order, waarvoor de Australiërs de KMS verzochten een offerte in te dienen, omvatte acht *light patrol frigates*. Nieuw-Zeeland besloot aan het project mee te doen met een order van vier schepen. Dit aantal werd later teruggebracht tot twee. De opdracht werd bekend als het 'ANZAC-project'.

Het was de bedoeling het ontwerp en de verdere expertise in het buitenland in te kopen, maar de schepen in Australië en Nieuw-Zeeland te laten bouwen. Bovendien moesten ook plaatselijke bedrijven bij de bouw worden ingeschakeld. Op deze manier zouden beide landen in de toekomst in staat zijn eigen schepen te ontwikkelen en te bouwen en de *life cycle support* te verzorgen. Hierdoor konden beide landen zelfvoorzienend worden en tevens de eigen werkgelegenheid stimuleren. Met het project was ongeveer 3,5 miljard Australische dollar (5,6 miljard gulden), gemoeid. Dit zou het Nederlandse bedrijfsleven zo'n 1,5 miljard gulden aan opdrachten en werkgelegenheid opleveren. Het resterende bedrag diende in Australië en Nieuw-Zeeland te worden besteed.¹²

Al in een zeer vroeg stadium werden de ministeries van Defensie, Buitenlandse Zaken en Economische Zaken bij het project betrokken. De ambassade in Canberra en de KMS stuurden regelmatig berichten over de stand van zaken aan de departementen. Op voorspraak van de ambassadeur besloot Defensie een marine-officier, die in Australië was gestationeerd in

verband met een ander project, als lokale contactpersoon aan te houden.¹³ De KMS zocht nadrukkelijk de steun van de Koninklijke Marine en de Nederlandse overheid. Het bedrijf legde plannen en voornemens voor aan de Koninklijke Marine, omdat hier veel expertise aanwezig was op het gebied van operaties, logistiek en wapentechniek.

Voor de Australische overheid en marine zou de betrokkenheid van de Nederlandse staat en de Koninklijke Marine zekerheid en vertrouwen uitstralen, zo was de verwachting. Algauw bleek dat de Nederlandse aanpak, waarbij het initiatief uitging van de KMS, onvoldoende was om de order binnen te slepen.

De Australiërs gaven te kennen niet met allerlei verschillende bedrijven te willen onderhandelen, maar zaken te willen doen via één aanspreekpunt en volgens duidelijk omschreven procedures

Doordat de betrokken ministeries verschillend met deze problematiek omgingen, liep het project vertraging op.¹⁴ Ook bestond er bij de ministeries van Financiën en Algemene Zaken bezorgdheid over de financiële haalbaarheid en de risico's die de Nederlandse staat zou lopen.¹⁵ Toen het gebrek aan coördinatie opnieuw roet in het eten dreigde te gooien, besloten de betrokken partijen de Interdepartementale Ambtelijke Werkgroep nieuw leven in te blazen.

Staatssecretaris van Defensie Van Houwelingen was opnieuw de voornaamste politieke kracht achter de lobby. Hij bestookte de Australische minister van Defensie K.C. Beazley, en zijn Nieuw-Zeelandse collega R.J. Tizard, met brieven om hen toch vooral te overtuigen van de kwaliteit van het M-fregat en de voordelige deal:

The Royal Netherlands Navy designs its own ships, acting as design authority and in close cooperation with Dutch scientific laboratories and Dutch industry. The hands-on experience, that is gained through this process, both in management of the design of the platform

*and combat system (including software) and in process management, forms a unique basis for navy-to-navy cooperation during the design/construction phase of the ANZAC-ships. In addition to that the Royal Netherlands Navy will bear the brunt of the learning costs, as it were, by having five almost identical M-frigates in service before the first ANZAC-frigate is commissioned.*¹⁶

Ook hield hij Beazley voor dat het gezamenlijk exploiteren van twintig fregatten gedurende een levensloop van vijftientwintig jaar, een kostenbesparing van ongeveer tien tot vijftien procent zou opleveren.¹⁷ Zelf reisde hij met een delegatie naar Australië om de lobby te ondersteunen. Van Houwelingen vond dat de Fairwindreis van 1988 beide landen als bestemming moest hebben. Deze reizen, die met tussenpozen van enkele jaren werden gemaakt, hadden tot doel de Nederlandse politieke, diplomatieke en economische belangen te ondersteunen. Een aantal Nederlandse oorlogsschepen zou tijdens deze representatieve eskaderreis naar de Oost havenbezoeken afleggen om de klant te overtuigen van de kwaliteit van Nederlandse fregatten. Dit zou samenvallen met de viering van het tweehonderdjarige bestaan van de staat Australië.¹⁸ In mei 1989 bracht ook minister van Economische Zaken R.W. de Korte een bezoek aan Nieuw-Zeeland en Australië.

Het vormen van consortia

In september 1987 maakte de Australische regering bekend dat het M-fregat en het Duitse Meko-fregat als laatste kandidaten waren overgebleven. Canberra wilde dat beide concurrenten zich elk bij een ander Australisch consortium zouden aansluiten. Op die manier was onderlinge competitie gegarandeerd. Met de inbreng van Europese expertise zou bovendien een zelfvoorzienende marinescheepsbouw-industrie worden gevestigd.

Blohm und Voss had goede contacten in de regio van Melbourne waar het AMECON-consortium (*Australian Marine Engineering Corporation*) zetelde. Transfield, de voornaamste deelnemer in AMECON, wilde graag met de Duitsers samen-

werken.¹⁹ De KMS had daardoor in feite geen andere keus dan zich bij het concurrerende consortium AWS (*Australian Warships Systems*) aan te sluiten. Dit proces verliep moeizaam, waardoor meer kostbare tijd verloren ging. In het AWS-consortium zaten, naast de KMS, de Australische bedrijven TNT, Amalgamated Wireless Australasia, Carrington Slipways en het Nieuw-Zeelandse McConnell Dowell. Nog 290 andere Nederlandse bedrijven zouden op een of andere manier als toeleverancier of onderaannemer optreden.²⁰

Het in maart 1990 opgestelde evaluatierapport van de afdeling Afstotings- en Exportzaken van de Koninklijke Marine, merkte achteraf op dat de Australische autoriteiten de organisatiestructuur van AMECON efficiënter vonden dan die van AWS. Blohm und Voss had daarbij meer exportervaring dan de KMS. AWS was bovendien op ad hoc-basis geformeerd door bedrijven die in New South Wales opereerden en de opdracht hoopten binnen te slepen. Het rapport omschreef AWS als 'een tijdelijke samenvoeging van vijf uiteenlopende bedrijven'.²¹

Uit gesprekken tussen Van Houwelingen en Beazley bleek dat de Australiërs zich zorgen maakten over de onduidelijke structuur van AWS en de verhoudingen tussen de betrokken Nederlandse bedrijven. Defensie voegde daarom een liaison-officier aan AWS toe om directere communicatie en kennisoverdracht te laten plaatsvinden. Kapitein-ter-zee C.J. Scheijgrond, de genoemde liaison-officier, was projectleider M-fregatten en werd in het kielzog van de directeur Materieel van de Koninklijke Marine naar Australië gestuurd om daar het fregat aan te prijzen. Hiermee hoopte Defensie duidelijkheid te verschaffen over de betrokkenheid van de Nederlandse overheid.

AWS loopt de order mis

In augustus 1989 koos de Australische regering voor het aanbod van AMECON. Een korte notitie van de Directie Internationale Materieel Betrekkingen van de Koninklijke Marine, bedoeld als opzet voor verdere discussies, concludeerde dat een combinatie van factoren ten grondslag lag



Een boardingteam keert terug aan boord van het Nieuw-Zeelandse Meko-fregat HMNZS Te Mana na vissersboten te hebben geïnspecteerd in de Golf van Oman tijdens operatie Iraqi Freedom

aan het mislopen van de opdracht. Uiteindelijk had AWS 350 miljoen Australische dollar (595 miljoen gulden) méér gevraagd. Dit verschil kwam voornamelijk voort uit de hogere management fees van AWS. De Australische marine had echter aangegeven voorkeur te hebben voor het M-fregat en was niet gelukkig met de genomen beslissing. Tot het laatst had de Royal Australian Navy geprobeerd het besluitvormingsproces te beïnvloeden. Toch moest volgens de notitie ook de kwaliteit van het Meko-fregat niet worden onderschat.²²

Volgens W.P.J. Laros, de projectdirecteur van AWS, maakten vooral de logistieke diensten een groot verschil. AWS had hiervoor een realistisch bedrag in rekening gebracht, terwijl AMECON in feite had ondergeboden. Een half jaar later kwam de aap uit de mouw toen een nieuw contract over deze diensten moest worden afgesloten ter waarde van ongeveer 500 miljoen Australische dollar (850 miljoen gulden).²³

Volgens de eerder genoemde notitie had het AWS-consortium niet goed genoeg gefunctioneerd:

In feite moest AWS nog geboren worden en tegelijkertijd al optreden als een ervaren en volwassen organisatie. Ook in Nederland bleef

tussen overheid en industrie onduidelijkheid bestaan over de gewenste organisatie en bundeling van krachten.²⁴

Tussen bedrijfsleven en overheid bestond hierover onenigheid.²⁵ De ambassadeur was echter wel tevreden over de rol van de Nederlandse overheid:

De BV Nederland heeft hier, na een wat trage start, in dit project een voortreffelijke, gecoördineerde en doelbewuste indruk gemaakt. Waar het

AMECON consortium naar buiten toe meer coherent overkwam dan AWS, is mij van vele zijden te verstaan gegeven dat men onder de indruk was gekomen van de wijze waarop de Nederlandse overheid (Departementen, Marine, Ambassade) en betrokken bedrijven tot een werkelijke 'joint effort' waren gekomen. Dit lijkt een weg waarop wij in de toekomst moeten doorgaan.²⁶

De Nederlandse lobby had zich dus wederom laten aftroeven

Er bestond een vermoeden dat de Duitse overheid subsidies had verstrekt om de opdracht binnen te slepen. De ambassadeur wees hierop in een brief aan minister van Buitenlandse Zaken H. van den Broek. Hij suggereerde dat het grote verschil in overheadkosten tussen beide consortia, dat mede het prijsverschil had veroorzaakt, hierdoor kon worden verklaard.²⁷ De Australische overheid ontkende dit en verklaarde dat ook niet aan 'prijsdumping' gedaan was. De Australische woordvoerder suggereerde dat bedrijven binnen AWS te hoge winsten hadden willen maken en te hoge kosten hadden berekend door zichzelf als aandeelhouder en daarnaast als onderaannemer mee te rekenen in de winstdeling.²⁸

Een van de voornaamste oorzaken van het missen van de order moest volgens D.M. de Muijnck, oud-directeur van de KMS, worden gezocht in de Australische binnenlandse politiek. De verschillende deelstaten beconcurrerden elkaar op het gebied van werkgelegenheid. New South Wales, en daarmee AWS, verloor de strijd om overheidsstimulering. Minister Beazley gaf dit uiteraard niet toe maar verklaarde dat de keuze slechts door financiële motieven was ingegeven. Daarnaast beloofde hij New South Wales veertig procent van de werkgelegenheid.²⁹

Ondanks het mislukken van de missie was het ministerie van Buitenlandse Zaken tevreden over de rol die de Nederlandse overheid had gespeeld. In een memorandum aan minister Van den Broek berichtte de Directie Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken dat de steun van de verschillende departementen aanzienlijk was verbeterd ten opzichte van het eerdere project in Griekenland. De bemiddelende rol van de ambassadeur, de inspanningen van verschillende bewindspersonen en het stationeren van een marineofficier in Australië waren hiervan het bewijs.

Voor Buitenlandse Zaken was het echter duidelijk geworden dat de Nederlandse marinescheepsbouwindustrie nauwelijks reële exportkansen had. Tot twee keer toe was het niet gelukt orders te verwerven. De inspanningsverplichting van de voormalige RSV-onderdelen om exportorders binnen te halen, werd daarom ter discussie gesteld. Van Houwelingen was het niet eens met deze zienswijze. Hij geloofde dat de Nederlandse werven speciaal moesten ontwerpen voor de export, en niet slechts moesten proberen om schepen die waren ontwikkeld voor de Koninklijke Marine, in het buitenland



Het Australische Meko-fregat HMAS Ballarat ontvangt brandstof van USS Ronald Reagan in de Perzische Golf tijdens operatie Enduring Freedom

FOTO WWW.NAVY.MIL

te verkopen. Daarnaast moesten Nederlandse bedrijven volgens de staatssecretaris proberen om in Europees verband te opereren, en niet slechts als deel van een Nederlands consortium.³⁰

Onderhandelingen met de Verenigde Arabische Emiraten

In 1992 bleek het Midden-Oosten goede kansen te bieden voor de export van Nederlands defensiematerieel. De Afdeling Internationale Materieel Betrekkingen van de Koninklijke Marine berichtte staatssecretaris B.J.M. baron Van Voorst tot Voorst in november 1992 dat de Verenigde Arabische Emiraten (VEA) waarschijnlijk acht lichte fregatten wilden aanschaffen. Oman zou wellicht twee korvetten en twee patrouilleboten nodig hebben. Ook Saoedi-Arabië toonde interesse in korvetten. In oktober 1992 verzocht het ministerie van Buitenlandse Zaken aan Defensie om een fregat ter beschikking te stellen voor de wapenbeurs *International Defence Exhibition and Conference '93* in Abu Dhabi.

Ook de Koninklijke Schelde Groep (KSG) zoals de KMS vanaf september 1991 heette, Van Rietshoten & Houwens, Hollandse Signaal Apparaten en Stork-Wärtsila benadrukten het belang van het bezoek:

De aanwezigheid van een M-fregat wordt door ons gezien als een krachtige en essentiële ondersteuning van onze acquisitie-inspanning in een belangrijk marktgebied.

Na aanvankelijke weifeling zette Defensie de gloednieuwe Hr.Ms. *Willem van der Zaan* hiervoor in.³¹ Toen Defensie in 1993 overwoog de militair-attaché uit Abu Dhabi terug te trekken, drongen de ministeries van Economische Zaken en Buitenlandse Zaken erop aan dit niet te doen omdat dit de exportkansen zou schaden.³²

Een concrete kans om het M-fregat te verkopen kwam in 1994. De Verenigde Arabische Emiraten hadden tijdens de Tweede Golfoorlog (1990-1991) gediend als uitvalsbasis voor Nederlandse operaties in de Perzische Golf. Toen Iran drie Russische KILO-klasse onderzeeboten kocht, dreigde het strategisch evenwicht in de regio ingrijpend te veranderen. Binnen de marine van de VAE bestond daarom veel interesse in de Nederlandse fregatten.³³ Tijdens een bezoek van staatssecretaris A.B.M. Frinking besloten beide landen een gemeenschappelijke projectgroep op te richten waarin beide marines deelnamen. De commissie bekeek of de VAE zouden kiezen voor nieuwbouw of levering uit de in aanbouw zijnde Nederlandse serie van M-fregatten.



FOTO NIMH

Het standaardfregat Hr.Ms. Piet Hein is in 1998 overgedragen aan de Verenigde Arabische Emiraten en kreeg de naam El Emerat

Al snel bleek dat het project zich zou richten op de levering van zowel tweedehands als nieuwe fregatten. Het zevende en achtste fregat uit de in aanbouw zijnde serie kwamen in aanmerking voor verkoop.

De KSG verlangde de garantie dat de nieuwbouw dan ook daadwerkelijk zou plaatsvinden. Nederland mocht bovendien niet afzien van de bouw van twee vervangende schepen. Anders zou het voor de KSG niet mogelijk zijn een competitieve prijs voor het project te rekenen. Door de bouw van tien in plaats van acht M-fregatten kon de prijs per schip naar beneden, waardoor de buitenlandse concurrentie kon worden afgetroefd. Daarnaast bestond er wellicht voor het Nederlandse bedrijfsleven de mogelijkheid werven en een haven aan te leggen.³⁴

Het 'Netherlands Marine Consortium'

De Nederlandse industrie had geleerd van de ervaringen die waren opgedaan in het ANZAC-project. De KSG, Hollandse Signaal Apparaten en Ballast Nedam International BV richtten een samenwerkingsverband op met de naam *Netherlands Marine Consortium* (NMC). De bedrijven spraken af gezamenlijk op te treden bij de beantwoording van offerte-aanvragen om zo de fregatten en infrastructuur als één geheel te verkopen. De verwachting was dat de leverancier van de fregatten ook de overige opdrachten binnen zou kunnen halen. Het Gemeentelijk Havenbedrijf van Rotterdam had toegezegd expertise op het gebied van infrastructuur te leveren. Het NMC stond onder leiding van mevrouw N. Kroes, die vanwege haar ervaring en internationale reputatie was gevraagd.

De VAE zouden, zo was de verwachting, aandringen op een transactie op regeringsniveau. De ministeries van Defensie en Economische Zaken konden dan als tussenpersoon tussen de klant en het Nederlandse bedrijfsleven staan. Voor de koper bood een dergelijke constructie vertrouwen en veiligheid. Bovendien waren de M-fregatten niet goed leverbaar zonder de expertise van de Koninklijke Marine op het gebied van opleidingen, logistiek en operationele aspecten. Het was duidelijk dat de opdracht

zonder hulp van de Nederlandse overheid niet was binnen te halen.³⁵

Voor Den Haag was het project zeer relevant. Werkgelegenheid en economische stimulans waren natuurlijk van belang. Maar daarnaast was ook de uitstraling van de 'BV Nederland' in het geding. Het aftroeven van buitenlandse



FOTO NIMH

Het standaardfregat Hr.Ms. Abraham Crijnsen werd in 1997 overgedragen aan de Verenigde Arabische Emiraten en kreeg de naam Abu Dhabi

concurrentie en het realiseren van een dergelijk grootschalig project zouden in de toekomst voor meer klandizie kunnen zorgen. De betrokken ministeries zetten zich daarom volledig in om de opdracht binnen te halen. Om de VAE te bewegen met het consortium in zee te gaan, bood de regering vijftig tweedehands houwitsers aan tegen bodemprijzen.³⁶ De concurrentie had vooral politiek-militaire steun te bieden. De Verenigde Staten boden twee verouderde fregatten aan. De M-fregatten waren hieraan in technisch en operationeel opzicht superieur. De marine van de Verenigde Arabische Emiraten toonde zich daarom voorstander van het Nederlandse aanbod. Vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken van de VAE bestond echter een voorkeur voor het Amerikaanse bod, omdat het meende hiermee tevens politiek-militaire bescherming te kopen.³⁷

Olie voor schepen

In januari 1995 bood het NMC aan per direct twee in aanbouw zijnde M-fregatten te leveren. Vervolgens zou het consortium nog vier schepen aan de wensen van de Verenigde Arabische

Emiraten kunnen aanpassen. Later zouden de eerste twee schepen in dezelfde staat als de vier speciaal gebouwde fregatten kunnen worden geconfigureerd. Het consortium bood verder aan de lifecycle support te verzorgen. De Koninklijke Marine zou kosteloos de opleiding van de bemanning voor haar rekening nemen. Het consortium stelde voor een school voor personeel te bouwen en de instructeurs te trainen in samenwerking met de Koninklijke Marine. Verder zou een werf worden gebouwd die zowel commerciële als marineschepen kon produceren en repareren. Het consortium zou vijf kleinere *high-speed interdiction* vaartuigen op de aan te leggen werf bouwen.

Het pakket bonusaanbiedingen, zoals de training, de school en drie mijnnevgers, had een waarde van 306 miljoen Amerikaanse dollar (490 miljoen gulden). De totale opdracht was ongeveer 7 miljard dollar waard (11,2 miljard gulden). Tijdens de onderhandelingen kwam de mogelijkheid ter sprake de betaling voor tachtig procent in de vorm van ruwe olie te laten plaatsvinden. De Nederlandse bedrijven zouden niet zelf de olie ontvangen, maar een kredietbrief die was geregeld door een maatschappij die als schakel zou optreden.

Het consortium had de diensten ingehuurd van een bemiddelaar die veel contacten had in de Verenigde Arabische Emiraten en veel kennis bezat van de concurrentie. Afgesproken werd dat deze bemiddelaar de uiterst gecompliceerde afwikkeling van de transactie zou begeleiden. Kroes begon echter buiten de bemiddelaar om zelf voorstellen te doen om de betaling in olie te regelen. Hierbij schoof zij de zakenman J. van Caldenborgh naar voren.

In feite waren er zodoende twee Nederlandse voorstellen. Dit zorgde voor verwarring bij de Arabieren en verontwaardiging bij de bemiddelaar en bracht de Nederlandse lobby grote schade toe. Het ministerie van Buitenlandse Zaken, in de persoon van de ambassadeur, trachtte de situatie nog te redden door te verzekeren dat het voorstel van Van Caldenborgh niet de steun genoot van de Nederlandse regering of het NMC. Maar volgens de diplomaat was de schade al geleden. In oktober 1994 stapte Kroes daarom op als voorzitter van NMC.³⁸

Het televisieprogramma NOVA gaf in december 1999 ruchtbaarheid aan de zaak. In 2004 stelde de Socialistische Partij Kamervragen toen Kroes kandidaat stond voor de positie van Commissaris voor Concurrentie van de Europese Unie. In het Europees Parlement legde P. van Buitenen, die als ambtenaar misstanden binnen de Europese Commissie aan de kaak had gesteld en vervolgens de partij Europa Transparant had opgericht, haar hierover het vuur na aan de schenen.³⁹

In september 1995 bedankte premier W. Kok de Verenigde Arabische Emiraten nog voor hun voornemen zes M-fregatten te kopen. Maar ondanks zijn optimistische inschatting liep de overeenkomst op het allerlaatste moment spaak. De kosten waren te hoog voor het beschikbare budget. De instorting van de koers van de Amerikaanse dollar en de dalende olieprijs waren hieraan debet. Uiteindelijk kochten de VAE twee S-fregatten in plaats van zes nieuwe M-fregatten. Met deze transactie was 238 miljoen gulden gemoeid.

Het betrof een verkoopovereenkomst tussen de Verenigde Arabische Emiraten en Hollandse Signaal Apparaten, dat de schepen had gekocht van de Nederlandse staat. Daarnaast schaften de VAE nog twee Goalkeepersystemen en tien Scout-radarsystemen aan. De KSG kreeg opdracht de beide schepen aan te passen aan de wensen van de kopers. Met de hele transactie was 600 miljoen gulden gemoeid. In oktober 1997 kregen de VAE de beschikking over Hr.Ms. *Abraham Crijnssen* en in juni 1998 over Hr.Ms. *Piet Hein*.

De VAE en Nederland spraken nog verder over de mogelijkheid om zes in ontwikkeling zijnde LCF-fregatten aan de Verenigde Arabische Emiraten te leveren.⁴⁰ De Nederlandse exportlobby van defensiematerieel bleef sterk op het Midden-Oosten gericht. Het *Netherlands Marine Consortium* hoopte met de verkoop van de S-fregatten een voet tussen de Arabische deur te hebben gekregen die in de toekomst tot meer projecten zou kunnen leiden.⁴¹ Tot op de dag van vandaag zijn echter geen wapenplatformen meer verkocht in het Midden-Oosten.

Conclusie

Tot drie keer toe liep een poging om M-fregatten of het ontwerp ervan te exporteren spaak. In het geval van Griekenland en Australië/Nieuw-Zeeland was de Duitse werf Blohm und Voss de winnaar. Het M-fregat was nu eenmaal duurder dan het Meko-fregat. Dat het ook in veel opzichten superieur was, woog wel mee in de besluitvorming maar gaf niet de doorslag. De Duitsers waren bovendien ervarener in de export van fregatten.

De Nederlandse overheid heeft er vanaf 1986 alles aan gedaan om de 'BV Nederland' te stimuleren en te assisteren. De verschillende ministeries zetten middelen en mensen in om fregatten te verkopen in het buitenland. De samenwerking tussen de verschillende ministeries en het bedrijfsleven werd steeds vanzelfsprekender en beter gecoördineerd. In 1986 moest staatssecretaris Van Houwelingen nog zijn best doen de rest van het kabinet over te halen. Acht jaar later bemoeide ook de premier zich nadrukkelijk met de lobby. De betrokken bedrijven kenden een soortgelijk leereffect. Het vormen van een consortium leverde in Australië nog problemen op. In het geval van de Verenigde Arabische Emiraten verliep dit veel soepeler. Desondanks liepen de exportpogingen telkens weer op een mislukking uit.

Ondanks de opgedane ervaring slaagden de ministeries en het bedrijfsleven er niet in de neuzen dezelfde kant uit te krijgen en te houden. Het concept 'BV Nederland' werd weliswaar steeds professioneler en nadrukkelijker vormgegeven en bevorderd, maar de overheid heeft nooit een permanent exportondersteunend orgaan, zoals dat in andere landen bestaat, willen creëren. Van Houwelingen, die hier voorstander van was, kreeg dit niet voor elkaar.

Dit mag vreemd genoemd worden, vooral omdat het aloude wapenarsenaal van de wereld, zoals Nederland in zeventiende eeuw bekend stond, in de periode 1988 tot en met 1996 toch te boek stond als achtste ter wereld op de lijst van wapenexporteurs.⁴² ■

Noten

- 1 Jong, M. de, *'Staet van Oorlog'. Wapenbedrijf en militaire hervormingen in de Republiek der Verenigde Nederlanden, 1585-1621* (Hilversum 2005).
- 2 Ministerie van Buitenlandse Zaken (Min. BuZa), DAV/1985-1994/773, Directie Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken aan minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek 4-9-1989.
- 3 Centrale Archief Selectiedienst (CAS), CMS 11451, directeur Materieel Koninklijke Marine SBN Kool aan CMS 19-8-1983; directeur Materieel Koninklijke Marine SBN Kool aan chef Defensiestaf 2-9-1983; Centraal Archieven Depot Ministerie van Defensie (CAD), DGM 5400/1983, staatssecretaris Van Eekelen van Buitenlandse Zaken aan staatssecretaris van Economische Zaken Bolkestein 18-8-1983; CAD, Kabinet Staatssecretaris nr. 331, staatssecretaris van Defensie baron van Voorst tot Voorst aan de Tweede Kamer 12-1-1990, TK 21300 X nr. 45.
- 4 CAS, CMS 11446, DMKM SBN Stolz aan de Admiraliteitsraad 23-11-1979; notulen AR 11-12-1979; CAD, AR 9B5/80, VADM Van Beek aan minister van Defensie Scholten.
- 5 Interview met Van Houwelingen, oud-staatssecretaris van Defensie, 26-3-2007.
- 6 Min. BuZa, ath/griekenland/bewaren/620, Directie Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken aan ambassadeur Pesch 24-1-1983.
- 7 CAD, DGM dossier M88/0317A, directeur Internationale Materieel Betrekkingen Zweerts aan ambassadeur Van Barneveld Kooij 5-9-1988, Evaluatie-rapport met betrekking tot het Griekse fregattenproject.
- 8 Min. BuZa, ath/griekenland/bewaren/311.
- 9 *Der Spiegel*, no. 26 (1989); *NRC* 18-3-1989.
- 10 www.nadir.org/nadir/initiativ/ikrg/buch/b_v/kap306.htm, 27 november 2007.
- 11 CAD, DGM dossier M88/0317A, directeur Internationale Materieel Betrekkingen Zweerts aan ambassadeur Van Barneveld Kooij 5-9-1988, Evaluatie-rapport met betrekking tot het Griekse fregattenproject.
- 12 CAD, DMA 87/134/22092 en 22091, voorzitter van de interdepartementale Ambtelijke Werkgroep Engering aan minister Bolkestein 11-5-1989.
- 13 Min. BuZa, DAV/1985-1994/773, memorandum Directie Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan minister Van den Broek 4-9-1989.
- 14 Min. BuZa, DAV/1985-1994/769, Hoofd Bureau Productie Civiele Verdediging van de Directie Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken Mollinger aan ambassadeur Vos 13-12-1988.
- 15 CAD, DMA 87/134/22092 en 22091, Zweerts aan minister Bolkestein en staatssecretaris Van Houwelingen 11-5-1989.
- 16 CAD, DMA 87/134/22092, staatssecretaris van Defensie Van Houwelingen aan Beazley en Tizard 1-9-1989; CAD, DMA 87/134/35217, staatssecretaris van Defensie Van Houwelingen aan minister-president Lubbers, minister van Economische Zaken De Korte, minister van Financiën Ruding, minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek en minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid De Koning 20-12-1988.
- 17 CAD, DMA 87/134/8681, staatssecretaris van Defensie Van Houwelingen aan Beazley 3-4-1989.
- 18 CAD, DGM 1988 dossier 031B t/m 0317, directeur Internationale Materieel Betrekkingen Zweerts aan Van Houwelingen 5-2-1988.
- 19 Interview met Laros, oud-projectdirecteur AWS 9-7-2007.
- 20 CAD, DGM 1988 dossier 031B t/m 0317, de Koninklijke Maatschappij 'de Schelde' aan Zweerts 4-8-1988; CAD, DGM 1988 dossier 031B t/m 0317, de Koninklijke Maatschappij 'de Schelde' aan minister van Economische Zaken De Korte 3-10-1988.
- 21 CAD, DGM 1990 dossier 0317 t/m 1743, 7.
- 22 CAD, DGM 1989 dossier 0317, ANZAC-evaluatie van Directie Internationale Materieel Betrekkingen aan Van Houwelingen 23-8-1989, 1.
- 23 Interview met Laros, oud-projectdirecteur AWS 9-7-2007; Ministerie van Economische Zaken (Min. EZ), ASBEB 848A ds 2431, Verslag Interdepartementale Ambtelijke Begeleidingsgroep 22-8-1989.
- 24 CAD, DGM 1989 dossier 0317, ANZAC-evaluatie van Directie Internationale Materieel Betrekkingen aan Van Houwelingen 23-8-1989, 1.
- 25 *Het Financiële Dagblad* 18-8-1989.
- 26 CAD, DGM 1989 dossier 0317, ambassadeur Vos aan minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek 17-8-1989.
- 27 CAD, DGM 1989 dossier 0317, ambassadeur Vos aan minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek 17-8-1989.
- 28 CAD, DGM 1989 dossier 0317, ministerie van Buitenlandse Zaken aan ambassadeur Vos 23-8-1989.
- 29 Interview met De Muijnck, oud-directeur van de Koninklijke Maatschappij 'de Schelde' 8-6-2007; CAD, DGM 1989 dossier 0317, ambassadeur Vos aan minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek, 14-8-1989; CAD, DGM 1989 dossier 0317, News release Ministry of Defence 14-8-1989.
- 30 Min. BuZa, DAV/1985-1994/773, memorandum Directie Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek 4-9-1989.
- 31 CAD, Kabinet Staatssecretaris nr. 331, Reedyk aan staatssecretaris van Defensie Van Voorst tot Voorst 4-11-1992; CAD, Kabinet Staatssecretaris nr. 331, CDR Zeijlemaker aan staatssecretaris van Defensie Van Voorst tot Voorst 8-10-1992; CAD, Kabinet Staatssecretaris nr. 331, De Koninklijke Schelde Groep aan staatssecretaris van Defensie Van Voorst tot Voorst 20-10-1992; CAD, Kabinet Staatssecretaris nr. 331, Hollandse Signaal Apparaten aan staatssecretaris van Defensie Van Voorst tot Voorst 23-10-1992; CAD, Kabinet Staatssecretaris nr. 331, Van Rietschoten & Houwens aan staatssecretaris van Defensie Van Voorst tot Voorst 22-10-1992; CAD, Kabinet Staatssecretaris nr. 331, Stork-Wärtsila aan staatssecretaris van Defensie Van Voorst tot Voorst 23-10-1992; Min. EZ, AS CMPC 903d ds107, staatssecretaris van Economische Zaken Van Rooy aan staatssecretaris van Defensie Van Voorst tot Voorst 12-8-1992.
- 32 Min. EZ, AS CMD 803d ds2091, directeur-generaal van Industrie en Diensten Van der Harst aan staatssecretaris van Economische Zaken Van Rooy 22-10-1993.
- 33 Min. EZ, AS CMP 803d ds2091, de RDM aan Ministerie van Defensie 2-3-1995.
- 34 CAD, Kabinet Staatssecretaris nr. 334, staatssecretaris van Defensie Frinking aan minister van Financiën Kok 12-4-1994.
- 35 CAD, Kabinet Staatssecretaris nr. 334, directeur-Generaal Materieel Fledderus aan staatssecretaris van Defensie Frinking 20-5-1994.
- 36 CAD, Kabinet Staatssecretaris nr. 334, directeur-Generaal Materieel Fledderus aan minister van Defensie Ter Beek 30-9-1994.
- 37 CAD, Kabinet Staatssecretaris nr. 334, Rapport over M-fregatten 5-12-1994.
- 38 Min. BuZa, abu/vae/bew/00074, ambassadeur Mollinger aan het ministerie van Buitenlandse Zaken 24-10-1994; Min. BuZa, abu/vae/bew/00074, ambassadeur Mollinger aan Amin Badr-el-Din, chairman U.A.E. Offsets Group, 12-10-1994; CAD, Kabinet Staatssecretaris nr. 334, Rapport over M-fregatten 5-12-1994; CAD, Kabinet Staatssecretaris nr. 334, Ghanadian aan minister-president Kok 30-9-1994; *NRC* 27-9-2004 'De belangen van een onbezoldigd kaasmeisje'; *NRC* 29-10-2004 'Voortschrijdend inzicht in de zaak Kroes'.
- 39 Kamervragen van Van Bommel 17-11-2004; www.europarl.europa.eu/press/audicom2004/resume/040928_kroes_NL.pdf, 20-6-2007.
- 40 CAD, Kabinet Staatssecretaris nr. 334, staatssecretaris van Financiën Vermeend aan staatssecretaris van Defensie Gmelich Meijling 10-5-1996 en 28-5-1996; CAD, Kabinet Staatssecretaris nr. 334, directeur-Generaal Economie en Financiën Wellenstein aan staatssecretaris van Defensie Gmelich Meijling 17-7-1996; Min. EZ, AS CMP 803d ds2091, commissaris Militaire Productie Wiedeman aan directeur-generaal van Industrie en Diensten Van der Harst 6-11-1996.
- 41 Interview met De Muijnck, oud-directeur van de Koninklijke Maatschappij 'de Schelde' 8-6-2007; Min. BuZa, abu/vae/bew/00075, ambassadeur De Vries aan het ministerie van Buitenlandse Zaken 10-12-1997.
- 42 Volgens het gezaghebbende *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) bedroeg de totale Nederlandse export in deze periode 4.497 miljoen dollar. Het ging hier om een grote verscheidenheid aan nieuwe wapensystemen, zeer veel afgestoten materieel, munitie en allerlei onderdelen. Belangrijke afnemers waren Griekenland (o.a. radarsystemen, mortieren, pantserrups-infanterieoertuigen, tanks en fregatten), Turkije (o.a. radarsystemen, vliegtuigen en geschutskoepels) Portugal (o.a. radar-systemen en pantserrups-infanterieoertuigen) en Duitsland (o.a. radar-systemen, goalkeepers) armstrade.sipri.org/arms_trade/toplist.php, 26 november 2007; Broek, M. en F. Slijper, *Explosieve materie. Nederlandse wapenhandel blootgelegd* (Breda 2003), 9-24.

De ontwikkeling van het Nederlandse luchtwapen

Johan Zegers als prominent denker

In de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw schonken militaire denkers steeds meer aandacht aan de militaire luchtvaart in Nederland en Nederlands-Indië. J.G.W. Zegers, voormalig commandant van een compagnie wielrijders, ontwikkelde zich daarbij tot de meest invloedrijke denker over de waarde van het luchtwapen. Hij publiceerde veel en had zitting in diverse commissies die belangrijke besluiten namen over de toekomst van de militaire luchtvaart. De internering van Zegers in 1940 leidde er toe dat zijn substantiële bijdrage aan de ontwikkeling van het Nederlandse luchtwapen in de vergetelheid raakte.

*Drs. P.E. van Loo en drs. A.C. Tjepkema**

De historicus dr. L. de Jong heeft zich in de eerste delen van zijn magnum opus nogal laatdunkend uitgelaten over de visie van de Nederlandse militaire leiding tijdens het interbellum.¹ Onder meer G. Teitler heeft overtuigend aangetoond dat dit beeld niet overeenkomt met de realiteit:

De werkelijkheid is tragischer geweest dan De Jong veronderstelt. Wat is triester dan het onheil te zien naderen, ervoor te waarschuwen, maar machteloos te staan het af te wenden.²

Militairen – in het bijzonder militaire denkers – bereiden zich uit de aard van hun beroep voor op de slechtst denkbare politiek-militaire situatie.

Dat heeft normaliter tot gevolg dat hun verbeeldingskracht des te meer wordt gestimuleerd naarmate zij die situatie somberder beoordelen. Dat gold aan het begin van de jaren dertig vooral voor de toestand waarin de militaire luchtvaart zich zowel in Nederland als in Nederlands-Indië bevond. Er werd toen opvallend veel geschreven over de rol die juist het luchtwapen zou kunnen vervullen om het naderende onheil af te wenden. Toen aan het eind van de jaren dertig, in het bijzonder in Nederlands-Indië, veel van het aangekochte materieel was gearriveerd, nam het aantal artikelen over de inzet van het luchtwapen weer af.

Dat het tot die tijd, in de ogen van een aantal Nederlandse militaire vliegers en waarnemers, bedroevend was gesteld met het Nederlandse defensieapparaat, blijkt uit de talloze bijdragen die zij produceerden over het gebruik van het luchtwapen. Bij de Luchtvaartafdeling van het KNIL (LA-KNIL) presenteerden zich in het interbellum vooral C.C. K pfer, E.T. Kengen en C. Giebel als vooraanstaande scribenten over de waarde van luchtstrijdkrachten voor de Nederlands-Indische defensie. Van de Luchtvaart-

* Drs. P.E. van Loo is wetenschappelijk medewerker bij het Nederlands Instituut voor Militaire Historie en werkt aan een dissertatie over de Nederlandse luchtstrijdkrachten in Groot-Brittannië tijdens de Tweede Wereldoorlog. Kolonel b.d. KLu drs. A.C. Tjepkema is hoofddocent aan de Nederlandse Defensie Academie. Hij bereidt een dissertatie voor over de doctrinevorming bij de militaire luchtvaart in het interbellum.

1 L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*, deel 1 (Den Haag, Nijhoff, 1969) blz. 636, 637 (de voorstellingen van de legerleiding die uit de Eerste Wereldoorlog dateerden) en deel 2, blz. 325 (de weerzin van de generale staf tegen het tankwapen).

2 G. Teitler, 'De krijgsmacht als Cassandra. Toekomstverwachtingen van Nederlandse militairen' in: G. Teitler (red.), *Tussen crisis en oorlog. Maatschappij en krijgsmacht in de jaren '30* (Dieren, De Bataafsche Leeuw, 1984) blz. 84.

afdeling (LVA) in Nederland traden J.J. van Santen en P.J. de Broekert op de voorgrond als auteurs en bij de voornamelijk op Indië gerichte Marine-luchtvaartdienst (MLD) toonden W. van Prooijen en E. Martaré zich actief met de pen.

Zij stonden echter allemaal in de schaduw van Johan Zegers, die zich vanaf het eind van de jaren twintig ontwikkelde tot de meest voor-

cavalerie, het vervoer van lichte mitrailleurs op de fiets en het uitbrengen van indirect vuur met zware mitrailleurs. In deze artikelen kwam zijn sterke hang naar professionaliteit al naar voren. Steevast onderbouwde hij zijn verslagen met wiskundige formuleringen en de resultaten van eigen experimenten.⁵

Zegers' bovengemiddelde capaciteiten bleven niet onopgemerkt. Van 1921 tot 1924 volgde hij de Hogere Krijgsschool. Twee jaar na het behalen van zijn stafbrevet ging hij over naar de LVA. Hij haalde zijn waarnemerswing en was vervolgens onder meer belast met de tactische vorming van het luchtvaardend personeel. In de periode 1927-1930 trad hij regelmatig op als oefenleider te velde tijdens grootschalige oefeningen van de LVA met eenheden van het Veldleger. Daarbij lag het accent op de commandovoering. Deze manoeuvres verbeterden het inzicht van commandanten en staven in de inzet van luchtmachtkrachten. Wegens bezuinigingen vonden deze oefeningen in de periode 1931-1936 amper plaats.⁶ Voorts was Zegers jarenlang betrokken bij oefeningen op de kaart van de Generale Staf omtrent de militair-strategische mogelijkheden van het Nederlandse leger en bij soortgelijke oefeningen van de Hogere Krijgsschool en de Hogere Marine Krijgsschool rond de verdediging van Nederlands-Indië.⁷

Autoriteit

Als productief auteur over militaire luchtvaart-aangelegenheden volgde Zegers met erudiete belangstelling de ontwikkelingen in het buitenland, daarbij geholpen door een gelukkige combinatie van talenkennis en technisch inzicht. Gaandeweg ontwikkelde hij zich tot een veel-geraadpleegde autoriteit op het terrein van de militaire luchtvaart. Dit leidde in de jaren dertig tot zijn lidmaatschap van een belangrijke staatscommissie: de Commissie-Kan. Tijdens zijn werkzaamheden voor die commissie wees de minister hem bovendien aan als secretaris van de Commissie Staatsluchtmacht, die overigens wegens verzet vanuit het ministerie van Koloniën uiteindelijk niet tot stand kwam. Verder was Zegers oprichter en hoofdredacteur van het vaktijdschrift *Lucht-*

Zegers' bovengemiddelde capaciteiten bleven niet onopgemerkt

aanstaande en invloedrijke denker over de waarde van het luchtwapen. Toch is Zegers tegenwoordig nagenoeg onbekend;³ de uitsluitende focus op Angelsaksische vakliteratuur waarin Douhet, Mitchell en Trenchard centraal staan,⁴ is daar niet vreemd aan. Dit artikel schenkt aandacht aan Zegers' loopbaan als officier en aan zijn gedachtegoed.

Johan Zegers

Johan Gerrit Willem Zegers werd geboren in 1891 in Padang (Sumatra) in een officiersgezin. Na de KMA begon hij in 1911 zijn operationele loopbaan als tweede luitenant bij het 3^e Regiment Infanterie in Bergen op Zoom. Van 1916 tot 1919 was hij commandant van een compagnie wielrijders. Vervolgens was hij enkele jaren geplaatst bij de Normaal Schietschool in Den Haag. Toen al toonde hij zich een vaardig, zij het ietwat breedvoerig, publicist over onderwerpen als het optreden van wielrijders versus

3 De naoorlogse generatie kent wel zijn jongere broer, luitenant-generaal J.L. Zegers, die onder meer de eerste commandant van het Commando Tactische Luchtmachtkrachten was.

4 De denkers Giulio Douhet (Italië), William Mitchell (VS) en Hugh Trenchard (Groot-Brittannië).

5 De auteurs tellen op zijn minst veertig titels van artikelen, lezingen, onderwijsdocumenten, boekbesprekingen en geschreven commentaren over luchtvaartzaken. Zegers wordt in de tijdschriften van die jaren opvallend vaak door anderen geciteerd. Hij schreef later ook het boek *Luchtmachtorganisaties en oorlogsvliegtuigen der belligerenten in West-Europa* (Assen, Uitgeversbedrijf Born, 1940).

6 J.G.W. Zegers, 'De ontwikkeling en het gebruik der Nederlandsche Luchtmachtkrachten' in: J.W. Wijn (red.), *Gedenkboek van de Luchtvaartafdeling 1913-1938* (Utrecht, Bruna, 1938) blz. 63 en 64. Dit hoofdstuk laat zich lezen als een persoonlijke verantwoording van Zegers' betrokkenheid bij de ontwikkeling van het luchtwapen.

7 Wetenschappelijk Jaarbericht van de Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap (WJ-VBK) 1935, blz. 205.



Wielrijders tijdens de mobilisatie 1914-1918. Geheel rechts Johan Zegers

macht, dat tussen 1928 en 1940 ieder kwartaal verscheen, en vanaf 1926 rapporteur militaire luchtvaartangelegenheden in het *Wetenschappelijk Jaarbericht (WJ)* van de *Vereeniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap (VBK)*.⁸ Vanaf 1935 was Zegers als oudste stafofficier verbonden aan de toen opgerichte Inspectie der Militaire Luchtvaart (IML), waardoor hij een dominant aandeel had in de fundamentele reorganisaties van die periode.

De opkomst van het luchtwapen

Zegers' militaire carrière liep voor een groot deel parallel aan de opkomst van de luchtstrijdkrachten. Aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog was er zowel bij de KL als bij het KNIL een kleine luchtvaartafdeling ontstaan, in 1917 gevolgd door de oprichting van de MLD. Tijdens de Eerste Wereldoorlog keken de Nederlandse experts vanaf de zijlijn toe hoe het vliegtuig zich als een militair instrument van betekenis ontwikkelde. Van een centrale rol van het luchtvaartuig in het Nederlandse militaire denken was in die jaren nog geenszins sprake. Door de neutrale status had Nederland

nauwelijks aansluiting gevonden bij de snelle ontwikkelingen in de militaire luchtvaart. De naoorlogse generatie luchtvaartofficieren stond te popelen om die achterstand in te halen. Zij werden daarin aangemoedigd door generaal b.d. C.J. Snijders, opperbevelhebber Land- en Zeemacht tijdens de Eerste Wereldoorlog en al in 1907 de eerste voorzitter van de *Nederlandse Vereeniging voor Luchtvaart (NVvL)*, de latere *KNVvL*.⁹ Snijders was tot ver in de jaren dertig actief als pleitbezorger van de militaire en civiele luchtvaart.

Moderne techniek

Het luchtvaartuig was ongetwijfeld het meest aansprekende symbool van vooruitgang in de eerste helft van de twintigste eeuw. De mens veroverde na de uiteinden der aarde nu ook het luchtruim en maakte verre oorden binnen

-
- 8 Alle sectoren van de krijgsmacht, zoals de wapens van de landmacht, plachten de ontwikkelingen op hun terrein in een bijdrage aan het WJ te beschrijven. De Indische Krijgskundige Vereniging kende haar eigen WJ, maar droeg ook een kort overzicht bij aan de editie van het moederland.
- 9 De aanvankelijke naam van de vereniging luidde: 'Vereeniging ter bevordering van de luchtscheepvaart'. Zie ook R. de Winter, *Leven voor de Luchtvaart. Hendrik Walaardt Sacré 1873-1949* ('s-Gravenhage, Sectie Luchtmachthistorie van de Luchtmachtstaf, 1992) blz. 33.



FOTO NIMH

Glenn Martin bommenwerpers op vliegveld Andir, circa 1936.

korte tijd bereikbaar. Naast Nederlandse verkeersvliegers speelden militaire vliegers een prominente rol bij de lange-afstandsvluchten naar Nederlands-Indië. Het immense potentieel van het vliegtuig sprak vooral diegenen aan die een ongebreideld geloof in de moderne techniek hadden. Zegers was zo iemand. Als een van de weinige Nederlandse militairen hield hij nauwgezet de buitenlandse vakliteratuur bij en raakte hij door de militaire mogelijkheden van het luchtwapen gefascineerd. Voorstanders wezen er op dat luchtstrijdkrachten op alle niveaus inzetbaar waren: tactisch (als hulpwapen), operationeel (de luchtverdediging) en strategisch (het bombardement). Na de Eerste Wereldoorlog was het daarom zaak van het ontstane momentum te profiteren en fondsen te vinden voor de uitbreiding van het luchtwapen. Hiertoe moesten allereerst de politieke en militaire autoriteiten worden overtuigd. De politieke situatie van die jaren moedigde de aanschaf en vervolmaking van nieuwe technologieën niet aan. Er heerste, mede uit afschuw over de gevolgen van de Eerste Wereldoorlog,

een zekere internationale consensus over de positieve effecten van internationale verdragen en de invloed van het internationale recht in het algemeen. Bovendien was de perceptie van de werking van de Nederlandse neutraliteit tijdens de Eerste Wereldoorlog positiever dan gerechtvaardigd. Er was dus op het eerste gezicht weinig reden tot een extra accent op de landsverdediging en de aanschaf van een operationeel capabele luchtvloot.¹⁰ In dit klimaat bewoog kapitein-waarnemer Zegers zich rond 1930.

‘Ontwikkeling en Organisatie der Luchtmacht’

Een opmerkelijke kans om zijn inzichten te etaleren greep Zegers op 16 oktober 1931. Die dag hield hij een lezing voor de VBK met als titel ‘Ontwikkeling en Organisatie der Luchtmacht’.¹¹ Hij ging in op de operationele inzet tijdens

*den wereldoorlog en onderscheidde jachtvliegtuigen, vliegtuigen voor den verkenning- en waarnemingsdienst, slagvliegtuigen en bombardeervliegtuigen.*¹²

Aanvankelijk fungeerden de vliegdiens ten van leger en vloot als hulpwapens, maar in de laatste jaren van de Eerste Wereldoorlog verlegden zij het accent naar zelfstandige operaties

met bombardeervliegverbanden voor den aanval op doelen van militair, economisch of politiek gewicht

alsmede met

jachtvliegverbanden als onderdeel van de luchtverdedigingsorganisaties.

Bommenwerpers en jachtvliegtuigen hadden Zegers’ onverflauwde belangstelling omdat hij ze beschouwde als de basis van een zelfstandig luchtwapen met enerzijds een offensieve taak en anderzijds de luchtverdediging boven het eigen grondgebied.

In de lezing toonde Zegers zich een vaardige discipel van de Italiaanse luchtvaarttheoreticus

10 Dat gold evenzeer voor de vervanging en aanvulling van de vloot. De verwerping van de ontwerp-Vlootwet (1923) door de Tweede Kamer was een afspiegeling van deze stemming.

11 *Orgaan van de VBK, LXV (1931-32)*, blz. 4-113.

12 Onder *slagvliegtuigen* verstond Zegers vliegtuigen voor rollen die later *Close Air Support* en *Battlefield Air Interdiction* zouden heten.

Giulio Douhet, over wiens theorieën hij voor het eerst in 1929 publiceerde.¹³

Bij Douhet vond Zegers de bevestiging dat militaire vliegtuigen in strategisch opzicht alleen tot hun recht zouden komen in een organisatie onafhankelijk van land- en zeemacht. Als zo'n luchtmacht (waarvan de kern moest bestaan uit *bombardeervliegtuigen*) er eenmaal was, zou het niet meer dan logisch zijn daarin alle militaire vliegtuigen onder te brengen.¹⁴ Als voorbeelden gebruikte Zegers de *Royal Air Force* (RAF) en de Italiaanse *Regia Aeronautica*. Ook de ontwikkelingen in Frankrijk en de Verenigde Staten, waar de luchtstrijdkrachten hoe langer hoe meer een centrale positie innamen, sterkten hem in zijn opvatting. Zegers volgde Douhet echter niet in diens visie dat de land- en zee-strijdkrachten ondergeschikt dienden te zijn aan de luchtstrijdkrachten. Hij zat meer op de lijn van Mitchell, die de klassieke krijgsmacht-delen een vitale rol bleef toebedelen. Interessant is dat Zegers de verwachting uitsprak dat Nederland te maken zou kunnen krijgen met zowel een *beperkte* als een *onbeperkte* lucht-oorlog. In het eerste geval ging het om aanvallen op doelen met een militaire functie, zoals depots en oorlogsindustrieën. Bij de *onbeperkte* lucht-oorlog onderscheidde hij aanvallen tegen:

inrichtingen van politiek belang (regeringsgebouwen e.d.) tegen de geest der bevolking (afwerpen van den oorlogswil ondermijnende geschriften) tegen de verkeerswegen en middelen van verkeer te land en te water tegen kracht-licht-waterleidingsinstallaties, bruggen, stations e.d. tegen de bevolking zelve.

Een belangrijk deel van zijn voordracht wijdde Zegers aan de verdediging van Nederlands-Indië. Hij kende het luchtwapen een cruciale rol toe bij de

handhaving van orde en rust

in de archipel, waarbij hij het voorbeeld van de *air policing* van de RAF in het Midden-Oosten gebruikte. Daarnaast meende hij dat vliegtuigen een essentiële rol konden spelen bij het

vaststellen van neutraliteitsschendingen.

Gegeven de aard en ligging van de archipel concentreerde de landsverdediging zich op het hoofdeiland Java. Het was de taak van de marine neutraliteitsschendingen in de buitengewesten en de territoriale wateren te signaleren. Zegers legde hier handig het accent op de rol van vliegboten als strategische verkenners:

van den uitslag van deze verkenningen hangt zowel den inzet van de maritieme- als de luchtvaartkundige middelen (...) af.

Omdat de marine de MLD als een hulpwapen zag en dus de inzet van haar vliegboten (primaire) tot verkenningen beperkte, betekende dit impliciet dat Zegers, ogenschijnlijk de maritieme slagkracht alle ruimte gunnend, met de term *luchtvaartkundige middelen* een bommen-werpervloot bedoelde.

Operationele behoefte

Bij de verdediging van Nederland dacht Zegers in de eerste plaats aan een hechte luchtverdediging met luchtdoelartillerie en jachtvliegtuigen. Weliswaar zouden de eerste bommenwerpers al zijn doorgebroken voordat de jagers ter plaatse zouden kunnen zijn, maar de volgende golven zouden wel opgevangen kunnen worden en desnoods op de terugweg nagejaagd. Opmerkelijk is dat de aanvalstactiek uitging van tijdbommen die van boven op de vijandelijke formaties moesten worden gegooid. Deze methode is onder meer besproken bij het overleg met Fokker voorafgaande aan de bouw van de T-V luchtkruiser.¹⁵ Zegers wilde voor deze rol

- 13 *WJ-VBK* 1929, hfst III Lucht-oorlog/Luchtvaart, blz. 146-177. De passage over Douhet is te vinden op blz. 149-154. Zegers was sneller in het onderkennen van het belang van Douhet dan de Angelsaksische luchtvaarttheoretici, die pas in 1930 van Douhet blijken gaven. In een boekbespreking in het tijdschrift *Luchtmacht* (mei 1932, blz. 78-80) schonk Zegers opnieuw aandacht aan *Il dominio dell'aria*, waarvan hij de Franstalige versie (*La guerre de l'air*) in handen had.
- 14 Bij de term *luchtmacht* dacht men in die jaren vooral aan slagkracht geprojecteerd vanuit de lucht (vgl. *airpower*). De naam 'Koninklijke Luchtmacht' als organisatie werd voor het eerst gebruikt door de redactie van de *Militaire Spectator* (*Militaire Spectator* 104 (1935) (5) blz. 221).
- 15 R. de Bruin, P. Grimm, H. Hoiting, P. Luijten, J. van Vliet en L. Zwaaf, *Illusies en Incidenten. De Militaire Luchtvaart en de neutraliteitshandhaving tot 10 mei 1940*, z.p. 1988, blz. 32. Jachtkruisers (G-1) zouden de hoogte van de inkomende vijandelijke formaties vaststellen en doorgeven aan de luchtkruisers (T-V). Deze vlogen in een bewakingspatroon en zouden dan op een hoogte van 600 meter boven die formaties hun van tevoren ingestelde tijdbommen loslaten. Deze methode beproefde de *Luftwaffe* later in de Tweede Wereldoorlog tegen Geallieerde bommenwerperformaties. Het doet tevens denken aan de nucleaire inzettactiek van het Nike geleide wapen in de Koude Oorlog.

gebruik maken van tweepersoonsjagers als kern van de luchtverdediging, omdat deze ook bij nacht konden opereren.¹⁶ Hij wilde het aantal jachtvliegtuigen trouwens tot circa dertig à veertig beperken omdat hij meer fiducia had in bommenwerpers, die naast hun hoofdfunctie konden bijdragen aan de *indirecte* luchtverdediging, dat wil zeggen het uitschakelen van luchtstrijdkrachten op de grond (in moderne termen *offensive counter-air*).

Zegers pleitte al vroeg voor de oprichting van een Staatsluchtmacht

In totaal dacht Zegers aan drie *bombardeergroepen* van elk 24 vliegtuigen, te organiseren in drie afdelingen.¹⁷ De eerste groep moest bestaan uit bommenwerpers van een hoge kwaliteit, die tevens de strategische verkenning voor hun rekening zouden nemen; de tweede groep uit te vorderen lijnvliegtuigen van de burgerluchtvaart en de derde uit gevechtsvliegtuigen van het veldleger in een secundaire rol. Het valt op hoe zuinig Zegers de operationele behoefte formuleerde. Hij dacht dat de

zoo vóór alles gewenschte preventieve werking van de luchtmacht

potentiële tegenstanders zou afschrikken en

dat dit mede den doorslag geeft om onze neutraliteit te eerbiedigen.

De Commissie-Idenburg

De eerste aanzet tot de aanschaf van bommenwerpers was nota bene het gevolg van de instelling van een bezuinigingscommissie. Bij het aantreden van het tweede kabinet-Colijn in 1933 was het overduidelijk dat het uitgavenpeil

zowel in Nederland als in Nederlands-Indië te hoog was en dat Defensie aan de oplossing van dat probleem een aanzienlijke bijdrage zou moeten leveren. Colijn liet daarom een commissie samenstellen onder leiding van zijn partijgenoot en vertrouweling A. Idenburg, voormalig minister van Koloniën en gouverneur-generaal van Nederlands-Indië. Idenburg was ooit begonnen als genieofficier en bekend met de defensieproblematiek door zijn bemoeienis met de ‘Defensiegrondslagen van 1927’, een document waarin de uitgangspunten voor de krijgsmacht in Nederlands-Indië tot 1934 waren vastgelegd. Deze nota repte echter met geen woord over de luchtstrijdkrachten.

In haar eindrapport opperde de Commissie-Idenburg de mogelijkheid om de harmonisch samengestelde marine om te bouwen

tot een duikbootvloot met een, bij de huidige sterkte aan vliegtuigen vergeleken, vergroote luchtvloot.

Deze optie was ontraden door de militaire adviseurs van de commissie, kapitein-ter-zee H. Ferwerda (commandant van Vliegkamp De Kooy) en luitenant-kolonel van de generale staf P. Best (commandant van de LVA), die van mening waren dat de neutraliteitshandhaving van Nederlands-Indië niet gebaat zou zijn met een vloot waarvan oppervlakteschepen niet de ruggengraat vormden. Zij voegden daar ongeveer aan toe dat een verlegging van het zwaartepunt naar het luchtwapen de vraag zou doen opkomen naar de instelling van een Staatsluchtmacht.¹⁸ Dit open einde in het rapport resulteerde inderdaad in de opdracht tot nader onderzoek over een mogelijke fusie van de drie militaire luchtvaartorganisaties, alsmede tot de bestudering van een mogelijke extra bezuiniging via een principiële operationele accentverlegging naar sterkere luchtstrijdkrachten.

De Commissie Staatsluchtmacht

Al in de hierboven genoemde lezing voor de VBK hield Zegers een pleidooi voor de oprichting van een Staatsluchtmacht. Dat was opvallend,

¹⁶ De vraag of militaire vliegtuigen een- of tweemotorig moeten zijn behandelt Zegers in een voetnoot (op.cit. noot 8, blz. 24). Hij citeert een Britse schrijver die zegt dat *het 2 motorig vliegtuig in alle opzichten superieur is*.

¹⁷ Een vooroorlogse afdeling bestond doorgaans uit negen vliegtuigen waarvan drie reserve. Drie afdelingen vormden een groep.

¹⁸ *Verslag van de Commissie voor de Reorganisatie van de Weermacht* ('s-Gravenhage, 1934) blz. 76, 77, alsmede bijlagen 14 en 15 (blz. 243-254).



Het boek dat Zegers voorjaar 1940 publiceerde

want in deze jaren had de militaire luchtvaart in de landmacht nog niet eens de status van zelfstandig wapen. Er viel inderdaad veel te zeggen voor een fusie van de drie marginale luchtvaartorganisaties, ieder met hun eigen zwakke en nauwelijks sterke kanten, geen van drieën in staat om in de eigen operationele omgeving een rol van betekenis te spelen. Zegers achtte het personeelsvraagstuk in deze kwestie leidend. De drie vliegdiensden kenden natuurlijk onderofficieren-vlieger, maar voor officieren was het weinig aantrekkelijk een loopbaan in de militaire luchtvaart na te streven. De marine kende in die categorie vrijwel uitsluitend vliegers in de rang van officier-vlieger der tweede klasse, equivalent aan luitenant-ter-zee jongste categorie. De landmacht en het KNIL wierven de officieren uit het beroepspersoneel; na een dienstverband van doorgaans acht jaar als vlieger of waarnemer keerden zij weer naar hun oude wapen terug om daar hun loopbaan voort te zetten. Een volledig op de militaire lucht-

vaart toegesneden organisatie zou een aanengesloten en kansrijk loopbaanperspectief openen.

Weerstand marine en KNIL

Een Staatsluchtmacht voor het hele koninkrijk, naar het voorbeeld van de marine, leek dus de panacee. De fusie van de departementen van Oorlog en Marine in 1928 leek de weg te wijzen in dit vraagstuk. Ook de minister van Defensie, L.N. Deckers, had zich laten overtuigen van de wenselijkheid van dit plan. Afgezien van de personeelsvoordelen zou ook de structuur van de krijgsmacht aan eenvoud winnen. Kostbaar gemaakte duplicaties in de organisatie konden worden vermeden, waardoor bezuinigen mogelijk was. De idee van een Staatsluchtmacht vond echter alleen weerklank bij de landmacht in Nederland; de marine en het KNIL waren mordicus tegen. De marine had slechte herinneringen aan recente pogingen haar organisatie te splitsen in een Indisch en een Nederlands deel, terwijl met de overdracht van de MLD haar integriteit opnieuw op het spel zou staan. Het KNIL vreesde het luchtwapen, zijn grote troef in de competitie met de marine in de strategische verdediging van Indië, kwijt te raken.¹⁹

Politiek lag de zaak minder eenvoudig dan Deckers veronderstelde. Hij had gehoopt op de steun van Colijn, die niet alleen minister-president maar ook minister van Koloniën was.²⁰ De VI^e afdeling (defensiezaken) op dit departement mobiliseerde en coördineerde echter het verzet van de minister en de legercommandant van het KNIL. Laatstgenoemde wees er op dat invoering van een Staatsluchtmacht het grote nadeel van het 'over en weer dienen' (na een periode in Indië terugplaatsen naar Nederland) zou introduceren. Dat nadeel was nu juist een hoofdargument geweest voor de splitsing van de marine. Een Staatsluchtmacht kwam er dus voorlopig niet.

19 Zie ook: G. Teitler, 'De Slagluchtmacht' in: *Mededelingen Sectie Militaire Geschiedenis*, deel 7 (1984), blz. 93-147.

20 Het tweede kabinet-Colijn regeerde van 1933 tot 1935. In het derde kabinet-Colijn (tot 1937) was Colijn naast minister-president en minister van Koloniën ook minister van Defensie a.i.

De Commissie-Kan

Deze uitkomst liet de kwestie van sterkere luchtstrijdkrachten echter onverlet. In december 1934 vond de instelling van de Commissie-Kan plaats. Als opvolger van de Commissie-Idenburg moest deze staatscommissie bezien of één van de door Idenburg geschetste alternatieven tot bezuinigingen zou leiden. Concreet ging het om de vraag of een vermindering van het aantal oppervlakteschepen tegenover een uitbreiding van de MLD een besparing van betekenis zou opleveren.²¹ Naast J.B. Kan, voorzitter, oud-minister en lid van de Raad van State, waren er vier leden van de marine, onder wie de kapiteins-ter-zee J.Th. Furstner en H. Ferwerda (de toekomstige commandant zee-macht gestationeerd in Soerabaja), en vier leden van de landmacht, onder wie generaal-majoor M. Boerstra (de toekomstige legercommandant) en kapitein Zegers.

Ondanks zijn betrekkelijk lage rang wist Zegers grote invloed uit te oefenen op de afbakening van het onderzoeksterrein van de commissie. Zijn voorstel om de opbouw van de totale krijgsmacht in Nederlands-Indië in het onderzoek te betrekken kreeg – onder protest van de marineleden – de steun van de voorzitter.

Gesteund door Boerstra merkte Zegers voorts op dat de letter van de aan de commissie verstrekte opdracht weliswaar van maritieme luchtvaartmiddelen repte,

*doch dat de geest het betrekken van de luchtmacht van alle weermachten bedoelt.*²²

Voorzitter Kan ging in deze interpretatie mee, waardoor het standpunt van de landmachtleden een meerderheid verwierf.²³

Nota's

In de commissievergaderingen bleef het meerderheidsstandpunt prevaleren, vooral dankzij de kwaliteit van de nota's die Zegers ter onderbouwing van het belang van het luchtwapen schreef. Tot ergernis van de marineleden werden de Grondslagen van 1927 losgelaten. Hierin stond de bijdrage van de marine aan de verdediging van Nederlands-Indië tot in detail beschreven. De meerderheid van de commissie kwam namelijk tot de conclusie dat het niet langer zinvol was kruisers in de vaart te houden, omdat dergelijke oorlogsbodems nu eenmaal veel onderhoud vergden, hun geringe aantal (de marine had er twee) krijgskundig gezien nauwelijks zinvol was en een aanzienlijke uitbreiding slecht strookte met de doelstelling van de commissie. In plaats daarvan adviseerde zij dat

*alle vrijkomende krachten op het luchtwapen worden geconcentreerd.*²⁴

De aanbeveling luidde 108 zogeheten luchtkruisers voor de Indische luchtvaart aan te schaffen, waarvan de helft als eerstelijns vliegtuigen.²⁵ Het aantal grote zeevliegtuigen zou



Fotocollage van de Luchtvaartafdeling uit 1938

21 Commissie tot herziening van de samenstelling der maritieme middelen in Ned.-Indië, ingesteld bij Beschikking Minister van Defensie d.d. 15 december 1934.

22 G. Teitler, *Ibid.*, blz. 104.

23 Volgens H. de Bles, *Kruisers en/of vliegtuigen? De commissie Kan en het debat over de verdediging van Nederlands-Indië 1934-1937* (doctoraalscriptie geschiedenis Leiden, 1985), blz. 19, was het standpunt van Kan zuiver opportunistisch, vanwege de waarschijnlijkheid dat de voorstellen van Zegers tot besparingen zouden leiden.

24 Advies Commissie-Kan ('s-Gravenhage, juli 1935) blz. 12.

25 Eerstelijns betekende een gegarandeerde sterkte van 100 procent in vredetijd, zonedig deels afkomstig uit de tweedelijns vliegtuigen (inspectie, reparatie of reserve).

gelijktijdig verminderen van 72 tot 54, waarvan wederom de helft in eerste lijn. Overigens had dit slechts een besparing van maximaal 225.000 gulden op jaarbasis tot gevolg. Evenmin waren de eenmalige uitgaven ter hoogte van 10 miljoen gulden voor de aanleg van vliegvelden in de buitengewesten meegerekend.

Hulpwapen of zelfstandig wapen?

Wat waren nu de verschillen van inzicht tussen de marine en de landmacht? In de eerste plaats zag de marineleiding de MLD als een hulpwapen dat primair een verkenningssysteem had; secundair voerden vliegtuigen bewapening, en dan slechts bommen en geen torpedo's. Ten tweede hechtte de marine aan het opereren vanaf het water, waardoor alleen vliegboten en watervliegtuigen in aanmerking kwamen. Op het land gestationeerde vliegtuigen konden meer lading meenemen en waren sneller, zoals MLD-vlieger M. Vethake eerder omstandig had aangetoond.²⁶

Landvliegtuigen vielen echter buiten de doctrine van de marine, waardoor het KNIL in dit gat kon springen. Ten derde wekte bij de marine de term luchtkruiser irritatie op. Het leek er op dat het ene type kruiser door het andere was te vervangen. De latere marinebevelhebber C.E.L. Helfrich verwoordde de marinewrevel hierover naderhand als volgt:

*Zelfs is er een commissie geweest die maandenlang twistte over de vraag of een kruiser niet vervangen kon worden door een bommenwerper. De één schoot een granaat af, en de ander liet een bommetje vallen.*²⁷

Helfrich bedoelde hier de Commissie-Kan en hij gebruikte het woord bommenwerper omdat de term luchtkruiser al snel was achterhaald.²⁸ Aangezien jachtvliegtuigen in een bewakingsstelsel van de luchtverdediging (vgl. *Combat Air Patrol*) slechts korte tijd op hoogte konden blijven nabij te beschermen objecten, gold een snelle middelzware bommenwerper met een sterke frontbewapening als alternatief. Deze kon wel lang kruisen en was bovendien inzetbaar voor de *indirecte* luchtverdediging.²⁹ Toen het luchtkruiser-concept was achterhaald door de toegenomen snelheid van de jagers,

kwam de (meermotorige) jachtkruiser op om het bewakingsstelsel inhoud te geven.

Het wekt dan ook geen verbazing dat de marineleden van de commissie vervolgd waren over het advies van hun collega's en omstandig de zwakke kanten daarvan belichtten. De minister ging overigens niet akkoord met het buiten

Als lid van de Commissie-Kan schreef Zegers invloedrijke nota's

dienst stellen van de kruisers. Toch zou Zegers zijn gelijk behalen, mede door krachtige steun van generaal Boerstra en niet te vergeten de steeds sterker wordende Japanse dreiging. In de loop van 1935 keerde het tij van bezuinigingsnoodzaak als opperste bestuurswijsheid en een jaar later besloot Colijn als minister van Koloniën tot de eerste bestelling van middelzware bommenwerpers van het type Glenn Martin 136 WH-1 voor het KNIL.³⁰ Er zouden er uiteindelijk 120 worden afgeleverd.

Inspectie der Militaire Luchtvaart

Zegers' directe invloed op het moderniseringsproces van de IVA in Nederland was minder spectaculair, maar groeide met de toenemende oorlogsdreiging. Dit was voor een deel het gevolg van de nieuwe functie die hij vanaf het voorjaar van 1935 vervulde. In april van dat

26 M. Vethake, 'Aan welke eischen moet een zeebommenwerper voor Nederlandsch-Indië voldoen?' in: *Luchtmacht* 2/1935, blz. 159, 160.

27 C.E.L. Helfrich, *Memoires deel I. De Maleise Barrière* (Amsterdam, Elsevier, 1950) blz. 9.

28 Een luchtkruiser was een meermotorig gevechtsvliegtuig, dat beschikte over forse bewapening en kon worden ingezet als strategische verkenner en bommenwerper. De term dook al aan het einde van de jaren twintig op in de Duitse vakliteratuur, toen jachtvliegtuigen nog niet veel sneller waren dan bommenwerpers. In zijn bijdrage voor het *WJ-VBK* van 1929 haalt Zegers een artikel aan met de titel 'Jagdflugzeug oder Luftkreuzer' uit *Luftflotten* 1928. De Franse literatuur bezigde de term *croiseur aérien*.

29 F.J. Molenaar, *De luchtverdediging in de meidagen 1940* ('s-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1970) blz. 63, 66. De Fokker T-V was ontworpen als luchtkruiser, maar was bij invoering in 1938 al weer veel langzamer dan de jagers van die jaren, waardoor zijn rol zich tot bommenwerper beperkte.

30 De letters WH stonden voor *Wright (Cyclone)* motoren en *Holland*. De '139' werd later opgevolgd door de '166', met een groter vermogen en bereik. Er zouden vier verschillende types, de WH-1, WH-2, WH-3 en WH-3A, worden afgeleverd. De aanduiding '139' bleef ook voor de '166' gehandhaafd, waarschijnlijk omdat voor de eerste categorie een exportvergunning was verleend. Zie G.J. Casius, 'Batavia's big sticks' in: *Air Enthusiast* XX (1983) 2, blz. 2-4.

jaar kwam namelijk de Inspectie der Militaire Luchtvaart (IML) tot stand. Deze ging dienen als overkoepelend orgaan boven de LVA en het Luchtvaartbedrijf (LVB) om de onderlinge spanningen weg te nemen die waren gerezen tussen deze twee voornaamste organisatie-eenheden van de militaire luchtvaart. Als Inspecteur der Militaire Luchtvaart trad reserve-luitenant-generaal M. Raaijmakers op.³¹ Hij kreeg een staf met een vijftal officieren tot zijn beschikking, van wie Zegers de oudste in anciënniteit was. Hij en kapitein-waarnemer A. Baretta waren de enige stafgebrevetteerde officieren van de Staf IML. Hun gedegen kennis van het luchtwapen was des te belangrijker omdat Raaijmakers nooit eerder functioneel betrokken was geweest bij de luchtstrijdkrachten. De adjudant van de IML, eerste luitenant-vlieger S. Mante, beschreef Zegers later als *de grote stuwende kracht* achter de reorganisaties.³²

Kort na de oprichting van de IML leek er, als gevolg van de internationale ontwikkelingen, serieus werk gemaakt te worden van de modernisering van de luchtstrijdkrachten en de organisatie van het luchtwapen.

In de zomer van 1936 kwam na overleg tussen de minister van Defensie (a.i.) Colijn, de Chef van de Generale Staf (generaal-majoor I.H. Reynders) en de IML een aanschaffingsplan tot stand. Het ging daarbij niet alleen om de modernisering, maar ook om de uitbreiding van de LVA. Het lag in de bedoeling de plannen in tien jaar te realiseren, maar met het oog op de snel oplopende spanningen werd de termijn op last van minister Colijn eind 1936 verkort tot vier jaar. Binnen enkele weken presenteerde Raaijmakers zijn ontwerp-Vierjarenplan, dat behalve de aanschaf van nieuwe vliegtuigen ook de aanleg van vijf nieuwe vliegvelden behelsde.

Invloed Zegers

Zegers had een belangrijke hand in dit moderniseringsschema. Veel van zijn eerder in voordrachten en artikelen gepresenteerde ideeën keerden terug in de eerste versie van het Vierjarenplan. Volgens dit plan moest de LVA in grote lijnen gaan bestaan uit drie luchtvaartregimenten. Het Eerste Luchtvaartregiment was bestemd voor de directe en indirecte luchtverdediging en moest 36 eenpersoons jachtvliegtuigen, 36 jachtkruisers, 36 verkenningvliegtuigen en 54 bommenwerpers omvatten. Het Tweede Luchtvaartregiment ging het buiten de Vesting Holland opererende Veldleger ondersteunen met 72 tweepersoons verkenner, 48 tweepersoons lichte verkenner, 36 eenpersoons jachtvliegtuigen en 36 jachtkruisers. Het Derde Luchtvaartregiment ten slotte was bedoeld voor de opleidingen en zou enkele tientallen nieuwe lesvliegtuigen krijgen. Vooral de materieelplannen voor het Eerste Luchtvaartregiment correspondeerden naadloos met Zegers' ideeën over de inzet van de luchtstrijdkrachten die hij verdedigd had in zijn presentatie voor de VBK in oktober 1931: jachtvliegtuigen en bommenwerpers vormden het zwaartepunt van het luchtwapen. Hij beschouwde het Eerste Luchtvaartregiment ongetwijfeld als de kern van de gemoderniseerde LVA. Overigens zou maar ongeveer de helft van de geplande vliegtuigen eerstelijns zijn. Het was de bedoeling dat het aan te schaffen materieel zonder uitzondering uit Nederlandse fabrieken zou komen, waarbij Fokker als hoofdleverancier fungeerde. Dat bood het voordeel dat de leiding van de militaire luchtvaart een pakket van eisen kon voorleggen waaraan de bouw moest voldoen. Zegers oefende daarop invloed uit als lid van de 'Commissie Vlieg-eigenschappen Militaire Vliegtuigen' van de LVA.³³

Hoewel Zegers dus een kardinale rol speelde bij de modernisering en uitbreiding van de LVA, kwam het Vierjarenplan, in gang gezet in 1938, te laat om voor de Duitse inval in Nederland in mei 1940 te zijn afgerond. Bovendien schrapte de minister van Defensie door een overschrijding van het beschikbare budget in 1938 twee van de drie Bombardeer Vliegtuig

31 Generaal-majoor M. Raaijmakers was gepensioneerd als Inspecteur der Genie en trad opnieuw in dienst.

32 Generaal-majoor vl-wnr S. Mante, 'Overzicht van de opbouw der Militaire Luchtvaart van 1913-1953' in: *Onze Luchtmacht V* (1953) nr. 3, blz. 21.

33 Nationaal Archief, 2.13.85, Ministerie van Defensie: Militaire Luchtvaart en -Verdediging, 1910-1940 (1944), inv. nr. 319. Uitgaande brief van 10 juni 1940 waarin wordt aangekondigd dat de werkzaamheden van de Commissie Vlieg-eigenschappen Militaire Vliegtuigen tot nader order zijn gestaakt.

Afdeelingen (BomVA's). De militaire luchtvaart beschikte daardoor tijdens de Duitse inval over slechts twaalf T-V bommenwerpers. Indien het Vierjarenplan volledig was uitgevoerd waren er 27 eerstelijns vliegtuigen van dit type beschikbaar geweest. Van de modernisering van de Nederlandse luchtvloot is dus ondanks Zegers' aanzetten (te) weinig terechtgekomen.

Organisatie op de schop

Naast de modernisering en uitbreiding van de luchtvloot, ging ook de organisatie van de luchtverdediging op de schop. Ook hierin is de hand van Zegers onmiskenbaar. Tot de tweede helft van de jaren dertig bestond de luchtverdediging uit verschillende losse elementen en ontbrak een centrale aansturing. Op 1 november 1938 kwam hierin verbetering met de oprichting van het Commando Luchtverdediging (CLVD). De leiding van deze nieuwe organisatie kwam in handen van generaal-majoor Best, die eerder de functie van commandant van de LVA had bekleed. Hij was voortaan belast met de operationele aansturing van de uit genoemde drie regimenten bestaande Luchtvaartbrigade, de Brigade Luchtdoelartillerie, het 3^e Regiment Genietroepen (dat met de zoeklichten opereerde), het Vrijwillig Landstormkorps Lucht-wachtdienst (verantwoordelijk voor de waarneming en melding van vijandelijke vliegtuigen) en de Commando's der Luchtverdedigingskringen. Bij het uitbreken van de oorlog op 10 mei 1940 had Best – die rechtstreeks ressorteerde onder de opperbevelhebber van Land- en Zeemacht – de beschikking over een staf van ongeveer dertig militairen die zetelde in Den Haag.³⁴

De in 1935 ingezette herstructurering van de LVA verliep in etappes. Er stroomde nieuw materieel binnen en er vond een uitbreiding van de organisatie plaats. Her en der in West-Nederland verrezen nieuwe vliegvelden, terwijl bestaande werden vergroot. In juli 1937 kwam een sterk gedecentraliseerde overgangsorganisatie tot stand met drie afdelingsscholen die zouden uitgroeien tot regimenten. De opwaardering van de LVA tot het Wapen der Militaire Luchtvaart (naast de Wapens der Infanterie,

Cavalerie, Artillerie, Genie en Marechaussee) bezegelde deze overgang twee jaar later. De commandant van de Luchtvaartbrigade ging nu tevens als IML fungeren. Merkwaardig was wel dat hij als commandant onder de C-LVD

In de reorganisatie van de luchtverdediging was de hand van Zegers onmiskenbaar

viel, maar als inspecteur aan de minister rapporteerde. Afgezien van de decentralisatie van de commandovoering had de nieuwe opzet vooral een taakscheiding tussen de luchtverdediging en de tactische luchtsteun aan het Veldleger als voordeel.

Naar Londen als luchtvaartspecialist

Op het moment van de Duitse inval in Nederland was Zegers – inmiddels luitenant-kolonel – nog altijd werkzaam bij de IML. Al in de eerste uren van de strijd kreeg hij opdracht zich samen met generaal-majoor J.W. van Oorschot, het voormalige hoofd van de Nederlandse militaire inlichtingendienst, naar Groot-Brittannië te begeven om daar een Nederlandse Militaire Missie op te zetten.³⁵ Na enige omzwervingen belandden beide officieren in Hoek van Holland, waar zij in de ochtend van 12 mei embarkeerden op een Britse jager, die hen vervolgens in Dover aan land zette. Dezelfde avond arriveerden zij in Londen. Door het oorlogsverloop in Nederland kwam van de oorspronkelijke taak van Zegers en Van Oorschot, het vervullen van een liaisonfunctie tussen het Algemeen Hoofdkwartier en de Britse militaire autoriteiten, nauwelijks iets terecht. Een dag na het begin van hun werkzaamheden capituleerden de Nederlandse strijdkrachten. Door de overkomst van het

34 R. de Winter en P.E. van Loo, *Luchtmachtbevelhebbers geportretteerd 1954-2005* (Den Haag, Koninklijke Luchtmacht, 2006) blz. 64; en R. de Bruin e.a., *Illusies en Incidenten. De Militaire Luchtvaart en de neutraliteitshandhaving tot 10 mei 1940* (Den Haag, Koninklijke Luchtmacht, 1988) blz. 259-260.

35 Generaal-majoor J.W. van Oorschot kreeg als gevolg van het 'Venlo-incident' op 9 november 1939 in februari 1940 ontslag als hoofd van GS III, de Nederlandse militaire inlichtingendienst. Hij ging daarna met pensioen, maar trad in de meidagen van 1940 opnieuw in dienst.



FOTO NIJMH

Johan Zegers (midden vooraan) temidden van een aantal collega's, circa 1940. Geheel links vooraan S. Mante

grootste deel van het kabinet naar Groot-Brittannië en de overgave leek de missie overbodig nog voordat de werkzaamheden waren begonnen. De Britse autoriteiten bleken echter waarde te hechten aan een orgaan voor zakelijk overleg op uitvoerend niveau. Zowel het *War Office* als het *Air Ministry* beschikte al in 1940

Eerdere sympathie voor het NSB-gedachtegoed brak Zegers in Londen op

over afdelingen die zich uitsluitend bezighielden met het onderhouden van contacten met geallieerde partners. Voor deze afdelingen waren directe aanspreekpunten van buitengewoon belang. De door Van Oorschot geleide militaire vertegenwoordiging kon deze rol uitstekend voor Nederland vertolken. Als gevolg van deze ontwikkelingen bleef de Nederlandse Militaire Missie ook na 14 mei 1940 bestaan, maar zij ging een andere taak vervullen: het in goede banen leiden van de Nederlandse

contacten met de Britse land- en luchtmacht. Voor de zeestrijdkrachten vervulde de marineattaché, luitenant-ter-zee der eerste klasse A. de Booy, deze taak als *Dutch Naval Liaison Officer* bij de *Admiralty*.

Internering

Het was de bedoeling dat Zegers een sleutelrol zou spelen bij de wederopbouw van het luchtwapen in Groot-Brittannië, maar daar kwam niets van terecht. Begin jaren dertig was Zegers namelijk enige tijd lid geweest van de Nationaal-Socialistische Beweging (NSB). In december 1933 was zijn naam in het kader van het zogeheten ambtenarenverbod automatisch van de ledenlijst afgevoerd. Hoewel geen lid meer, nuanceerde Zegers – principieel en recht-door-zee – sommige aspecten van het NSB-gedachtegoed in gesprekken met een collega van de inlichtingendienst in Londen. Dit nogal naïeve optreden leidde er toe dat hij pro-Duitse verdachtmakingen op zich laadde in een voor Duitse sympathieën zeer gevoelige omgeving. De Britse autoriteiten werden al na korte tijd

ingelicht over Zegers' politieke verleden, wat desastreuze gevolgen voor hem had. Op 25 mei berichtte F. van 't Sant, persoonlijk secretaris van koningin Wilhelmina en directeur van de Centrale Inlichtingendienst (CID), dat de Britse autoriteiten luitenant-kolonel Zegers wensten te interneren. Drie dagen later ontbood minister Dijkhoorn hem op zijn kantoor. Zegers kreeg van de bewindsman te horen dat hem per direct ongevraagd eervol ontslag uit militaire dienst werd verleend, zodat hij als burger kon worden geïnterneerd.³⁶ Ondanks protest verdween Zegers achter slot en grendel. Pogingen van de minister en later van prins Bernhard om zijn internering te beëindigen bleven zonder resultaat.³⁷

Zegers' internering had niet alleen voor hemzelf grote gevolgen. Ook voor de minister had de arrestatie vervelende consequenties. De bewindsman wachtte na aankomst in Londen de moeilijke taak om de Nederlandse deelname aan de gewapende strijd handen en voeten te geven. Omdat het ambtenarenapparaat van het departement in Nederland was achtergebleven, moest Dijkhoorn grotendeels terugvallen op de relatief kleine groep geëvacueerde Nederlandse militairen van de land- en zeestrijdkrachten. Vooral in het contingent van de landmacht bevonden zich maar weinig capabele leidinggevers. Op luchtvaartgebied was Zegers de aangewezen persoon geweest die Dijkhoorn in Londen had kunnen inzetten voor de wederopbouw van het luchtwapen in Groot-Brittannië en Australië. Aangezien Zegers niet alleen als theoreticus, maar ook als organisator van het Nederlandse luchtwapen zijn sporen had verdiend, had hij niet alleen als adviseur, maar ook als 'opbouwer' een voorname rol kunnen spelen.

Roemloos einde en vergeten

Pas eind september 1944 herkreeg Zegers zijn vrijheid. Direct na zijn vrijlating richtte hij een officieel verzoek tot het Ministerie van Oorlog om weer in militaire dienst te mogen treden. Hoewel inmiddels de overtuiging heerste dat bij zijn ontslag in 1940 juridisch gezien het nodige was misgegaan, durfde het departement

het toch niet aan Zegers wederom in dienst te nemen. Daarvoor was zijn blazoen te veel geschonden. Een poging van het ministerie van Oorlog om Zegers vervolgens bij één van de andere departementen te plaatsen mislukte eveneens.³⁸ Het Londense comité van het Nederlandse Rode Kruis bood uiteindelijk uitkomst. Vanaf 1 december 1944 ging Zegers daar werken in het organiseren van hulp aan de Nederlandse burgerbevolking.³⁹ In het militaire metier zou hij nimmer meer actief zijn. Na een ruim vijfenhalf jaar durend verblijf in Groot-Brittannië keerde Zegers eind januari 1946 terug naar Nederland.⁴⁰ Hij besteedde zijn laatste levensjaren voornamelijk aan zijn kunstschilderhobby en overleed op 2 februari 1952 op 61-jarige leeftijd in Amersfoort.

Luitenant-kolonel Zegers drukte tijdens het interbellum een zeer belangrijk stempel op de ontwikkeling van het Nederlandse luchtwapen. Met name bij de totstandkoming van de Indische slagluchtmacht en de omvorming van de LVA tot Luchtvaartbrigade speelde Zegers een vooraanstaande – om niet te zeggen doorslaggevende – rol. Zonder enige twijfel had hij eveneens belangwekkende functies gekregen tijdens en na de Tweede Wereldoorlog, als hij niet in het voorjaar van 1940 was geïnterneerd. Zegers' invloed bleef daardoor beperkt tot de jaren van het interbellum. Dit neemt niet weg dat Johan Zegers als eminent denker en organisator de stuwende kracht achter de emancipatie van het Nederlandse luchtwapen kan worden genoemd. ■

36 Nationaal Archief, 2.13.71, Ministerie van Defensie (later Oorlog) in Londen; ontwikkelingsbureau Bureau Londen van het Ministerie van Oorlog, inv. nr. 362, Minister van Defensie, A.Q.H. Dijkhoorn, aan koningin Wilhelmina, d.d. 28 mei 1940 en inv. nr. 362, Rekest van luitenant-kolonel J.G.W. Zegers aan minister-president Jhr. Mr. D.J. de Geer, d.d. 9 juni 1940.

37 Dijkhoorn was een jaargenoot van de KMA. Een voornemen om Zegers in Nederlands-Indië te werk te stellen mislukte eveneens.

38 Nationaal Archief, 2.13.71, Ministerie van Defensie, inv. nr. 362, Nota van luitenant-generaal J.F. van der Vijver voor de Minister van Defensie betreffende verzoek van gepensioneerde luitenant-kolonel J.G.W. Zegers, d.d. 4 oktober 1944. De Ministeries van Koloniën, Waterstaat en Onderwijs werden gepolst, maar wensten geen gebruik te maken van zijn diensten.

39 Nationaal Archief, 2.05.85, Ministerie van Buitenlandse Zaken: Tweede Haags Archief, 1945, inv. nr. 1072, Rekest J.G.W. Zegers aan Minister van Buitenlandse Zaken, d.d. 17 juli 1945.

40 Informatie V. Laurentius (Rode Kruis), e-mail d.d. 7 mei 2007.

De inhuur van private militaire bedrijven in operatiegebieden

De Nederlandse militaire inzet in Uruzgan is afhankelijk van private bedrijven. De omvang van de huidige Nederlandse deelname is immers gebaseerd op het concept dat de logistiek voor een groot deel wordt uitbesteed. Daaraan zijn echter zowel politiek-militaire als juridische en ethische risico's verbonden. Deze risico's zijn te verkleinen door de controle en de greep op de ingehuurde bedrijven te vergroten. Het is hoog tijd voor een volwaardig politiek debat in Nederland over private militaire bedrijven.

Drs. J.M.D. van Leeuwe*

Het logistieke concept van de Nederlandse operatie in Uruzgan gaat uit van een relatief grootschalige inzet van private bedrijven. Concepten die tot voor kort voor de Nederlandse krijgsmacht ondenkbaar waren, zijn nu dagelijkse praktijk. Een echte politieke discussie over de voors- en tegens van deze aanpak ontbreekt echter tot op heden. Reden genoeg voor minister Van Middelkoop van Defensie om de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) hierover om advies te vragen. De AIV publiceerde zijn rapport over civiele dienstverlening in operatiegebieden, opgesteld door een werkgroep onder leiding van oud-minister van Defensie Ter Beek, in december 2007.¹ Dit artikel gaat in op de belangrijkste

conclusies en aanbevelingen uit dit advies. Vanwege de eenduidigheid wordt in het vervolg gesproken over private militaire bedrijven ofwel *private military companies* (PMC's), een veelgebruikt begrip in de (Engelstalige) literatuur. PMC's kunnen worden gedefinieerd als:

[...] businesses that offer specialised services related to war and conflict, including combat operations, strategic planning, intelligence collection, operational and logistic support, training, procurement and maintenance.²

Onder deze definitie van PMC's vallen ook bedrijven die zichzelf wellicht niet als zodanig beschouwen, zoals (technische) onderhoudsbedrijven of bijvoorbeeld tentenbouwers. Maar hoe deze bedrijven zichzelf ook wensen te zien, uiteindelijk geldt ook voor hen dat de inhuur van hun diensten niet louter economische componenten kent, maar tevens politiek-militaire alsmede juridische en ethische aspecten, zoals verderop in dit artikel duidelijk wordt.

Uit het AIV-advies komt onder meer naar voren dat Nederland voor de uitvoering van zijn militaire operatie in Uruzgan sterk leunt op de inhuur van dergelijke bedrijven, maar dat politieke gezagsdragers – althans ten tijde van het opstellen van het advies – niet ten

* De auteur is secretaris van de Commissie Vrede en Veiligheid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken en secretaris van de commissie die het AIV-advies over de inhuur van private militaire bedrijven heeft opgesteld. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

1 AIV-advies *De inhuur van private militaire bedrijven. Een kwestie van verantwoordelijkheid* (advies nummer 59, december 2007). Een voorkopie van dit advies werd op 14 december 2007 door de AIV openbaar gemaakt. De minister van Defensie bood de gedrukte versie van het advies op 18 januari officieel aan aan de Staten-Generaal. Het advies is aan te vragen of te downloaden via de website van de AIV www.aiv-advies.nl. De AIV is een onafhankelijke bij wet ingestelde adviesraad, die tot taak heeft de regering en de Staten-Generaal over buitenlands beleid te adviseren. De AIV wordt voorgezeten door mr. Frits Korthals Altes, minister van Staat.

2 Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) *Private Military Companies* (DCAF Backgrounder, 04/2006). Dit is overigens niet de enige definitie van PMC's die in de literatuur te vinden is.



Bushmaster Task Force Uruzgan

volle lijken te beseffen dat zij voor de gevolgen van die inhuur politiek en juridisch verantwoordelijk zijn. Het rapport heeft dan ook het karakter van een waarschuwing: het feit dat Nederland nog niet te maken heeft gekregen met een affaire-Blackwater – een verwijzing naar het Amerikaanse veiligheidsbedrijf dat in Irak de filosofie hanteerde ‘eerst schieten en dan vragen stellen’ – wil niet zeggen dat dit niet kán gebeuren. Integendeel, die kans wordt steeds groter naarmate Nederland langer op de oude voet doorgaat met de inhuur van PMC's en een zekere zorgeloosheid daarover aan de dag blijft leggen. Het is dus zaak de risico's op het ontstaan van dergelijke affaires zo klein mogelijk te maken.

Geen theorie maar dagelijkse praktijk

Dit alles is voor Nederland geen theoretische beschouwing meer, want het hele concept van de operatie in Uruzgan gaat er van uit dat de logistiek voor een groot deel aan private bedrijven wordt uitbesteed.

Zo geschiedt het onderhoud aan de Bushmasters door privaat ingehuurd personeel. Ook de catering van Kamp Holland is uitbesteed, aan dertig medewerkers van het bedrijf Supreme. Verder heeft Nederland het transport van voedsel (klasse I) en brandstof (klasse III) in Uruzgan uitbesteed aan respectievelijk Supreme en

het Deense Nordic Camp Supplies. Deze *contractors* zijn vervolgens zelf verantwoordelijk voor hun gewapende bescherming.³ De formele opstelling van de regering is dat zij geen gewapende beschermers voor deze transporten inhuurt. Wel erkent de regering dat Nederland 250 individuele Afghanen (de *Afghan Security Guard*) inhuurt voor de

bewaking van de buitenring van de Nederlandse bases in Uruzgan.⁴

Dat ook Nederland zijn toevlucht heeft genomen tot de inhuur van private dienstverleners komt doordat het huidige expeditionaire optreden van de Nederlandse krijgsmacht vooral op het gebied van logistieke ondersteuning tot nieuwe behoeften en tekorten heeft geleid.⁵ De ervaringen die de Verenigde Staten in Irak hebben opgedaan, onder meer met de reeds genoemde schietincidenten waarbij Blackwater betrokken was, laten echter zien dat de inschakeling van PMC's tot ontoelaatbare excessen kan leiden. Dit maakt een zorgvuldige behandeling van de hier nader te schetsen problematiek tot een zaak van groot publiek belang. Welk waardeoordeel men ook mag hebben over het verschijnsel als zodanig, de inhuur van particuliere bedrijven is een realiteit geworden die moeilijk weg te denken is.

Hoewel het hierover in Nederland lang aan een volwaardig politiek debat heeft ontbroken, lijkt dit thans voorzichtig op gang te komen. Zo heeft de vaste commissie voor Defensie van

3 'Lange logistieke lijnen naar Afghanistan', interview met kolonel J.M. Harts, hoofd J-4 Directie Operaties van de Defensiestaf in: *Carré*, 12-2007, blz. 16.

4 Zie bijvoorbeeld de 'stand-van-zakenbrief' over Afghanistan van de regering aan de Staten-Generaal van 15 februari 2008, blz. 10-11.

5 AIV No. 59 (2007) blz. 8.

de Tweede Kamer de regering inmiddels verzocht haar reactie op het AIV-advies uiterlijk 30 april 2008 naar het parlement te sturen.⁶ Van belang is in dit opzicht ook dat Kamerleden van verschillende politieke partijen zich in de media hebben uitgesproken voor meer duidelijkheid over de inzet van burgerpersoneel in Uruzgan.⁷ Het ministerie heeft intussen toegezegd voor eind april een inhoudelijke reactie op dit advies naar de Staten-Generaal te sturen.⁸ Daarbij dienen dan ook de ministers van Buitenlandse Zaken en Justitie te worden betrokken.

De inhuur van PMC's kan grote politieke en militaire risico's met zich meebrengen

Want een dergelijke inhuur overstijgt duidelijk de verantwoordelijkheid van het ministerie van Defensie alleen.

Drie invalshoeken

PMC's zijn vanuit drie perspectieven te bekijken: economisch, politiek-militair en juridisch/ethisch.⁹ Voor een goed oordeel over de inhuur moeten alle drie de invalshoeken in beschouwing worden genomen. Een vaak gehoorde rechtvaardiging voor de inhuur van private militaire dienstverleners is dat zij goedkoper zouden zijn. Volgens dit economisch perspectief betaal je immers alleen voor metterdaad afgenomen diensten, terwijl militair personeel altijd moet worden doorbetaald, ook als dat op de kazerne verblijft.

Maar nog afgezien van het feit dat deze stelling in de praktijk vaak niet is te bewijzen (onder meer door de ondoorzichtigheid van de tarieven die PMC's rekenen) is dat uitgangspunt onvolledig, omdat de twee andere invalshoeken buiten beschouwing blijven. Zo kunnen er grote

politieke, militaire alsmede juridische en ethische risico's aan de inhuur van PMC's verbonden zijn. De secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie Javier Solana refereerde daar ook aan toen hij eind februari 2008 over de beperkingen van logistieke inhuur opmerkte:

*Operating with civilian contractors in areas of high security risk raises other issues, of a political nature but also of a legal and ethical character.*¹⁰

Politiek-militaire aspecten

Een eerste risico is dat de democratische controle op de private inhuur kleiner is dan op die van de ingezette militairen, omdat de activiteiten van de bedrijven zich grotendeels buiten het blikveld van het parlement kunnen afspeelen. Ook kan het optreden van contractors botsen met de bovenliggende politieke doelstelling van een crisisbeheersingsoperatie. Een PMC legt immers in de eerste plaats verantwoording af aan zijn aandeelhouders – die vooral in winst zijn geïnteresseerd – en pas in de tweede plaats aan de militaire commandant. Cru gesteld kan een privaat bedrijf zelfs belang hebben bij de voortzetting van de crisisbeheersingsoperatie.

Verder moet een militaire commandant zonder enige terughoudendheid over zijn middelen kunnen beschikken, terwijl PMC's contractueel 'nee' kunnen zeggen tegen levensbedreigende opdrachten. Dit probleem speelt vooral bij hoog-risico-omgevingen, zoals bij *counter-insurgency* operaties waar geen duidelijke frontlijnen zijn. Als de private ondernemer in kwestie de brandstoftransporten uit Pakistan vanwege de veiligheid bijvoorbeeld niet langer verantwoord acht, komt de Nederlandse operatie in Uruzgan al snel in de problemen. En met de huidige omvang van het Nederlandse detachement is Nederland niet in staat deze taak militair over te nemen. Oftewel: Nederland is in Uruzgan operationeel afhankelijk van private bedrijven.

Juridische en ethische kanten

Het beeld van private inhuur wordt verder gecompliceerd doordat PMC's vaak in een juridisch vacuüm – het derde perspectief – opereren.

6 Besluitenlijst van de vaste commissie voor Defensie van de procedurevergadering van 31 januari 2008.

7 Bijvoorbeeld *RTL Nieuws*, 26 januari 2008 en het *Nederlands Dagblad*, 4 maart 2008.

8 Stand-van-zakenbrief, 15 februari 2008, blz. 11.

9 Zie voor een uitvoerige behandeling van deze drie perspectieven AIV No. 59 (2007) blz. 12-23.

10 Javier Solana, Opening Address of the European Defence Agency Conference 'Commercialising Logistics?', 27 februari 2008.

Want waar de Nederlandse overheid wel volledige jurisdictie over haar militairen heeft – zij vallen immers onder het Nederlandse militaire straf- en tuchtrecht – geldt dit al in duidelijk mindere mate voor Nederlandse contractors en vrijwel in het geheel niet voor buitenlandse bedrijven die Nederland inhuurt. Dit wringt te meer als met het gastland is overeengekomen dat de PMC's immuun zijn voor het lokale rechtstelsel, zoals ook in Afghanistan het geval is. Bij gebrek aan internationale regelgeving over PMC's opereren zij in feite tussen drie rechtstelsels in: van het gastland, van het land waarvan de contractor de nationaliteit bezit (zendland) en van het troepenland dat

vaak is. En een situatie die in feite neerkomt op straffeloosheid bij ernstige vormen van wangedrag is onaanvaardbaar.

Nederland hoe dan ook verantwoordelijk

In zijn adviesaanvraag aan de AIV heeft de minister vijf vragen gesteld.

De eerste twee daarvan zijn zonder twijfel de belangrijkste en luiden kort gezegd:

- *in hoeverre is de regering politiek verantwoordelijk en juridisch aansprakelijk voor de ingehuurde contractors?*
- *welke diensten kan Defensie inhuren?*

Het antwoord op de vraag over de politieke verantwoordelijkheid is duidelijk: de minister is altijd politiek verantwoordelijk voor het handelen van dienstverleners die het ministerie, of een samenwerkingsverband waarvan Nederland deel uitmaakt, inhuurt.

Het antwoord op de vraag of Nederland ook juridisch aansprakelijk is (staatsaansprakelijkheid), ligt ingewikkelder, mede doordat de juridische situatie vaak complex is, zoals hierboven uiteengezet. De AIV kiest echter voor een ruime interpretatie, aangezien het hier gaat om dienstverlening die direct verbonden is met de uitoefening van het geweldsmonopolie van de staat, en niet om dienstverlening in het normale maatschappelijke verkeer. Dat betekent dat de regering als uitgangspunt zou dienen te nemen dat Nederland in laatste instantie internationaal-rechtelijk aansprakelijk is voor de gevolgen van ernstige vormen van wangedrag van PMC's die de Nederlandse staat inhuurt.¹¹

Aanvaardbaar risico

Het is niet mogelijk een blauwdruk op te stellen van welke private diensten wel en welke diensten niet in het operatiegebied kunnen worden gebruikt. Dat is alleen van geval tot geval te beoordelen. Wel is vooraf te stellen dat de inhuur van private bedrijven problematischer wordt naarmate die dichterbij geweld-



Leden van de Afghan Security Guard bij de uitreiking van tevredenheidsbetuigingen, 2006

de contractor inhuurt. Dit bemoeilijkt rechtsvervolgning bij misdrijven in ernstige mate. Zo is het heel wel mogelijk dat Nederland voor een crisisbeheersingsoperatie buitenlandse PMC's inhuurt, die op hun beurt weer mensen met weer andere nationaliteiten inhuren van landen waarvan het maar zeer de vraag is of die überhaupt geïnteresseerd (of in staat) zijn hun onderdanen voor mogelijke misdrijven in het buitenland te vervolgen. Dat Nederland over het algemeen onder VN-mandaat opereert en dat bedrijven vaak in coalitieverband worden ingehuurd, onderstreept het complexe karakter van deze materie.

Waar het dus op neerkomt is dat als zo'n contractor al niet *de jure* immuun is voor rechtsvervolgning, hij dat in ieder geval *de facto* wel

11 AIV No. 59 (2007) blz. 22.

gebruik en militaire kerntaken komt. Het meewerken van private bedrijven aan offensieve acties is in ieder geval uit den boze. *Combat tasks cannot be outsourced*, aldus ook Solana.¹²

Steeds is de politieke afweging nodig of het bij de inhuur van PMC's gaat om een aanvaardbaar risico, met als uitgangspunt dat Nederland altijd verantwoordelijk is voor het handelen van private contractors. Bij de beoordeling hiervan spelen de volgende criteria een rol:

1. het belang van de missie en van de in te huren taken;
2. de handhaving van het geweldsmonopolie van de staat;
3. de veiligheidsrisico's waaraan het private personeel ter plaatse blootstaat;
4. de mate van operationele afhankelijkheid;
5. mogelijke militaire alternatieven;
6. de juridische inbedding in verband met de staatsaansprakelijkheid;
7. de controlemogelijkheden op de uitvoering van de in te huren taken; en
8. de financieel-economische aspecten.¹³

Het is van belang de uitkomsten van deze politieke afweging expliciet aan het parlement voor te leggen. Zo is immers het reeds genoemde risico te vermijden dat over het militaire deel

Private militaire bedrijven opereren tussen drie rechtsstelsels

wel volledige transparantie bestaat en over het private deel niet. De conclusie is echter dat de informatievoorziening aan de Staten-Generaal tot op heden achterblijft bij wat redelijkerwijs geboden is.

Inhuur in bepaalde gevallen mogelijk

Als er sprake is van een aanvaardbaar risico, kan de inhuur van professionele, verantwoorde en goed gereguleerde PMC's volgens de AIV in bepaalde gevallen inderdaad bijdragen aan de effectiviteit van de militaire operaties

en/of de vergroting van de stabiliteit. Als gevolg van grotere stabiliteit zijn bijvoorbeeld opbouwwerkzaamheden mogelijk, zoals *Security Sector Reform (SSR)*. De mogelijkheid van het inhuren van civiele capaciteiten waarover men zelf, één van de bondgenoten of de NAVO niet beschikt, biedt uiteindelijk een oplossing voor het probleem van de spanning tussen grote ambities en tekorten in vooral transport en logistiek. Daarbij moet echter wel aan strikte voorwaarden worden voldaan.

Concrete maatregelen en internationale regulering

Ter versterking van de Nederlandse controle en de greep op de ingehuurde (buitenlandse) PMC's is een aantal maatregelen denkbaar. De AIV adviseert de regering deze, zo mogelijk, reeds in de bestaande praktijk in te voeren en bij nieuwe inhuur geen verplichtingen aan te gaan die daaraan niet voldoen.

De maatregelen komen neer op:

- Vergroting van de transparantie. De regering dient een volledig overzicht van de Nederlandse inhuur in operatiegebieden openbaar te maken en dat regelmatig te actualiseren. Bij de inhuur van private militaire bedrijven overstijgt het belang van de openbaarheid de belangen van de bedrijven die in de praktijk vaak op vertrouwelijkheid zullen aandringen. Ook de toetsingskaderbrief ('artikel 100-brief') of de regelmatige stand-van-zakenbrieven moeten hier voortaan aandacht aan besteden;
- Een centrale plaats voor het contract. In het contract moeten behalve de *service level agreements* ook belangrijke afspraken staan over het respecteren van internationale humanitaire en mensenrechtenverdragen, over de *Rules of Engagement*, over *accountability*, over slachtoffer- en klachtenregelingen et cetera. Over *sub-contracting* zou in het contract moeten staan dat dit alleen mogelijk is na goedkeuring door de initiële inhuurder, om te voorkomen dat deze het overzicht verliest en zijn verantwoordelijkheid niet meer kan waarmaken. Geweldstaken zouden sowieso niet voor

¹² Zie voetnoot 10.

¹³ AIV No. 59 (2007) blz. 32.

sub-contracting in aanmerking mogen komen. In het contract moet verder ook duidelijk staan dat dit wordt ontbonden als de dienstverlener of één van zijn medewerkers op een van deze punten een wanprestatie levert;

- Versterking van de Nederlandse juridische capaciteit in het operatiegebied waar substantieel wordt ingehuurd, zoals in Afghanistan. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van permanente teams die bestaan uit leden van de Koninklijke Marechaussee en van het Openbaar Ministerie. Deze teams kunnen zo nodig snel ter plekke onderzoek doen naar eventuele misdragingen, waardoor de kans dat privaat personeel ongestraft misdrijven kan plegen afneemt;

- Mogelijke verruiming van de Nederlandse rechtsmacht. Als bovenstaande maatregelen als contractversterking en de uitbreiding van de juridische capaciteit niet afdoende zijn om de *accountability gap* te verkleinen, valt te overwegen of het mogelijk en wenselijk is de rechtsmacht over het Nederlandse PMC-personeel te verruimen. Overigens zou daarvoor in de eerste plaats het Wetboek van Strafrecht in aanmerking komen en niet het Nederlandse militaire straf- en tuchtrecht;

- Verdere versterking van internationale regulering. Nederland moet zich in de VN, de NAVO en de EU hard maken om te komen tot afspraken die scherpere eisen aan PMC's stellen. Daarnaast zou Nederland zich ook bottom-up moeten inspannen voor de noodzakelijke regulering van PMC's. Zo zou Nederland zich kunnen aansluiten bij initiatieven als die van het Zwitserse ministerie van Buitenlandse Zaken en het Internationale Rode Kruis om over PMC's te praten, met als doel de bestaande wetgeving te versterken en allereerst niet-bindende vormen van *good practices* te ontwikkelen.

Outsourcing en gevolgen voor uitzending

Het ministerie van Defensie werkt thans aan een zogeheten 'sourcingbeleid' over zelfdoen, uitbesteden en samenwerken. Bij de besluitvorming hierover moet ook aandacht zijn voor de mogelijke (personele) gevolgen daarvan bij uitzendingen.¹⁴ Als bijvoorbeeld het 'hogere

FOTO: AVDD, A. ROBINANDEY



Een shura (vergadering) in het PRT House op Camp Hadrian (Deh Rawod), tijdens operatie Patan Ghar, 2008

onderhoud' aan militair materieel in Nederland wordt uitbesteed, moet er rekening mee worden gehouden dat burgerpersoneel van deze bedrijven ook in hoog-risico-omgevingen nodig kan zijn om daar het materieel te onderhouden en te repareren. Hetzelfde geldt voor de uitbesteding van catering en dergelijke. Zoals hierboven immers is betoogd, kennen dergelijke sourcingbesluiten niet alleen een economische, maar nadrukkelijk ook een politiek-militaire, alsmede een juridische en ethische component.

Ten slotte

Aan de inhuur van private militaire bedrijven in operatiegebieden zitten zeker voordelen. Zo zou de huidige operatie in Uruzgan zonder inhuur niet eens mogelijk zijn. Maar er zijn ook risico's aan verbonden die tot op heden onderbelicht zijn gebleven. Dit vraagt om een politiek debat over dit belangrijke en hoogst actuele onderwerp. Afgaande op de eerste geluiden uit het parlement lijkt met die discussie een eerste begin te zijn gemaakt. ■

¹⁴ AIV No. 59 (2007) blz. 38.

Door de maag

L. Polman*

Militairen en humanitairen: in de *nation-building-biz* kunnen ze niet zonder, maar vaak ook niet mét elkaar. Onderzoekster Marleen van Klingeren van de Nijmeegse Radboud Universiteit ging na hoe beide beroepsgroepen eigenlijk met elkaar communiceren en legde daartoe in Afghanistan haar oor te luisteren. Ze constateerde dat militairen informatie al gauw beoordelen als strategisch te belangrijk om met NGO's te delen en dat NGO's militairen ook zo weinig mogelijk vertellen, omdat ze bang zijn dat hun informatie voor strategische

nodigt om aan te schuiven. Gedurende de maaltijd worden dan spijkers met koppen geslagen en kunnen er weer wat Liberiaanse wegen worden geasfalteerd, en schooltjes en klinieken van daken voorzien.

Ik kan de conclusies van Van Klingeren onderschrijven. Ik zag deze hearts, minds & magentactiek ook succesvol in de praktijk gebracht in Sierra Leone. Het was 2001 en PakBat was gelegerd in Kono, Sierra Leone's 'bloed-diamanten'-district. Na elf jaar burgeroorlog

Militairen en NGO's delen zo weinig mogelijk informatie met elkaar

doeleinden misbruikt zal worden. Dat zou tot de verdenking kunnen leiden dat NGO's voor militairen spioneren, met alle mogelijke Taliban-vergeldingsacties vandien.

Dat het ook anders kan, constateerde Van Klingeren toen ze na Afghanistan neerstreek bij de VN-missie UNMIL in Liberia. Met name de overlegtactieken van de blauwhelmen uit Pakistan, met 3.400 manschappen in Liberia vertegenwoordigd, bleken tot voorbeeld te mogen strekken. Bij PakBat (*UN speak* voor Pakistan Battalion) gaat de militair-civiele liefde primair door de maag. Van Klingeren beschrijft hoe, als samenwerking weer eens geboden is, PakBat de tafels in de mess gezellig dekt, het ere-bestek tevoorschijn haalt en alle NGO's en eventueel bezoekende donorendelegaties uit-

kon districtshoofdstad Koidu het beste maar aan het rijtje Nagasaki-Mogadishu-Kabul worden toegevoegd. Alleen de glooiende, groene heuvels rondom het stadje stonden ongeschonden – er overheen tuimelde een welkom briesje naar beneden – maar het rivierdal waarin Koidu was gebouwd, was door diamantdelvers totaal omgespit. Zelfs onder de straten in het centrum van de stad hadden ze naar diamanten gezocht. Huizen en winkels waren zó diep ondergraven, dat ze waren omgevallen. Koidu's enkele hotel was in een modderige krater weggezakt.

De schaarse bezoekers aan de stad moesten uitwijken naar tenten in het PakBat-kamp. Dringender dan in Koidu kon wederopbouw nauwelijks geboden zijn, maar liever bleven rebellen en milities naar diamanten graven. Zelfs direct achter het scheermesscherpe NAVO-draad om het PakBat-kamp heen waren ze hevig illegaal aan het spitten. Maar PakBat greep

* Mw. L. Polman is freelance journalist en auteur van *'k Zag twee beren. De achterkant van de VN-vredesmissies*.

niet in. Ze lieten de bemodderde, hongerige diamantgravers aan de andere kant van het

gebouwd. 'Overmorgen weer!' riep commandant Raza de gasten bij de poort na. Toen de rebellen

Lekker eten was ook in Sierra Leone onderdeel van de PakBat-doctrine

draad liever zien hoe het leven óók kon zijn als je je zaakjes maar voor elkaar had.

De Pakistani hadden hun liefde voor de badminton-sport naar Koidu meegenomen. In smetteloze korte witte broeken renden ze achter de witte shuttles aan, uitgelaten van de pret. Kinderen met grote snottebellen probeerden intussen luidruchtig hun aandacht te trekken. 'Hey you! Gimme schoolpen!' 'Wat nou schoolpen!?' riepen de Pakistani terug. 'Ga eerst maar aan jullie vaders vragen om een school voor jullie te bouwen!' Het klonk misschien onaardig, maar het was voor hun eigen bestwil, legden ze me uit.

Lekker eten was ook in Sierra Leone een belangrijk onderdeel van de PakBat-doctrine. *Toute* Koidu werd voor de Pakistaanse soiréetjes uitgenodigd: alle *programme directors* van de NGO's in Kono, Chief Rambo van het RUF en het Kamajor-leiderschap. De curry's smolten op de tong, de chapati's stoomden, de NGO's prezen hun wederopbouwprogramma's aan en het RUF en de Kamajors aten hun buiken vol en slaagden er *en passant* in om Unicef en Care ook nog wat diamantjes aan te smeren.

Tegen de tijd dat de theepotten op tafel kwamen, waren de meeste aanwezigen het met elkaar eens: er moest een school worden

en de milities in het olifantengras verdwenen, hoorde ik zacht gekletter. 'Ons bestek', zei de PakBat-commandant. 'Dat stelen ze altijd.' Een kleine prijs voor alweer een triomf van militair-civiele communicatie. ■

Arbeidsbureau of Afrika?

*drs. F. Matser – kolonel van de militair psychologische en sociologische dienst**

Het geluid van zijn gevechtslaarzen echode door de holle gangen van het verlaten stafgebouw. Het was de laatste tijd erg saai. Vroeger, toen het bataljon nog bijna duizend manschappen telde, was het hier een drukte van belang. Je moest er dan op tijd bij zijn als je een stoel wilde hebben in de onderofficierskoffiekamer, waar toen trouwens nog gerookt mocht worden. Maar dat was allemaal veranderd.

Hij gooide de deur met een zwaai open en stapte naar binnen: leeg! Net als gisteren. Eén compagnie van het bataljon zat in Soedan, de andere in Uruzgan. En de derde compagnie was met recuperatieverlof. En de staf... de staf was verdampt. Maar daar was ook niet veel voor nodig. Alle stafsecties waren sowieso nog maar half zo groot als tien jaar geleden. De omvang van het bataljon was van 1000 naar minder dan 600 personen gegaan. Iedere keer kwam er weer een werkgroep uit Den Haag kijken.

draaien. Dat behoorde namelijk niet tot hun kerncompetenties, dus dat mocht niet meer. Allemaal geschrappt.

De volgende prooi was de koksgroep. Die waren allemaal naar Paresto overgegaan en daar gereorganiseerd en gereduceerd. Daarna volgde de Bevoorradingsgroep. Het materiaal werd nu op afstand via het computerprogramma SPEER beheerd. Dus de meeste beheerders waren geschrappt of omgeschoold. Toegegeven, met wat er over was in de nieuwe organisatie kon je hier in Nederland, op de kazerne, best een bataljon runnen. Maar dan moest iedereen er zijn, iedereen opgeleid zijn en er mocht dan natuurlijk niemand ziek zijn of 'vacature' heten. En of dat zo realistisch was?

Naast de 'reorganisatiegolven' stak de laatste tijd een nieuw fenomeen de kop op: nevenfuncties. Iedere officier of onderofficier had

Tijdschrijven, *process redesign*, *benchmarks*, functieanalyse. En iedere keer was de conclusie dezelfde: het kon best met een beetje minder!

De extra functies die het bataljon ooit had gekregen om de individuele uitzendingen op te vangen, waren als eerste gesneuveld. Daarna werd stuk voor stuk de rest van de staf onder de loep genomen. De toegevoegde onderofficieren: dat werk kon het sectiehoofd er wel bij doen. De plaatsvervangers: die waren toch niet nodig. Daarna verdween vrijwel de hele Sectie 1. Dat werk werd nu kennelijk in Enschede gedaan. Maar tijdens oefeningen of bij uitzending kwamen die gasten uit Enschede niet helpen om de boogtenten op te zetten of de wacht te

ondertussen een nevenfunctie: NBC, Arbo, milieu, veiligheid, medezeggenschap, CIMIC, SSR, intranetredacteur... het hield niet op. En het was allemaal belangrijk. En om daar alle vaardigheden voor aan te leren en bij te houden was de helft van het personeel bijna permanent op cursus of detachering. Dus bleef het gewone werk liggen. En wat hij nog het ergste vond: je was nooit meer met z'n allen bij elkaar. Er waren collega's die hij het laatste jaar hooguit twee keer had gezien!

Bovendien werd het aantal vacatures de laatste tijd steeds groter. Duizenden jonge collega's waren met in de afgelopen tien jaar 'gestimu-

* Op deze plaats vindt u afwisselend een bijdrage van kolonel (KL) Frans Matser en majoor der mariniers Marc Houben.

leerd' om de organisatie te verlaten: naar de politie, justitie, de transportsector of wat er nog meer voor slimme convenanten was afgesloten. En nu waren er dus grote tekorten, juist in die leeftijdsgroepen. Kapiteins, majoors, of sergeant-majoors, nergens te vinden! Bovendien had hij soms wel eens de indruk dat sommigen nu de organisatie verlieten omdat steeds meer leuke dingen waren verdwenen: leeftijdsontslag (omhoog naar 60), sporten tijdens het werk (geen tijd meer voor), kameraadschap met een potje bier (mocht niet meer), leuke buitenland-plaatsingen (opgeheven), duidelijke loopbanen (weg), het mess-leven (gesloten uit doelmatigheidsredenen).

En wat was daarvoor teruggekomen? Iedere twee jaar een half jaar op uitzending, minder bevorderingsmogelijkheden, en voor de nieuwe collega's: onzekerheid over je baan (aangeduid met de nieuwerwetse term 'flexibel personeels-systeem'). Daarbij kwamen steeds meer mensen die niet op de werkplek waren omdat ze: in deeltijd werkten, ouderschapsverlof hadden, zwangerschapsverlof hadden, vier keer negen uur werkten of hun gespaarde flextijd opnamen voor een *sabbatical*. En dan moest je maar zien hoe je het oplost op de werkvloer.

Als klap op de vuurpijl verdween de laatste tijd het materieel ook nog. Moest worden ingeleverd voor Afghanistan. Hoge slijtage. Munitie om te schieten was er onvoldoende en de voertuigen werden gekannibaliseerd om de boel ergens anders draaiende te houden. Het geld was namelijk op in Den Haag en de politici hadden er niets extra's voor over. Begrotingsdiscipline heette dat in het kabinet. Als een missie twee keer zo duur werd, moest er gewoon een paar honderd miljoen bezuinigd worden binnen Defensie. Batterijen veldartillerie, eskadrons tanks, F-16's en compagnieën mariniers – ze verwenen als sneeuw voor de zon. Maar wat voor loopbaan hield je nog over als je cavalierist of artillerist was?

Hij voelde zich net een ouwe klager en hij was pas 40. Hij probeerde zijn gedachten te ordenen. Niet dat hij geen oog had voor de dingen die

beter waren geworden. Zo was het bataljon nog nooit zo goed getraind als nu. Oefenen met *Miles*, in oorden of in Hohenfels. Fantastisch! En door al die uitzendingen hadden ze een geweldige hoop ervaring en een ongeken-de professionaliteit. Ze hadden de laatste jaren werkelijk prachtige uitrustingsstukken, veel beter dan tien jaar geleden. Kleding, rugzakken, schoenen, scherfvesten, wapens, verbindings- en communicatiemiddelen. Prachtig werkelijk... als ze er waren! De operationele samenwerking met de luchtmacht: tien jaar geleden ondenkbaar! De rol van de onderofficier binnen het bataljon en binnen de hele krijgsmacht. Echt een succesverhaal. En de beroepssoldaat was ook een aanwinst gebleken, hij of zij kende zijn vak, hield ervan, had vaak verdomd veel ervaring. Hij had zelf nog een paar jaar de dienstplicht meegemaakt, maar daarmee hadden ze nooit dit niveau kunnen bereiken. Never! En de verdiensten waren echt niet slecht, zeker niet al je regelmatig op oefening of uitzending ging. En laten we wel zijn: met dertig man 'het veld' in, bleef het mooiste wat er was...

Allemaal waar, maar als hij de balans opmaakte wist hij toch niet of die in evenwicht was. Hij miste het gevoel dat je nog tijd had voor je collega's en je personeel. Functies om even gas terug te nemen voor mensen die dat nodig hadden. Slap lullen aan de bar in de onderofficiers-mess. Een volle koffiekamer waar je de laatste nieuwtjes hoorde... Er was veel veranderd de laatste tien jaar.

Zijn vrouw had een advertentie op het arbeidsbureau gezien en op tafel gelegd in de woonkamer. Leuke baan, in de buurt, het salaris was oké, regelmatige werktijden. Daar had hij graag met zijn collega's over willen praten. Moest hij van baan veranderen? Wat kreeg je ervoor terug en wat zou je missen? Want hij hield van het militaire leven... Maar de koffiekamer was net als gisteren... leeg. Op het prikbord hing een briefje van de S1: 'Sergeant-majoor gezocht voor een uitzending naar Soedan'. Afrika... hoe zou dat zijn? Hij moest nodig eens de balans opmaken: arbeidsbureau of Afrika? Maar er was niemand met wie hij daarover kon praten. ■



Der Schlieffenplan

Analysen und Dokumente

Door Hans Ehlert, Michael Epkenhans, Gerhard P. Groß (Eds.)

Paderborn (Ferdinand Schöningh) 2006

496 blz., twee kaarten

ISBN 3-506-75629-X

€ 39,90

Bijna vijftig jaar leek het erop dat de Duitse historicus Gerhard Ritter met zijn boek *Der Schlieffen-Plan. Kritik eines Mythos* (München 1956) alles over het Schlieffenplan gezegd had wat erover te zeggen was, temeer daar hij als eerste kon beschikken over het *Denkschrift* van Schlieffen uit 1905. Sindsdien beschouwde vrijwel iedereen in navolging van Ritter het Schlieffenplan als de ontoereikende blauwdruk voor de overwinning van Duitsland in een tweefrontenoorlog. In een dergelijke oorlog tegen Frankrijk en Rusland zou Duitsland zijn kracht eerst in het westen moeten concentreren om Frankrijk een beslissende slag toe te brengen. Hiertoe zou de fortenlinie aan de grens omtrokken worden, waarbij de neutraliteit van België geschonden zou worden zonder rekening te houden met de mogelijke politieke consequenties. Dit was het plan dat bij het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog uitgevoerd was en niet tot de gewenste snelle overwinning had geleid.

Met de publicatie van een artikel in 1999 verstoorde de Amerikaanse militair-historicus (en oud-militair) Terence Zuber deze consensus over de beoordeling van het Schlieffenplan. Hij verkondigde de these dat er in het geheel geen Schlieffen-

plan bestond in de zin van een agressieve oorlogsopzet, maar dat Duitse militair-historici het plan in het interbellum bedachten als afleidingsmanoeuvre voor de operationele fouten tijdens de eerste oorlogsweken. Duitsland zou een defensieve strategie nagestreefd hebben, waarbij de uitbreiding van het front naar het noorden een reactie zou zijn op een overeenkomstige beweging van de Franse legers. Zuber werkte deze stelling vervolgens verder uit in zijn boek *Inventing the Schlieffen Plan. German War Planning 1871-1914* (Oxford 2003). Interessant was dat Zuber voor de onderbouwing van zijn uiterst controversiële stelling als eerste gebruik maakte van archiefmateriaal dat in de archieven van de DDR ontoegankelijk was geweest. Hij baseerde zich vooral op het – helaas onvoltooide – ongedateerde manuscript *Der Schlieffenplan* dat *Oberarchivrat* Wilhelm Dieckmann tijdens het interbellum opstelde en de studie van *Archivrat* Helmuth Greiner over de Duitse beoordeling van de vijandelijke situatie.

Zubers publicaties en de reacties daarop van historici als Terence Holmes, Annika Mombauer en Robert T. Foley leidden tot een conferentie over het Schlieffenplan die in 2004 in Potsdam plaatsvond.

De bijdragen daaraan zijn nu in opdracht van het *Militärhistorisches Forschungsamt* en de Otto-von-Bismarck-Stiftung in het boek *Der Schlieffenplan* in de reeks *Zeitalter der Weltkriege* uitgegeven.

Brede opzet

Het thema van het boek is breder dan de titel aangeeft. De bundel lijkt in de eerste plaats de moeizame relatie tussen politici en militairen aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog te willen analyseren. Kern in deze analyse is weliswaar het Schlieffenplan, maar er is ook aandacht voor de gevechten op de Duitse linkervleugel (in Lotharingen en de Vogezen) en voor de oorlogspannen van de omringende landen. Klaus Hildebrand geeft in een inleiding inzicht in de dynamische interactie tussen politici en militairen in het decennium voor 1914. Verrassend hierbij is zijn aandacht voor de ontspanningpogingen in deze periode en zijn constatering dat politici in alle landen geleidelijk steeds meer van het strategisch denken van de militairen overnamen. Vervolgens licht Zuber zijn these uitgebreid toe, maar zijn criticasters Mombauer en Foley laten in hun bijdragen niets van zijn betoog heel. Mombauer schetst de veranderingen die Schlieffens opvolger von Moltke doorvoerde; Foley gaat in op de door Zuber gebruikte bronnen en toont aan dat hij zich in zijn beschouwing ten onrechte tot operationele overwegingen beperkt heeft. Groß laat in zijn evenwichtige bijdrage zien dat Zubers bronnenkritiek zowel qua keuze als interpretatie eenzijdig is (en zijn these daarmee onhoudbaar). Wel heeft Zuber een punt in de zin dat de Duitse planning veel minder rigide

was dan werd aangenomen. Groß geeft ook een plausibele beschrijving hoe de plannings van de Duitse Grote Generale Staf tot stand kwamen en hoe het *Denkschrift* van Schlieffen, dat pas na zijn ontslag in 1905 geschreven is, in feite een poging lijkt om over zijn (professionele) graf heen te regeren. Dieter Storz richt zich in zijn bijdrage op de beschrijving en analyse van de gevechten in Lotharingen en de Vogezen. Hij betoogt dat het offensieve optreden van de Duitse troepen op de linkerflank wellicht minder negatief beoordeeld moet worden dan gebruikelijk en zeker niet heeft bijgedragen aan het mislukken van het Schlieffenplan.

Naast de hierboven genoemde bijdragen rond de Duitse plannen bevat de bundel ook bijdragen over de oorlogsplanning in Oostenrijk-Hongarije (Günther Kronenbitter), Frankrijk (Stefan Schmidt), Rusland (Jan Kusber), Engeland (Hew Strachan), België (Luc de Vos) en Zwitserland (Hans Rudolf Fuhrer en Michael Olsansky). Deze bijdragen, die ingaan op de verschillende landspecifieke problemen met de voorbereiding op de oorlog en de mobilisatieplanning bieden een steeds wisselend perspectief.

Duitse opmarsplannen

Het totaal van de bijdragen geeft een voortreffelijk overzicht van het kruisvat dat Europa in het begin van de twintigste eeuw was en dat in 1914 tot ontploffing kwam. Toch is dit niet het belangrijkste deel van het boek. In de appendix worden namelijk voor het eerst de Duitse opmarsplannen voor de periode 1893-94 tot en met 1913-14 en de *Mobilisation Termin-Kalender* 1914-15 gepubli-

ceerd, samen met de *Allgemeine Angaben über den Aufmarsch und die politischen Verhältnisse*. Van deze documenten werd tot voor kort aangenomen dat zij bij het bombardement in april 1945 samen met het archief van de Oberste Heeresleitung verloren waren gegaan. Maar althans belangrijke delen van deze documenten blijken nu bewaard te zijn gebleven in het militaire archief van de DDR. Ze bevinden zich sinds 1996 in Freiburg, waar ze in 2002 opnieuw zijn gecatalogiseerd. Van deze documenten maken in de redactionele bijdragen eigenlijk alleen Groß en in mindere mate Mombauer en Foley gebruik. De bestudering van de opmarsplannen levert veel nieuwe informatie op. De Grote Generale Staf maakte bijvoorbeeld elk jaar een nieuwe opmarsplanning, die wel degelijk rekening hield met de politieke situatie, zoals de door Rusland verloren oorlog tegen Japan in 1904-05.

Al vanaf 1893-94 wordt het grootste deel van het Duitse leger tegen Frankrijk geconcentreerd; vanaf 1900-01 geldt er een onderscheid tussen een oorlogssituatie met alleen Frankrijk tegenover een oorlogssituatie met zowel Frankrijk als Rusland. Pas vanaf 1905-06 verschijnt de opmars door België (en Nederland) als optie in het plan, waarbij het overschrijden van de grens uitdrukkelijke toestemming van de generale staf behoeft. In 1906-07 (het laatste jaar dat Schlieffen nog voor de planning verantwoordelijk is, maar al na zijn vertrek) is de onvoorwaardelijke opmarsplanning door België en Nederland een feit. Ook Schlieffens opvolger von Moltke past het plan jaarlijks aan, waarbij hij zich lijkt te laten leiden door

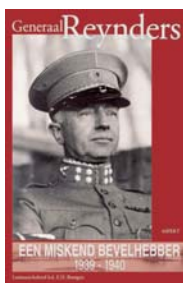
de zich wijzigende politieke verhoudingen. Zo verdwijnt in 1909 de opmars door Nederland al uit het plan. In 1913 verdwijnt de alternatieve opmars naar het oosten uit de plannen, omdat von Moltke van mening is dat oorlog met Frankrijk of Rusland altijd zal leiden tot een tweefrontenoorlog met beide landen. Het is een gemiste kans dat *Der Schlieffenplan* geen diepere analyse geeft van deze documenten.

Nederland

Ook voor de Nederlandse geschiedenis van de Eerste Wereldoorlog bevat *Der Schlieffenplan* een nieuwtje. In de *Mobilisation Termin-Kalender* 1914-15 wordt in de opmarsinstructies gesteld: *‘Gelingt es der 2. Armee bis zum 12. Mob.Tag nicht, die durch Lüttich gesperrten Vormarschstraßen zu öffnen, so wird sie den planmäßigen Angriff gegen diese Festung durch Reserve- und Belagerungsformationen einleiten und südlich Lüttich herum vormarschieren. Der Vormarsch der 1. Armee soll alsdann – aber erst auf ausdrücklichen Befehl der Obersten Heeresleitung – durch holländisches Gebiet erfolgen’*. Het lijkt erop dat slechts door de aanvankelijk niet geplande inzet van belegeringsgeschut (waaronder de 42 cm mortieren ‘Dicke Bertha’), dat de uiteindelijke val van de vesting Luik veroorzaakte, Nederland de directe betrokkenheid in de Grote Oorlog bespaard is gebleven.

Al met al is *Der Schlieffenplan* een zeer lezenswaardig boek, dat de lezer een goed inzicht geeft in de politieke en militaire overwegingen en plannen aan de vooravond van de Eerste Wereldoorlog.

dr. A. van Meeteren



Generaal Reynders

Een miskend bevelhebber 1939-1940
Door E.H. Brongers
Soesterberg (Uitgeverij Aspekt) 2007
166 blz.
ISBN 90-5911-603-8
€ 19,95

In 1945 verscheen de brochure *De wisseling van het opperbevel van Land- en Zeemacht in februari 1940. Hare oorzaken en hare gevolgen*. Auteur was generaal b.d. I.H. Reynders, eind augustus 1939 benoemd tot opperbevelhebber, maar op 6 februari 1940 met ontslag gegaan na een vertrouwensbreuk met het kabinet. De brochure was gericht tegen zijn belangrijkste opponent ten tijde van de mobilisatie, minister van Defensie Dijkhoorn. Dijkhoorn reageerde met een tegenbrochure en de kemp-hanen ruzieden voort tijdens de verhoren van de parlementaire enquête-commissie die het regeringsbeleid uit de oorlogsjaren onderzocht.

Onenigheid over gezagsverhouding

Het conflict tussen Reynders en Dijkhoorn raakte wezenlijke kwesties rond het opperbevelhebberschap. Zo rekende Reynders op de uitroeping van de staat van beleg, die hem de vergaande bevoegdheden zou verlenen die hij nodig vond voor de zelfstandige uitoefening van zijn functie. Het kabinet ging aanvankelijk niet verder dan het uitroepen van de staat van oorlog. Vervolgens manoeuvreerde Reynders onhandig bij de afkondiging van de persensuur, zodat Dijkhoorn en het kabinet zich gepasseerd voelden. Ten slotte rees er onenigheid rond het verbieden of

toelaten van mobilisatieclubs en het te volgen operatieplan voor de komende oorlog tegen Duitsland. Al deze conflicten draaiden om de vraag: wie is de baas? Reynders wilde van het kabinet een eenmalige instructie rond hoofdlijnen en doelstelling van het te voeren beleid en vervolgens volkomen vrijheid om dat in concrete maatregelen te vertalen. Het kabinet en Dijkhoorn wilden echter nauw bij het beleid van de opperbevelhebber betrokken blijven omdat zij daarvoor de politieke verantwoordelijkheid moesten kunnen dragen. Was de opperbevelhebber een zelfstandige autoriteit met een eigen verantwoordelijkheid die na de strijd verantwoording over zijn daden zou afleggen of moest hij functioneren binnen de politieke verantwoordelijkheid van het kabinet? Dit was al tientallen jaren het vraagstuk van het Nederlandse opperbevelhebberschap.

Eenzijdig belicht

Bovenstaande laat zien hoe interessant het onderwerp is van E.H. Brongers' studie. Wie echter rekent op een evenwichtige, kritische en verhelderende beschouwing van het ongelukkige opperbevelhebberschap van Reynders, wacht een teleurstelling. Brongers volgt de argumentatie van Reynders en tekent de generaal als een leider met een 'verbluffende

toekomstvisie' (blz. 21), een man van 'bijna profetische woorden' (blz. 22), die in een reeks van kwesties (blz. 145-146) gelijk had. Wat Dijkhoorn betreft deelt Brongers de visie van Reynders dat de minister te weinig kennis van zaken had en zich te veel bemoeide met het beleid van de opperbevelhebber.

Brongers begint en besluit zijn boek met de opmerking dat de uitzonderlijke kwaliteiten van Reynders na de oorlog niet hebben geleid tot eerherstel of openlijke waardering van regeringszijde. Dit wijst erop dat Brongers deze nalatigheid recht wil zetten. Nu is het de vraag wie anno 2008 zit te wachten op eerherstel van een in 1966 overleden oud-opperbevelhebber. Maar belangrijker is natuurlijk of Brongers recht doet aan de ingewikkeldheid van de kwesties waarover Reynders struikelde. Want hij neemt erg gemakkelijk de visie van één van de kemp-hanen over. Ten onrechte gaat hij voorbij aan de moeizame politiek-maatschappelijke discussie die sinds eind negentiende eeuw over de figuur van de opperbevelhebber was gevoerd. Tegen die achtergrond en na de ervaringen van het kabinet met generaal Snijders tijdens de mobilisatie van 1914-1918, was de vrijheid van handelen die Reynders opeiste ouderwets, onrealistisch en – in een parlementaire democratie – een politiek monstrem. Ook over de rest van het conflict valt meer te zeggen dan dat Reynders de wijsheid in pacht had.

De conclusie luidt dat Brongers een oude ruzie heeft opgerakeld, maar er niet in slaagt deze op een historisch bevredigende wijze te beslechten. Zo schiet hij zijn eigen doel – Reynders eerherstel verschaffen – voorbij.

prof. dr. H. Amersfoort – NLDA

SUMMARIES

R. Moelker, J. Soeters and U. vom Hagen – German-Dutch Military Cooperation

The German-Dutch Army Corps was founded in 1995 and transformed into an international Headquarters. For more than ten years the cooperation within the bi-national Corps has been the subject of scientific research. Findings on this research have been published in the *Militaire Spectator* before.

In 1995 there were some worries, but recent data show that the Dutch and German military over time developed deeper mutual feelings of sympathy. An important lesson is that attitudes can be steered by organizational policy.

D. Lenting, R.J.M. Beeres and K.C. Davids – The Financial Settlement of Military Assistance

One of the main tasks of the Ministry of Defense is to give assistance to civil authorities. In the world of business, budgets, performance and transparency the question is: who pays for what? Assistance leads to additional costs. It turns out that in 2004 and 2005 settlement did not occur

in most cases. But settlement – or at least the registration of assistance – is important for more than one reason. A catalogue of services, published in 2007, demonstrates that this notion meanwhile has gained broader support.

G.A. Rommelse – The Export of M-Frigates, 1986-1994

In the seventeenth century the Dutch Republic was known as 'the arsenal of the world'. Nowadays, the Netherlands still have a high ranking on the list of arms exporting countries. The export has not always been without problems. Recently, shrinking markets have led to fierce competition.

Between 1986 and 1994, industries and Ministries involved searched for ways to cooperate in selling M-frigates. Three times a possible deal failed to materialize.

P.E. van Loo and A.C. Tjepkema – Johan Zegers and Military Aviation

Military thinkers prepare for the worst. This was also the case in the Twenties and Thirties of the twentieth century, when experts worried about the future of military aviation in the Netherlands and the Dutch Indies. Johan Zegers, an Army officer, became one of the most influential thinkers on the

value of the air force. His publications were manifold and he was a member of several relevant committees. His internment in Great-Britain in 1940 sank his important theoretical contribution into oblivion.

J.M.D. van Leeuwe – Engaging Private Military Companies

Armed Forces face a growing dependency on private companies. This development is also visible in present operations of the Dutch Armed Forces. In December 2007 the *Adviesraad Internationale Vraagstukken (Advisory Body on International Issues)* published a report on private

military companies (PMCs). The report has the character of a warning. There are good reasons for engaging PMCs. The operational, legal and political realities, however, are complex. Therefore, an in-depth political discussion about PMCs seems advisable.

Artikelen uit de *Militaire Spectator* op internet

In verband met het 175-jarig bestaan van de *Militaire Spectator* zijn artikelen uit het tijdschrift gedigitaliseerd. Ze zijn toegankelijk via de website van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap.



Ga naar www.kvbk.nl en klik het menu Cultureel Erfgoed aan

Welke informatie te downloaden is staat uitgelegd in het menu Wat treft u aan

Zoektips zijn te vinden in het menu Uitleg zoekfunctie

Opgevraagde artikelen verschijnen in PDF-formaat op het scherm

Het erfgoed omvat ruim 25.000 artikelen, waaronder ook jaarredes, symposia en wetenschappelijke jaarberichten.