

# MILITAIRE SPECTATOR



## De strijd tegen het narcoticaverkeer

De Nederlandse 'stay behind'-organisatie

Snel geschoten is vaak raak

De militair juridisch adviseur



De Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap nodigt leden en belangstellenden uit voor een excursie op

**22 november 2005**

naar het

## **‘Command & Control Support Centre’**

Eén van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van oorlogvoering van dit moment betreft **Network Centric Warfare**. De instantie die op dit gebied binnen de Nederlandse Defensie voorop loopt, is het **Command & Control Support Centre (C2SC)**.

De doelstelling van het C2SC is verbetering van de commandovoeringondersteuning, waarbij ‘beter’ wordt vertaald naar het toepassen van nieuwe (*proven*) technologie, zodat de actuele behoefte van de operationele gebruiker wordt ingevuld en de middelen in één geïntegreerde omgeving kunnen samenwerken. Het C2SC draagt er zorg voor dat de voordelen van deze nieuwe middelen optimaal worden benut door het beter op elkaar afstemmen van de C2-organisatie enerzijds en de nieuwe ICT-middelen anderzijds.

De minister van Defensie heeft bij de besteding van gelden voor het Europese veiligheidsbeleid speerpunten aangegeven. Eén van die speerpunten is de vorming van een Europees C2 expertisecentrum waaraan in de jaren 2006/2007 vorm moet worden gegeven.

Tijdens de excursie zal op tal van ontwikkelingen worden ingegaan, waarbij u ruimschoots in de gelegenheid wordt gesteld vragen te stellen en u te verdiepen in de materie.

De bijeenkomst wordt gehouden in:

**Elias Beeckmankazerne  
Nieuwe kazernelaan 10  
6711 JC Ede**

De ontvangst is vanaf 15.30 uur. De excursie begint om 16.00 uur.

Vanwege een beperkt aantal plaatsen gaarne **aanmelden** tijdens kantooruren (070-3396197).

## **‘Lessons learned’ bij de KVBK**

In deze uitgave vindt u het artikel ‘Lessons learned’ van dr. D. Engelen over de Nederlandse ‘stay behind’-organisatie in de Koude Oorlog.

Tevens zal dr. Engelen over dit thema een lezing geven op woensdag 9 november.

Deze vindt plaats op het ministerie van Defensie te Den Haag.

Ingang naast het Defensie Voorlichtingscentrum. Aanvang van de lezing is 17:30.

De zaal is open vanaf 17:00.

Vanwege een beperkt aantal plaatsen gaarne **aanmelden** tijdens kantooruren (070-3396197).



#### UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter Beoefening  
van de Krijgswetenschap

www.kvbk.nl  
info@kvbk.nl

#### Secretaris

luitenant-kolonel KLu E.M. Wijers  
Telefoon 070 - 339 70 12  
Fax 070 - 339 72 86

#### Ledenadministratie

mw. M.L.W.A. van Gorp-Brouwers  
Koninklijke Militaire Academie  
Vakgroep SGW / MPC 71 C  
Postbus 90002, 4800 PA Breda  
mlwa.gorp.brouwers@mindef.nl

#### REDACTIE

brigade-generaal cav b.d. prof.

**J.M.J. Bosch (hoofdredacteur)**

Telefoon 071 - 542 18 30  
Fax 071 - 542 18 29  
E-mail jmjbosch@tiscali.nl

kolonel cav drs. P.J.E.J. van den Aker  
luitenant-kolonel KLu S.M. Babusch bc  
commodore KLu drs. G.M. Bergsma

drs. P. Donker  
luitenant-kolonel MJD mr. drs.

P.A.L. Ducheine

drs. P.H. Kamphuis

luitenant-kolonel KMar drs.

J.A.J. Leijtens

kolonel MPSD drs. F. Matser

brigade-generaal TS ir. R.G. Tieskens

luitenant-kolonel Marns drs.

A.J.E. Wagemaker MA

#### BUREAU REDACTIE

mw. drs. A. Kool en

mw. drs. T.H.L. van de Wetering

Instituut Defensie Leergangen

MPC 58B / Kamer 047

Postbus 20701

2500 ES Den Haag

Telefoon 015 - 284 47 20

Fax 015 - 284 47 21

E-mail redactiemilitairespectator@  
mindef.nl

#### LIDMAATSCHAP

binnenland € 22,50

studenten € 15,00

buitenland € 27,50

#### OPMAAK EN DRUK

Drukkerij Giethoorn Ten Brink

ISSN 0026-3869

NADruk VERBODEN

Coverfoto: Drugsvangst door de  
Kustwacht op de Antillen, 2002  
(Foto CAVDKM; collectie NIMH)



# MILITAIRE SPECTATOR

**402** Editoriaal:  
Klanten en leveranciers: is de klant ook koning?

**404** G. Platje:  
De strijd tegen het narcoticaverkeer in het Caribische gebied  
Nederlands-Amerikaanse samenwerking

**415** D. Engelen:  
'Lessons learned'  
De Nederlandse 'stay behind'-organisatie in de Koude Oorlog

**421** P.J.J. van der Kruit:  
De militair juridisch adviseur  
Een unieke en verantwoordelijke functie

**430** B.J. Holewijn:  
Snel geschoten is vaak raak  
Een alternatief model voor militaire besluitvorming

**440** L. Polman:  
Bericht uit Afrika – Veiligheidsraad: de 'Fab Five'

**442** P. H. de Vries:  
Tegenwicht – Poëzie

**444** Samenvattingen / Summaries

## KLANTEN EN LEVERANCIERS: IS DE KLANT OOK KONING?

Dit is de eerste uitgave van de MS in het bevelhebberloze tijdperk. Op 5 september hebben de bevelhebbers van de drie traditionele krijgsmachtdelen hun commando's teruggegeven en is Defensie een nieuwe richting ingeslagen, de richting van het nieuwe evenwicht. De installatie van de Commandant Der Strijdkrachten (CDS) op diezelfde datum markeert een belangrijke stap in het reorganisatieproces van ons ministerie. In de volgende uitgave van dit blad zult u uitgebreid geïnformeerd worden over tal van aspecten van de bestuursvernieuwing.

In de schaduw qua publiciteit van het vertrek van de bevelhebbers en de oprichting van de Operationele Commando's, maar daarom niet minder wezenlijk, hebben ook de Defensie Materieel Organisatie (DMO) en het Commando Diensten Centra (CDC) hun nieuwe plaats binnen het ministerie ingenomen. De DMO is een organisatie waarin circa 6.000 defensiemedewerkers werkzaam zullen zijn en levert diensten op het gebied van materieelverwerving en -instandhouding.

Het CDC is een organisatie in ontwikkeling, met circa 9.000 medewerkers, oplopend tot circa 11.000, die een zeer breed scala aan producten en diensten leveren, van personeel tot telematica en ICT, en van vervoer tot vastgoed, catering en vele andere diensten. Het CDC is het *shared service centre* voor Defensie.

De operationele commando's en de CDS wijden zich aan de primaire taak van defensie, operationele gereedstelling en inzet, terwijl de DMO en het CDC zich volledig kunnen richten op dienstverlening en ondersteuning. Door de exploitatiebudgetten bij de operationele commando's te leggen, kopen zij de benodigde producten en diensten bij de CDC- en DMO-bedrijven. Een groot deel van de ondersteuning die voor-

heen een verantwoordelijkheid was van de bevelhebbers is daarmee een dienst geworden die het CZSK, het CLAS of CLSK inkoop bij DMO of CDC.

Om die dienstverlening in goede banen te leiden, zullen er over en weer afspraken moeten komen waarin de dienstverlening is geregeld en moet ook duidelijk worden wat de dienstverlening kost en hoe er afgerekend wordt tussen klant en leverancier. En zoals we allemaal weten: de klant is koning, soms ook wel vertaald als 'u (de klant) vraagt en wij (de leverancier) draaien'. De vraag is echter of dat ook binnen Defensie geldt of zou moeten gelden.

Om die vraag te beantwoorden kijken we in de eerste plaats naar het besturingsmodel, waarin de nieuwe verhoudingen tussen klant en leverancier zijn beschreven. Daarin vinden we dat de operationele commando's de eisen bepalen voor wat betreft kwaliteit, kwantiteit en tijdigheid van de te leveren producten en diensten. Dat komt aardig in de richting van de klant als koning, maar het besturingsmodel heeft aan deze heldere klant-leverancierrelatie de restrictie toegevoegd dat de leveringen plaatsvinden binnen door de bestuursstaf gestelde beleidskaders en normen.

Deze restrictie maakt de relatie tussen operationele commando's en DMO en CDC tot een bijzondere, zeker in combinatie met een tweede restrictie in het besturingsmodel, namelijk dat voor het producten- en dienstenpakket van de dienstencentra gedwongen winkelnering geldt. Dit zijn twee belangrijke kanttekeningen bij de klant-leverancierrelatie, die hierna nader worden toegelicht.

In de eerste plaats betekent normstelling door de bestuursstaf enerzijds dat er grenzen zijn aan wat een klant kan vragen en

bestellen bij de leverancier, en anderzijds dat er ook grenzen zijn aan het productenpakket dat door de leverancier mag worden aangeboden. Als voorbeelden van normering kunnen we denken aan het aantal soorten bier dat verkrijgbaar is in de kantine of het afwerkingsniveau en materiaalgebruik in het sanitair van de legeringsgebouwen. Dus geen ongebreidelde vraag van de klant, maar ook geen extreem aanbod door de leverancier.

De tweede kanttekening, gedwongen winkelnering, staat op gespannen voet met een commerciële marktrelatie en zet een rem op de doelmatigheidsprikkel voor de dienstencentra. Deze prikkel zal dus op een andere manier moeten worden toegediend. *Benchmarking*, competitieve dienstverlening (CDV) en audits zijn instrumenten die er voor moeten zorgen dat de dienstencentra doelmatig blijven functioneren. Zeker daar waar de diensten of producten ook op de civiele markt verkrijgbaar zijn, zullen deze instrumenten blijvend ingezet moeten worden, met als ultieme consequentie uitbesteding van de dienst als die niet marktconform door Defensie kan worden uitgevoerd.

De normen van de bestuursstaf en gedwongen winkelnering maken dat er geen zuivere commerciële marktrelatie bestaat tussen operationele commando's en dienstencentra. De genoemde voorbeelden maken ook duidelijk dat de klant dus zeker niet altijd koning is. Wat overigens niet wil zeggen dat de dienstencentra niet klantvriendelijk moeten zijn in hun optreden. Dat is een premisse die geldt voor iedere dienstverlener; klantgerichtheid is voor de ondersteunende eenheden een tweede natuur en daarin verschillen de dienstencentra van Defensie niet van hun civiele collega's.

Naast de beperkingen die het besturingsmodel oplegt aan een zuivere klant-leverancierrelatie, ligt ook het spook van bureaucratie op de loer. Contracten, dienstverleningsovereenkomsten, klant-leverancier-

relaties, klachtenprocedures, het zijn allemaal procedures en documenten die het gevaar van een snel toenemende bureaucratie in zich dragen. Al met al bekruipt ons het gevoel dat de nieuwe relatie tussen operationeel commandant (klant) en DMO/CDC (leverancier) vooral gericht is op de vredesbedrijfsvoering.

De verhouding tussen klant en leverancier binnen Defensie is echter wezenlijk anders dan die tussen partijen op de vrije markt. Dat verschil zit hem in het feit dat veel diensten van het CDC en de DMO een essentiële bijdrage leveren aan de operationele output van de krijgsmacht. De operationele commando's moeten te allen tijden en onder alle omstandigheden verzekerd zijn van de beschikbaarheid van die diensten.

We moeten niet vergeten dat bij inzet van de krijgsmacht de klant en leverancier één geheel vormen en samen staan voor de totale gevechtskracht van de CDS. In die omstandigheden zit niemand te wachten op marktwerking in de ondersteuning, maar gaat doeltreffendheid boven doelmatigheid. Bij de inrichting van de klant-leverancierrelatie zal dan ook altijd het militair-operationele karakter van Defensie centraal moeten blijven staan. Het moet dan ook mogelijk blijven dat de logistieke dienstverlener, al dan niet via de operationele commandant, bevelen ontvangt van de CDS.

Op dit punt spreekt het besturingsmodel echter andere taal. Er is weliswaar een heldere bevelsverhouding tussen de CDS en de operationele commandanten, maar die is er niet tussen de CDS en de DMO en het CDC. Het besturingsmodel kent de CDS 'slechts' de rol toe van '...escalatieniveau tussen de operationele commandanten en dienstencentra en grijpt in bij vraagstukken met betrekking tot prioriteitstelling...' Zo zal ten minste een deel van de ondersteuning van de operationele commando's afhankelijk zijn van een klant-leverancierrelatie, die hoe dan ook geen bevelsrelatie is. De klant is dan weliswaar admiraal of generaal, maar ook die zijn nog geen koning.

# De strijd tegen narcoticaverkeer in het Caribische gebied

## Nederlands-Amerikaanse samenwerking

G. Platje – luitenant ter zee 1<sup>e</sup> klasse b.d.\*

### Inleiding

Toen ik in 1994 de Koninklijke Marine verliet, kon ik niet voorzien dat ik elf jaar later een artikel zou schrijven over de Nederlandse bijdrage aan *counter drugs*-operaties in het Caribische gebied. Gedurende bijna mijn gehele carrière als inlichtingsofficier bij de Koninklijke Marine hebben de technische en operationele aspecten van de voormalige Sovjet-Marine centraal gestaan: een overzichtelijke en formidabele tegenstander, maar doorgaans een voorspelbare opponent.

Tijdens de laatste twee jaar van mijn actieve loopbaan was ik vanuit de afdeling Koninklijke Marine van de Militaire Inlichtingendienst betrokken bij de organisatie van de *intelligence*-structuur op de Nederlandse Antillen en bij de *intelligence*-liaison met de VS voor wat betreft *counter drugs* (CD) operaties in de Cariben. Een be-

langrijk deel (in het bijzonder statistische data) van de informatie die u in dit artikel aantreft is gebaseerd op recent materiaal afkomstig van de Amerikaanse 'Joint Inter-Agency Counter Drugs Task Force South' (JIATF South), gevestigd in Key West (Florida).

In dit artikel staat de samenwerking tussen de VS en Nederland centraal in één van de nieuwe 'oorlogsgebieden' in dit conflict: de Caribische Zee. Bijzondere aandacht gaat hierbij uit naar het 'intelligence' aspect van de strijd tegen het narcoticaverkeer aldaar.

### Een nieuwe uitdaging?

De wereld is drastisch veranderd sinds de Berlijnse muur werd afgebroken en de Sovjet-Unie ineenstortte. Wereldwijd claimden politici daarna hun portie van het 'vredesdivident' terwijl militaire leiders wanhopig probeerden hun sterktes en budgetten zoveel mogelijk op peil te houden. Weldra echter boden nationale en internationale omstandigheden nieuwe en onvoorziene bedreigingen voor vrede, veiligheid en stabiliteit. Internationale vredesmissies, militaire

**Hr. Ms. Zeeleeuw verlaat  
Willemstad voor een vierweekse  
c.d.-patrouille, mei 2002**

(Foto 'Alle hens', juli 2002)



\* De auteur was tot aan zijn functioneel leeftijdsontslag in 1994 meer dan dertig jaar werkzaam in diverse functies bij de voormalige Marine Inlichtingendienst. Hij is bestuurslid van de *Netherlands Intelligence Studies Association* (NISA) en auteur van een aantal publicaties op het gebied van inlichtingen en veiligheid, waaronder *De MARID* (Den Haag, SDU, 1997), *Secrets of Signals Intelligence during the Cold War* (Londen: Frank Cass, 2001) en *Peacekeeping Intelligence, Emerging Concepts for the Future* (Oakton: OSS Press, 2003).

conflicten, het internationale terrorisme én de grootschalige georganiseerde criminaliteit markeerden al spoedig het tijdperk van na de Koude Oorlog.

In het begin van de jaren negentig werd internationaal één van deze ontwikkelingen – het ontwrichtende effect van het gebruik van én de handel in harddrugs in de westerse wereld – hoog op de politieke agenda ge-

plaatst. Dit betekende nieuwe uitdagingen en onvoorziene operatiegebieden voor het militaire apparaat van de VS en dat van andere westerse landen, waaronder Nederland.

#### **‘War on Drugs’**

De handel in narcotica vormt een zeer belangrijke bron van inkomsten voor georganiseerde criminele netwerken en voor internationale terroristische

organisaties. Tegen betaling verlenen door bepaalde overheden gesteunde terroristische groeperingen aan criminelen toegang tot moderne wapensystemen en andere niet vrij verkrijgbare hardware. Tegen deze achtergrond is het duidelijk dat beschikbaar militair personeel, kennis en materieel, inclusief traditionele militaire intelligence know-how, betrokken werd in de ‘War on Drugs’.



Je zou kunnen stellen dat het proces van informatieverzameling benodigd voor het met succes uitvoeren van operaties tegen niet-militaire criminele organisaties zich moeilijk laat vergelijken met het 'intelligence' proces, waarin militaire inlichtingdiensten in de decennia die achter ons liggen betrokken waren.

Echter, vanuit tactisch oogpunt vereist lokaliseren, identificeren, rapporteren, schaduwen en eventueel aanvallen van varende of vliegende terroristen en drugsmokkelaars, dezelfde methodieken, hardware en vaardigheden als die worden aangewend tegen een militaire tegenstander.

Voor de Koninklijke Marine bood de Amerikaanse 'oorlogsverklaring' tegen de drugs in het Caribische gebied nieuwe uitdagingen in een veraf gelegen operatiegebied. Nieuw en uitdagend, maar in een zeer bekende omgeving: de Caribische zee rond de Nederlandse Antillen en Aruba, door sommigen nog graag aangeduid als 'Nederlands laatste koloniale bolwerk'.

Sinds eeuwen is de Koninklijke Marine belast met de uitvoering van de territoriale verdediging van deze eilanden én ook is Nederland vastbesloten zijn verantwoordelijkheid te nemen in de campagne tegen drugs-transporten door het Nederlandse bevelsgebied in de Caribische Zee. Nederland heeft substantiële militaire middelen voor counter drugs-operaties ter beschikking gesteld. Immers, het grondgebied van het Koninkrijk vormt een aanzienlijk deel van het zee- en luchtgebied waarin de 'War on Drugs' wordt uitgevochten.

#### 'Counter Drugs Task Force'

In Zuid- en Midden-Amerika is de productie van én het smokkelen van drugs naar de vs en naar andere markten, geen recent verschijnsel. Drugsbestrijdingoperaties door justitionele instellingen, nationale kustwachten, incidenteel ondersteund door eenheden van reguliere militaire onder-



**Stafgebouwen  
Commandant der  
Zeemacht in het  
Caribisch gebied  
op de marinebasis  
Parera, Curacao**  
(Foto AVDKM)

delen van betrokken landen, vonden hier al vele decennia geregeld plaats. De 'oorlogsverklaring' tegen drugs aan het begin van de jaren negentig veranderde deze situatie in het gebied drastisch. Op dit moment zijn deze militaire middelen, inclusief die van Nederland, volledig geïntegreerd in de Amerikaanse *Counter Drugs Task Force*: JIATF South met het hoofdkwartier te Key West, gelegen op het meest zuidelijke punt van de staat Florida.

JIATF South heeft de algehele leiding over de campagne, terwijl de operationele leiding over de militaire eenheden berusten bij de *Task Group Commanders* van de organisatie. De Nederlandse Commandant Zeemacht in het Caribische gebied (als CTG 4.4) is één van deze Task Group Commanders en heeft als zodanig in zijn zone de operationele leiding over de hem toegewezen internationale militaire middelen.

### De dreiging

In algemene zin is een militaire operatie een reactie op een geconstateerde en als zodanig onderkende dreiging. Ook de miljoenen verslindende *counter drugs* operaties voldoen hieraan. De basis wordt gevormd door criminele kartels. Ze produceren drugs en zijn gesloten organisaties, die slechts vertrouwen hebben in naaste familie en nauwe vriendschappen. Als zodanig is het extreem moeilijk om ze te infiltreren.

De aan de drugs producerende organisaties verbonden bendes die zich bezighouden met de smokkel in hard-drugs zijn evenzeer strak georganiseerd maar moeten zaken doen met verschillende tussenpersonen. Deze groepen opereren wereldwijd en onderhouden nauwe relaties met zowel de Italiaanse en Amerikaanse mafia als met Afrikaanse, Russische en Aziatische criminele organisaties. In het algemeen opereren ze zeer vakkundig en zijn ze uitgerust met technisch hoogwaardige apparatuur.

Het enorme budget dat hen ter beschikking staat verzekert hen van sterke politieke invloed en stelt hen in staat de laatste technologie en uitrusting aan te schaffen. Het primaire oogmerk van de kartels is het voorkomen van detectie.

Het grootste voordeel van de smokkelaars is het vermogen controle uit te oefenen op het eigen operatieschema. Als zij, om welke reden dan ook, menen een operatie op het laatste moment te moeten afblazen, kunnen zij een zending voor lange tijd uitstellen.

De drugsdreiging heeft verschillende facetten. Coca, dat gebruikt wordt voor de productie van cocaïne, wordt voornamelijk in Bolivia, Peru en Colombia geteeld. Naast de teelt van de cocoplant wordt in Colombia eveneens papaver geteeld, waarmee heroïne wordt geproduceerd. De productie van cocaïne vindt plaats in speciale, op het eerste oog primitieve, laboratoria.



JlATF South verleent ondersteuning aan bij de productie betrokken landen door het helpen opsporen en vernietigen van deze faciliteiten. Guerrillagroeperingen, zoals *Farqc* (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*), spelen een belangrijke rol in die gebieden in Colombia waar cocaïne geproduceerd wordt. Zij controleren grote gebieden en beheersen de voor de campagne tegen de Colombiaanse regering zo belangrijke geldstromen.

*Farqc* controleert grote delen van de Colombiaanse kustlijn en dwingt de drugskartels tolgeld te betalen voor elk vertrekkend smokkelvaartuig. *Farc* is de belangrijkste speler in Colombia, maar ook de *Auc* (*Autodefensas Unidas de Colombia*) en de

*Eln* (*Ejercito de Liberación Nacional*) zijn actief betrokken bij de productie en het vervoer van drugs. De groepen gebruiken hun winsten uit de drugs-handel, die kunnen bestaan uit wapens of geld, voor het plegen van tegen de staat gerichte terroristische activiteiten. Organisaties die zich met het transport van drugs bezighouden zijn eveneens hechte groeperingen die over veel geld beschikken.

Op basis van een inschatting door JlATF South in begin 2005 wordt aangenomen dat in deze branche op jaarbasis 400 miljard dollars wordt omgezet. Met financiële middelen van deze omvang kunnen zij het zich permitteren om over de laatste technologie te beschikken en sterke lokale politieke invloed te verwerven.

## Transportmiddelen van drugshandelaren

Drugshandelaren maken gebruik van diverse transportmiddelen waarmee de drugs vanuit het productieland kunnen worden vervoerd. Zeegaande schepen vormen het belangrijkste transportmiddel. In de eerste plaats zijn dat de zogenaamde *Go-Fast's*, speedboten voortgestuwd met zeer krachtige binnen- of buitenboordmotoren. Zij vervoeren doorgaans vrachten met een grootte van een halve tot twee ton.

Deze vaartuigen opereren individueel of in groepen, met of zonder logistieke ondersteuning. Een *Go-Fast* is een moeilijk te traceren doel vanwege het



**Alleen al in september 2004 onderschepte de Amerikaanse kustwacht en de marine meer dan 35.000 kilo cocaïne in de Pacific** (Foto U.S. Navy, J. Page; collectie NIMH)



**Hoofdkwartier JIATF-South te Key West, Florida** (Foto JIATF-South)

relatief kleine radarreflecterende oppervlak van de romp; door de hoge snelheid en grote actieradius is onderscheppen een ware uitdaging. Zelfs ervaren waarnemers in een maritiem patrouillevliegtuig hebben, vanwege de luchttrillingen boven het relatief warme water van de Caribische zee, last van zichtbeperking.

#### **Koopvaardij schepen**

Koopvaardij schepen vervoeren vaak meerdere tonnen drugs. Een bulkcarrier kan verpakt tussen legitieme lading grote hoeveelheden cocaïne vervoeren. Deze schepen hebben het grote voordeel van omvang en laadvermogen, waardoor het zoeken naar illegale lading erg bemoeilijkt wordt.

De meest omvangrijke ladingen worden meestal aan boord van visserij schepen aangetroffen waarin ladingen van twaalf ton cocaïne in verborgen compartimenten geen uitzondering zijn. Visserij schepen functioneren ook als logistieke ondersteuning voor *Go-Fast's* door het leveren van brandstof en soms ook door het vervoer van aflosbemanningen.

Visserij schepen hebben het grote voordeel dat zij maandenlang op zee

kunnen vertoeven, waarbij grote afstanden kunnen worden afgelegd. Dit stelt ze in staat verkenning en achtervolgen te ontwijken.

Ten slotte wordt gebruik gemaakt van de *Panga*, in wezen een grote houten kano met een buitenboordmotor. Dit type vaartuig wordt gebruikt bij drugstransporten op rivieren en langs de kust.

#### **Sport- of zakenvliegtuige**

Luchttransporten worden uitgevoerd met normale één- of tweemotorige sport- of zakenvliegtuigen. Veelal zijn deze uitgerust met extra brandstoftanks, waardoor al snel na een dropping de terugvlucht kan worden uitgevoerd. In een extreem geval werd een vliegtuig bijna twintig uur lang gevolgd tijdens een non-stop vlucht van Colombia naar Canada.

#### **Bolletjesslikkers**

De laatste jaren wordt Schiphol geconfronteerd met een nieuw en in populariteit sterk groeiend smokkelvehikel: de menselijke maag. Dagelijks worden arrestaties verricht, veelal na aankomst van een KLM-vlucht uit Curaçao. Ervaren smokkelaars (bolletjesslikkers) vervoeren soms

meer dan een kilo cocaïne per vlucht. De opbrengst is aantrekkelijk, gedurende de vlucht vertienvoudigt de waarde van de cocaïne en vertegenwoordigt dan in ons land een waarde van € 50.000,-. De verdienste voor de koerier is ongeveer € 4.000,- per vlucht.

Drugs worden ook over land vervoerd met elk denkbaar vervoermiddel. Internationale vrachtwagens en zee/land containers die in grote aantallen tegelijkertijd grensposten en douane controle punten passeren worden veel gebruikt.

### **Omvang**

De Amerikaanse overheid neemt aan dat vanuit de belangrijkste teelt- en productiegebieden, in 2004 de volgende hoeveelheden cocaïne werden verscheept: 480 ton richting Mexico en Centraal-Amerika, 135 ton richting het Caribische gebied (inclusief de Nederlandse Antillen, Aruba en Suriname) en 350 ton richting de markten in Europa en Afrika.

De verscheepte drugs naar Mexico en het Caribische gebied hebben voor een zeer groot deel de vs als eindbestemming. In de periode van oktober 2004 tot en met maart 2005 werden naar schatting 380 ton cocaïne verscheept, waarbij 165 *Go-Fast's*, 37 visserij schepen en 46 vliegtuigen als smokkelplatform betrokken zijn geweest.

Zesentachtig procent van de cocaïne werd verscheept naar de vs. Interessant voor ons zijn de 8 ton die in deze periode naar de Benedenwindse Eilanden vervoerd werden, immers, uit berichten hierover in de pers blijkt dat een niet onaanzienlijk deel hiervan, via Suriname, de Nederlandse Antillen en Aruba, in Nederland terechtkomt.

Bij het vervoer van drugs over zee is JIATF South in veel gevallen, door monitoring van het scheepvaartverkeer, in staat het punt van vertrek, *rendez-vous* en bevoorradingspunten en het bestemmingspunt vast te stellen.

Ongeveer tien procent van de in Zuid-Amerika geproduceerde drugs wordt per vliegtuig vervoerd. De basis van het onderkennen van de illegale aard van een vliegbeweging wordt gevormd door een consequente controle op legaal ingediende vluchtplannen en aangevraagde *clearances*. Door diverse radarsystemen vastgelegde bewegingen die niet in dit legale vliegverkeer passen worden op deze manier uitgefilterd, waarna achtervolging met behulp van vliegtuigen wordt ingezet.

Met de meeste landen in de regio heeft de vs overeenkomsten gesloten over het uitwisselen van vliegverkeergegevens en wordt toestemming verleend tot het achtervolgen van drugs-smokkelaars binnen het nationale luchtruim. Hoewel de lading van een smokkelvliegtuig, in vergelijking met bijvoorbeeld schepen, niet groot is, blijft het vliegtuig een geliefd transportmiddel om op verafgelegen locaties, bij voorkeur bij nacht, een illegale lading te droppen.

### **Gevolgen van drugsgebruik**

De Amerikaanse *National Survey on Drugs Use and Health* (2004) schat in dat bijna twintig miljoen Amerikanen boven de twaalf jaar illegaal drugs gebruiken. Deze drugsgebruikers geven hieraan jaarlijks ongeveer 64 miljard dollar uit (gemiddeld 3200 dollar per persoon per jaar). De jaarlijkse kosten voor de sociale, geneeskundige en justitionele gevolgen van dit gebruik bedragen zo'n 160 miljard dollar.

Bijzonder tragisch is dat dezelfde bron melding maakt van het feit dat per dag gemiddeld 52 Amerikanen sterven aan enigerlei vorm van drugsgebruik, wat neerkomt op negentien-

duizend per jaar. Uit het rapport blijkt tevens dat er aanwijzingen zijn dat de campagne tegen drugs enig effect heeft op teenagers. Het huidige drugsgebruik onder hen is van 2001 tot 2003 gedaald met 11 procent, terwijl het levenslange gebruik van ecstasy en LSD met 43 procent is gedaald.

De cocaïneproductie heeft een grote nadelige impact op het milieu in Zuid-Amerika. Dit wordt veroorzaakt door ontbossing en het grote gebruik van pesticiden en andere chemicaliën. Aangenomen wordt dat voor iedere hectare (ongeveer de grootte van een voetbalveld) cocateelt, een ton chemicaliën direct in het milieu wordt gedumpt.

In 2002 waren naar schatting 200.000 hectaren grond voor de teelt gecultiveerd. Met andere woorden: 200.000 ton schadelijke chemicaliën verdwenen in de grond, meestal in krekken en rivieren, omdat de productielabora-

toria in de buurt van waterbronnen zijn gevestigd.

### **De organisatie van JIATF South**

JIATF South heeft een internationaal en interdepartementaal karakter. Deelnemende landen zijn, behalve de vs: Argentinië, Brazilië, Colombia, Equator, El Salvador, Frankrijk, Mexico, Nederland, Peru, het Verenigd Koninkrijk en Venezuela.

Naast eenheden van de Amerikaanse strijdkrachten en de kustwacht, zijn er in het hoofdkwartier diverse Amerikaanse departementen en overheidsinstellingen vertegenwoordigd, zoals het *Department of Homeland Security*, het *Drugs Enforcement Agency*, het *Defence Intelligence Agency*, het *Central Intelligence Agency*, het *Federal Bureau of Investigation*, het *National Reconnaissance Office* en



**Orions van de MLU op de Antillen, 2002** (Foto CAVDKM; collectie NIMH)



**Vliegveld Hato Curacao met op het militaire deel, drie P3C Orions van de Koninklijke Marine**

(Foto AVDKM)

sensor' correlatie in deze campagne een in elkaar passend geheel. Ontdekking van een doel leidt tot achtervolging, aanhouding en overdracht aan justitiële instanties.

Om voor de hand liggende redenen wordt aan de beveiliging tegen het uitlekken van gevoelige counter drugs-informatie veel aandacht gegeven. De belangrijkste functie van JIATF South is het functioneren als een intelligence coördinatie- en analysecentrum dat gebruik maakt van alle beschikbare bronnen. Het intelligence directoraat bewerkt, combineert, filtert en exploiteert intelligence die afkomstig is van Amerikaanse over-

het *National Geospatial-Intelligence Agency*.

Deze laatste twee diensten houden zich bezig met observaties en inlichtingenverzameling met behulp van satellieten. De Nederlandse Commandant der Zeemacht in het Caribische gebied is (als commandant Task Group 4.4.) één van de operationele bevelhebbers binnen de organisatie. De commandant van JIATF South (een vlagofficier van de *US Coast Guard*) heeft niet de operationele controle over de internationale marine-eenheden die bij de counter drugs-operaties worden ingezet, wel de tactische.

Het permanent in de Antillen aanwezige fregat van de Koninklijke Marine wordt veelvuldig bij counter drugs-operaties ingezet. Incidenteel wordt logistieke ondersteuning verleend door één van onze bevoorradings-schepen. De vliegende component van JIATF South wordt gevormd door opsporingsvliegtuigen, waaronder het AWACS-platform, diverse typen vliegtuigen waarmee smokkelaars worden onderschept en gevolgd, en maritieme patrouillevliegtuigen van de VS, Engeland, Frankrijk en, tot aan het einde van 2004, Orions van de Nederlands Marine Luchtvaartdienst.

Vanwege de lange 'on-station' tijd is dit type vliegtuig zeer geschikt bij de

strijd tegen de drugssmokkel. De samenwerking van een dergelijk vliegtuig met een marineschip brengt de detectiekans van een smokkelschip al snel op ongeveer 70 procent. Twee aangepaste Fokker F-60 vliegtuigen van de Koninklijke Luchtmacht nemen tijdelijk de taakplaats van de Orions over tot dat een civiele partner is gevonden die de verkenning boven het Caribische zeegebied permanent zal gaan overnemen.

**Huidige strategie en het belang van 'intelligence'**

In de huidige strategie gaat de hoogste prioriteit uit naar het verlenen van assistentie aan de diverse landenteams bij het bestrijden van de teeltoecies, de productielaboratoria en het vervoer van drugs in Zuid-Amerika zelf. Vervolgens worden de niet-commerciële scheepvaartbewegingen in de oostelijke Stille Oceaan en in de Caribische Zee onderdrukt en ten slotte richt men zich op de niet-commerciële luchtvaart in de genoemde gebieden.

Hierbij komt het belang van 'intelligence' bij de counter drugs-operaties nadrukkelijk naar voren. Onder de vlag van JIATF South vormen operaties, intelligence-coördinatie en 'multi-



heidsinstellingen als het *Federal Bureau of Investigation*, het *Drugs Enforcement Agency* en de douane.

De Amerikaanse intelligence diensten voeden het hoofdkwartier te Key West met verbindingsinlichtingen, technische intelligence en met informatie afkomstig van menselijke bronnen. Tactische informatie, waaronder positionele data, wordt aangeleverd door de bij de operaties betrokken kustwacht, marine- en luchtmachteenheden van de deelnemende landen. Het bewerkte product gaat vervolgens naar de tactische eenheden, landenteams, directoraten en departementen.

Kenmerkend voor de samenwerking van de vs met een ander land is de exclusieve (en voor andere landen afgeschermd) inhoud van een samenwerkingsovereenkomst zoals de toegankelijkheid tot vertrouwelijke of

geheime informatie, de te gebruiken verbindingen en de verstrekking van hoogwaardige technologie. Ook binnen JIATF South is sprake van complexe bi-laterale overeenkomsten.

Het intelligence product van JIATF South is de basis van het dagelijks geformuleerde 'Algemeen Operationeel Beeld', de actuele dreiging waarvoor de operationele eenheden onder JIATF South zich geplaatst zien. Een indrukwekkende samenvoeging van *state of the art* technologie waarbinnen radar- en satellietssystemen gebruikt worden die aan het einde van de Koude Oorlog in gebruik was ten behoeve van de militaire oost-westdreiging.

Het 'Algemeen Operationeel Beeld' stelt de operationele bevelhebber en de commandanten op zee en in de lucht in staat om op een 'real-time' basis te beschikken over onder meer

positionele informatie van drugs-smokkelaars en van op handen zijnde transporten.

## De Nederlandse inzet

Het centrum van de Nederlandse betrokkenheid en inzet bij counter drugs-operaties in het Caribische gebied is Parera, de marinebasis op Curaçao. Het is het commandocentrum en logistiek ondersteuningspunt van de Nederlandse marine en de thuisbasis van het Nederlandse stationschip, een fregat uitgerust met een boordhelikopter.

Op Parera zijn eveneens de faciliteiten van een infanteriecompagnie van het Korps Mariniers gevestigd en van de in 1995 opgerichte Kustwacht van de Nederlandse Antillen en Aruba. Deze kustwacht opereert met drie cutters, diverse kleine vaartuigen en een helikopter. De kustwacht is in hoofdzaak betrokken bij CD-operaties binnen de territoriale wateren.

De staf van de commandant der zee-macht in dit Koninkrijksdeel, met daarbinnen de intelligence sectie en de staf van de kustwacht is ondergebracht in een stafgebouw dat enkele jaren geleden in gebruik genomen.

Belangrijk voor de CD-operaties is het internationale vliegveld Hato op Curaçao. Het militaire deel van Hato functioneert als een 'Naval Air Station'. Hiervandaan opereren onze marine en luchtmacht, een ander deel van Hato is de zogenaamde 'Forward Operation Location' (FOL), vanwaar de Amerikanen opereren met hun eigen Orions en andere toestellen.

Er is geen officiële informatie voorhanden over de inzet van onderzeeboten bij CD-operaties. Het gebruik van deze hoogwaardige platforms is overigens zeer voor de hand liggend en vindt dan ook plaats. Zo voerde,

### **Drugsvangst door de Kustwacht op de Antillen, 2002**

(Foto CAVDKM; collectie NIMH)





**Patrouille door mariniers op de Antillen, 2002** (Foto CAVDKM; collectie NIMH)

zoals blijkt uit een in juli 2002 verschenen artikel in het maandblad voor de Koninklijke Marine 'Alle hens', Hr. Ms. Zeeleeuw in mei 2002 een vierweekse CD-patrouille in de Caribische Zee uit. Vooral conventioneel voortgestuwde onderzeeboten zoals de Zeeleeuw zijn zeer geschikt voor het uitvoeren van verkenningen in kustwateren en voor het opvangen van akoestische en elektronische emissies.

### **De Nederlandse 'intelligence' bijdrage**

De officiële aanwezigheid van Nederlands militair inlichtingenpersoneel

op de Nederlandse Antillen begon in 1946 toen de Marine Inlichtingendienst (MARID) werd opgericht. De Stafofficier Inlichtingendienst Nederlandse Antillen verzamelde regionale en lokale informatie over buitenlandse en binnenlandse politieke en militaire ontwikkelingen die een bedreiging zouden kunnen betekenen voor de militaire veiligheid van organisatie, personeel en materieel.

Aan het einde van de jaren negentig, toen de Marine Inlichtingendienst onderdeel werd van de nieuwe Militaire Inlichtingendienst, thans Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD), werd deze functie overgenomen door een MIVD liaisonofficier. Een kleine

inlichtingensectie, die zich hoofdzakelijk met CD-operaties bezighoudt is op Aruba gestationeerd. In 1963, kort na het einde van het Nederlands-Indonesisch conflict rond Nederlands Nieuw-Guinea, toen ervaren verbindings-inlichtingenpersoneel beschikbaar kwam, werd de radio Controle Dienst Nederlandse Antillen opgericht. Informatie van deze dienst leverde een goed inzicht op van de militaire sterktes, zoals de slagorde van daarvoor in aanmerking komende landen in de regio.

Als gevolg van budgettaire omstandigheden werd deze dienst in 1990 opgeheven. Op dit moment worden de technische faciliteiten van deze dienst

door Amerikaanse instanties gebruikt voor interceptie van CD gerelateerde informatie. De operationele inlichtingensectie op Curaçao profiteert, als belangrijke speler binnen de JIATF South organisatie, van de grote hoeveelheid uit diverse bronnen afkomstige CD-intelligence nodig voor het plannen en uitvoeren van operaties.

### Nederlandse politie en justitie

Daarnaast wordt intelligence ontvangen van de Nederlandse politie en justitie, de Antilliaanse kustwacht en van of via andere autoriteiten op de zes eilanden van de Nederlandse Antillen en Aruba. Ten slotte worden eigen eenheden als maritieme patrouille-vliegtuigen en fregatten ingezet als inlichtingenplatform.

Een poging om een elektronische database op te bouwen met daarin de radarsignaturen van verdachte schepen bleek niet uitvoerbaar. Een dergelijk database, geladen in de computers van vliegtuigen en fregatten, is – in een regulier militaire conflict – een onmisbaar instrument voor vroegtijdige waarschuwing. Betrokkenheid van militaire eenheden in een justitionele ‘opsporing en aanhouding’ context, vereist specifieke ‘Rules of Engagement’ en speciale voorzieningen. Niet alleen de schepen van de Amerikaanse marine, maar ook Nederlandse fregatten hebben een zogenaamd ‘Law Enforcement Detachment’ (LEDET) van de Amerikaanse kustwacht aan boord. Binnen de territoriale wateren gebeurt alles onder Nederlandse vlag en worden de aanhoudingen verricht door zogeheten MST’s, ‘Maritime Security Teams’.

Op dit moment zijn dat mariniers die tijdelijk lid worden gemaakt van de kustwacht en na een cursus worden beëdigd als Bijzonder Agent van Politie. Ook bemanningsleden van de fregatten zijn als zodanig opgeleid. Hierdoor kan marinepersoneel namens de kustwacht zelf de aanhoudingen en arrestaties verrichten. In de toekomst zal hiervoor specifiek kustwachtpersoneel worden opgeleid.

### Beperkt militair geweld

Buiten de 12-mijlszone worden juist de boven genoemde LEDET’s ingezet. De reden hiervoor is dat het Verdrag van Wenen van 1988, hoewel door

## Marine doet mega-vangst: 2000 kilo drugs

ANP  
WILLEMSTAD

**De Koninklijke Marine heeft zaterdag op een motorvaartuig in het Caribisch gebied ongeveer tweeduizend kilo cocaïne ontdekt. Dit heeft een woordvoerder van de marine zondag bekendgemaakt.**

De drugs zaten verstopt op een schip dat in de gaten werd gehouden toen het, onder Boliviaanse vlag, van de Benedenwindse eilanden naar Midden-Amerika onderweg was.

De marine werkte in de actie samen met de kustwacht van de Nederlandse Antillen en Aruba, Fokker-60’s van de Koninklijke Luchtmacht en medewerkers van een Amerikaanse drugsbestrijdingsorganisatie met een kantoor op Curaçao.

Een team bestaande uit Amerikanen en Nederlanders ging aan boord van het vrachtschip. Het duurde enkele uren voordat de drugs werden gevonden. De smokkelwaar zat verpakt in meer dan 65 balen, die in een geheim compartiment lagen.

De drugs hebben een straatwaarde van ruim vijftig miljoen euro, blijkt uit berekeningen van de kustwacht.

Twee maanden geleden deed de marine een vergelijkbare vondst. Toen werd 1800 kilo cocaïne onderschept. Ook die zat verstopt op een vrachtschip dat voer in internationale wateren.

Bron: ‘de Volkskrant’, 29 augustus 2005

Nederland geratificeerd, nog steeds op formele implementatie wacht. Een gevolg hiervan is dat de mate van gebruik van militair geweld door Nederlandse marineschepen in dit kader beperkt is. Waarschuwingsschoten zijn toegestaan maar direct vuur afgeven op vitale onderdelen van het van smokkel verdachte schip, met als oogmerk het te laten stoppen, is niet toegestaan. Eenheden van de kustwacht van de Nederlandse Antillen en Aruba en schepen van de Koninklijke Marine, mits tevens varende onder de vlag van de kustwacht, zijn binnen de territoriale wateren wel gerechtigd gericht te vuren.

De Nederlandse inzet is niet zonder resultaat en heeft met het jaar meer succes: 750 kilo onderschepte cocaïne in 2001, 1000 kilo in 2002, 2000 kilo in 2003 en 7000 kilo in 2004. Op zich zijn dat druppels op een gloeiende plaat, maar – zoals het hoofd operaties van de staf te Willemstad in 2002 opmerkte – ‘het sist lekker’.

### De resultaten

In de grafiek op de volgende pagina (gebaseerd op gegevens afkomstig van JIATF South) zijn de resultaten van de onderscheppingen gedurende de laatste 16 jaar weergegeven. Wat opvalt is de afname van onderschepte luchttransporten met daar tegenover een toename van onderscheppingen op zee.

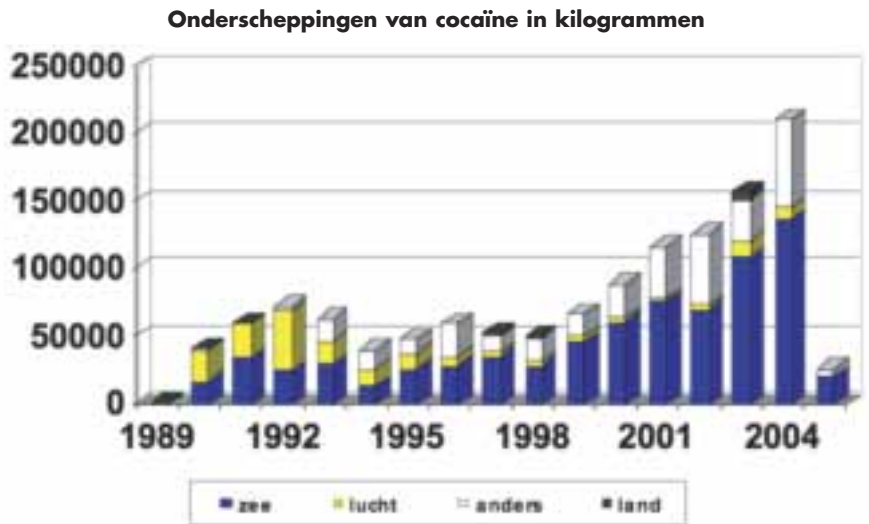
Gezien de grotere ladingen die hierbij in het geding zijn wijst dit op een ‘economisch rendabele aanpak’. Eveneens opvallend is de toename van het aantal transportverstoringen (in de grafiek aangegeven als ‘anders’) waarbij de smokkelaars gedwongen werden de lading overboord te zetten, het vaartuig te laten zinken of lading uit het vliegtuig te gooien.

Ook verongelukken smokkelvliegtuigen regelmatig bij onderschepping en achtervolging. Deze toename duidt op een toenemend robuust en dreigend optreden van achtervolgende eenheden.

## 'War on Drugs' is niet te winnen

Ondanks deze successen, en het feit dat de gecombineerde operaties de drugsmafia's dwingen hun activiteiten aanzienlijk aan te passen, is het realistisch te veronderstellen dat de 'War on Drugs' zeer moeilijk dan wel helemaal niet te winnen is. Een zeer omvangrijke en kostbare organisatie is bij deze campagne betrokken, maar de 'vijand' heeft een even indrukwekkende logistiek netwerk en beschikt over welhaast onuitputtelijke financiële bronnen. Dit gecombineerd met het feit dat, in het algemeen, de levensstandaard van de bevolking in het Caribische gebied en in Zuid- en Midden-Amerika erg laag is, veroorzaakt wijd verspreide corruptie: de zwakste schakel in de oorlog van lokale overheden tegen de drugkartels.

Ten slotte, de 'War on Drugs' in het Caribische gebied heeft wijd verspreide schadelijke neveneffecten, zowel in de vs als in Europa. De georganiseerde drugsriminaliteit en de criminaliteit van dealers en gebruikers



op 'straatniveau' veroorzaken een destabilisering van de samenleving en veroorzaken gevoelens van grote onzekerheid bij de bevolking.

De consequentie hiervan is dat de roep om een harder optreden van politie en justitie de druk op burgerrechten en -vrijheden in onze democratie zal doen toenemen. En dat in een tijd waarin de strijd tegen het nationale

en internationale terrorisme op deze rechten en vrijheden in toenemende mate al een bedreigend effect heeft.

Het is realistisch te stellen dat de 'War on Drugs' pas gewonnen zal kunnen worden als de winstgevendheid van de narcoticahandel, voor de kartels en andere criminele organisaties, niet meer aantrekkelijk is. Helaas moet worden geconstateerd dat het spanningsveld tussen arm en rijk, en tussen een conservatieve en een progressieve benadering van criminaliteit en samenleving, nog vele decennia te groot zal blijken te zijn om dit transatlantische probleem in gezamenlijkheid op vruchtbare wijze aan te pakken.

Voordat het zover is kunnen de bij de 'War on Drugs' betrokken landen niets anders doen dan hun verantwoordelijkheid nemen en zal ook Nederland met zijn militaire middelen in het Caribische gebied zijn bijdrage aan deze campagne moeten blijven leveren.



Amerikaanse kustwacht arresteert drugsmokkelaars (Collectie NIMH)



# 'Lessons learned'

## De Nederlandse 'stay behind'-organisatie in de Koude Oorlog

dr. D. Engelen\*

### Inleiding

In het voorjaar van 1950 maakte kolonel dr. J. M. Somer in zijn verklaring tegenover de Parlementaire Enquête Commissie van zijn hart geen moordkuil: de Nederlandse regering was vóór de Tweede Wereldoorlog ernstig tekort geschoten. Zij had geen enkele *stay behind*-voorbereiding getroffen om verbindingen te leggen of te handhaven met bezet Nederland.

Daardoor kwam pas in november 1942 in Londen een behoorlijk werkende inlichtingendienst van de grond die de regering in ballingschap informatie uit het bezette Nederland kon leveren. Wat de Enquêtecommissie niet wist en Somer niet vertelde, was dat er op dat moment al enkele jaren zo'n door Somer bedoelde organisatie bestond.

Sterker nog, er waren er zelfs twee, elk met een eigen taak. Zij werden beide tot het begin van de jaren zestig op afstand geleid, beter gezegd gecoördineerd, door de Chef van de Generale Staf.

Het gaat hier om respectievelijk de organisatie (Speciale) Operaties en een sectie van de Generale Staf, langere tijd samen aangeduid als 'o&i' (Operaties en Inlichtingen). Gedurende bijna een halve eeuw bereidden o&i de Nederlandse *stay behind*-capaciteit voor. Wanneer Nederland onverhoopt opnieuw bezet zou worden – en het lag voor de hand dat de Sovjet-Unie dan de bezettende macht zou zijn – zouden de staven van o&i zich vestigen in de nabijheid van de uitgeweken regering.

Zij zouden dan gaan fungeren als schakel tussen die regering enerzijds en de in vreedstijd voorbereide en in bezet gebied achtergebleven geheime

inlichtingen- en sabotagenetwerken anderzijds. Het bestaan en vooral het ontstaan van o&i was een zuiver Nederlandse aangelegenheid die rechtstreeks verband hield met de ervaringen die in de Tweede Wereldoorlog waren opgedaan.

### Special Operations: het initiatief van Veeneklaas

Henk Veeneklaas was betrekkelijk laat bij het verzet betrokken geraakt. Als ziekenhuisarts was hij gewoon zijn werk blijven doen en had hij zich ver gehouden van wat hij zag als amateuristisch gedoe. Tot hij werd betrokken bij het werk van Tobias Biallostowski, die vanuit Engeland in Nederland werd gearachuteerd. Biallostowski was een agent van het Bureau Bijzondere Opdrachten, een Nederlandse dienst die nauw samenwerkte met het Britse *Special Operations Executive* (SOE), de sabotage-dienst die van Churchill de opdracht had 'to set Europe ablaze'. Biallostowski's missie lag echter niet op het terrein van sabotage, maar had tot doel het moreel van de Nederlandse bevolking te versterken door de illegale pers te stimuleren. Toen hij door de Duitsers werd gepakt en gefusilleerd volgde Veeneklaas hem op.

Na de oorlog werd het Bureau Bijzondere Opdrachten opgeheven. Het had onder leiding gestaan van gene-



Mr. L. Einthoven (Foto AIVD)

<sup>1</sup> De auteur is historicus. Hij publiceerde eerder *Geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst* (proefschrift 1995), *Rapport Institutionele Geschiedenis (RIO) Inlichtingendienst Buitenland* (1996), *RIO Militaire Inlichtingendienst* (2000) en *RIO O&I* (2005).



**Majoor J.M. Somer,**  
**hoofd Bureau Inlichtingen**  
 (Foto 'de bezetter bespied')

raal Van Oorschoot, dezelfde die tot 1939 hoofd was geweest van de militaire inlichtingendienst GS III. Veeneklaas en zijn medewerkers, twee koeriers en twee marconisten, waren het met elkaar eens dat het jammer zou zijn de opgedane kennis op het gebied van clandestiene verbindingen en van het opereren in bezet gebied verloren te laten gaan.

Een grote rol speelde bij hen de overtuiging dat op korte termijn een oorlog met de Sovjet-Unie zeer waarschijnlijk leek. Vanuit die gedachte meldde Veeneklaas zich bij prins Bernhard, bij wie hij het opzetten van een *stay behind*-organisatie bepleitte. De prins verwees hem naar mr. L. Einthoven, die toen juist bezig was het Bureau voor Nationale Veiligheid (BNV) vorm te geven.

Einthoven, al snel door Veeneklaas overtuigd, pakte de zaak grondig aan. Hij begon, met instemming van minister-president Schermerhorn, met het opzetten van een gedegen opleiding van Veeneklaas en de zijnen. Die opleiding viel uiteen in twee delen:

enerzijds instructie in het leggen en onderhouden van radioverbindingen, en anderzijds de training in *tradecraft* en *clandestine methods*. Voor het laatste droegen, zo vlak na de oorlog als het ware vanzelfsprekend, de Britse bondgenoten zorg; voor de instructie in het omgaan met en zo nodig repareren van radioapparatuur schakelde Einthoven een Delftse hoogleraar in.

De kosten van dit alles werden bestreden uit de geheime begroting van Einthovens dienst BNV, die in april 1946 werd opgevolgd door de Centrale Veiligheidsdienst (CVD), nog steeds onder Einthovens leiding. Niet alleen voor de opleiding, maar ook voor overleg over de te volgen *modus operandi* trad Einthoven in nauw contact met de Britten, naar alle waarschijnlijkheid officieren van de inmiddels opgeheven oorlogsdienst SOE. Resten van deze dienst waren in 1946 opgegaan in de *Secret Intelligence Service* (SIS), beter bekend als MI 6.

Met zijn Britse gesprekspartners werd Einthoven het eens dat de kerntaak van de Nederlandse *special opera-*

*tions*-organisatie zou bestaan uit het organiseren en stimuleren van het verzet tegen een eventuele bezetter, inclusief elementen van psychologische oorlogvoering en inclusief gerichte kleinschalige sabotage.

Hoezeer men uitging van de tijdens de Tweede Wereldoorlog opgedane ervaringen moge blijken uit het feit dat tussen Einthoven en de Britten gedetailleerde afspraken werden gemaakt over de vormen 'ontvangstcomités' voor gearachuteerde mensen en goederen en over ontsnappingslijnen voor neergeschoten piloten. En hoezeer men rekening hield met een nieuwe oorlog op korte termijn komt naar voren uit afspraken die werden gemaakt voor *immediate preparations*: opleiding *as soon as possible* van drie marconisten en drie leiders van sabotagegroepen, waarvoor de Britten op de kortst mogelijke termijn een noodvoorraad wapens en explosieven zouden leveren.

Terwijl door Einthoven en Veeneklaas werd gewerkt aan een *stay behind*-organisatie die in veel opzichten leek op de oorlogsorganisatie BBO, werd in de militaire sfeer gewerkt aan een *stay behind*-inlichtingenorganisatie die globaal was gemodelleerd naar het voorbeeld van het Bureau Inlichtingen. Vanaf november 1942 had dit bureau de Nederlandse regering in ballingschap voorzien van inlichtingen uit het bezette Nederland.

Hoofd van BI was de majoor, later luitenant-kolonel dr. J.M. Somer.

### **De sectie G7: het initiatief van Somer**

Jan Marinus Somer was in Londen vanaf eind 1942 bij de leiding van het Bureau Inlichtingen der Nederlandse Regeering (BI) betrokken geweest, eerst als tweede man maar al snel als hoofd. Als geen ander was hij ervan doordrongen hoe lang het had geduurd voor de Nederlandse regering in ballingschap de beschikking had gekregen over een goed werkende inlichtingendienst. En evenals Veeneklaas

klaas vond hij het jammer dat zijn in de oorlog opgedane kennis en ervaring verloren zouden gaan. Bij de oprichting van BI was namelijk vastgelegd dat het bureau na het einde van de oorlog zou worden opgeheven.

Op Somers aandringen en door zijn toedoen werd aan de Generale Staf een aparte sectie toegevoegd, eerst IIIc, later G7 genoemd. De taak van de sectie zou zijn het voorbereiden van een inlichtingendienst die bij een onverhoopte bezetting van Nederland als ‘achterblijvende dienst’ zelfstandig zou kunnen werken. Doel ervan was de regering – die zich dan in niet-bezet gebied zou hebben gevestigd – te voorzien van inlichtingen over de bezetter en over bezet Nederland. Van deze sectie G7 van de Generale Staf werd Somer het eerste hoofd.

Toen hij in juni 1948 werd benoemd tot hoofd van de *Netherlands Forces Intelligence Service* (NEFIS), de militaire inlichtingendienst in Nederlands-Indië, werd hij als hoofd van de sectie opgevolgd door de ritmeester der cavalerie J.J.L. baron van Lynden.

Van Lynden was evenals Somer beroepsofficier; hij was bovendien adjudant van Hare Majesteit de Koningin. In mei 1940 had hij geweigerd de Duitsers op erewoord te beloven niets tegen de bezetter te ondernemen, waarop hij in krijgsgevangenschap werd gevoerd. Nu Somer al na zo betrekkelijk korte tijd de sectie G7 moest overdragen, kwam het vooral op de schouders van Van Lynden neer, de ideeën van Somer ook daadwerkelijk organisatorisch vorm te geven. Van Lynden kon dat doen op basis van de instructie van de Chef van de Generale Staf, H.J. Kruls, persoonlijk. Er moesten ‘achterblijvende’ inlichtingengroepen gevormd worden; er moesten ‘lijnen’ voorbereid worden, dat wil zeggen veilige routes waarlangs aangewezen personen maar ook bijvoorbeeld neergeschoten piloten niet-bezet gebied konden bereiken. En natuurlijk moesten er allerlei logistieke zaken geregeld worden, zoals valse papieren en radioverbindingen. Kortom, nu werd zorgvuldig en met

### ZKH prins Bernhard Prins der Nederlanden en majoor Somer

(Foto F. Visser,  
‘de bezetter bespied’)



beleid georganiseerd en voorbereid wat gedurende de Tweede Wereldoorlog geïmproviseerd en met vallen en opstaan (en ten koste van veel slachtoffers) tot stand was gebracht.

### Coördinatie

Toen Eindhoven in 1949 met zijn dienst ‘overging’ van Algemene Zaken naar Binnenlandse Zaken, kwam er een einde aan de geheime financiering van ‘s.o.’ uit de geheime middelen van de veiligheidsdienst. Binnenlandse Zaken was namelijk van mening dat die financiering meer op de weg lag van het ministerie van Oorlog. Dat leidde er uiteindelijk toe dat generaal Kruls de financiering van ‘s.o.’ voor zijn rekening nam en wel uit de geheime middelen van de Generale Staf.

En dat had weer tot gevolg dat behalve de sectie van Van Lynden, die inmiddels Sectie Algemene Zaken (SAZ) was gaan heten, nu ook de organisatie van Eindhoven/Veeneklaas onder supervisie van de chef van de Generale

Staf kwam. Gezien de politieke aspecten van de *stay behind*-voorbereidingen werd de minister-president in algemene zin op de hoogte gehouden. Vanaf 1956 was dat een taak van de Coördinator van de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, vice-admiraal b.d. F.J. Kist.

In de jaren vijftig werkten O&I, ieder op het eigen terrein, aan de uitbouw en stroomlijning van hun organisaties. De klemtoon lag daarbij enerzijds op de rekrutering en opleiding van de agenten, de mensen die in bezet gebied hun belangrijke en gevaarlijke werk zouden moeten doen, en anderzijds op het leggen en onderhouden van internationale verbindingen. Zoals we zagen waren Eindhoven's buitenlandse contacten in eerste aanleg met de Britse diensten en ook Somer en vooral Van Lynden oriënteerden zich op MI6, de dienst waarmee in de Tweede Wereldoorlog zo nauw was samengewerkt.

Beide Nederlandse organisaties gingen ervan uit dat de regering bij be-

zetting van Nederland door 'de Russen' wederom zou uitwijken naar het Verenigd Koninkrijk en dat de staven van O&I zich eveneens daar zouden vestigen. Daarover werden ook afspraken gemaakt. Daarnaast waren er op gezette tijden coördinerende besprekingen met een speciaal onderdeel van het NAVO-hoofdkwartier. Sinds de oprichting van de NAVO waren het vooral de Amerikanen geweest die in West-Europa de vorming van *stay behind*-organisaties hadden gestimuleerd. Coördinatie van die organisaties vond plaats binnen het NAVO-hoofdkwartier.

Het is hier de plaats er op te wijzen dat O&I binnen dit geheel een eigen en zo men wil eigenwijze plaats innam. De O&I-diensten en -organisaties waren immers puur Nederlandse initiatieven geweest. Uit eigen beweging hadden de initiatiefnemers zich tot de Britten gewend en met hen de eerste

vormen van samenwerking gecreëerd. Vanuit een nationale en zelfbewuste opstelling die Eindhoven – de informele woordvoerder van O&I – wel toe- vertrouwd was, kwam het zelfs tot een kleine crisis.

Eindhoven weigerde namelijk akkoord te gaan met het gebruik van NAVO-breed code- en versleutelmateriaal. De ervaringen met het 'Englandspiel' waarvan zoveel Nederlanders het slachtoffer waren geworden, speelde hierbij een grote rol. Het waren immers Nederlandse geheime agenten geweest, voorzien van Brits codemateriaal, van wie het radioverkeer door de Duitsers werd 'meegelezen' – met het bekende fatale gevolg. Die agenten hadden behoord tot het BBO en de voorgangers daarvan, de organisatie waartoe ook Veeneklaas had behoord. Eindhoven's koppige opstelling, waarin hij overigens werd gesteund door minister van Oor-

log C. Staf, had als resultaat dat ge- accepteerd werd dat O&I met eigen codemateriaal bleef werken.

Belangrijker dan de deelname aan de bureaucratische overlegstructuren van de NAVO bleef voor O&I het contact met de Britten. Na nogal wat strubbelingen en aanvankelijk wantrouwen werden daarbij ook de Amerikanen betrokken. Eerst als waarnemers en vanaf het begin van de jaren vijftig als deelnemers vormden zij tezamen met de Nederlanders en de Britten het zogenaamde Tripartite Overleg.

Dat de Amerikanen er bij betrokken werden, had ongetwijfeld te maken met een scenario waarbij niet alleen het vasteland van Europa maar ook de Britse eilanden bezet zouden worden. Uitmijden naar de Verenigde Staten was dan het voor de hand liggende alternatief. Overigens bleef ook binnen het Tripartite Overleg de Nederlandse onafhankelijkheid gehandhaafd. Bij een onverhoopte bezetting van Europa zou de Nederlandse *country section* natuurlijk nauw samenwerken met de Amerikanen en de Britten, maar met behoud van eigen verantwoordelijkheid, met rechtstreeks eigen contact met de Nederlandse regering in ballingschap en met eigen code- en vercijfermateriaal.

Aan het begin van de jaren zestig was er dus heel wat bereikt. Zowel de O-dienst als SAZ waren succesvol bezig met de vervolmaking van hun respectieve organisaties, internationaal waren er goede afspraken gemaakt en aan de top werden O&I op afstand gecoördineerd door de Chef van de Generale Staf. De minister-president werd door de Coördinator van de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten op de hoogte gehouden. Op internationale bijeenkomsten trad Eindhoven op als woordvoerder. Toen Eindhoven in 1961 met pensioen ging meende hij dan ook een goed lopend geheel achter te laten. In plaats daarvan kwam de Nederlandse *stay behind*-organisatie terecht in een crisis, die pas in 1967 werd opgelost.

**Duits codeapparaat, gebruikt door de Reichswehr vanaf 1928, daarna op grote schaal door de Wehrmacht in de Tweede Wereldoorlog**  
(Foto Museum Verbindingsdienst)





**Embleem  
Sectie Algemene  
Zaken (SAZ)**  
(Privé-collectie)

### De commissie-Ruppert

Eindhoven had gedacht dat zijn opvolger als hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst hem tevens zou opvolgen als hoofd van de o-dienst. Toen deze meende die twee functies niet te kunnen combineren, werd de oplossing in een andere richting gezocht. In augustus 1961 kwam de Chef van de Generale Staf, Le Fèvre de Montigny, na overleg met Eindhoven en met prins Bernhard in diens hoedanigheid van Inspecteur-Generaal van de Krijgsmacht, met het voorstel in Einthovens plaats de generaal Schaper te benoemen als hoofd van de o-dienst. Het was Le Fèvres bedoeling Schaper tegelijkertijd te belasten met de centrale leiding van o én SAZ, met Van Lynden als tweede man. Deze laatste had al langere tijd gepleit voor een vorm van samenvoeging van de beide *stay behind*-diensten, met als voornaamste argument dat die in oorlogstijd immers ook nauw zouden samenwerken.

Toen Schaper niet beschikbaar bleek (hij werd benoemd tot Chef van het Militaire Huis van koningin Juliana) viel de keus op de generaal-majoor b.d. W. den Boer. Tijdens de Duitse bezetting was hij de plaatsvervanger geweest van de bevelhebber der Bin-

nenlandse Strijdkrachten H. Koot. Ervaring met illegaal werk kon hem dus niet ontzegd worden. Niettemin kwam hij in aanvaring met de leiding van de o-dienst, met name met Veeneklaas. Dat had alles te maken met zijn plan, geïnspireerd door Le Fèvre en door Van Lynden, om van de twee organisaties een eenheid te maken. De kwestie liep zo hoog op dat minister-president Marijnen in 1964 een commissie instelde die met voorstellen en

aanbevelingen moest komen om uit de impasse te geraken.

Dat werd de commissie-Ruppert, zo genoemd naar haar voorzitter M. Ruppert. Tijdens de bezetting had hij zich met illegaal vakbondswerk beziggehouden. Hij was daarna jarenlang voorzitter geweest van het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV), had voor de Antirevolutionaire Partij in de Eerste Kamer gezeten en was in 1959 benoemd tot lid van de Raad van State. In zijn kwaliteit van voorzitter van het CNV was hij een van de steunpilaren van de o-organisatie geweest. Hij bleek dan ook de juiste man om de zaak weer op de rails te zetten.

De aanbevelingen van zijn commissie, in 1967 neergelegd in het zogenaamde 'rapport Ruppert' en overgenomen door de betrokken ministers, kwamen er op neer dat de organisaties o en i in vreedestijd gescheiden zouden blijven, maar aan de top gecoördineerd zouden worden door een 'gedelegeerde' die tevens leiding zou geven aan de o-dienst. Die 'gedelegeerde' (van de in de o-organisatie samenwerkende maatschappelijke groeperingen) zou benoemd worden door de minister van Defensie, met instemming van de minister-president, en zou een eigen instructie krijgen.



**Een kofferzet 3 MK II, ontworpen door majoor J. Brown, Royal Signals.  
Door geallieerde agenten gebruikt van 1942-1945**

(Foto F. Veltman, Museum Verbindingsdienst)



**Een kofferset A MK III (fabrikaat Marconi) is door geallieerde agenten gebruikt van 1942-1945** (Foto F. Veltman, Museum Verbindingsdienst)

Dat laatste bracht met zich mee dat de Chef van de Generale Staf, later de Bevelhebber der Landstrijdkrachten, niet langer verantwoordelijk zou zijn voor het werk van O. Uiteraard bleef hij wel verantwoordelijk voor de Sectie Algemene Zaken van zijn staf.

### **Stroomlijning, modernisering en opheffing**

Vanaf 1967 tot 1992, het jaar waarin O&I, inmiddels omgedoopt tot A&B, werd opgeheven, werd gewerkt volgens de aanbevelingen van Ruppert c.s. Er werd gewerkt aan stroomlijning van de noodzakelijke onderlinge relaties, aan de internationale betrekkingen en aan de modernisering van de verbindingapparatuur. Steeds bleef daarbij de Nederlandse onafhankelijkheid gehandhaafd. Dat gold zowel in vredetijd als in een onverhoopte oorlogssituatie.

In het laatste geval zou de gedelegeerde met zijn staf – in elk geval de hoofden van O en SAZ – in niet-bezet gebied deel gaan uitmaken van een *Allied Clandestine Base*. Lange jaren was men ervan uitgegaan dat die in het Verenigd Koninkrijk gevestigd zou worden, maar later werd dat een locatie in de buurt van Washington. Vanuit die *Allied Clandestine Base*

zouden dan de in bezet Nederland achtergebleven geheime organisaties worden aangestuurd.

Na de val van de Berlijnse Muur en de ineenstorting van het communisme, zagen die geheime organisaties er als volgt uit. De A-dienst (voorheen O-dienst) beschikte in 1990 over een staf van ongeveer 30 personen en een veldorganisatie van eveneens ongeveer 30 gerekruteerde mannen en vrouwen in verschillende stadia van opleiding. Die opleiding had hen wegwijs gemaakt in technieken van geestelijk verzet, het in dat kader plegen van symbolische sabotage en in het gebruik van geavanceerde radio-verbindingen.

De B-dienst (voorheen SAZ) telde eveneens ongeveer 30 stafleden en beschikte over een zestigtal gerekruteerde agenten. De agenten waren opgeleid in het inwinnen en doorgeven van inlichtingen en in technieken van in- en ex-filtratie. Zowel de A- als de B-dienst maakte gebruik van dezelfde geavanceerde radioapparatuur.

In november 1990 kwam in Italië de zogenaamde Gladio-affaire naar buiten. Gladio was de naam waarmee de Italiaanse *stay behind*-organisatie werd aangeduid. De Italiaanse onthullingen leidden ook in Nederland tot

vragen in het parlement. Voor het eerst in de geschiedenis werd bij de beantwoording het bestaan van de diensten door de regering toegegeven. Daarbij onderstreepte zij het nationale en geheel eigen karakter van deze diensten. In december daaropvolgend besloten minister-president R.F.M. Lubbers en minister van Defensie A.L. ter Beek dat de diensten zouden worden gereorganiseerd en verkleind.

Begin 1992 viel het doek definitief. De minister-president liet de A-dienst weten dat de kans op bezetting thans en in de toekomst uiterst gering werd geacht en dat was besloten de organisatie op te heffen. Dezelfde boodschap kregen de medewerkers van de B-dienst via de minister van Defensie. Wat restte was een zorgvuldige afwikkeling.

Bijna een halve eeuw had de *stay behind*-organisatie in het diepste geheim zijn voorbereidingen getroffen voor het geval dat...

Men kan bewondering hebben voor de veldmedewerkers, de tientallen mannen en vrouwen die – soms jarenlang – belangeloos hun tijd en energie daartoe hebben ingezet. Bewondering ook voor het feit dat men, staven én veldmedewerkers, in staat is geweest de organisatie zo lang geheim te houden.

**De auteur geeft over dit onderwerp een lezing op woensdag 9 november. Deze vindt plaats op het ministerie van Defensie te Den Haag. Ingang naast het Defensie Voorlichtingscentrum. Aanvang van de lezing is 17:30. De zaal is open vanaf 17:00. Vanwege een beperkt aantal plaatsen gaarne aanmelden tijdens kantooruren (070-3396197).**

### **Literatuur**

Over de Nederlandse *stay behind*-organisatie is, dankzij de hierboven genoemde geheimhouding, geen betrouwbare literatuur voorhanden. Voor een algemene indruk van de West-Europese organisaties op dat gebied is wellicht een goede introductie: D. Ganser, *NATO's secret armies. Operation Gladio and terrorism in Western Europe* (Londen, 2004).

# De militair juridisch adviseur

## Een unieke en verantwoordelijke functie

mr. drs. P.J.J. van der Kruit\*

### Inleiding

Een militair juridisch adviseur kan bijdragen aan een correcte toepassing en interpretatie van het militaire recht en zodoende meehelpen aan de handhaving van internationale vrede en veiligheid. Een militair juridisch advies is een advies dat gebaseerd is op militair recht. Wat er met dit recht wordt bedoeld komt hierna aan de orde.

Met een militair juridisch adviseur wordt in dit artikel bedoeld een Nederlands militair ambtenaar<sup>1</sup> wetenschappelijk opgeleid als jurist en geplaatst in de functie van militair juridisch adviseur bij een (uitgezonden) operationele eenheid.

Een volkenrechtelijke verplichting voor de functie van militair juridisch adviseur is vermeld in het humanitaire oorlogsrecht.<sup>2</sup>

De militair juridische adviseringsstaak ten behoeve van operationele commandanten is de voornaamste taak

van de militair jurist.<sup>3</sup> Dit geschiedt meestal in een internationale omgeving. In diverse grote operatieplannen, bijvoorbeeld van de NAVO, wordt de noodzaak erkend dat een militair jurist bij deze plannen betrokken dient te zijn.

De vaak aangehaalde verklaring van generaal Colin Powell na de Tweede Golfoorlog (*Desert Storm*) is veelzeggend over het belang van een militair juridisch adviseur:

*Decisions were impacted by legal consideration at every level, the law of war proved invaluable in the decision-making process.*<sup>4</sup>

Dit artikel beschrijft de positie van de militair juridisch adviseur en stelt de vraag of een militair juridisch adviseur alle beslissingen van zijn commandant dient te voorzien van een juridische onderbouwing, of alleen maar hoeft aan te geven wat er juridisch gezien niet kan; kortweg een juridische optiesgenerator of een juri-

dische obstructor? Vervolgens wordt de status van het advies onderzocht, evenals de kwaliteit van de militair juridisch adviseur.

Het artikel is opgebouwd volgens bovenstaand model. De drie-eenheid: adviseur, advies en geadviseerde binnen Defensie wordt achtereenvolgens beschreven.

### Het adviesmodel<sup>5</sup>

Een adviseur, dus ook de militair juridische, heeft te maken met de geadviseerde, met het vakinhoudelijke onderwerp waarop het advies betrekking heeft en met de organisatie en de omgeving waarin deze organisatie zich bevindt. Het adviesproces kent drie fasen: inventariseren, analyseren en informeren, die allemaal vallen onder de zorgplicht van de militair juridisch adviseur.

#### **Inventariseren**

Bij het inventariseren is het de plicht van de militair juridisch adviseur door middel van het stellen van vragen of door participatie, het initiatief te nemen: de commandant heeft niet altijd inzicht welke informatie hij aan zijn adviseur moet verstrekken.

Alle relevante informatie dient verstrekt te worden, hierbij kan niet de geheimhouding van de informatie prevaleren. Na de informatie van de

\* De auteur, ex-marineofficier, vervult momenteel de functie van universiteir hoofddocent Rechtswetenschappen bij de Nederlandse Defensie Academie (NLDA). Hij heeft vele functies als militair juridisch adviseur vervuld, onder meer bij the *US Second Fleet* en in Irak tijdens het laatste conflict.

<sup>1</sup> Artikel 1 Militaire Ambtenarenwet 1931.

<sup>2</sup> Artikel 82 van het Eerste Aanvullende Protocol bij de Verdragen van Genève, betreffende de bescherming van slachtoffers van internationale gewapende conflicten, Genève 1977, Trb. 1980, 87.

<sup>3</sup> Zuidema 1999; Veld 1999.

<sup>4</sup> Powell 1992.

<sup>5</sup> Zie 'Het advies en de rol van de adviseur', *Handelingen Nederlandse Juristenvereniging*, 134-ste jaargang, 2004 (1).

commandant te hebben verkregen, zal de militair juridisch adviseur informatie verzamelen die hij nodig acht om een goede juridische context te verkrijgen voor zijn advies.

### Analyseren

Het analyseren bestaat voornamelijk uit het interpreteren van de informatie, met de nadruk op het concrete geval waarvoor zijn advies is gevraagd. Een deugdelijke analyse van uit het oogpunt van rechtmatigheid is alleen mogelijk indien de adviseur deskundig is.

Van de adviseur moet tevens verwacht worden dat hij een reëel beeld heeft van zijn eigen deskundigheid en hij dient zich dit ook telkens af te vragen. Immers, er kunnen grote publiekrechtelijke risico's aan zo'n advies kleven.

### Informereren

De laatste fase in het proces is het informeren van de commandant. Het betreft hier niet louter het verstrekken van informatie, maar ook het bemoeien met de verwerking van de informatie tot een oordeel of oplossing.

De werkzaamheden van de adviseur onderscheiden zich door actieve betrokkenheid bij de oordeelsvorming van de commandant. Informeren en aanbevelen zijn kenmerken van adviezen, met dien verstande dat zij actief richtinggevend zijn aan de beslissing van de commandant en zijn afgestemd op de concrete situatie waarvoor advies is ingewonnen.

De commandant dient geïnformeerd te worden over de juridische grenzen waarbinnen hij zijn beslissingen neemt, evenals de consequenties indien hij deze grenzen overschrijdt. De

## Amerikaanse militairen tijdens operatie 'Desert Storm'

(Collectie NIMH)

commandant moet het ontvangen advies met aanbeveling in onderling verband binnen zijn operationele context plaatsen en prioriteren.

### De omgeving

De juridische, politieke en bestuurlijke omgeving kan zowel internationale als nationale dimensies hebben.

### Rechtsgebieden

De militair juridisch adviseur van een operationele commandant dient deze te adviseren op een veelheid van rechtsgebieden. Indien hij een commandant van een grote internationale staf adviseert dient hij zijn adviezen te baseren op het positieve internationale recht, meestal het internationale publiekrecht.

Indien hij een Nederlandse operationele commandant adviseert komt hier het nationale recht bij, maar blijft het volkenrecht dominant.

Enkele voorbeelden zijn het recht van internationale militaire samenwerking; *Rules of Engagement* (ROE); humanitair oorlogsrecht, inclusief doelaanwijzing, legaliteit van wapengebruik, gevangenenbehandeling, etc.; en het recht van de zee.

Op het gebied van het nationale recht kan worden toegevoegd: militair straf- en tuchtrecht; militair ambtenarenrecht; en staatsnoodrecht.

De militaire aspecten van meerdere rechtsgebieden, wordt ook wel militair recht, of, door sommigen, militair operationeel recht genoemd.<sup>6</sup>



### Defensie

De bijzondere positie van Defensie is terug te vinden in de Grondwet.<sup>7</sup> De taken worden uitgevoerd voor het gehele Koninkrijk.<sup>8</sup> De militair juridisch adviseur is per definitie een intern adviseur binnen Defensie en deze positie beïnvloedt zijn mogelijkheden en onmogelijkheden.

### Hiërarchie

Het behoeft geen betoog dat Defensie, met name de krijgsmacht, wordt gekenmerkt door een hiërarchie. Merkant voor de formatieplaatsen van militair juristen is een gelaagdheid. Ze kunnen terugvallen op collegae binnen een hoger echelon, waarbij ook nog informatie kan worden ingewonnen bij specialismen op centraal niveau of bij de militair juridische opleidingen te Amsterdam, Den Helder

6 Coleman 1988, geeft als definitie voor militair operationeel recht: 'That body of law, both domestic and international, impacting specifically upon legal issues associated with the planning for and deployment of military forces in both peacetime and combat environments'.

7 Artikel 98 Grondwet.

8 Artikel 3 lid 1 onder a Statuut.





of Breda. Informatievoorziening wordt via deze lijnen uitgewisseld. Deze structuur kan worden gezien als een *technical chain of command*.

Onderdeel zijn van een hiërarchie heeft consequenties. Opdrachten van hogerhand kunnen in het algemeen moeilijk geweigerd worden. Dit vaak in tegenstelling tot een juridisch adviseur in het bedrijfsleven.

Het verschil in rang wordt niet automatisch gecompenseerd door het ver-

schil in juridische kennis. Indien de militair juridisch adviseur te laag in de hiërarchie geplaatst is, dan wordt hij niet altijd als volwaardig gesprekspartner beschouwd. Andersom bestaat het risico dat de geadviseerde commandant het militair juridisch advies als een dienstbevel ervaart.

Hiërarchie kan ook met zich meebrengen dat de militair juridisch adviseur niet rechtstreeks toegang heeft tot de te adviseren commandant. Indien de communicatie van en naar de

commandant via formele hiërarchische schijven verloopt, zal dit de kwaliteit van het juridisch advies nadelig beïnvloeden. Andersom dient onderkend te worden dat het gezag van de militair juridisch adviseur, zowel operationeel als juridisch, een bepalende invloed heeft.

### Organisatiecultuur

Een militair juridisch adviseur is in beginsel militair ambtenaar, aangesteld door een van de krijgsmachtdelen.<sup>9</sup> De krijgsmachtdelen hebben onderling verschillende culturen.<sup>10</sup> Deze kenmerken zich niet louter door symbolen zoals uniformen, vlaggen, logo's.<sup>11</sup> Aangezien elke militair juridisch adviseur zowel binnen als buiten zijn krijgsmachtsdeel kan worden ingezet, zijn er door de interne cultuurverschillen factoren aanwezig die de kwaliteit van het militair juridisch advies nadelig kunnen beïnvloeden.

### Opleiding

Bij Nederlandse civiele universiteiten bestaat geen opleiding tot militair juridisch adviseur, ook niet bij de Faculteit der Militaire Wetenschappen (FMW) van de Nederlandse Defensie Academie.<sup>12</sup> Er bestaat overigens (nog) geen algemeen defensiebreed functieprofiel met kwaliteitseisen, anders dan de opleidingseis te zijn afgestudeerd in de rechtsgeleerdheid.

Gezien de variëteit van verschillende rechtsgebieden waarop de militair jurist dient te adviseren is een postdoctorale opleiding onontbeerlijk. Nog niet alle krijgsmachtdelen volgen deze weg. Dit postacademische onderwijs bestaat uit het volgen van cursussen in onder meer humanitair oorlogsrecht en het recht betreffende internationale militaire samenwerking.<sup>13</sup>

Een te adviseren commandant dient echter vaak op een specifiek gebied geadviseerd te worden. Dit specifieke rechtsgebied behoort niet altijd tot de bagage van een militair juridisch adviseur. Het structureel hiërarchische gelaagde netwerk van militaire juristen binnen Defensie dient dit even-

9 Hoofdstuk 2 Algemeen Militair Ambtenarenreglement.

10 Jaarverslag van de Inspecteur Generaal voor de Krijgsmacht (IGK) van 2001; zie ook het Verslag Nationale Conferentie voor Onderofficieren, Den Haag: Defensie 16 april 2002.

11 Lemstra 1996, p. 156.

12 Defensienota 2000; zie ook <http://www.hogeredefensieopleidingen.nl/>. Wel biedt de Leerstoel Militair Recht (UVA) vanaf september 2005 de minor (International) Military Law. Mogelijk wordt in de toekomst bij de UVA een Master (International) Military Law aangeboden.

13 Bij sommige krijgsmachtdelen levert dit een officiële status op: 'Militair Juridisch Brevet'.

tuele gebrek aan zeer specifieke kennis te compenseren, maar niet te vervangen.<sup>14</sup>

Opvallend is dat er voor civiele juridisch adviseurs de wettelijke verplichting tot jaarlijkse bijscholing is. Deze *education permanente* is niet voor alle militair juridische adviseurs dwingend voorgeschreven, evenmin als de ondergrens van de kennis van de militair juridisch adviseur.

## Het advies

Het militair juridisch advies heeft betrekking op de totstandkoming van een militaire beslissing van een commandant. Deze gebruikt dit advies om de doelmatigheid van zijn geplande militaire actie af te wegen tegen de rechtmatigheid van deze actie.

### Definitie

Het advies kan worden gedefinieerd als 'een beredeneerde aanbeveling om een bepaalde keuze te maken, tot een handelen of nalaten'.<sup>15</sup> Het militair juridisch advies moet toegesneden zijn op de specifieke behoefte van de geadviseerde commandant. Dit kan een geplande militaire operatie zijn, of het onderzoeken van een vermeende schending van het oorlogsrecht.

Indien het militair juridisch advies vergeleken wordt met begrippen uit de privaatrechtelijke rechtsgebieden,<sup>16</sup> dan kan het als volgt gedefinieerd worden:

*Werkzaamheden die gericht zijn op het inwinnen van informatie over de plannen van de militair commandant en het op basis daarvan en op basis van juridische kennis en kunde aanbevelingen doen op het gebied van een of meer spe-*



Brug van een M-Fregat (Foto CAVDKM; collectie NIMH)

*cifieke rechtmatige mogelijkheden opdat de geadviseerde commandant zijn doel kan bereiken, dan wel de commandant wijzen op de onmogelijkheden van de rechtmatige uitvoering van zijn plannen.*

Het bovenstaande impliceert dat de aanbeveling gericht moet zijn op het maken van een keuze of het volgen van een gedragslijn door de geadviseerde commandant.

### Risico's

Vaak neemt een advies de vorm aan van een weergave van relevante risico's en 'voors' en 'tegens' van een bepaalde handeling, zonder specifieke aanbeveling of conclusie.<sup>17</sup>

Betoogd kan worden dat het advies gericht moet zijn op het beperken van risico's met betrekking tot de mate van rechtmatigheid, met andere woor-

den, voorkomen dat onnodige en vermijdbare risico's genomen worden.

Het advies moet een lacune vullen die de tot beslissing bevoegde commandant bezit op het juridische vlak. Het militaire aspect zal de commandant tot in de finesses beheersen. Militaire risico's kan hij ook inschatten op basis van historisch inzicht, opleiding en ervaring van zijn stafofficieren. Hij zal zich waarschijnlijk ook wel bewust zijn van de afbreukrisico's op het gebied van internationale betrekkingen.

Indien hij een militair juridisch advies in de wind slaat is de kans groot dat hij een schending begaat van het internationale (oorlogs)recht. Deze schending kan aan de staat worden toegerekend. De regering waardoor de bevelvoerend commandant is uitgezonden, kan in zeer grote verlegen-

<sup>14</sup> Zie ook Heuvel 1998, p. 33.

<sup>15</sup> Barendrecht & Akker 1999, p. 131; Barendrecht 1999, p.1362 e.v.

<sup>16</sup> Zie ook Memorie van Toelichting op Wet Financiële Dienstverlening, FM03-1786d op [www.min.fin.nl](http://www.min.fin.nl).

<sup>17</sup> Schilder & Nuijts 2004, p.16.

heid gebracht worden bij een schending van het internationale recht.

De in het kader van het advies verstrekte informatie is richtinggevend en is er derhalve op gericht de commandant te behoeden voor vermijdbare risico's.<sup>18</sup>

### Doelmatigheid versus rechtmatigheid

De militair juridisch adviseur baseert zijn advies op rechtmatigheidsgronden uit verschillende rechtsgebieden. Hierbij moet worden opgemerkt dat

tijdens een gewapend conflict militairen vaak voor doelmatigheid zullen kiezen, zeker indien zij onder levensbedreigende omstandigheden verkeren. Dit is een welhaast natuurlijke reactie.

Een andere invloed op het militair juridische advies is dat de druk en spanning zo kunnen toenemen dat bij individuele of collectieve beslissingen van militairen het gegeven militair juridische advies in de wind wordt geslagen. Onder extreme omstandigheden, in 'the fog of war' zouden de juridische normen kunnen worden opgerekt door militairen.

### Niet opvolgen van het advies

Bij het niet opvolgen van een militair juridisch advies is het bij de Nederlandse krijgsmacht onduidelijk wat er verder gebeurt. Een verkeerd advies of een niet-opgevolgd advies zullen pas weer relevant worden bij een eventueel onderzoek naar schendingen

van het recht door de commandant. Er bestaat in Nederland geen eigen juridisch rapportagestelsel buiten de commandant om, zoals in andere westerse landen wel het geval is.

Ook de vorm en maatstaven<sup>19</sup> van het militair juridische advies liggen niet vast. Schriftelijke adviezen worden wel op grond van wet- en regelgeving<sup>20</sup> vastgelegd, maar bij mondelinge adviezen is de status onduidelijk, zeker onder hectische omstandigheden die nu eenmaal karakteristiek zijn voor operationele omstandigheden.

### De geadviseerde

#### Status geadviseerde

Kalshoven schreef in 1985 dat artikel 82 Protocol I<sup>21</sup> spreekt van het adviseren van commandanten 'op het daartoe passend niveau'. Het is dus niet de bedoeling dat elke pelotons-

18 Pinna 2003, p. 101 – 112.

19 Zie voor maatstaven van een advies Barendrecht 1999, paragraaf 4.

20 Archiefwet 1995 en relevante Defensieregelgeving.

21 Eerste Aanvullende Protocol (Protocol I) bij de Verdragen van Genève, betreffende de bescherming van slachtoffers van internationale gewapende conflicten, Genève 1977, Trb. 1980, 87.



Nederlandse SFOR-militairen in Bosnië-Herzegovina, 2003 (Collectie NIMH)



**Bosnische militairen nemen een Servische sluipschutter onder vuur, circa 1995**

(Foto I. Beres; collectie NIMH)

commandant een juridisch adviseur naast zich krijgt. Gedacht moet worden aan een heel wat hoger niveau, zoals dat van een bataljon of de divisie.<sup>22</sup> De praktijk heeft deze stelling inmiddels bevestigd. De geadviseerde is de operationele commandant, deze bezit in het algemeen een hoge militaire rang.

De geadviseerde heeft een bepaalde mate van juridische basiskennis van de gebieden waarin hij zijn beslissingen moet nemen. Het advies van de militair juridisch adviseur dient daarom de ontbrekende kennis in te vullen bij een concrete situatie. Verder wordt de commandant voornamelijk geadviseerd door doelmatig-

heidsadviseurs die tezamen zijn staf vormen.

#### **Verantwoording geadviseerde**

Het is interessant om te weten dat bij de processen tegen oorlogsmisda-

<sup>22</sup> Kalshoven 1985, p. 119.

digers en in jurisprudentie over oorlogsmisdaden meerdere malen gewag wordt gemaakt van het uitdrukkelijk tegen het militair juridisch advies ingaan door een commandant.<sup>23</sup>

De commandant heeft een eigen wils- en handelingsautonomie, hij heeft een eigen verantwoordelijkheid. Zeker een commandant van een autonoom opererende eenheid tijdens een vredesmissie is op zijn eigen oordeel en beslissingen aangewezen.

### Toetsing van het advies

Het blijft de vraag hoe de commandant het militair juridisch advies op inhoudelijke juistheid moet of kan controleren. Daarvoor ontbreekt de commandant de deskundigheid en dit is juist een van de redenen waarom een militair juridisch adviseur wordt ingeschakeld.

Wel kan van de commandant worden verwacht dat hij naar beste vermogen, gebaseerd op hiervoor genoemde kennis en kunde, tracht vermijdbare risico's te identificeren en aan zijn adviseur te melden. Hij dient zich van tevoren op de hoogte te stellen van het kennisniveau van zijn militair juridisch adviseur.

De stelling kan worden verdedigd dat de commandant een inspanningsverplichting heeft om dit kennisniveau aan te passen aan zijn beslissingsbevoegdheid. De operationele commandant is en blijft verantwoordelijk voor de rechtmatigheid van zijn handelen of nalaten. Hij dient daarom te weten wat het niveau van zijn militair juridisch adviseur is, mede gezien de grote (inter)nationaal rechtelijke consequenties die aan het volgen van verkeerde adviezen kunnen kleven.

De rechtmatigheidscontrole van zijn doen of laten wordt maar eenmalig uitgevoerd en wel door zijn militair juridisch adviseur; de rest van zijn staf bestaat in het algemeen uit doelmatigheidsadviseurs.

Om het advies van de militair juridisch adviseur te kunnen toetsen, dient de geadviseerde op de hoogte te zijn van de door deze adviseur gevolgde procedure, van de gegevens die gebruikt zijn, en van de argumentatie die aan zijn standpunt ten grondslag ligt.<sup>24</sup>

Indien de commandant is aangewezen op, of beter, afhankelijk is van, adviezen van een militair juridisch adviseur, geldt dat de commandant kennis

behoort te nemen van de gegevens welke de deskundige tot zijn zienswijzen hebben geleid en de procedure die hierbij gevolgd is.

De verantwoordelijke beslissingnemer dient immers te beschikken over de gegevens die vereist zijn om te beoordelen, dan wel door een deskundige te laten beoordelen, of uit het onderzoek door de deskundige de juiste conclusies zijn getrokken.<sup>25</sup>

Het blijkt dat andere vormen van publiekrechtelijke adviezen, bijvoorbeeld medische of artistieke, onderzocht dienen te worden naar de wijze van totstandkoming, maar ook naar inhoud of andere onvolkomenheden. Analoog kan gesteld worden dat de geadviseerde operationele commandant het door hem ontvangen militair juridische advies moet kunnen reconstrueren teneinde het, indien nodig, te kunnen (laten) toetsen.

### Adviesrelatie

De adviesrelatie is niet wettelijk geregeld. Wie is er nu verantwoordelijk voor het advies met de aanbeveling van de militair juridisch adviseur? Kan de geadviseerde commandant wel de volledige verantwoordelijkheid nemen als hij zo afhankelijk is van zijn militair juridisch adviseur? De commandant heeft de verantwoordelijkheid voor de beslissingen waarvoor hij de bijstand vraagt. Hij maakt zelf de afweging ten aanzien van de finale beslissing. De commandant is dus ook degene die afweegt hoeveel risico hij met een bepaalde beslissing wenst te lopen en de daarmee samenhangende juridische gevolgen inschat.<sup>26</sup>



**Amerikaanse militair poseert bij uitgeschakelde Irakese tank tijdens operatie 'Desert Storm' (Collectie NIMH)**

23 Gonsalves 1977, p. 576; hier wordt Green aangehaald, die spreekt over verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van militair juridisch adviseurs.

24 Vgl. Hof 's Gravenhage 16 maart 1978, *NJ* 1978, 631; ARRS 16 maart 1978, *AB* 1978, 346.

25 Vgl. ARRS 19 december 1997, *AB* 1978, 157; AR 's Gravenhage 4 februari 1987, *NJ* 1987, 623; ARRS 4 februari 1987, *AB* 1988, 112.

26 Deze conclusie is ook terug te vinden in de diverse voorschriften van Defensie.

De adviesrelatie tussen militair juridisch adviseur en de commandant houdt tevens in dat de adviseur ook ongevraagd zijn juridische advies zal verstrekken. Idealiter zou dit niet nodig moeten zijn, maar militair juridisch adviseurs hebben een zorg-, onderzoeks- en adviesplicht.<sup>27</sup>

Terugkoppeling of evaluatie van het militair juridische advies vindt overigens achteraf plaats en is onderdeel van de adviesrelatie. Teneinde de adviezen te evalueren is het van belang dat de geadviseerde zijn bevindingen, nadat eventuele gevolgen waarneembaar zijn, terugkoppelt aan de militair juridisch adviseur.

Dit kan voorkomen dat er eenzelfde fout wordt gemaakt en de gevolgen van de geëvalueerde beslissingen kunnen van belang zijn bij de volgende adviesaanvraag.

## De adviseur

Een militair juridisch adviseur adviseert zijn commandant, te velde of op zee en moet daarom direct aanspreekbaar zijn voor zijn operationele commandant.

Ten eerste dient hij zijn advies te baseren op feiten en een begrip van de omgeving waarbinnen de beslissing genomen wordt. Ten tweede blijkt dat het soort adviezen veelzijdig varieert op niveau en rechtsgebied. Als laatste dient te worden opgemerkt dat de snelheid van adviseren van belang kan zijn.<sup>28</sup> Een vertrouwensrelatie is derhalve essentieel.

### Status

Protocol I laat in het midden welke status de juridische adviseur dient te hebben, een militaire of civiele status. In Nederland wordt de voorkeur gegeven aan militaire juristen.<sup>29</sup> In andere ons omringende landen is deze voorkeur niet altijd gelijklopend.<sup>30</sup> De Nederlandse voorkeur is gestoeld op psychologische en sociale factoren, zoals: dezelfde 'taal' of jargon spreken, opgebouwd vertrouwen, kennis hebben van militaire doelmatigheidsfactoren en processen, waarbij de fy-

## Amerikaanse mariniers escorteren Irakese krijgs- gevangenen in de woestijn van Irak, maart 2003

(Foto U.S. Marine Corps.,  
B.L. Wickliffe; collectie NIMH)

sieke en mentale weerbaarheid niet moet worden uitgesloten.

### Vakbekwaamheid

De eis van vakbekwaamheid houdt niet alleen in dat de benodigde (militair) juridische kennis en kunde wordt vergaard, maar ook dat deze wordt onderhouden en aangevuld. Wetgeving, literatuur en jurisprudentie betreffende de rechtsgebieden waarop wordt geadviseerd, dienen te worden bijgehouden. Deze onderhoudsplicht is overigens vereist voor andere juridische professionals zoals advocaten en notarissen.<sup>31</sup>

Van de militair juridisch adviseur moet geëist worden dat hij zijn kennis en kunde op peil brengt of houdt. Hij kan zich, achteraf, niet disculperen tegenover zijn commandant bij het maken van een fout als gevolg van onvoldoende kennis.

Bij een gebrek aan specifieke kennis op het gebied van het militaire operationele recht dient de militair juridisch adviseur aan te geven dat hij niet kan worden ingezet als zodanig. Immers, gelet op het essentiële belang van de (juridische) adviezen en de vóórestrekkende consequenties van foute beslissingen, kan op dit punt geen druppel water bij de wijn worden gedaan!

## Ten slotte

Het militair juridisch advies is gebaseerd op het verstrekken van informatie, maar is meer dan dat alleen. Informatieverstrekking kan geschieden in de vorm van aanbeveling, analyse, oordeel, en opinie. Dit moet wel betrekking hebben op de concrete omstandigheden en de situatie van de geadviseerde commandant. Het



element 'richtinggevend' dient hierin betrokken te zijn.

Adviseren is een actief proces. Het gaat immers om de oordeelsvorming ten behoeve van een beslissing die een ander, in dit artikel de commandant te velde of op zee, heeft te nemen. Het advies is gericht op die concrete beslissing en heeft tot doel de rechtmatigheid van de beslissing te bevorderen en de juridische risico's te beperken en te beheersen.

Het militair juridisch advies is geen eenduidig juridisch begrip. Het verzoek tot advies en het advies met aan-

<sup>27</sup> Zie ook HR 28 juni 1991, *NJ* 1992, 420.

<sup>28</sup> Watkin 2003, p.16.

<sup>29</sup> Coolen 1998, p. 104.

<sup>30</sup> Eiting 1995.

<sup>31</sup> Advocatenwet, Gedragsregels 1992; Wet op het notarisambt, diverse uitvoeringsregelingen, zoals het Reglement bevordering vakbekwaamheid.



bevelingen zijn niet genormeerd, er is geen regeling bekend die hiervoor normen vaststelt. Gegeven de grote verscheidenheid is het niet mogelijk noch wenselijk het militair juridisch advies wettelijk nader te regelen.

Het vastleggen van minimumvereisten voor militair juridisch adviseurs op het gebied van kennis en kunde, bijscholing en kennisuitwisseling is daarentegen wel wenselijk, mede gezien het grote afbreukrisico van nationale en internationale belangen bij het volgen van een verkeerd advies.

De rechten en verplichtingen van de militair juridisch adviseur tegenover diens opdrachtgever, *in casu* de militaire commandant, zijn niet anders dan die van de andere onder deze commandant gestelde militaire ambtenaren. De geadviseerde commandant is juridisch aansprakelijk voor de door hem genomen beslissingen.

Hiervoor zijn meerdere invloeden beschreven die het militair juridische advies onder druk kunnen zetten: levensbedreigende omstandigheden en de beperktheid van het menselijke incasseringsvermogen, een veelheid van rechtsgebieden, omgevingen en omstandigheden, et cetera.

De militair juridisch adviseur kan niet zijn advies aanpassen; het advies is van absolute aard en gebaseerd op het geldende recht, het wordt niet aangepast aan relatieve omstandigheden. Deze zware druk maakt de positie van de militair juridisch adviseur tot een unieke.

Het moge duidelijk zijn dat militair juridisch adviseurs bijdragen aan een correcte toepassing en interpretatie van het militaire recht en zodoende helpen zij mee aan de handhaving van de internationale vrede en veiligheid.

## Literatuur

- Barendrecht 1999  
J.M. Barendrecht, De schimmige status van het advies, *NJB*, 1999, 29.
- Barendrecht & Akker 1999  
J.M. Barendrecht & E.J.A.M. van der Akker, *Informatieplichten van dienstverleners*, Deventer: 1999.
- Coleman 1988  
G.C. Coleman, Operational Law and Contingency Planning at XVIII Airborne Corps, *The Army Lawyer*, maart 1988.
- Conason 2004  
J. Conason, Lack of Protection, 7 mei 2004, [www.salon.com](http://www.salon.com), april 2005.
- Coolen 1995  
G.L. Coolen, *Humanitair Oorlogsrecht*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998.
- Eiting 1995  
R.M. Eiting, De juridische adviseur bij de strijdkrachten te velde, *Militair Rechterlijk Tijdschrift*, Jaargang LXXXVIII, Aflevering 2, Den Haag: Sdu Uitgevers, februari 1995.
- Green 1985  
L.C. Green, The Role of the Legal Advisers in the Armed Forces, *Essay on the Modern Law of War*, New York: Transnational Publishers, Inc, 1985.
- Gonsalves 1977  
E.L. Gonsalves, De juridische adviseur in de strijdkrachten (Artikel 82 van het Aanvullend Protocol I van Genève van 1977), *Militair Rechterlijk Tijdschrift*, Deel LXX, Den Haag: Sdu Uitgevers, 1977.
- Heuvel 1998  
J.H.J. van den Heuvel, *Beleidsinstrumentatie*, Utrecht: Lemma, 1998.
- Kalshoven 1985  
F. Kalshoven, *Zwijgt het recht als de wapens spreken?* Den Haag: SDU, 1985.
- Lemstra e.a. 1996  
W. Lemstra, C.J.N. Versteden en W.J. Kuijken, *Overheidsmanagement*, Alphen aan den Rijn/Brussel: Samsom H.D. Tjeenk Willink, 1996.
- Oppenheim 1952  
L. Oppenheim, *International Law*, Volume II, *Disputes, War and Neutrality*, 7th edition, Londen: Lauterpacht, 1952.
- Pinna 2003  
A. Pinna, *The obligations to inform and advise* (dissertatie UVT) 2003.
- Powel 2004  
C. Powell, *Conduct of the Persian Gulf War, Final Report to Congress*, Washington 1992.
- Schilder & Nuijts 2004  
A. Schilder & W.H.J.M. Nuijts, Advies in vertrouwen; vertrouwen in advies, *Het advies en de rol van de adviseur*, Deventer: Kluwer, 2004.
- Watkin 2003  
K. Watkin, *The Operational Lawyer: An Essential Resource for the Modern Commander*, [www.forces.gc.ca/jag/operational\\_law](http://www.forces.gc.ca/jag/operational_law), 2003 (geraadpleegd januari 2005).
- Zuidema 1999  
A.C. Zuidema, A.C., De militair jurist ter gelegenheid van vijftig jaar Militair Juridische Dienst, *Militair Rechterlijk Tijdschrift*, Jaargang XCII, aflevering 9, Den Haag: Sdu Uitgevers, 1999.
- Veld 1999  
R. in het Veld, Operational Law, *Militair Rechterlijk Tijdschrift*, Jaargang XCII, aflevering 9, Den Haag: Sdu Uitgevers, 1999.

# Snel geschoten is vaak raak

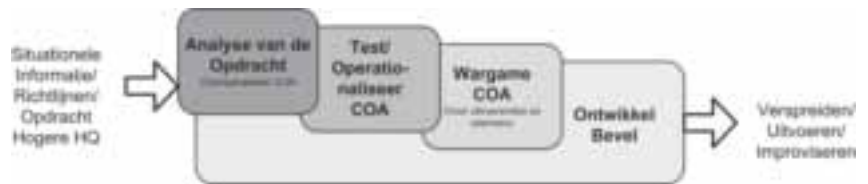
## Een alternatief model voor militaire besluitvorming

drs. B.J. Holewijn – majoor van de Koninklijke Luchtmacht

### Inleiding\*

Sinds mensenheugenis hebben heersers beschikt over legers om hun wil aan anderen op te leggen danwel zich juist tegen die anderen te verdedigen. Over hoe je zo'n leger het best kunt organiseren en inzetten is in de loop der eeuwen veel nagedacht en geschreven. Ook nu nog vallen op de Koninklijke Militaire Academie (KMA) en het Instituut Defensie Leergangen (IDL) regelmatig de namen Sun Tsu en Von Clausewitz, om er maar twee te noemen.

Een onderdeel van het optimaliseren van de inzet van militairen is de besluitvorming rond die inzet. Besluitvorming is echter niet een eenduidig begrip of een proces dat steeds op dezelfde wijze plaatsvindt. Er bestaat bijvoorbeeld een groot verschil tussen de politieke besluitvorming over het al of niet deelnemen aan een internationale operatie of de besluitvorming van een pelotonscommandant over hoe hij een verdedigende opstelling inricht.



Figuur 1: Het 'Recognition Planning Model'

Naar dit laatste type besluitvorming is weinig onderzoek gedaan. Uitzondering hierop is onderzoek naar Opdracht, Terrein, Vijand, Overige groeperingen, Eigen middelen en Mogelijkheden (OTVOEM) en Operationeel BesluitvormingsProces (OBP). In het verlengde hiervan heeft Gary Klein, waarover later meer, recent en uitvoerig onderzoek gedaan naar de bruikbaarheid van een alternatieve vorm van militaire besluitvorming: het *Recognition-Primed Decision Making* (RPD) model.<sup>1, 2</sup> Het onderzoek heeft ertoe geleid dat het Amerikaanse OBP is aangepast aan de bevindingen die waren opgedaan met onderzoek naar RPD.<sup>3</sup> Het zo ontstane *Recognition Planning Model* (RPM) (zie figuur 1) is experimenteel be-



\* Dit artikel is gebaseerd op de doctoraalscriptie waarmee majoor Holewijn zijn studie Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit te Amsterdam in 2004 heeft afgerond. De volledige tekst van de scriptie is verkrijgbaar via de KMA-bibliotheek als pdf-bestand.

Bart J. Holewijn. Snel geschoten is vaak raak; een onderzoek naar crisisbesluitvorming en het gebruik van RPD door militaire commandanten onder operationele omstandigheden.

1 Gary Klein. *Sources of Power; How people make decisions*. MIT Press, Cambridge Massachusetts, second edition, 1998.

2 Gary Klein et al. *Decision making in action: Models and Methods*. Ablex publishing corporation, Norwood, New Jersey, 1993.

3 Karol G. Ross et al. The recognition-primed decision model. *Military Review*, pages 6-10, 2004.



proefd met als resultaat dat besluitvorming 20-30 procent sneller gaat zonder aan kwaliteit van de uitkomst in te boeten. Aangegeven wordt tevens dat het Zweedse leger inmiddels een op RPM gebaseerd besluitvormingsmodel heeft geïntroduceerd. Het belangrijkste verschil tussen OBP en RPM is dat bij het laatste model op basis van de intuïtie en ervaring van de commandant slechts één Eigen Mogelijke Wijze van Optreden (EMWO) wordt uitgewerkt in plaats van drie bij het OBP.

In dit artikel zal ik kort ingaan op wat hier wordt verstaan onder 'crisis' en

in algemene zin ingaan op besluitvormingsmodellen. Vervolgens zal ik kort ingaan op het militaire besluitvormingsmodel. Hierna zal ik uitgebreid stilstaan bij het RPD-model. Daarna zal ik kort ingaan op het door mij uitgevoerde onderzoek en de resultaten daarvan. Tot slot wordt de discussie gevoerd over de waarde van de verschillende modellen.<sup>4</sup> Ik hoop dat de lezer het aan het einde van dit artikel met mij eens is dat er andere besluitvormingsmodellen zijn, die in bepaalde situaties beter geschikt lijken dan de huidige voor gebruik door militairen en daarmee nader onderzoek naar deze modellen rechtvaardigen.

### Crisis

Als militaire middelen worden ingezet zal er doorgaans gesproken worden van een crisissituatie. Het militaire besluitvormingsmodel is bedoeld

om onder dergelijke omstandigheden te functioneren. Het woord 'crisis' wordt echter in velerlei situaties gebruikt zodat een nadere afbakening van dat begrip noodzakelijk is.

Over crisis en crisisbesluitvorming in het algemeen is door veel bestuurskundigen geschreven. Voor dit artikel wil ik mij beperken tot het volgende crisisbegrip bestaande uit een drietal elementen. Er is sprake van:

- een dreiging,
- onzekerheid, en
- tijdsdruk.

Onder 'dreiging' wordt verstaan alle bedreigingen van bestaande normen en waarden, en de situatie waarin mensen zich bevinden. Een mogelijk ontslag valt daar bijvoorbeeld ook onder. Crisis is dus niet uitsluitend een situatie met 'een hoog loodgehalte in de lucht'.

Veel onderzoek naar crisisbesluitvorming richt zich op collegiale besluitvormingsprocessen. In het (openbaar) bestuur worden veel besluiten immers door een groep mensen genomen. Weinig aandacht gaat hierbij echter uit naar de vraag hoe individuen (binnen zo'n groep) tot hun eigen besluit of standpunt komen.

Dit was dan ook de reden om mij te richten op de vraag hoe de individuele militaire besluitvormer nu besluit.

### Besluitvormingsmodellen

In de bestuurskunde zijn vele besluitvormingsmodellen bekend. Twee daarvan zijn het rationele besluitvormingsmodel (zoals het militaire besluitvormingsmodel) en het bij de overheid bekende 'Garbage-can' besluitvormingsmodel (waarin problemen en oplossingen min of meer door toeval in een *window of opportunity* samenkomen) van Simon en March<sup>5</sup>.

#### **Zweedse militairen in Liberia, 2004**

(Foto Försvarets Bildbyrå, R. Forsling; collectie NIMH)



Besluitvormingsmodellen kunnen worden onderverdeeld in twee groepen. Enerzijds zijn daar de prescriptieve modellen, zoals het rationele besluitvormingsmodel, die je precies vertellen wat je moet doen om tot een goed resultaat te komen. Anderzijds zijn er descriptieve modellen, zoals het *Garbage-can* model die beschrijven wat er eigenlijk gebeurt in het besluitvormingsproces.

Het valt op dat bij de ‘klassieke’ descriptieve modellen het niet zozeer gaat om wat de actor nu precies doet, maar vooral om waarom de actor handelt zoals hij handelt. Het *Garbage-can* model gaat er bijvoorbeeld vanuit dat een beslissing genomen wordt omdat zich nu (toevallig) een *window of opportunity* voordoet, het gaat niet in op de afweging die de besluitvormer voor zichzelf maakt.

## Het militaire besluitvormingsmodel

Jonge KMA-collegae maken al snel indringend kennis met het OTVOEM-model. Als hulpmiddel krijgen zij daarbij ook direct IK 2-17<sup>6</sup> uitgereikt. Op het IDL worden onze landmacht-



College aan de KMA (Collectie NIMH)

collegae tijdens Stafdienst, Voortgezette Militaire Vorming (VMV) en Hogere Defensie Vorming (HDV) vervolgens uitgebreid onderricht in het OBP (zie figuur 2).

Beide modellen zijn prescriptieve, rationele besluitvormingsmodellen die in min of meer ongewijzigde vorm reeds enkele decennia bestaan. Andere NAVO-landen kennen vergelijkbare besluitvormingsmodellen, hetgeen ertoe leidt dat officieren van verschillende nationaliteiten in een internationale staf zonder al te grote problemen samen kunnen werken.<sup>7</sup>

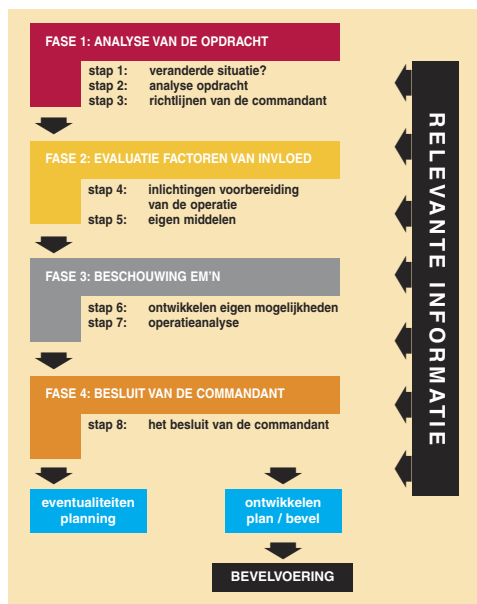
### Theorie versus praktijk

Het rationele besluitvormingsmodel heeft een aantal bijzondere kenmerken. Na de analyse van de opdracht worden alle alternatieve oplossingen geïnventariseerd. Vervolgens wordt een objectieve en volledige lijst van beoordelingscriteria en waarderingen opgesteld waaraan de oplossingen moeten voldoen. Daarna worden alle oplossingen aan de criteria getoetst en rolt de beste oplossing uit de vergelijking.

In de praktijk zal het onmogelijk zijn om alle alternatieven op alle aspecten te vergelijken.<sup>8</sup> Daardoor wordt doorgaans slechts een beperkt aantal alternatieven meegenomen die alleen op de meest relevante aspecten worden vergeleken. Deze methode is vooral zeer bekend van vergelijkend warenonderzoek zoals bijvoorbeeld de Consumentenbond dat doet. Ook het militaire besluitvormingsmodel beoogt dit zo te doen. Bij deze manier van besluitvorming doet zich echter een aantal problemen voor.

### Onbeperkt aantal oplossingen

Allereerst is het aantal oplossingen groot, in sommige gevallen zelfs schier oneindig. Het verwerken van de verschillende oplossingen is dan ook een tijdrovende bezigheid. We weten allemaal dat er vele wegen naar



Figuur 2: Het Operationeel Besluitvormingsproces

6 Deze (naamloze 5e druk uit 1990) instructiekaart behandelt het commandovoeringsproces en geeft het model voor een operatiebevel.

7 NATO. *AJP-3.2.2 Command and Control of Allied Land Forces*. NATO, ratification draft edition, 2005.

8 Doorgaans kennen oplossingen verschillende deelaspecten. Deze worden dan in een zogenoemde multi-criteria-analyse met elkaar vergeleken.



## Internationale staf oefening

(Collectie NIMH)

### Beschikbare informatie

Het tweede punt betreft de beschikbare informatie. Deze moet betrouwbaar, volledig en actueel zijn. Echter; de toekomst is nu eenmaal niet te voorspellen, een tegenstander zal ons niet willen vertellen wat hij gaat doen en actuele informatie is niet altijd in voldoende mate beschikbaar. Ons optreden is dus gebaseerd op een inschatting van allerlei mogelijke ontwikkelingen.

### Criteria

Daarnaast moeten de criteria waaraan wordt getoetst wel onderling vergelijkbaar zijn, bijvoorbeeld door ze uit te drukken in dezelfde grootte. Bij een vergelijking tussen wasmachines bijvoorbeeld, zijn de criteria aanschafprijs, levensduur en energieverbruik allemaal uit te drukken in geld. Bij de opdracht een terrorist uit een huis te halen wordt het vergeleken op basis van de criteria 'kans op succes' en 'mogelijk aantal eigen slachtoffers' al een heel stuk lastiger. Men kan de verschillende criteria in een cijferwaardering uitdrukken en een bepaalde weegfactor meegeven, maar strikt genomen blijft het appels met peren vergelijken.

Dit is ook duidelijk te zien in testverslagen van de Consumentenbond. Wasmachines worden niet alleen vergeleken op elektriciteits- en waterverbruik, maar ook op de duidelijkheid van de handleiding en de milieuvriendelijkheid van de verpakking. Door andere weegfactoren te hanteren kan gemakkelijk een andere winnaar uit de test komen.

Tot slot is het in veel gevallen zo dat het besluitvormingsproces zelf het probleem beïnvloedt. Dit speelt niet zozeer bij een vergelijking tussen wasmachines, maar als in het kader van het besluitvormingsproces verkenningen worden uitgevoerd of er alvast eenheden en/of materieel worden verplaatst, is het waarschijnlijk dat

Rome leiden, maar er is er maar één de snelste. Om daar achter te komen moeten echter wel heel veel alternatieve routes worden doorgerekend, ook die die bijvoorbeeld via Peking loopt.

Nu is in de praktijk het probleem met het vinden van de snelste route nog niet zo groot; met een digitale routeplanner is dat binnen enkele seconden gevonden. Voor militaire operaties is dat vaak geen oplossing. Als de ko-

gels om je oren vliegen heb je geen gelegenheid om alle mogelijke handelingsalternatieven op een rijtje te zetten, af te wegen en de beste uit te voeren.

Dus worden er in beginsel maar drie EMWOS uitgewerkt. Dat hierbij een betere EMWO mogelijk (onterecht) buiten beschouwing blijft is een probleem dat hier verder niet meer aan de orde komt.



**Nederlandse ISAF-militairen in Afghanistan, 2003** (Foto Mediacentrum KI; collectie NIMH)

een tegenstander (als hij hier lucht van krijgt) zijn eigen optreden zal aanpassen.

Al met al lijkt het militaire besluitvormingsmodel helemaal niet zo geschikt voor gebruik onder operationele en dynamische omstandigheden. Een geheel ander aspect is dat het OBP zich als een *staff driven* proces manifesteert. De staf maakt een plan en aan het eind kiest de commandant de winnaar. Op dit aspect kom ik later terug.

### **RPD**

In de afgelopen twee decennia is in de bestuurskunde een nieuwe stroming ontstaan; *Naturalistic Decision Making*

(NDM). De stroming richt zich op de vraag hoe mensen van nature besluitvorming plegen, zowel in het dagelijkse leven als in hun professie.

NDM is feitelijk ontstaan als een reactie op de meer klassieke besluitvormingsmodellen. NDM omvat een aantal verschillende descriptieve besluitvormingsmodellen, sub-modellen zo u wilt. Eén van de grondleggers van NDM is Gary Klein en hij heeft het meest omvattende model in deze stroming ontwikkeld; het RPD-model.<sup>9</sup> Zoals het woord *naturalistic* al aangeeft richt deze stroming zich op hoe mensen 'van nature' besluitvorming plegen. Judith Orasanu en Terry Connolly noemen acht belangrijke factoren van invloed die door andere besluitvormingsmodellen worden genegeerd.<sup>10</sup>

1 *Ill structured problems.*  
Problemen worden zelden in een

gestructureerde vorm aan de besluitvormer aangeboden.

2 *Uncertain, dynamic environments.*  
Lang niet altijd zal alle relevante informatie worden verstrekt. Tevens zal informatie snel kunnen verouderen omdat de omgeving dynamisch is.

3 *Shifting, ill defined, or competing goals.*  
Alleen in een laboratoriumsituatie zal er slechts één helder doel zijn waar de actor naartoe moet werken. In de realiteit zijn er vaak meerdere doelen, die bovendien continu verschuiven.

4 *Action/feedback loops.*  
In de realiteit kan doorgaans niet worden volstaan met een enkele, geïsoleerde, beslissing, maar zal sprake zijn van een cyclisch besluitvormingsproces. In een cy-

<sup>9</sup> Zie noot 1 en 2.  
<sup>10</sup> Zie noot 2.

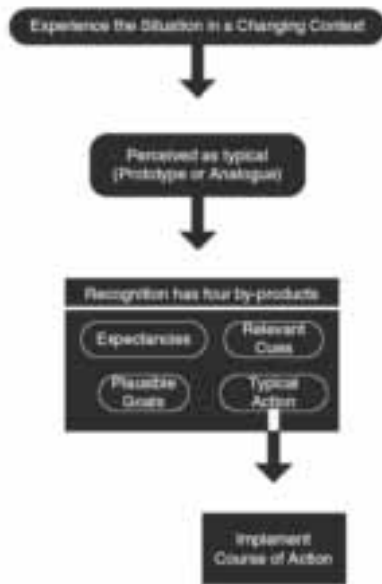
clisch proces zullen eerder ge-  
maakte keuzen consequenties heb-  
ben voor later te nemen beslissin-  
gen.

- 5 *Time stress.*  
Er is vaak sprake van tijdsdruk,  
hetgeen leidt tot het vereenvoudi-  
gen van de besluitvormingsproces-  
sen.
- 6 *High stakes.*  
Een besluitvormer is vaak niet vol-  
ledig vrij om een keuze te maken  
aangezien er grote belangen in het  
spel zijn.
- 7 *Multiple players.*  
In veel situaties zullen meerdere  
actoren betrokken zijn bij een be-  
sluitvormingsproces. Zij kunnen  
gezamenlijk een besluit nemen,  
maar kunnen er ook voor kiezen  
het probleem in stukken te hakken  
en ieder voor zich een deel van het  
probleem op te (laten) lossen.
- 8 *Organizational goals and norms.*  
Veel besluitvorming vindt plaats  
binnen het kader van een organisa-  
tie. Deze organisaties hebben ook  
hun eigen waarden, normen en  
doelen die het besluitvormingspro-  
ces beïnvloeden.

Klein heeft veel onderzoek gedaan,  
met name onder brandweer en ver-  
plegend personeel en, bovengenoem-  
de factoren van invloed indachtig,  
heeft het RPD-model ontwikkeld als  
model dat het handelen van mensen  
beschrijft.  
Hij is daarbij uitgegaan van het gege-  
ven dat een besluitvormer beschikt  
over een zekere expertise. Deze ex-  
pertise kan worden gezien als een da-  
tabank met problemen en oplossingen  
die in de hersenen van de besluitvor-  
mer ligt opgeslagen. Deze expertise  
maakt dat hij gebruik maakt van één  
van drie sub-modellen, benaderingen  
zo u wilt, om een besluitvormings-  
probleem te lijf te gaan.

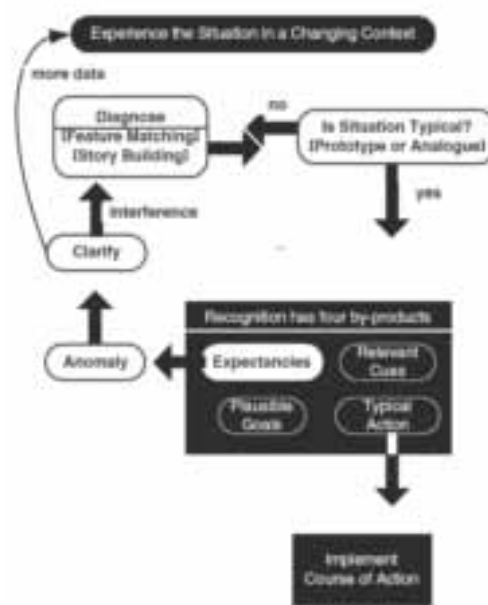
**‘Simple match’**

Er zijn situaties die de besluitvormer  
direct als typisch herkent. Hij zal in



**Figuur 3: Simple Match**

een dergelijke situatie de meest ge-  
eigende oplossing uit zijn databank  
trekken en toepassen. Als simpel  
voorbeeld van een hier bedoelde si-  
tuatie geldt het aankleden; eenieder  
die 's ochtends opstaat herkent in het  
textiel op de stoel of in de kast direct  
'kleding', onderscheidt daarbij ook  
direct zijn eigen kleding van die van  
zijn partner en onderscheidt tevens  
een broek van een blouse.



**Figuur 4: Diagnose the Situation**

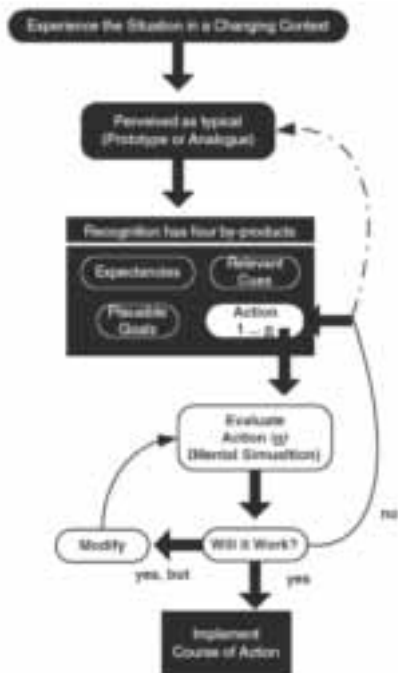
Zonder er verder bij na te denken zal  
betrokkene deze broek en blouse aan-  
trekken zonder zijn benen in de mou-  
wen of zijn armen in de broekspijpen  
te steken. Het feit dat een volwassene  
zich reeds duizenden keren in zijn  
leven heeft aangekleed, maakt dat ook  
het aantrekken van een nieuw kle-  
dingsstuk of het aankleden na een  
nacht slecht slapen of doorhalen in de  
kroeg zonder veel aandacht of noe-  
menswaardige problemen verloopt.

**‘Diagnose the situation’**

Er zijn natuurlijk ook situaties die de  
besluitvormer nog niet eerder heeft  
meegemaakt of waarvoor niet meteen  
een oplossing uit de databank kan  
worden getrokken. Met enig geluk  
lijkt de voorliggende situatie echter  
op één of meerdere situaties die hem  
wel bekend is of zijn. De actor zal de  
nadruk leggen op het maken van een  
diagnose van het probleem, om bij de  
juiste diagnose een panklare oplos-  
sing uit de databank te toveren. Een  
simpel voorbeeld om deze situatie te  
illustreeren is als u geconfronteerd  
wordt met een auto die niet wil star-  
ten. U zult eerst moeten onderzoeken  
wat precies het probleem is; start de  
motor niet of slaat de motor niet aan.  
In het eerste geval is het zaak te kij-  
ken of de accu niet leeg is, in  
het tweede geval is het vooral  
verstandig te kijken of er nog  
wel brandstof in de tank zit.

**‘Evaluate course of action’**

Er zijn tot slot situaties die de  
besluitvormer niet bekend  
voorkomen en die ook niet  
zijn op te delen in bekende  
deelp Problemen. Hierbij zal de  
actor een nieuwe oplossing  
moeten verzinnen. Hij zal dit  
doen door te kijken, vóór de  
daadwerkelijke uitvoering,  
waar het schip zal stranden.  
Vervolgens zal hij zijn oplos-  
sing toepassen tot het fout  
gaat. Hij zal dan zo ver terug-  
gaan als nodig en een andere  
weg kiezen. Vergelijk dit met  
de situatie waarin u als niet  
ruimtevaarder een ruimtepak  
aan moet trekken. Op het eer-



**Figuur 5: 'Evaluate Course of Action'**

ste gezicht lijkt het op het aantrekken van gewone kleren, maar deels ook niet. U moet nu echt een plan maken hoe en in welke volgorde verschillende onderdelen van het ruimtepak moeten worden aangetrokken. Dat zal dus volgens een *trial-and-error* benadering gaan.

### Strategieën

Bij deze drie manieren om een probleem op te lossen maken mensen volgens Klein gebruik van een ne-gental strategieën voor de probleem-analyse:

- 1 *The power of intuition.*  
Experts kunnen situaties herkennen zonder dat ze altijd precies kunnen aangeven waaraan ze de situatie herkennen, maar ze handelen er wel naar.
- 2 *The power of mental simulation.*  
Experts zijn in staat om een mentaal plaatje te maken waarbij zij de weg van start naar eindpunt als een soort film voor zich kunnen afdraaien.
- 3 *The power to spot leverage points.*  
Experts zijn in staat om de kleine

stappen met relatief grote gevolgen te herkennen.

- 4 *The power to see the invisible.*  
Experts zijn in staat aan de hand van externe signalen de processen in een *black-box* te 'zien'.
- 5 *The power of stories.*  
Verhalen met ervaringen van anderen vergroten de databank van besluitvormers.

6 *The power of metaphors and analogues.*

Analogieën en metaforen stellen een besluitvormer in staat een inschatting te maken van de uitkomst van het voorliggende (nieuwe) probleem.

7 *The power to read minds.*

Mensen die een opdrachtgever goed kennen zijn beter in staat om de intentie van die opdrachtgever



helder te krijgen dan zij die geen of weinig ervaring met de opdrachtgever hebben.

- 8 *The power of the team mind.*  
Door op de juiste wijze de binnen een team aanwezige expertise te bundelen kan een team als het ware boven zichzelf uitstijgen.
- 9 *The power of rational analysis.*  
Door een probleem rationeel te be-

naderen zullen geen factoren van invloed over het hoofd worden gezien.

Samenvattend beschrijft het RPD op een, ten opzichte van de 'klassieke' besluitvormingstheorieën, nieuwe manier hoe mensen besluiten nemen en op welke manier zij daarbij informatie verwerken.

Het is een algemene descriptieve theorie die op iedereen en alle situaties van toepassing is. Dus ook op militairen en operationele situaties. Kernpunt van het model is dat het uitgaat van de ervaring die de besluitvormer heeft.

### Het onderzoek

Ik heb onderzocht hoe militaire commandanten besluiten nemen. Zoals gesteld gaan velen er waarschijnlijk van uit dat commandanten het OTVOEM of het OBP zullen hanteren. Ik heb gezocht naar collegae die in crisissituaties hebben geopereerd en in die situaties besluiten hebben genomen. Daarbij heb ik een aantal collegae geïnterviewd over hun ervaringen tijdens de uitzending in het kader van *Stabilisation Force* in Bosnië and Herzegovina (SFOR) en *Interim Stabilisation Forces in Afghanistan* (ISAF) waar zij recent van waren terug gekeerd.<sup>11</sup>

Uiteindelijk heb ik 101 besluitvormingssituaties meegenomen in het onderzoek. Die zijn allemaal beoordeeld op de mate waarin de commandant ervaring had met die specifieke situatie en de mate van crisis. Bovendien is gekeken welke van de negen analysestrategieën bij die besluitvormingssituaties zijn gebruikt.

### De uitkomsten

Ik zal mij hier beperken tot de vraag welk besluitvormingsmodel door de

#### **Nederlandse SFOR-militairen in Bosnië-Herzegovina**

(Foto KMAR, R. Frigge; collectie NIMH)

betrokkenen werd gehanteerd. De uitkomsten waren opvallend. Voor degenen die denken dat vooral wordt ge-OTVOEMD was de uitslag een bittere teleurstelling; slechts in 7 van de 101 situaties werd inderdaad volgens de in de opleiding geleerde besluitvormingsmethode gewerkt, zoals in tabel 1 (op de volgende pagina) is te zien.

Als daarnaast ook wordt gekeken naar de relatie tussen de mate van ervaring met de specifieke situatie en het gehanteerde besluitvormingsmodel ontstaat tabel 2. De uitkomsten zijn hierin omgezet naar percentages. Uit deze tabel blijkt dat ook commandanten die geen ervaring met de betreffende situatie hadden toch in grote meerderheid kozen voor de *simple match*.

Toch mogen deze uitkomsten niet erg verbazen. In heel het leerproces van de mens zie dat je als klein kind niets weet en veel moet 'prutsen' om tot een oplossing bij een bepaald probleem te komen. Naarmate we meer ervaring in ons leven opdoen, gaat ons besluitvormingsproces steeds meer over op intuïtie.

Neem bijvoorbeeld autorijden. Tijdens de eerste rijles had iedereen het waarschijnlijk erg moeilijk en was het onmogelijk om alle handelingen vloeiend te verrichten. Iedereen die reeds over de nodige rijervaring beschikt zou voor de aardigheid eens bewust moeten kijken hoeveel handelingen hij in die auto verricht zonder er echt bij na te denken.

Het aangeleerde 'natuurlijke' besluitvormingsmodel voldoet in de praktijk van alledag blijikbaar uitstekend, dus waarom zou je het dan niet altijd, dus ook in 'militaire' situaties, hanteren? Dit is dan ook de achterliggende gedachte bij de ontwikkeling van het RPM.

<sup>11</sup> Methodologisch zijn kanttekeningen te plaatsen bij deze aanpak. In mijn scriptie ga ik nader in op wijze waarop ik deze kanttekeningen heb verontzwaardigd.



Simple Match	Diagnose the situation	Evaluate Course of action	Totaal
67	27	7	101

**Tabel 1: Gehanteerde besluitvormingsmodel**

	Onervaren	Redelijk ervaren	Ervaren
Evaluate Course of Action	10.0	0.0	8.3
Diagnose the Situation	27.5	32.0	22.2
Simple Match	62.5	68.0	69.4
<i>N</i>	40	25	36

**Tabel 2: Besluitvormingsmodel versus ervaring**

## Discussie

Zijn de uitkomsten van de studie baanbrekend, wordt een geheel nieuw besluitvormingsmodel geïntroduceerd? Nou nee, niet echt. Kijkend naar bijvoorbeeld de (helikopter) vliegopleiding moet je constateren dat die van oudsher vrijwel volledig inspeelt op wat nu dus bekend staat als RPD; onder andere veel circuitjes vliegen teneinde het juiste patroon 'te zien' en 'aan te voelen' en onder alle weeromstandigheden met subtiele stuurinputs dat patroon ook af te vliegen.

Wat moeten we dan leren van de uitkomsten van deze studie? Allereerst is het verstandig om mensen bekend of bewust te maken van hetgeen in de werkelijkheid gebeurt. Dat betekent dat opleidingen aandacht zouden moeten besteden aan het RPD-model. Op de KMA gebeurt dit al, maar het zou goed zijn er ook op de Koninklijke Militaire School (KMS) en het IDL aandacht aan te schenken.

Vervolgens is het verstandig in opleidingen voort te borduren op manieren van handelen die mensen toch al toepassen in het leven. Naarmate nieuw gedrag dichter bij bestaand gedrag ligt, zal het vaker en beter worden toegepast. Ten aanzien van RPD en RPM kunnen twee perspectieven worden onderkend waarin aandacht aan het model kan worden besteed.

## Tijdwinst

Een eerste perspectief is dat besluitvorming volgens het RPD-model en RPM sneller gaat dan volgens OTVOEM of OBP. Zoals aangegeven zo'n 20-30 procent sneller. Omdat er slechts één EMWO wordt uitgewerkt wordt tijdswinst geboekt. Daar komt nog bij dat in bekende situaties eigenlijk helemaal geen sprake is van het uitwerken van een EMWO en de besluitvorming de facto helemaal geen tijd kost.

In operationele situaties kan dat van levensbelang zijn. In staven die doorgaans met verschillende 'houd rekening met'-opdrachten worden geconfronteerd, biedt het sneller tot

besluiten komen grote voordelen. Nu is er doorgaans slechts tijd om één of twee opdrachten echt uit te werken en de overige opdrachten slechts globaal te bekijken. Het is dan zaak om de meest waarschijnlijke opdrachten te herkennen zodat die uitgewerkt kunnen worden.

Dat is niet altijd even gemakkelijk. Door Klein is op basis van zijn RPD-model het RPM ontwikkeld. Dit is een prescriptief besluitvormingsmodel dat in tegenstelling tot het 'staff-driven' karakter van het OBP juist 'commander-driven' is. In zijn model kiest de commandant juist als eerste de oplossingsrichtingen die vervolgens door



**Militair onderwijs op het IDL** (Collectie NIMH)





## Zweedse militairen in Liberia, 2004

(Foto Försvarets Bildbyrå, R. Forsling; collectie NIMH)

in het centrum kruisen met bij die kruising een kerk, heb je een grote kans het verkeerde dorp als keerpunt aan te wijzen; er zijn in Nederland heel veel dorpen die aan de voornoemde beschrijving voldoen. Er moet dus heel bewust meer informatie/criteria worden gezocht om het dorp daadwerkelijk als keerpunt aan te kunnen wijzen.

### Ten slotte

Militaire middelen zijn bedoeld om te worden ingezet tijdens crises. Ten behoeve van de besluitvorming wordt gebruik gemaakt van OTVOEM en OBP. Crises worden echter gekenmerkt door problematische informatie, beperkte tijd en de druk om desondanks toch te beslissen. Dit maakt dat het bestaande militaire besluitvormingsmodel minder geschikt is voor gebruik tijdens crises.

Gedurende de afgelopen twee decennia is het descriptieve RPD ontwikkeld. Recent is op basis daarvan het prescriptieve RPM ontwikkeld. Experimenten geven aan dat dit model zo'n 20-30 procent sneller een besluit oplevert zonder aan kwaliteit in te boeten. Voorwaarde voor goede besluitvorming is echter wel dat de betrokkene over voldoende ervaring beschikt. Hiertoe dient (veel) getraind te worden.

Uit onderzoek blijkt ook dat militairen geneigd zijn volgens het RPD-model te handelen, ook als zij over geen of weinig ervaring beschikken met een voorliggend besluitvormingsprobleem. Dit benadrukt de noodzaak tot oefenen.

Voor de lezer die geïnteresseerd is geraakt in het ontwikkelen van RPD-kwaliteiten, is het laatste boek van Klein<sup>13</sup> een aanrader. Er staan diverse suggesties in om met eenvoudige en niet tijdrovende oefeningen de eigen ervaring te vergroten en de intuïtie te verbeteren.

zijn staf verder worden uitgewerkt. Deze benadering levert veel sneller een bevel op. Er hoeven immers niet verschillende opties te worden uitgewerkt en tegen elkaar te worden afgezet.

Gaandeweg het uitwerken van de ene door de commandant gekozen optie zal de staf de uitwerking aan de gekozen optie zelf toetsen en waar nodig bijstellen. Het eindresultaat is een plan dat er niet of nauwelijks anders uitziet dan wanneer het OBP zou zijn doorlopen. Voorwaarde hierbij is echter wel dat de besluitvormer over voldoende ervaring beschikt.

### Minder fouten

Een tweede perspectief is dat het nemen van besluiten op een manier zoals RPD dat beschrijft ook kan leiden tot het nemen van verkeerde beslissingen. Klein noemt met name 'de fout van de tweede orde'. Dit is een situatie die door mensen wordt herkend en ze ook als zodanig handelen. Het probleem doet zich in dit geval echter voor dat de situatie anders is dan men denkt en de handelingen zijn dan ook verkeerd.

In het artikel van Ducheine en Walgemoed<sup>12</sup> over het gebruik van geweld zit een heel mooi voorbeeld van een dergelijke situatie. Het ging om een patrouille die een bus met een aantal gewapende mannen eromheen zag aankomen. De patrouille werd vervolgens beschoten. De militairen reageren direct door op de mannen bij de bus te schieten. Die bleken achteraf echter niets met de beschieting te maken te hebben. Dit zou kunnen duiden op een intuïtieve reactie van de patrouilleleden. Ervaring of *drills* kunnen hieraan ten grondslag liggen.

Uit het artikel blijkt dat er geen slachtoffers zijn gevallen, maar het had natuurlijk heel anders kunnen aflopen.

### Bewustwording

Door mensen bewust te maken van de manier waarop zij besluiten nemen en het feit dat zij daarbij ook fouten kunnen maken, kun je mensen leren om die situaties te herkennen die door hun complexiteit of ambiguïteit gemakkelijk tot verkeerde conclusies kunnen leiden. In die situaties kan men dan bewust extra aandacht aan goede besluitvorming besteden.

Het bewust aandacht besteden aan 'lastige' situaties is overigens niet helemaal nieuw voor Defensie. Als men bijvoorbeeld in de vliegopleiding leert navigeren worden dorpjes als keerpunt in de route gekozen. Als het een dorpje blijkt te zijn dat wordt gekenmerkt door twee grote wegen die

<sup>12</sup> Paul A.L. Ducheine en Gert F. Walgemoed. Militair functioneel geweld en de positie van militairen na 'rake zaken'. *Militaire Spectator*, 174(2): pp. 48-55, februari 2005.

<sup>13</sup> Gary Klein. *Intuition at Work; Why Developing Your Gut Instincts Will Make You Better at What You Do*. Doubleday, first edition, January 2003.

# Veiligheidsraad:

L. Polman

**Alleen de vijftien leden van de VN-Veiligheidsraad weten precies hoe onderhandelingen over resoluties verlopen. Zelfs koningen en presidenten van landen waarover het gaat in de vergaderingen mogen er niet bij zijn en notulen blijven geheim.**

Al vijftig jaar vormt dit privilege van de raad een bron van ergernis, met name voor lidstaten die zich niet mogen rekenen tot de gelukkigen. Zij moeten buiten de vergaderzaal wachten op een goedertieren geworpen kruimel informatie.

Van de vijftien leden zijn er vijf permanent: de VS, Groot-Brittannië, Frankrijk, Rusland en China. De andere tien rouleren om de twee jaar. Tijdelijk lid zijn is leuk, ze mogen in de vergaderzaal zitten, maar in alles worden ze overschaduwed door de 'Fabulous Five', de permanente leden. Die nemen onderling alle gevoelige beslissingen en presenteren die vervolgens aan de tijdelijke collega's voor eventuele cosmetische suggestiefjes.

De Fab Five beschermen hun positie jaloers. Met het VN-beginsel van gelijkheid der naties hebben ze geen moeite, als het maar beperkt blijft tot in de Algemene Vergadering. Daar heeft Vanuatu, met minder inwoners dan de gemeente Ede, net zoveel stemrecht als zij.

Toen de vijf zichzelf permanent maakten, in 1945, maakte niemand bezwaar, omdat ze de winnaars van de Tweede Wereldoorlog waren, plus China. Later verdedigden ze hun plaats aan de top met het argument dat zij de enige vijf met kernwapens waren. Maar sinds India, Pakistan,

Israël en Noord-Korea ook *nukes* in huis hebben, gaat dat excuus niet meer op. Nu is iedereen het er wel over eens dat iets aan de raad moet veranderen, maar niemand over wát dan en hoe.

Hoe permanent is dat 'permanente' nu eigenlijk, willen veel VN-lidstaten weten, als 'permanent lid' de Sovjet-Unie al kon worden vervangen door Rusland en het 'permanente' nationalistisch China door communistisch China? En dat super-ondemocratische vetorecht van de Fab Five, kán dat wel in een organisatie die claimt wereldwijd de democratische beginselen aan het verspreiden te zijn?

Met zulke terechte vragen is het niet verbazingwekkend dat over hervormingen met de Vijf volstrekt niet te praten valt. Da's veel te bedreigend. Hooguit voorstellen voor uitbreiding van het aantal permanenten wensen ze in overweging te nemen, misschien.

Prompt eist Japan er voortaan bij te mogen horen. Japan was al de op een na grootste contributiebetaler aan de Verenigde Naties en doet sinds kort ook mee aan de VN-doelstelling van handhaving van de internationale vrede en veiligheid. In Japans eerste militaire missie sinds WO II zijn 550 Japanse militairen naar Irak gestuurd. Niet voor de VN, maar voor Bush, maar een kniesoor die daar op let.

# de 'Fab Five'

In Irak zijn de Japanners vooral beroemd om de smetteloosheid van hun pantserwagens, die er uitzien alsof ze zojuist uit een showroom in Tokio de shi'itische woestijn zijn binnengerold. Deuken en stof, prominent zichtbaar op de voertuigen van de andere coalitiegenoten, ontbreken, volgens de Japanners omdat zij superieurder onderhoud plegen, volgens de andere contingents omdat Japanners zelden of nooit hun basis verlaten.

'We juichten toen we hoorden dat er Japanners zouden komen. We weten dat Japan vooruitstrevende technologie heeft en hoopten op grote projecten die onze provincie zouden omtoveren tot een luxueuze Golf-staat. Maar wat ze tot nu toe gedaan hebben, kan iedere Iraakse aannemer ook: twee wegen gerepareerd en gras gelegd in het voetbalstadion.' Japans economische macht wordt in de missie in Irak niet gereflecteerd, weten de VN-lidstaten aldus.

Ook Nigeria profileert zich als contribuant aan internationale vrede en veiligheid, en eist daarom een permanente zetel. Nigeria leidde de VN-vredesmissies in Sierra Leone en Liberia en werd vooral beroemd om de interessante internationaal-rechtelijke fleur die ze eraan gaven. Nooit te beroerd om als eerste contingent gevaarlijke rebellengebieden binnen te trekken (ook in Darfur lie-

pen de Nigerianen voorop), brengt het Nigeriaanse leger met de transportvliegtuigen steeds schijnbaar onuitputtelijke voorraden blauwhelmen binnen en nemen ze alles wat ter plekke niet spijkervast zit mee terug naar Lagos. Vele Sierraleoners en Liberianen zagen hun kookpotten, matrassen, fietsen en dakpannen in de laadruimten van Nigeriaanse militaire vliegtuigen verdwijnen.

Duitsland, Brazilië, India, Zuid-Afrika en Libië hebben zich ook kandidaat gesteld voor een zetel. Alle hebben tientallen mede- en tegenstanders, en de discussies lopen hoog op. Voor niets, want in september, bij de opening van het VN-vergaderjaar, zal blijken dat de Fab Five met hun veto-recht zullen dreigen om alles bij het oude te houden. De VS heeft alvast ambassadeur John Bolton naar de VN gestuurd, die eigenlijk vindt dat de VS in zijn eentje in de Veiligheidsraad zou moeten zitten, als 'The Permanent One'.

'De bovenste tien etages kunnen van het VN-gebouw worden afgehaald zonder dat iemand het zou merken,' zei hij. Ontnuchterd, kondigde Japan prompt terugtrekking van z'n troepen uit Irak aan. 'King Kong is gekomen om het gebouw af te breken,' zei de Japanse VN-ambassadeur.

BERICHT UIT AFRIKA

# Poëzie

P.H. de Vries – brigade-generaal der cavalerie bd\*

Wat is dit nu weer? Hoezo poëzie. Dat hoort niet bij militairen. Militairen zijn immers grofbesnaard en houden niet van fijnzinnige formuleringen waarin diepe gedachten worden verwoord. Militairen houden helemaal niet van lezen, laat staan van poëzie. Militairen houden ervan van barbecue en bier. Zo zit dat en niet anders.

Maar poëzie heeft wel degelijk een functie die ook militairen moet aanspreken. Door middel van poëzie kunnen ook militaire doelen worden nagestreefd. Het kan bijvoorbeeld de tucht versterken. Reeds in de Griekse en Romeinse oudheid werd poëzie gebruikt om militaire deugden te roemen en de sneuvelbereidheid te stimuleren. Horatius dichtte reeds 'Dulce et decorum est pro patria mori' ('Het is zoet en waardig voor het vaderland te sterven').

Ook in latere eeuwen is poëzie gebruikt om de strijdlust aan te wakkeren. Naar aanleiding van het uitbreken van de Vierde Engelse Oorlog dichtte Scheurleer (sic) in 1780: 'T zal dan eindelyk eens lukken dat der Battavieren moed zich niet meerder laat verdrucken door het Engelsche gebroed' om in de twaalfde strofe te vervolgen met: 'Waar gij raakt of niet, 't is alles even goed de zee wordt rood geverfd door stinkend Engelsch bloed'.

In 1857 was het weer eens goed raak. Ditmaal waren de Fransen aan de beurt. In een 'Lierzang

\* Normaliter treft u op deze pagina's een bijdrage van commodore E.J. Oliemans of kolonel F. Matser aan. De redactie heeft brigade-generaal De Vries bereid gevonden een column te schrijven aangezien commodore Oliemans voor een korte uitzending enige tijd in Afghanistan is geweest.

op de verdedigers van het kasteel' wijdde Boswel maar liefst 34 strofen aan de verdediging van de citadel van Antwerpen. Hij dichtte onder meer: 'Wat dreef u aan, verbitte Gallen op ons u wrokkend oog te slaan en weer met kracht van duizendtallen verraad en onregt bij te staan. Wat volk misbruikt zijn krachten zo of scheurt ge u in beklemde woede de diepe wond opnieuw te bloede en zoekt gij wraak voor Waterloo?'

In de Eerste Wereldoorlog doet na de aanvankelijk even euforische gedichten een ander genre opgeld. Er ontstaan gedichten die de verschrikkingen van de oorlog schilderen en de thuisblijvers in morele zin de maat nemen. Siegfried Sassoon dichtte omstreeks 1916: 'You smug-faced crowds with kindling eye who cheer when soldier lads march by, sneak home and pray you 'Il never know the hell where youth and laughter go'.

Dit soort gedichten speelde een belangrijke rol in de beeldvorming over de oorlog. Enerzijds werd afgerekend met de misvatting dat de oorlog slechts een spel was. Anderzijds werden de offeringen van de militairen indringend onder de aandacht gebracht van het grote publiek. Een trend die in de Tweede Wereldoorlog werd voortgezet. Als voorbeeld hiervan een strofe uit het gedicht Polliciti Meliora ('Ons was beter beloofd') van Frank Thompson: 'Write on the stones no words of sadness only the gladness due that we, who asked the most of living knew how to give it too'.

Een andere categorie die ontstond waren gedichten rond de verwerking van het oorlogsleed. Eén daarvan is zeer succesvol geweest. Het betreft

het gedicht van John McCrae waarvan de eerste strofen luiden:

'In Flanders field the poppies blow  
between the crosses row on row'.

De klaproos is uitgegroeid tot het internationale symbool van oorlogsgraven. Met name in het Verenigd Koninkrijk wordt deze traditie in ere gehouden.

Na de verschrikkingen van twee wereldoorlogen, de dreiging van de Koude Oorlog en politiek uiterst omstreden oorlogen in onder meer Vietnam, Afghanistan en de Balkan zijn het vooral anti-oorlogsgedichten die worden gepubliceerd. Een goed voorbeeld hiervan is het gedicht 'A just war' van David Roberts dat hij schreef naar aanleiding van de Kosovo-oorlog in 1999:

'You killed our families  
So we kill yours  
This is a just war  
They said  
And we will go on killing  
Just until everyone is dead'.

Kortom, poëzie heeft wel degelijk een militaire dimensie. Het gaat dan ook niet aan dat militairen poëzie irrelevant vinden. Het tegendeel kan waar zijn. Als voorbeeld van een relevant gedicht mag gelden 'Arithmetic on the frontier' van Rudyard Kipling uit 1886. Het betreft het optreden van Britse troepen in Afghanistan en ondanks het feit dat dit gedicht 119 jaar geleden is geschreven, zijn de parallellen met de actualiteit verbluffend.\*\*

'Wat is het toch prachtig en o zo bijzonder om na een jaar of zeven stug studeren op van allerlei, om dan – o wonder

ook het krijgsbedrijf te mogen leren. Maar de kogel op zijn onbestemde reis fluistert: alle vlees valt voor mijn zeis.

Jaren een fors bedrag aan schoolgeld uitgegeven om lichaam en geest te vormen en te kneden om dan door moordzucht voortgedreven de vijand gewapend tegemoet te treden. En wat is er dan terecht gekomen van al onze ambities en mooie dromen?

Plots aan de grens een schermutseling een wilde rit door een ravijn vol huiver een vermogen besteed aan opleiding valt door een kogel van nog geen stuiver. Zo begaafd te zijn, de trots van het eskadron en als een konijn neergelegd, zonder pardon.

Geen enkele filosofische premisse laat staan de taal der ouden zal een kogel je doen missen of een zwaardhouw tegenhouden. Hoe hard je ook steekt, hoe snel je ook schiet van een overmacht – ook nog zo simpel – win je niet.

Een enkel eigendom uit ons kamp ontvreemd betaalt de rekening voor zes jaar school van een kind door ons optreden ontheemd en waarvan wij zeggen: 't is maar een mongool. Maar dankzij zijn scherpe blik en diepe haat legt hij de makker neer die naast je staat.

De inheemse horden zwermen over het veld terwijl wij van verre worden gebracht ten koste van heel veel tijd en geld om die wilden te temmen met onze macht. Maar al die sneuvelen door ons overweldigend vuur kosten niets, wij daarentegen zijn peperduur'.

\*\* Vertaling door de auteur

## Editoriaal – Klanten en leveranciers: is de klant ook koning?

De bevelhebbers van de marine, de landmacht en de luchtmacht bestaan niet meer. Defensie is een nieuwe richting ingeslagen. De installatie van de Commandant Der Strijdkrachten (CDS) markeert een belangrijke stap in de reorganisatie van ons ministerie. In de schaduw van dit alles hebben de Defensie Materieel Organisatie (DMO) en het Commando Diensten Centra (CDC) hun nieuwe plaats ingenomen. De DMO richt zich op de verwerving en instandhouding van materieel. Het CDC is het *shared service center* van Defensie. Er zijn echter nog enkele onbeantwoorde vragen. Hoe bepalen de operationele commando's de eisen voor te leveren producten en diensten binnen de gestelde beleidskaders en normen? Hoe kan bureaucratie worden voorkomen en kan doelmatigheid worden bewaakt? Wat is de rol van de CDS, gegeven de rol van DMO en CDC in het realiseren van de gewenste gevechtskracht? De klant is weliswaar admiraal of generaal, maar ook die zijn nog geen koning.

## G. Platje – De strijd tegen narcoticaverkeer in het Caribische gebied

De auteur is oud-inlichtingenofficier van de Koninklijke Marine. Hij was betrokken bij *Counter Drugs Operations* in het Caribische gebied. Zijn artikel is voor een belangrijk deel gebaseerd op recente informatie van de Amerikaanse *Joint Inter-Agency Counter Drugs Task Force South* (JIATF South) in Key West, Florida. Hij gaat eerst in op de wereld van de narcotica en de dreiging die deze biedt. Vervolgens beschrijft hij de gebruikte transportmiddelen, de omvang van de drugshandel en de gevolgen van drugsgebruik in de VS. In het tweede deel van zijn artikel gaat de auteur in op de organisatie van JIATF-South, haar strategie, het belang van inlichtingen en de Nederlandse bijdrage. Hij sluit af met een beschouwing over de resultaten en de gevolgen van de *'War on drugs'*. Het mag lijken op water naar de zee dragen; maar wat is het alternatief?

## D. Engelen – De Nederlandse 'stay behind'-organisatie in de Koude Oorlog

Kolonel J.M. Somer maakte in 1950 de Parlementaire Enquête Commissie duidelijk dat de Nederlandse regering vóór de Tweede Wereldoorlog had gefaald; er was geen *stay behind*-capaciteit voorbereid. Wat hij *niet* vertelde was dat er op dat moment een dergelijke organisatie bestond, er waren er zelfs twee. De auteur beschrijft hoe de bittere Nederlandse ervaringen leidden tot wat de *insiders* gedurende lange tijd aanduidden als 'O&I' (Operaties en Inlichtingen). Hij gaat in op structuur en taken, op de coördinatie en op de opheffing in 1992.

## P.J.J. van der Kruit – De militair juridisch adviseur

Een militair juridisch adviseur is, in dit artikel, een Nederlands militair ambtenaar die wetenschappelijk is opgeleid als jurist en die als zodanig werkzaam is bij een (uitgezonden) operationele eenheid. De auteur baseert zijn beschouwing mede op zijn eerdere ervaringen in deze functie bij de Amerikaanse Tweede Vloot en in Irak. De auteur gaat na wat de rol van de adviseur is. Vervolgens belicht hij de positie en opleiding van de adviseur, het adviesproces, de status van het advies en de rol en verantwoordelijkheid van degene die wordt geadviseerd. Het advies is uiteindelijk een op kennis, inzicht en ervaring onderbouwde aanbeveling om een keuze te doen of om een gedragslijn te volgen. Militair juridisch adviseurs bevinden zich in een complex veld van invloeden. Hun opdracht is bij te dragen aan een correcte toepassing en interpretatie van het recht. Daarmee leveren zij een bijdrage aan de handhaving van de internationale vrede en veiligheid.

## B.J. Holewijn – Snel geschoten is vaak raak

Over hoe je een leger kunt organiseren en inzetten is in de loop der eeuwen veel geschreven. De besluitvorming is onderdeel van het optimaliseren van de inzet. Besluitvorming is echter geen eenduidig begrip; er bestaat groot verschil tussen de besluitvorming die aan een inzet voorafgaat en die van een pelotonscommandant die een actie moet uitvoeren. De auteur richt zich op het 'Recognition-Primed Decisionmaking' model. Hij definieert eerst 'crisis' en gaat in op besluitvorming. Daarna presenteert hij dit alternatieve model en de resultaten van eigen onderzoek. Naar zijn mening kan RPD met name ervaren commandanten steunen. Dit alternatieve model bespaart tijd zonder aan kwaliteit in te boeten. Tijd is een kostbaar goed, zeker bij een crisis.

## L. Polman – Veiligheidsraad: de 'Fab Five'

Alleen de vijftien leden van de VN-Veiligheidsraad weten precies hoe onderhandelingen over resoluties verlopen. Zelfs koningen of presidenten van landen waarover het gaat mogen er niet bij zijn en de notulen blijven geheim. De rest wacht steeds op kruimels informatie. Er zijn vijf permanente leden: de VS, Groot-Brittannië, Frankrijk, Rusland en China. De andere tien rouleren om de twee jaar. De 'Fab Five' beschermen hun positie. Gelijkheid moet beperkt blijven tot de Algemene Vergadering. Iedereen is het erover eens dat er iets moet veranderen. Niemand is het eens over wat dan en hoe. Japan stelt zich kandidaat. Ook Nigeria is kandidaat. Het land is altijd bereid VN-soldaten in te vliegen en op de terugweg alles wat ze kan pakken mee te nemen. Er zijn meer kandidaten, maar de 'Fab Five' zorgen er voor dat er niets verandert.

## P.H. de Vries – Poëzie

Wat is dit nu weer? Hoezo poëzie? Dat hoort niet bij militairen. Militairen zijn immers grofbesnaard en houden niet van fijnzinnige formuleringen waarin diepe gedachten worden verwoord. Maar poëzie heeft wel degelijk een functie die militairen moet aanspreken. Poëzie kan ook worden gebruikt om militaire doelen na te steven. Poëzie kan de tucht versterken, kan militaire deugden roemen en strijdlust aanwakkeren. Poëzie kan opofferingen onder de aandacht brengen en de doden eren. Poëzie kan een rol spelen bij het verwerken van leed en kan de oorlog aan de oorlog verklaren. Ten slotte; poëzie kan ook relevant zijn en tot reflectie aanzetten. Het gedicht 'Arithmetic at the frontier' van Rudyard Kipling uit 1886 is hiervan een goed voorbeeld. Het gaat over het optreden van Britse troepen in Afghanistan. De parallellen met de actualiteit zijn verbluffend.

# Summaries

## Editorial – Customers and suppliers: is the customer always right?

The Commanders in Chief of Navy, Army and Airforce are gone. Defense sets about a new direction. The inauguration of the Armed Forces Commander (CDS) marks an important step in the reorganization of our ministry. At the same time, though more or less in silence, two organizations came to life: the Defense Material Organization (DMO) and the Service Center Command (CDC). The first will focus on the acquisition and maintenance of equipment, the second is the shared service center for Defense. There remain however important questions. How will the operational commanders decide on quality, quantity and timeliness within the administrative guidelines and standards? How do we prevent bureaucracy and foster suitability? And what is the role of the CDS given the contribution of the two organizations to the output in terms of fighting-power? The customers may be admiral or general, but even they are not always right.

## W. Platje – The 'War on Drugs' in the Cariben

The author, a former naval intelligence officer, was previously engaged in counter-drugs operations in the Cariben. His contribution is based on recent information of the US Joint Inter-Agency Counter Drugs Task Force South (JIATF-South) in Key West, Florida. He first explores the world of narcotics and the resulting threat in the Cariben. He then focuses on the different means of transport, the seize of the problems and the consequences of drug abuse in the US. In the second part of his contribution he clarifies the organization of JIATF-South, its strategy, the importance of intelligence and the Dutch contribution. In his final observations he touches on results and the broader effects of the 'War on Drugs'. It may seem something like carrying coals to Newcastle; but what is the alternative?

## D. Engelen – The Dutch Stay Behind Organization during the Cold War

Colonel J.M. Somer made it clear in 1950 to the Parliamentary Inquiry Committee that Dutch government had failed already before World War II for not having any *stay behind* capacity. What he did *not* tell was the very existence of such a capacity, in fact there were even two such organisations. The author explains how the bitter Dutch experience led to what insiders called for a long time 'O&I' (Operations and Intelligence). He describes structure and tasks, the problems of co-ordination, and the abolishment in 1992.

## P.J.J. van der Kruit – The Military Juridical Advisor

The author, a former naval officer, acted as a military juridical advisor in several positions, for example while serving with the US Second Fleet and in Iraq. Is this advisor a generator of options or a legal obstructor? The author describes the role of the advisor, his position and his education, the status of an advice and the role and responsibilities of the advised. It is finally the operational commander who makes the decisions. As the author clarifies, an advise presents information based on analyses, judgement and opinion. The advise is directed at the right decision as well as at controlling and limiting legal risks. The advise is influenced by circumstances and the complexity of ruling laws. Juridical advisors contribute to the correct application and interpretation of law. They thus contribute to the preservation of international peace and stability.

## B.J. Holewijn – Recognition-Primed Decisionmaking

Through the ages much is written about how to organize and use Armed Forces. Decisionmaking is one element of optimizing the use of military power. This is, however, not a simple and unambiguous notion. Decisionmaking to take part in an operation is one thing; the decisionmaking of a platooncommander is of another kind. At the latter level the Operational Decisionmaking-process is a well-known instrument. The author presents the Recognition-Primed Decisionmaking (RPD) model. In his introduction he defines 'crisis' and gives information on decisionmaking. He then presents RPD and the results of own research. In his view RPD might benefit experienced commanders, saving time where this is a rare commodity.

## L. Polman – The Security Council: the 'Fab Five'

Only the fifteen members of the UN-Security Council know exactly how negotiations on resolutions are conducted. Kings or presidents of the countries concerned are not allowed presence and the minutes remain secret. The 'Fabulous Five': the US, Great-Brittain, France, Russia and China, the permanent members, present their solution to the ten rotating non-permanent ones. Equality should be limited to the General Assembly. Everybody understands the need for change. No one agrees however on the 'what' and 'how'. The 'Fab Five' do not want real changes. Japan presented herself as a candidate. Nigeria presented herself too. Always eager to bring in UN-troops and to fly out what she can get. So did others. The 'Fab Five' however, will keep things as they are.

## P.H. de Vries – Poetry

What is this? Why poetry? Poetry does not fit soldiers. Soldiers do not like subtle wording of deeper feelings. They do not like reading books, let alone reading poetry. Poetry however can be used to support military objectives. It can strengthen discipline, it can praise military virtues and can rouse fighting spirit. Poetry can illustrate military sacrifices and can honour the dead. Poetry can help to assimilate grief and it can fight the war. Finally, poetry may be relevant and may make one think. Rudyard Kiplings' poem '*Arithmetic on the frontier*' from 1886, about British troops in Afghanistan, presents amazing parallels between 'then' and 'now'.

# 'IK HAD MIJN ROODE-KRUIS BAND AFGEDAAN'

Oorlogsrecht en gedragingen van  
Nederlandse  
en Duitse  
militairen in gevecht, mei 1940



Het oorlogsrecht moet de humaniteit waarborgen op een plaats waar deze van nature ver te zoeken is: het slagveld. De regels worden in het heetst van de strijd dan ook niet altijd door iedereen nageleefd. Dit thema is, zeker als het gaat om de Duitse aanval op Nederland van mei 1940, van oudsher omgeven met veel emoties en onjuiste beeldvorming.

Toch is het als afzonderlijk onderwerp nooit goed onderzocht. Het Instituut voor Militaire Geschiedenis (IMG) heeft dit nu wel gedaan en brengt er een boek over uit:

*'Ik had mijn roode-kruis band afgedaan'. Oorlogsrecht en gedragingen van Nederlandse en Duitse militairen in gevecht, mei 1940.*

De belangrijkste conclusie van het onderzoek, uitgevoerd door prof. dr. H. Amersfoort (IMG en UvA), is dat militairen zich tijdens de oorlog van mei 1940 over het algemeen aan het oorlogsrecht hebben gehouden. Voor wat betreft het Duitse optreden staat deze conclusie haaks op het beeld dat in het publieke debat in Nederland lange tijd gemeengoed is geweest. Niet alleen de Nederlandse, maar ook de Duitse militairen vochten echter merendeels volgens de regels: zij verzorgden hun eigen en elkaars gewonden goed en behandelden krijgsgevangenen met respect. De regels van het oorlogsrecht waren er bij de eenheden van beide partijen goed ingeprent.

Toch begingen militairen van beide partijen overtredingen van het oorlogsrecht. Maar dit waren, zo blijkt uit dit onderzoek, uitzonderingen op de regel. Schendingen als het doodschieten van krijgsgevangenen, het misbruik van gevangenen als levend schild of het beschieten van rode-kruisposten kwamen in bepaalde gevallen voort uit kwade opzet. Zij konden ook het gevolg zijn van wraak, doodsangst, verwarring of lijfs-behoud. Professor Amersfoort beargumenteert dat in een enkel geval schending van het oorlogsrecht zelfs te verkiezen viel boven het respecteren ervan.

Deze studie beschuldigt niet en vergoelijkt evenmin. Zij geeft een inzicht in wat er tijdens de meidagen van 1940 in het gevecht gebeurde en verklaart waarom militairen zich in uitzonderlijke gevallen hebben gedragen zoals zij hebben gedaan.

In dit boek laat professor Amersfoort zien wat oorlog soms bij mensen teweeg kan brengen en hoe de heftigheid van de strijd de humaniteit in het gedrang kan brengen.