

Jupiter en de stervelingen

De opperbevelhebber en de volksvertegenwoordiging 1914-1918

Nederland bleef neutraal tijdens de Eerste Wereldoorlog. Maar dat betekende niet dat de oorlog ongemerkt aan ons land voorbijging. Het leger was vier jaar lang op volledige sterkte gemobiliseerd en generaal Cornelis Jacobus Snijders (1852-1939) was gedurende die jaren als Opperbevelhebber van de gezamenlijke Land- en Zeestrijdkrachten een machtig man in Nederland. Maar net zoals niemand had voorzien dat de oorlog ruim vier jaar zou duren, zo had niemand in Nederland zich beziggehouden met gevolgen van een vierjarige mobilisatieperiode. Een van de kwesties die in de jaren 1914-1918 de kop opstak was die van de positie van de opperbevelhebber. Dat de hoogste militair die verantwoordelijk was voor het krijgsbeleid in oorlogstijd grote macht genoot, werd vrij algemeen geaccepteerd. Maar hoe zat dat met de opperbevelhebber in een *neutraal* land? En in hoeverre waren de duur van de mobilisatietoestand en het al of niet aanwezig zijn van acuut oorlogsgevaar van invloed op zijn positie? Vóór augustus 1914 had niemand zich met deze vragen beziggehouden, maar tijdens de Eerste Wereldoorlog werden ze in het neutrale Nederland plotseling bijzonder actueel.

Paul Moeyes*

De gewapende neutraliteit vormde al sinds de Frans-Duitse oorlog van 1870-'71 de kern van de Nederlandse buitenlandse politiek en het defensiebeleid, maar toch waren allerlei essentiële onderdelen van die neutraliteitspolitiek bij het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog in juli 1914 niet duidelijk geregeld. Een van die elementen behelsde het opperbevelhebberschap van de krijgsmacht. Deze functie bestond in Nederland alleen in oorlogstijd en sinds de dood van koning Willem II in 1849 was een koninklijke opperbevelhebber geen vanzelfsprekendheid meer. De grondwetswijziging van 1848 had de ministeriële verantwoordelijkheid geïntroduceerd en de kwestie in hoeverre een

minister verantwoordelijk zou kunnen of moeten zijn voor het staatshoofd in zijn rol als opperbevelhebber was nooit uitgewerkt. Daarbij waren er tijdens het koningschap van Willem III (1849-1890) gerede twijfels gerezen over diens geschiktheid voor deze uiterst belangrijke functie.¹ Na zijn dood in 1890 waren er geen mannelijke troonopvolgers meer, en daarmee was de koninklijke opperbevelhebber in veertig jaar tijd van een vanzelfsprekendheid tot een onmogelijkheid geworden. Toen koningin Emma in november 1890 werd beëdigd als regentes voor haar nog minderjarige dochter Wilhelmina was duidelijk dat een binnen afzienbare tijd te benoemen opperbevelhebber er een van niet-koninklijke bloede zou moeten zijn.

Achtereenvolgende ministers van Oorlog schrokken er echter voor terug een definitieve regeling te treffen. Volgens hen was er geen kandidaat die met kop en schouders boven de concurrentie uitstak en het onderwerp kwam

* De auteur is docent Engelse Literatuur en Geschiedenis aan de Hogeschool van Amsterdam. Hij publiceerde onder meer *De sterke arm, de zachte hand* (Arbeiderspers, 2006) en *Buiten schot: Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog*, waarvan in maart dit jaar bij de Arbeiderspers een nieuwe en uitgebreide druk verscheen.

¹ Zie Dik van der Meulen, *Koning Willem III 1817-1890* (Amsterdam, Uitgeverij Boom, 2013) 472-3, 586-7.

daarmee politiek en militair te gevoelig te liggen. Het aanwijzen van een der opperofficieren zou tot onrust of onvrede onder zijn collega's kunnen leiden en dus deed men uiteindelijk niets. De benoeming van een opperbevelhebber werd overgelaten aan de eerstvolgende onfortuinlijke regering die met een acute oorlogsdreiging te maken zou krijgen. Wel werd in 1912 onder auspiciën van de Generale Staf een *Instructie Opperbevelhebber* opgesteld. Omdat de militaire leiding voortdurend beducht was voor een inmenging van de politiek in het krijgsbedrijf werd daarin met klem gesteld dat de opperbevelhebber direct verantwoordelijk zou moeten zijn aan de gehele regering, en niet uitsluitend aan de minister van Oorlog.² De achterliggende gedachte daarbij was dat een ministerraad bestaande uit negen bewindslieden met verschillende zienswijzen en belangen minder geneigd zou zijn zich direct met het krijgsbeleid te bemoeien dan één enkele minister die dan ook nog de verantwoordelijkheid droeg voor het militaire departement.

Voldongen feiten

Twee jaar later plukte het kabinet-Cort van der Linden de wrange vruchten van dit vooruitschuifbeleid. Op donderdagavond 30 juli 1914 kwam de ministerraad in spoedzitting bijeen om zich verder te beraden op de zo plotseling ontstane acute oorlogsdreiging. Een van de onderwerpen die aan de orde kwam was de benoeming van een opperbevelhebber. Bij het bestuderen van de ontwerp-*Instructie Opperbevelhebber* was men volgens minister van Oorlog Nicolaas Bosboom 'vrij algemeen' van mening dat het niet wenselijk was de legerleider direct verantwoordelijk aan de hele regering te maken.³ Dat zou betekenen dat de gehele ministerraad zich met de opperbevelhebber zou moeten bezighouden en dat stuitte daarom meteen op praktische bezwaren: het was onnodig tijdrovend om steeds het kabinet bijeen te moeten roepen en een extra belasting voor ministers die waarschijnlijk al meer dan genoeg aan hun hoofd zouden hebben. De ministerraad besloot dat de opperbevelhebber direct onder de minister van Oorlog



FOTO BEELDBANK NIMH

De enige kandidaat voor het opperbevelhebberschap, chef-staf C.J. Snijders, dulde geen politieke inmenging in zijn krijgsbeleid

zou ressorteren en wijzigde de *Instructie* dienovereenkomstig.

Maar de enige kandidaat voor het opperbevelhebberschap, chef-staf C.J. Snijders, was hier niet van gediend. Het was onder zijn leiding dat de ontwerp-*Instructie* in 1912 was opgesteld en in een reactie liet hij weten onder deze gewijzigde voorwaarden het opperbevel niet te willen aanvaarden:

'Voor een krachtige en steeds op het doel gerichte leiding der oorlogvoering is eenhoofdig beleid en gezag onmisbaar, en ieder ontwikkeld militair kent uit de krijgsgeschiedenis de noodlottige gevolgen, die steeds zijn voortgevloeid uit het ingrijpen van andere machten in het beleid van den leider der oorlogvoering'.⁴

2 Voor deze kwesties, zie Paul Moeyes, *De sterke arm, de zachte hand: het Nederlandse leger en de neutraliteitspolitiek 1839-1939* (Amsterdam, Arbeiderspers, 2006) 57-59, 165-166.

3 Nicolaas Bosboom, *In moeilijke omstandigheden* (Gorinchem, Noorduyn, 1933) 203-204.

4 C.J. Snijders, 'Nota herziene Instructie Opperbevelhebber', 31 juli 1914. NIMG, 397/5, 2.

Met die ‘andere machten’ bedoelde de generaal de politiek, en hoewel hij gaarne bereid was de regering op de hoogte te houden van zijn handelen, duldde hij geen politieke inmenging in zijn krijgsbeleid.

De kwalijke gevolgen van het jarenlange vooruitschuifbeleid lieten zich nu gevoelen: in die bange julidagen van 1914 had de ministerraad noch de tijd voor een uitvoerige discussie, noch een alternatief voor de obstinate kandidaat. De generaal kreeg zijn zin en legde daarmee de fundamenteën voor zijn schijnbaar onaantastbare positie: de oorspronkelijke gezagsverhouding in de *Instructie Opperbevelhebber* werd hersteld, de opperbevelhebber was verantwoordelijk aan ‘de regering’, waarbij regering was op te vatten als ‘het staatshoofd en haar ministers’. Op 31 juli aanvaardde generaal Snijders het opperbevelhebberschap, diezelfde dag werd de algemene mobilisatie afgekondigd.⁵

Machtsverhoudingen

Het extraparlamentaire kabinet-Cort van der Linden had sinds zijn aantreden in augustus 1913 geen sterke positie in de Tweede Kamer. De drie liberale regeringspartijen hadden samen slechts 39 van de honderd zetels. Cort van der Linden had zich verzekerd van een werkbare meerderheid in de Kamer door een gedoogconstructie die hij was overeengekomen met SDAP-voorman P.J. Troelstra. De vijftien socialistische Kamerleden steunden de regering om zo de grondwetsherziening en de invoering van het algemeen kiesrecht te kunnen bewerkstelligen. Een potentieel struikelblok voor die gedoogconstructie was het defensiebeleid: de SDAP was uitgesproken antimilitaristisch en zou in principe nooit akkoord gaan met een verhoging van de defensie-uitgaven. Maar begin augustus 1914 werden die principes opgeschort. Tijdens de speciale zitting van beide Kamers der Staten generaal op 3 augustus zegde Troelstra de regering zijn onvoorwaardelijke

steun toe, ook waar het ging om de mobilisatie-uitgaven:

‘Het standpunt dat wij ten aanzien daarvan aannemen, is dat de oproep van de troepen niet plaats heeft met het doel oorlog te voeren, maar om Nederland van medege-sleept worden in een oorlog te vrijwaren [...] daarom, is acht ik, het ogenblik van kritiek niet gekomen, omdat in deze ernstige omstandigheden de nationale gedachte de nationale geschillen overheerst’.⁶

In hetzelfde debat liet Cort van der Linden de Kamers weten dat men niet had te rekenen op uitvoerige informatie over de buitenlandse politiek. Omdat het daarbij zaken betrof waar andere, oorlogvoerende, mogendheden partij in waren zouden mededelingen daaromtrent het land in groot gevaar kunnen brengen.⁷ Ook over de landsverdediging zou de volksvertegenwoordiging niet veel horen. Het krijgsbeleid was in handen van Opperbevelhebber Snijders en die hoefde zich in het parlement niet te verantwoorden. De regering had zelfs besloten de *Instructie Opperbevelhebber* geheim te houden. Minister van Oorlog Bosboom deelde de Kamers mede dat hij de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van de opperbevelhebber droeg, maar hij plaatste zichzelf daarmee in een hoogst ongemakkelijke positie: de minister nam de verantwoordelijkheid voor een beleid waar hij geen zeggenschap over had. De Kamer toonde aanvankelijk alle begrip. Tijdens de algemene beschouwingen in december 1914 stelde het antirevolutionaire Kamerlid V.H. Rutgers dat de regering zich niet met het krijgsbeleid moest bemoeien:

‘Immers, aan inmenging van de Regeering in het bevel over het leger zijn gevaren verbonden. Vooreerst het gevaar, dat de bureaucratie het krijgsbeleid zou belemmeren. Een Departement, wij weten het allen, is gebonden aan antecedenten en rekt met precedenten, het gaat de retroacta na op een wijze die eventueel aan het krijgsbeleid niet bevorderlijk zou kunnen zijn. Wanneer de Minister de hiërarchische chef van den opperbevel-

5 Zie Moeyes, *De sterke arm, de zachte hand*, 166-169.

6 *Handelingen Tweede Kamer (HTK) 1913/1914*, 2587 (3 augustus 1914).

7 *HTK 1913/1914*, 2589.



FOTO: BEELDBANK NIMH

Nederlandse militairen bewaken de grens: minister-president Cort van der Linden gaf te verstaan dat zolang de Nederlandse neutraliteit intact bleef het krijgsbeleid van generaal Snijders ondergeschikt was aan de neutraliteitspolitiek

hebber zou zijn, zouden voorts alleszins eerbiedwaardige en respectabele motieven kunnen leiden tot vermindering van de weerbaarheid. De krijgsgeschiedenis kent ook tal van voorbeelden, dat politieke overwegingen een veldtochtsplan hebben verstoord'.⁸

Rutgers verbond daar een logische conclusie aan. Volgens hem kon de minister van Oorlog bij eventuele vragen uit de Staten-Generaal volstaan met het antwoord 'dat hij nu minder te zeggen heeft, minder gezag en bevoegdheid heeft dan in normale tijden en dat hij ook minder heeft te verantwoorden'. Natuurlijk behielden de beide Kamers het recht om defensieaangelegenheden aan te kaarten, maar zij dienden dat met grote terughoudendheid te doen. Als de oorlog eenmaal was afgelopen was er nog tijd genoeg om het functioneren van de opperbevelhebber te evalueren:

'[V]an zaken, die legerbestuur en legeradministratie betreffen, moeten zij afbliven, wat zij te getrooster kunnen doen, omdat toch weer normale omstandigheden zullen terugkeren en wij dan hier uit wat nu geschied is lessen kunnen trekken en conclusies nemen. Maar thans blijve, in 's lands belang, den opperbevelhebber, zoo ruim mogelijk, zoo weinig mogelijk beknibbeld, het opperbevel'.⁹

8 HTK 1914/1915, 559 (23 december 1914). Rutgers gaf vervolgens het voorbeeld van de Franse minister van Oorlog tijdens de Frans-Duitse Oorlog 1870-1871, Charles, graaf de Palikao (1796-1878), die er in augustus 1870 op aandrong dat het Leger van Châlons onder maarschalk Patrice Mac-Mahon (1808-1893) naar Metz zou oprukken om het daar ingesloten leger van de opperbevelhebber, maarschalk Bazaine (1811-1888), te ontzetten. De operatie mislukte en eindigde in het debacle van Sedan van 1-2 september 1870, toen 91.000 Fransen capituleerden en keizer Napoleon III en Mac-Mahon gevangen werden genomen. In zijn naoorlogse opstel 'Het opperbevel en de politiek' (*Haagsch Maandblad* 1924, 627-646) geeft generaal Snijders een aantal voorbeelden, waaronder ook dit (aldaar, 628).

9 HTK 1914/1915, 560.

Rutgers' bijdrage zal de opperbevelhebber als muziek in de oren geklonken hebben, en ook achter de regeringstafel zal men zeer tevreden zijn geweest. Minister-president Cort van der Linden wenste echter wel duidelijk te maken dat de macht van de opperbevelhebber niet onbegrensd was:

'[D]e opperbevelhebber [heeft] alleen de leiding van en de verantwoording voor het krijgsbeleid, maar geen gezag [...] wat betreft de buitenlandse politiek. Omtrent de buitenlandse politiek beslist uitsluitend de Regering, de Kroon en de Raad van Ministers. Daaromtrent heeft dus de opperbevelhebber zich geheel en al te gedragen naar de bevelen die hem worden gegeven, en dat kan ik nog enigermate uitbreiden, want het krijgsbeleid staat tot op zekere hoogte in verband met de politiek die de Regering voert, en het zou niet aangaan dat door het krijgsbeleid van den opperbevelhebber de politiek van de Regering illusoir zou worden. Ook in dat opzicht heeft dus de opperbevelhebber de bevelen van de Regering af te wachten'.¹⁰

Cort van der Linden gaf daarmee duidelijk te verstaan dat zolang de Nederlandse neutraliteit intact bleef het krijgsbeleid van generaal Snijders ondergeschikt was aan de neutraliteitspolitiek, dat wil zeggen het buitenlandse beleid, van de regering.

Het verheugende nieuws voor de regering was verder dat de confessionele oppositiepartijen het de regering niet moeilijk maakten. Alom bestond er begrip voor de uitzonderlijke positie van de opperbevelhebber in een bijna-oorlogstoestand. Maar daarin school meteen een potentieel probleem. Alle historische voorbeelden die in het parlement werden besproken over de positie van de opperbevelhebber hadden betrekking op een land dat in een oorlogstoestand verkeerde. Maar Nederland was niet in oorlog en hoe lang zouden de volksvertegen-

woordigers bereid zijn een gezagsverhouding in oorlogstijd van toepassing te verklaren op een land dat in een neutraliteitstoestand verkeerde?

Kamervragen

De eerste problemen ontstonden in december 1914 tijdens de begrotingsdebatten voor het departement van Oorlog. Minister Bosboom had zijn begroting flink opgeschroefd omdat hij de bewapening van het leger wilde verbeteren, maar daarmee verspeelde hij de steun van de gedoogpartij SDAP. Defensiewoordvoerder Kornelis ter Laan liet weten dat zijn partij om principiële redenen nooit zou instemmen met de aanschaf van meer wapentuig. Het voortbestaan van de regering kwam door het wegvallen van de socialistische steun echter niet in gevaar. Met het uitbreken van de oorlog had er een opmerkelijke verschuiving plaatsgevonden in de volksvertegenwoordiging: het kabinet-Cort van der Linden ontving nu brede gedoogsteun van de oppositiepartijen en kwam daarmee in wezen vaster in het zadel te zitten: de confessionele partijen bezetten in totaal 46 Kamerzetels.

Een groter probleem voor de regering was het wegvallen van het oorlogsgevaar. Eind 1914 was het front vastgelopen in de loopgravenstrijd in Vlaanderen en Noord-Frankrijk, ver weg van de Nederlandse grens. Regering en opperbevelhebber waren unaniem van mening dat van zelfs een beperkte demobilisatie geen sprake kon zijn, maar vanuit de Kamer werd begin 1915 steeds meer aangedrongen op een ruimere verlofregeling, omdat men van mening was dat de economische gevolgen van de algemene mobilisatie onnodig schadelijk waren. Opperbevelhebber Snijders wilde daar echter niet van weten; volgens hem zou dat de gevechtswaarde van de krijgsmacht ernstig aantasten. Hij vond het niet nodig zijn standpunt nader toe te lichten, zodat de verdediging van minister Bosboom in de Kamer niet veel verder ging dan dat *'voor hem, die met kennis van zaken toegepast is, afdoende [blijkt], dat de positie van ons land nog evenzeer als Augustus [1914] de onmiddellijke beschikking over onze hele krijgsmacht eist'*.¹¹

10 HTK 1914/1915, 564. De Kroon is hier op te vatten als het staatshoofd, dus koningin Wilhelmina, onder verantwoordelijkheid van haar ministers. De Regering omvat staatshoofd en ministers.

11 HTK 1914/1915, 595 (25 januari 1915).

Dirk Bos, fractieleider van de links-liberale Vrijzinnig-Democraten, begreep dat minister en opperbevelhebber de Nederlandse weerkracht optimaal wilden houden, maar hij vroeg zich wel af of de legerleiding over voldoende expertise beschikte om de economische tegen de militaire belangen af te wegen:

‘Dit zal de Minister toegeven dat met de beste wil, die aan het Departement van Oorlog bestaat, toch aan de militaire autoriteiten niet in de eerste plaats de economische belangen van de bevolking worden en kunnen worden toevertrouwd, evenmin als aan het economische Departement de landsverdediging kan worden opgedragen’.¹²

De economische gevolgen van de mobilisatie begonnen een steeds belangrijker rol in het defensiedebat te spelen. In april 1915 begon ook de rechterzijde van de Kamer te morren over de starre opstelling van de opperbevelhebber. De antirevolutionaire defensiewoordvoerder L.F. Duymaer van Twist vond het onnodig dat militaire oefeningen geen rekening hielden met de verlofregeling:

‘Behoort het verlenen van het verlof ondergeschikt te zijn aan de eisen van de dienst of behoren de eisen van den dienst ondergeschikt te worden gemaakt aan het verlenen van verlof? Ik zou zeggen het laatste. Ik bedoel natuurlijk niet met den dienst de verdediging des lands, want met de eisen van de nationale veiligheid mag nooit getransigeerd worden. De verdediging des lands staat natuurlijk op de eerste plaats. Maar ik heb, als ik over de dienst spreek, op het oog de oefeningen. Behoren de oefeningen wel zo gesteld te worden, dat de man, die verlof krijgt, eerst ‘s avonds laat kan thuis komen? Is het zo bezwaarlijk de verlofganger van zulk een oefening vrij te stellen, opdat hij zich eerder en beter kan geven aan de behartiging van zijn economische belangen?’¹³

Generaal Snijders was volstrekt consequent in zijn beleid: de militaire belangen stonden altijd

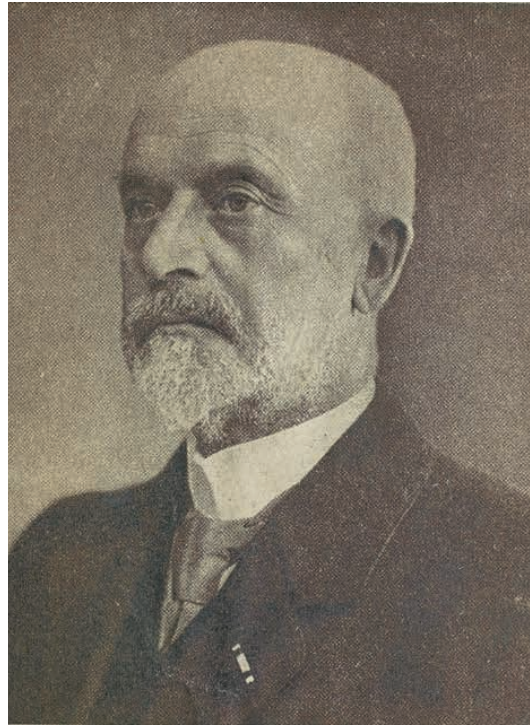


FOTO BEELDBANK NIMH

Minister van Oorlog Nicolaas Bosboom weigerde steeds in te grijpen als omstreden besluiten van Snijders tot discussie leidden

voorop. Maar door dit beleid, dat gespeend was van alle politieke sensibiliteiten, joeg hij Kamerbreed steeds meer volksvertegenwoordigers tegen zich in het harnas. SDAP-wordvoerder Ter Laan beklagde zich over belemmerende maatregelen die militaire autoriteiten namen tegen socialistische mobilisatieclubs,¹⁴ terwijl protestante en katholieke clubs geen strobreed in de weg werd gelegd. Het Katholieke Kamerlid W.J.F. Juten maakte zich boos over de beslissing van de opperbevelhebber om katholieke gemobiliseerden op katholieke feestdagen niet vrij te stellen van dienst. En iedereen was ontevreden over het eigenzinnige dislocatiebeleid van de generaal, die soms een lokaal landweerbataljon

¹² HTK 1914/1915, 605 (26 januari 1915).

¹³ HTK 1914/1915, 1218 (30 april 1915).

¹⁴ In het toen nog sterk verzuilde Nederland waren in de grensstreken door allerlei godsdienstige en politieke gezindten speciale mobilisatieclubs opgericht, waar de soldaten na de dienst hun vrije tijd ‘in eigen kring’ konden doorbrengen. De militaire autoriteiten wantrouwden de socialistische mobilisatieclubs, omdat ze die verdachten van antimilitaristische activiteiten.

overplaatste naar een andere provincie, zodat de soldaten na de dienst niet meer naar huis konden.¹⁵

In al deze kwesties, alsook in de door de opperbevelhebber gehanteerde verlofpercentages, weigerde minister Bosboom in te grijpen:

‘Ik stel mij op het standpunt, dat, wanneer iemand een zware en zeer verantwoordelijke taak heeft te vervullen, ik hem de vervulling van die taak niet nog moeilijker behoor te maken door telkens van hem rekening en verantwoording te vragen omtrent verschillende zaken, zijn beleid betreffende’.¹⁶

Bosboom scheen niet te beseffen dat hij met dit krachteloze optreden voortdurend de indruk bevestigde dat de Kamer had te maken met het aapje en niet met de orgelman. Voor de Kamerleden was dit een bijzonder onbevredigende situatie: zij konden alleen de minister ter verantwoording roepen, maar die wenste geen verantwoording te nemen. Noch was hij bereid de wensen van de Kamer uit te voeren, omdat hij zich dan zou bemoeien met het krijgsbeleid. De Opperbevelhebber bleef geheel buiten het bereik van de volksvertegenwoordigers.

Een staat in de staat

Ondertussen begon ook de duur van de mobilisatieperiode mee te tellen. Voor een bijzondere maatregel als de afkondiging van de staat van beleg in de grensstreken en de kustgemeenten had de Kamer aanvankelijk alle begrip gehad: het land moest in staat van verdediging worden gebracht en de oorlogsdreiging maakte snel militair handelen noodzakelijk. Maar na zestien maanden mobilisatie begon de Kamer zich af te vragen of de ontstane situatie nog wel zo wenselijk was. Volgens de liberaal M. Tydeman was er een staat in de staat ontstaan. De wet op

de staat van beleg uit augustus 1914 had het militair gezag, belichaamd in de opperbevelhebber, ‘de voor het Parlement onbereikbare’, in sommige delen van het land tot wetgever gemaakt, en in zijn optreden was het militair gezag regelmatig zo inconsequent of discutabel te werk gegaan dat de vraag zich aandiende of dit militaire gezag niet onder een of andere vorm van controle gesteld moest worden. Het vooroorlogse democratische systeem beantwoordde niet langer aan de bijzondere eisen der tijd.¹⁷ De Kamercommissie die eind 1915 verantwoordelijk was voor het *Voorloopig Verslag* over het defensiebeleid, deelde die mening en achtte bij meerderheid de tijd rijp voor een beknotting van de macht der legerleiding:

‘Zeer vele leden spraken ernstige twijfel uit of er wel reden bestaat, de opperbevelhebber in de tegenwoordige omstandigheden met zo grote bevoegdheden te bekleden en bekleed te houden als waarover hij blijkbaar beschikt. Wordt een mobilisatie spoedig gevolgd door deelneming aan een oorlog, dan kan het geen bedenking wekken, dat ook reeds vóór het uitbreken van den oorlog aan den opperbevelhebber geen verreikende bevoegdheden worden toegekend en aan zijn beleid zeer veel wordt overgelaten. Maar de zaak staat anders, wanneer de mobilisatie heeft geleid tot een blijvende toestand van gemobiliseerd zijn zonder oorlog, van afwachten. Dan is er veeleer aanleiding, verhoudingen in het leven te roepen, die niet zijn gebaseerd op oorlogstoestand, maar passen bij het eigenaardig karakter, dat de buitengewone omstandigheden allengs verkregen. Er bestaat dan geen reden meer om den opperbevelhebber met zoo exorbitante macht toegerust te laten. Thans, zoo meenden deze leden, ware het tijdstip gunstig, diens bevoegdheden tot meer normale afmetingen terug te brengen. Te meer achtte men dit noodzakelijk, wijl de Minister zijn verantwoordelijkheid jegens de Staten-Generaal blijkbaar gedekt acht door zich op den opperbevelhebber te beroepen en deze aan elke verantwoordelijkheid tegenover de Volksvertegenwoordiging ontsnapt’.¹⁸

15 HTK 1914/1915, 1307 (Ter Laan), 1347 (Juten) en 1376 (dislocatie).

16 HTK 1914/1915, 1376 (12 mei 1915).

17 HTK 1915/1916, 360 (1 december 1915).

18 *Voorloopig Verslag Staatsbegroting 1916 2.VIII.8*, 2. De Kamercommissie bestond in 1916 uit de leden A.H.A. Arts, K. Ter Laan, H.P. Marchant, R.J.H. Patijn en L.F. Duymaer van Twist.

Het *Voorlopig Verslag* stelde dat het beleid van de minister veel kritiek had opgeleverd, deels omdat zijn informatievoorziening aan de Kamer flink te wensen overliet.

De kritiek van de Kamer richtte zich dus op zowel de generaal als de minister: men verweet de opperbevelhebber een te eigenmachtig optreden terwijl minister Bosboom zich steeds meer leek te presenteren als een pion op het schaakbord van grootmeester Snijders.

In de woorden van het links-liberale Kamerlid H.P. Marchant:

‘Wat is de grief van de Kamer? Telkens wanneer men de Minister aanspreekt over allerlei misstanden in het leger, hoort men: dat moet de plaatselijke bevelhebber weten. En deze staat onder bevel van de opperbevelhebber. Maar ook bij het bespreken van tal van maatregelen worden wij verwezen naar de opperbevelhebber. De Minister neemt de verantwoordelijkheid niet over. De verantwoordelijkheid aan de Kamer gaat teloor, omdat hij zich verschuilt achter de opperbevelhebber tegen de kritiek uit de Kamer op verschillende toestanden’.¹⁹

Bosboom bleef de Kamer verzekeren dat hij de volledige ministeriële verantwoordelijkheid droeg voor het optreden van de opperbevelhebber, maar de Kamer had daar niet veel aan. Zoals het socialistische Kamerlid J.H. Schaper verzuchtte: ‘Wat de opperbevelhebber gelieft te doen of te laten, daaraan kunnen wij helaas niets doen. Ik wilde wel, dat hij eens hier kwam, als regeringscommissaris b.v., maar hij blijft stil in zijn hokje zitten en wij kunnen hem niet te spreken krijgen’.²⁰ Dat bleek eens te meer in mei 1917, toen de Kamer, ontevreden over het zwakke optreden van minister Bosboom, een motie van wantrouwen aannam tegen zijn beleid en de minister tot aftreden noopte.²¹ De minister vertrok, maar de positie van de opperbevelhebber bleef net zo onaantastbaar als voorheen.

De nieuwe minister, de voormalige topambtenaar B.C. de Jonge, was de eerste burgerminister aan het departement van Oorlog, maar dat betekende volstrekt niet dat het parlement meer grip op het beleid van de opperbevelhebber



FOTO-BEELDBANK NIMH

Het aantreden van de voormalige topambtenaar B.C. de Jonge, de eerste burgerminister op het departement van Oorlog, betekende niet dat het parlement meer grip op het beleid van de opperbevelhebber kreeg

creeg. In mei 1918 sprak de Tweede Kamer zich in meerderheid uit tegen een aangekondigde vijfdaagse militaire oefening voor landweermannen. Generaal Snijders wenste echter dat de oefening doorgang zou vinden en de minister weigerde daarop de Kamermotie uit te voeren. Minister de Jonge reageerde nogal laconiek door de Kamer mee te delen dat het geen zin had om hem naar huis te sturen, want tegen de tijd dat er een nieuwe bewindsman was gevonden die bereid was de motie uit te voeren, zouden de oefeningen al lang voorbij zijn.²²

¹⁹ HTK 1915/1916, 997 (29 december 1915).

²⁰ HTK 1915/1916, 2056 (25 mei 1916).

²¹ Voor een evaluatie van de ministeriële carrière van Bosboom, zie Paul Moeyes, ‘Nicolaas Bosboom: minister in Oorlog’, in: M. Kraaijestein en P. Schulten (red.), *Wankel Evenwicht: neutraal Nederland en de Eerste Wereldoorlog* (Soesterberg, Uitgeverij Aspekt, 2007) 117-143.

²² HTK 1917/1918, 2733 (30 mei 1918).



Een wacht bij een van de afgebrande barakken na relletjes die in oktober 1918 uitbraken in legerplaats De Harskamp; de onrust deed ook binnen het kabinet de vrees voor een revolutie opblaaien

SDAP-woordvoerder Ter Laan was des duivels en diende prompt een motie van wantrouwen in tegen de hele regering. Daarop werd een schorsing aangevraagd, ook al omdat er op dat moment maar tien Kamerleden aanwezig waren. Volgens de parlementair verslaggever van *De Telegraaf* ging het hier om een confrontatie tussen de legerleiding en het parlement waarbij volgens de linkse defensiewoordvoerders de positie en het prestige van de Kamerleden op het spel stond. Hij vond het om die reden een hoogst onverstandige actie. De motie maakte geen schijn van kans, omdat de linkse partijen nooit de steun van de rechterzijde zouden krijgen: 'Maar de Tweede Kamer

zal door de militaire autoriteiten weer eens smadelijk in de hoek zijn gezet'.²³ Hij kreeg gelijk: de volgende dag werd de motie met 46 tegen 16 stemmen van tafel geveegd; dat de confrontatie niet serieus werd genomen bleek wel uit het feit dat 38 leden niet eens voor de stemming waren komen opdagen.

De motie-Ter Laan van mei 1918 was de laatste poging van de Kamer om haar controlerende macht naar het beleid van de opperbevelhebber uit te strekken. Pas veel later ontdekten de Kamerleden dat zich terzelfdertijd (april-juni 1918) binnenskamers een hoog oplopend conflict tussen opperbevelhebber en de minister van Oorlog had afgespeeld, een confrontatie die uiteindelijk, mede door inmenging van de koningin, eindigde in een nederlaag voor de minister.²⁴ Een maand later waren er algemene verkiezingen die op 9 september het eerste kabinet-Ruijs de

²³ *De Telegraaf*, 31 mei 1918.

²⁴ Zie hiervoor: Moeyes, *De sterke arm, de zachte hand*, hoofdstuk 6: 'Een kwestie van vertrouwen: het conflict Snijders/De Jonge april-juni 1918', 238-272.



FOTO: BEELDBANK NIMH

Beerenbrouck aan de macht bracht. De oud-officier G.A.A. Alting von Geusau werd daarin de nieuwe minister van Oorlog. Opperbevelhebber Snijders bleef gewoon in functie.

Godenschemering

In de val van de opperbevelhebber in november 1918 heeft het parlement geen rol van betekenis gespeeld. De relletjes die op 25 oktober uitbraken in legerplaats De Harskamp deden ook binnen het kabinet de vrees voor een revolutie opblaaien. De beslissing van minister Alting von Geusau om op 6 november zijn vertrouwen in generaal Snijders op te zeggen, lijkt voor alles een zoenoffer aan de linkse partijen en hun achterban. Zo zag de generaal het zelf in ieder geval wel. In zijn ontslag-aanvraag stelde hij dat hij had moeten wijken omdat hij te veel werd geassocieerd met het

'ancien régime' en volgens de minister niet de aangewezen persoon was om de modernisering van het leger door te voeren.²⁵ Snijders moet de term 'ancien régime' met opzet gekozen hebben om zo aan te geven dat hij het eerste slachtoffer van de revolutie(angst) was. Toen de minister diezelfde middag het ontslag van de opperbevelhebber in de Tweede Kamer meedeelde, kwam dat als een volslagen, maar welkome verrassing. In een eerste reactie benadrukte het katholieke Kamerlid J.B. Bomans (de vader van schrijver Godfried Bomans) op kleurrijke wijze hoe machteloos de volksvertegenwoordiging zich in haar relatie met de opperbevelhebber had gevoeld:

25 Snijders' ontslagaanvraag is opgenomen in *Enquêtecommissieregeringsbeleid 1940-1945 - deel 1B* (Den Haag, Staatsdrukkerij, 1949) 8. Voor de gebeurtenissen rond het ontslag van Snijders, zie *De sterke arm, de zachte hand*, 299-312.

‘Het is in deze Kamer bij het vorig Kabinet altijd geweest een op tornen als het ware tegen schimmen, tegen ongrijpbare schimmen. Het Ministerie leek meer op een deputatie van halfgoden, terwijl Jupiter zelf op den achtergrond bleef. Ik voor mij ben blij, dat aan die geheimzinnige hogere macht een einde is gemaakt, dat als het ware Onze Lieve Heer in zakformaat in het archief is opgeborgen’.²⁶

Snijders’ onverzoenlijke houding ten opzichte van zijn politieke tegenstanders illustreert hoe diep de kloof was tussen opperbevelhebber en volksvertegenwoordiging

Diezelfde dag maakte minister-president Ruijs de Beerenbrouck bekend dat de *Instructie Opperbevelhebber*, die het kabinet-Cort van der Linden vier jaar lang angstvallig geheim had gehouden, aan de Kamerleden ter inzage werd gegeven. Pas toen werd duidelijk waarom minister van Oorlog Bosboom vaak zo’n hulpeloze indruk had gemaakt: de Kamerleden hadden nooit geweten dat Snijders had bedongen dat hij aan de gehele regering en niet alleen aan de minister van Oorlog verantwoordelijk zou zijn. In zijn evaluatie van het optreden van de generaal kwam de links-liberale voorman H.P. Marchant hier op terug:

‘De instelling van het opperbevelhebberschap voor land- en zeemacht is een unicum op de gehele wereld. Geen enkel van de oorlogvoerende landen heeft een opperbevelhebber van land- en zeemacht. En alsof dat nog niet genoeg was, hebben wij het merkwaardige verschijnsel gehad, dat de

opperbevelhebber van de landmacht en van de zeemacht nog bovendien was chef van den generale staf. Deze combinatie komt ook nergens op de wereld voor, omdat het een onmogelijke taak is. Maar dat was het karakter van generaal Snijders: alles moest hij zelf doen, alles moest uit zijn handen gaan, en die gedachte heeft ook het aanzijn gegeven aan de instructie voor den opperbevelhebber, die hem bij de aanvaarding van zijn functie is verleend’.²⁷

Volgens Marchant was generaal Snijders boven zijn stand gaan leven. In militaire zaken had hij moeten optreden als adviseur van de regering. Maar ‘[d]e adviseur had de mening weten te vestigen, dat hij onmisbaar was en daarmee had hij opgehouden adviseur te zijn. De generaal Snijders is een kleine Ludendorff geworden. Maar de Ludendorffen hebben hun tijd gehad. Hun beleid heeft fiasco gemaakt’.²⁸

Botsende werelden

Generaal Snijders reageerde pas jaren na de oorlog. In 1924 publiceerde hij het opstel ‘Het opperbevel en de politiek’. Zijn standpunt is duidelijk: ‘Het beleid der oorlogvoering (waaronder verder ook te verstaan: het militair beleid tot bescherming en gewapende handhaving der onzijdigheid) is een probleem van persoonlijke aard, den Opperbevelhebber ter oplossing toevertrouwd en van dat ogenblik door hem alleen op te lossen’.²⁹ Daarin schuilt volgens Snijders de kern van het probleem, want tegelijkertijd kent ons staatsbestel geen staatsdiensten en maatregelen die buiten de verantwoordelijkheid van de regering vallen. De oplossing ligt volgens hem in een zorgvuldige afbakening van de wederzijdse bevoegdheden en verplichtingen. Een van die begrenzings was dat de opperbevelhebber zich niet diende te bemoeien met het internationale beleid van de regering. Over de kritiek op zijn beleid in de Kamer is hij al even uitgesproken. Verwijzende naar de debatten van begin november 1918, schrijft hij: ‘[N]iets dan afkeuring en kritiek, scherp en grof, het gewone lied van overdrijving, generalisering, valse voorstelling, laster en verdichting, dat sedert jaar en dag van ultra-democratische en antimilitaristische zijde

²⁶ *HTK 1918/1919*, 281 (6 november 1918).

²⁷ *HTK 1918/1919*, 289 (7 november 1918). Marchants opmerking over Snijders’ dubbelfunctie is slechts gedeeltelijk correct. Volgens minister Bosboom was besloten de functie van chef-staf vacant te laten.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ ‘Het opperbevel en de politiek’ (*Haagsch Maandblad*, 1924) 627-646, aldaar 629. Snijders herhaalde dit standpunt in zijn opstel ‘De ministeriële verantwoordelijkheid en het opperbevel’ (*De Indische Gids*, december 1938) 1096.

werd vernomen en geen ander doel had, dan onze weerbaarheid te nekken, de krijgstucht te ondermijnen en de baan voor revolutionaire bedoelingen vrij te maken’.

Snijders eindigde zijn betoog met de vaststelling dat zijn ontslag – als gevolg van zijn optreden na het Harskamp-oproer – staatsrechtelijk niet in de haak was.³⁰

Net als zijn grote vijand H.P. Marchant noemde Snijders het opperbevelhebberschap een ‘uitzonderingsinstituut’. Voor de volksvertegenwoordiging was het een ‘steen des aanstoots’ geweest, omdat het zich ‘aan de inmenging, kritiek en bedilzucht van de Hoogmogenden’ onttrok. Hij begreep niet waarom de regering-Cort van der Linden zo geheimzinnig was blijven doen over de *Instructie Opperbevelhebber*, maar in ieder geval was die regering wel doordrongen van het belang van een onafhankelijk opperbevel. Het kabinet-Ruijs de Beerenbrouck had de gevaren van een wijziging

van die status onderschat. Feit was dat de ministers van Oorlog en Marine niet over de kennis beschikten om het beleid van de Opperbevelhebber te beoordelen.³¹

Vanuit krijgskundig perspectief klinkt Snijders’ redenering overtuigend (hoewel opvalt dat de voorbeelden van politieke inmenging selectief gekozen zijn: niemand verwijst ooit naar de Amerikaanse Burgeroorlog, waar de bemoeienissen van president Lincoln met het krijgswetbeleid doorgaans als veel minder negatief worden geïnterpreteerd), maar zijn onverzochte houding ten opzichte van zijn politieke

30 Snijders, ‘Het opperbevel en de politiek’, 630, (bevoegdheden en verplichtingen), 631 (beleid van de regering), 642 (kritiek op Kamerdebatten) 644-5 (ontslag).

31 Ibidem., 646 (Hoogmogenden), 646 (gebrek aan kennis). Zie ook Snijders’ opstel ‘De ministeriële verantwoordelijkheid en het opperbevel’ (*De Indische Gids*, december 1938) 1101-2.



Generaal Snijders (voorgond midden), hier op een inspectiebezoek, reageerde pas jaren na de oorlog en stelde onder meer vast dat zijn ontslag staatsrechtelijk niet in orde was geweest

tegenstanders illustreert hoe diep de kloof was tussen opperbevelhebber en volksvertegenwoordiging. Belangrijker nog is dat Snijders zijn redenering baseert op een aanvechtbare aanname: *‘Het beleid der oorlogvoering (waaronder verder ook te verstaan: het militair beleid tot bescherming en gewapende handhaving der onzijdigheid)’*. Schijnbaar achteloos stelt hij de oorlogstoestand gelijk aan de mobilisatietoestand. In de spaarzame periodes van acute oorlogsdreiging was daar veel voor te zeggen, maar in de loop van de vier lange mobilisatie-

overtuigingskracht inboetten: van een oorlogssituatie was geen sprake en ook momenten van acuut oorlogsgevaar deden zich na de val van Antwerpen in oktober 1914 nauwelijks nog voor.

Het was een van de vele onvoorziene gevolgen van een jarenlange mobilisatie, een situatie die volgens de volksvertegenwoordiging de onbegrensde handelingsvrijheid van de opperbevelhebber niet langer rechtvaardigde. Dat generaal Snijders geen enkele behoefte voelde om een staatsrechtelijke discussie over zijn positie te entameren kan men hem niet echt verwijten. Dat de regering andere prioriteiten stelde is evenzeer voorstelbaar. Maar het kan alle betrokkenen onmogelijk ontgaan zijn dat er een curieuze patstelling was ontstaan doordat de volksvertegenwoordiging, de enige instantie die deze discussie wel wenste te voeren, niet bij machte was om deze af te dwingen. Alle hervormingspogingen werden door de regering consequent geblokkeerd. Zo werd er bijvoorbeeld ook nooit een poging gedaan om het onderwerp door een speciale commissie te laten onderzoeken.

Des te verwonderlijker is het dat ook na de oorlog het opperbevelhebberschap tijdens een lange mobilisatietijd niet nader werd geëvalueerd. Het was een van die intrigerende dilemma's waar de Nederlandse beleidsbepalers na 1918 hun handen niet aan wisten te branden. Hoewel het neutraliteitsbeleid tot mei 1940 een van de pijlers van het Nederlandse defensiebeleid bleef, bestond er na de Grote Mobilisatie een opvallend gebrek aan animo om lering te trekken uit de praktijkervaring van de jaren 1914-1918. De wijdverbreide naoorlogse weerzin tegen het militarisme stond een grondige evaluatie in de weg. Het einde van de mobilisatieperiode ging gepaard met een terugkeer naar het vooroorlogse vooruitschuifbeleid, en in deze nieuwe fase liggen de kiemen voor het conflict tussen opperbevelhebber Reynders en minister van Oorlog Dijkhoorn tijdens de mobilisatie van 1939-1940.³²

Het bijzondere van de langdurige neutraliteitstoestand in de jaren 1914-1918 was dat de argumenten voor opschorting van de democratische verhoudingen steeds meer aan overtuigingskracht inboetten

jaren was een andere, schemerachtige toestand ontstaan.

Het is ontegenzeggelijk een feit dat de opperbevelhebber tijdens de mobilisatieperiode een grote macht uitoefende en dat die macht zich niet alleen beperkte tot het kriegsbeleid, al was het alleen maar omdat de militaire maatregelen grote sociale en economische consequenties hadden. Snijders maakte consequent een onderscheid tussen het politieke, democratische, bestel en de positie van de opperbevelhebber. Maar zijn enorme macht maakte hem onderdeel van dat politieke bestel. Dat de normale, democratische verhoudingen in een oorlogstoestand worden opgeschort is volkomen voorstelbaar, maar het bijzondere van de langdurige neutraliteitstoestand in de jaren 1914-1918 was nu juist dat de argumenten voor opschorting steeds meer aan

³² Zie hiervoor P.W.M. Hasselton, *De wisseling van het opperbevel van land- en zeemacht* in februari 1940 (Van Spijk, 1995) en Moeyes, *De sterke arm, de zachte hand*, 441-471.