

GS.IV en de Zand- en Grindkwestie

Inlichtingen en neutraliteit tijdens de Eerste Wereldoorlog

Nederland moest in de Eerste Wereldoorlog koorddansen om de neutraliteit te kunnen handhaven. De regering voerde een actief neutraliteitsbeleid dat erop gericht was om Duitsland en Groot-Brittannië te blijven overtuigen dat een neutraal Nederland meer waard was dan een Nederland in oorlog. Het inlichtingenwerk van de vierde sectie van de Generale Staf (GS.IV) leverde een belangrijke bijdrage aan het succes van dit beleid, onder meer in de Zand- en Grindkwestie die Nederland het dichtst bij deelname aan de oorlog heeft gebracht.

*Colm Wittenberg en Constant Hijzen**

*De Rijn met links de douanekantoren van Tolkamer (gemeente Lobith)
waar de ladingen zand en grind uit Duitsland werden aangemeld*

FOTO SPAARNESTAD W. VAN DER RANDEN



Tijdens de Eerste Wereldoorlog verklaarde Nederland zich neutraal. Die neutraliteit was allerminst vanzelfsprekend: zodra de oorlogvoerende mogendheden aanleiding zagen, konden zij Nederland bij de gevechtshandelingen betrekken. Om de neutraliteit te handhaven was het voor de Nederlandse regering zaak Duitsland en Groot-Brittannië te overtuigen dat ze meer baat zouden hebben bij een neutraal Nederland, dan bij een oorlogvoerend Nederland. Iedere mogelijke casus belli moest daartoe, nog voor deze als zodanig werd aangegrepen, onklaar worden gemaakt. Zo waren de smokkelpraktijken in de Duitse grensstreek de Britten een doorn in het oog – een kwestie die, naast de vluchtelingenkampen en geïnterneerde soldaten, in de historiografie veel aandacht heeft gekregen. Een ander probleem, de zogenoemde Zand- en Grindkwestie, is daarentegen veel minder bestudeerd. Toch heeft deze kwestie Nederland het dichtst bij oorlogsdeelname gebracht.

De kwestie speelde tussen december 1915 en mei 1918 en ging erom dat Duitsland grote hoeveelheden zand en grind naar België wilde verschepen over Nederlandse waterwegen. De Duitsers beweerden dat het materiaal bedoeld was voor het repareren van de gehavende Belgische infrastructuur. De Britten vreesden dat het gebruikt zou worden voor de bouw van militaire frontwerken. Het eerste was goorloofd, het tweede ten strengste verboden. Op vier momenten leek Nederland bij de Eerste Wereldoorlog betrokken te worden.² Het inlichtingenwerk van de Generale Staf speelde een belangrijke rol om dit te voorkomen.

Over de inlichtingenrol gaat dit stuk. Terwijl de meeste historici neutraal Nederland afschilderen als een speelbal van de grote machten – Duitsland hoefde de druk maar op te voeren of de regels over de doorvoer van zand en grind werden aangepast; de Britten hoefden maar te klagen of de Nederlandse regering maakte een knieval – zorgden juist de inlichtingen ervoor dat Nederland een veel actiever neutraliteitsbeleid kon voeren dan gedacht.³ Die ‘ontbrekende dimensie’, die laat zien hoe de Nederlandse regering alles in het werk stelde om de ge-

‘Of all the many neutrality concerns that affected the Dutch between 1914 and 1918, it was the German transport of sand and gravel that brought the Netherlands closest to war’¹

wapende neutraliteit overeind te houden, staat daarom centraal in dit artikel.

De vierde sectie van de Generale Staf

Als we het in dit verband hebben over de ontbrekende dimensie, het inlichtingenwerk, dan bedoelen we specifiek de gegevens van de militaire inlichtingensectie Generale Staf Afdeling IV, kortweg GS.IV. De sectie hield zich bezig met alle zaken die de Nederlandse onpartijdigheid konden schaden, waaronder de Zand- en Grindkwestie. Over de organisatie, werkwijze en invloed van de afdeling is tot nu toe weinig geschreven. Er is niet veel bronnenmateriaal beschikbaar en in de dagboeken van medewerkers komt GS.IV nauwelijks voor. Alleen in de collectie ‘Generale Staf Landmacht 1914-1940’ in het Nationaal Archief is meer te vinden, namelijk de uitgaande stukken van het bureau naar beleidsmakers.⁴ Door die stukken en het gevoerde beleid te analyseren, wordt het

-
- * Colm Wittenberg is in Leiden afgestudeerd in geschiedenis en Afrika-studies. Momenteel voltooit hij de studie Journalistiek en Nieuwe Media. Constant Hijzen is universitair docent bij het Institute of Security and Global Affairs en verbonden aan het Instituut voor Geschiedenis. In zijn onderzoek richt hij zich op de geschiedenis van inlichtingen- en veiligheidsdiensten.
- 1 M. Abbenhuis, *The art of staying neutral. The Netherlands in the First World War, 1914-1918* (Amsterdam, 2006) 135.
 - 2 Abbenhuis, *The art of staying neutral*, 135.
 - 3 M. Frey, *Der Erste Weltkrieg und die Niederlande. Ein neutrales Land im politischen und wirtschaftlichen Kalkül der Kriegsgegner* (Berlijn, 1998) 255.
 - 4 F. Kluiters, *De Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten supplement: crypto en trafficanalyse* (Den Haag, 1995) 54. Zie ook: H.P. van Tuyl van Serooskerken, *The Netherlands and World War 1*, 163, 164; H.P. van Tuyl van Serooskerken, *The Netherlands and World War 1. Espionage, diplomacy and survival* (Leiden, 2001) 163,164.

mogelijk om de rol van de inlichtingen van GS.IV in het neutraliteitsbeleid tijdens de Eerste Wereldoorlog tegen het licht te houden. Dat raakt aan een breder – en belangrijk – thema in de inlichtingenstudies, namelijk de precieze rol van inlichtingen in beleids- en besluitvorming. Alhoewel inlichtingen al lange tijd niet meer de verborgen dimensie zijn van de geschiedschrijving, is minder bekend over de plek die de rapporten en mondelinge gegevens van inlichtingen- en veiligheidsdiensten precies krijgen in beleid en de politieke besluitvorming. Zijn inlichtingen cruciaal? Of worden ze volstrekt genegeerd? Doen de ‘afnemers’ er überhaupt iets mee – en zo ja, wat dan precies?

Volgens de inlichtingenwetenschapper Loch K. Johnson moeten inlichtingen – om relevant te

zijn – aan drie criteria voldoen. Ten eerste moeten de inlichtingen tijdig binnen zijn zodat de ontvangers voldoende tijd hebben om er iets mee te doen. Ten tweede meent Johnson dat de informatie correct dient te zijn. Incorrecte gegevens kunnen desastreus zijn, vooral als er militaire actie op volgt. Ten derde moeten inlichtingen adequaat zijn, dat wil zeggen gerelateerd aan het onderwerp waarmee de afnemer zich bezighoudt. Ten tijde van de Eerste Wereldoorlog betekende dit: de neutraliteit.⁵ Inlichtingen over de Zand- en Grindkwesie wáren adequaat; op vier momenten in de Eerste Wereldoorlog werd de kwestie militair en politiek van belang – in november 1915, juli 1916, maart 1917 en augustus 1917 konden inlichtingen van nut zijn. Per moment zal daarom bekeken worden hoe de neutraliteitsproblematiek in elkaar stak om vervolgens de rol van GS.IV te bespreken. Door daarna het uiteindelijk gevoerde beleid te bekijken, wordt het mogelijk om een uitspraak te doen over de invloed van de inlichtingen. Om ten slotte de specifieke invloed van de inlichtingen van GS.IV over de Zand- en Grindkwesie te kunnen relateren aan het algemene vraagstuk van de rol en functie van inlichtingen, zal per moment besproken worden in hoeverre de inlichtingen voldeden aan Johnsons criteria van relevantie.

Neutraliteitsproblematiek

Nederland was niet onder de indruk van de moord op aartshertog Franz Ferdinand. De Balkan had ergere crises getrotseerd en zou ook deze wel te boven komen. Het vertrouwen in een goede afloop was dusdanig groot dat de Nederlandse regering generaal Cornelis Snijders, chef van de Generale Staf, drie weken verlof gaf voor een vakantie in Scandinavië. De situatie verslechterde echter, Oostenrijk-Hongarije stelde Servië een ultimatum.⁶ Nog voor de Serviërs konden antwoorden, werd vanuit Keulen een anoniem telegram naar een huis in Den Haag gestuurd. Een paar uur later lag dat bij plaatsvervangend chef van de Generale Staf, M.D.A. Forbes Wels. Er stond ‘api api’, Maleis voor vuur of vlammen. Het bericht ging naar Nicolaas Bosboom, minister van Oorlog, die bijna



Het Bureau Generale Staf tijdens de mobilisatieperiode 1914-1918. Derde van rechts generaal Cornelis Snijders, de opperbevelhebber van de Land- en Zeemacht

5 L. K. Johnson, 'National security intelligence' in: Idem, *The Oxford handbook of national security intelligence* (Oxford, 2010), 4-38, aldaar 20.

6 M. Howard, *The First World War. A very short introduction* (Oxford, 2002) 16; Abbenhuis, *The art of staying neutral*, 61.

tegelijktijd de eerste meldingen binnenkreeg van de Servische troepenmobilisatie. Vanaf dat moment bereidde Nederland zich voor op een Europese oorlog en werd het leger gemobiliseerd.⁷

Nederland verklaarde zich neutraal. Maar vanzelfsprekend was die neutraliteit niet. Op allerlei gebieden moest ze actief worden verdedigd. Veel problemen, zoals de vermeende Duitse schending van de Nederlandse grenzen of de internering van oorlogvoerende soldaten in Nederlandse kampen, werden relatief snel opgelost. Dat kwam omdat er overeenstemming was tussen de Centralen, de Entente en Nederland over de rechten en plichten van neutrale staten.⁸ Dat de neuzen wat neutraliteit betreft dezelfde kant op stonden, was te danken aan de Conventies van Den Haag uit 1907 waarin afspraken waren gemaakt over de naderende oorlog. Die afspraken hadden onder andere tot doel om duidelijkheid te scheppen over de rechten en plichten van neutrale staten. In het geval van de Zand- en Grindkwesie ontbrak die duidelijkheid.⁹ Zoals vermeld wilde Duitsland scheepsladingen zand en grind over Nederlandse waterwegen naar België transporteren. Volgens de Duitsers om daar de door de oorlog gehavende infrastructuur te herstellen. De Engelsen waren bang dat het materiaal voor militaire werken zou worden gebruikt. De Vijfde Conventie zei er in de artikelen 2 en 5 het volgende over: 'Het is den oorlogvoerenden verboden het grondgebied eener onzijdige Mogendheid door troepen of konvooien, munitie of krijgsvorraden te doen doortrekken.'¹⁰ 'Eene onzijdige Mogendheid mag op haar grondgebied geen der in de artikelen 2 tot bedoelde daden dulden. Zij is slechts verplicht met de onzijdigheid strijdige daden te straffen, indien die daden op haar eigen grondgebied zijn gepleegd.'¹¹

Bij de Vijfde Conventie was geen lijst van goederen gevoegd die golden als 'krijgsvorraden'. In veel gevallen was dat niet zo erg. Van de meeste goederen was meteen duidelijk of ze een militair nut hadden of niet. Bij zand en grind was dat lastiger. Het hing af van wat er mee gemaakt werd. Als er frontwerken van werden gebouwd, was het een krijgsvorraad en de

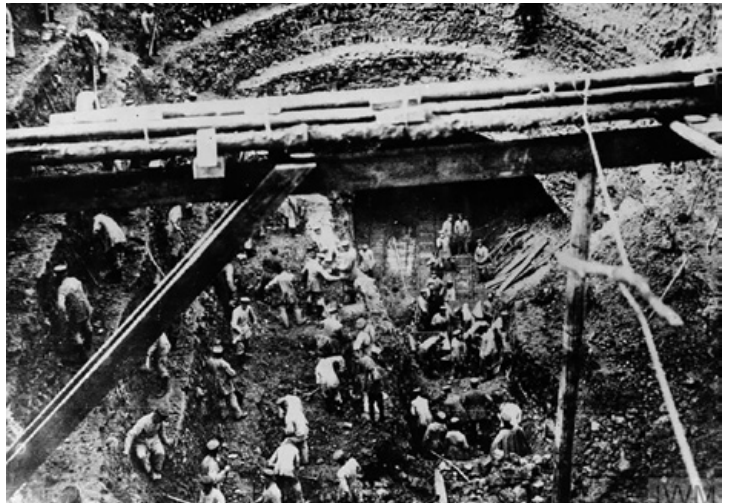


FOTO IMPERIAL WAR MUSEUM

Heropbouw of opbouw van de infrastructuur voor de oorlog? Duitse troepen herstellen een tunnel bij het Belgische Malmédy (1914)

doorvoer ervan verboden. Werden er civiele werken mee gerepareerd, dan was de doorvoer niet alleen toegestaan, maar zelfs verplicht.¹² Dat kwam door een verdrag uit 1868, de Herziene Rijnvaartakte, waar alle landen die aan de Rijn lagen bij waren aangesloten. Het verdrag was bedoeld om de vrije handel op de Rijn te garanderen. Artikel 7 meldde: 'De doorvoer van alle goederen langs den Rijn van Bazel tot in open zee, is vrij, tenzij gezondheidsmaatregelen uitzonderingen noodzakelijk maken.'¹³ In vredetijd was dit handig, in oorlogstijd bleek het gevaarlijk.¹⁴

Nederland raakte zo tussen de wal van de Vijfde Haagse Conventie en het schip van de Herziene

7 Ibidem, 62; P.H. Ritter jr., *De donkere poort* (Den Haag, 1931) 30-41.

8 Abbenhuis, *The art of staying neutral*, 84, 85, 104; Ritter, *De donkere poort*, 117; H. Brugmans, *Nederland in den oorlogstijd* (Amsterdam, 1920) 78.

9 *The Hague Convention V*, zie: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/hague05.asp; Brugmans, *Nederland in den oorlogstijd*, 63.

10 *The Hague Convention V*.

11 Ibidem; Brugmans, *Nederland in den oorlogstijd*, 63,64.

12 Frey, *Der Erste Weltkrieg und die Niederlande*, 255; M. Medenbach, *De Zand- en Grindkwesie (in het algemeen: de uit- en doorvoerkwesties): Engeland heeft gelijk* (Den Haag, 1918) 46.

13 L.W. Wery, *De Rijn- en Scheldeverbinding Tusschenwateren*, (Den Haag, 1919) 55.

14 Ibidem; ministerie van Buitenlandse Zaken, *Doorvoer door Nederland uit Duitsland naar België en in omgekeerde richting (Briefwisseling met de Britsche en Duitse regeeringen)* (Den Haag, 1917) 3; Frey, *Der Erste Weltkrieg und die Niederlande*, 255.

Rijnvaartakte. Alleen als de regering wist wat er met de ladingen grind en zand werd gedaan, kon er een actief neutraliteitsbeleid worden gevoerd. Daarom werd GS.IV ingeschakeld.¹⁵

Zand en grind

Op 12 november 1915 stuurde generaal Snijders voor het eerst een bericht over de Zand- en Grindkwestie naar minister van Buitenlandse zaken John Loudon: 'Het is (...) niet onmogelijk dat deze transporten van materialen, zool al geheel, dan toch gedeeltelijk ten behoeve van de in België aanwezige Duitse strijdkrachten geschieden, zoowel tot wegaanleg en verbetering als voor verdedigingswerken. (...) In dit geval (...) is een dergelijke aanvoer van materialen ten behoeven van een opererend leger over onzijdig gebied niet in overeenstemming met de Nederlandse onzijdigheid.'¹⁶

Generaal Snijders berichtte Loudon na een inlichtingenbericht van GS.IV. Met behulp van gegevens van het ministerie van Financiën had de sectie geconstateerd dat er in 1915 veel meer zand en grind door Nederland naar België was verscheept dan voor de oorlog. Was de doorvoer in 1913 zo'n 120.000 ton per maand en in 1914 zo'n 65.000 ton per maand, in 1915 was hij omhooggeschoten naar 225.000 ton per maand. Ook was bij een groot deel van de scheeps-ladingen als bestemming *Heereslieferung* aangegeven. Direct werd vermoed dat het materiaal bestemd was voor het Duitse leger en dus onder krijgsvoorraden viel.¹⁷ Snijders schreef aan Loudon: 'Het wil mij voorkomen, dat aan de

Duitse regeering kennis behoort te worden gegeven, dat de abnormale vermeerdering van aanvoer dezer materialen de aandacht der Nederlandsche regeering heeft getrokken, zoodanig, dat Harer Majesteits regering niet de overtuiging bezit dat al deze aanvoer uitsluitend handelsverkeer is en ten goede komt aan het door Duitschland bezette Belgische gebied.'¹⁸

Loudon ondernam actie. Via zijn gezant in Berlijn, W. Gevers, bracht hij de Duitse regering op de hoogte van nieuwe maatregelen: '[De doorvoer van grind en zand wordt alleen toegelaten], voor zoover de ladingen voorzien zijn van eene verklaring, afgegeven door de daartoe Duitscherzijds bevoegd verklaarde Duitse overheid en inhoudende dat de aangevoerde materialen niet zullen worden gebruikt voor militaire doeleinden.'¹⁹ Dat stuitte op Duitse weerstand. Volgens Gevers kreeg Duitsland steeds meer het idee dat Nederland de neiging had om internationale verdragen uit te leggen ten voordele van Engeland.²⁰ Op 5 januari 1916 kwamen Gevers en een vertegenwoordiger van het Duitse ministerie van Buitenlandse Zaken, J. Kriege, bij elkaar om nieuwe afspraken te maken. Gevers schreef aan Loudon: 'Dr. Kriege was bepaald ontdaan en verklaarde het besluit van Hare Majesteits regeering niet anders te kunnen opvatten dan als voortvloeiende uit minder goeden wil of gevolg van Engelsche pressie. Volgens hem was een neutraal land in geen enkel opzicht gehouden den doorvoer van legerbehoefden te verbieden, waar artikel 7 van het verdrag van 18 oktober 1907 (...) uitdrukkelijk het tegendeel doen uitkomen.'²¹

In een poging de Nederlandse regering tegemoet te komen, begonnen de Duitsers transportschepen van een verklaring te voorzien waarin stond dat de ladingen bedoeld waren voor de reparatie van wegen. Om welke wegen dat ging, werd niet vermeld. Bovendien ontbraken garanties van de Duitse regering waarin beloofd werd dat het materiaal niet voor militaire doeleinden was, zoals Loudon geëist had. In juni 1916, ruim zeven maanden nadat GS.IV de noodklok had geluid, was de maat vol. Loudon stelde een doorvoerlimiet in van 75.000 ton zand en grind per maand. Het materiaal mocht alleen

15 Brugmans, *Nederland in den oorlogstijd*, 124.

16 Buitenlandse Politiek Nederland, Stuk 485, 501.

17 Ibidem; ministerie van Buitenlandse Zaken, *Doorvoer door Nederland*, 5.

18 C. Smit, red., *Bescheiden betreffende de buitenlandse politiek van Nederland*, vol. 109 (Den Haag, 1962) 501, 502.

19 C. Smit, red., *Bescheiden betreffende de buitenlandse politiek van Nederland*, vol. 109, 501; Medenbach, *De Zand- en Grindkwestie*, 46-48.

20 Smit, red., *Bescheiden betreffende de buitenlandse politiek van Nederland*, vol. 109, 505; Brugmans, *Nederland in den oorlogstijd*, 72.

21 Smit, red., *Bescheiden betreffende de buitenlandse politiek van Nederland*, vol. 109, 510; Medenbach, *De Zand- en Grindkwestie*, 49.



FOTO GEMEENTE DEN HAAG

De Vijfde Conventie van de Haagse Vredesconferentie in 1907 – hier de deelnemers in de Ridderzaal – vormde de basis voor de Nederlandse neutraliteit

door Nederland worden gevaren als het voorzien was van een geldige verklaring en een garantie van de Duitse overheid. Het was een rigoureuze maatregel.²²

De inlichtingen die aan de basis van de maatregel stonden, had GS.IV uit twee bronnen: de eerdergenoemde statistieken van het ministerie van Financiën en rapporten van de controle-officier te Lobith, waar goederen die Nederland via de Rijn binnenkwamen, werden gecontroleerd. Lobith was de ideale plek om schepen vroegtijdig te controleren en eventueel de toegang tot Nederland te beletten.²³ De controle-officier had GS.IV een overzicht gestuurd van de hoeveelheden zand en grind die Nederland binnen waren gekomen. Door dit te vergelijken met de cijfers van Financiën kon geconstateerd worden dat er een sterke toename was in de doorvoer van het materiaal. Daar kwam nog bij dat de controle-officier van GS.IV de opdracht had gekregen om schippers van zand- en

grindschepen aan een verhoor te onderwerpen. Dat leverde inlichtingen op als deze: ‘V. Meel: Schipper van het sleepschip Mathias Beeker passeerde hier ook op 24 Juni 1916, deze verklaart als volgt: Te Antwerpen wordt grint gelost. Meestal op den wal bij de andere partij welke reeds ter plaatse ligt. Soms wordt het overgescheept in kleinere schepen en met voor hem onbekende bestemming weggevoerd en soms ook gelost in waggons welke ook met duistere bestemming verdwijnen. Waar deze massa’s grint, zand, steenslag, -afval van steenkolen, hoogovenslakken voor gebruikt worden is hem totaal onbekend.’²⁴

22 Abbenhuis, *The art of staying neutral*, 134.

23 Generale Staf Landmacht 1914-1940, Nationaal Archief, bestanddeel 358.

24 Ibidem.



De Generale Staf was in de mobiliteitsjaren 1914-1918 gevestigd aan de Lange Voorhout 7 in Den Haag. Sectie IV kreeg later een onderkomen op nummer 52

Gewogen met Johnsons criteria moeten de door GS.IV geleverde inlichtingen als waardevol worden gezien. Om te beginnen waren ze tijdig. Er waren namelijk nog geen klachten gekomen van andere landen over dit probleem en dus boden ze de Nederlandse regering handelingsperspectief: ze kon nu de Britse regering, die pas een maand later van de Secret Intelligence Service over de kwestie hoorde, laten zien werkelijk neutraal te zijn.²⁵ Ten tweede bleken de inlichtingen feitelijk correct. Dat is vooral te zien aan het feit dat de Duitsers, zij het na enig tegensputteren, toegaven dat er sprake was van een toename in de doorvoer van zand en grind. Of de inlichtingen ook adequaat waren, is moeilijker te bepalen. Ze waren het wel, in zoverre dat het hier om een urgente neutraliteitsdreiging ging – en daar hield Loudon zich op dat moment vanzelfsprekend mee bezig. Toch waren de inlichtingen ook inadequaat, omdat ze

maar een deel van het probleem blootlegden. Loudon wist nu namelijk wel van de doorvoer, maar niets over de bestemming van het zand en grind. Hij kon op basis van de inlichtingen niet met zekerheid zeggen dat die voor militaire doeleinden werden gebruikt, wat zijn positie ten opzichte van Duitsland weer verzwakte. Loudon vroeg daarom om opheldering. Toen Duitsland niet bereid was duidelijkheid te geven, stelde hij de doorvoerlimiet in. Het was een maatregel die voortkwam uit een tekort aan informatie.

Genierapport

De doorvoerlimiet van 75.000 ton zand en grind per maand werd op 26 juni 1916 ingesteld. Op 7 juli had Duitsland de limiet voor die maand al bereikt. De controle-officier in Lobith stuurde een telegram naar de Generale Staf. 'Op heden doorvoer stopgezet', schreef hij.²⁶ Dat schiep een nieuw probleem. De limiet was zo abrupt ingesteld dat de rederijen die verantwoordelijk waren voor het transport, er nog geen rekening mee hadden gehouden. De eerstvolgende lading zou pas in augustus naar België mogen. In de tussentijd lagen er 71 schepen, met in totaal alleen al 100.000 ton grind, te wachten aan de kade bij Lobith. De schepen lagen daarmee tussen Nederlands en Duits grondgebied in. Ze mochten Nederland niet door vanwege de doorvoerlimiet, en konden niet teruggestuurd worden naar Duitsland vanwege de Rijnvaartakte.²⁷ Op 20 juli stuurden de Duitsers daarom een vertegenwoordiger van het Pruisische ministerie van Oorlog naar Den Haag om de kwestie te bespreken. Hij zegde toe dat schepen die Nederland niet in mochten, al gestopt zouden worden bij Emmerik om een volgende opstopping te voorkomen. Bovendien zouden schepen eindelijk worden voorzien van verklaringen. In ruil daarvoor wilden de Duitsers dat de doorvoerlimiet zou worden opgeschroefd naar 420.000 ton per maand.²⁸ Loudon ging hier onder voorbehoud mee akkoord en berichtte het volgende aan de Britse minister van Buitenlandse Zaken: 'The amount of 75.000 tons, (...), was reached (...) on the 7th. Consequently we stopped on that date all further transit (at Lobith). The German government thereupon

25 Frey, *Der Erste Weltkrieg und die Niederlande*, 255; Van Tuyll van Serooskerken, *The Netherlands and World War 1*, 212,213.

26 Generale Staf Landmacht 1914-1940, Nationaal Archief, bestanddeel 358.

27 Ibidem; Paul Moeyes, *Buiten schot, Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog*, (Amsterdam, 2001) 266.

28 Abbenhuis, *The art of staying neutral*, 134; Van Tuyll van Serooskerken, *The Netherlands and World War 1*, 213; Medenbach, *De Zand- en Grindkwestie*, 54.

sent a specialist, Herr Schlubach, to the Hague, to discuss the matter unofficially. After (...) verbal explanations we were fully convinced that the amount of sand and gravel needed in Belgium for all sorts of repairs (...) honestly exceeded by far the maximum we had provisionally fixed. The monthly quantities allowed for July and August have now been fixed at 420.000 tons, (...), as these partly concerned works the non-warlike character of which could not with certainty be established without investigation on the spot.²⁹

Om de onzekerheid weg te nemen maakte Loudon afspraken met de Duitse regering over een Nederlands onderzoek in België. Of de limiet op 420.000 ton per maand zou blijven staan na juli en augustus, hing af van de uitkomst van dat onderzoek. '(...) we have insisted upon sending an expert to Belgium and the North of France to investigate the whole matter on the spot.'³⁰ Het onderzoek werd gedaan door twee genie-officieren, kapitein H. de Roode en eerste-luitenant M. de Jonge van Ellemeet. Op 25 augustus 1916 vertrokken zij naar België om een antwoord te vinden op de vraag die met de informatie uit Lobith niet beantwoord kon worden, namelijk wat gebeurde er met dat Duitse zand en grind?³¹ De genieofficieren namen de Belgische infrastructuur nauwkeurig onder de loep. Van het wegdek en het ballastbed, de ondergrond van de Belgische spoorrails, werd de dikte en breedte onderzocht. Daarnaast brachten ze in kaart hoeveel burgerschuilkelders, kanaalwanden en bruggen er waren gebouwd tijdens de oorlog en hoeveel grind daarvoor nodig was geweest. Na de projecten te hebben gezien, concludeerden de genieofficieren dat het Duitse verhaal klopte. Er was inderdaad gigantisch veel zand en grind nodig voor de Belgische infrastructuur.³²

Op 12 september 1916 ontving GS.IV de gegevens en verwerkte ze tot een inlichtingenrapport. GS.IV kon nu een inschatting maken van de hoeveelheid reeds door de Duitsers gebruikt grind én van de hoeveelheid die nog nodig was.³³ Loudon kon daarmee op de korte termijn goed uit de voeten. Het onderzoek van de genie-officieren rechtvaardigde de handhaving van de

FOTONATIONAAL ARCHIEF



Minister van Buitenlandse Zaken John Loudon moest schipperen tussen Duitse en Engelse wensen over de invulling van de Nederlandse neutraliteit

29 Smit, red., *Bescheiden betreffende de buitenlandse politiek van Nederland*, vol. 109, 596; Van Tuyl van Serooskerken, *The Netherlands and World War 1*, 213.

30 Smit, red., *Bescheiden betreffende de buitenlandse politiek van Nederland*, vol. 109, 597, Moeyes, *Buiten schot*, 266.

31 Generale Staf Landmacht 1914-1940, Nationaal Archief, bestanddeel 358; ministerie van Buitenlandse Zaken, *Doorvoer door Nederland*, 14.

32 Generale Staf Landmacht 1914-1940, Nationaal Archief, bestanddeel 358; ministerie van Buitenlandse Zaken, *Doorvoer door Nederland*, 11-13; Van Tuyl van Serooskerken, *The Netherlands and World War 1*, 213; Moeyes, *Buiten schot*, 266.

33 Generale Staf Landmacht 1914-1940, Nationaal Archief, bestanddeel 579.

doorvoerlimiet van 420.000 ton zand en grind per maand. Nederland had zich er immers van verzekerd dat het materiaal gebruikt werd en nodig was voor vredesprojecten. Een verklaring van de Duitse regering bleef nodig, maar de doorvoer van zand en grind door Nederland kon onverminderd doorgaan.³⁴ Loudon leek de situatie nu in de hand te hebben. Door de informatie van de controle-officier in Lobith wist hij hoeveel materiaal door Nederland werd verscheept en door wie. Dankzij het rapport van de genieofficieren wist hij waar het materiaal werd gebruikt en hoeveel er nog nodig was. Zo kon hij de Britten laten weten dat de neutraliteitsvoorwaarden niet geschonden werden.³⁵

De praktisch gezien nuttige inlichtingen lijken, bekeken door Johnsons theoretische bril, minder belangrijk. Dat komt vooral omdat hier van *early warning* geen sprake is. In november 1915 kon Loudon nog een proactief beleid voeren. In augustus 1916 voerde hij zijn beleid, het opschroeven van de doorvoerlimiet naar 420.000

ton per maand, om er een paar weken later via het genie rapport achter te komen of dat juist was geweest of niet. Over de correctheid van de inlichtingen, ten tweede, valt nauwelijks een uitspraak te doen. Er is geen reden om aan te nemen dat de genieofficieren verkeerde gegevens boven water haalden – vooral de technische informatie over de Belgische infrastructuur lijkt correct (beide officieren waren specialisten op dat terrein), maar of de Duitsers echt geen Rijngrind gebruikten voor militaire doeleinden, blijft twijfelachtig. De inlichtingen waren wel uitgesproken adequaat. Ze namen Loudon's onzekerheid over de bestemming van het zand en grind weg en gaven hem informatie waarmee hij de ruime doorvoerlimiet kon verantwoorden.

De knieval

Na het onderzoek van de genieofficieren bleef het lang rustig. Het transport ging door en de Britten klaagden niet. De situatie veranderde toen de Britse minister van Buitenlandse Zaken Edward Grey in december 1916 werd opgevolgd door Arthur James Balfour. Balfour nam een minder milde houding aan dan zijn voorganger en begon Loudon geleidelijk onder druk te zetten.³⁶ Het eerste teken daarvan kwam in maart 1917. Via de Nederlandse gezant te Londen, R. De Marees van Swinderen, stuurde The Foreign Office het volgende bericht naar Loudon: 'Ik zou U een reeks van gevallen kunnen noemen (...) waarin Uwe regering steeds, in afwijking van algemeen geldende rechtsbeginselen, eene wetsinterpretatie van eigen maaksel in toepassing heeft gebracht, die zonder uitzondering den Duitschers ten goede komt. Ik noem U als zoodanige gevallen enkel maar de quaestie van vervoer van Duitschland naar België over Nederlandsch grondgebied van erts en zand en 'gravel', hetwelk, eenmaal ter bestemming aangekomen, voor militaire doeleinden wordt verwerkt...'³⁷ Loudon antwoordde dat er van militaire doeleinden geen sprake was. 'Aangezien uit het rapport der Nederl.[andse] officieren bleek dat voor de in België reeds uitgevoerde en nog uit te voeren niet-militaire werken zeer groote hoeveelheden



Duitse ingenieurs bouwen een brug aan het front in het westen (1914)

34 Ibidem, bestanddeel 358.

35 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Doorvoer door Nederland*, 13,14.

36 Frey, *Der Erste Weltkrieg und die Niederlande*, 255; Moeyes, *Buiten schot*, 266.

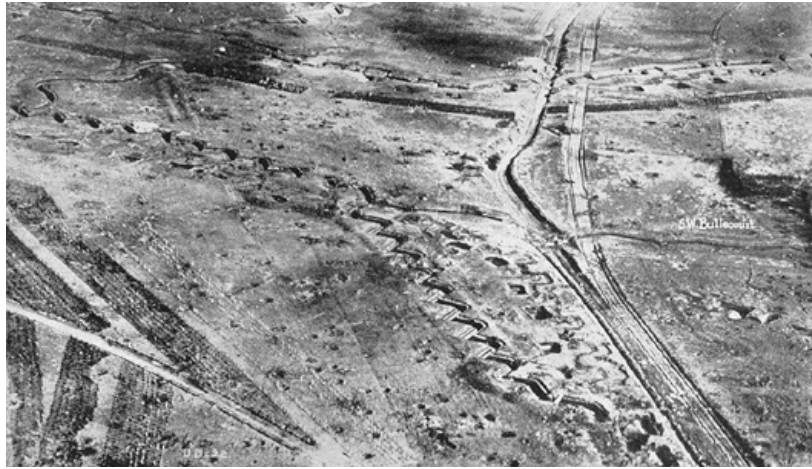
37 Smit, red., *Bescheiden betreffende de buitenlandse politiek van Nederland*, vol. 116, 87.

zand en grint enz. noodig waren en geweest waren, bracht Hr. Ms. Gezant te Berlijn, ingevolge opdracht der reg.[ering], den 28en sept. 1916 ter kennis van de Duitsche reg.[ering] dat de doorvoer van meergenoemde materialen naar België ongehinderd zou kunnen blijven voortgaan, mits iedere lading ook in het vervolg vergezeld was der gebruikelijke verklaring der Duitsche militaire overheid nopens de bestemming der lading.³⁸

De Britten geloofden er niks van. Geallieerde troepen rukten langzaam op in België en veroverden talloze Duitse *pill boxes*, een soort betonnen bunkers, die gemaakt waren van grind uit de Rijn. Van Belgische vluchtelingen vernamen de Britten dat er rond Antwerpen en Hoboken fortificaties werden gebouwd met Rijngrind.³⁹ Dat grind zou technisch gezien met treinen kunnen zijn aangevoerd, maar de kans dat het door Nederland was gevaren, was aanzienlijk groter. De diplomatieke relatie tussen Engeland en Nederland verslechterde. Balfour proclameerde dat de *Siegfriedlinie*, één van vijf Duitse verdedigingslijnes in België en Noord-Frankrijk waar geallieerde troepen zich al sinds maart 1917 op stukbeten, niet gebouwd had kunnen worden zonder de hulp van Nederland. Hij noemde Nederland 'the military highway' van Duitsland.⁴⁰ Loudon moest handelen en stelde vanaf 15 augustus 1917 een doorvoerverbod in.⁴¹ Veel historici⁴² beschrijven dit als een knieval. Zij zetten Loudon en Nederland neer als een speelbal op het wereldtoneel, overgeleverd aan de wensen en dreigementen van de oorlogvoerende partijen. Maar zo simpel was het niet. Die knieval was goed voorbereid en opnieuw was er een grote rol weggelegd voor de inlichtingen van de vierde sectie van de Generale Staf.

GS.IV had in februari 1917 al berekend dat er nog 1.650.000 ton zand en grind nodig was om alle vredesprojecten af te ronden. Ook was er volgens hen nog 1.633.000 ton voorradig in België zelf. Bijna alle vredesprojecten zouden dus voltooid kunnen worden met het grind dat al in België was. Nederland had daarmee bewijs dat extra doorvoer niet nodig was en dat liet GS.IV dan ook weten.⁴³ Loudon had de Duitsers

FOTO F.W. HALSEY



De Siegfriedlinie bij Bullecourt in Noord-Frankrijk werd volgens de Britse minister van Buitenlandse Zaken Balfour met Nederlandse hulp gebouwd

op de hoogte kunnen stellen maar deed dat niet. Hij hield zijn inlichtingen achter de hand. Nederland was op dat moment namelijk gebaat bij de status quo. Duitsland was gelukkig met de ruime limiet van 420.000 ton per maand en de Britten klaagden niet. Pas toen Balfour de druk verhoogde, haalde Loudon het inlichtingenrapport met de berekeningen van GS.IV erbij. Met hetzelfde rapport kon hij nu het doorvoerverbod instellen en dat tegenover de Duitsers legitimeren.⁴⁴

Ook in theoretisch opzicht lijken de inlichtingen buitengewoon belangrijk te zijn geweest. De berekeningen van GS.IV op basis van de landkaarten en het rapport van de genieofficieren waren in februari 1917 al klaar. Op 10 juli 1917 stuurde GS.IV de berekeningen naar de controle-officier te Lobith. Hij moest voorbereidingen treffen voor een mogelijk doorvoerverbod, voor

38 Ibidem, 264.

39 Moeyes, *Buiten Schot*, 266.

40 Frey, *Der Erste Weltkrieg und die Niederlande*, 255; Abbenhuis, *The art of staying neutral*, 134; Van Tuyl van Serooskerken, *The Netherlands and World War 1*, 213.

41 Generale Staf Landmacht 1914-1940, Nationaal Archief, bestanddeel 579; Van Tuyl van Serooskerken, *The Netherlands and World War 1*, 214; P. Moeyes, *Buiten schot*, 267, 268.

42 Frey, *Der Erster Weltkrieg und die Niederlande*, 255; Abbenhuis, *The art of staying neutral*, 134; Van Tuyl van Serooskerken, *The Netherlands and World War 1*, 213.

43 Generale Staf Landmacht 1914-1940, Nationaal Archief, bestanddeel 579.

44 Ibidem; Ritter, *De donkere poort*, 359.

Tegen het einde van de oorlog was Nederland overgeleverd aan de grote machten

het geval de Engelse druk toenam. Het moment waarop Loudon moest handelen, kwam in augustus. De inlichtingen waren dus tijdig en boden – zoals ook uit de loop der gebeurtenissen blijkt – voldoende handelingsperspectief.⁴⁵ Of ze correct waren, is opnieuw lastig vast te stellen. Erg incorrect zullen de berekeningen in ieder geval niet geweest zijn. De Duitsers hadden gedurende de oorlog geen kans voorbij laten gaan om aan te tonen dat het geoorloofd was om meer materiaal naar België te sturen. Na het doorvoerverbod werd er opvallend weinig geklaagd aan Duitse zijde. Dat kan hebben gelegen aan de correctheid van de Nederlandse inlichtingen. Waarschijnlijker is dat het lag aan het beleid dat Loudon voerde na de invoering van het doorvoerverbod. De inlichtingen waren wel zeer adequaat. Toen de Britten Loudon dwongen om zich harder op te stellen tegen de Duitsers, kon hij dat doen zonder een nieuwe diplomatieke crisis te ontketenen. Zijn inlichtingen, de berekeningen van GS.IV, stelden hem in staat de Nederlandse positieverandering tot in detail te verantwoorden. Ze ondersteunden perfect de neutraliteitspolitiek die Loudon moest voeren.

Speelbal

Om de Duitse regering niet te zeer tegen zich in het harnas te jagen was van een absoluut doorvoerverbod geen sprake. Loudon hield rekening met de mogelijkheid dat er in 1917 nieuwe vredesprojecten waren gestart in België waar de genieofficieren geen weet van hadden gehad. Daar zou extra zand en grind voor nodig zijn. Sommige scheepsladingen mochten daarom wel door. Om te garanderen dat de doorvoer correct verliep, eiste Loudon dat de genie-officieren met het materiaal mochten meereizen naar de eindbestemming in België. Ook moesten zij meteen controleren of de inschatting die GS. IV had gemaakt, leek te kloppen.⁴⁶ Het tweede onderzoek leidde tot de volgende conclusie. Er zou in 1918 nog 1,8 miljoen ton zand en grind door Nederland moeten komen. 1,2 miljoen daarvan was voor normaal onderhoud, 613.000 ton was bestemd voor de bouw van de resterende vredesprojecten. Nederland zat daarmee in een lastig parket. De Engelsen was een doorvoerverbod beloofd terwijl aan de Duitsers was toegezegd dat er nog 1,8 miljoen ton zand en grind mocht worden doorgevoerd.

Een onhoudbare situatie. In september 1917 barstte dan ook de bom. Een deel van de 1,8 miljoen ton zand en grind moest namelijk voor de winter naar België worden verscheept in verband met dichtvriezende rivieren. Dat resulteerde erin dat 370.000 ton materiaal in september haastig naar Antwerpen werd verscheept.⁴⁷ De Britten ontdekten dit en dreigden Nederland af te sluiten van het internationale telegrafienetwerk als de schepen niet direct zouden worden tegengehouden. Omdat de Duitse zeekabels waren vernietigd door de geallieerden, was de verbinding tussen Nederland en Nederlands-Indië volledig afhankelijk van het Britse telegrafienetwerk. De Britten hadden zo de mogelijkheid om Nederland te isoleren van de rest van de wereld, wat vooral schadelijk zou zijn voor de financiële sector.⁴⁸

Loudon reageerde geschokt op het dreigement en stuurde het volgende bericht aan De Marees Van Swinderen in Londen: ‘Zoals U reeds bekend

45 Generale Staf Landmacht 1914-1940, Nationaal Archief, bestanddeel 579.

46 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Doorvoer door Nederland*, 18; Van Tuyl van Serooskerken, *The Netherlands and World War 1*, 213.

47 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Doorvoer door Nederland*, 20, Brugmans, *Nederland in den oorlogstijd*, 125; Van Tuyl van Serooskerken, *The Netherlands and World War 1*, 213; Moeyes, *Buiten schot*, 266, 267.

48 Ibidem; Ritter, *De donkere poort*, 305; S. Kruijzinga, ‘NOT neutrality: the Dutch government. The Netherlands Oversea Trust Company, and the Entente blockade of Germany, 1914-1918’ in: *Studies of the Netherlands Institute for War Documentation*, No. 3 (Amsterdam, 2011). Zie ook S. Kruijzinga en J. den Hertog, red., ‘Caught in the middle. Neutrals, Neutrality and the First World War’, in: *Studies of the Netherlands Institute for War Documentation* (Amsterdam, 2011) 86.



Twee Britten bij een Duitse pill box. Vermoed werd dat de vrijwel onverwoestbare pill boxes van grind uit de Rijn gemaakt waren dat via Nederland vervoerd was

FOTO NATIONAL LIBRARY OF SCOTLAND, J.W. BROOKE

is uit mijn cijfertelegram van heden,(...) , eischt de Britsche reg.[ering] den doorvoer (...) van zand, grint en steenslag onmiddellijk stop te zetten, onder bedreiging anders de telegrafische gemeenschap van Nederland met andere landen via de Britsche telegraafkabels geheel te zullen afbreken. Ik verzoek U beleefdelijk den heer Balfour onder het oog te brengen dat deze bedreiging in regeeringskringen alhier een hoogst pijnlijken indruk heeft gemaakt, aangezien de Nederl.[andse] reg.[ering] ervan overtuigd is met het oog op de Rijnvaartakte niet anders te kunnen handelen (...).⁴⁹ De Britten bleken echter onvermurwbaar en de Nederlandse regering stond nu voor een lastige keuze. Als ze het doorvoerverbod in stand zou houden, riskeerde ze een Duitse aanval. Als ze de 370.000

ton ongehinderd zou laten passeren, zouden de Britten Nederland afsnijden van financiële en diplomatieke communicatie. Uiteindelijk werd gekozen voor het laatste. De Britten gaven gevolg aan hun dreigement en sloten Nederland op 7 oktober 1917 af van het telegrafienetwerk.⁵⁰ De Duitsers voerden de druk ook op. Na lang onderhandelen werden op 19 april 1918 nieuwe afspraken gemaakt. Duitse eisen over het doorlaten van materieel en soldaten kon Loudon niet inwilligen, die zouden de Nederlandse neutraliteit immers compleet ondermijnen. Als compensatie werd de doorvoerlimiet van zand

49 Smit, red., *Bescheiden betreffende de buitenlandse politiek van Nederland*, vol. 116, 262.

50 Kruizinga, 'NOT Neutrality, the Dutch government', 87-91.

favour of the Dutch Government. Sand and gravel are thus munitions of war, and the Dutch have been helping the Germans to accumulate these munitions to the detriment of the Armies of the Grand Alliance. If the Dutch Government stops the traffic at once the telegraphic embargo will be removed; but there are some critics who hold that the Dutch have deliberately and secretly violated their neutrality, and should be more severely chastened for that unfriendly act. Meantime, it rests with the Government at The Hague to take the next step.

De Britse krant de *Daily Press* bericht op 13 oktober 1917 over het telegrafie-embargo dat Engeland tegen Nederland afkondigt

en grind opgevoerd naar 200.000 ton per maand. Een Duitse oorlogsverklaring bleef voorlopig uit, maar de spanning was niet verdwenen.⁵¹

Dat GS.IV serieus rekening hield met een naderende Duitse aanval, is goed te zien aan het telegram dat de afdeling op 26 april 1918 naar Loudon stuurde: 'Excellentie. Indien de Duitse regering het u lastig maakt met den Grint-doorvoer moge ministerraad dan besluiten de spoorwegbruggen onmiddellyk op te blazen by Nymegen, by Hedel, daarna by Rhenen en Culemborg aldus de vaart afdoend versperren. En het vooruitzicht dat de opruiming der versperringen maanden kan duren zal den burgerman van vyandelykheden weerhouden, desnoods Maasbruggen opblazen in Limburg om vervoer per trein te versperren, voorkom oorlog aldus, bovenstaande wordt eerbiedig in overweging gegeven.'⁵² Balfour zag inmiddels in dat Nederland weinig anders kon doen dan meewerken met Berlijn. Het lenteoffensief was in

volle gang en de geallieerden konden het zich niet veroorloven om nog een front te openen. Nederland moest koste wat kost neutraal blijven. Toen de Duitsers eisten dat de doorvoerlimiet opnieuw zou worden verhoogd naar 250.000 ton per maand, sprak Balfour: 'If they [de Nederlanders] really cannot prolong resistance without going to war with Germany, we should not be disposed to regard as unneutral their submission in such circumstances to German demands.'⁵³

Tegen het einde van de oorlog was Nederland inderdaad overgeleverd aan de grote machten. Alleen omdat beide partijen wilden voorkomen dat Nederland aan de andere kant meevocht, bleef het neutraal. Tijdens dit laatste hoogtepunt van de Zand- en Grindcrisis speelden inlichtingen dan ook een beperkte rol. Het inlichtingenmateriaal dat GS.IV Loudon kon verstrekken was überhaupt mager. Er was het tweede genieonderzoek dat eenzelfde rol vervulde als het eerste, het geruststellen van de Britten aan de ene kant en het verantwoorden van de Duitse doorvoer aan de andere kant. Maar waar Grey nog genoeg had genomen met de uitkomst van het eerste rapport, accepteerde Balfour de resultaten van het tweede rapport niet. Voornamelijk omdat ze niet strookten met het doorvoerverbod dat hem door Loudon was beloofd. Ook theoretisch gezien waren de inlichtingen van beperkte waarde. Ten eerste waren ze niet tijdig. Op welke dag in oktober 1917 de berichten bij Loudon terecht kwamen, is niet bekend, maar het staat wel vast dat de Britse druk en de Duitse oorlogsdreiging allebei torenhoog waren. Loudons speelruimte was buitengewoon klein en een proactief beleid zat er al lang niet meer in. Naar de correctheid van de inlichtingen, in de tweede plaats, is het gissen. De Duitsers negeerden alle verzoeken van de Nederlandse regering om onderzoek te mogen doen in de genoemde plaatsen. Er kwamen geen andere berichten binnen die de eerdere informatie ondersteunden of ontkrachten.⁵⁴ Het gebrek aan relevantie schuilt vooral in het (derde en laatste) criterium, adequaatheid. Juist toen de druk het grootst was, kon GS.IV geen bruikbare inlichtingen aandragen. Loudon had geen voordeel om het neutraliteitsbeleid

51 Brugmans, *Nederland in den oorlogstijd*, 123, 125, 126; Van Tuyl van Serooskerken, *The Netherlands and World War 1*, 211, 215; Ritter, *De donkere poort*, 306.

52 Generale Staf Landmacht 1914-1940, Nationaal Archief, inv. nr. 2.05.18 bestanddeel 622.

53 Ibidem.

54 Abbenhuis, *The art of staying neutral*, 136.

mee te verdedigen, vooral door de situatie. De oorlogsdreiging was dusdanig groot dat de minister wel aan één van de partijen moest toegeven. Daar waren geen inlichtingen tegen opgewassen.

De ontbrekende dimensie: nut en noodzaak van inlichtingen

De Zand- en Grindkwestie laat zien hoe moeilijk het is om glasheldere uitspraken te doen over de vraag of inlichtingen van nut zijn geweest voor politici en beleidsmakers tijdens WO I. Terwijl

de theoretici uit de inlichtingenstudies aannemen dat inlichtingen nuttig zijn zolang ze voldoen aan de criteria van tijdigheid, correctheid en adequaatheid, wijst de historische praktijk uit dat het ook van tijdige, correcte en adequate inlichtingen niet vaststaat dat ze tot de gewenste uitkomsten leiden. Het staat niet vast dat het beleid of het politieke besluit kwalitatief beter was dan wanneer de inlichtingen niet waren verstrekt. Inlichtingen kunnen politici ook in een lastig parket brengen, zo bleek uit de Zand- en Grindkwestie, en ze kunnen ondanks het feit dat ze kloppen van tafel worden geveegd – in dit geval door de Britten. Toch waren de

Groot-Brittannië probeerde Nederland op de knieën te dwingen door de toegang tot het Britse telegrafienetwerk te ontzeggen

FOTO NATIONAL LIBRARY OF SCOTLAND, D. MCLELLAN



Dankzij GS.IV kon Nederland van positie veranderen als de status quo niet te handhaven was

inlichtingen ook in de Zand- en Grindkwestie van waarde. GS.IV heeft bewezen feitelijke informatie te kunnen aanleveren die politiek bruikbaar was. Vier keer leidde de kwestie tot politieke en militaire spanningen en vier keer moest de Nederlandse regering alle zeilen bijzetten om de neutraliteit te verdedigen. Dat vergde een aanpassing van het beleid en daarvoor had de Nederlandse regering goede argumenten nodig. De informatie hiervoor kwam uit de inlichtingenrapporten van GS.IV. Dankzij de genieofficieren kon Loudon milder zijn tegen Duitsers. En dankzij de informatie van de controle-officier in Lobith, de berekeningen op basis van de genierapporten en de berichten van de Kondschapdienst kon Loudon juist weer strenger zijn voor de Duitsers. GS.IV leverde informatie waarmee Loudon de Nederlandse positie kon veranderen als de status quo niet meer te handhaven was. In 1915, 1916 en begin 1917 kon de regering de neutraliteit in de Zand- en Grindkwestie verdedigen door haar standpunt te wijzigen. Ze deed dat op basis van onder meer de inlichtingenrapporten van GS.IV.

Dát de inlichtingen nuttig waren, is ook theoretisch wel te verdedigen. In dit artikel is dat gedaan door per crisis af te wegen in hoeverre ze – afgaand op Johnson – inderdaad tijdig, correct en adequaat waren. Tijdens de eerste crisis waren de inlichtingen beslist tijdig en adequaat, hoewel niet te verifiëren viel of ze correct waren. Tijdens de tweede crisis waren de inlichtingen niet tijdig, maar vermoedelijk wel correct en zeker adequaat. De derde crisis liet

tijdige, vermoedelijk correcte en adequate inlichtingen zien en alleen in de laatste crisis in het Zand- en Grindvraagstuk in 1917, waren de inlichtingen noch tijdig, noch adequaat. Alhoewel over de correctheid moeilijk uitspraken te doen zijn, sluit dit aan bij het beeld dat van GS.IV inderdaad aan politiek en beleid nuttige inlichtingen wist te leveren. Maar de in wezen bruikbare of nuttige aard van de inlichtingen garandeert nog geen gewenste uitkomst, zo blijkt uit dit historisch casusonderzoek. De voorwaarden van Johnson zijn te beschouwen als sine qua non-criteria of noodzakelijke voorwaarden voor hun gebruik. Als er niet of nauwelijks aan voldaan wordt, zullen de inlichtingen niet eens worden meegewogen in het besluitvormingsproces.

Of ze ook daadwerkelijk bijdragen aan het gewenste resultaat, in dit geval de neutraliteitshandhaving, hangt af van veel andere factoren, zoals politieke opportuniteit, de persoonlijke opvattingen van Loudon (hij gebruikte bijvoorbeeld de berichten van de Kondschapdienst niet), maar ook van de reactie van andere spelers. Daarbij is het interessant te zien dat ook de afwezigheid van inlichtingen of het opzijschuiven ervan de loop van de geschiedenis heeft beïnvloed. De inlichtingen uit het tweede genieonderzoek – op zichzelf tijdig, (vermoedelijk correct) en adequaat – werden bijvoorbeeld door de Britten afgedaan als onzin. Die inlichtingen konden dus uitstekend en bruikbaar zijn, maar ze leidden niet tot het beoogde resultaat. Dat gold des te meer in de laatste oorlogsjaren. Ze waren toen vooral niet meer tijdig en adequaat door de omstandigheden. De inlichtingen ondersteunden immers de opstelling van de Nederlandse regering in de Zand- en Grindkwestie. Maar de garantie van de neutraliteit hing inmiddels niet langer af van die Nederlandse opstelling. Met andere woorden: het waren niet meer de inlichtingen van GS.IV die Nederland neutraal hielden, maar de strategische overwegingen van de geallieerden. De oorlog had net te lang geduurd om met opgeheven hoofd terug te kunnen kijken op de Zand- en Grindkwestie. Nederland ging met de hakken over de sloot, maar haalde mede door GS.IV de overkant wel. ■