

MILITAIRE SPECTATOR



Militair Gezag in Nederland, 1944-1946

- Naar een integrale militaire cyberstrategie
- Diplomaten in uniform
- De Afghaanse gordiaanse knoop
- De nieuwe Land Doctrine Publicatie

Schrijft u een gastcolumn in de Militaire Spectator?

De redactie van de *Militaire Spectator* daagt de lezers uit een gastcolumn te schrijven. De keuze van het thema is vrij, maar het moet wel passen binnen de formule van het blad. Voorwaarde voor plaatsing is dat de redactie uw boodschap relevant acht voor de lezers. Verder dient u uw verhaal in niet meer dan duizend woorden te vertellen. U kunt uw bijdrage sturen naar de bureauredactie (zie colofon). De redactie wacht reacties met belangstelling af.

De hoofdredacteur

GASTCOLUMN

Schrijft u een gastcolumn?

In elke uitgave worden gastcolumnisten uitgenodigd om hun kennis en ervaring te delen met de lezers van de *Militaire Spectator*. De redactie is bereid om artikelen te plaatsen die relevant zijn voor de lezers van de *Militaire Spectator*. De redactie wacht reacties met belangstelling af.

De militair, de opdracht en het strafrecht Wijziging van artikel 38 Wetboek van Militair Strafrecht

Op 1-10-2014

In 1945 ondertekende de regering van het Koninkrijk der Nederlanden het Verdrag van Genève, waaraan de Nederlandse Staat heeft toegezegd deel te nemen. Dit verdrag is opgenomen in de Nederlandse Grondwet, artikel 130, lid 1.

De wet van 10 oktober 2014, houdende wijziging van de Wetboek van Militair Strafrecht, voorziet in de wijziging van artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht. Deze wijziging heeft betrekking op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten.

De wijziging van artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht heeft betrekking op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten. De wijziging voorziet in de wijziging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten.

De wijziging van artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht heeft betrekking op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten. De wijziging voorziet in de wijziging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten.

De wijziging van artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht heeft betrekking op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten. De wijziging voorziet in de wijziging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten.

De wijziging van artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht heeft betrekking op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten. De wijziging voorziet in de wijziging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten.

De wijziging van artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht heeft betrekking op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten. De wijziging voorziet in de wijziging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten.

De wijziging van artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht heeft betrekking op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten. De wijziging voorziet in de wijziging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten.

De wijziging van artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht heeft betrekking op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten. De wijziging voorziet in de wijziging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten.

De wijziging van artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht heeft betrekking op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten. De wijziging voorziet in de wijziging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten.

De wijziging van artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht heeft betrekking op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten. De wijziging voorziet in de wijziging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten.

De wijziging van artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht heeft betrekking op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten. De wijziging voorziet in de wijziging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten.

De wijziging van artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht heeft betrekking op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten. De wijziging voorziet in de wijziging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten.

De wijziging van artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht heeft betrekking op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten. De wijziging voorziet in de wijziging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten.

De wijziging van artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht heeft betrekking op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten. De wijziging voorziet in de wijziging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten.

De wijziging van artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht heeft betrekking op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten. De wijziging voorziet in de wijziging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten.

De wijziging van artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht heeft betrekking op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten. De wijziging voorziet in de wijziging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten.

De wijziging van artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht heeft betrekking op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten. De wijziging voorziet in de wijziging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten.

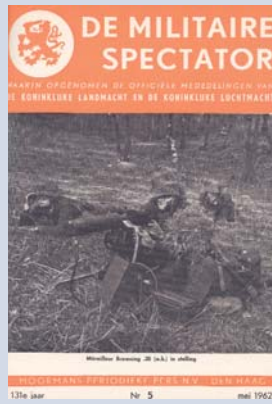
De wijziging van artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht heeft betrekking op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten. De wijziging voorziet in de wijziging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten.

De wijziging van artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht heeft betrekking op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten. De wijziging voorziet in de wijziging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten.

De wijziging van artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht heeft betrekking op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten. De wijziging voorziet in de wijziging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten.

De wijziging van artikel 38 van het Wetboek van Militair Strafrecht heeft betrekking op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten. De wijziging voorziet in de wijziging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van militairen die betrokken zijn bij de uitvoering van militaire opdrachten.

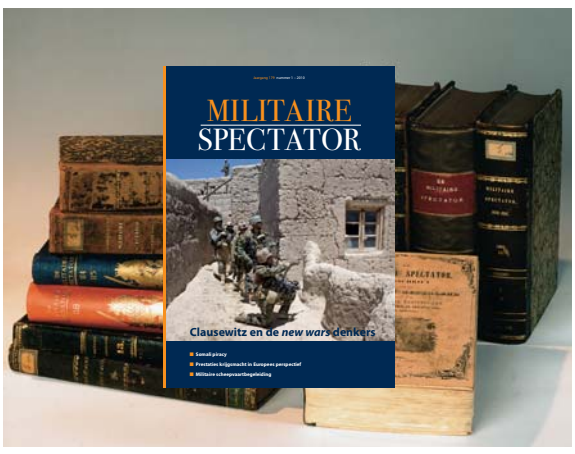
Alle artikelen uit de Militaire Spectator op DVD



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, adres en postcode.

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 Henk Sonius
T 070 -318 6930
E hc.sonius.01@mindef.nl

Nederlandse Defensieacademie (NLDA)
Sectie MOW
Ledenadministratie KVBK
Postbus 90002, 4800 PA Breda
ledenadministratie@kvbk.nl

De Militaire Spectator wordt ook verstuurd op basis van rang/schaal. Adreswijzigingen doorgeven bij de eigen personeelsdienst.

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
drs. P. Donker
kolonel MJD dr. P.A.L. Duchaine
luitenant-kolonel MPSD drs. J. Duel
cdre KLu F. Groen
drs. P.H. Kamphuis
luitenant-kolonel KMar drs. ing. D.J. Muijskens
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 € 25,00
studenten € 17,50
buitenland € 30,00

OPMAAK EN DRUK

Drukkerij ten Brink
ISSN 0026-3869

Nadruk verboden

Coverfoto: Canadese militairen bij een tehuis voor oorlogswezen ten tijde van het Militair Gezag, 1944-1946 (Foto NIMH)

MILITAIRE SPECTATOR

240 Het vijfde domein voor de krijgsmacht

M.A.D. Tettero en P. de Graaf

Nederland moet op het gebied van cyber defence een achterstand inhalen en een integrale militaire cyberstrategie uitwerken.

249 Diplomaten in uniform

D. Boissevain

De Nederlandse Militaire Missie heeft na de Tweede Wereldoorlog in Berlijn slechts geringe invloed gehad op de Duitsland-politiek van de Grote Vier.

265 Militair Gezag in Nederland, 1944-1946

D.C.L. Schoonoord

Het Militair Gezag in Nederland speelde aan het einde van WO II onder meer een sleutelrol bij de economische wederopbouw.

277 De Afghaanse gordiaanse knoop

A.J.E. Wagemaker

Om de missie in Afghanistan een nieuwe impuls te geven moet ISAF het initiatief heroveren en beschikken over noodzakelijke additionele middelen.

288 De nieuwe Land Doctrine Publicatie

H.J.D.M. Konings

Recente ervaringen van Nederlandse eenheden tijdens uitzendingen en internationale ontwikkelingen vereisen een nieuwe Land Doctrine Publicatie.

En verder:

| | |
|-------------|-----|
| Editoriaal | 238 |
| Andere ogen | 297 |
| Tegenwicht | 298 |
| Boeken | 300 |
| Summaries | |

Bevrijding door bezetting

In de maand dat wij in Nederland onze bevrijding herdenken besteedt de MS aandacht aan het fenomeen bezetting. Die twee begrippen lijken elkaar uit te sluiten, maar dat blijkt toch iets ingewikkelder te liggen. Zo gaat de bevrijding van Europa in 1945 gepaard met de bezetting van Duitsland door de geallieerden. En door die bezetting wordt, zonder iets af te willen doen aan de problemen die zijn ontstaan door de verdeling van dat land, het Duitse volk bevrijd van het nationaalsocialisme.

Lange tijd is de bezettingsfase van Duitsland, en eigenlijk ook die van Japan, ondergesneeuwd door de Koude Oorlog. Dat is niet terecht, zeker niet als we naar de militaire aspecten van die fase kijken. Welbeschouwd zijn beide bezettingen succesvol verlopen, en dat roept de

die weer volwaardig worden opgenomen in de internationale gemeenschap. Dat mag terecht een prestatie van formaat genoemd worden.

Dus wat is er nu, ruim 55 jaar later, zo anders? Uiteraard zijn er vele verschillen, maar een aspect dat vaak over het hoofd wordt gezien is dat de Amerikaanse krijgsmacht destijds uit dienstplichtigen bestond. Natuurlijk zijn beroepssoldaten in militair opzicht veel beter getraind, maar in een dienstplichtleger kan veel beter gebruik worden gemaakt van de civiele opleiding van de soldaat. Dus toen Eisenhower zijn leger in Groot-Brittannië formeerde, kon hij een groot militair-civiel apparaat creëren dat speciaal was bedoeld voor de bezettingsfase en dat werd gevuld met dienstplichtige rechters, ambtenaren, ingenieurs en wat niet meer.

Die eenheden trokken direct achter de reguliere gevechtseenheden Duitsland binnen om toezicht te gaan houden op het civiele bestuur. Alleen als de plaatselijke functionaris te nauwe banden had gehad met de nazi's werd hij verwijderd, anders volstond toezicht. Natuurlijk zijn daarbij lokaal dingen misgegaan, maar het cruciale verschil met Afghanistan in 2001 en Irak in 2003 is dat er in Duitsland, en ook in Japan, nooit sprake is geweest van een tijdelijk machtsvacuüm. De bezetting volgde aansluitend op de verovering. Het bezettingsleger had een eigen civiele component die direct het bestuur op zich nam. Alles was in één hand.

Vijftig jaar later waren deze belangrijke lessen volledig vergeten. Sterker nog, de betrokken minister van Defensie, Donald Rumsfeld, was

De vraag is nu waar de Amerikanen de 'kunst van het bezetten' zijn kwijtgeraakt

vraag op of we daarvan iets kunnen leren. Scherper geformuleerd: waarom zijn de Amerikanen na de Tweede Wereldoorlog in twee gevallen zo succesvol geweest en slaan ze rond 2005 de plank mis in zowel Afghanistan als Irak? Waar zijn ze 'de kunst van het bezetten' kwijtgeraakt?

Noch in Duitsland, noch in Japan ontstaat er na 1945 een rebellie die overgaat in een gewelddadige opstand. Beide landen maken zeer zware tijden door maar groeien binnen enkele jaren uit tot welvarende democratische rechtsstaten,

zo door de technologische voorsprong van de eigen krijgsmacht gefascineerd dat hij alleen nog oog had voor de veroveringsfase. Kleine, snelle eenheden moesten in zeer korte tijd de Taliban en het regime van Saddam Hussein verdrijven; hoe kleiner, hoe sneller, hoe beter. Dat er vervolgens veel te weinig soldaten waren om het land te bezetten, wilde er bij hem en zijn geestverwanten niet in. Praten en nadenken over een bezettingsfase waren destijds taboe. De bevrijde bevolking van beide landen zou volgens de neoconservatieve besluitvormers in Washington volgaarne het heft in eigen hand nemen. Externe bemoeienis was daarbij uit den boze en daarbij was helemaal geen rol weggelegd voor de Amerikaanse krijgsmacht.

Anno 2010 weten we dat de Amerikanen destijds met heel veel militaire inspanningen Duitsland en Japan op de knieën hebben weten te krijgen, maar vervolgens met relatief weinig problemen door de bezettingsfase zijn heen-gegaan. In Afghanistan en Irak gaat dat precies andersom. Veel van de problemen die we daar nu tegenkomen vinden hun oorsprong in het machtsvacuüm dat is ontstaan na de verovering.

Bezetten en bevrijden zijn, militair gezien, dus onverbreekbaar met elkaar verbonden. Politiek en internationaal rechtelijk gesproken natuurlijk niet. En dat maakt de zaak ingewikkeld. Bezetten heeft daar een hele slechte naam, één waar we liever ver vandaan blijven. Dat is niet alleen het geval bij de Amerikaanse neoconservatieve politici. Ook in eigen land zien we de reflex om onze deelname aan de militaire campagnes in Afghanistan en Irak vooral niet in

die termen te willen beschouwen. Daarmee ontnemen we onszelf een goed zicht op de problematiek van dergelijke campagnes en raken we kostbare ervaringen uit het verleden kwijt.

Praten en nadenken over een bezettingsfase was destijds taboe

De Amerikanen hebben deze les op de harde manier geleerd. Nadat de situatie in beide landen steeds verder achteruit ging heeft eerst president Bush het roer volledig omgegooid in Irak. Afgelopen najaar heeft zijn opvolger Obama hetzelfde gedaan in Afghanistan. Beiden erkennen daarmee hun plicht als 'bezetter', hoewel ze die term natuurlijk angstvallig vermijden. De plicht om het bestuur op zich te nemen of het fragiele nieuwe bestuur te steunen, vloeit voort uit het feit dat ze zittende machthebbers hardhandig hebben verwijderd. Als Washington dat in 2001 en 2003 beter had ingezien, had er waarschijnlijk veel leed kunnen worden voorkomen.

Dat bevrijden en bezetten zoveel met elkaar te maken hebben, betekent dat de redactie graag aandacht schenkt aan studies daarover. Daarom staan in dit nummer artikelen centraal die de verschillende aspecten van een bezettingsfase belichten. ■

Het vijfde domein voor de krijgsmacht

Naar een integrale strategie voor digitale defensie

Conflicten worden in deze tijd ook op het digitale slagveld uitgevochten. Eind jaren negentig zijn militaire grootmachten als de Verenigde Staten begonnen met het beschrijven van het fundament van *cyber defence*. Ook de NAVO en de Europese Unie hebben initiatieven genomen. Nederland dient op dit gebied een achterstand in te halen en heeft een integrale militaire cyberstrategie nodig. Niet militair deelnemen aan *cyber space* is in deze tijd geen optie meer.

M.A.D. Tettero en P. de Graaf*

Bedreigingen voor westerse samenlevingen komen steeds vaker ook uit *cyber space*. In het recente verleden waren er diverse spraakmakende voorbeelden. In 2007 zetten Russische *hackers* met een *Denial of Service* (DoS)¹ Estse websites van financiële instellingen, de media en de overheid op zwart. Dit als vergelding voor het weghalen van een Russisch standbeeld in Estland. Het voorbeeld is niet uniek. In hetzelfde jaar legde een aanval van Chinese *hackers* een deel van het Pentagon-netwerk plat. Vlak voorafgaand aan de Russische inval in Georgië in 2008 werden vele Georgische websites onbereikbaar en werd de president op zijn eigen site afgebeeld

als een nazi. De (*unclassified*) mailbox van de Amerikaanse minister van Defensie werd gekraakt in 2007. Onder *cyber warfare* valt ook de – niet officieel bevestigde – sabotage van een Sovjet-pijpleiding in 1982 door het in omloop brengen van opzettelijk foutief functionerende computerchips en programma-tuur.² De daardoor veroorzaakte drie kiloton zware ontploffing van de pijpleiding was tot in de ruimte te zien.

Westerse landen ondervinden elk jaar tienduizenden kleine en grotere cyberaanvallen, met name gericht op het verzamelen van inlichtingen over het militaire apparaat, energievoorziening, luchtverkeersleiding en financiële markten. Van een grootschalige cyberoorlog is echter nog geen sprake, hooguit van digitale schermutselingen, gezien de voorbeelden. In een enkel geval ondersteunde de digitale aanval werkelijk een fysieke aanval (zoals in Georgië), maar het is niet vast komen te staan dat die door het Russische leger is gecoördineerd. Er kan namelijk ook een (niet al te toevallig) samenspel van activiteiten geweest zijn, gestuurd door sympathisanten van Rusland.

* De auteurs zijn beiden consultants bij Capgemini. Mike Tettero is gespecialiseerd in defensievraagstukken als *Network Enabled Capabilities* (NEC), commandovoering, cyber warfare en Information Operations. Patrick de Graaf richt zich op strategie en innovatie van IT-organisaties in en voor de publieke sector.

1 Een DoS aanval werkt als volgt: een groot aantal computers spreekt tegelijkertijd een bepaalde server, het doel, aan. Deze server bezwijkt vervolgens onder het hoge aantal bevestigingen. Voor dit soort aanvallen worden vaak *botnets* ingeschakeld, een groep met een virus of met een *trojan horse* geïnfecteerde computers.

2 Voorbeeld aangehaald in het zeer lezenswaardige artikel van W.K. Clark en P.L. Levin, 'Securing the Information Highway. How To Enhance the United States' Electronic Defenses' in: *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 6 (November/December 2009) blz. 2-10.

Er is geen consensus over de definities van cyber space en cyber warfare of cyber defence. Wij gaan hier uit van de volgende omschrijvingen:

- Cyber space: het World Wide Web, maar ook andere vormen van digitale activiteiten in netwerken met anderen. De digitale communicatie van elektronische regel- en meetsystemen van bijvoorbeeld energievoorziening of chemische installaties valt er ook onder, evenals de hardware en software waaruit die systemen bestaan;
- Cyber warfare of cyber defence: conflict-beslechting in cyber space met middelen als hacken en afluisteren van informatiestromen, saboteren van elektronische systemen en uitschakelen van vijandelijke websites, dan wel de bescherming tegen dergelijke aanvallen. Cyber warfare en cyber defence worden hier in de praktijk beide voor gebruikt. We hanteren verder de term cyber defence.

Ook Nederland is kwetsbaar voor cyberaanvallen, gezien onze open economie en hoogwaardige communicatievoorzieningen, zichtbaarheid in de internationale gemeenschap en een hoge afhankelijkheid van ICT voor het reilen en zeilen van de samenleving. Uitval of verstoring van of verlies aan vertrouwen in digitale voorzieningen is desastreus voor onze economie en maatschappij als geheel. De vraag rijst wat de rol van de krijgsmacht is bij het beschermen van Nederland tegen deze dreigingen. Eind 2009 verschenen er daarom berichten in de pers over het ontbreken van een cyberstrategie bij het ministerie van Defensie.³ De teneur was dat Nederland een cyberstrategie en een cyberleger nodig heeft. We lopen anders te veel achter bij landen als de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, China, Frankrijk, Duitsland en Rusland en vermoedelijk ook Iran en Noord-Korea. Deze landen investeren al enige tijd in hun vermogen om langs digitale weg de vitale voorzieningen van andere staten en groeperingen te kunnen treffen.

De uitbreiding van de strategie van Defensie met een cybercomponent is primair een poli-

tiek onderwerp. De politiek bepaalt immers het speelveld van de krijgsmacht. De Tweede Kamer heeft de minister van Defensie verzocht aan te geven wat diens aanpak voor digitale verdediging is.⁴ De minister heeft daarop in maart 2010 bij brief aan de Tweede Kamer aangegeven welke maatregelen hij momenteel heeft genomen.⁵ Deze passeren later in dit artikel de revue. Een (integrale) beleidsvisie is momenteel nog in wording. We bieden hier een *sneak preview* van wat zo'n cyberstrategie zou kunnen inhouden.

FOTO AVDD, A. VERMEULEN



Volgens berichten in de media loopt Nederland zonder een eigen cyberstrategie en cyberleger achter bij andere landen

Cyber wat?

In de praktijk worden veel termen voor kwaadaardig gedrag in cyber space door elkaar heen gebruikt en met wisselende definities: cyber warfare, cyberterrorisme, cyber defence, cyber crime, hacktivisme, et cetera. Achter deze termen gaan verschillende verschijnselen schuil, die met elkaar gemeen hebben dat ze internet

3 Zie bijvoorbeeld een artikel in *De Pers*: (http://depersnew.republisher.modernmedia.nl/238726/De_Pers_dinsdag_10_november_2009.pdf).

4 Motie van het lid Knops c.s., Kamerstuk 2009-2010, 32123 X, nr. 66, Tweede Kamer: '(...) verzoekt de regering in interdepartementaal verband een cyber security strategie te ontwikkelen, actief bij te dragen aan de gedachtevorming over cyberwarfare binnen de NAVO en de Kamer hierover uiterlijk 1 maart 2010 te informeren (...)'

5 Kamerstuk 2009-2010, 26643, nr. 149, Tweede Kamer.

en andere digitale wegen gebruiken om eigen (politieke) belangen te dienen en die van anderen te schaden. Doelwit, actor, motief, organisatiegraad en potentiële schade verschillen echter aanzienlijk, wat cruciaal is voor de wijze van bestrijding en wie daarvoor de eerst aangewezen verantwoordelijke is. In de praktijk is dat een ingewikkeld probleem, aangezien er vaak gebruik wordt gemaakt van dezelfde kwetsbaarheden in hard- en software. De ‘wapens’ zijn ook identiek: virussen, *botnets*, Denial of Service-aanvallen, et cetera. De beschikbare responstijd is in de praktijk echter zeer kort, te kort om de reactie tijdig te routeren naar de juridisch eerst aangewezen instantie. Strategische en operationele samenwerking, inclusief actieve kennisuitwisseling tussen bestrijders, is daarom noodzakelijk. Tabel 1 geeft een overzicht van verschillende

vormen van cyberaanvallen, oplopend in het geweldsspectrum.

Cyber defence, gericht op fysieke en omvangrijke financiële schade, beschouwen we als de zwaarste in het digitale geweldsspectrum. Bij dergelijke cyber attacks gaat het om (militaire) spionage, zoeken naar zwakke plekken, vingeroefeningen voor echte aanvallen, kleinschalige schermutselingen in cyber space of de ondersteuning van daadwerkelijke fysieke conflicten, dan wel de complete substitutie van fysieke operaties door digitale.

Digitale defensie komt internationaal op stoom

Eind jaren negentig zijn militaire grootmachten als de VS begonnen met het beschrijven van het fundament van cyber defence. De VS kwamen in 1998 met hun *Joint Publication 3-13* over

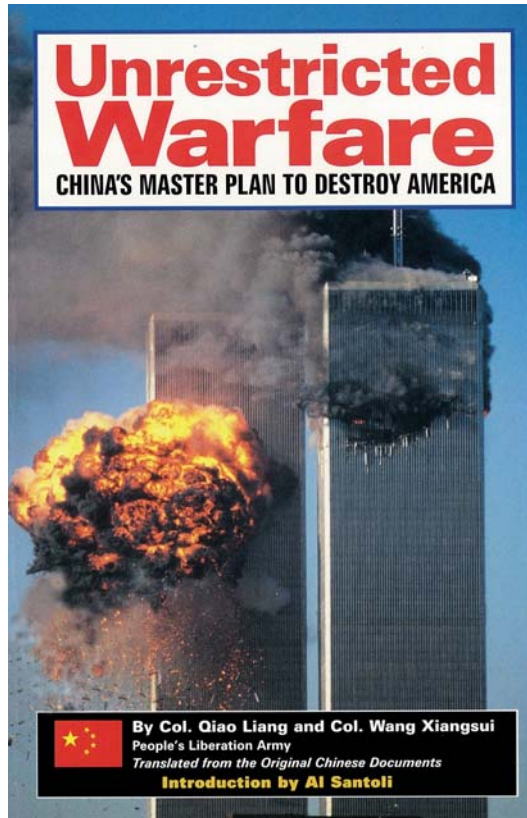
| Soort cyberaanval | Cyber vandalisme | Misdaad via internet | Cyber crime | Cyber terrorisme | Cyber warfare / defence |
|---|--|---|---|---------------------------------------|--|
| Actor | Potentieel iedereen op internet | Criminelen | Criminelen | Politieke / ideologische groeperingen | Nationale staten |
| Doelwit (domein) | Digitaal | Fysiek | Digitaal | Fysiek en digitaal | Fysiek en digitaal |
| Motief | Genot, afreageren | Gewin, genot | Gewin | Ideologisch, politiek | Politiek |
| Schade | Beperkt en gericht | Wisselend, kan aanzienlijk zijn | Wisselend, kan aanzienlijk zijn | Doorgaans gericht | Gericht tot omvangrijk |
| Benodigde kennis en organisatiegraad actors | Laag | Laag-Middel | Laag-Middel | Laag-Middel | Middel-Hoog |
| Voorbeelden | <i>Defacing</i> van websites, beledigende <i>tweets</i> of <i>comments</i> | Kinderporno, stalking, piraterij, racisme | <i>Phishing</i> , DoS, digitale inbraak, industriële spionage | Sabotage vitale voorzieningen | Spionage, sabotage vitale voorzieningen, censuur via DoS |
| Primaire bestrijders | Providers, webmasters | Politie, OM | Politie, OM, eigen bescherming | NCTb, AIVD, MIVD, eigen bescherming | Diplomatie, politiek, Defensie |

Tabel 1 Soorten cyberaanvallen

Information Operations. Deze doctrine zet cyber defence in een breder perspectief van niet-fysieke oorlogvoering. Datzelfde deden Qiao Liang en Wang Xiangsui, beiden kolonel in het Chinese leger, in hun strategie die vertaald is onder de titel *Unrestricted Warfare*.⁶ Hierin beschrijven zij hoe een land als China een technologisch superieur land als de VS met een combinatie van middelen kan verslaan.

Opvallend aan dit document is dat geen enkel domein (economisch, crimineel, informatie, psychologisch en dergelijke) als strijdtoneel wordt uitgesloten. De VS en andere landen ontwikkelen nu hun integrale cyberveiligheidsstrategieën en operationele vaardigheden voor cyber defence. Het Pentagon installeerde in 2009 als voorlopig hoogtepunt een volwaardig *Cyber Command* (USCYBERCOM), te leiden door een viersterren-generaal of een vice-admiraal.⁷ Hetzelfde jaar stelde president Obama ook een *Cyber Security Chief* aan in de persoon van Howard Schmidt, die als opdracht heeft het formuleren en (doen) uitvoeren van een integrale (civiele) cyberstrategie voor de VS. De diverse recente berichten over de aanval op Google en gecompromitteerde USB-sticks voor Britse diplomaten laten zien dat men ook in China zijn cyberoperaties serieus neemt en daadwerkelijk inzet. Ook hier blijft het lastig om er echt de vinger op te leggen: zijn het staatsactiviteiten of zijn het acties van sympathisanten? Niet alleen naties, ook georganiseerde groepen (zogenoemde *non-state actors*) gebruiken namelijk het digitale wapen voor psychologische of fysieke oorlogvoering. Het digitale wapen is immers erg aantrekkelijk: het is goedkoop, snel, anoniem en het gebruik kent lage risico's voor de dader. Schadelijke *scripts* zijn al voor een paar dollar te koop, je moet alleen weten waar. De schade is echter groot en redelijk precies toe te brengen. Soms acteren dergelijke groepen in het verlengde van een landsbelang, soms ook uit eigen ideologische motivatie, aanzien bij de eigen groep of financieel gewin.

De NAVO heeft na de digitale aanval op Estland rond het thema cyber defence drie concrete initiatieven genomen:



In 'Unrestricted Warfare' beschrijven Chinese militairen hoe hun land de technologisch superieure VS met een combinatie van middelen kan verslaan

1. Op operationeel niveau de vorming van een nieuwe *Cyber Defence Management Authority* (CMDA, gevestigd in Brussel) om operationele cyber defence activiteiten van alle lidstaten te bundelen. De CMDA zal naar verwachting uitgroeien tot een *war room* voor de cyber defence van de NAVO, waarbij de daadwerkelijke tactische respons op aanvallen wordt uitgevoerd door lidstaten (in een *coalition of the willing*);
2. Oprichting van het *Cooperative Cyber Defence (CCD) Centre of Excellence (CoE)*, gevestigd in Tallinn, Estland. Dit Centre of Excellence heeft als doel de vorming van doctrine en strategie te bevorderen ten aanzien van cyber

6 <http://www.c4i.org/unrestricted.pdf>. Zie ook: <http://defensetech.org/2009/03/03/confronting-unrestricted-warfare/>.

7 <http://online.wsj.com/public/resources/documents/OSD05914.pdf>.

defence. Nederland is hier op dit moment nog geen actief sponsorland van;

3. Versneld versterken van de beveiliging van de eigen netwerken.

Zowel operationeel als intellectueel neemt de NAVO dus de handschoen op het digitale slagveld op.

De Europese Unie heeft inmiddels ook beleid en regelgeving ontwikkeld, ingegeven door het belang van de informatie-infrastructuur voor Europa en het grensoverschrijdend karakter van cyberaanvallen. Reeds in 2005 werd ENISA operationeel, het *European Network and Information Security Agency*.⁸ Het doel van ENISA is een hoge en effectieve beveiliging van netwerken en informatie in de EU. ENISA heeft taken op het gebied van bewustwording, opleiding,

tussen lidstaten. ENISA ondersteunt bij deze acties;

2. Detectie en respons op aanvallen door een Europees Informatiedelings- en alarmeringssysteem (EISAS);
3. Mitigatie en herstel via nationale en pan-Europese digitale rampenoefeningen en een verhoogde samenwerking tussen nationale CERT's;
4. Internationale samenwerking leidend tot Europese prioriteiten voor veerkracht en stabiliteit, beginselen en richtsnoeren voor lidstaten voor veerkracht en stabiliteit van het internet. Tevens streeft de EU naar mondiale oefeningen voor herstel en mitigatie bij grootschalige internetincidenten;
5. Vaststellen criteria voor de Europese kritieke informatie-infrastructuur (specifiek de ICT-sector).

Niet militair deelnemen aan *cyber space* is in deze tijd geen optie meer

bijstand en advies voor lidstaten. De communautaire digitale defensie kreeg in april 2009 een nieuwe duw in de rug door de EU-top in Tallinn. Daar werd een cyber-actieplan van de Europese Commissie overgenomen.⁹ Kortweg volgt dit actieplan vijf lijnen:

1. Paraatheid en preventie, via nationale *Computer Emergency Response Teams* (CERT), inrichting van een Europees publiek-privaat partnership voor meer veerkracht en een Europees Forum voor informatiedeling

De meeste actielijnen moeten eind 2010 hun eerste vruchten af gaan werpen. Daarbij rijst wel de vraag of meer coördinatie door de EU tot een intrinsiek betere verdediging leidt. De EU richt zich vooral op het smeden van samenwerkingsverbanden en het door (laten) geven van kennis en informatie. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van cyber defence blijft bij de nationale instanties liggen. De EU levert dus een paraplu, die deels die van de NAVO overlapt.

Nederland: achterstand inhalen

De digitale defensie is niet los te zien van het bredere vraagstuk van de digitale veiligheid van Nederland. Vanuit de Nationale Veiligheidsstrategie zijn belangrijke publieke en publiek-private initiatieven tot stand gebracht ter bescherming van de vitale infrastructuur. Daarbij valt te denken aan GOVCERT¹⁰ en het publiek-private Nationale Infrastructuur Cyber Crime (NICC).¹¹ Vitale bedrijven zoals energie-maatschappijen en nucleaire instituten zijn er zelf verantwoordelijk voor om hun informatie-beveiliging op een hoger plan te brengen. Het NICC faciliteert wel actief kennisuitwisseling via sectorale informatieknooppunten. De Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen en Veiligheids-

8 Ingesteld bij Verordening (EG)460/2004. Het mandaat van ENISA is in 2008 verlengd tot 2012 (Verordening (EG) 1007/2008).

9 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende de bescherming van kritieke informatie-infrastructuur: 'Europa beschermen tegen grootschalige cyberaanvallen en verstoringen: verbeteren van de paraatheid, beveiliging en veerkracht', Brussel, 30 maart 2009 COM(2009) blz. 149.

10 GOVCERT.NL is het Computer Emergency Response Team van de Nederlandse overheid. GOVCERT verricht activiteiten op het gebied van preventie, signalering, kennisdeling, monitoring en begeleiding bij incidenten. Veel overheden zijn deelnemer van GOVCERT. Zie verder: www.govcert.nl.

11 Het doel van het programma NICC is één publiekprivate, geïntegreerde aanpak van veilig digitaal werken, ofwel één sluitende Nationale Infrastructuur ter bestrijding van Cyber crime. Zie: www.samentegencybercrime.nl.



Strategische documenten van Defensie richtten zich tot voor kort alleen maar op het fysieke domein

dienst (MIVD) waarschuwen ons ten slotte voor digitale spionage.¹²

Het ministerie van Defensie zit ook niet stil. Het neemt deel aan GOVCERT en heeft DEFCERT (Defensiebreed Computer Emergency Response Team) opgericht. DEFCERT richt zich op adviesverstrekking over beveiliging van IT-systemen van Defensie en neemt maatregelen bij incidenten. Ook wordt er een hoogwaardig *Intrusion Detection System* ontwikkeld. Het Defensienetwerk gold al als één van de best beveiligde in Nederland. Verder heeft het Hoofd van de Dienst Informatie en Organisatie van Defensie in de Interdepartementale Commissie van *Chief Information Officers* het onderwerp security in portefeuille.

Het accent ligt op de bescherming van de (ICT) infrastructuur van Defensie, opdat cyberaanvallen de operatie zo min mogelijk hinderen. Een verbreding van de defensieve rol van het militaire apparaat naar andere vitale sectoren ligt niet voor de hand. Zowel in Nederland als in de ons omringende landen is de heersende

opvatting dat bescherming van de vitale infrastructuur primair een eigen verantwoordelijkheid is van de bedrijven zelf. Het antwoord van bijvoorbeeld het Nederlandse XS4ALL op de vraag van het Britse *House of Lords*, 'Should the military be more involved in protecting the Internet?' is duidelijk in zijn afgemetenheid: 'Absolutely not'.¹³ De private sector wil het zelf oplossen. Het is ook moeilijk voor te stellen dat militaire operators bij bedreigingen een commerciële *internet service provider* overnemen. Lichtere vormen van samenwerking, zoals uitwisseling van informatie, is voor zowel publieke als private partijen wel een aanvaardbare stap.

Verkenningen

Het blijft wel een dilemma of de bescherming van voorzieningen die voor de samenleving van

¹² Zie: <https://www.avdd.nl/@125345/drie-publicaties#616871>.

¹³ *Memorandum by XS4ALL Internet*, bijlage bij House of Lords European Union Committee, Protecting Europe against large-scale cyber-attacks, 5th Report of Session 2009-10, maart 2010.

zo'n vitaal belang zijn, geheel aan private partijen moet worden gelaten. Continuïteit van de betreffende voorziening staat ongetwijfeld zeer hoog op de agenda van de leverancier, maar moet wedijveren met andere bedrijfsdoelen. De volgende stap voor Defensie is verbreding naar cyberactiviteiten die ook externe effecten hebben, zowel defensief als offensief. Immers, aanval is soms de beste verdediging. Zelf offensieve vaardigheden ontplooiën stelt de krijgsmacht ook in staat de ontwikkelingen in de technieken voor *cyber attack* beter te doorgronden voor een betere verdediging van de nationale belangen van Nederland. We moeten echter beginnen bij het fundament. Tot de meest recente Defensie Verkenningen van 2010¹⁴ richtten strategische documenten als de Defensie Doctrine zich louter op het fysieke domein. Alleen met een zeer ruime interpreta-

als punt van intensivering. Defensie komt dus uit de startblokken en moet nu overgaan tot concrete uitwerking, te beginnen met een cyberstrategie of inhoudelijke beleidsvisie.

Beginnen met een integrale cyberstrategie

De militaire cyberstrategie van Nederland geeft aan wat Defensie moet doen om cyberaanvallen succesvol af te weren en tegenstanders in cyber space te verslaan. De strategie moet aansluiten bij de drie hoofdtaken van Defensie, gericht op het hogere segment van het (digitale) geweldspectrum. De taak van Defensie op het gebied van cyber defence zou net als de 'fysieke' taakstelling drieledig moeten zijn:

1. Het beveiligen en beschermen van het nationaal relevante deel van cyber space door continue surveillance en de inzet van cybermiddelen, een taak analoog aan de luchtverdedigingstaak van de Luchtmacht;¹⁶
2. Het militair optreden in cyber space ter verdediging/bescherming van nationale en internationale belangen onder de vlag van NAVO, EU en/of VN. Het optreden als *cyber peacekeeper* zou dus – in elk geval theoretisch – tot de mogelijkheden kunnen behoren;
3. Het ondersteunen en bijstaan van civiele instanties bij cyberaanvallen en -verdediging, onder meer met kennisdeling en bijdragen in mensen en middelen.

Cyber Power is core business

Cyber defence moet gezien de eerder geschetste ontwikkelingen in cyber space en de bedreigingen die daaruit voortvloeien voor de Nederlandse samenleving tot de kerncompetenties van onze krijgsmacht gaan behoren. Cyber defence is niet exclusief het domein van ICT. De doctrinaire aanpassing, de ontwikkeling en implementatie van een *cyber Concept of Operations* en het ontwerpen en toepassen van processen, procedures, menskracht en technologie vormen de opmaat voor *Cyber Power*. Deze beschouwen we als kerncompetentie, op gelijke voet met *Air*, *Land* en *Sea Power*. Cyber Power kent een werkelijk *joint* en *combined* karakter.

Cyber defence moet tot de kerncompetenties van onze krijgsmacht gaan behoren

tie waren de strategische overwegingen toe te passen op cyber defence. In de Verkenningen komen de ruimte als vierde¹⁵ én cyber space als vijfde domein er voor de krijgsmacht bij, een noodzakelijke opfrisser in het denken over moderne oorlogvoering en bescherming van de nationale belangen. De Verkenningen schenken veel aandacht aan context, belang en oplossingsrichtingen voor cyber defence. Opvallend is dat cyber defence in alle vier de beleids-opties voor de toekomstige krijgsmacht tot de prioriteiten behoort. Ook in zogenoemde min-varianten, die van een lagere defensiebegroting uitgaan, blijft cyber defence staan

14 *Eindrapport Verkenningen. Houvast voor de krijgsmacht van de toekomst* (Den Haag, ministerie van Defensie, maart 2010). Het twintigste rapport van de Brede Heroverweging is (mede) op deze Verkenningen gebaseerd. Overigens is het bevreemdend dat noch in de samenvatting van de Verkenningen, noch in de Brede Heroverweging cyber defence wordt genoemd.

15 Zie ook de toekomstvisie van de Koninklijke Luchtmacht, *Het Commando Luchtstrijdkrachten in 2020-2030: moderne militaire slagkracht in de 3^e dimensie*, september 2009.

16 De luchtmacht observeert in NAVO-verband 24 uur per dag, zeven dagen per week het Nederlandse luchtruim met radars. Op deze wijze komt het *Recognized Air Picture* tot stand, een herkend luchtbeeld dat als basis dient voor verdere tactische beslissingen zoals de inzet van F-16's voor de onderschepping van een verdacht vliegtuig.

Wat zou een militaire cyberstrategie moeten bevatten?

- De nationale doelstelling ten aanzien van het gebruik en veiligheid van cyber space. De doelstelling zou in elk geval moeten onderstrepen dat de digitale infrastructuur een essentieel onderdeel is van de Nederlandse vitale infrastructuur. Nederland verklaart zich bereid om die infrastructuur met defensieve en offensieve middelen te verdedigen uit landsbelang;
- De rol die Nederland voor zichzelf ziet in cyberconflicten en de wijze van optreden, aansluitend op het geschetste ambitieniveau. Welk soort middelen zetten we in en waar in het geweldsspectrum? Die middelen zouden niet beperkt moeten blijven tot het beschermende ‘harnas’, maar voor een proactieve verdediging ook het ‘zwaard’ moeten omvatten;
- De wijze waarop onze militaire cybercapaciteiten georganiseerd zijn en hoe dit moet worden gerealiseerd met mensen, middelen en financiën;
- De zienswijze op de nationale en internationale samenwerking, zowel publiek als privaot: bijvoorbeeld NICC, de CMDA van de NAVO voor de operatie en de CCD CoE voor strategie en juridica. Intensieve samenwerking en wederzijdse ondersteuning met de andere *cyber warriors* in het publiek-private speelveld zijn onmisbaar, al is het maar voor de kennisuitwisseling en het verkrijgen van een digitale *Situational Awareness*;
- De definiëring en uitwerking van het juridisch kader. Belangrijke vragen die hier spelen zijn bijvoorbeeld de afbakening van het digitale gebied waarop Nederland mag opereren (stel bijvoorbeeld dat programmatuur van een Nederlandse organisatie draait op een server in India). Wanneer is een cyber attack een *casus belli*, zoals bedoeld in artikel 5 van het NAVO-verdrag en artikel 51 van het VN-Handvest?¹⁷ En hoe moeten we omgaan met *collateral damage* (schade aan omliggende civiele infrastructuur bij een digitale aanval)? Dit zijn onderwerpen die in een internationale context beantwoord moeten worden, bijvoorbeeld met het CCD CoE van de NAVO en in EU-verband. Uiteindelijk zijn deze antwoorden nodig voor de *Rules of Engagement* voor ‘onze jongens achter het beeldscherm’;
- Normatief kader voor de robuustheid van de eigen informatievoorziening. Hier komen onderwerpen aan de orde als informatiebeveiliging, risicomanagement en gewenste diversiteit van het IT-landschap (hoe diverser, des te inefficiënter, maar met meer kans op overleven);
- Een *Road Map* voor de implementatie en evaluatie van deze strategie.

Er zullen nieuwe militaire en politieke strategieën en tactieken nodig zijn. In hoeverre zijn concepten als *deterrence* en *flexible response*¹⁸ toepasbaar? Komen we in een nieuwe wapenwedloop terecht, waarbij sprake kan zijn van *MAD 2.0*?¹⁹ Maar ook praktische vragen zullen moeten worden ingevuld, zoals: hoe train je voor cyber defence? Bestaat er zoiets als een digitaal oefenterrein met dezelfde uitgestrektheid en complexiteit als het World Wide Web?²⁰ Het adagium *Train as you fight, fight as you train* kan dus nog een uitdaging worden. Zijn de lessen en voorbeelden uit het verleden van Von Clausewitz, Billy Mitchell en de Koude Oorlog toepasbaar? Voor de operaties van de krijgsmacht in cyber space is ten slotte meer dan elders *real time* inzicht nodig, oftewel: cyber space en de activiteiten die daar plaatsvinden zullen onderdeel moeten uitmaken

van het *Common Operational Picture* en de *Situational Awareness* van de krijgsmacht. Hier ligt een geweldige technologische en cognitieve uitdaging. Hoe verkrijg je actueel inzicht in eventuele bedreigingen met vele miljoenen computersystemen en netwerken en potentieel miljarden gebruikers? Dreigingsanalyses en *intelligence* zijn essentieel. Cyber space voegt

17 De *NATO Policy on Cyber-Defence* gaat er vanuit dat dit niet het geval is. Het beleid staat geen *preemptive strikes* toe, maar wel een uitgebreide bescherming in geval van een digitale aanval, gecoördineerd door de CDMA.

18 *Flexible Response* is een concept binnen de NAVO, waarbij op proportionele wijze op een aanval wordt gereageerd, gebruikmakend van alle middelen in het geweldsspectrum. De tegenhanger hiervan was jarenlang de doctrine van *Massive Retaliation*.

19 *Mutually Assured Destruction* (MAD), een doctrine gebaseerd op het principe van afschrikking (*deterrence*), waarbij een aanval op de tegenstander resulteert in zelfvernietiging.

20 Het antwoord is vermoedelijk ja. De Verenigde Staten hebben in Maryland een militair cyber-oefencentrum ingericht.

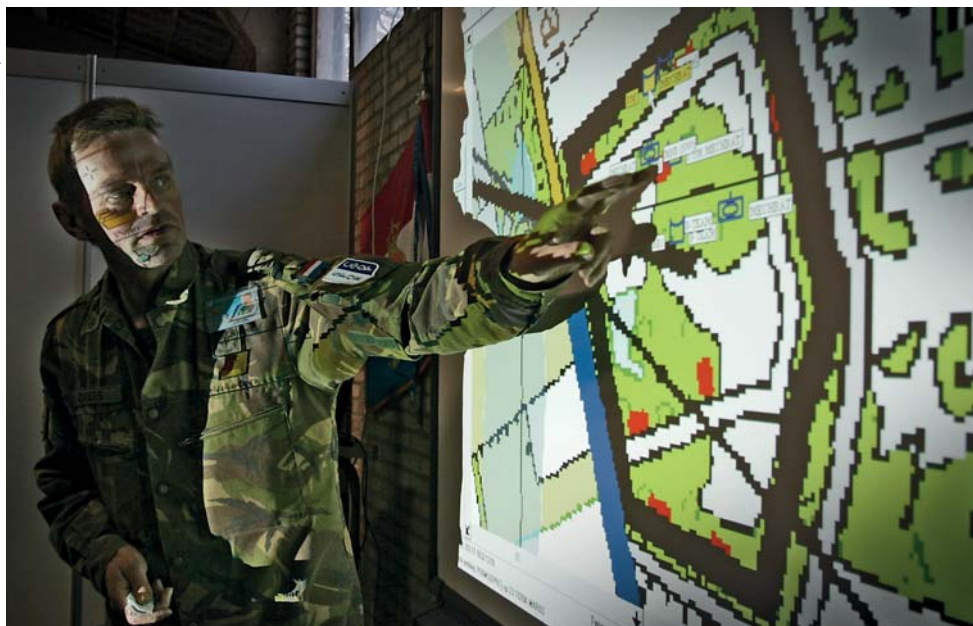
al met al een geheel nieuwe dynamiek en complexiteit toe aan de krijgsmacht en vraagt om nieuwe ideeën over deze wijze van conflictvoering.

Gezocht: Cyber Warriors (m/v)

Door het multidisciplinaire karakter is het opstellen en operationaliseren van een cyberstrategie een complexe aangelegenheid. Politiek-bestuurlijke, juridische, militaire, organisatorische, psychologische en – *last but not*

aangewezen om organisatorische, bestuurlijke en fysieke maatregelen te treffen. Primair moet de aandacht van Defensie uitgaan naar het op orde brengen van de beveiliging van ‘het eigen huis’ van de overheid en andere nationale belangen, in samenwerking met andere departementen met een veiligheidstaak (Justitie, Binnenlandse Zaken). Ook offensieve capaciteiten horen er echter bij: ter lering, als afschrikking of vergelding en ter bescherming van de eigen fysieke operaties in binnen- en buitenland.

FOTO: AVDD, H. KEERIS



Het adagium 'Train as you fight, fight as you train' kan op het digitale oefenterrein nog een uitdaging worden

least – technologische factoren spelen een rol. Technologie is voor de meeste politieke en militaire leiders echter geen gemeengoed. Dit is waarschijnlijk de belangrijkste oorzaak waarom cyber defence tot dusverre slechts beperkt van de grond is gekomen. Het vergt ook schuiven met toch al schaarse middelen vanuit een duidelijke visie. Tastbaar, zichtbaar materieel zal het in de *mindset* van de gemiddelde (militaire) beslisser al snel winnen van de software van cyber warfare. Niet militair deelnemen aan cyber space is in deze tijd echter geen optie meer, gegeven de bedreigingen en de stappen die landen, verdragsorganisaties en groeperingen om ons heen nemen. In de internationale context is de nationale staat de eerst

Cyber defence doet een beroep op relatief schaarse kennis, binnen en buiten de krijgsmacht. De diverse initiatieven voor kennisdeling op nationaal en internationaal niveau (EU, NAVO) zijn daarom ook belangrijker dan ze in eerste instantie misschien lijken. Ook samenwerking met private organisaties en de onderzoekswereld is nuttig bij het opzetten van cyberactiviteiten. Daar ligt immers veel kennis over netwerk- en informatiebeveiliging, hacking, et cetera. De recente Defensie Verkenningen hebben inmiddels de basis voor een cyberstrategie gelegd. Hier ligt een kans voor het uitwerken van een strategie van waaruit de krijgsmacht dit vijfde domein kan gaan bestrijken. Wie neemt de muis op? ■

Diplomaten in uniform

De Nederlandse Militaire Missie in Duitsland 1945-1949

In 1945 werd de Nederlandse Militaire Missie geaccrediteerd bij de geallieerde bezettingsautoriteiten in Duitsland. Deze militaire missie had een diplomatieke taak en vormde de oren, de ogen en de mond van de Nederlandse overheid. Daarnaast speelde de missie een sleutelrol bij de afwikkeling van naoorlogse kwesties. De auteur behandelt de vraag in hoeverre de NMM in de jaren 1945-1949 de Nederlandse belangen heeft kunnen behartigen. Daarbij constateert hij tevens dat een dergelijke bestuursconstructie mogelijk kan worden overwogen in toekomstige conflictsituaties.

*Drs. D. Boissevain – kapitein van de Koninklijke Luchtmacht**

Op 7 en 8 mei 1945 tekenden de Duitse militaire leiders ten overstaan van de geallieerden de onvoorwaardelijke overgave van de Duitse troepen in Europa. Met deze ondertekening kwam er in dit deel van de wereld een einde aan de Tweede Wereldoorlog, die gedurende bijna zes jaar alle grote naties in zijn greep had gehouden.

Een nieuwe wereldorde

Hoewel direct na de oorlog nog lang niet alle gevolgen ervan zichtbaar waren, bleek al snel dat er zich fundamentele veranderingen op het wereldtoneel voltrokken. Het jaar 1945 betekende niet alleen de teloorgang van nazi-Duitsland, ook hadden de jaren eraan voorafgaand het failliet van het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk als (koloniale) grootmachten ingeluid, waarmee tevens een einde kwam aan de eurocentrische wereldorde.

De bemoeienis van de Verenigde Staten met de oorlog in Europa maakte definitief een einde aan de isolationistische politiek van het land en de Verenigde Staten zouden de decennia die volgden een bepalende invloed hebben op de

buitenlandse politiek van het merendeel van de West-Europese staten.

De Tweede Wereldoorlog leidde eveneens tot de opkomst van een tweede wereldmacht; de Sovjet-Unie bezat in 1945 een militair potentieel en een politieke machtspositie die zich konden meten met die van de VS en zijn bondgenoten. De tegenstellingen tussen beide machtsblokken en hun invloedssferen zouden ruim veertig jaar lang de wereld in oost en west verdelen. Een belangrijke plaats in dit spanningsveld nam de kwestie Duitsland in. De overwinnaars van de oorlog – de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en de Sovjet-Unie (de ‘Grote Vier’) – hadden de zorg voor het in vier zones verdeelde Duitsland op zich genomen. Gezamenlijk zouden ze de toekomst van het land in handen hebben.

Dit alles speelde zich af tegen de achtergrond van grote veranderingen in de internationale situatie, die hun weerslag hadden op de genoemde overwinnaars.

Nederlands belang

Tegen de achtergrond van ingrijpende veranderingen als het einde van de neutraliteitsproble-

* De auteur is werkzaam bij de Bestuursstaf van het ministerie van Defensie.

matiek en het verlies van Nederlands-Indië, speelde de kwestie Duitsland voor het Nederland van na de Tweede Wereldoorlog een grote rol.¹ De Nederlandse regering sloot zich na de oorlog aan bij de doelen die de vier overwinnaars met de bezetting van Duitsland voor ogen hadden:

- de tenuitvoerlegging van een programma voor herstelbetaling en restitutie;
- het treffen van maatregelen ter voorkoming van een herhaling van Duitse bedreiging van de vrede;
- het treffen van maatregelen die een herstel van staatkundig leven op democratische grondslag, vreedzame internationale samenwerking en de economie van het land zouden bewerkstelligen.²

Daarnaast waren er voor Nederland veel zaken die direct aandacht behoefden. Te denken valt aan de zorg voor de terugkeer van duizenden ontheemde Nederlanders uit Duitse arbeids-, krijgsgevangen- en concentratiekampen en de terugkeer van voor de geallieerden gevluchte Nederlandse NSB'ers, SS'ers, WA'ers en andere personen van wie de politieke betrouwbaarheid moest worden vastgesteld.

Maar ook de belangenbehartiging van duizenden in Duitsland wonende Nederlanders, de erkenning van kapitaalbelangen van Nederlandse bedrijven en schadeclaims tegen de Duitse autoriteiten hebben in de jaren na de oorlog een belangrijke plaats ingenomen in de contacten tussen Nederland, Duitsland en de geallieerde bezettingsmogendheden.

De Nederlandse Militaire Missie

Een prominente rol hierin was weggelegd voor de Nederlandse Militaire Missie (NMM), die bij

de Geallieerde Bestuursraad geaccrediteerd was.³ Dit laatste orgaan bestond uit vertegenwoordigers van de Grote Vier en was belast met de uitvoering van het dagelijks bestuur over Duitsland. Nederland was met andere geallieerde landen uitgenodigd om een op militaire leest geschoeide missie met een diplomatiek karakter naar Duitsland af te vaardigen, om daar het nationale en het internationale belang te dienen.

De missie vormde de oren, ogen en mond van de Nederlandse overheid bij de Geallieerde Bestuursraad. Ze was hét orgaan om de Nederlandse opvattingen aangaande de Duitse kwestie kenbaar te maken. De tweeledige rol van de NMM in relatie tot Duitsland, die van diplomatiek instrument enerzijds en die van sleutelorgaan bij de afwikkeling van de gevolgen van de oorlog anderzijds, maakt het waard te worden onderzocht.

Opzet artikel

Dit artikel beschrijft de missie in de periode vanaf het einde van de oorlog in 1945 tot de formele tweedeling van Duitsland in 1949. Na de deling richtte Nederland een ambassade in Bonn in en bleef in Berlijn slechts de consulaire afdeling in naam als NMM voortbestaan. Nederland erkende de Duitse Democratische Republiek officieel niet en door voort te borduren op het concept van de militaire missie was het mogelijk in Oost-Duitsland 'diplomatiek' vertegenwoordigd te blijven voor consulaire en handelszaken.

Aan de hand van het bovenstaande dient zich de vraag aan hoe de NMM de Nederlandse belangen in het naoorlogse Duitsland heeft kunnen behartigen. Bij de beantwoording komen verschillende onderwerpen aan de orde: de speelruimte van de NMM ten opzichte van de Grote Vier, het vermogen van de missie om autonoom op te treden, de mate van invloed op de Geallieerde Bestuursraad en de effectiviteit van de afwikkeling van naoorlogse kwesties. Bovendien wil dit artikel een beeld schetsen van de NMM; de missie is zelf namelijk nog niet eerder onderwerp van gepubliceerd onderzoek geweest.

1 D. Hellema, *Neutraliteit & vrijhandel. De geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen* (Utrecht 2001) 115.

2 Duitsland West, Nederlandse verlangens inzake geallieerde politiek in Duitsland; nota Hirschfeld, deel I en II, 1949, Departementsarchief ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) Den Haag, Geheime stukken (GS)/1945-1954, inv. nr. 912.230 (map 563 en 564) 12.

3 De oorspronkelijke naam van de Geallieerde Bestuursraad was *Allied Control Council*. In Nederlandstalig bronnenmateriaal komt naast Geallieerde Bestuursraad ook Geallieerde Controleraad als vertaling voor; zie onder meer F. Wielenga, *Van vijand tot bondgenoot. Nederland en Duitsland na 1945* (Amsterdam 1999) 23 en J. Pekelder, *Nederland en de DDR* (Utrecht 1998) 62. In dit artikel is de eerste term aangehouden.

Het bijzondere karakter van de missie – een militaire missie met een diplomatieke taak – en de vestigingsplaats ervan, een land dat niet meer als zodanig bestaat, maakt haar tot een interessant onderzoeksobject. Wellicht is dit betoog daarnaast relevant voor de toekomst; in de nasleep van conflictsituaties zou een dergelijke bestuursconstructie als mogelijkheid kunnen worden overwogen.

De NMM in perspectief

Grondslag

In de besprekingen tussen de Grote Vier tijdens de oorlog was het toelaten van militaire missies in Duitsland al aan de orde gekomen:

*The necessary liaison with the Governments of other United Nations chiefly interested will be ensured by the appointment of such Governments of military missions (...) to the Control Council, having access, through the appropriate channels, to the organs of control.*⁴



Met 'chiefly interested' werden landen bedoeld die hadden bijgedragen aan de overwinning op Duitsland. Het merendeel van de missies zou in januari 1946 operationeel zijn. Vijftien landen waren door een dergelijke missie vertegenwoordigd. In de Britse sector van Berlijn waren negen missies gevestigd: Australië, Canada, Griekenland, India, Nederland, Noorwegen, Polen, Zuid-Afrika en Zuidslavië (Joegoslavië). In de Amerikaanse sector bevonden zich vier missies, te weten die van Brazilië, China, Denemarken en Tsjecho-Slowakije. De Belgische en Luxemburgse missies lagen in de Franse sector.⁵

Oprichting

Op 21 augustus 1945 ging Nederland over tot oprichting van de Nederlandse Militaire Missie bij de Geallieerde Bestuursraad en begon men met de voorbereidingen voor het vertrek naar Duitsland.⁶ Als hoofd van de NMM werd de beroepsofficier vice-admiraal L.A.C.M. Doorman aangesteld; de tot generaal-majoor gemilitariseerde ambtenaar van de Buitenlandse Dienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken F.W. Craandijk werd zijn politiek adviseur. De missie viel onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het zou tot januari 1946 duren voordat de missie vanuit Berlijn met haar activiteiten begon.

Vóór die tijd bevonden zich overigens al wel Nederlandse liaisonofficieren in de eenheden van zowel Britse als Amerikaanse strijdkrachten. Deze verbindingsofficieren kregen vanuit Nederland de taak om zorg te dragen voor de belangenbehartiging van Nederland(ers) totdat de NMM met haar werkzaamheden kon starten. In de praktijk betekende dit voor de liaisonofficieren vooral dat ze zich bezig dienden te houden met de zorg voor de ontheemde Neder-

4 D. Mußgnug, *Alliierte Militärmissionen in Deutschland 1946-1990* (Berlijn 2001) 30.

5 Buitenlandse betrekkingen (bilateraal)/Duitsland West (BRD)/bezetting/missies geaccrediteerd bij de Allied Control Council (ACC), 1945-1948, BuZa, Staatskunde, landsverdediging en internationale organisaties (Code 9)/1945-1954, inv. nr. 912.231 (map 03079).

6 Inhoudsopgave van stukken en dossiers van het archief van de Nederlandse Militaire Missie bij de Geallieerde Bestuursraad in Duitsland en het consulaat-generaal te Berlijn, 1945-1954, (NA), Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954/Nederlandse Militaire Missie bij de Geallieerde Bestuursraad Berlijn (1945-1954), inv. nr. 788.



FOTO NIMH

Vice-admiraal L.A.C.M. Doorman

landers die naar hun vaderland terug moesten of wilden keren.

Status, taken en doelen

Op geen enkel moment is duidelijk geworden wat de precieze status, doelen en taken van de missies zijn geweest, aangezien deze nooit formeel door de Geallieerde Bestuursraad zijn vastgesteld. In juni 1945 was bepaald dat de missies contact zouden houden tussen de geallieerden en de betrokken regeringen. In eerste instantie was dit voor Nederland de reden geweest om een missie af te vaardigen. Pas toen de missies in Duitsland waren gevestigd, bleek dat er in praktijk meer moest worden gedaan dan alleen het contact onderhouden met de Bestuursraad.

Het bepalen van de taken van de NMM werd vooral verkregen door voortschrijdend inzicht.

Deze taken bestonden uit het behartigen van het Nederlands nationaal belang bij de Geallieerde Bestuursraad, de afwikkeling van de oorlogsgevolgen en consulaire bijstand van de Nederlanders in Duitsland. Ondanks het diplomatieke karakter van de missie was de status van de NMM – in eerste instantie een liaisonmissie – niet gelijk aan die van een ambassade; het ontbrak de missieleden onder meer aan immuniteit.⁷

Vertegenwoordigingen

De vestiging in Berlijn stuurde de uitvoering van de hoofdtaken van de NMM aan. Daarnaast onderhield de hoofdvestiging contact met het ministerie van Buitenlandse Zaken en stuurde ze de vertegenwoordigingen van de missie in de bezettingszones van de westerse geallieerden aan. De NMM in Berlijn fungeerde ook als vertegenwoordiging voor de Sovjetzone, aangezien het de missie niet was toegestaan om posten te vestigen in die zone.

Veel van de vestigingen in de overige bezettingszones waren consulaten, die consulaire belangenbehartiging en bevordering van handelsbetrekkingen tot taak hadden.⁸ Het deel van de NMM dat niet in Duitsland maar in Nederland was gevestigd, bestond uit het zogeheten 'Haagse bureau'. Dit bureau was belast met ondersteunende zaken, zoals de zorg voor de boekhouding, personeelszaken, bevoorrading, het beheer van het omvangrijke wagenpark en de administratie.⁹

Hoofdrol voor consulaire zaken: 'Sectie VI'

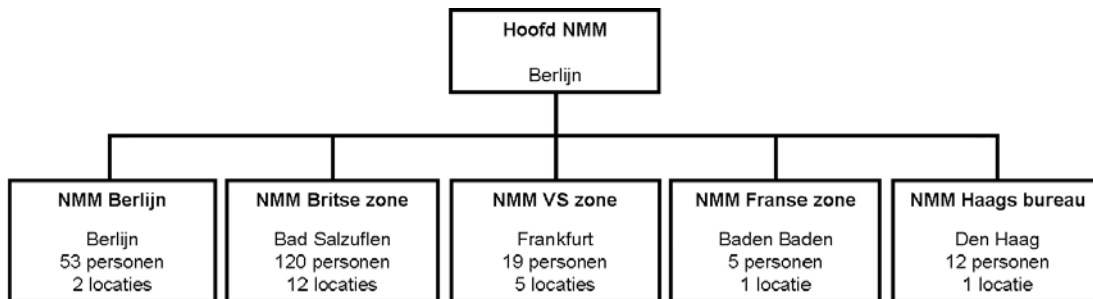
Waar de vertegenwoordigingen van de NMM buiten Berlijn zich beperkten tot consulaire werkzaamheden, had de hoofdvestiging van de missie de beschikking over verschillende secties. De secties voor politieke (Sectie I), economische (Sectie II) en financiële zaken (Sectie III) hielden zich vooral bezig met rapportages aan Nederland. De secties voor restitutie en beheer (Sectie IV) en repatriëring (Sectie V) richtten zich op de afwikkeling van de directe naoorlogse gevolgen.

Met zestien medewerkers was de afdeling voor consulaire zaken (Sectie VI) veruit de grootste.

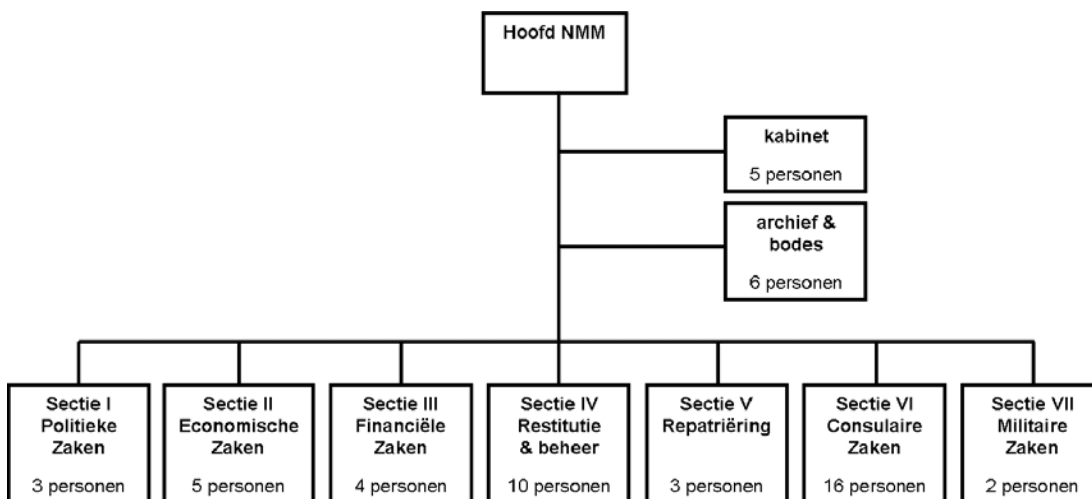
⁷ BuZa, Code 9/1945-1954, inv. nr. 912.231 (map 03079).

⁸ De personen die op de consulaten werkten hadden de status van personeel van de NMM. De consulaten functioneerden op eenzelfde manier als reguliere consulaten die onder een ambassade vielen. Zo waren zij ook gerechtigd tot het uitgeven van paspoorten en het aanknopen van handelsbetrekkingen.

⁹ Onderzoek NMM Berlijn, Rapport Van Vredenburg – Hirschfeld, 1947, BuZa, GS/1945-1954, inv. nr. 132.5 (map 489).



Organogram van de NMM met de globale personeelsaantallen zoals bekend in oktober 1946. Het precieze aantal locaties in de Britse zone is onbekend (tenminste twaalf en vanaf 1949 tenminste zeventien locaties)



Organogram van de vertegenwoordiging van de NMM in Berlijn, met de globale personeelsbezetting van oktober 1946. Het hoofdgebouw van de NMM bevond zich aan de Uhlandstrasse 7/8, in Berlijn-Charlottenburg. Sectie VI was ondergebracht in Berlijn-Grünewald, aan de Hohenzollerndamm 46/47

Dit is niet verwonderlijk; naast de op zichzelf staande consulaire gevallen was Sectie VI betrokken bij de werkzaamheden van vrijwel alle overige secties. Consulaire vraagstukken speelden namelijk bijna altijd een rol bij de vrijgave van Nederlandse goederen of de repatriëring van Nederlanders. Bovendien stond Sectie VI van alle afdelingen het meest in contact met haar ondergeschikten in de zones.¹⁰ Daarnaast coördineerde Sectie VI de activiteiten van de Nederlandse 'zuiveringsraden'. Deze raden waren in Duitsland aanwezig en deden onderzoek naar Nederlanders die mogelijk politiek onbetrouwbaar waren.

Hoofden van de NMM

Het eerste hoofd van de missie was beroeps-officier vice-admiraal Doorman. Hij werd bijgestaan door generaal-majoor Craandijk, zijn politiek adviseur. Na het vertrek van Doorman in mei 1946 zouden er geen beroeps-officieren meer de leiding hebben, omdat men onderkende dat de missie hoofdzakelijk een politiek karakter droeg. Craandijk, die tot augustus 1946 de leiding waarnam, was zelf een ambtenaar van de Buitenlandse Dienst.

10 Vergaderstukken van consulvergaderingen die werden bijgewoond door leden van de Nederlandse Militaire Missie bij de Geallieerde Bestuursraad in Duitsland, 1947-1950, NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, inv. nr. 808.

Kolonel Millenaar: spin in het web

Aan het hoofd van Sectie VI stond kolonel A. Millenaar, die al voor de oorlog op de Nederlandse ambassade werkzaam was geweest en in de twee decennia erna zou uitgroeien tot hét Nederlandse gezicht in Berlijn. Millenaar was aanvankelijk assistent-landbouwattaché en had tijdens de oorlog vanuit het Zweedse gezantschap de belangen van Nederlanders in Duitsland met grote toewijding behartigd.

Na de oorlog kwam Millenaar terecht bij de NMM als hoofd van de Sectie VI. Toen deze in januari 1947 de status van consulaat-generaal verwierf, werd Millenaar benoemd tot consul-generaal voor geheel Duitsland.^I Hij vervulde deze functie tot aan zijn pensionering in 1964.

Een voorbeeld van de betrokkenheid van Millenaar was zijn bemoeienis met de herbegravenis van de leden van de Nederlandse verzetsgroep van Han Stijkel. Eén van de vaders van de 43 in Berlijn gefusilleerde verzetsstrijders ijverde voor de overbrenging van de stoffelijke overschotten naar Nederland en werd daarbij nauw terzijde gestaan door kolonel Millenaar. Mede door diens inspanningen konden de lichamen in de zomer van 1947 naar Nederland worden teruggebracht. De herbegravenis en de herdenkingsdienst werden door Millenaar bijgewoond. Zoals blijkt uit de vele dankbetuigingen die hij van betrokken personen ontving, werd zijn inzet bij deze kwestie zeer gewaardeerd.^{II} Als eerste buitenlander kreeg hij uit handen van de Duitse bondspresident Willy Brandt het *Grosse Verdienstkreuz* van de BRD uitgereikt voor zijn verdiensten vóór, tijdens en na de oorlog.^{III}

- I NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, inv. nr. 788.
- II Stukken betreffende het verlenen van medewerking bij de identificatie en berging van de stoffelijke overschotten van Nederlandse krijgsgevangenen en de overbrenging van de stoffelijke overschotten van de in Berlijn gefusilleerde leden van de verzetsgroep Stijkel, 1946-1953, NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, inv. nr. 843.
- III Archief van A. Millenaar/1940-1964, Persoonlijk archief van Adrianus Millenaar Utrecht.

Het volgende hoofd van de missie zou generaal-majoor dr. W. Huender worden, die tot die tijd hoofd van de directie Duitsland van het ministerie was. Huender had tot aan juni 1948 de leiding over de NMM, en gaf toen het stokje door aan mr. S.G.M. baron Van Voorst tot Voorst,

die tot december van dat jaar met de leiding werd belast. Hij was niet gemilitariseerd en werkzaam op de politieke sectie van de missie in Berlijn.¹¹

Het laatste hoofd dat in Berlijn zou zijn gevestigd was vice-admiraal J.M. de Booy. De Booy had een achtergrond als marineofficier, maar maakte vooral carrière in het bedrijfsleven, onder meer bij de Koninklijke Petroleum Maatschappij en bij Shell. In de oorlog was De Booy minister voor Scheepvaart en Visserij bij de Nederlandse regering in Londen en nadien keerde hij terug als minister van Marine.¹²



Vice-admiraal J.M. de Booy

In 1951 werd De Booy de eerste Nederlandse ambassadeur voor de Bondsrepubliek Duitsland (BRD). Na de oprichting van de ambassade in Bonn bleef alleen de consulaire sectie onder de naam van de NMM in Berlijn voortbestaan.

Personeelssamenstelling

Vanwege het diplomatieke karakter van de missie waren medewerkers van de verschillende

11 Intranetsite ministerie van Buitenlandse Zaken, http://bzfs20/doc/ambassadeurs/N_frame.html, geraadpleegd op 5 november 2004.
12 Dagboeken, december 1948-1949, Nationaal Archief (NA) Den Haag, Archief van J.M. de Booy/1944-1950, inv. nr. 4.

secties in Berlijn vaak ‘gemilitariseerde’ burgers, die meestal niet over een achtergrond als beroepsmilitair beschikten. Beroepsofficieren waren wel werkzaam bij de missie, bijvoorbeeld als chef van het kabinet of als sectiemedewerker, maar vormden een minderheid.

De consuls in de bezettingszones waren veelal gemilitariseerde Nederlandse ambtenaren, maar ook Nederlanders die al vóór de oorlog consul in het gebied waren geweest, namen hun functie weer op.¹³ De verbindingsofficieren in de zones die geen consulaire taken verrichtten, waren over het algemeen beroepsofficieren. De steeds wisselende personeelssamenstelling bij alle onderdelen van de missie maakt het lastig om een nauwkeurige schatting te maken van het personeelsaantal. De meest betrouwbare bron is waarschijnlijk een nota van generaal-majoor Huender, waarin hij laat weten het personeelsbestand te hebben gereduceerd van rond de 300 personen in augustus 1946 tot ongeveer 140 personen in oktober 1947.¹⁴

Hoewel het personeel van de missie niet per se gemilitariseerd hoefde te worden, heeft Nederland hier wel voor gekozen, wellicht met de gedachte dat militairen bij de geallieerde mogendheden meer speelruimte hadden dan burgers, en dat een uniform bij de lokale bevolking en bij de grenspassages meer ontzag zou wekken.¹⁵

Een koude start

De eerste uitdaging die de NMM te wachten stond, was de logistieke operatie om de missie in 1945 in Berlijn te starten. Aanvankelijk was de verwachting uitgesproken dat de overgang zou kunnen plaatsvinden in september 1945. Dat dit ijdele hoop was, blijkt uit het feit dat de eerste vergadering van de sectiehoofden pas op 17 januari 1946 in Berlijn werd gehouden.

Het vinden van een gebouw in het verwoeste Berlijn was geen sinecure. En schaarste zorgde voor een gebrek aan deugdelijk meubilair. Daarnaast waren er problemen met de voedselvoorziening, transport en was er een gebrek aan geschikt personeel.¹⁶

Wantoestanden

De NMM had echter een hardere noot te kraken. Vanaf mei 1946 waren er in de pers berichten verschenen over onregelmatigheden die het missiepersoneel zou hebben begaan.¹⁷ Het negatieve beeld van de missie dat in de pers werd geschetst, leidde in september 1946 tot vragen in de Tweede Kamer over mogelijke misdragingen van de leden van de missie.¹⁸

In navolging hierop stelde de marechaussee een onderzoek in. Onder 21 officieren, onder wie ook een aantal van hoge rang, werden misstanden aangetroffen. De aard van de vergrijpen liep uiteen: rekenen van onjuiste wisselkoersen van de *Reichsmark* aan het Nederlandse Rode Kruis, verduistering van eigendommen van *displaced persons*, zwarte invoer, smokkel en drankmisbruik.¹⁹

In het kielzog van de marechaussee stuurde het ministerie ambtenaren en een speciale commissie naar Berlijn voor verder onderzoek.²⁰ Over het geheel genomen waren de onderzoekers weinig te spreken over de kwaliteit van het personeel:

*het is geen slecht team, maar zeker niet een eerste elftal.*²¹

De commissie kwam in augustus 1947 tot de conclusie dat er geen sprake was geweest van grootschalig wanbeleid en dat de misstanden waren toe te schrijven aan individuele personen. De onderzoekers waagden zich aan een

13 Circulaires en interne mededelingen van de Nederlandse Militaire Missie bij de Geallieerde Bestuursraad in Duitsland, 1945-1951, NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, inv. nr. 814.

14 Onderzoek NMM Berlijn, Commissie Mr. J.A. de Visser, deel III, 1947-1949, BuZa, GS/1945-1954, inv. nr. 132.5 (map 493).

15 BuZa, GS/1945-1954, inv. nr. 132.5 (map 489).

16 Notulen van vergaderingen van sectiehoofden, 1945-1946, NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, inv. nr. 785.

17 Onderzoek NMM Berlijn, Persartikelen, 1947, BuZa, GS/1945-1954, inv. nr. 132.5 (map 486).

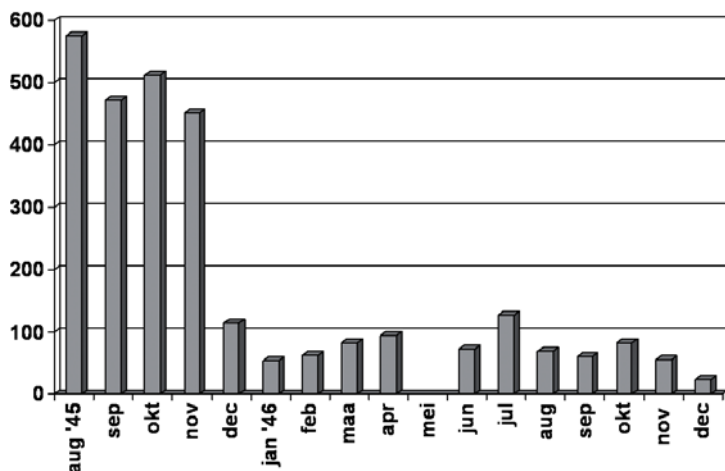
18 Onderzoek NMM Berlijn, Commissie Mr. J.A. de Visser, deel I, 1947, BuZa, GS/1945-1954, inv. nr. 132.5 (map 491).

19 Onderzoek NMM Berlijn, Onderzoek door Marechaussee naar gedragingen missieleden, 1946-1947, BuZa, GS/1945-1954, inv. nr. 132.5 (map 488).

20 BuZa, GS/1945-1954, inv. nr. 132.5 (map 489).

21 Ibidem.

verklaring voor de wantoestanden: ze constateerden dat de verleidingen in het naoorlogse Duitsland groot waren en dat de inderhaast aangestelde officieren waarschijnlijk te weinig waren gecontroleerd op 'karaktervastheid'.²² De betrokken missieleden werden uit de dienst gezet en ontslagen.²³



In de tabel is het aantal repatrianten aangegeven dat maandelijks via het DP-centre in Berlijn-Zehlendorf naar Nederland terugkeerde. Voor augustus 1945 waren er volgens Franse opgave al 330 Nederlanders teruggekeerd. Dat het merendeel van de Nederlandse ontheemden uit de oostelijke zone in 1945 repatrieerde, blijkt uit de sterke daling in december van dat jaar. Over mei 1946 zijn geen gegevens bekend.

Afwikkeling van de oorlog

Displaced persons en repatriëring

Aan het einde van de oorlog bevonden zich vele duizenden Nederlanders in Duitsland. Het

waren gevangenen uit concentratie- en krijgsgevangenkampen, gedeporteerd voor de *Arbeitseinsatz* en velen die om andere redenen in Duitsland waren beland. De geallieerden probeerden meteen na de oorlog structuur aan te brengen in de bewegingen van de mensenmassa's en richtten op verschillende plaatsen in de zones opvangkampen voor de ontheemden in.

In het Berlijnse kamp was vanaf half augustus 1945 een Nederlandse liaisonofficier werkzaam, eerste luitenant E.E. Davids.²⁴ Vóór zijn aankomst regelden Franse militairen de registratie en het transport van Nederlandse ontheemden. Een Nederlandse liaisonofficier bij het Britse hoofdkwartier berichtte op 27 juli dat er al honderden Nederlanders terug naar het vaderland waren gebracht en dat hun verblijf in het *Displaced Persons-centre* slechts van korte duur was geweest.²⁵

Davids kon bij zijn aankomst in Berlijn goede berichten over het DP-centre naar Nederland sturen: het voedsel en de medische zorg waren goed, en de ontheemden werden binnen een dag na hun aankomst in het kamp naar Nederland doorgestuurd.²⁶ Voordat de NMM in Berlijn neerstreek, leverde ook het Nederlandse Rode Kruis een bijdrage; het stuurde eigendommen van gefusilleerde politieke gevangenen door naar Nederland.²⁷

Aanvankelijke eenling

Opvallend is dat er slechts één Nederlandse liaisonofficier naar het Berlijnse vluchtelingenkamp werd gestuurd, terwijl het centrum aldaar veel Nederlanders te verwerken kreeg. Davids probeerde zijn lasten te verlichten door gebruik te maken van de diensten van Nederlandse ontheemden die hij had overgehaald om langer in het kamp te blijven.

Van de NMM viel tot de eerste helft van 1946 weinig te verwachten: de repatriëring (Sectie V) in Berlijn was duidelijk onderbemand. Dat de personele onderbezetting gevolgen had voor de repatriëring, moest ook Davids zelf erkennen: grondig onderzoek naar de voorgeschiedenis van de repatrianten was vrijwel onmogelijk.

22 Ibidem.

23 Kritiek op, klachten over, waardering voor de wijze van beheer en uitoefening van de dienst, DBD/Nederlandse Militaire Missie Berlijn, BuZa, GS/1945-1954, inv. nr. 132.5 (map 501).

Onderzoek NMM Berlijn, Ontheffing Overste C.H. en Luitenant E.S., 1946-1947, BuZa, GS/1945-1954, inv. nr. 132.5 (map 490).

24 Stukken betreffende de rapportages van het Militair Gezag in Berlijn over 'Displaced Persons' en een rapport met gegevens over stoffelijke overschotten gevonden langs wegen en in de massagraven te Wittstock, Ludwigslust-Mecklenburg en Grabow, 1945-1946, NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, inv. nr. 869.

25 Stukken betreffende het United Nations Displaced Persons Centre in Berlijn-Zehlendorf (UNRRA-team), 1945-1948, NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, inv. nr. 871.

26 NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, inv. nr. 869.

27 Stukken betreffende de samenstelling en het personeel, 1945-1947, NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, inv. nr. 813.

Bij de controle en de behandeling was er geen aparte procedure voor vluchtelingen die uit concentratiekampen kwamen. Men gaf prioriteit aan een zo snel mogelijke terugkeer van de ontheemden. De weinige beschikbare extra aandacht besteedde men aan diegenen die werden verdacht van collaboratie met de Duitsers.²⁸

Gevolgen voor de screening

Davids gaf in zijn berichten aan dat er zo zorgvuldig mogelijk onderzoek werd gedaan naar de betrouwbaarheid van de Nederlanders alvorens ze terug te laten keren, maar dat hij niet uitsloot dat er mensen door de controle heen glipten. Personen van wie overduidelijk was dat zij aangesloten waren geweest bij de SS, *Wehrmacht*, NSB of WA werden 'opgespaard' in het kamp. Vervolgens werden ze onder bewaking in groepen naar Nederland getransporteerd.

Het ontbrak Davids aan tijd voor nader onderzoek naar twijfelgevallen. Bij onzekerheid over iemands betrouwbaarheid bracht hij daarom een kenmerk aan in de persoonskaart. Aan de grens met Nederland zou daaruit blijken dat verder onderzoek nodig was. Het is opmerkelijk dat Nederland niet eerder is overgegaan tot aanvulling van het personeel in het DP-centre. Pas toen de NMM in de loop van 1946 de onderzoeken naar de politieke betrouwbaarheid van deze mensen overnam, kon worden gesproken van enige lastenverlichting.²⁹

Gegevens over de oostelijke zone

Van de ontheemden die afkomstig waren uit de oostelijke zone kreeg Davids weinig rooskleurige berichten te horen over hun behandeling door de Russen:

*Luggage and precious things as well as identification papers and passes are taken away...*³⁰

Omdat Nederlandse liaisonofficieren niet door de Russische zone konden trekken, was het moeilijk om een beeld te krijgen van wat zich daar afspeelde. Ook na de accreditatie van de NMM kwam er van Russische zijde weinig

Bijvangst bij toeval

Dat luitenant Davids van meerdere markten thuis was, bewijst een passage uit zijn rapport van 22 oktober 1945. Een in Berlijn wonende Nederlandse vrouw was naar Davids toegekomen met informatie over een schilderij van Willem van de Velde, dat tijdens de oorlog uit het Rijksmuseum was meegenomen. Hitler had het aan admiraal Raeder, de bevelhebber van de Duitse marine, cadeau gegeven voor diens jubileum.

Het was de Nederlandse ter ore gekomen dat mevrouw Raeder het schilderij nu wilde verkopen; Davids vroeg haar door te geven dat ze een koper voor het schilderij had gevonden. Met de Britse militaire politie ging Davids 's avonds in burgerkleding naar de plaats van afspraak om de koop te sluiten. Toen duidelijk werd dat het schilderij inderdaad het bedoelde doek van Van de Velde was, werden de verkopers gearresteerd. Naderhand bleek dat het schilderij niet in opdracht van mevrouw Raeder moest worden verkocht maar van een Russische majoor die het huis van de familie in beslag had genomen.¹

¹ NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, Inv. nr. 813.

medewerking. Wederom boden Franse verbindingsofficieren uitkomst. Zij speurden in voormalige kampen in de oostelijke zone naar Nederlanders.

In oktober 1945 hebben twee voormalige Nederlandse kampgevangenen een voettocht ondernomen naar kampen en bevrijdingsroutes in de oostelijke zone om Nederlandse graven te zoeken en stoffelijke overschotten te identificeren. Of deze tocht tot resultaat heeft geleid, is helaas onbekend.³¹

'Zuivering' van politiek onbetrouwbare personen

Zoals eerder gesteld, bleek de controle op politieke betrouwbaarheid van de ontheemden niet waterdicht. Pas toen halverwege 1946 de NMM hiervoor de verantwoordelijkheid nam, kwam er verbetering in deze situatie. Er werden Lokale Zuiveringsraden (LZR) ingesteld, die na een onderzoek naar de politieke betrouwbaar-

²⁸ NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, inv. nr. 871

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

heid met positieve uitkomst, een Nederlands paspoort konden verstrekken.

In het ambtsgebied van iedere consul in de westelijke zones van Duitsland was een LZR gevestigd. Deze vielen onder de verantwoordelijkheid van het hoofd Sectie VI kolonel Mille-naar en bestonden uit de lokale consul en twee in het ambtsgebied wonende betrouwbare Nederlanders.³² De LZR voor de Russische zone was in Berlijn gevestigd. Er bestond voor de aanvrager een beroepsmogelijkheid bij de Centrale Zuiveringsraad (CZR) in Berlijn, die een bindende uitspraak deed.³³

De eerste maatregel was om per 1 september 1946 alle Nederlandse paspoorten die in Duitsland in omloop waren, ongeldig te verklaren. De afgifte van een nieuw paspoort vond pas plaats als de betrouwbaarheid van de betreffende persoon was vastgesteld. Betrouwbare gegevens over het aantal aanvragen en afwijzingen zijn spijtig genoeg niet beschikbaar. Enige indicatie biedt het archief van de CZR van 1949: van de 370 beroepszaken van dat jaar werden er 125 gegrond verklaard.³⁴

Criteria

De onderzoeken waren vooral gericht op politieke betrouwbaarheid. Mensen die onbetrouwbaar werden geacht, verloren hun Nederlandse nationaliteit niet, maar slechts het recht om naar Nederland te reizen. Betrouwbaar waren degenen die na 10 mei 1940 geen lid waren geweest van een fascistische of nationaalsocialistische organisatie en daarnaast geen handelingen hadden ondernomen tegen het vaderland.

Voor NSB'ers die na de genoemde datum lid waren gebleven maar geen activiteiten hadden

verricht, stond onbetrouwbaarheid niet zonder meer vast; naar hen werd aanvullend onderzoek verricht. Zij die de voorgaande zaken niet konden aantonen, werd de pas geweigerd. Dit gold ook voor personen die zonder dwang na 10 mei 1940 hun bedrijf naar Duitsland hadden verplaatst of voor vrouwen die vrijwillig naar Duitsland trokken met een andere reden dan hun gedeporteerde man achterna te reizen.

Nederlanders die met Duitsers waren getrouwd konden alleen naar Nederland terugkeren als zij samen met hun echtgenoot of echtgenote eerder in Nederland hadden gewoond en beiden politiek betrouwbaar werden bevonden. Aan mannen die zich tijdens de oorlog op meerderjarige leeftijd aansloten bij de SS, *Wehrmacht* of *Kriegsmarine* werd geen pas verstrekt. Zij hadden door dienstneming bij een vreemde krijgsmacht hun Nederlandse nationaliteit verloren.³⁵

Het onderzoek

De basis van de onderzoeken vormde een vragenlijst die moest worden ingevuld. Behalve over politieke gezindheid waren er vragen over het verblijf in Duitsland: zo moest worden aangegeven of men vrijwillig of gedwongen naar Duitsland was vertrokken en – in het tweede geval – door welke instantie dit was bevolen en of men onder het transport had proberen uit te komen. Ook werd gevraagd of de persoon had geprobeerd vanuit Duitsland terug te keren. Als dit niet gelukt was, diende dit met redenen omkleed te worden.

Nederlanders die al voor de oorlog in Duitsland woonden kregen de vraag voorgelegd of zij naar Nederland wilden repatriëren of dat zij in Duitsland wensten te blijven. In dit laatste geval moesten ze ook daar redenen voor aangeven. De aanvragers van de paspoorten werden daarnaast in de gelegenheid gesteld om referenties aan te dragen die instonden voor hun politieke gezindheid.³⁶

De raden namen hun onderzoekstaak serieus. Bij twijfel over de juistheid van antwoorden zochten ze contact met instanties die meer informatie konden verschaffen. Vaak waren dit

32 Stukken betreffende de Centrale Zuiveringsraad in Berlijn – Notulen van vergaderingen op diverse consulaten, 1946-1951, NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, inv. nr. 836.

33 Stukken betreffende de Centrale Zuiveringsraad in Berlijn – Zuiveringsinstructies en richtlijnen, 1946-1954, NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, inv. nr. 837.

34 Formulieren van de Centrale Zuiveringsraad in Berlijn met gegevens, verklaringen en adviezen over politiek onbetrouwbare Nederlanders en Duitsers – A-Z, 1949-1950, NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, inv. nr. 852-854.

35 Ibidem.

36 NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, inv. nr. 837.

gemeenten in Nederland of Duitsland, of het centrale documentatiecentrum van de geallieerden in Berlijn. Maar ze namen ook contact op met vroegere bureaus of zakenrelaties. De belangrijkste grond om aanvragen af te wijzen was lidmaatschap van een Duitse of Duitsgezinde organisatie, zoals de Germaansche-SS, de NSB, de WA, de Jeugdstorm, de Schalkhaarpolitieorganisatie en het *Nationalsozialistisches Kraftfahrkorps* (NSKK).³⁷

Individuele belangenbehartiging

Behalve de zorg voor de politieke zuiveringen kreeg Sectie VI consulaire gevallen te verwerken. Er waren Nederlanders die in de Sovjetzone bedrijven hadden die door de Russen waren onteigend en daarom naar Nederland wensten terug te keren, maar ook Nederlanders die vroegen om het doorsturen van post naar familieleden die gevangen zaten in Russische kampen.³⁸

Een andere consulaire kwestie was de overbrenging van het stoffelijke overschot van dr. H. Colijn. De voormalige minister-president van Nederland was tijdens de oorlog geïnterneerd in Duitsland en in 1944 aan een hartaanval overleden. In september 1946 had missiehoofd generaal-majoor Huender vernomen dat het de Britse gravedienst in de Russische zone was toegestaan om lichamen op te graven, waaronder zich eveneens het stoffelijk overschot van Colijn bevond.

Met de Britten werden regelingen getroffen voor het vervoer vanuit Ilmenau. Daar was Colijn geïnterneerd geweest en lag hij tot dan toe begraven. Na een verblijf van enkele dagen in een Berlijnse rouwkapel met dodenwake, ingericht door Franse militairen, werd het lichaam op 29 mei 1947 met een auto van het Rode Kruis naar Nederland vervoerd. Bij de grens werd het lichaam overgedragen aan de zoon van de oud-premier.³⁹

Moeilijkheden met de Sovjets

De NMM is enkele malen benaderd om onderzoek te doen naar Nederlanders die in de Russische bezettingszone gearresteerd zouden zijn of in gevangenschap zouden verblijven.⁴⁰ In de westelijke zones waren deze onderzoeken



FOTO NMMH

Stoffelijk overschot van H. Colijn, opgebaard in Den Haag na uit Berlijn te zijn overgebracht, mei 1947

gemakkelijker te verrichten omdat de missie daar volledige bewegingsvrijheid genoot. Maar het feit dat het de missieleden niet was toegestaan zich in de Russische zone te begeven, bemoeilijkte het onderzoek. Ze waren afhankelijk van de wil van de Sovjetautoriteiten.

De onmachtige positie van de missie blijkt bijvoorbeeld uit haar rol in het verzoek tot bemiddeling dat een Nederlandse vrouw aan de missie richtte. Haar man was Nederlander en had in Duitsland een schoenzolenfabriek en een aantal werkplaatsen in bezit gehad. Na de oorlog waren zij in Duitsland blijven wonen en eigenaar geworden van een Amerikaans officiershotel; hun woonhuis bevond zich echter in de Russische zone. Op een avond werden de man en vrouw door de Russen gearresteerd op verdenking van spionage. De vrouw werd vrijgelaten, op voorwaarde dat zij zou doorgeven welke Amerikaanse officieren in het hotel verbleven. Aanvankelijk ontkenden de Russen de arrestatie van de man, totdat de NMM bewijzen

- 37 Stukken betreffende het uitleveren van oorlogsmisdadigers naar Duitsland, 1948-1952, NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, inv. nr. 850.
Stukken betreffende de Centrale Zuiveringsraad in Berlijn – Notulen van vergaderingen, 1946-1954, NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, inv. nr. 835.
- 38 Persoonsdossiers B-W, 1946-1952, NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, inv. nr. 819.
Stukken betreffende het verstrekken van inlichtingen over en de opsporing van gearresteerde Nederlanders in Duitsland, 1945-1954, NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, inv. nr. 832.
- 39 Stukken betreffende het verlenen van medewerking bij het overbrengen van het stoffelijk overschot van Dr. H. Colijn, 1946-1947, NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, inv. nr. 833.
- 40 NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, inv. nr. 832.

overlegde van zijn Nederlandschap. De reactie hierop was dat er inderdaad een man met genoemde geboortedatum gearresteerd was, maar dat deze persoon Duitser was en inmiddels was *abgeurteilt*, hetgeen inhield dat hij geëxecuteerd was.⁴¹

Kapitaalbelangen en talloze schadeclaims

Naarmate de eerste naoorlogse jaren verstreken en men in Nederland en Duitsland probeerde om de vooroorlogse draad weer op te pakken, kwamen bij de NMM de eerste verzoeken van Nederlandse bedrijven binnen tot bemiddeling bij de Russische autoriteiten met betrekking tot Nederlands kapitaalgoed in de oostelijke zone. De missie kreeg in de contacten met de Russen echter meestal het deksel op de neus.⁴² Stroeve communicatie leek eerder regel dan uitzondering. En dit gold lang niet alleen bij gevallen waarbij het Nederlandse bedrijven betrof. Ook met betrekking tot particulier bezit, zoals huizen waar Russische officieren waren ingekwartierd en in beslag genomen auto's gaven de Russen zelden gehoor.⁴³

Ten aanzien van de talloze schadeclaims van Nederlanders in Duitsland was de NMM niet meer dan een doorgeefluik. De aard van de claims liep sterk uiteen: van personen die hun beroep niet meer in Duitsland konden uitoefenen tot personen die familieleden hadden verloren als gevolg van geallieerde bombardementen. Het merendeel van de claims betrof schade aan meubels en huizen die door de geallieerden was veroorzaakt. Vaak waren de huizen geplunderd of vernietigd bij de opmars door Duitsland. De missie stuurde de claims door naar de geallieerden, die de kwesties onderzochten.⁴⁴

Restitutie van goederen

Bij de restitutie van Nederlandse goederen die tijdens de oorlog naar Duitsland waren gehaald, ving de missie eveneens met grote regelmaat bot. Wanneer de goederen zich eenmaal in Duitsland bevonden was het nauwelijks

FOTONIMH



Retourtransport van machines die tijdens de bezetting waren geroofd uit de Philips-fabrieken te Eindhoven, maart 1946

mogelijk om ze weer naar Nederland te halen. De westerse geallieerden hadden in eerste instantie de wederopbouw van Duitsland voor ogen. Ze waren terughoudend met het vrijgeven van goederen die daarbij van nut konden zijn, ook al waren die van Nederlandse oorsprong.

De NMM en de internationale politiek

Nederlandse politiek ten aanzien van Duitsland

Nederland had ten aanzien van Duitsland twee doelen voor ogen: enerzijds moest worden voorkomen dat Duitsland opnieuw een bedreiging zou vormen. Anderzijds was het voor Nederland met het oog op de eigen economie van belang dat het land economisch herstelde. Vanwege de afhankelijkheid van het beleid van de Grote Vier kon Nederland op dit gebied tot 1947 geen eenduidig standpunt innemen. Van een consistent beleid ten aanzien van Duitsland was dan ook in die eerste jaren geen sprake.⁴⁵

41 Ibidem.

42 Stukken betreffende het uitwisselen van gegevens over de Nederlandse kapitaalbelangen in Oost-Duitsland en in de Oost-zone van Duitsland, 1946-1954, NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, inv. nr. 863.

43 Stukken betreffende het verlenen van medewerking bij vorderingen van Nederlandse eigendommen in Duitsland, vrijgave van gelden en effecten en in beslag genomen eigendommen, 1946-1954, NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, inv. nr. 847.

44 Stukken betreffende het behandelen van schadeclaims van door Nederlanders en Duitsers in Duitsland geleden oorlogsschade – Personen A-Z, 1946-1951, NA, Archief van diplomatiek en consulaire posten/1945-1954, inv. nr. 838-841.

45 F. Wielenga, *Van vijand tot bondgenoot. Nederland en Duitsland na 1945* (Amsterdam 1999) 21.

De archieven van de NMM bevestigen dit beeld. Op diplomatiek gebied beperkt de missie zich in die jaren vooral tot rapportage. Van Nederlandse politieke belangenbehartiging of adviezen aan de regering over te voeren beleid ten aanzien van Duitsland is weinig sprake. Pas toen in 1947 de scheiding tussen Oost en West onafwendbaar leek, begon de Nederlandse regering te werken aan een helder beleid. Met de Nederlandse deelname aan de West-Europese blokvorming had het land immers een duidelijker uitgangspunt voor de Duitslandpolitiek.⁴⁶

Vanaf dat moment speelde de NMM een grotere rol. De missie levert een actievere bijdrage in de vorm van rapportages en adviezen. Het duidelijkste voorbeeld hiervan was de betrokkenheid van de NMM bij de zogeheten Hirschfeld-nota. Deze nota vormde de basis van het Duitslandbeleid van de Nederlandse regering. De nota is overigens vernoemd naar de regeringscommissaris die deze nota in 1949 opstelde. Bij de totstandkoming van de nota is de NMM nadrukkelijk geconsulteerd. De eerste versie van de nota legde volgens missiehoofd De Booy te veel nadruk op spoedige Duitse integratie en te weinig op het gevaar dat Duitsland naar zijn mening nog steeds vormde.⁴⁷

Zoals u bekend is, wordt in het bijzonder Uw visie op de politieke en veiligheidsaspecten van het Duitse probleem door mij gedeeld,

berichtte minister van Buitenlandse Zaken Stikker aan De Booy. In de eindversie van de nota was opgenomen dat bij de Nederlandse Duitslandpolitiek het veiligheidsvraagstuk vooropstond.⁴⁸

Bijrol

De verklaring die de oprichting van de Geallieerde Bestuursraad regelde legde ook min of meer de positie vast van de andere geallieerden dan de Grote Vier. In deze verklaring spraken de Grote Vier niet meer dan de intentie uit om met de overige geallieerden te overleggen over het te voeren gezag in Duitsland.⁴⁹ De 'Grote Vier', die afwisselend in Washington, Londen, Parijs en Moskou bijeenkwamen, namen de belangrijke politieke beslissingen over het land.

Nederland kon in deze bijeenkomsten geen voet aan de grond krijgen; de bezettende mogendheden konden in deze vergaderingen zelf al geen onderlinge overeenstemming bereiken, laat staan dat kleinere landen hun verlangens daar verwezenlijkt zagen. De geringe invloed die kleinere mogendheden op de besluitvorming hadden, strekte zich ook uit tot de militaire missies in Berlijn. Hoewel de missies er regelmatig op aandrongen, waren er met de Geallieerde Bestuursraad geen afspraken gemaakt over vaste vergaderingen tussen de missies en de raad. De landen hadden geen stemrecht en waren niet gemachtigd zich uit te spreken over gewichtige politieke kwesties.⁵⁰ Een voorstel om de missies als toehoorder toe te laten bij de vergaderingen van de Grote Vier, werd resoluut afgewezen.⁵¹

Frustratie bij de NMM

De oproep van toenmalig hoofd vice-admiraal De Booy aan het ministerie om deze kwestie op nationaal niveau te behandelen, aangezien hij vanuit Berlijn geen kans zag om verbetering in de situatie aan te brengen, illustreert de onmacht van de NMM op treffende wijze.⁵² Volgens De Booy beschouwde vooral de Verenigde Staten Nederland meer als *liability* dan als *asset*. Hij stelde dat *onze invloed op hun beslissingen naar venant [sic] is*.⁵³ De Booy verwachtte dat

*argumenten als het ons aangedane onrecht zeker geen indruk zullen maken.*⁵⁴

Deze houding was vanuit Amerikaanse perspectief gezien wel te rechtvaardigen. Het land getroostte zich geweldige financiële inspanningen om niet alleen Duitsland maar ook andere

46 Wielenga, *Van vijand tot bondgenoot*, 25.

Ibidem, 21.

47 NA, Archief van J.M. de Booy/1944-1950, inv. nr. 4.

48 BuZa, GS/1945-1954, inv. nr. 912.230 (map 563 en 564).

49 Wielenga, *Van vijand tot bondgenoot*, 1.

50 Duitsland, Deelname Benelux-landen aan besprekingen Military Governors te Berlijn, 1948-1949, BuZa, GS/1945-1954, inv. nr. 912.231 (map 580).

51 BuZa, GS/1945-1954, inv. nr. 912.231 (map 580).

52 Duitsland, Associatie Benelux-landen met Militaire Veiligheidsraad in Duitsland, 1949-1950, BuZa, GS/1945-1954, inv. nr. 912.231 (map 579).

53 Duitsland West, Nederlandse verlangens inzake geallieerde politiek in Duitsland; nota Hirschfeld, deel I en II, 1949, BuZa, GS/1945-1954, inv. nr. 912.230 (map 563 en 564).

54 BuZa, GS/1945-1954, inv. nr. 912.230 (map 563 en 564).

Europese landen weer op de rails te krijgen. Ook vanuit het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk was er terughoudendheid om kleinere landen – en dus ook Nederland – grotere invloed toe te bedelen. De beide landen zagen hun internationale positie in belang afnemen en vreesden voor verdere inkrimping door toe te geven aan de wensen van de kleinere mogendheden.⁵⁵

Het vorenstaande moet tegen de achtergrond van de ontwakende Koude Oorlog worden gezien. Van een stabiel politiek klimaat in Duitsland was vanwege oplopende meningsverschillen tussen de westerse geallieerden en de Sovjet-Unie geen sprake. Het is in dit opzicht niet verwonderlijk dat de NMM en de andere buitenlandse missies geen voet aan de grond kregen. De raad was vrijwel continu onderling verdeeld en er kon niet worden verwacht dat er prioriteit kon worden gegeven aan de desiderata van de kleinere landen.⁵⁶

De blokkade van Berlijn

Maatregelen waarvan de westerse geallieerden hinder ondervonden dienden zich aan vanaf juni 1948, het begin van de blokkade van Berlijn door de Russen. Deze duurde tot het voorjaar van 1949 en hield in dat geen enkel regulier verkeer de westelijke zones van Berlijn kon bereiken.⁵⁷ De Britten richtten via de NMM een verzoek aan Nederland om eveneens een bijdrage te leveren aan de voedselvoorziening van de stad. Gevraagd werd om aardappelen, suiker, boter, groenten en chocolade.

Nederland wees het verzoek van de Britten af, met als argument dat de voedselvoorziening in Nederland zelf nog niet op het gewenste peil was gebracht en dat de bevolking die situatie indachtig een gift *nota bene* de Duitsers niet zou begrijpen.⁵⁸

Over de blokkade zelf berichtte de NMM hoofdzakelijk als buitenstaander: alleen de verscherpte Russische controle aan de grenzen, die voor veel vertragingen zorgde, hinderde de missie.⁵⁹ Hiermee had de missie overigens niet tijdens de gehele duur van blokkade te maken: vanaf augustus 1948 kon het verkeer weer op min of meer normale wijze plaatsvinden. In november werden de beperkingen voor de NMM opgeheven en konden personen zich weer vrij begeven tussen Berlijn en de westelijke zones.⁶⁰

Positie aan de zijlijn

De Koude Oorlog in Duitsland werd vooral door de Grote Vier uitgevochten. Het feit dat oost en west steeds verder uiteendreven betekende voor de NMM niet dat de Russen op diplomatiek niveau de rug toegekeerd diende te worden. Ter gelegenheid van de verjaardag van het Rode Leger bezocht missiehoofd De Booy in februari 1949 een receptie van maarschalk Sokolovski in Potsdam. In zijn dagboeken beschrijft hij de sfeer.⁶¹

De grote westerse mogendheden hadden slechts officieren van lage rang gestuurd, die ook nog in burgerkleding rondliepen; dit tekent de spanningen die tussen de Oost en West aanwezig waren. De Booy schreef dat gasten na hun aankomst en de kennismaking aan hun lot werden overgelaten met een maarschalk die alleen Russisch sprak:

Wel voelden de aanwezige Russische dienstmaagden zich verplicht om grote glazen wodka op te dringen en te insisteren dat men van de overladen buffetten profiteerde.

Enthousiast beschrijft De Booy de overdadige hoeveelheden drank en voedsel op de receptie. Hij prijst de kwaliteit en de verzorging van de uniformen van de Russische officieren.

55 BuZa, GS/1945-1954, inv. nr. 912.231 (map 579).

56 Duitsland, Conflict geallieerden om Berlijn, deel I, 1947-1953, BuZa, GS/1945-1954, inv. nr. 912.231 (map 571).

57 Buitenlandse betrekkingen (bilateraal)/Duitsland West (BRD)/bezetting/bijeenkomsten militaire commandanten van Berlijn, 1948-1949, BuZa, Code 9/1945-1954, inv. nr. 912.231 (map 03104).

58 Duitsland, Nederlandse bijdrage in verband met voedselvoorziening voor Berlijn, 1948, BuZa, GS/1945-1954, inv. nr. 912.230 (map 576).

59 Buitenlandse betrekkingen (bilateraal)/Duitsland West (BRD)/bezetting/positie van en conflict om Berlijn, 1948-1948 en 1948-1950, BuZa, Code 9/1945-1954, inv. nr. 912.231 (map 03093 en 03094).

60 Buitenlandse betrekkingen (bilateraal)/Duitsland West (BRD)/bezetting/Russische zone en blokkade Berlijn (subdossier wegvervoer), 1948-1949, BuZa, Code 9/1945-1954, inv. nr. 912.231 (map 03102).

61 NA, Archief van J.M. de Booy/1944-1950, inv. nr. 4.

Over de aanwezige vrouwen was hij minder te spreken:

*De dames, die in het algemeen niet uitmuntten door uiterlijk schoon, waren slecht, doch in vele gevallen pretentius gekleed.*⁶²

Connecties met de Russen

Professionele contacten met de Russische bezettingsautoriteit verliepen meestal allerminst soepel. De Sovjets reageerden vaker niet dan wel op verzoeken of toenadering van Nederlandse zijde. Antwoorden lieten vaak letterlijk jaren op zich wachten, als er al een antwoord werd verstuurd. Daarnaast was het antwoord zelf meestal onbevredigend van aard. De brieven van de Russen waren vaak aan andere missies geadresseerd of bevatten informatie over gevallen waar de missie niet om had gevraagd.

Het feit dat de Russen in hun zone geen officieren toelieten van andere missies dan die van de bezettende mogendheden maakte de Nederlandse belangenbehartiging er niet gemakkelijker op. De Fransen waren bereid geweest om enkele kwesties voor de NMM bij de Russen op te nemen, maar die waren vooral van praktische aard, zoals het opsporen van *displaced persons*.

Rechtstreeks contact tussen de missie en de Russen begon pas plaats te vinden vanaf september 1949, toen de deling van Duitsland een voldongen feit was. Nadat de samenwerking tussen de Sovjet-Unie en de grote westerse geallieerden was stukgelopen, waren de Russen gebaat bij betrekkingen met kleinere westerse landen.

Snel na de oprichting van de Duitse Democratische Republiek (DDR) probeerden de Russen de buitenlandse missies als diplomatieke vertegenwoordigingen bij de Oost-Duitse regering geaccrediteerd te krijgen, wat een *de facto* erkenning van het land zou inhouden. De missies protesteerden tegen deze geforceerde erkenningspolitiek omdat zij niets wilden weten van erkenning.⁶³ Kort voor de oprichting van de DDR sloot de NMM namens Nederland een handelscontract af met de Russen voor hun zone

– en dus niet met de DDR als staat. Dit contract zou in de tijd erna ieder jaar worden verlengd en de basis vormen voor een levendige handel tussen Nederland en de Sovjet-satellietstaat.⁶⁴

Rapportages van de NMM

Hoewel contact tussen de NMM en de Russen eerder uitzondering dan regel was, rapporteerde de missie uitgebreid over de verwikkelingen in de oostelijke bezettingszone. Deze rapportages waren volgens een vast patroon opgebouwd en onderwerpen als pers, politiek, heropvoeding, economie en veiligheid waren daarin stevast terug te vinden.⁶⁵

Uit een rapport van de missie uit augustus 1948 blijkt dat de NMM inschatte dat de Sovjet-Unie drie doelen in de zone nastreefde.⁶⁶ Ten eerste was er de wens om de DDR te hervormen tot een Sovjet-satellietstaat; ten tweede diende Oost-Duitsland te worden gebruikt als springplank voor het propageren van communistische ideeën in West-Europa. En ten slotte was de bezettingszone de Sovjets van nut omdat dit het enige vaste pand was dat de Russen in handen hadden om hun geleden oorlogsschade te compenseren.

Naast de rapportages over de plannen van de Sovjets voor de Oostzone, berichtte de NMM over de Russische bezettingspolitiek. Mededelingen over onteigeningen van bedrijven, demontage van fabrieken en de misdragingen van Russische troepen kregen in de rapporten een prominente plaats:

*De leveranties van de troepen beperkt zich zeker niet tot voedsel, doch het strekt zich eveneens uit tot roerende zaken en tot de levenden, meest vrouwen.*⁶⁷

62 Ibidem.

Duitsland West, Missies bij de Allied High Commission, BuZa, GS/1945-1954, inv. nr. 912.231 (map 585).

63 J. Pekelder, *Nederland en de DDR* (Utrecht 1998) 65.

64 NA, Archief van J.M. de Booy/1944-1950, inv. nr. 4.

65 Bondsrepubliek Duitsland (BRD)/binnenlandse staatskunde/politieke berichtgeving uit Berlijn, BuZa, Code 9/1945-1954, inv. nr. 911.0 (map 00318).

66 Oost-West, Maatregelen Russen in door hen gecontroleerde gebieden, 1948-1950, BuZa, GS/1945-1954, inv. nr. 913.121 (map 668).

67 BuZa, GS/1945-1954, inv. nr. 913.121 (map 668).

Conclusies

De NMM heeft aanhoudend geprobeerd om namens Nederland bij de Grote Vier een voet tussen de deur te krijgen om inspraak te verwerven in de politiek die ten opzichte van Duitsland zou moeten worden gevoerd. Deze pogingen hebben over het geheel genomen maar beperkt resultaat gehad. De invloed van de NMM op de Grote Vier is – net als die van missies van andere kleine bondgenoten – klein geweest, wat voor de missie regelmatig frustratie opleverde. Hoewel de missie in eerste instantie als liaison was bedoeld, was er via de reguliere kanalen er slechts beperkt overleg mogelijk met de Geallieerde Bestuursraad. Zaken als de terugkeer van ontheemden, de consulaire belangenbehartiging van Nederlanders in Duitsland en de ‘zuivering’ van politiek onbetrouwbare personen dienden zich direct na de oorlog aan. Deze zaken heeft de missie voortvarend en vaak met succes ter hand genomen, al kon in de eerste maanden na de oorlog de snelle terugkeer van de ontheemden ten koste gaan van het onderzoek naar de politieke betrouwbaarheid.

Bij de behandeling van kwesties rond kapitaalbelangen, schadeclaims en restitutie was de NMM afhankelijk van het geallieerde beleid. De missie bezat geen instrumenten om schadevergoeding af te dwingen. Voor de westerse geallieerden betekende dit dat het Nederlandse belang moest wijken zodra de economische plannen die zij met Duitsland in gedachten hadden in het gedrang kwamen. De relatie met de Russen kenmerkte zich aanvankelijk door de onverschillige en onwillige houding die de NMM ook in relatie tot de displaced persons en de individuele gevallen had ontmoet.

Hoewel de NMM als verlengstuk van het Nederlandse buitenlandbeleid zelden een luisterend oor vond bij de Geallieerde Bestuursraad heeft de missie wel degelijk een nationaal belang gehad. Zo speelde de missie direct na de oorlog een centrale rol bij het bespoedigen van de terugkeer van de ontheemden. Bovendien fungeerde ze als hét orgaan dat vakkundig het voortouw nam bij de politiek gevoelige

‘zuiveringen’ van Nederlanders die naar Duitsland waren gevlucht.

In een later stadium ontpopte de missie zich als belangrijke informatiebron voor de Nederlandse regering met betrekking tot ontwikkelingen in Duitsland. Dit gold niet in de laatste plaats voor informatie die betrekking had op de Sovjetzone. Vanaf het moment dat de Nederlandse regering begon met het opstellen van een beleid ten aanzien van Duitsland werd de missie nadrukkelijk voor advies geconsulteerd. ■

Literatuur

- Hellema, D., *Neutraliteit & vrijhandel. De geschiedenis van de Nederlandse buitenlandse betrekkingen* (Utrecht 2001)
- Hoffenaar, J. en Schoenmaker, B., *Met de blik naar het Oosten. De Koninklijke Landmacht 1945-1990* (Den Haag 1994)
- Mußnug, D., *Alliierte Militärmissionen in Deutschland 1946-1990* (Berlijn 2001)
- Naimark, N.M., *The Russians in Germany. A history of the Soviet zone of occupation 1945-1949* (Cambridge en Londen 1995)
- Pekelder, J., *Nederland en de DDR* (Utrecht 1998)
- Wielenga, F., ‘Gevoelig en kwetsbaar. De Nederlandse verhouding met Duitsland na 1871’ in: *Tweehonderd jaar Ministerie van Buitenlandse Zaken* (Den Haag 1998) 207-225
- Wielenga, F., *Van vijand tot bondgenoot. Nederland en Duitsland na 1945* (Amsterdam 1999)
- Wielenga, F., *West-Duitsland: partner uit noodzaak. Nederland en de Bondsrepubliek 1949-1955* (Utrecht 1989)

Archiefstukken

- Archief van A. Millenaar/ 1940-1964
- Archief van diplomatiek en consulaire posten/ 1945-1954/Nederlandse Militaire Missie bij de Geallieerde Bestuursraad Berlijn (1945-1954)
- Archief van J.M. de Booy/1944-1950
- Departementsarchief Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag
- Geheime Stukken (GS)/1945-1954
- Nationaal Archief, Den Haag
- Persoonlijk archief Adrianus Millenaar, Utrecht
- Staatskunde, landsverdediging en internationale organisaties (Code 9)/1945-1954

Het 'Circus Kruls'

Militair gezag in Nederland, 1944-1946

De professionele militair van nu is vertrouwd met de begrippen *Diplomacy, Development en Defence*. Bij expeditionaire inzet is de doelstelling veiligheid brengen en wederopbouw mogelijk maken. Militairen vervullen daarbij vaak taken die normaal tot het domein van de landelijke of andere overheden behoren. Soms bestaat de indruk dat het nieuwe ontwikkelingen betreft. Niets is minder waar. Ook na de bevrijding van Nederland, in de periode september 1944-mei 1945, speelden eerst het geallieerde Civil Affairs en daarna het Militair Gezag een prominente rol.

*Dr. D.C.L. Schoonoord – kolonel der Mariniers b.d.**

De voorbereidingen voor een militair gezag in Nederland begonnen in januari 1943 in Londen, toen de Nederlandse regering in ballingschap het Besluit op de Bijzondere Staat van Beleg, dat daarvoor de wettelijke grondslag vormde, min of meer gereed had. De Oorlogswet van 1899 bood namelijk niet langer een geschikt kader. De sociaaldemocratische bewindslieden in het kabinet-Gerbrandy waren weining enthousiast over het Besluit en met name over het autoritaire karakter ervan. Zij erkenden de noodzaak van een kortdurend militair gezag, maar het zou de regering moeten zijn die zo snel mogelijk weer in bevrijd gebied moest functioneren met zo min mogelijk geallieerde bemoeienis. Het Besluit kende het Nederlandse Militair Gezag (MG) verstrekkende bevoegdheden toe ten opzichte van burgers en bestuur. Dit wetgevingsproces en de oprichting van het MG waren voltooid voordat geallieerde plannen voor de herovering van West-Europa vorm kregen. Regering en MG hadden op de tast hun weg gezocht en toen eenmaal duidelijkheid bestond over de geallieerde intenties, restte weinig anders

dan een ondergeschikte rol te aanvaarden en te proberen een zo zelfstandig mogelijke positie te verwerven. De sluiting van een *Civil Affairs*-overeenkomst in mei 1944 met de Britten en Amerikanen, waarmee de geallieerde bevelhebber de bevoegdheid kreeg alle maatregelen te nemen die de militaire toestand vereiste, liet geen zelfstandige rol toe. Pas achteraf bleek dat de geallieerden ruimte lieten aan het Militair Gezag om de Nederlandse belangen te dienen, zolang rust en orde waren verzekerd en in de behoeften van de strijdkrachten kon worden voorzien. Bovendien was de geallieerde militairen er veel aan gelegen zich ver van binnenlandse politieke aangelegenheden te houden. De bestuursvoorziening en de zuivering waren zaken die de geallieerde militairen graag aan het MG overlieten.

Ministers en het Militair Gezag

Al bij de opbouw van de organisatie hadden de verantwoordelijke minister van Oorlog Jhr. ir. O.C.A. van Lidth de Jeude en de Chef-Staf MG, de latere generaal-majoor mr. H.J. Kruls, het niet gemakkelijk. Dat het MG voor een veel omvangrijkere taak kwam te staan dan gedacht laat zich aflezen uit de enorme groei van de organisatie. Toen het MG in september 1944 aan

* De auteur is als onderzoeker verbonden aan het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie en het Nederlands Instituut voor Militaire Historie. Dit artikel is een bewerking van de epiloog van een manuscript over het Militair Gezag.

zijn taak begon was het ongeveer achthonderd personen sterk. Nog geen negen maanden later waren er meer dan zestien duizend medewerkers en bestreken de activiteiten vrijwel elk overheidsterrein. Door de grote omvang van de organisatie gaven critici het MG de bijnaam 'Circus Kruls'. Het verdeelde kabinet-Gerbrandy schonk het MG niet het volle vertrouwen, waardoor de nodige conflicten rezen. Ministers die eerder tegenstander van een militair gezag

weinig animo om nog een regering toe te laten die te midden van de gevechten alleen maar tot last kon zijn. De ministers konden, zolang het Haagse bestuurscentrum onbereikbaar bleef, zonder ambtelijk apparaat ook weinig uitrichten. Daardoor moesten zij meer op het MG steunen dan verwacht.

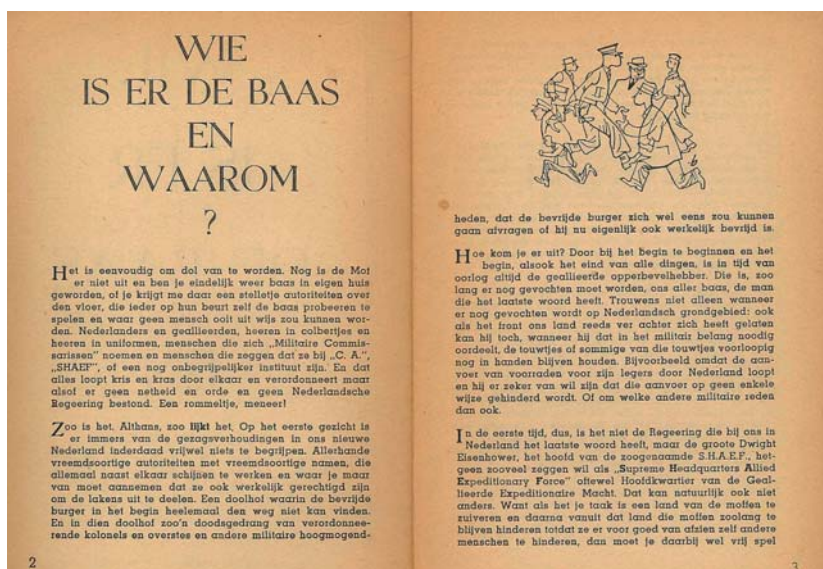
Karakter van het Militair Gezag

Betere verhoudingen waren mogelijk geweest, maar de ministers wezen de mogelijkheid af die het *Supreme Headquarters Allied Expeditionary Force* (SHAEF) van generaal Eisenhower hen in oktober 1944 bood om de regering in Brussel te vestigen. Zij zagen dat als schadelijk voor hun prestige en lieten daarmee de kans lopen in een vroeg stadium contact te leggen met het MG en de *21st Army Group* onder *Field Marshall* Montgomery, verantwoordelijk voor de bevrijding van Nederland. Beide zetelden in Brussel, zodat de ministers bij de vestiging van een regering in de Belgische hoofdstad veel meer invloed gehad zouden hebben. Nadat Eisenhower onder politieke druk van Groot-Brittannië toestond in Oisterwijk een tijdelijke voorpost te vestigen waar ministers zich op de hoogte konden stellen van de toestand in bevrijd gebied, leidde dat tot wrijving met Kruls. De drang om te gaan regeren was groot

en dreigde het MG te ondermijnen. Kruls had ervoor gewaarschuwd dat de Londense departementen, onder de voortdurende oorlogsomstandigheden en de onbereikbaarheid van de landelijke en provinciale overheden, niet geschikt waren om uitvoerend werk te doen. Dat was hem niet in dank afgenomen. Doordat het regeringscentrum in Den Haag acht maanden lang onbereikbaar bleef, vormde het MG onder controle van het geallieerde Civil Affairs-apparaat de facto het bestuur in bevrijd gebied. Het karakter van het MG werd daardoor anders dan voorzien en het takenpakket uitgebreid. De gevolgen van de oorlog, evenals de lange duur van de bevrijding, maakten die ontwikkeling onvermijdelijk. Er vielen Kruls daarbij meer verwijten dan eer ten deel. Zijn taak was door

De geallieerden lieten het MG ruimte om de Nederlandse belangen te dienen zolang rust en orde waren verzekerd

waren geweest bleven dat, waardoor de spanningen voortduurden. Zij toonden er weinig begrip voor dat Nederland als operatiegebied hen minder speelruimte bood dan zij wensten. Dat gaf de ministers het gevoel buitenspel te staan en hun onvrede daarover projecteerden zij op Kruls en zijn apparaat. Zij verloren uit het oog dat de geallieerde commandanten het in de militaire fase voor het zeggen hadden. Die commandanten hadden na de ervaringen in Frankrijk en België, waar het tumultueuze politieke leven dadelijk weer was begonnen,



De brochure 'Wie is er de baas en waarom?' moest bij de bevolking begrip kweken voor de noodzaak van een militair bestuur

de omstandigheden buitengewoon moeilijk. De Staf zetelde noodgedwongen in Brussel en het gebrek aan vervoer en goede verbindingen maakten het onmogelijk om de regering in Londen behoorlijk te informeren. Ook de Militair Commissarissen, die in de steden het militair gezag uitoefenden, waren door de gebrekkige verbindingen op zichzelf aangewezen. Kruls zocht veelal zelf oplossingen. De periode dat hij aan het hoofd van het MG stond was zijn *finest hour*. Al zou zijn ster in de militaire organisatie nog rijzen, zijn bevoegdheden zouden nooit meer zo groot zijn als tijdens de periode dat hij Chef-Staf MG was tot het moment dat de regering zich in juni 1945 weer in Den Haag vestigde.

Geallieerd Civil Affairs en Nederlands Militair Gezag

Kon Civil Affairs in Frankrijk en België veelal zaken doen met zittende civiele bestuurders, in Nederland lag dat moeilijker. In België hadden de Duitsers een militair bestuur ingesteld dat het civiele bestuur liet voortbestaan, maar in Nederland was de greep van de nazi's op het bestuur groter. Het stelde Civil Affairs voor grotere problemen dan in Frankrijk en België en nergens werd zoveel van de organisatie verlangd als in Nederland. Ook de houding van de bevolking werd als anders ervaren. Volgens de Canadezen begrepen Nederlanders slecht dat een militair gezag weinig anders was dan een onderdeel van de oorlogsmachine. Daarentegen toonde het verzet in Nederland zich beter gereorganiseerd en gedisciplineerder dan in Frankrijk en België, al gaven de Ordedienst (OD) en de daaruit voortgekomen Binnenlandse Strijdkrachten (BS) de nodige problemen.¹ Het MG had zich zoveel mogelijk aan de Civil Affairs-organisatie aangepast, al waren de taken niet geheel identiek en botsten belangen soms. Civil Affairs richtte zich op het veiligstellen van het militaire belang; het MG richtte zich mede op het Nederlandse belang. Over medewerking van de SHAEF-missie, die via het MG als schakel optrad tussen SHAEF en de Nederlandse regering, had het MG niet te klagen. De missie stond voortdurend klaar om het MG behulpzaam te zijn en bronnen aan te boren om tot

verbetering van de toestand te komen. Vragen rond operationele noodzaak of maatregelen om onrust en ziekten te voorkomen werden ruim uitgelegd, zoals bij de inspanningen om de energievoorziening en het transport weer op gang te brengen. Contacten op lokaal niveau tussen de Militair Commissariaten en Civil Affairs-detachments waren zo mogelijk nog nauwer.

Speelruimte, planning en improvisatie

In de beginfase hadden de geallieerde Civil Affairs-detachments veel touwtjes in handen, al was de zeggenschap beperkt tot het treffen van regelingen achter het front, zoals de zorg voor vluchtelingen, het voorkomen van de uitbraak van besmettelijke ziekten, de aanvoer van voedsel en het weer op gang brengen van het dagelijkse leven. Met idealisme had dat weinig van doen, want het moest bijdragen aan de oorlogsinspanning. Niettemin profiteerde de bevolking ervan dat de legers op ongekende schaal bemoeienis kregen met de voorziening van hulpgoederen, al was het zelden voldoende. Het MG was Civil Affairs veel verschuldigd. Was die organisatie er niet geweest, dan zou een veel zwaardere last op de schouders van het MG terecht zijn gekomen. Zonder de steun van de SHAEF-missie en hun toegang tot commandanten en militaire middelen had het MG veel minder tot stand kunnen brengen. Het MG kon het niet stellen zonder coördinatie van de missie. Maar ook het omgekeerde was waar: zonder het MG zou de taak van Civil Affairs veel zwaarder zijn geweest, omdat het dan de contacten met het civiele bestuur voor zijn rekening had moeten nemen.

De SHAEF-missie liet het MG, dat ook een instrument in de handen van de geallieerde bevelhebber was, veel ruimte. De missie hield wel een wakend oog op de activiteiten en er was kritiek. Er werd goed gepland, maar te weinig geïmproviseerd. Improvisatie en aanpassing aan de omstandigheden waren sleutelwoorden voor goed functioneren onder oorlogsomstandigheden. Over het algemeen bestond waardering voor de Militair Commissarissen, maar

¹ Canadian Military Headquarters, Historical Section, *Report No. 172*, par. 25-35, 45.

*Binnenlandse Strijdkrachten
in Gouda, mei 1945*

minder voor het civiele bestuur dat naar de smaak van de geallieerde militairen teveel leunde op Civil Affairs en te weinig initiatieven ontplooië. Dat bestuur, deels bestaande uit zittende en deels uit nieuw benoemde burgemeesters, moest zich echter hervinden in een situatie die door de bijzondere omstandigheden veel vergde. Volgens zijn gedragslijn wilde Civil Affairs zich zo min mogelijk met veranderingen van bestuur bemoeien. De detachementen waren vooral actief bij het verzamelen van gegevens over infrastructuur, elektriciteitsvoorziening, gezondheid van de bevolking, toestand in de ziekenhuizen, vluchtelingen, openbare orde, brandweer en luchtbescherming en voedsel- en kolenvoorraden. Het MG kon bij het herstel hiervan volop profiteren van de steun van de militaire eenheden waarvoor Civil Affairs zorgde. Liepen de zaken naar tevredenheid, dan trokken de Civil Affairs-detachementen zich terug om de zaak aan het MG en het civiele bestuur over te laten.

Bij het begin van de bevrijding

Bij de instelling van het MG had niemand voorzien dat dit zo lang zou moeten functioneren. Gedacht was aan dagen of hoogstens enkele weken tot de bevrijding van Nederland in zijn



van het Westen moest wachten tot de Duitse capitulatie in mei 1945. De 160 Koninklijke Besluiten die in Londen waren voorbereid, waren in bevrijd gebied onbekend en het vroeg van het MG veel stuurmanskunst deze te doen invoeren. Het MG was optimistisch geweest over de eigen ontvangst, maar dat was op weinig meer dan *wishful thinking* gebaseerd.

De gebrekkige en tegenstrijdige informatie uit Londen had de bevolking de bedoelingen én noodzaak van een militair bestuur niet duidelijk gemaakt. Radioboodschappen waren beperkt geweest, verwarrend zelfs, en konden de onvrede over de instelling van een onwelkom militair gezag niet wegnemen. Dat militair gezag zou bovendien worden geleid door militairen en gemilitariseerde burgers die de bezetting niet aan den lijve hadden ondervonden. Bevolking en verzetsorganisaties bleven onkundig van het Besluit op de Bijzondere Staat van Beleg. Die onduidelijkheid had vooral gevolgen voor de OD. De regering stond een Ordedienst met een beperkte taak voor ogen, maar dat die

Onduidelijke informatie leidde tot verwarring rond het Militair Gezag en wrijvingen met de Ordedienst

geheel. Ook de geallieerde plannen gingen ervan uit dat de bevrijding van Nederland op weinig weerstand zou stuiten. De geallieerde opmars liep echter vast in het Nederlandse rivierengebied en het resultaat van alle militaire inspanningen was dat eind 1944 slechts Noord-Brabant en delen van Zeeland en Limburg waren bevrijd. Pas in maart 1945 was heel Limburg heroverd; in april kwam de bevrijding van het Oosten en Noorden op gang. De bevrijding



FOTO NIJH

De arrestatie van collaborateurs

Een belangrijk geschilpunt tussen ministers en Kruls was eind 1944 de arrestatie van collaborateurs. De bevrijding maakte krachten tegen collaborateurs los die moeilijk in de hand waren te houden en die de ministers hadden onderschat. Veel concrete richtlijnen had Kruls niet meegekregen en hij kreeg het verwijt dat hij zich liet leiden door de meningen binnen de voormalige verzetsgroepen. Kruls negeerde die inderdaad niet en hield een middenkoers aan tussen regering en illegaliteit. De vraag is of Kruls veel anders had kunnen doen. Hij hield het oog gericht op de handhaving van orde en rust en wilde de illegaliteit niet van zich vervreemden. Het MG, de BS en het voormalige verzet kwamen zo tegenover minister G.J. van Heuven Goedhart en de weinig plooibare procureur-generaal E.L.M.H. Speyart van Woerden te staan. Alleen de zwakke stem van Van Lidth klonk aan de zijde van het MG. In december 1944 leidde dat tot een confrontatie tussen Kruls en de ministers. Het optreden van de BS gaf steeds meer aanleiding tot kritiek en leidde tot bezorgdheid over de handhaving van de orde. Er dreigde chaos. De OD en BS hadden zich arrestatiebevoegdheid toegeëigend en het vroeg tactische oplossingen om dat in te tomen. Kruls probeerde het tij te keren en beperkte de rol van de BS tot vlak achter het front, terwijl hij de illegaliteit een rol gaf in adviesraden voor de opsporing van politiek verdachte personen. De in Londen getroffen regelingen waren een sprong in het duister geweest en paktten anders uit dan gedacht. Het was mede aan Kruls' persoonlijke bemiddeling te danken dat de zaak in goede banen werd geleid. Hij had de spanningen in de illegaliteit beter aangevoeld dan de ministers.

Chaotische omstandigheden

Speyart van Woerden wilde dat alleen de politie arrestaties mocht verrichten, terwijl de illegaliteit vond dat de politie alleen bij arrestaties mocht worden betrokken als zij voldoende was gezuiverd. Het was voor de bevolking onverteerbaar dat de politie, die de bezetter hand- en spandiensten had verleend, 'foute' elementen moest gaan arresteren. De politie was haar zelf-

ondergeschikt aan het MG zou moeten opereren paste niet in de eigen visie van de OD.

Militair Commissarissen

De Militair Commissarissen waren lokaal de spin in het web en vormden de schakel in het contact tussen civiele overheid en Civil Affairs. Bij aankomst in hun standplaats zagen zij zich geconfronteerd met een veelheid aan problemen en voldongen feiten. Zo had de OD zich taken van het MG toegeëigend en arresteerde de dienst op grote schaal collaborateurs op een wijze die niet strookte met het in Londen uitgestippelde beleid. Voor het MG was het vervolgens bijzonder moeilijk om grip te krijgen op de activiteiten van de soms rivaliserende en weinig gedisciplineerd optredende ondergrondse organisaties. De Militair Commissarissen waren daar slecht op voorbereid, ook omdat in Londen weinig kennis over de ondergrondse bewegingen had bestaan. Getracht was de Militair Commissarissen zo goed mogelijke instructies mee te geven, maar dat was niet voldoende.

vertrouwen kwijt, was nauwelijks bewapend en had onvoldoende mankracht. Gemiddeld achtien procent van de politiesterke bleek te moeten worden gezuiverd. De politie leek daarmee buitenspel te staan; zij had een adempauze nodig om weer op sterkte te komen en het vertrouwen van het publiek te herwinnen. Een nauw met arrestaties verweven probleem was dat van de kampen. Grote aantallen collaborateurs zaten er vast, veelal ‘kleine vissen’, die slechts lichte straffen zouden kunnen krijgen. Er werd weinig zachtzinnig met hen omgesprongen. Collaborateurs, NSB-ers en vrouwen die omgang met Duitsers hadden gehad, vormden een dankbaar doelwit om gevoelens van onmacht uit de bezettingsjaren op te projecteren. Voor het MG was dit moeilijk beheersbaar. De publieke opinie was ronduit vijandig en kranten schreven dat gevangenen het te goed hadden. De Militair Commissaris moest maar zien hoe hij orde in de chaotische omstandigheden moest brengen die de BS hadden gecreëerd. Rancuneuze gevoelens onder het bewakingspersoneel waren moeilijk te beteugelen.

Onzekerheid over aantallen

Alle pogingen om van de geallieerden materiaal en benodigdheden voor de inrichting van kampen te krijgen faalden, terwijl de geallieerden tegelijkertijd veel van de beschikbare kamp-ruimte voor zichzelf opeisten. Dat was niet voorzien. Ook personeel dat een kamp kon besturen was schaars. Kampcommandanten moesten nogal eens worden vervangen omdat zij incapabel waren. Maar ook bij het MG liepen de zaken door een snelle opvolging van staffunctionarissen niet altijd even soepel. Er waren geen mogelijkheden geschapen voor de onderbevelstelling van BS-personeel dat bewakingstaken voor het MG verrichtte en dat pakte ongelukkig uit. Het MG en kampcommandanten hadden door de parallelle bevelsstructuur nauwelijks zeggenschap over het personeel dat de BS leverde en BS-comman-

danten traden niet op tegen excessen, als zij daar al weet van hadden. Een punt van kritiek op het MG mag zijn dat Staf en Militair Commissarissen – bij hun veelheid aan taken – in gebreke bleven bij het uitvoeren van toezicht en bij wantoestanden onvoldoende ingrepen. Vanuit Brussel en Breda, waar het MG zich in maart 1945 kon vestigen, was het moeilijk de zaken onder controle te krijgen. Pas in het najaar van 1945 werden ‘vliegende colonnes’ van het MG actief om de kampen te inspecteren. De omstandigheden verbeterden, maar behoeften van bevolking en gedetineerden streden om voorrang. Lange tijd was er geen zekerheid over het aantal vastgezette personen of zelfs het aantal kampen. In juni 1945 waren zo’n 123.000 arrestaties verricht en was de piek bereikt. Daarna liep het aantal terug doordat vrouwen die alleen omgang met Duitsers hadden gehad vrij kwamen. In de eerste maanden na de bevrijding was een enigszins betrouwbare telling onmogelijk geweest, mede door de vaak slordige administraties. De eerste totaaltelling – inclusief het Westen – van 15 oktober 1945 kwam uit op 96.044 arrestanten.² De autoriteiten blikten vooruit naar de winter, waardoor de kampen prominenter op de agenda kwamen te staan. Plannen om tot betere levensomstandigheden te komen door vermindering van het aantal inbewaringgestelden moesten echter onder druk van de voormalige illegaliteit en de publieke opinie worden afgeblazen.

Repatrianten en evacués

Het MG had zich grote zorgen gemaakt over enorme aantallen vluchtelingen uit Duitsland die naar Nederland zouden komen, evenals over Belgen en Fransen die via Nederland op weg naar huis wilden. Zonder dat in Londen veel woorden aan een goede taakafbakening waren vuilgemaakt, kreeg Sociale Zaken de zorg voor repatrianten in het buitenland, terwijl het MG de zorg voor het binnenland kreeg. Gebrek aan voorbereiding door Sociale Zaken voor de opvang van repatrianten aan de grens leidde tot eigen maatregelen van het MG. SHAEF accepteerde deze scheiding van taken, maar de door minister van Sociale Zaken J. van den Tempel ingestelde Regeringscommissaris

2 A.D. Belinfante, *In plaats van bijtjesdag: De geschiedenis van de Bijzondere Rechtspleging na de Tweede Wereldoorlog* (Assen, 1978) 110-1; L. de Jong, *Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*, dl. 12, 528. Zie verder Nationaal Archief 2.13.25, inv. nrs. 2502 en 2503.

voor de repatriëring kreeg met zijn civiele organisatie weinig voet aan de grond bij geallieerde commandanten. Nederland manoeuvreerde zich hiermee in een uitzonderingspositie. Repatriëring was een militaire aangelegenheid en vragen over repatrianten richtten de militairen aan het MG. Van den Tempel had niets van het MG willen weten en hield vast aan een zelfstandige rol. Minister en Regeringscommissaris slaagden er echter niet in volwaardige gesprekspartners van SHAEF te worden, terwijl zij volledig van militaire steun afhankelijk waren. Aan militarisering viel niet te ontkomen. Na waarschuwingen van SHAEF dat betere coördinatie gewenst was en uit onvrede over de gang van zaken onder de Regeringscommissaris werd het MG alsnog verantwoordelijk voor de repatriëring uit Duitsland.

Ontvangstcentra

Na de oorlog zouden teleurgestelde geluiden klinken over de opvang. Voor de repatrianten was het een ontgoocheling aan bureaucratische handelingen te worden onderworpen en zij zagen zich geen warm welkom bereid. Het MG had daar nauwelijks de middelen voor en veel improvisatie was nodig om Ontvangstcentra in te richten. Het was niet zo dat het MG geen weet van de psychologische aspecten bij terugkeer had, maar het ontbrak aan geschoold personeel en mogelijkheden om op hoogtijdagen duizenden mensen persoonlijke aandacht te geven. De opvang was zakelijk. De personen die hen opvingen waren zelf nog maar net bevrijd en konden zich nauwelijks voorstellen hoe het in de kampen was geweest. Het vertrouwde Nederland was bovendien veranderd in een leeggeplunderde oorlogszone vol verwoesting. De grote moeilijkheid was het vinden van gebouwen en middelen voor de inrichting. Met veel improvisatie en hulp van particuliere organisaties kreeg de opvang vorm. Had het MG in het Zuiden nog voorbereidingstijd, in het Oosten stonden de repatrianten eerder aan de grens dan het MG er kon arriveren. Gezien de omstandigheden wist het MG zich met twintig redelijk efficiënt functionerende Ontvangstcentra heel behoorlijk van zijn taak te kwijten. De inspecties die de SHAEF-missie in de Ontvangstcentra langs de Oostgrens uitvoerde

lieten geen negatief resultaat zien. Wat in het Zuiden in maanden nauwelijks viel te organiseren, lukte in het Oosten binnen enkele weken.



Repatriërende burgerbevolking, voorjaar 1945

Het geallieerde beleid was de miljoenen *displaced persons* zo snel mogelijk uit Duitsland te repatriëren. Dat betekende dat centra af en toe verstopt raakten. Repatrianten uit de Amerikaanse zone arriveerden veelal in Maastricht, dat een derde van alle teruggekeerden voor zijn rekening nam. Noordelijker leverden de Canadezen de repatrianten in Twente af. Repatriëringsofficieren moesten waarschuwen voor de komst van konvoien, maar door het ontbreken van verbindingen en de gescheiden organisaties werkte dat niet. Grote uitbraken van besmettelijke ziekten bleven uit, al noodzaakten gevallen van vlektyfus tot quarantainemaatregelen, die weer extra beslag op accommodatie legden. Een grote handicap was bovendien dat het merendeel van de repatrianten in het Westen woonachtig was, want dat was tot 1 juni 1945 afgesloten om eerst de voedselaanvoer op orde te krijgen en de uitbraak van besmettelijke ziekten te voorkomen. Eind april 1945 kwam de repatriëring goed op gang, om in de laatste week van mei een piek te bereiken en in augustus weer te dalen. In totaal passeerden 235.122 Nederlanders de Ontvangstcentra van het MG. De 'wild' repatriërenden, die buiten SHAEF om Nederland bereikten,

zijn niet in dit getal opgenomen. Het aantal lag daarmee uiteindelijk hoger dan verwacht.³

Verloop van de evacuaties

Een probleem in eigen land vormden evacués en vluchtelingen. Hun aantal moet ergens rond de 850.000 hebben gelegen, bijna één op de tien Nederlanders. In de loop van de oorlog hadden de Duitsers al ruim 400.000 personen geëvacueerd, vooral uit de kuststreek. Bij gevechten waren zo'n 450.000 mensen in veiligheid gebracht, deels door de Duitsers, deels door de geallieerden. Dan waren er nog de 250.000 onderduikers en de stedelingen die zich als 'hongertrekkers' op het platteland bevonden en aandacht behoefden.⁴ Het besluit tot evacuatie kwam van geallieerde commandanten en werd meestal genomen ter bescherming van de bevolking. Soms waren de besluiten ook bedoeld om de veiligheid van een militaire operatie te garanderen of gevaar voor de volksgezondheid door het onbewoonbaar raken van huizen of overbevolking af te wenden. Verplaatsing geschiedde per legertransport of per trein, bijvoorbeeld naar België omdat er in het Zuiden geen plaats meer was. Civil Affairs regelde met steun van het MG het vervoer en de verzorging onderweg. Aangekomen op de plaats van bestemming eindigde de geallieerde verantwoordelijkheid en werd de zorg een taak voor het MG, dat daarvoor het lokale bestuur en vrijwilligersorganisaties inschakelde. Er waren klachten over willekeurig uitgevoerde evacuaties waarbij sommige plaatsen meer evacués moesten herbergen dan andere, vaak omdat ze op de route lagen van vrachtwagens die van het front terugkeerden. Het duurde tot januari 1945 voordat de 'evacuatiemachine' redelijk geolied draaide.

Het MG oefende druk uit om niet te snel tot evacuatie over te gaan en dat niet over de landsgrenzen te doen. Dat bleef niet zonder resultaat, maar het aandringen werd het MG niet

steeds in dank afgenomen. De legers evacueerden immers niet lichtvaardig, omdat het voor hun logistieke organisatie een grote belasting betekende. Daarnaast toonde de bevolking weinig dankbaarheid dat zij in veiligheid werd gebracht en had zij meer oog voor de nadelen. Het verloop van militaire operaties liet zich moeilijk voorspellen en achteraf bleek niet elke evacuatie even noodzakelijk. In sommige gevallen was het een wijs besluit toch door te zetten, zoals de Canadezen deden juist voordat de Duitsers de Betuwe onder water zetten, of om de onwillige bevolking van Walcheren te dwingen van hun benarde positie op zolder te komen. Soms gaven de militairen zich gewonnen als gevaar voor de volksgezondheid niet tot maatregelen dwong, zoals in Zeeuws-Vlaanderen.

De voedselvoorziening

De voedselvoorziening en de zorg voor vluchtelingen en repatrianten vormden de hoofdmoot van het werk van het MG en Civil Affairs. Beide punten veroorzaakten in Nederland veel grotere problemen dan in Frankrijk en België. Verwacht was dat Nederland in het voorjaar zou worden bevrijd, maar dat gebeurde op een moment dat de winter voor de deur stond. Lange aanvoerlijnen, tekorten aan scheepsruimte en onvoldoende distributiemiddelen veroorzaakten moeilijkheden. Bekend was dat de aanvoer van vet en textiel ver achter zou blijven bij de behoefte. De bevolking was nauwelijks op de hoogte van deze sombere vooruitzichten en had alle hoop gevestigd op verbetering. Die kwam zelden direct. SHAEF had gewaarschuwd dat het geruime tijd zou duren voordat de aanvoer op gang kon komen, maar dat was een boodschap die weinigen hadden gehoord. Zolang de haven van Antwerpen niet open was, leidden knelpunten in het transport tot een terugloop in de rantsoenen. Het was daarom een hard gelag dat de bevrijding in eerste instantie een daling van de rantsoenen met zich meebracht. De aanvoer kwam slechts langzaam op gang en dat leidde tot verwijten over en weer tussen geallieerden, regering en MG. De geallieerden waren verantwoordelijk voor de aanvoer, het MG voor de distributie. Pas in januari 1945 was het grootste

³ Afwikkelingsbureau Militair Gezag, *Overzicht der Werkzaamheden van het Militair Gezag gedurende de bijzondere staat van beleg, 14 September 1944 - 4 Maart 1946* (s.l. s.a. [1947]) 226-31; Malcolm J. Proudfoot, *European Refugees 1939-52: A Study in Forced Population Movement*, (London, 1957) 203.

⁴ Pieter Lagrou, *The Legacy of Nazi Occupation: Patriotic Memory and National Recovery in Western Europe, 1945-1965*, (New York, 2000) 102; De Jong, *Koninkrijk*, dl. 10a, 529.

leed geleden nadat de geallieerden hun systeem waren gaan richten op de aanvoer van voedsel in bulk vanuit het achtergebied, in plaats van te vertrouwen op een beperkte noodvoorziening door de legers. Buffervoorraden voor een meer evenwichtige distributie waren er lange tijd niet en dat leidde tot een snelle uitputting van wat er nog aan Nederlandse voorraden was. Aanvoer kon nu via Antwerpen plaatsvinden en er was een groot aantal vrachtwagens aan het MG overgedragen voor de distributie. Maar ook toen duurde het nog geruime tijd voordat het niveau van tweeduizend calorieën per volwassene per dag, dat SHAEF als streefgetal hanteerde, was bereikt.

leidde in regeringskringen tot de vrees dat de aanvoer naar het Westen even slecht zou verlopen. Berichten over toenemende tekorten brachten de regering ertoe druk uit te oefenen op Eisenhower en Churchill om de bevolking te redden van de hongerdood. De geallieerden wilden echter niet afwijken van hun strategische doel om de Duitsers in hun eigen *heartland* te verslaan. Pas met de overwinning in zicht kreeg Montgomery opdracht een plan uit te werken voor de bevrijding van de westelijke provincies, maar veel vaart zette hij er niet achter. SHAEF was zich overigens terdege bewust van de problemen in het Westen en wanneer de aandacht dreigde te verflauwen hield premier

P.S. Gerbrandy hen wel bij de les. Vanaf november 1944 werd aan plannen gewerkt om het Westen hulp te brengen, maar de voorwaarde bleef dat die pas kon komen nadat de Duitsers het gebied hadden verlaten.

Eind april 1945 boden de Duitsers aan hulp vanuit de lucht toe te staan en Eisenhower aarzelde niet. Het voorbereidende werk dat was gedaan maakte het mogelijk op korte termijn een spectaculaire luchtoperatie uit te voeren en

de periode te overbruggen totdat voedsel per schip en over de weg kon worden aangevoerd. Dat doel werd feitelijk niet bereikt, want het duurde dagen voordat de verzwakte bevolking het gedropte voedsel wist te distribueren. Het effect van de luchtoperatie was vooral psychologisch; de omvangrijkere aanvoer van voedsel over de weg en over water, nog voor de Duitse capitulatie, was uiteindelijk belangrijker.

Een nieuwe toestand trad in op 7 mei 1945, toen de geallieerden West-Nederland konden binnentrekken. Geallieerden en MG hadden in eendrachtige samenwerking voorbereidingen getroffen om zo snel mogelijk voedsel bij de 4,3 miljoen mensen te krijgen. Van het lokale



Afvoer van een slachtoffer van de hongervinter door het Rode Kruis, Den Haag, mei 1945

West-Nederland

Toen de geallieerden in april 1945 hun opmars in Oost-Nederland voortzetten, bleek de situatie daar beter dan verwacht en waren de problemen vergeleken met het Zuiden gering. Distributie was toen het belangrijkste probleem, niet het gebrek aan voedsel. Zolang over de grote rivieren geen bruikbare spoorverbinding met het Noorden bestond, maakte dat overslag in Nijmegen en wegtransport noodzakelijk. Na korte tijd stonden de rantsoenen weer op redelijk peil en van onvrede onder de bevolking was er, anders dan in het Zuiden, geen sprake. De samenwerking tussen het MG, bestuur en voormalige illegaliteit verliep er ook soepeler. De moeizame voedselvoorziening in het Zuiden

bestuur en plaatselijke arbeidskrachten konden geen grote prestaties worden verlangd. Het door het MG ingestelde Commissariaat Noodvoorziening gaf leiding aan de voedseldistributie. Ook de Sectie Sociaal werk voor oorlogsgetroffenen en het door het MG opgezette Rode Kruis Hulpkorps, die *Relief Teams* en Medische Voedingsploegen leverden, speelden een belangrijke rol. Sociale Verbindingsgroepen verzamelden informatie over de hulp die nodig was. Het echte leed schuilde achter de voordeur in de volksbuurten, waar duizenden directe hulp nodig hadden en te zwak waren om hun schamele rantsoen af te halen of gebruik te maken van de centrale keukens. In juni 1945 was het stadium bereikt dat de inspanningen van Civil Affairs en het MG konden worden teruggeschroefd. Het overheidsapparaat moest weer in staat worden geacht uitvoerende taken te vervullen en er kwam een einde aan het ingrijpen van Militair Commissarissen. De meeste Civil Affairs-detachementen stakten op 15 juni 1945 hun werkzaamheden en de door het MG opgezette organisaties werden geliquideerd. Eind juni waren 250.000 patiënten behandeld en was aan 170.600 personen met hongeroedeem extra voedsel verstrekt.

Het plan was dat de militairen zes maanden verantwoordelijk zouden zijn om de bevolking van de meest essentiële goederen te voorzien. Feitelijk duurde die periode voor het Zuiden twaalf maanden en voor het Westen vijf. Lange tijd was het voedsel dat Civil Affairs aanvoerde vrijwel het enige dat het land binnenkwam. Aanvoer voor rekening van de Nederlandse regering liet lang op zich wachten en kwam pas toen de oorlog op zijn eind liep. Het gevolg was dat de bevolking langer op karige rantsoenen moest leven en dat ook middelen voor het herstel van infrastructuur en woningen traag beschikbaar kwamen. Bij het opmaken van de balans bleken de militairen 838.516 ton voedsel Nederland te hebben binnengebracht en 356.087 ton brandstof. SHAEF voldeed daarmee ruimschoots aan zijn verplichtingen, ondanks de trage levering in de eerste maanden

in het Zuiden. De legers voorzagen daarmee in ongeveer eenderde van de Nederlandse voedselbehoefte. Voor het Zuiden ging het zelfs langere tijd om de helft en in het Westen in de eerste maanden om tweederde. Hoewel de hulp aan het Westen sterk in het oog sprong, was 70 procent van de totale hoeveelheid bestemd voor het Zuiden.⁵

FOTO: NIMH



Geallieerd voedseltransport, omgeving Ede, april-mei 1945

Economisch herstel

Het MG speelde ook een sleutelrol bij het herstel van de infrastructuur en de landbouw, het weer op gang brengen van de economie en het huisvesten van mensen in de zwaarst getroffen gebieden in Noord-Limburg en Gelderland. Het was ook het MG dat met geallieerde hulp begon met het herstel van de dijken op Walcheren en daarover de regie voerde. De achilleshiel bij het herstel van het openbare leven en de economie was de kolenvoorziening. Omdat Nederland over kolenvoorziening moest het zichzelf bedruipen. De geringe productie bleek het gevolg van een complex van factoren, zoals gebrek aan materiaal, rantsoenen en vervoer en wantrouwen jegens directies. Er was weinig eenheid in de aanpak van deze problemen en het duurde lang voordat maatregelen in gang waren gezet. De SHAEF-missie verweet zowel de regering als

⁵ *Final Report of the Supply and Economics Branch, G-5/CA of the British and USFET Military Missions to the Netherlands (formerly SHAEF mission to the Netherlands) (s.l., s.a. [1945]).*

het MG niet genoeg te doen om de productie omhoog te krijgen. Het MG was geneigd de geringe productie toe te schrijven aan de sterk achterblijvende leveranties van materialen door SHAEF. Het vervoer van kolen per spoor moest om militaire redenen zoveel mogelijk beperkt blijven en blokkades van Maas en IJssel maakten vervoer over water onmogelijk. Pas in juli 1945 was er weer een redelijke hoeveelheid kolen beschikbaar, al bleef de productie ver achter bij wat gewenst was.

Terugkeer naar de normaliteit

SHAEF werd op 14 juli 1945 ontbonden. Daarmee eindigde tevens de eerste militaire fase en kwam de verantwoordelijkheid voor het bestuur weer bij de Nederlandse regering te liggen. Bij het streven de toestand te normaliseren was grote vooruitgang geboekt. Dat was, aldus de SHAEF-missie, het best mogelijke compliment voor al het goede werk dat het MG had gedaan en er zou een leemte ontstaan als het Militair Gezag verdween. De missie hoopte dat Kruls en ook zijn organisatie in de toekomst de erkenning en de waardering zouden krijgen die zij ruimschoots verdienden. Dat was niet het geval. Ondervond het MG in de eerste dagen na de bevrijding veelal wel waardering, later kwam er kritiek wanneer verbetering de mensen te langzaam ging. Ook ministers waren weinig behulpzaam geweest door vanuit Londen beloften te doen zonder die te kunnen waarmaken. Later werd kritiek op het MG deel van de wens tot beëindiging van het Militair Gezag, want de bevolking zag zich na de Duitsers niet graag opnieuw door militairen geregeerd. Naarmate de situatie zich stabiliseerde werden plaatselijke autoriteiten mans genoeg geacht de problemen op te lossen, al konden zij zonder militaire hulp weinig uitrichten.

Ondanks alle uitgebreide voorbereidingen was de normalisatie in de eerste periode in het Zuiden een moeizaam proces, te meer omdat er vanuit Brussel en met gebrekkige verbindingen moest worden gewerkt. In Noord-Brabant en Limburg had het ontbroken aan hartelijke samenwerking met de illegaliteit, in het Noorden was dat aanmerkelijk soepeler verlopen.

In het Noorden verliep de bevrijding van hele provincies in snel tempo, waar die in het Zuiden bij stukjes en beetjes haar beslag had gekregen. Het MG kon nu vanuit de provinciale hoofdsteden functioneren en gebruikmaken van het civiele bestuursapparaat zoals dat bij de opzet was voorzien. Het MG beschikte toen over meer personeel en dat had de nodige ervaring opgedaan. Daarnaast was de planning realistischer dan de vele aannames waarvan men in Londen noodgedwongen had moeten uitgaan. Bij de planning en uitvoering van de hulp aan het Westen had het MG laten zien wat het werkelijk waard was. De aankondiging van de eerste naoorlogse minister-president W. Schermerhorn dat het Militair Gezag, behalve voor enkele taken, op 1 september 1945 zou worden beëindigd, ontving de bevolking met vreugde. Nadat vaststond dat het zich geen blijvende positie zou verwerven, keerde de stemming zich weer ten gunste van het MG. De bevolking begon zich af te vragen of de regering en incompetenten organen wel in staat waren het werk over te nemen.

Opheffing van het MG

Het proces van liquidatie van het MG had meer voeten in de aarde dan verwacht. De chaos in het land was nog groot en een overhaaste beëindiging van de taken zou die hebben versterkt. De pas gezuiverde ministeries hadden

Om juridische redenen werd het bestaan van het MG langer gerekt dan de organisatie zelf noodzakelijk achtte

niet in alle gevallen de instrumenten om taken over te nemen. Sommige activiteiten rond de nasleep van de oorlog waren immers nieuw, terwijl departementen streden over de vraag wie welke taak op zich moest nemen. In september 1945 kwam het kabinet Schermerhorn-Drees tot het inzicht dat veel overheidsorganen de medewerking van het MG nog niet konden missen. Ook de regelgeving was nog niet op orde, zodat het bestaan van het MG om juridische redenen langer werd gerekt dan de organi-



Afscheid van generaal mr. H.J. Kruls als commandant Militair Gezag, Haarzuylens, maart 1946

satie zelf noodzakelijk achtte. Pas op 4 maart 1946 werd de Bijzondere Staat van Beleg beëindigd en kwam formeel een einde aan het bestaan van het MG. Kruls schreef:

'Aan het M.G. werd verweten, dat het zo lang bestaan heeft. A qui la faute? Het M.G. heeft steeds met grote ernst er naar gestreefd zichzelf overbodig te maken, maar zijn vele en omvangrijke arbeidsterreinen moesten dan toch door een ander worden overgenomen en het zoeken naar instanties, die in staat en bereid waren de M.G.-taak over te nemen, was voor de regering en het M.G. zelf een niet eenvoudige opdracht. Ondanks de gemaakte fouten en ondanks de vele critiek durf ik met stelligheid mijn overtuiging uit te spreken, dat het M.G. er steeds naar gestreefd heeft om te dienen en in een der moeilijkste periodes van onze geschiedenis het Nederlandse volk en Nederland een grote dienst heeft bewezen. Slechts weinigen hebben een helder inzicht in datgene, wat het M.G. gedaan heeft om zijn grote door de regering en geallieerde legerleiding verstrekte opdracht uit te voeren'.⁶

⁶ Overzicht der werkzaamheden van het Militair Gezag, xxxi.

FOTO NIMH

Tot slot

Nederland had gekozen voor een omvangrijk militair gezagsapparaat met vergaande bevoegdheden. Voor de *Parlementaire Enquêtecommissie Regeringsbeleid 1940-1945* was de vraag of het Belgische stelsel – een beperkt apparaat met voornamelijk liaisontaken – niet meer voordelen had kunnen opleveren. De Belgische regering kon echter dadelijk naar Brussel terugkeren en werken in een land dat na enkele dagen vrijwel geheel bevrijd was. België kende geen grote verwoesting en de regering kon er beschikken over een bestuursapparaat dat beter intact was gebleven dan het Nederlandse. Ook de planning van het MG had zich gericht op het

leggen van contacten met de Haagse departementen en bestaande instellingen om de werkzaamheden in goed overleg in te vullen.

Was die mogelijkheid er gekomen, dan had het MG meer het karakter van een liaisonfunctie gehad. Nu was er geen andere keus dan het MG ten volle van zijn uitgebreide bevoegdheden gebruik te laten maken. De gefaseerde bevrijding van Nederland en de door zuivering deels onthande bestuurskracht, die daardoor op nationaal en provinciaal niveau nauwelijks bruikbaar was, stelden het MG voor enorme en onverwachte organisatorische problemen. Door de voortdurende oorlogsomstandigheden veranderde het karakter van het MG noodgedwongen. De Nederlandse regering was machteloos zolang Nederland gevechtszone bleef en zij kon weinig anders doen dan zich vanuit Londen verlaten op het apparaat van het MG. Wat ooit was gezien als een gezag voor een interimperiode van enkele weken, drukte anderhalf jaar zijn stempel op het Nederlandse openbare leven. Achteraf mocht Nederland zich gelukkig prijzen dat het over een dergelijk gezagsapparaat met uitgebreide bevoegdheden beschikte. ■

De Afghaanse gordiaanse knoop

Op het politieke en strategische niveau lijkt de situatie in Afghanistan op een gordiaanse knoop, die complexe operationele en tactische verwickelingen heeft. Het Zuiden van het land is instabiel als gevolg van acties van de Taliban, maar ook elders in Afghanistan is het onrustig. Alleen langdurige betrokkenheid van het Westen kan op termijn tot stabilisering leiden. Er zijn nog tal van uitdagingen, zoals de afstemming met de Afghaanse regering en UNAMA, de bescherming van bevolkingscentra en het uitwerken van duurzame ontwikkelingsprojecten. De Taliban en gelieerde groepen dreigen het proces te verstoren, terwijl invloedrijke warlords een goed werkend Afghaans bestuur in de weg staan.

Drs. A.J.E. Wagemaker MA – luitenant-kolonel der Mariniers*

In de eerste maanden van de regering Obama was er redelijke hoop dat er met strategie-wijzigingen en een minimum aan geweld op langere termijn een oplossing kon worden gevonden voor het Afghaanse probleem. Overigens kon niemand zeggen hoe die nieuwe strategie eruit zou zien; wijzigingen in de bestaande strategie waren noodzakelijk om de inzet van grote aantallen militairen niet eindeloos te laten voortduren.

President Obama maakte begin december 2009 bekend op korte termijn tijdelijk dertigduizend extra troepen naar Afghanistan te sturen. Vele NAVO-partners volgden dit voorbeeld. Daarmee had de missie overigens niet direct een succesvolle wending gekregen, zo bleek wel tijdens het eerste bezoek van president Obama aan Afghanistan op 28 maart 2009.¹

Proces van lange adem

Vanuit militair perspectief is de troepeninjectie beslist geen overbodige luxe, gezien de toenemende invloed van extremistische Taliban in met name het Zuiden. Bij de troepen- en middelenuitbreidingen die generaal Stanley McChrystal, commandant van *International Security Assistance Force* (ISAF), doorvoert gaat het er niet om de Taliban militair te verslaan. Dit is per definitie onmogelijk in een *counter-insurgency* campagne.² Zijn doel is te voorkomen dat de Taliban en hieraan gelieerde organisaties vaste voet krijgen onder de bevolking. Het is een proces van lange adem. Treffend haalde McChrystal Winston Churchill aan bij de introductie van de bijgestelde plannen:

They are neither an end, nor even the beginning of the end, but it might be the end of the beginning.

Opzet artikel

Dit artikel gaat over het initiatief heroveren, de missie een nieuwe impuls geven en de noodzaak voor additionele middelen. Allereerst passeren de belangrijkste uitkomsten van de Afghanistan-conferentie te Londen en de analyse van de situatie bij het aantreden van generaal McChrystal de revue. Vervolgens ga ik in op de stabilisatie-uitdaging in Afghanistan en welke rol militairen hierbij spelen.

* De auteur is universitair hoofddocent op de NLDA en doet promotieonderzoek naar stabilisatieontwikkelingen in Afghanistan. Hij was in 2009 geplaatst op het hoofdkwartier van ISAF te Kaboel.

1 Rubin A., And Cooper H., 'In Afghan Trip, Obama Presses Karzai on Graft', in: *New York Times*, 28 March 2010, zie ook: <http://www.nytimes.com/2010/03/29/world/asia/29prexy.html?fta=y>.

2 Zie: Smith, R., *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World* (London 2005), 1-25; Nagl, J., *Learning to Eat Soup with a Knife, Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam* (Chicago, 2005), 15-30; Kaldor, M., *New and Old Wars, Organized Violence in a Global Era – 2nd edition* (Cambridge 2006); Creveld, M., *The Changing Face of War: Combat from the Marne to Iraq* (New York, 2008), 213-278; Kilcullen, D., *The Accidental Guerrilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One* (Londen 2009).

Hierbij gebruik ik als voorbeeld de recente operaties in het Zuid-Afghaanse Marja. Het artikel sluit af met de bespreking van drie kwesties) die de mate van betrokkenheid bepalen van de internationale gemeenschap bij Afghanistan: corruptie, krijgsheren en Taliban.

Afghanistan-conferentie te Londen

Internationale conferenties worden zelden gehouden als dingen goed gaan. Ze dienen om hernieuwde greep te krijgen op een verslechterende situatie. Aan beraadslagingen over de toekomst van Afghanistan heeft het de afgelopen jaren bepaald niet ontbroken. Ook Den Haag was al eens gastheer (in 2009). Op 28 januari 2010 vond in Londen de jongste Afghanistan-conferentie plaats.



Het lukt president Karzai niet om een complete regering te formeren

De Britse premier Gordon Brown achtte het raadzaam om het draagvlak voor de missie in Afghanistan opnieuw van enige stutpalen te voorzien, want het beeld van de missie is niet gunstig. De veiligheidssituatie laat te wensen over, waardoor langdurige inzet van troepen noodzakelijk blijft. Of dat politiek ook haalbaar is, is een andere vraag. Behalve dat de Taliban steeds weer kan toeslaan, tiert de corruptie welig en lukt het president Karzai niet een complete regering te formeren en de staat te laten functioneren. Bijgevolg slinkt de steun voor de NAVO-operatie, zowel in Afghanistan als bij de troepenleverende landen.

In Londen zijn de lijnen langs drie paden uitgezet.³ Door een vredesproces in traditionele Afghaanse stijl – en met behulp van de Saoedi-Arabië – in gang te zetten; door een wig te drijven in het kamp van de Taliban – vooral via reïntegratie van lokale en gematigde Taliban-leiders in zowel Afghanistan als Pakistan; en door versnelde uitbreiding van het Afghaanse veiligheidsapparaat, waardoor het einde van de (militaire) NAVO-missie in zicht komt.

In combinatie met de dertigduizend extra Amerikaanse troepen en additionele bijdragen van de NAVO-partners zal dit de missie in een sterkere positie brengen en het stabilisatieproces structureel in gang zetten. Het is een behoorlijke uitdaging.

De Taliban en vergelijkbare oppositionele groeperingen zullen in 2010 de nodige slagen moeten incasseren, maar toch beschikken ze over een langere adem dan hun opposenten. Doordat nogal wat landen die deelnemen aan de ISAF-operatie spreken over exit-scenario's, worden tegenstanders als de Taliban gesterkt in hun onbuigzaamheid. Wellicht een nog groter probleem is de politieke malaisesfeer in Kaboel, die ernstige twijfel zaait over de kans op Afghaanse zelfredzaamheid. Helaas kwam bestuurlijke vernieuwing en overheidsfunctioneren nauwelijks aan bod in Londen en heeft president Karzai driekwart jaar na de verkiezingen van 2009 zijn kabinet nog niet op orde.

Het belangrijkste resultaat van de conferentie is de consensus over de voorwaarden voor transitie en overdracht van verantwoordelijkheden aan de Afghaanse regering en over steun voor Afghaanse plannen voor verzoening en reïntegratie. Dit stelt de Afghaanse regering formeel in staat om daadwerkelijk de leiding van het vredesproces op zich te nemen.

Verloren illusies

De invasie die de Amerikanen en Britten nog geen maand na de 9/11 aanslagen (eind 2001) uitvoerden was initieel zowel een represaille tegen Bin Laden, en zijn Al Qaida, als de Taliban die schuilplaats bood aan de organisatie die

³ Zie: <http://afghanistan.hmg.gov.uk/en/conference>.

verantwoordelijk werd gehouden voor de aanvallen. Dit werd gevolgd door een stabilisatie- en wederopbouwstrategie om zo van Afghanistan een functionerende staat te maken waar geen voedingsbodem voor extremisme of jihad zou zijn, dan wel bereidheid om extremistische groeperingen te huisvesten.

Er zijn in het oorlogsgeweld van het afgelopen decennium inmiddels tienduizenden doden gevallen; de oorlog zelf is nog niet gewonnen, het strijdtoneel is uitgebreid naar Pakistan en de stabilisatiestrategie is slechts deels van de grond gekomen. Vrede is meer dan de afwezigheid van (gewapend) conflict. Het gaat om het creëren van een duurzame, 'zelfdragende vrede' die basis vormt van een stabiele samenleving.

Staatsopbouw, wederopbouw en het winnen van de *hearts and minds* zijn nog steeds de doelstellingen van de missie om een nieuwe functionerende Afghaanse staat op te bouwen met het westerse staatsmodel als referentiepunt. Het is de vraag of de mal van de westerse staat voor stabiliteit kan zorgen en geschikt is in de Afghaanse context. Het westerse model stamt uit de negentiende eeuw en kwam volgens Charles Tilly onder specifieke historische en geografische omstandigheden tot stand.⁴ Het model is nauw verbonden met economische ontwikkeling; iets dat Afghanistan momenteel nog ontbeert.

Stabilisatie is een uitdaging vanwege de strijd in Zuid- en Oost-Afghanistan, een zwakke regering, gebrek aan provinciaal en lokaal bestuur en de toegenomen populariteit van de Taliban, die inmiddels in op één na alle 34 provincies een schaduwgouverneur heeft die aan het hoofd van een apparaat staat dat tot op de bodem is geworteld.⁵ Een afgedwongen of negatieve vrede is niet aan de orde, en daarmee is de weg naar een positieve, oftewel duurzame, zelfdragende vrede nog niet ingeslagen.⁶

Sterker nog, het strijdtoneel is de laatste jaren noodzakelijkerwijs verruimd tot wat in de Amerikaanse strategie bekend staat als

FOTO AVDD, P. WIEZORECK



McChrystal geeft de missie een nieuwe impuls

'AfPak' – Afghanistan-Pakistan. De tegenstander bevindt zich niet alleen (of zelfs primair) op Afghaanse bodem maar wordt tot ver over de grens opgespoord en uitgeschakeld. Deze aanpak komt voort uit het *initial assessment*-rapport en de Amerikaanse strategiewijzigingen die president Obama afgelopen najaar bekend maakte.⁷ De nieuwe aanpak werd medegedeeld aan de coalitiegenoten, en was geen onderwerp van uitvoerig beraad of politieke besluitvorming.

Initial Assessment

McChrystal's eerste daad na zijn aantreden in juni 2009 was de situatie grondig en multidisciplinair te laten analyseren door een team van zeer uiteenlopend pluimage: academici, militairen, strategen en counterinsurgency experts. Dit team bracht binnen een maand of twee een advies aan McChrystal uit op basis waarvan

- 4 Tilly, C., *Coercion, Capital and European States: AD 990 – 1992* (Oxford: Blackwell, 1990).
- 5 Witte, G., 'Taliban Shadow Officials Offer Concrete Alternative', in: *Washington Post*, 8 December 2009, zie ook: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/12/07/AR2009120704127.html>.
- 6 Johnson, C., *Afghanistan's Security Environment, Congressional Report ADA508749* (Washington, 5 November 2009), zie ook: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA508749&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>.
- 7 Baker, P., 'How Obama Came to Plan for Surge in Afghanistan', in: *New York Times*, 5 December 2009. Zie ook: http://www.nytimes.com/2009/12/06/world/asia/06reconstruct.html?_r=1.

hij aanbevelingen deed aan de NAVO-leiding en president Obama om te voorkomen dat de missie zich eindeloos zou blijven voortspelen.

Zijn bevindingen in het *initial assessment* rapport, dat op 21 september 2009 via de *Washington Post* 'lekte', waren nauwelijks positief te noemen.⁸ De situatie was het afgelopen jaar verslechterd en in een impasse geraakt. Een *surge* was noodzakelijk om het initiatief te heroveren.⁹ Overigens is de inventarisatie van de situatie door McChrystal



Winning hearts and minds?

opmerkelijk. In zijn vorige baan als *Director of the Joint Staff* lanceerde hij de AfPak-strategie. Duidelijk is dat door gebruik te maken van een breed scala aan experts, *opinion leaders* en de staf van ISAF niet alleen het draagvlak voor de bijgestelde strategie en operatieplan wordt vergroot, maar ook het beeld genuanceerder wordt.

De veiligheidssituatie bleek verslechterd door de jarenlange nadruk op het afdwingen van veiligheid en het bestrijden van 'de vijand' (*enemy centric* optreden) met een relatieve overdaad aan kinetisch optreden. De herijking van

prioriteiten – van *enemy centric* naar *population centric* – en het nadrukkelijker volgen van een *counterinsurgency* strategie zijn het gevolg. Dit leidt tot een andere wijze van denken en opereren. Er moet minder kinetisch worden gedacht en niet nadrukkelijk in vijandtermen maar juist de bevolking moet gewonnen worden (*winning hearts and minds*).

'Afghanisering' is de sleutel tot succes; een functionerende Afgaanse overheid vormt de uitdaging en is voorwaardelijk voor een duurzame vrede en samenleving. McChrystal gelooft in de deugdelijke opbouw van lokaal bestuur en economie om de situatie te stabiliseren en het vredesproces aan te passen aan de specifieke lokale omstandigheden en dynamiek.

Het afgedwongen stoppen van het gewapend conflict (een afgedwongen of negatieve vrede) met behulp van militaire middelen is echter essentieel en randvoorwaardelijk. Hiermee brengt hij stabilisatie op gelijke voet met (fysieke) veiligheid. De crux is dat er primair bevolkingscentra moeten worden gestabiliseerd – een zo groot mogelijk aantal burgers moet daadwerkelijk ervaren dat de situatie verbetert. In de praktijk betekent dit dat provinciaal en districtsbestuur moeten worden versterkt. Anders geredeneerd; Afghanistan moet decentraliseren en een beleid krijgen dat op de lokale en regionale situatie is toegesneden. Dit is een uitdaging vanwege het gebrek aan voldoende geschoolde ambtenaren die ook bereid zijn zich in provincies te vestigen waar het leven in ieder geval minder comfortabel is dan in Kaboel.

Stabilisatie

Hoezeer stabilisatie ook wordt nagestreefd, het handhaven van een afgedwongen vrede is een wezenlijk onderdeel van de stabilisatie en wederopbouwdoelstellingen. In de *initial assessment* komt nadrukkelijk naar voren dat de Taliban – en vergelijkbare netwerken zoals Haqqani en Hezb-e Islami – hun bases hebben in de tribale (Pashtun) gordel die Afghanistan grotendeels omringt. Het is nodig dit gebied, dat ook bekend staat als 'Pashtunistan' en tevens deels in Pakistan ligt, te beheersen.¹⁰

8 Zie: http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf?hpid=topnews.

9 Zie: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/12/05/AR2009120501376.html?hpid=topnews>; voor een interactieve timeline van dit proces zie: <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/special/nation/decision-timeline>.

10 Zakaria, F., 'Obama's Foreign-Policy Success in Pakistan', in: *Washington Post*, 15 March 2010, zie ook: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/14/AR2010031401387.html>.

De Pashtunnen vormen met ruim eenderde de grootste bevolkingsgroep in Afghanistan en zijn in Pakistan twee keer zo groot – respectievelijk 10 miljoen en 20 miljoen. De Pashtunnen leven in clans en stammen, en met hun eigen mores (Pashtunwali) vooral in het onherbergzame gebied langs de Afghaanse en Pakistaanse grens (zie kaart). Het streven naar een eigen zelfstandige staat is latent aanwezig. De uitdagingen aan de Pakistaanse zijde zijn groot. Het gebied is lastig toegankelijk als gevolg van de geografie. Daarnaast kent het van oudsher een grote mate van autonomie; het Pakistaanse leger – met een relatief hoog percentage Pashtunnen – is weinig gemotiveerd om in het onherbergzame gebied langs de Afghaanse grens op te treden. Bovendien beschikt het leger niet over voldoende middelen om daar beslissend slag te leveren.

Hoewel acties van het Pakistaanse leger worden nagestreefd, ligt het accent binnen de AfPak-strategie op het zaaien van verdeeldheid onder de Taliban. Met behulp van de *carrot and stick* methode worden alternatieven en reïntegratiemogelijkheden aan de gematigde Taliban aangeboden en worden leiders uitgeschakeld. Dit is overigens niet per definitie een recept voor succes.¹¹

Een voorbeeld is Taliban-leider Hakimullah Mehsud, wiens dood de slagkracht van de toch al verzwakte terreurbeweging in Pakistan niet verder hoeft te verslechteren.¹² Paddy Ashdown karakteriseerde dergelijke chirurgische acties in de *Times* van 26 februari als *'a military Rolls-Royce, but a political car crash'*.¹³ Ondanks dat de Taliban versplinterd zijn en leiders juist de diverse, vaak aan clans gerelateerde, groepen moeten zien te verenigen, kan het uitschakelen van leiders juist als katalysator werken in de bundeling van krachten.¹⁴

Veiligheid

Het zwaartepunt van de militaire operaties en de inzet van Obama's extra troepen ligt in het Pashtun *heartland* in de provincies Kandahar en Helmand. Vechten is hier meer dan een militaire uitdaging en zeker tegen een tegenstander die zich bedient van bembommen en



De concentratie van Pashtunnen in Afghanistan en Pakistan

zelfmoordcommando's – ook wel beschouwd als het counterinsurgency equivalent van precisiebommen.

Hinderlagen worden gevaarlijker en professioneler, er vallen meer dodelijke slachtoffers onder westerse militairen, hetgeen gevolgen heeft voor de steun aan de missie in de thuislanden.¹⁵ Het is een uitputtingsoorlog waarin militairen op cruciale plaatsen veiligheid

- 11 Dit leidde rond de jaarwisseling tot enorme discussies waarbij de 'Eikenberry Cables' lekte naar de media, zie: Schmitt, E., 'US Envoy Cables Show Worries on Afghan Plans', in: *New York Times*, 25 January 2010, zie ook: <http://www.nytimes.com/2010/01/26/world/asia/26strategy.html?pagewanted=1>.
- 12 Zie: Perlez, J., 'Pakistani Leader is Reported Dead', in: *New York Times*, 31 January 2010, zie ook: <http://www.nytimes.com/2010/02/01/world/asia/01pstan.html>; Nawaz Khan, H. and Constable, P., 'Pakistani Taliban Leader's Death Would Be 'Fatal Blow' for Group, Analyst Says', in: *Washington Post*, 2 February 2010, zie ook: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/02/01/AR2010020101866.html?nav=emailpage>; Zubair Shah, P., 'With Taliban Leader Reported Dead, New Pakistani Figure Emerges', in: *New York Times*, 5 February 2010, zie ook: <http://www.nytimes.com/2010/02/06/world/asia/06taliban.html>; Brulliard, K. and Nawaz Khan, H., 'Pakistan Officials '100 percent' Certain Taliban Leader is Death', in: *Washington Post*, 11 February 2010, zie ook: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/02/10/AR2010021000425.html>.
- 13 Zie: http://www.timesonline.co.uk/tol/comment/columnists/guest_contributors/article7041678.ece.
- 14 Zie: Giustozzi, A., *Decoding the New Taliban, Insights from the Afghan Field* (London, 2009).
- 15 Whitlock, C., 'Soaring IED Attacks in Afghanistan Stymie US Counteroffensive', in: *Washington Post*, 18 March 2010, zie ook: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/17/AR2010031703649.html>.

afdwingen en aanvankelijk ook moeten handhaven.

Het accent van de operaties in de twee zuidelijke provincies lijkt op een halter: in het oosten draait het om Kandahar-stad en directe omgeving; in het westen om de vruchtbare landbouwgrond rond de steden Lashkar Gar en Gereshk. De verbinding tussen de twee uiteinden van de halter wordt gevormd door de ringweg – ook wel bekend als de 3.000 kilometer lange ‘Highway 1’ die de belangrijkste Afghaanse steden met elkaar verbindt – die wordt beschouwd als essentiële economische infrastructuur voor de stabilisatie van het gebied.

Aanval op Marja

De in februari 2010 ingezette operatie en aanval op de opiumstad Marja in de provincie Helmand, niet ver van de provinciehoofdstad Lashkar Gah, is een voorbeeld van de operaties die er plaatsvinden om het initiatief te winnen.¹⁶ Marja lijkt meer op een dichtbevolkt landbouwgebied dan een stad. Het werd in de jaren vijftig door USAID neergezet als groot irrigatieproject in de woestijn.¹⁷

Tot medio februari waren er zo’n tweeduizend Taliban actief om dit centrum van heroïneverwerking en opiumsmokkel te beveiligen. Nergens is de relatie tussen drugsbaronnen en de Taliban zo direct.¹⁸ De helft ‘s werelds opiumproductie komt uit deze omgeving, waardoor ze van vitaal belang is. Diezelfde Taliban gebruikt Marja ook als uitvalsbasis om acties in de vruchtbare Helmand-vallei, die in handen van ISAF is, uit te voeren. Bovendien is het



De helft van 's werelds opiumproductie komt uit de omgeving van Marja

leven voor de circa tachtigduizend bewoners van Marja goed. De lonen zijn hoger dan elders, en tot de inval van ISAF werd in deze belangrijkste Taliban thuisbasis goed gezorgd voor de veiligheid.

Zo’n acht versterkte bataljons zijn bij de aanval op Marja ingezet, maar dat is nog maar het begin. In totaal zijn er initieel zo’n vijftien duizend Amerikaanse, Britse en Afghaanse soldaten betrokken bij de operatie Moshtarak.¹⁹ ISAF moet er langere tijd nadrukkelijk aanwezig blijven om de afgedwongen vrede te handhaven en een begin te maken met het proces naar een ‘zelfdragende vrede’. Hier wringt de schoen. Hoe mooi de plannen, intenties en de militaire successen ook zijn, voor het vredesproces zijn opbouwwerkers en Afghaanse bestuurders nodig om het veroverde gebied te stabiliseren.

Hiervoor is nauwelijks animo. De risico’s worden als te groot ervaren, temeer omdat de Amerikanen en Britse militairen slechts tijdelijk in grote getale aanwezig zullen zijn. Het gevolg is dat militairen de achtergebleven inwoners niet alleen alternatieve gewassen gaan aanbieden maar ook landbouw cursussen en microkrediet, om alternatieve inkomsten te genereren. Of daarmee de oorspronkelijke bevolking, die op de hand van de Taliban was, terugkeert en in hoeverre zij daadwerkelijk hun hearts

¹⁶ Filkins, D., ‘Afghan Offensive is New War Model’, in: *New York Times*, 12 February 2010, zie ook: <http://www.nytimes.com/2010/02/13/world/asia/13kabul.html>.

¹⁷ Farrel, S. ‘Marja 50 Years Ago: Model Villages and American Money’, in: *New York Times*, 12 February 2010, zie ook: <http://atwar.blogs.nytimes.com/2010/02/12/marja-50-years-ago-model-villages-and-american-money/?ref=asia>.

¹⁸ Vogt, H., ‘Taliban Fight in Afghan Town with Fear Campaign’, in: *Washington Post*, 17 March 2010, zie ook: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/17/AR2010031701694.html>.

¹⁹ Chivers, C. and Filkins, D., ‘Coalition Troops Storm a Taliban Haven’, in: *New York Times*, 12 February 2010, zie ook: <http://www.nytimes.com/2010/02/13/world/asia/13afghan.html?scp=3&sq=moshtarak&st=cse>; Chandrasekaran, R., ‘US Launches Major Surge Against Taliban in Afghanistan’, in: *Washington Post*, 13 February 2010, zie ook: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/02/12/AR2010021203563.html>.

and minds aan het vredesproces zullen verpanden, is lastig in te schatten, maar wel van cruciaal belang voor succes.²⁰

Vitaal belang

Analoog aan het Iraakse Falluhja voor president Bush en generaal Patraeus in 2004, is succes in Marja van vitaal belang voor Obama en McChrystal. Hoewel succes in Marja essentieel is, is de ISAF-operatie daarmee nog niet een succesvolle. Op meerdere plekken moet vrede worden afgedwongen, opdat het proces van een zelfdragende vrede verder gestalte kan krijgen. In maart 2010 kondigde generaal McChrystal aan binnen afzienbare tijd ook korte metten te zullen maken met de onveiligheid in Kandahar-stad en in de noordelijke provincie Kunduz.²¹

Succes

De vraag dringt zich op of de extra troepen die tot in de tweede helft 2011 blijven, voldoende zullen zijn om een onomkeerbaar vredesproces op gang te hebben gebracht. Hoewel de troepen (negatieve) vrede kunnen afdwingen, hangt succes in Afghanistan af van de steun van de bevolking door middel van de legitimiteit en effectiviteit van het openbare bestuur.

De Taliban-aanhang groeit nog steeds omdat het in Afghanistan niet uitmaakt hoe macht en gezag verkregen worden maar hoe ze worden gebruikt. Twee factoren bepalen de politieke trouw van de dominerende politieke elite: veiligheid en elementair bestuur. Op beide punten scoort de Taliban hoger dan de regering in Kaboel. Cruciaal voor de toekomst is het handhaven van de orde en het voorzien in bestuur. Bestuurlijke vernieuwingen moeten logisch overkomen en passen binnen het Afgaanse normen- en waardestelsel opdat de Afghanen zelf inzien dat het steunen van een dergelijk bestuur meer oplevert dan zich ertegen verzetten.

Om dit mogelijk te maken is de Verenigde Staten de katalysator voor succes. President Obama staat echter onder grote binnenlandse politieke druk. Succes is ook voor hem essentieel, zeker nu zijn populariteit gehalveerd is.

De debatten worden grimmiger en de keuzes voor een optie op lange termijn fundamentele.

Modernisering

Afghanistan heeft een haat-liefdeverhouding met modernisering. Moskee en staat zijn in Afghanistan niet gescheiden, pogingen dit wel te doen zijn de afgelopen eeuw steeds op een debacle uitgelopen. De moeite die getroost werd om door wijzigingen in de grondwet – zoals die in de grondwet van 1964 – openingen voor modernisering en liberalisering te creëren, resulteerden hoogstens tijdelijk en lokaal in meer vrijheden.



Moskee en staat zijn in Afghanistan niet gescheiden

Het moderniseren van de traditionele, Afgaanse samenleving eist dat de bevolking zelf inziet dat er veranderingen nodig zijn. Hiervoor zijn overtuigende bestuurders op alle niveaus nodig, evenals een werkend justitieel apparaat. In een centralistisch geregeerd land – dat Afghanistan nog steeds is – waarin meer dan tachtig procent van de ambtenaren in de hoofdstad verblijft, politieagenten corrupt zijn en rechters nauwelijks zijn opgeleid, en politiek benoemde

20 Gannon, K., 'Taliban Lose Control of Marjah but Remain Strong', in: *Washington Post*, 19 March 2010, zie ook: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/19/AR2010031900400.html>.

21 Zie: Flaherty, A., 'AP Source: Kandahar Offensive to begin in June', in: *Washington Post*, 29 March 2010, zie ook: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/29/AR2010032902532.html>; Richtburg, K., 'As Taliban Makes Comeback in Kunduz Province, War Spreads to Northern Afghanistan', in: *Washington Post*, 19 March 2010, zie ook: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/03/18/AR2010031805399.html>.

gouverneurs moeilijkheden per definitie uit de weg gaan, zijn alle ingrediënten aanwezig om modernisering van het bestuursapparaat tegen te gaan.

Het verweer tegen vernieuwingen in de provincies heeft in de loop van de geschiedenis steeds grillige vormen aangenomen. Om dit te kunnen doorbreken is overtuigingskracht, wederzijds respect, tijd en geduld noodzakelijk.

De realiteit is ook dat traditie en gewoonterecht noodzakelijk zijn bij het ontbreken van een functionerende rechtstaat. Hiervoor is goed, verantwoordelijk en professioneel lokaal bestuur nodig.

Het gaat niet om het winnen van het gevecht, maar om het voorzien in veiligheid. Dit kan ISAF niet alleen doen: coördinatie en coöperatie met *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) en de Afghaanse regering zijn essentieel. Natuurlijk zijn de Afghanen zelf verantwoordelijk voor veiligheid en bestuur, maar daartoe is ze soms nog maar deels in staat. Daarom moet de internationale gemeenschap bijspringen, assisteren en ondersteunen in het opbouwen van nationale instituties.²² Immers, zonder instituties is veiligheid een lege huls. Drie zaken zijn fundamenteel: corruptie, krijgsheren en de Taliban.

Corruptie

Corruptie is endemisch in Afghanistan; het lijkt ingebakken in de cultuur en is lastig aan te pakken.²³ Voor Afghanen zijn er drie vormen van corruptie: kruimelcorruptie, grootschalige corruptie en ‘door het Westen gedreven corruptie’. De kruimelcorruptie gebeurt door lagere ambtenaren, die simpelweg een aanvulling nodig

hebben op hun karige salaris om te overleven. Ondanks dat dit wordt geaccepteerd of gedoogd, moet er een cultuuromslag plaatsvinden. Maar die staat en valt met het voorbeeld dat door de bestuurlijke bovenlaag gegeven wordt.

De grootschalige corruptie wordt door de bovenlaag van de samenleving uitgevoerd, vaak met een internationale dimensie omdat geld weggesluisd wordt naar Dubai en veelal verbonden is met Afghanistans tweede economie – de ‘narco-economie’. Ook deze vorm van corruptie is moeilijk aan te pakken omdat de bovenlaag zich lastig conformeert.²⁴ Zo werd aan het verzoek van de *High Office of Oversight and Anticorruption* (HOOAC) in 2009 aan hogere bestuurders om hun bezittingen en middelen te laten registreren niet of nauwelijks gehoor gegeven – temeer omdat er geen sancties konden worden opgelegd. Het is de vraag of afdwingen zou helpen; een mentaliteitsverandering is hier wezenlijk.

De derde vorm van corruptie bestempelde Karzai in zijn inauguratie toespraak op 19 november 2009 als ‘door het Westen gedreven corruptie’. Deze laatste categorie is een doorn in het oog van vele Afghanen. Het gaat hier om medewerkers van internationale (hulp)organisaties die er een riant leven op nahouden in Kaboel, huizenprijzen en salarissen opdrijven en weinig efficiënt werken. Sterker nog, Afghanen profiteren nauwelijks van de hulp gelden omdat contracten vele malen worden verhandeld en internationaal uitbesteed, en zo het gezag van de regering ondermijnen.

Uit angst voor corruptie storten donorlanden hun gelden niet in de Afghaanse schatkist, maar besteden het buiten de Afghaanse regering en vaak buiten de Afghaanse economie om. Opbouwprojecten worden door de Afghanen beschouwd als het werk van buitenlanders en geassocieerd met corruptie. *Bottom line* is dat zowel Afghaanse bestuurders als internationale organisaties het goede voorbeeld moeten geven door vooral vertrouwen te stellen in het Afghaanse bestuur. En als dit vertrouwen geschaad wordt, dan moeten er treffende maatregelen getroffen worden.

22 Office of the Special Representative for Afghanistan and Pakistan, *Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy* (January 2010), zie ook: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA512997&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>.

23 UNODC, *Corruption in Afghanistan: Bribery as Reported by the Victims* (Vienna, 2010); USAID, *Assessment of Corruption in Afghanistan* (Kabul 2009), zie: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADO248.pdf; UNODC, *Fighting Corruption in Afghanistan, A Roadmap for Strategy and Action* – informal discussion paper of the Asian Development Bank, UK Department for International Development, UN DP, UNODC, The World Bank (Vienna, 2007), zie: http://www.unodc.org/pdf/afg/anti_corruption_roadmap.pdf.

24 World Bank, *Afghanistan – State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty* (Washington 2005).

Het lijkt geen twijfel dat de wijdverbreide corruptie een cruciaal probleem vormt en de bestrijding ervan hoge prioriteit zou moeten hebben – zo werd ook nog eens onderstreept tijdens de ontmoeting tussen Karzai en Obama op 28 maart 2010 in Kaboel. Het aanpakken van het volledige corruptiespectrum is echter ondoenlijk en ineffectief.²⁵ Aanpak van staatscorruptie is daarentegen haalbaar en past in het transparant maken van het bestuur. De internationale gemeenschap speelt hierin een actieve rol via de *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) en internationale organisaties, maar ook door de eigen praktijken kritisch te bezien. Corrupte overheidsfunctionarissen, die claimden tegen de tegenstander te zijn, werden door de internationale gemeenschap de hand boven het hoofd gehouden, waardoor ‘een cultuur van onschendbaarheid’ kon ontstaan. Zowel op regionaal als provinciaal niveau beperkt dit de rol van ISAF en UNAMA, en vertraagt daarmee de voortgang van de missie.

Het aanpakken van de staatscorruptie is essentieel als voorwaarde voor het creëren van duurzame stabiliteit.²⁶ Staatscorruptie creëert een vorm van wantrouwen die een wig drijft tussen overheid en bevolking – de Taliban buiten dit nadrukkelijk uit. Bovendien is het aanpakken ervan randvoorwaardelijk geworden voor de voortzetting van de steun van de internationale gemeenschap. In zijn afgelopen regeerperiode heeft Karzai wel diverse initiatieven ondernomen om corruptie terug te dringen, maar veel leverde het niet op. Zelfs de speciaal opgerichte anticorruptie-rechtbank bleek corrupt, met als klap op de vuurpijl dat veroordeelden pardon van de president kregen.

De in 2008 opgerichte anticorruptie *task force* was zo machteloos dat ze binnen een jaar ter ziele ging. Opvolger de HOOAC beschikt over bijna net zo weinig middelen en mogelijkheden als zijn voorganger. In de tussentijd loopt de corruptie tot ongekende hoogten op en wordt niemand daarvoor veroordeeld. Geen wonder overigens in een land waar steekpenningen de normaalste zaak van de wereld zijn en zelfs bestuurders de strijd tegen corruptie nauwelijks serieus nemen.



Obama bezoekt Karzai (28 maart 2010)

De Taliban spinnen garen bij de corruptiepraktijken omdat zij, in tegenstelling tot de regering, corruptie wel serieus nemen. In 33 van de 34 provincies hebben ze anticorruptie comités opgezet. Met name in het zuiden hebben de Taliban ook hun eigen (Sharia-)rechtbanken die bekend staan om hun snelle, rigide afhandeling en die niet gevoelig zijn voor steekpenningen.

Macht van krijgsheren

De tweede kwestie vormen de krijgsheren, die nog altijd een invloedrijke rol uitoefenen in Afghanistan en enige vorm van instabiliteit nodig hebben om hun invloedrijke posities te handhaven.²⁷ Zoals bleek tijdens de kabinetsformatie, trekken krijgsheren sterk aan de touwtjes. Zij lijken de werkelijke macht in handen te hebben.

De relatie met de krijgsheren heeft voor de westerse regeringen iets paradoxaals: enerzijds willen ze de krijgsheren graag kwijt, of op zijn minst marginaliseren, omdat zij het democratiseringsproces in de weg staan en op zijn best het stabilisatieproces vertragen omdat hun schimmige zaken gebaat zijn bij enige vorm van chaos. Anderzijds weten alle troepenleverende landen hoe afhankelijk hun PRTs

25 Zie: DeYoung, K., 'Afghan Corruption: How to Follow the Money', in: *Washington Post*, 29 March 2010, zie ook: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/story/2010/03/28/ST2010032803139.html?sid=ST2010032803139>.

26 Ghani, A., and Lockhart, C., *Fixing Failed States, A Framework for Rebuilding a Fractured World* (Oxford 2008), 80-84.

27 'President Obama in Kabul', New York Times Editorial, in: *New York Times*, 29 March 2010, zie ook: <http://www.nytimes.com/2010/03/30/opinion/30tue1.html?scp=5&sq=warlords%20in%20Afghanistan&st=cse>.

zijn van de goodwill en de (lokale) macht van de krijgsheren. Karzai heeft bovendien meermaals geopperd om de illegale milities van de krijgsheren te gebruiken in de strijd tegen de Taliban.

Europa beziet zulke suggesties met afschuw; veel krijgsheren hebben mensenrechten geschonden en door ze in het zadel te houden, zouden hun illegale praktijken juist worden beloond.²⁸ Amerikanen denken pragmatischer en in termen van succes op korte termijn; het zou nu niet het moment zijn om halsstarrig vast te houden aan principes. Krijgsheren aanklagen wegens corruptie of machtsmisbruik levert hoogstens succes op korte termijn omdat de aanklacht tegen één van hen averechts zal werken op de medewerking van anderen. Bovendien, vele krijgsheren hebben officiële functies. De bekendste voorbeelden zijn Ismail Khan, die tot voor kort minister van Energie en Water was, en Dostum, die onlangs werd aangesteld als Chef Defensiestaf.

Gedurende zijn verkiezingscampagne in 2009 heeft Karzai vele krijgsheren aan beloftes gedaan. Geruchten zeggen zelfs: veel meer dan hij ooit zou kunnen waarmaken. In hoeverre hij boven zichzelf zou kunnen uitstijgen, hangt enerzijds af van wie er in zijn kabinet zitten en anderzijds door wie hij zich laat omringen. Het is bekend dat de mensen rond Karzai – zoals Fahim en Khalili – erg machtig en invloedrijk zijn. Schoon schip maken zou een krachtig signaal zijn, maar of dit realistisch is valt te betwijfelen.

Afspraken werden gemaakt met Hazara-krijgshereer Mohaqeq en de Uzbeekse krijgshereer Dostum, en er werden openlijk en in het geheim onderhandelingen gevoerd met de Taliban en Gulbudin Hekmatyar – de extremistische en voormalige mujahidin-leider, die met de Taliban vanuit Pakistan samenwerkt.²⁹



Het gaat niet om het winnen van het gevecht, maar om het winnen van de vrede

Het kabinet zal, ongeacht de samenstelling ervan, zal zwak blijven en de krijgsheren invloedrijk. ISAF en UNAMA moeten er mee werken op nationaal en lokaal niveau.

Toch zijn er mogelijkheden de macht van de krijgsheren te breken. Het bestuur op provinciaal niveau dient te worden versterkt, waardoor het bestuur dichter naar de burger toekomt en mogelijkheden zijn om direct en actief te participeren. Het gaat hier om een *top-down* benadering waarbij het gat tussen de regering in Kaboel en de burger in de provincie gedicht wordt. Immers, de provinciale bestuurslaag is nu vrijwel krachteloos omdat beslissingen centralistisch in Kaboel worden genomen, maar ook omdat expertise en lijnministeries grotendeels ontbreken op het provinciale niveau.

Natuurlijk zou het mooier zijn om vanaf districtsniveau *bottom-up* te werken; de realiteit is echter dat daar nauwelijks capaciteit is, laat staan dat de 362 districten zich kunnen voorzien van structurele ondersteuning. De provinciale schakel tussen het centrale en lokale bestuur ontbreekt. Juist een provinciaal bestuur kan via provinciale strategische plannen zelf prioriteiten stellen en ze uitvoerbaar maken. Waar nodig kunnen internationale organisaties, die wel structureel aanwezig zijn op provinciaal niveau maar niet op districtsniveau, assisteren en ondersteunen.

Transparant bestuur maakt participatie, betrokkenheid en controleerbaarheid mogelijk en daarmee worden de praktijken van de

28 Zie: Human Rights Watch, 'Afghanistan, Conference Should Link Rights to Security. London Conference Needs to Address Warlords and Impunity to be Meaningful', 26 January 2010, zie: <http://www.hrw.org/en/news/2010/01/26/afghanistan-conference-should-link-rights-security>.

29 De voormalige speciale VN-gezand voor Afghanistan, Kai Eide, gaf in een BBC-interview op 18 maart 2010 meer inzicht in deze onderhandelingen. Het interview is te beluisteren op: http://www.bbc.co.uk/worldservice/news/2010/03/100318_kai_eide.shtml.

krijgsheren zichtbaar. De keuze van generaal McChrystal om zich te richten op bestuur en bevolkingcentra en daar de hearts and minds van de bevolking te winnen is een logische en zal ook het draagvlak van de krijgsheren ondermijnen.

Taliban

De derde en laatste kwestie is de rol van de Taliban, vooral de vraag welke rol zij op termijn zullen spelen. Dertig jaar oorlog heeft de Afghanen geleerd te overleven en opportunistisch partij te kiezen. Ze kiezen voor de partij waarvan zij menen dat die de meeste wapens, macht en geld heeft. In Afghanistan gaat het daarom vooral om het winnen van de perceptie. Hierdoor krijgt de mededeling dat de duizenden extra ISAF-troepen zich eind 2011 weer zullen terugtrekken een andere lading. De Afghanen zullen beginnen met zich voor te bereiden op de moeilijke tijd die dan aanbreekt. Ze zullen zich afvragen hoe het toch kan dat de Taliban sterker lijken dan ooit. De toekomst van Afghanistan gaat over de perceptie van de Afghanen, namelijk van wie zij denken dat die over vijf tot tien jaar de sterkste is. In de praktijk staat het Westen er slechter voor omdat het de verwachting van de Afghanen is dat de coalitie over vijf tot tien jaar sterk is uitgedund of misschien wel helemaal verdwenen. Hierdoor worden de Afghanen de facto in de armen van de Taliban gedreven.

Toch is dit proces tegen te gaan door de Afgaanse veiligheidsdiensten – leger, politie, inlichtingendiensten – sterker, capabeler en effectiever te maken, net zoals dit dient te gebeuren met het bestuur. Bovendien, de Taliban is geen monolithische groep maar een bonte verzameling van groepen die zich slechts deels centraal laten aansturen door het ‘hoofdkwartier’ in het Pakistaanse Quetta. Dit toont het belang voor ISAF, UNAMA en de Afgaanse regering om een coherente en geïntegreerde militaire, stabilisatie en ontwikkelingsstrategie te bewerkstelligen. Deze *Transition to Afghan Responsibility* is de uitdaging voor de nieuwe VN-gezant en baas van UNAMA, de Zweed Staffan de Misura.

Hoe goed de intenties ook zijn, om de hearts and minds van de Afghanen te winnen is tijd, overtuigingskracht en de perceptie bij de Afghanen nodig dat ze niet binnen afzienbare tijd in de steek worden gelaten. Maar ook de coalitie moet beseffen dat de Taliban militair niet te verslaan zijn, en dat *hard core* extremisten altijd actief zullen blijven.

Afsluiting

De Afgaanse situatie is niet alleen op het politiek-strategische niveau zo complex als een gordiaanse knoop, maar ook daar waar het de operationele en tactische aspecten betreft. Dit geldt zowel voor de Afghanen als de troepenleverende landen. Maar alleen door te besluiten langdurig geïntegreerd te blijven aan de wederopbouw en stabilisatie van Afghanistan wordt duurzame vrede bereikt.

De missie vindt plaats in een coalitie van 42 landen, met de VS in een dominante rol. Onderlinge afstemming is dan een uitdaging. ISAF moet afstemmen, coördineren en geïntegreerd optreden met primair UNAMA en de Afgaanse regering om de missie als geheel succesvol te laten zijn. De crux is dat langdurige inzet en toewijding van de westerse coalitie nodig is om het tij duurzaam te keren. Het beveiligen van bevolkingcentra is essentieel en het op gang brengen van duurzame ontwikkeling van vitaal belang. Ondanks dat vooral het zuiden instabiel is door de vele activiteiten van de Taliban, moet de rest van Afghanistan niet worden vergeten. De Taliban en hieraan gelieerde groepingen zijn immers steeds nadrukkelijker aanwezig, maar ook omdat de macht van de krijgsheren moet worden teruggedrongen ten gunste van een werkend Afgaans bestuur.

Sterker nog, juist de gebieden die relatief rustig zijn en waar de bevolking zich conformeert aan het Afgaanse overheidsbeleid moeten worden beloofd met extra ontwikkelingsgelden die worden verstrekt door de Afgaanse regering – en niet door de Provinciale Reconstructie Teams (PRTs). Wie de missie serieus neemt, dient de Afgaanse regering serieus te nemen en te steunen. ■

Een veranderende wereld vraagt om veranderende doctrine

De nieuwe Land Doctrine Publicatie

Het Commando Landstrijdkrachten is sinds de jaren negentig vrijwel continu ingezet in een diverse reeks militaire operaties. Doctrinepublicaties geven de ervaringen en *lessons learned* van deze operaties weer. Elkaar snel opvolgende internationale ontwikkelingen en de complexiteit van conflicten maken een nieuwe doctrinepublicatie noodzakelijk. Onderzoeken wijzen uit dat conflicten in de toekomst kunnen draaien om een tekort aan grondstoffen, energie, water en voedsel. Het optreden in dergelijke complexe situaties vereist nationaal en internationaal een geïntegreerde benadering (*Comprehensive Approach*). Deze benadering vormt een belangrijke rode draad in de LDP, die de klassieke invulling van de algemene verdedigingstaak – het vermogen om een grootschalige conventionele aanval op het NAVO-grondgebied af te weren – op dit moment als minder waarschijnlijk beschouwt.

*H.J.D.M. Konings – luitenant-kolonel van de Koninklijke Landmacht**

Het Commando Landstrijdkrachten is sinds de jaren negentig van de vorige eeuw vrijwel continu ingezet in een diverse reeks van militaire operaties. Deze inzet is van grote invloed op de verdere ontwikkeling van de militaire doctrine voor het landoptreden. De doctrine vormt immers de basis voor het optreden van landstrijdkrachten, nu en in de toekomst.

Aanleiding

De huidige doctrine is enerzijds gebaseerd op de grondbeginselen van militair optreden en anderzijds op ervaringen die Nederlandse eenheden hebben opgedaan tijdens inzet in militaire operaties in zeer diverse situaties. De huidige serie *Landmacht Doctrine Publicaties* (LDP) reflecteert deze opgedane ervaringen dan ook. Zo is de LDP III voornamelijk gebaseerd op de Balkan-ervaringen en beschrijft de LDP IIC

de inzet tegen een irregulier optredende tegenstander op basis van de eerste lessen uit Irak en Afghanistan.

In de periode die ligt na de publicatie van de diverse LDP's (1996 - 2003) is er echter veel veranderd en is de operationele omgeving waarin landstrijdkrachten optreden steeds complexer geworden. Toekomststudies geven aan dat de wereld er niet stabiel op wordt en dat er zich meer en meer conflictbronnen zullen aandienen, zoals toenemende schaarste aan grondstoffen, energie, drinkwater en voedsel. Conflicten kennen veelal complexe oorzaken, waarbij vele verschillende actoren betrokken zijn. Ze spelen zich vooral af op het land, tussen mensen. Snelle oplossingen bestaan meestal niet en de inzet van meerdere machtsinstrumenten blijkt noodzakelijk om stabiliteit duurzaam te kunnen herstellen. Militair optreden is daar 'slechts' een onderdeel van, maar wel een integraal onderdeel. Landstrijdkrachten spelen daarbinnen een sleutelrol. Dit wordt wel de geïntegreerde benadering of *comprehensive approach* genoemd. Hierbij is veelal een langdurige (militaire) betrokkenheid noodzakelijk.

* De auteur is hoofd van de afdeling doctrine van het Opleidings- & Trainingscentrum Operatiën in Amersfoort. Hij was betrokken bij het schrijven van de nieuwe Land Doctrine Publicatie.

Hybride oorlogvoering

Landstrijdkrachten krijgen ook meer en meer te maken met een tegenstander die zich verschuilt tussen de bevolking (*War amongst the People*) en haar gebruikt in de strijd. Dit betekent dat landstrijdkrachten moeten optreden in de nabijheid van de bevolking en dat er daarmee grote uitdagingen ontstaan op het gebied van het onderscheiden van de verschillende actoren en de bescherming van het eigen personeel.

De sterk toenemende verstedelijking, waarbij met name in landen met een zwak of falend bestuur grote delen niet onder controle van de overheid staan maar zijn overgeleverd aan criminele of terroristische organisaties, betekent dat het optreden in verstedelijkt gebied een steeds grotere rol zal spelen. Tegenstanders treden niet langer alleen regulier op maar steeds meer irregulier, waarbij ook terroristische en criminele activiteiten worden gebruikt.

Deze hybride oorlogvoering is van grote invloed op het landoptreden. De operationele inzet in gebieden die een geheel andere cultuur kennen dan de onze heeft duidelijk gemaakt hoe groot het belang is van de culturele dimensie, met inbegrip van de religieuze. Diverse toekomststudies voorspellen dat deze trends zich verder zullen doorzetten in de nabije toekomst.

Het optreden van Nederlandse landstrijdkrachten in Irak, en momenteel in Afghanistan, toont aan dat zij zich goed hebben aangepast aan de veranderende complexe operationele omgeving en dat zij in staat zijn om succesvol binnen de comprehensive approach te opereren. De operationele ervaring van het Commando Landstrijdkrachten is daardoor de afgelopen jaren enorm toegenomen. Deze groei in ervaring en de voortdurend veranderende operationele omgeving vragen om een militaire doctrine die richting geeft aan de huidige en de toekomstige wijze van optreden.

Dit alles heeft ertoe geleid de bestaande doctrinepublicaties kritisch te beschouwen en aan te passen aan de huidige (nationale en internationale) inzichten. Op deze wijze blijven de publicaties ook voor de nabije toekomst relevant

FOTO AVDD



'Operaties zijn operaties': zo evacueren militairen van de Battle Group kinderen tijdens een overstroming in Deh Rawod

en leidend. Het kritisch beschouwen van de militaire doctrine blijft overigens niet beperkt tot de Nederlandse krijgsmacht. Internationaal werkt men, zowel in NAVO-verband als daarbuiten, hard aan de vernieuwing van een groot aantal doctrinepublicaties.

Actualisatie doctrinepublicaties

De opdracht voor het ontwikkelen van een herziene Land Doctrine Publicatie (LDP) is ruim drie jaar geleden gegeven door de commandant van de Landmachtstaf. De opdracht werd destijds samengevat als: actualisatie van de doctrinepublicaties. De formulering van de opdracht geeft aan dat het gedachtegoed van de bestaande LDP- en Leidraad-serie niet 'zomaar' zou worden weggegooid. Immers: veel aspecten in het doctrinaire denken zijn nog steeds van toepassing, maar moeten worden gezien en toegepast in een voortdurend veranderende operationele omgeving.

Daarnaast zijn er ook nieuwe inzichten ontstaan die in doctrinepublicaties moeten worden verwerkt. Veel van deze inzichten zijn het gevolg van de ervaringen die nationaal maar vooral ook internationaal zijn opgedaan bij het plannen en inzetten van militaire eenheden bij crises en conflicten.

De LDP beschrijft daarom bekende en vertrouwde onderwerpen, maar ook herziene en

nieuwe, die allemaal zijn toegesneden op een complexe omgeving. Het is belangrijk het personeel ervan te doordringen dat het gedachtegoed in de LDP nu, na de formele goedkeuring, een gemeenschappelijk gedachtegoed is geworden. Een direct gevolg hiervan is dat dit gedachtegoed nu zowel in opleiding en training als in operaties moet worden toegepast. Commandanten op tactisch en operationeel niveau moeten de geest van de publicatie begrijpen en uitdragen.

Wat is er gebeven?

Doctrine – de formele uitdrukking van het militaire denken, geldig voor een bepaalde tijd –, was en blijft in de kern een keuzemenu van praktische mogelijkheden, ontleend aan ervaringen die zijn opgedaan tijdens operationele inzet. Eigen inzicht en vakmanschap blijven noodzakelijk bij het gebruik en de toepassing ervan.

Het regeringsbeleid blijft het belangrijkste uitgangspunt voor de inzet van de Nederlandse krijgsmacht en dus ook voor de ontwikkeling van doctrine ('politiek primaat'). Het zekerstellen van de nationale belangen en de doelstellingen van het buitenlands en veiligheidsbeleid maakt onveranderd deel uit van de fundamentele doelstelling van iedere staat om vitale belangen – met behoud van eigen waarden en normen – zeker te stellen.

Onze grondwet legitimeert dat er een krijgsmacht is ter verdediging en ter bescherming van de belangen van het koninkrijk, evenals ten behoeve van de handhaving en bevordering van de internationale rechtsorde. De internationale inbedding van de krijgsmacht is alleen maar in belang toegenomen. Binationale en multinationale samenwerking waren en blijven een vast gegeven en vormen daardoor een belangrijk element bij de ontwikkeling van de LDP.

Vijf niveaus van optreden

Nadat het besluit is genomen tot inzet van het militaire machtsinstrument, worden bij planning en uitvoering van militaire operaties nog



Niveaus van militair optreden: een gezamenlijk persmoment van de ministers van Defensie, Buitenlandse Zaken en Ontwikkelings-samenwerking

steeds vijf niveaus onderkend en in de LDP beschreven:

- Het politiek-strategische niveau (*grand strategy*). De grand strategy definieert de politiek gewenste eindsituatie.
- Het militair-strategische niveau. Militaire strategie is de gecoördineerde, systematische ontwikkeling en aanwending van de militaire machtsmiddelen van een staat, bondgenootschap of coalitie om de militaire elementen van de doelstellingen van de grand strategy te bereiken. Het militair-strategisch niveau vormt een integrale component van de grand strategy.
- Het operationele niveau. Dit niveau is belast met de planning, leiding en uitvoering van *joint* en/of *combined* campagnes en/of operaties om de militaire doelstellingen te bereiken die de militair-strategische commandant in zijn strategisch directief heeft vastgesteld. Het operationele niveau verschaft de koppeling tussen de militair-strategische doelstellingen en de tactische inzet van eenheden. Operaties op het operationele niveau vinden altijd gezamenlijk (*joint*) plaats. In samenhang met landoptreden kan er sprake zijn van luchtoptreden, maritiem optreden en optreden van *special forces*. Vaak zal er ook sprake zijn van gelijktijdig optreden met civiele organisaties zoals IOs en NGOs. Hier-

mee zal in de meeste gevallen geen bevelsrelatie bestaan; wel kan de operationele commandant coördineren en samenwerken met deze actoren om een synchronisatie met de inzet van zijn middelen te bereiken.

Nederlandse troepen zullen daarnaast over het algemeen worden ingezet als deel van een gecombineerde troepenmacht, al dan niet in coalitieverband (combined). Deelname van landen aan een campagne vindt vaak plaats op basis van politieke en militair-strategische overwegingen. Over het algemeen bemoeilijkt gecombineerd optreden de operatie op de operationele en tactische niveaus omdat ook nationale richtlijnen en belangen een rol spelen, al dan niet gevat in nationale beperkingen (*national caveats*). Dit benadrukt de noodzaak van goede relaties en openheid tussen commandanten in een gezamenlijke troepenmacht.

- Het tactische niveau. Tactiek is de wijze van inzet en optreden van formaties en eenheden om in een bepaalde samenhang en volgorde militaire activiteiten uit te voeren. In tegenstelling tot het operationele niveau zet het tactische niveau eenheden direct in voor het uitvoeren van militaire activiteiten.
- Het technische niveau. Dit niveau betreft de wijze van inzet en optreden van kleine eenheden om in een bepaalde samenhang en volgorde het (tactische) doel van een militaire activiteit te bereiken.

Hoofdtaken

De beschrijving van de hoofdtaken van de krijgsmacht is een volgend, herkenbaar onderwerp in de LDP. Deze hoofdtaken zijn niet wezenlijk veranderd, zij het dan dat de klassieke invulling van de algemene verdedigingstaak – het vermogen om een grootschalige conventionele aanval op het NAVO-grondgebied af te weren – op dit moment als minder waarschijnlijk wordt beschouwd.

Daar staat tegenover dat de beide andere taken, bevordering van de internationale rechtsorde en stabiliteit, en het ondersteunen van civiele

autoriteiten bij rechtshandhaving, rampenbestrijding en humanitaire hulp, zowel nationaal als internationaal een enorme ontwikkeling hebben doorgemaakt.

Het totale juridische kader waarbinnen zaken als, rechtsgrondslag en rechtsregime, geweld en proportionaliteit, inzet op nationaal grondgebied en inzet buiten het eigen grondgebied, Humanitair Oorlogsrecht, *Rules of Engagement* en mensenrechten worden behandeld, vormt ook in deze versie van de LDP een herkenbaar vast punt. Hoewel er in de beschrijving van het militaire vermogen aanpassingen hebben plaatsgevonden, is de totale benadering niet fundamenteel veranderd en is dus als zodanig zeer herkenbaar.

Op het tactische niveau beschrijft de LDP tactiek als de wijze van inzet en optreden van eenheden om door middel van gevechten en andere vormen van militair optreden, in een bepaalde samenhang bij te dragen aan het bereiken van de operationele doelstelling van de operatie en/of campagne. Deze beschrijving is in wezen niet anders dan zoals tactiek altijd is beschreven, ware het niet dat de LDP ‘de andere vormen van militair optreden’ nu indringender beschrijft als deel van het totale takenpakket van de krijgsmacht. Later in dit artikel, bij het beschrijven van de rol van de militaire activiteiten, wordt nader ingegaan op deze andere vormen van optreden.

Beginselen

De LDP beschrijft de onderlinge relatie en samenhang van denken in effecten (denken in wat willen we bereiken, dus denken in invloed), de manoeuvrebenadering en opdrachtgerichte commandovoering. Daar waar denken in effecten een relatief nieuwe denkwijze is, vormen de manoeuvrebenadering en opdrachtgerichte commandovoering ook al in de bestaande doctrine belangrijke leidende beginselen. Deze benadering is in de nieuwe LDP gehandhaafd.

Er is bewust gekozen voor deze beginselen omdat er een onverbrekelijke wisselwerking tussen beide bestaat. Opdrachtgerichte commandovoering verschaft commandanten op

alle niveaus zo veel mogelijk ruimte voor eigen initiatief. De manoeuvrebenadering laat deze stijl van commandovoering optimaal tot haar recht komen. Omgekeerd biedt deze stijl van commandovoering de meeste ruimte om adequaat te kunnen reageren op kansen en bedreigingen. Hierdoor blijft eenheid van inspanning gegarandeerd. Opdrachtgerichte commandovoering en de rol van de commandant vormen de kern in de nieuwe Leidraad Commandovoering, die in het najaar van 2010 zal worden geïmplementeerd.

De manoeuvrebenadering was en is een belangrijk beginsel, van oorsprong vooral gericht op de opponent. De grondgedachte is ook gericht op het bereiken van effecten en is daarom breder toepasbaar en blijft een leidend beginsel bij het landoptreden. De LDP legt uit hoe deze benadering ook breder toepasbaar is. De huidige aard van conflicten en crises heeft het aantal actoren doen toenemen. Dit wordt nog versterkt door de ‘open wereld’; iedereen is op de hoogte van ons optreden. Daardoor reikt onze invloed verder dan voorheen, en wordt in mindere mate bepaald door fysieke activiteiten in het inzetgebied.

Met andere woorden: succes wordt nu medebepaald door de opinie van bevolkingsgroepen (partijen, landen, organisaties) waarmee we géén fysieke interactie hebben. Daarom moet de ‘wil van de tegenstander’ uit de traditionele manoeuvrebenadering nu worden beschouwd als de ‘opinie van de actor’. De opinie vertaalt zich in steun, en daarmee in samenhang (*cohesion*).

Steun voor het eigen optreden moet worden behouden en vergroot. Steun voor een opponent

moet verkleind worden, zodat hij het uiteindelijk opgeeft. Door onze activiteiten goed af te stemmen op de *will*, *understanding* en *cohesion* (de opinie) van alle actoren, wordt op een praktische manier invulling gegeven aan het denken in effecten en de manoeuvrebenadering in bredere zin.

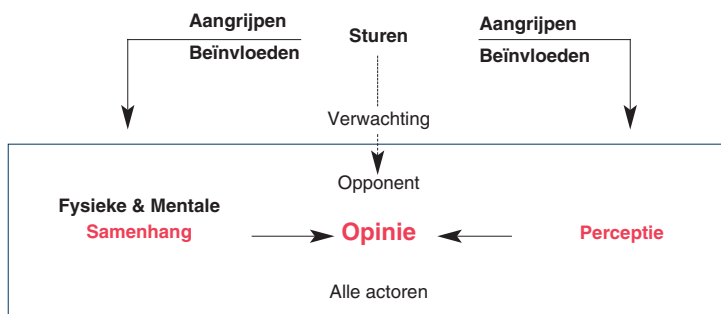
Operatieconcept

In het operatieconcept (*Concept of Operations*) beschrijft een commandant op hoofdlijnen hoe hij zijn doelstelling wil behalen en geeft hij inzicht in de samenhang van de verschillende deelactiviteiten. Het operatieconcept heeft geen vaste indeling; de kerntaken en het operationeel raamwerk zijn instrumenten om vorm te geven aan het operatieconcept van een militaire eenheid. Deze instrumenten zijn al langer in gebruik binnen de landstrijdkrachten en zijn ook nu nog onverkort bruikbaar.

Wat is er nieuw?

Een van de belangrijkste aanpassingen in de nieuwe LDP is de opname van een beschrijving van de operationele omgeving in een eigen hoofdstuk. De huidige operationele omgeving waarin militaire eenheden worden ingezet, kenmerkt zich door een toegenomen diversiteit van factoren en actoren. Factoren zijn van invloed op het militaire optreden als min of meer vaststaande omgevingskenmerken, terwijl actoren in staat zijn (bewust dan wel onbewust) te handelen.

Voorheen waren in de analyse van de omgeving de factoren ‘weer en terrein’ en de actor ‘vijand’ grotendeels bepalend. Het aantal actoren en factoren en hun betekenis voor het eigen optreden is in belang toegenomen. Een gedegen begrip van rol en positie van deze (f)actoren is noodzakelijk voor een zo compleet mogelijke *situational understanding*. De LDP schetst een aantal kenmerkende factoren en actoren in de huidige operationele omgeving. Een meer gedetailleerde beschouwing van factoren en actoren en hun invloed op het militaire optreden zal worden opgenomen in de Leidraad Landoperaties, waarvan een eerste concept nog voor het einde van 2010 beschikbaar zal zijn.



Manoeuvrebenadering in bredere zin

De volgende onderwerpen komen in de beschrijving van de operationele omgeving aan de orde:

- De klassieke, reguliere vijand is niet de enige bedreiging voor een ingezette militaire eenheid. Er is veelal sprake van meerdere opposanten in wisselende verschijningsvormen.
- De praktijk wijst uit dat de operatiegebieden (de fysieke omgeving) waarin militaire inzet plaatsvindt zich vaak op grote afstand bevinden van het eigen grondgebied. De klimatologische en terreinomstandigheden in die omgevingen zijn niet te vergelijken met die in het eigen land.
- Als volwaardige veiligheidspartner zijn militaire capaciteiten ook beschikbaar voor taken in Nederland.
- De bevolking – waarmee de LDP zowel de eigen bevolking als die in de expeditie omgeving bedoelt – zal in alle operaties een wezenlijke factor van invloed zijn op het militaire optreden. In veel gevallen zal de steun van de bevolking bepalend zijn voor het welslagen van de operatie.
- Per definitie zullen militaire eenheden in een operatie worden geconfronteerd met lokale en regionale overheden, internationale organisaties, niet-gouvernementele organisaties en militaire partners uit zowel de eigen als buitenlandse krijgsmachten. Een goede samenwerking en coördinatie met deze actoren is absoluut noodzakelijk voor succes. De samenwerking met deze partners is het thema van sectie 6.

De media spelen een belangrijke rol in de berichtgeving over de operatie en beïnvloeden daarmee het politieke klimaat en het draagvlak in de deelnemende landen.

Geïntegreerde benadering

Het optreden van de internationale gemeenschap bij het oplossen van crises en conflicten in deze complexe omgeving vereist nationaal en internationaal een geïntegreerde benadering (comprehensive approach). Deze benadering



FOTO AVDD

De omgeving waarin Nederlandse militairen opereren is complex. Vele actoren en factoren bepalen de wijze van optreden

vormt een belangrijke rode draad in de LDP en onderliggende publicaties en wordt – in relatie met het oplossen van conflicten – beschreven als de integrale afstemming van alle instrumenten van macht (diplomatiek, militair, economisch, civiel) in een alomvattend plan (grand strategy). Hierbij worden vier principes gehanteerd:

- een gezamenlijke geïntegreerde inzet van meerdere instrumenten van macht;
- een proactieve benadering van een mogelijk conflict of crisis;
- een breed en gezamenlijk begrip van de situatie;
- de uitkomsten (effecten) van het handelen en de te bereiken gewenste politieke eindsituatie staan centraal.

Deze geïntegreerde benadering beperkt zich niet tot het strategische niveau. Commandanten op operationeel en tactisch niveau krijgen te maken met de uitwerking van de gezamenlijke benadering of aanpak. Met de hen ter beschikking staande personele en materiële middelen moeten zijn hun optreden en/of activiteiten zodanig plannen en uitvoeren dat de gestelde doelen worden behaald en uiteindelijk de gewenste politieke eindsituatie kan worden bereikt.

Operationele omgeving

De complexiteit van de operationele omgeving en het besef dat crises en conflicten in een dergelijke omgeving alleen structureel kunnen worden opgelost door een geïntegreerde aan-

pak heeft ertoe geleid dat (land)strijdkrachten hun (bestaande) militaire capaciteiten veel breder zullen moeten toepassen. Een belangrijke complicerende factor hierbij is dat niet alleen staten actoren zijn maar ook individuele burgers, bevolkingsgroepen, internationale organisaties, private netwerken, criminele of terroristische organisaties, niet-gouvernementele instellingen en multinationals.

De complexiteit van de omgeving zorgt ervoor dat het veelal moeilijk is om voorafgaand aan een conflict de aard en de intensiteit ervan te voorspellen. Landstrijdkrachten moeten daarom voorbereid zijn om in het gehele conflictspectrum te kunnen worden ingezet in een breed scala van inzetopties, onder uiteenlopende omstandigheden en overal op de wereld.

Op het operationele niveau kunnen campagne-thema's¹ worden gebruikt om de doelstelling te formuleren (ook wel te beschouwen als leidende gedachte) die het politiek-strategische niveau wil bereiken. Binnen het conflictspectrum zijn vier campagnethema's te onderscheiden.

- *Peacetime Military Engagement* is de inzet van militairen, zowel nationaal als internationaal, zonder dat er in de ogen van de wereldgemeenschap sprake is van een crisis.
- *Peace Support*. Als de situatie in een bepaalde regio minder stabiel is of dreigt te worden, dan kunnen diverse actoren geweld gebruiken – of daarmee dreigen – om hun doelen te verwezenlijken. In sommige gevallen zal de internationale gemeenschap in een dergelijke crisis ingrijpen.
- *Counter-insurgency*. Een volgend niveau in het conflictspectrum wordt bereikt wanneer er binnen een staat of tussen staten (*state actors*) regelmatig sprake is van het gebruik van geweld, maar er (nog) geen grootschalige operaties door reguliere militaire eenheden plaatsvinden. Georganiseerde groeperingen (*non-state actors*) doen dit om een samenleving

te verstoren, het openbaar bestuur onmogelijk te maken en eventueel een regering te laten vallen.

- Bij *Major Combat* is er sprake van participatie in een (in de regel interstatelijk) conflict met een grootschalige inzet van militaire eenheden, gepaard gaande met een hoog geweldsniveau.

Duidelijk is dat er geen strikte scheiding valt te maken; het gaat om de leidende gedachte. Een campagne onder een bepaald thema zal dan ook kenmerken van de andere thema's in zich hebben. Campagnethema's kunnen in de loop van de tijd veranderen als gevolg van aanpassingen in de politieke aanwijzingen, voortkomend uit veranderingen in de omgeving of onverwachte mogelijkheden die zich voordoen tijdens de uitvoering van een operatie.

Operaties zijn operaties

Het scherpe onderscheid tussen gevechts-, vredes- en nationale operaties is als gevolg van ervaringen in de praktijk komen te vervallen. Er bestaan geen schotten tussen de verschillende geweldsniveaus. Om die reden moeten alle operaties fundamenteel op dezelfde manier benaderd worden: operaties zijn operaties. Tijdens iedere operatie moeten de betrokken militairen een breed scala aan militaire activiteiten kunnen uitvoeren, variërend van offensieve en defensieve activiteiten tot stabiliserende activiteiten. Het zijn de plaatselijke en tijdelijke omstandigheden die de verhouding tussen verschillende activiteitscategorïen dicteren en hun onderlinge prioriteit bepalen.

Waar offensieve, defensieve en voorwaarden-scheppende activiteiten bekende militaire activiteiten zijn, die ook al uitgebreid in de huidige LDP-serie staan beschreven, is nieuw in deze benadering dat militaire eenheden kunnen worden belast met het plannen en uitvoeren van stabiliserende activiteiten. Deze activiteiten richten zich vooral op het scheppen, herstellen of in stand houden van een situatie waarin de verantwoordelijke bestuurlijke organen goed kunnen (gaan) functioneren.

Ze hebben een ondersteunend karakter. Eenheid van inspanning, legitimiteit (van de inzet

¹ De campagnethema's zijn overgenomen uit de vigerende NAVO-doctrine. De termen worden in de LDP niet vertaald. Een korte uitleg is opgenomen.

van een militaire eenheid) en integratie met de andere militaire activiteiten zijn de basis voor succes. Een nauwe en op elkaar afgestemde samenwerking met de lokale, regionale en nationale autoriteiten is een essentiële randvoorwaarde. Ook de samenwerking met andere ministeries, internationale organisaties en niet-gouvernementele organisaties is kenmerkend en tegelijkertijd onmisbaar.

Stabiliserende activiteiten

Met de uitvoering van stabiliserende activiteiten wordt op het tactische niveau de comprehensive approach verwezenlijkt. Goede samenwerking met de ministeries van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking is hierbij een absolute voorwaarde, waarbij in veel gevallen het ministerie van Buitenlandse Zaken de gehele leiding zal hebben. De LDP beschrijft de volgende hoofdgroepen van stabiliserende activiteiten:

- afdwingen en in stand houden van een veilige omgeving (*security and control*);
- steun aan de hervorming van de lokale instanties die verantwoordelijk zijn voor de openbare orde en veiligheid (*support to security sector reform*);
- steun aan het basisherstel van infrastructuur en nutsvoorzieningen (*support to initial restoration of services*);
- steun aan de waarneming van bestuurlijke taken (*support to interim/initial governance tasks*).

Deze activiteiten hebben een voornamelijk ondersteunend karakter, maar vormen een cruciaal element in de oplossing van een conflict: ze vormen de basis voor veiligheid en stabiliteit. De aard van deze activiteiten geeft aan dat de oplossing van conflicten in de meeste gevallen op het land ligt. Planning van deze activiteiten moet voorafgaand aan de operatie gebeuren. Richtlijnen van politiek-strategisch niveau zijn daarbij noodzakelijk.

Wat is het vervolg?

De uitgifte van de LDP is slechts een eerste stap in het project 'actualisatie doctrinepublicaties'.

Deze publicatie heeft als belangrijkste doel het creëren van gezamenlijke kennis en begrip van de doctrinaire achtergronden die de basis vormen voor de inzet van Nederlandse landstrijdkrachten nu en in de toekomst. De beginselen en uitgangspunten die in de LDP worden beschreven moeten in meer detail worden uitgelegd, vooral om de praktische toepassing op operationeel en tactisch niveau vorm te kunnen geven. De LDP vormt daarmee de basis voor het vullen van de gereedschapskist die aan commandanten en staven ter beschikking wordt gesteld.

Nog dit jaar zal de herziene Leidraad Commandovoering worden uitgegeven en geïmplementeerd. Deze publicatie gaat in op de commandovoering, beschrijft besluitvormingsmodellen voor de verschillende niveaus en sluit daarmee aan op de rol van opdrachtgerichte commandovoering zoals beschreven in de LDP. De Leidraad Commandovoering zal worden vergezeld door het Handboek Staftechniek (procedures en technieken) en het Voorschrift Operationele Begrippen.

Het eerste concept van de Leidraad Land Operaties² zal eind 2010 worden gepresenteerd. Deze publicatie kan worden beschouwd als de 'vervanger' van de serie LDP II-IV. Immers: het onderscheid tussen de verschillende soorten operaties is vanuit doctrinair oogpunt komen te vervallen. Uitgifte van de Leidraad Land Operaties is voorzien in de loop van 2011.

In het verder uitwerken van de gedachten van de LDP herbevestigen de Leidraad Commandovoering en de Leidraad Land Operaties het belang van alle taken en verantwoordelijkheden die behoren bij de operationele inzet van militaire eenheden.

2 De omstandigheden waaronder operaties worden uitgevoerd, veranderen voortdurend. De LDP beschrijft de ontwikkelingen die bepalend zijn voor de huidige en toekomstige operaties. De Leidraad Landoperaties biedt commandanten houvast om onder deze veranderde omstandigheden een keuze te kunnen maken tussen de verschillende activiteiten die, in samenhang met de activiteiten van andere actoren, leiden tot het realiseren die omstandigheden en ontwikkelingen die noodzakelijk zijn om de campagne met succes te laten verlopen. De Leidraad Landoperaties maakt daarmee de nieuwe ontwikkelingen toegankelijk voor tactische commandanten en hun staf.

Een verdere stap in de doctrineontwikkeling is het anders beleggen van de beschrijving van de functies van militair optreden. Nu zijn deze functies voor een deel in aparte leidraden beschreven. Juist omdat de kracht van deze functies in de integratie zit – zij leveren samen de gevechtskracht van de eenheid – zullen ze dan ook integraal in de Leidraad Land Operaties worden beschreven. De daaraan gekoppelde functionele leidraden zullen komen te vervallen.

Het niveau leidraden zal vervolgens worden gebruikt om, daar waar noodzakelijk, in aanvulling op de LDP, de Leidraad Commandovoering en de Leidraad Land Operaties, bepaalde thema's te beschrijven dan wel een aanvulling te geven op een van de functies van militair optreden.

Het project actualisatie doctrinepublicaties CLAS zal nog enige tijd doorlopen. Het past in die zin ook in de *Reset CLAS*, zoals de C-LAS die voor ogen heeft. Actualisatie van doctrinepublicaties is een proces dat in de toekomst met een grotere frequentie zal moeten plaatsvinden, juist om nieuwe ontwikkelingen en geleerde lessen sneller te kunnen vastleggen en te verankeren in opleiding en training. In lijn met deze gedachte is het ook goed om na te denken over een aanpassing van de definitie van doctrine, waarbij niet alleen wordt uitgegaan van datgene wat daadwerkelijk is beschreven maar mogelijk ook van datgene wat in de hoofden van mensen leeft.

Wat zijn de gevolgen voor de organisatie?

De LDP creëert een gemeenschappelijk gedachtegoed, dat door CLAS-personeel moet worden omarmd en uitgedragen. Dit gedachtegoed³ moet worden verwerkt in nieuwe en aangepaste opleidings- en trainingsdocumenten en moet samen met de Leidraad Commandovoering en de Leidraad Land Optreden leiden

tot een complete herziening van alle doctrinepublicaties binnen het CLAS.

Naslagwerk

De LDP is, net als de daarvan afgeleide publicaties, geen voorschrift dat naar de letter moet worden uitgevoerd. De publicatie is bedoeld om het denken over militaire operaties te stimuleren en te structureren. Daarbij kan de publicatie helpen om de communicatie tussen militairen te vergemakkelijken omdat ze bij hun reflectie over militaire operaties uitgaan van dezelfde grondslagen: *doctrine is not what to think, but how to think*.

De LDP is een naslagwerk voor militairen tijdens de planning, voorbereiding, uitvoering en afronding van militaire operaties. Behalve deze doctrine zijn een creatieve geest en goed leiderschap essentieel om militaire operaties doeltreffend te kunnen plannen en leiden.

Leerdoel

De LDP is een leerboek en zal daarom in het militaire onderwijs moeten worden gebruikt. De LDP moet de basis vormen voor alle publicaties die binnen en buiten OTCO voor opleiding en training worden gebruikt. Hoe indringend de LDP wordt onderwezen, hangt sterk af van het soort opleiding of training. Het kan dus voorkomen dat de LDP alleen als achterliggende publicatie wordt gebruikt en alleen de intentie van belang is. Opleidingen als de Module Landoptreden en de Module Militair Optreden zullen echter een grondige behandeling van de publicatie vereisen.

De introductie van deze LDP markeert het begin van de actualisatie van alle doctrinepublicaties en de daaraan gekoppelde structuur. Bij de LDP gaat het om begrijpen, omarmen en structuur geven, en de LDP zal dus vooral invloed hebben op de opleiding en training van commandanten en staven. Daarentegen zal de invoering van Leidraad Commandovoering en de Leidraad Land Optreden – vanwege hun veel gedetailleerdere karakter en hun focus op het tactische niveau – een veel grotere invloed hebben op de opleiding en training van samengestelde eenheden. ■

³ Het gedachtegoed in de LDP zal medio 2010 ook in digitale vorm ter beschikking worden gesteld via cd, Defensie-intranet en internet. Ook is een Engelstalige versie in voorbereiding.

De Franse filosoof-schrijver Pascal Bruckner doet observaties waar je als militair mee uit de voeten kunt. De redeneringen in zijn nieuwe boek *The Tyranny of Guilt – An Essay about Western Masochism* eindigen in een vrolijk pleidooi om meer op Amerika te lijken, vooral militair.

Je wentelen in schuld, dat is kenmerkend voor Europeanen, schrijft Bruckner. Wij nemen overall verantwoordelijkheid voor. Let maar op, in kranten en op radio en tv. Wiens schuld zijn zelfs de krankzinnigste bloedbaden in de derde wereld? De onze! Wij hebben die mensen tot waanzin gedreven. Voorbeelden: inwoners van het vredige, lieflijke Cambodja stortten zich in een genocide die zijn weerga niet kende na een Amerikaanse interventie. Onze welvaart? Die hebben we veroverd door anderen uit te buiten. De Twin Towers? Een paar uur na de aanslagen stonden media in heel Europa al bol van de artikelen en commentaren waarvan de strekking luidde dat Amerika alleen maar z'n verdiende loon had gekregen. 9/11 was een geval van de ene schurkenstaat die de andere terugbetaalde.

Na de terroristische aanval in Madrid (11 maart 2004, 200 doden) ging een miljoen mensen in Madrid de straat op, niet in protest tegen de terroristen, maar tegen José Aznar, want die had Spanje de oorlog in Irak binnengesleurd en daar was Spanje die dag voor gestraft. De bommen in Londen (7 juli 2005, 60 doden) leidde in het Franse blad *Le Parisien* tot de kop 'Al Qaida straft Londen' en tot een verklaring van de toenmalige burgemeester van Londen, Ken Livingstone, dat de aanval waarschijnlijk niet zou hebben plaatsgevonden als de westerse machten na de Eerste Wereldoorlog (!) de Arabische wereld zouden hebben laten beschikken over hun eigen olie. Maar nee hoor, wij wilden per se de controle over hún natuurlijke rijkdommen.

Wij zijn aangevallen, dus *wij* zijn schuldig, daar komt het op neer in de Europese manier van denken, zegt Bruckner.

Terroristen noemen we al snel 'vrijheidsstrijders', vrijheidsstrijders kunnen op ons begrip in hun

strijd tegen ons 'imperialisme' rekenen en dictaturen treden we terughoudend tegemoet, want op onze democratie valt tenslotte ook van alles af te dingen. Harde oordelen vellen we niet, laat staan dat we ingrijpen, want geweld is voor primaten. Of voor mensen met sociale problemen.

Zo bestaan er twee manieren van kijken in het Westen: die van het oude Europa, dat zich terughoudend opstelt en denkt dat je slechtheid de wereld uit kunt helpen met tolerantie en dialoog, en die van Amerika, dat aanvaardt dat er altijd slechteriken zullen bestaan en dat binnendert als het vindt dat het tijd is om orde op zaken te stellen.

Bruckner wil dat Europeanen de knop omzetten. Europa heeft de slavernij afgeschaft, het fascisme verslagen en het communisme op de knieën gedwongen. We hebben onze zonden erkend en verworpen. Maar in plaats van daar trots op te zijn, gaan we tot het einde der tijden aan zelfflagellatie zitten doen.

Amerika is anders. Dat wijst een vijand aan, schroomt niet om te overdrijven hoe gevaarlijk die vijand is, geeft na afloop zonder schaamte toe dat het zich vergist heeft en strooit dan weer vrolijk met confetti en vuurpijlen om de grootheid van het door God gezegende vaderland te vieren. Hoe groot ook de zonde, de Amerikaanse nationale trots is er nooit door aangetast.

'Nooit meer oorlog' is voor Europeanen een onaantastbaar dogma. Klein detail: dan zal Amerika ons moeten verdedigen. Investeren in een grotere en sterke krijgsmacht druist in tegen onze cultuur. We zijn twee helften van het democratische Westen, zegt Bruckner. Zonder de een, kan de ander niet overleven. Als we de Europese terughoudendheid nou eens versmelten met het luidruchtige Amerikaanse enthousiasme, dan ontstaat een macht die onverslaanbaar is, denkt Bruckner. En die Europese schaamte? Exporteren naar Teheran, Khartoum en Rangoon. Daar kunnen ze er best wat van gebruiken. ■

Een culturele tomtom

Dr. M.F.J. Houben – luitenant-kolonel der Mariniers*

Binnen de Amerikaanse krijgsmacht wordt steeds meer gesproken over ‘navigating the cultural and human terrain’. Deze vaardigheid wordt noodzakelijk geacht om de complexe culturele verbanden in de Iraakse en Afghaanse samenlevingen beter te kunnen begrijpen. De redenering is dat een beter begrip van de culturele context leidt tot een groter of beter militair effect omdat men beter kan inschatten wat wel en wat niet werkt. Van een operatiegebied wordt daarom niet alleen het geografische terrein in kaart gebracht maar ook het culturele terrein. Pas als dat gebeurd is, kan een commandant de route bepalen voor de uitvoering van zijn missie.

Voor deze culturele cartografische inspanningen huurt de Amerikaanse krijgsmacht antropologen, linguïsten en sociaal wetenschappers in. Zij worden ondergebracht in zogeheten *Human Terrain Teams*. Deze teams zijn vervolgens verantwoordelijk voor de *Human Terrain Systems* aanpak. Op een systematische en gestructureerde wijze beschrijven ze de lokale cultuur en bevolking, brengen de machtsverhoudingen in kaart gebracht en documenteren deze. Alles met het oog op het beter begrijpen van de lokale cultuur en bevolking. Ook voeren de teams veldonderzoek uit, meestal door middel van ‘participerende observatie’, om culturele informatie te vergaren.

Deze aanpak is niet nieuw maar ook niet onomstreden. De Amerikaanse krijgsmacht heeft een lange geschiedenis van samenwerking met de sociale wetenschappen. In de jaren veertig van de vorige eeuw hielp Margaret Mead

– een icoon uit de antropologie – de *Office of Strategic Services*, de voorganger van de CIA, om een eenheid op te zetten voor psychologische oorlogvoering. In de jaren vijftig werd een cultureel-antropologische studie naar de angst voor vampieren gebruikt om een opstand op de Phillipijnen te onderdrukken. Maar toen geruchten de ronde gingen doen over project Camelot, een project waarbij antropologen en antropologisch veldwerk werden gebruikt om sociale veranderingen in een maatschappij te initiëren of te doen versnellen, was het gedaan met de samenwerking.

Ook de huidige projecten in Irak en Afghanistan geven aanleiding tot discussie en verschil van mening. De Associatie van Amerikaanse Antropologen heeft op conferenties in 2007 en 2008 afstand genomen van deze vorm van sociologisch-antropologisch onderzoek en van de samenwerking met Defensie.

The accidental guerilla

Toch wordt het belang van het culturele element in ‘the long war’ meer en meer onderkend en vindt het zijn weg naar officiële publicaties. De man die een belangrijke bijdrage aan deze bewustwording heeft geleverd is David Kilcullen. Hij schrijft in zijn laatste boek:

the local fighter is (...) often an accidental guerilla, fighting us because we are in his space, not because he wishes to invade ours. He follows folk-ways of tribal warfare that are mediated by traditional cultural norms, values, and perceptual lenses.

(The Accidental Guerilla, p. xiv)

Een militaire strategie formuleren op basis van die uitgangspunten is geen eenvoudige opgave.

* Op deze plaats vindt u afwisselend een bijdrage van kolonel (KL) Frans Matsers en luitenant-kolonel der Mariniers Marc Houben.

Big and Dumb versus Small and Smart

In de VS domineren twee vooronderstellingen het (traditionele) Amerikaanse denken over het oplossen van conflicten. De eerste vooronderstelling is dat elk probleem oplosbaar is. Het accepteren dat ‘muddling through’ ofwel ‘pappen en nathouden’ soms het enige alternatief is, wil er bij veel Amerikanen niet in. Afghanistan is een probleem ‘that can be fixed’; onoplosbare problemen bestaan niet...

De tweede vooronderstelling is dat elk probleem hetzij met geld (nóg een miljoen dollar) hetzij met militaire macht (nóg een brigade) kan worden opgelost. Ook zijn veel Amerikanen van mening dat omvang belangrijk is: *big is beautiful & size matters!* Dat vind je ook binnen de Amerikaanse krijgsmacht terug; ik noem dat het ‘XXL-denken’. Toch lijkt dat XXL-denken niet meer zo vanzelfsprekend.

Veel commandanten die in Irak en Afghanistan hebben gediend, houden er een andere visie op na. ‘We don’t want to be dominant and irrelevant, we want to be relevant’, zei generaal James Mattis, ‘we need smart people, not smart bombs...’ Mattis werd vervolgens de grote voorvechter voor meer en betere taaltraining binnen het Korps Mariniers en ‘cultural awareness’-klassen voor eenheden die worden uitgezonden. Als gevolg van de ervaringen in Irak en Afghanistan zet de Amerikaanse krijgsmacht in op een enorm transformatieproces waarin dat XXL-denken moet plaatsmaken voor een andere aanpak.

Van network centric naar culture centric optreden

Die andere aanpak beoogt een omslag van het genetwerkte militaire optreden, waarbij allerlei hoogwaardige sensoren aan elkaar gekoppeld zijn, naar een manier van optreden waarbij de lokale cultuur een belangrijke factor is in de te volgen militaire strategie. Het operatieterrein van de wereldwijde ‘war on terror’ is extreem lokaal. Verzet (‘insurgency’) is vaak een zaak van familiebanden en sociale netwerken, bijeengehouden door een gemeenschappelijk cultureel *narrative*. Bij conventioneel optreden is oog voor het terrein bepalend voor militair

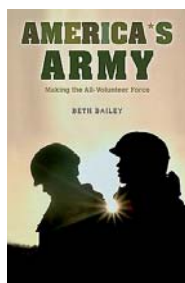
succes; in ‘the long war’ is het oog voor het menselijke terrein bepalend. Voor conventioneel optreden zijn kaart en kompas, GPS en tomtom perfecte hulpmiddelen. Voor de tweede categorie bestaan dergelijke *decision aids* nog niet.

De transformatie waar krijgsmachten (niet alleen de Amerikaanse) voor staan is om een zekere culturele sensitiviteit toe te voegen aan het bestaande pallet aan operationele capaciteiten. Het gaat niet om een transitie van kinetisch naar cultuur-sensitief optreden maar om cultureel bewustzijn waardoor commandanten en eenheden in staat zijn om een culturele sturing mee te geven aan operationele activiteiten. En dat begint met het accepteren dat meer aandacht voor het culturele terrein tot andere (militaire) oplossingen leidt.

Ondanks het feit dat onze Amerikaanse wapenbroeders wellicht pas laat het licht zien, zijn zij zich wel bewust van de omvang en de persistentie van het probleem, en de noodzakelijke organisatorische aanpassingen die een oplossing vergen. Zij hebben dan ook ingezet op *Human Terrain Teams*, *Red Teaming*, *Reach Back Research Centers*, *Social Science Research and Analyses* (beschikbaar op divisieniveau).

Hoewel het XXL-denken in Nederland niet zo sterk aanwezig is als in de VS, kan Nederland wel degelijk leren van de Amerikaanse aanpak. De huidige generatie conflicten kenmerkt zich door een (inter)culturele context die bepalend is voor de dynamiek van het conflict en het proces dat leidt tot een oplossing. Contact maken met de lokale cultuur is de eerste stap en het aangaan van een dialoog met de lokale bevolking een essentieel en vitaal onderdeel van een militaire strategie. Een culturele tomtom zou daarbij een handig hulpmiddel zijn. In ieder geval is het devies: meer Hofstede¹ dan Clausewitz en van ‘contact wait out!’ naar ‘connect wait out!’ ■

1 Geert Hofstede, *Allemaal Andersdenken. Omgaan met cultuurverschillen*, uitgeverij Contact (18-de druk, 2005).



America's Army

Making the All-Volunteer Force

Door Beth Bailey

Cambridge, MA (The Belknap Press of Harvard University Press) 2009

320 blz.

ISBN 9780674035362

€ 33,-

Tijdens de campagne voor het Amerikaanse presidentschap in 1968 beloofde Richard Nixon dat hij, als hij zou worden verkozen, de militaire dienstplicht zou afschaffen. Hoewel deze uitspraak mede door electorale motieven was ingegeven – de dienstplicht was nu eenmaal niet populair – lagen er ook ideologische overwegingen aan ten grondslag. Nixon had zich laten overtuigen door een groep economen van de universiteit van Chicago, met Milton Friedman als boegbeeld, die vonden dat de *draft* een onaanvaardbare en onnodige inperking van de vrijheid van het individu was. De krijgsmacht moest voor haar personeelsbehoefte volledig op de vrije markt gaan vertrouwen. Volgens Friedman c.s. hoefde dat geen probleem te zijn, als het Pentagon maar bereid zou zijn voldoende hoge salarissen te betalen. Zo werkte immers de nooit verzakende wet van vraag en aanbod.

Nixon hield woord. Nadat een commissie positief had geadviseerd, kwam er in 1973 een einde aan de dienstplicht. Voor de leiding van de *US Army* kwam deze maatregel op een slecht moment. Het leger, dat voor de vulling van zijn gelederen veel sterker van de dienstplicht afhankelijk was dan de andere krijgs-

machtdelen, stond er begin jaren zeventig, vooral door toedoen van de oorlog in Vietnam, beroerd voor. In de rangen heerste ontevredenheid, met de discipline was het slecht gesteld, de raciale spanningen liepen hoog op en bovendien stond het leger bij de bevolking in een laag aanzien. De vraag hoe dit leger erin slaagde om vanuit deze slechte uitgangspositie de omschakeling naar een *all-volunteer force* (AVF) te maken, is het onderwerp van *America's Army*, geschreven door Beth Bailey, hoogleraar aan Temple University. Zij maakt duidelijk dat, om deze metamorfose te volbrengen, het leger een morele regeneratie moest ondergaan. Tot begin jaren tachtig was het overigens twijfelachtig of het experiment van de AVF een succes zou worden. Een mogelijke terugkeer naar de *draft* bleef lang boven de markt hangen.

Maatschappelijke kwesties

Bailey's verslag van de lotgevallen van de AVF is boeiend leesvoer, mede omdat zij duidelijk aantoonde dat de pogingen om het leger in kwantitatief en kwalitatief opzicht aan de gestelde wervingsdoelen te laten voldoen, nauw samenhangen met een aantal heikele maatschappelijke kwesties, zoals het rassenvraagstuk en de vrouwenemanci-

patie. Vooral in de jaren zeventig bestonden er verhitte meningsverschillen over de vraag of het wel gewenst was dat verhoudingsgewijs veel zwarte Amerikanen een militair contract tekenden, waardoor de samenstelling van het leger niet langer representatief was voor de natie als geheel. Veel zwarte politici betoogden dat er onder blanken een misplaatste – door racisme ingegeven – angst voor een *black army* bestond. Anderen stelden daartegenover dat als de *vs* in een oorlog verzeild zou raken en er dus relatief veel *African-Americans* zouden sneuvelen, dat uitgerekend in de zwarte gemeenschap tot heftige protesten zou leiden.

In een apart hoofdstuk bespreekt Bailey de positie van de vrouw in het leger. Vrijwel iedereen was het erover eens dat, om de AVF tot een succes te maken, er een groter percentage vrouwen moest worden geworven. Integratie en gelijkheid waren de sleutelwoorden in de nota's die het beleid ten aanzien van de vrouw in het leger uitstippelden. Vandaar dat er in 1978 een einde kwam aan het aparte *Women's Army Corps* (de Amerikaanse MILVA). De grote vraag was natuurlijk of vrouwen ook tot gevechtsfuncties moesten worden toegelaten. In de jaren zeventig zag het daar inderdaad naar uit. Het Congres had het zogeheten *Equal Rights Amendment* (ERA) aangenomen, dat een volstreekte gelijkstelling tussen man en vrouw behelsde. Deze aanvulling op de Grondwet moest echter nog wel door minimaal driekwart van de staten worden geratificeerd. De vrees – voor conservatief Amerika een nachtmerrie – dat vrouwen zich met behulp van dit amendement

toegang tot de gevechtsfuncties konden verschaffen, was er volgens Bailey de belangrijkste oorzaak van dat het ERA niet de vereiste driekwart meerderheid zou krijgen.

Wervingsstrategie

Rond 1980, toen de twijfel over de levensvatbaarheid van de AVF nog groot was, kwam de ommekeer. Het beroepsleger begon de weg omhoog te vinden. De belangrijkste verklaringen die Bailey hiervoor geeft waren de ruime arbeidsmarkt en de verdere afbraak van de verzorgingsstaat onder president Reagan, maar ook het feit dat de personeelsbazen van het leger eindelijk met succes een consistente wervingsstrategie gingen toepassen. Onder de beroemd geworden leus *Be all you can be* ging het leger zich nu afficheren als een instelling die de Amerikaanse burger unieke kansen bood zichzelf te ontwikkelen, onderwijs te genieten en een vak te leren. Het leger kreeg en koesterde het imago van een instelling die jonge mensen in staat stelde de Amerikaanse droom, zichzelf op eigen kracht op de sociale ladder omhoog helpen, waar te maken. Het leger groeide uit tot het meest voorbeeldige onderdeel van de maatschappij. Nergens anders kregen minderheden (zwarten, vrouwen, *Hispanics*) zulke eerlijke kansen. Bailey wijst er echter op dat het Amerikaanse leger deze sociale rol van aanbieder van *opportunities* in de jaren tachtig en negentig vooral zo goed kon vervullen omdat het in die periode geen bloedige conflict(en) uitvocht.

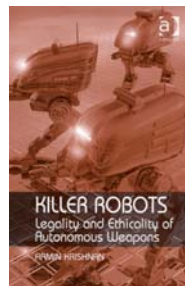
De Irak-test

De hamvraag van *America's Army* is dan ook of, en zo ja hoe, de AVF de test van Irak, een conflict met hoge

slachtoffercijfers, heeft doorstaan. Een wervingsadvertentie die de aanstaande militair een *college education* belooft is immers niet erg overtuigend meer als de kandidaat weet dat hij eerst naar Irak of Afghanistan moet. Dat de AVF de Irak-test redelijk goed is doorgekomen – de werving van nieuwelingen en bijtekenaars bleef op peil – is een succes dat Bailey vooral toeschrijft aan het feit dat voor veel Amerikanen een baan als militair een van de weinige mogelijkheden is om boven de armoedegrens te blijven. Hoe kijkt zij daartegen aan? Dat wordt niet echt goed duidelijk, vooral ook omdat Bailey haar boek niet afsluit met een slotbeschouwing, het enige grote minpunt van haar studie.

Enerzijds erkent zij nog altijd het belang van het leger als een *'vehicle for racial integration and upward mobility'*, terwijl zij beseft dat een terugkeer naar de dienstplicht geen reële optie is. Anderzijds bespeurt de lezer bij haar het gevoel dat er met het verdwijnen van de dienstplicht ook iets waardevols verloren is gegaan. De hoogste burgerplicht, het gewapenderhand dienen van je land, is een 'gewoon' beroep geworden. *'The logic of citizenship is replaced by the logic of the market'*, precies zoals Milton Friedman het wilde.

Dr. B. Schoenmaker, NIMH



Killer Robots

Legality and Ethicality of Autonomous Weapons
Door Armin Krishnan
Burlington (Ashgate Publishing Company) 2009
204 blz.
ISBN 9780754677260
€ 95,-

Robots, en vooral militaire robots, zijn *hot*. Met grote regelmaat verschijnen er in serieuze en minder serieuze kranten verhalen over machines die de meest ingenieuze dingen kunnen doen. Spannende verhalen over zelfsturende parachutes, scheepsbergingen zonder duikers en robots die een kwartje op 500 meter kunnen raken. Vaak zijn het erg opgewonden verhalen met pakkende koppen als *science fiction in het echt*, waarin robots

afgebeeld worden als een soort moderne geharnaste ridder met de *looks* van een Schwarzenegger of Rambo.¹ Robots zijn dan slimme, denkende, voelende en moreel handelende equivalenten van de mens, die in staat zijn goed en kwaad van elkaar te onderscheiden en die in menig opzicht superieur aan de mens zijn. Dat intrigeert. Er zijn mensen die dit prachtig vinden en

1 Zie: *De Pers*, 25 januari 2010.

ervan overtuigd zijn dat dit een reële toekomst is. Aan de andere kant zijn er de sceptici voor wie robots weliswaar machines zijn die veel dingen veel effectiever en efficiënter kunnen doen dan mensen, maar die ook vinden dat robots in essentie veel beperkter zijn dan wij. Een goede reden om je eens te verdiepen in wat er op dit moment in de – voornamelijk Amerikaanse – strijdkrachten gaande en te verwachten is.

Verwachtingen

Het eerste deel van *Killer Robots* van Armin Krishnan gaat over de ontwikkeling en het gebruik van Autonome Wapens (AW's). AW's zijn machines die in staat zijn zichzelf voort te bewegen, hun omgeving waar te nemen, informatie te verzamelen en te verwerken, te reageren op hun omgeving en beslissingen te nemen over te selecteren en uit te schakelen doelen. Robots beschikken daarvoor over motoren en brandstof/energie om zich te verplaatsen, sensoren om de omgeving waar te nemen, computers en algoritmen om informatie te verwerken en beslissingen te kunnen nemen (*decisions to kill*) en wapens om doelen te kunnen uitschakelen.²

De ultieme en ultra intelligente AW is dan een robot die in staat is de soldaat op het slagveld op ten minste gelijkwaardige wijze te vervangen. Krishnan gaat uitgebreid in op de haalbaarheid van een dergelijk concept in oorlog op de grond, in de lucht, op het water en in de ruimte. Aan de ene kant roep de auteur het beeld op dat we op korte termijn geavanceerde AW's kunnen ver-

wachten. Maar tegelijkertijd brengt hij allerlei argumenten naar voren om aan te tonen dat we daar nog decennia van verwijderd zijn, als het überhaupt al mogelijk zou zijn.

Buitengewoon interessant is het hoofdstuk dat ingaat op de beleids- en ontwikkelplannen van de verschillende Amerikaanse krijgsmachtonderdelen: wat een geld, energie en R&D gaat er in de ontwikkeling van AW's zitten. Niet verwonderlijk is dat geavanceerde AW's de meeste kans maken in het domein van lucht- en ruimtestrijdkrachten. Piloten en astronauten zijn nu eenmaal schaars, heel erg duur en uiterst beperkt in hun handelen bij supersonische snelheden en in de ruimte. Door de complexe omstandigheden op de grond blijken AW's nog steeds sterk beperkt in hun adaptief vermogen. Een onbemand karretje over lastig en vijandelijk terrein laten rijden en navigeren, blijkt in de praktijk heel lastig en sterk geavanceerde AW's worden daar dan ook niet verwacht, laat staan dat de moderne infanterist vervangen kan worden door een robot.

Een paar zaken vallen op in dit boeiende deel van het boek. Je krijgt geen duidelijk beeld van de visie van de auteur ten aanzien van de te verwachten ontwikkeling van AW's. Welke invalshoek ook gekozen wordt, je weet niet welke kant het volgens Krishnan zal opgaan. Enerzijds verwacht hij vergaande automatisering van alle denkbare wapens en wapensystemen en aan de andere kant zijn er zoveel belemmeringen dat we niet veel verder zullen komen dan relatief eenvoudige

remote controlled systemen. Wat ook opvalt is dat het boek geen enkel plaatje heeft van een robot of AW. Dat is jammer, omdat een plaatje vaak meer zegt dan vele woorden. Aan de andere kant is het ook wel begrijpelijk, want het staat vast dat AW's over pakweg vijftien jaar in niets zullen lijken op de AW van nu. Inderdaad, onzekerheid is troef in dit boek, maar dat kun je verwachten als het over de toekomst gaat: je zou wantrouwig worden als het anders was.

Recht en ethiek

Het tweede deel van *Killer Robots* gaat vooral over de juridische en ethische aspecten van het gebruik van wapens die een grote mate van autonomie hebben. De grote aandacht hiervoor lijkt vooral voort te komen uit de angst voor de mogelijke onbeheersbaarheid van AW's in de toekomst. Vragen over verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid zullen nadrukkelijk opkomen als een AW niet doet wat het zou moeten doen. Ook het vermogen van AW's die doelen kunnen herkennen, selecteren en uitschakelen (i.e. *targeted killing*) geeft aanleiding tot opmerkelijke discussies. Woorden als doden en uitschakelen worden dan vervangen door termen als moord en vermoorden en de problematiek van recht en ethiek is dan ineens uiterst actueel. Overigens lijkt me dit niet een thema dat alleen betrekking heeft op AW's, want principieel lijkt er niet veel verschil te zijn tussen het gebruik van een *Daisy Cutter*-bom om Bin Laden onder het Tora Bora-gebergte te bedelven en het gebruik van een geavanceerd soort *Predator* om een gezochte terrorist in de Pakistaanse Swat-vallei gericht uit te schakelen.

² Zie ook: Martijn Wisse in de *Bëtananon* (2009), 184-187 (<http://extra.volkskrant.nl/bëtananon>).

Omissies

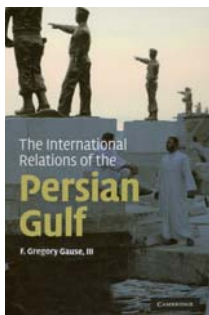
Krishnan beschrijft de ontwikkeling van AW's voornamelijk vanuit het oogpunt van de technologie die autonomie mogelijk maakt en vanuit het eindproduct, de specifieke AW of robot die iets wel of niet zal kunnen: de *technology push*. Op die manier echter krijg je een vertekend beeld van het succes of falen van AW's. Je zou vooral willen weten in hoeverre AW's in staat zijn dat te doen waarvoor ze ontworpen zijn en hoeveel autonomie daarvoor nodig was. Het beoordelen van nieuwe high-tech wapens zoals AW's vanuit het perspectief van de gebruiker, de soldaat, is nooit het sterkste punt in technologie-gedreven omgevingen. Een ommissie van dit boek die met het voorgaande samenhangt is dat Krishnan

geen enkele aandacht schenkt aan de kwetsbaarheid van AW's voor vijandelijke tegenmaatregelen. Onbemande voertuigen en vliegtuigjes worden, naar het schijnt, in grote aantallen en tamelijk eenvoudig uitgeschakeld. Ook kan veel van de technologie die een AW zo bijzonder maakt snel worden gekopieerd en door de vijand tegen AW's ingezet worden. Technologische voorsprong kan soms met relatief eenvoudige middelen teniet gedaan worden: de IED's in Afghanistan zijn daar een sprekend voorbeeld van. AW's verliezen dan snel hun bijna mythische en magische imago en worden *gewone* wapens met de gebruikelijke *rules of engagement*, passend binnen de juridische en ethische kaders in oorlogstijd. Armin Krishnan heeft met *Killer*

Robots een boek geschreven over wapens die de militaire praktijk in de toekomst ingrijpend kunnen veranderen. Hoe precies, dat weet de auteur ook niet. De toekomst voorspellen is nu eenmaal lastig. Maar wel heeft hij een aantal boeiende krijgskundige, technologische, juridische en ethische elementen aangedragen, die bepalend zullen zijn voor de verdere ontwikkeling en inzet van AW's en die een bron van discussie en inspiratie kunnen vormen.

Prof. dr. W.M. Oppedijk van Veen

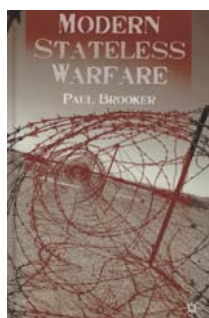
SIGNALERINGEN



The International Relations of the Persian Gulf

Door F. Gregory Gause, III
Cambridge (Cambridge University Press) 2010
258 blz.
ISBN 9780521190237
€ 58,-

Gregory Gause, hoogleraar politicologie aan de University of Vermont, heeft zich gespecialiseerd in de internationale politiek van het Arabisch schiereiland en het gebied rond de Perzische Golf. Met *The International Relations of the Persian Gulf* heeft hij een overzichtswerk willen schrijven dat de afgelopen veertig jaar omvat. In het boek komen onder meer de 'olierevolutie' van 1973-1974, de omwenteling in Iran, de oorlog tussen Iran en Irak en de Golfoorlog aan de orde. Gause behandelt ook de Amerikaanse invasie in Irak in 2003 en volgt de ontwikkelingen daarna tot 2008. Hij analyseert wat in de besproken veertig jaar de belangen en ambities van de VS in de Perzische Golf zijn geweest.



Modern Stateless Warfare

Door Paul Brooker
Houndsmills (Palgrave Macmillan) 2010
264 blz.
ISBN 9780230211421
€ 61,-

Hoewel het een oorspronkelijke vorm van oorlogvoering is, is *stateless warfare* nog steeds actueel. Paul Brooker, verbonden aan de Victoria University of Wellington in Nieuw-Zeeland, zegt dat dat komt doordat guerrillastrijders en terroristen zich sinds de negentiende eeuw continu hebben aangepast aan de gefaseerde modernisering van niet-democratische staten. Brooker analyseert in zijn boek *Modern Stateless Warfare* de grondslagen van opstanden zoals guerrilla's en terroristen die voeren. Daarna onderwerpt hij de motieven, de middelen en de (militaire) methoden die opstandelingen gebruiken aan een onderzoek. Tevens kijkt Brooker naar de sociale netwerken van *insurgents* en zet hij uiteen hoe zij proberen politieke steun te krijgen.



What's Really Wrong with the Middle East

Door Brian Whitaker
Londen (Saqi Books) 2009
304 blz.
ISBN 9780863566240
€ 13,-

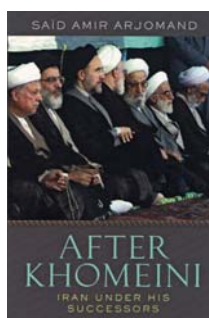
Door de ogen van het Westen lijkt het Midden-Oosten in de eerste plaats een instabiel gebied, zo concludeert Brian Whitaker, journalist van de Britse krant de *Guardian*. Uit gesprekken met Arabieren leidde Whitaker af dat de onvrede in de meeste landen in de regio ten grondslag ligt aan die instabiliteit en andere problemen. Om duurzame vrede en welvaart te bereiken zouden de Arabische landen daarom vergaande sociale, economische en politieke hervormingen moeten doorvoeren. Een diversere betrokkenheid bij de wereldeconomie met de daaruit voortvloeiende belangen zou volgens Whitaker uiteindelijk ook de Arabische werkende klasse ten goede kunnen komen.



Compromissen en rotte compromissen

Door Avishai Margalit
Amsterdam (Uitgeverij Boom) 2009
202 blz.
ISBN 9789085068532
€ 22,50

Avishai Margalit, hoogleraar filosofie aan het *Institute for Advanced Study* in Princeton, gaat in zijn boek uit van de stelling dat compromissen onmisbaar zijn voor het politieke bedrijf. Alleen door compromissen te sluiten is het uiteindelijk mogelijk vrede te bereiken. Margalit analyseert enkele compromissen uit het verleden en kijkt ook wat het overleg tussen Israël en de Palestijnen heeft opgeleverd. Hij stelt in zijn boek tevens religieuze groeperingen aan de orde die niet bereid zijn om over de uitgangspunten van hun geloof te onderhandelen. Dit voorbeeld is door te trekken naar de Taliban, die volgens sommige westerse politici moet worden uitgenodigd aan de overlegtafel.



After Khomeini

Iran under His Successors
Door Saïd Amir Arjomand
New York (Oxford University Press) 2009
278 blz.
ISBN 9780195391794
€ 17,-

Saïd Amir Arjomand, socioloog aan de State University of New York at Stony Brook, is gespecialiseerd in moderniseringsprocessen in het Midden-Oosten. In *After Khomeini* analyseert hij hoe de oudere en jongere generatie in Iran omgaan met de erfenis van de in 1989 overleden islamitische leider. Arjomand komt tot de conclusie dat de binnenlandse en buitenlandse politiek van Iran een patroon volgt dat typisch is voor grote revoluties. Als voorbeeld noemt hij de aanvankelijke opmars van de gematigden en de democratische hervormingen, waarna de terugkeer van de *hardliners* volgde. Die *hardliners* koppelen populisme aan een agressieve buitenlandse politiek, inclusief de ontwikkeling van eigen kernwapens.

Met dank aan mr. C.P.M. Terpstra, NLDA

SUMMARIES

M.A.D. Tettero and P. de Graaf – Towards an Integrated Military Cyber Strategy

In this day and age, conflicts not only take place on the battlefield, but also in cyber space. Therefore, at the end of the 1990s military superpowers such as the United States started to develop the foundations of a cyber defense. NATO and the European Union have also taken initiatives. In this

respect, the Netherlands should make up for lost time and work on an integrated military cyber strategy. Standing aside in cyber space and ignoring the digital battlefield is no longer an option.

D. Boissevain – The Dutch Military Mission in Germany after World War II

In 1945 the Dutch Military Mission was accredited to the Allied occupation authorities in Berlin. Members of the Mission represented the Dutch government and tried to influence the Allies' policies concerning the future of post-war Germany. The author investigates if the Mission has been a successful

player as an instrument of international diplomacy. As it seems, the efforts of the Military Mission had limited results at best. Only in some cases, where the interests of the Allies were not at stake, the Dutch were able to push through their point of view.

D.C.L. Schoonoord – The Military Administration in the Netherlands, 1944-1946

During World War II, the Dutch Government in exile established the Netherlands Military Administration (NMA) and allowed it to use virtually all the powers the Government possessed. It was a disappointment to the Dutch Cabinet that the Civil Affairs Agreement, concluded in May 1944, gave all the powers to the Allied Commander. The Agreement, however, did not prevent the NMA and Civil Affairs from

operating closely together to tackle the problems of an unexpected lengthy and piecemeal liberation of the Netherlands. Enormous food shortages and destruction made the liberation the overriding problem of the entire Western campaign. In that framework the NMA acted most helpfully as a caretaker government.

A.J.E. Wagemaker – Cutting the Gordian Knot in Afghanistan

At the political and strategic level, the situation in Afghanistan resembles a Gordian knot with complex operational and tactical aspects. The South of the country is unstable due to many activities of the Taliban, but other regions of Afghanistan are volatile as well. ISAF is a coalition of 42 countries, and only a long-term commitment of the West can lead to lasting stabilization. There are still many

challenges, like the coordination with the Afghan Government and UNAMA, the protection of population centers and the establishment of sustainable development projects. Moreover, the Taliban and their related groups are increasingly present, while powerful warlords hamper a working Afghan governance.

H.J.D.M. Konings – A New Netherlands Army Doctrine

Since the 1990s, the Dutch Army has almost continuously been deployed in a variety of military operations. Doctrine publications reflect the military experiences and lessons learned from these operations. Rapid international developments and the complexity of conflicts, however, demand a new doctrine publication. Studies indicate that

future conflicts might be caused by increasing shortages of raw materials, energy, water and food. In order to maintain or restore stability in the long term, Armed Forces will have to be familiar with multiple instruments of power. Military action, sometimes requiring lengthy commitment, is an integral part of the approach.

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.