

**KONINKLIJKE
VERENIGING
TER BEOEFENING
VAN DE
KRIJGSWETENSCHAP**

OPGERICHT 6 MEI 1865

Ereleden

Z.K.H. de Prins der Nederlanden

Z.E. Luitenant-Generaal b.d.

M. R. H. Calmeyer

Generaal-Majoor b.d. J. J. de Wolf

Generaal-Majoor b.d.

E. R. d'Engelbronner

Luitenant-Generaal

J. P. Verheijen

Bestuur

Voorzitter

H. A. Couzy, kol art

Vice-voorzitter

A. T. M. Oonincx, cdre Klu

Leden

G. C. Berkhof, lgen gn

R. Groot, maj gn

F. J. Roelofs, kol KLu

A. G. C. Kok, kol marns

A. Pruijs, ktz

H. A. Schaper

W. IJspeert, ktz

Redacteur

P. L. Hoevers, bgen inf

p/a Hogere Krijgsschool

v.d. Burchlaan 31

2597 PC Den Haag

Secretaris

W. F. Anthonijsz, lkol cav

Denijsstraat 135

2551 HJ Den Haag

Penningmeester

J. R. Karssing, maj cav

Dotterbloem 7

2317 LS Leiden

girorekening 7 88 28

MARS IN CATHEDRA

15 JUL

1986

69

IN DIT NUMMER

Mededelingen van het bestuur:
Militaire Spectator legpenning —
Inaugurele rede — Bijeenkomst
te Den Haag, maandag 20 januari
1986 2350

De rechtsbescherming van de mi-
litair tegen onjuist bestuur, inau-
gurele rede, door mr. G. L. Coolen 2351

Nederland en de grenzen van de
NAVO, voordracht door ir. J. L.
Spoelstra, kapitein ter zee 2380

Discussie 2394

©

Militaire Spectator legpenning



Het bestuur van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap heeft de gelegenheid van de viering van het honderdvijftigjarige bestaan van de Militaire Spectator op 29 januari 1982 ingestelde MILITAIRE SPECTATOR LEGPENNING, bedoeld om het schrijven over defensie-aangelegenheden te stimuleren, in het thans lopende verenigingsjaar toegelikt aan

L. P. VAN OPPEN

generaal-majoor der infanterie b.d.,
voorzitter van de Koninklijke Nederlandse Vereniging „Ons Leger“

ter erkenning van

de loffelijke wijze waarop hij gedurende vele jaren in de landelijke pers als

mede in het periodiek van de Koninklijke Nederlandse Vereniging „Ons Leger“ de lezer vertrouwd heeft gemaakt met de problematiek betreffende veiligheidsvraagstukken en defensie.

Door zijn heldere betoogtrant, het voor leken begrijpelijke taalgebruik, zijn grote kennis van zaken en zijn positief kritische instelling heeft hij de lezer een verantwoord inzicht gegeven in de vraagstukken van en rond de Nederlandse defensie en internationale veiligheid, daarbij bijdragend aan een objectieve meningsvorming.

De grote waardering voor zijn werk wordt nog versterkt wanneer men bedenkt dat de eisen die de dagbladjournalistiek stelt aan de actualiteit van de te behandelen onderwerpen zekere beperkingen met zich meebrengen.

Tijdens de op 12 mei jl. te 's-Gravenhage gehouden bijeenkomst is de legpenning door de voorzitter, kol art H. A. Couzy, uitgereikt.

Inaugurele rede

Op 12 mei jl. heeft professor mr. G. L. Coolen, schout-bij-nacht van administratie en lid van het Hoog Militair Gerechtshof, zijn leerstoel in het militaire recht aan de Universiteit van Amsterdam aanvaard met het houden van een oratie.

Deze leerstoel is op 1 september 1970 ingesteld door de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap. De rede is volledig afgedrukt in dit nummer. Voor het curriculum vitae wordt verwezen naar *Mars in Cathedra* (1985) (64)2240.

Bijeenkomst te Den Haag

maandag 20 januari 1986

Om 19.30 uur opent de voorzitter de vergadering met een welkomstwoord aan allen. Omdat de laatste jaren de problematiek betreffende de „out of area“-operaties in het middelpunt van de belangstelling is gekomen heeft de Vereniging gemeend hieraan een inleiding en een discussie te moeten wijden. In overleg met de inleider zijn de grenzen iets ruimer getrokken nl. naar die van de NAVO. Vervolgens introduceert hij de inleider, kapitein ter zee ir. J. L. Spoelstra, en verleent hem daarna het woord. (Zie blz. 2380)

De rechtsbescherming van de militair tegen onjuist bestuur*

mr. G. L. Coolen

Van het militaire recht vormt het militaire straf- en tuchtrecht het meest bekende deel; zo bekend, dat de term militair recht veelal wordt gebruikt als een synoniem van militair straf- en tuchtrecht, dit niet alleen in de literatuur, maar ook in staatsstukken. Zo besteedt N. Jörg in zijn proefschrift „Recht voor militairen”, ondanks deze ruime titel, slechts aandacht aan het militaire straf- en tuchtrecht; en draagt bv. de bijlage van de Defensienota 1974, waarin een overzicht wordt gegeven van de stand van zaken met betrekking tot de herziening van het militaire straf- en tuchtrecht, als opschrift: „Militair recht”.

De term militair recht omvat echter meer. Van mijn twee voorgangers, H. H. A. de Graaff en Th. W. van den Bosch — de leerstoel bestaat sedert 1970 — omschreef de eerste militair recht als „een nog steeds niet scherp afpalende verzamelnaam van die delen van het recht die betrekking hebben op de oorlogvoering en de positie van de krijgsman”. Van den Bosch duidde het militaire recht aan als: „het geheel van rechtsvoorschriften dat betrekking heeft op de handhaving van de zelfstandigheid van de staat (Duits: Wehrrecht)”. Mijn omschrijving zou luiden: die delen van het recht, die betrekking hebben op de oorlogvoering, op de inrichting van de krijgsmacht en op de rechtspositie — in ruime zin — van de militair; een definitie die dicht komt bij de omschrijving die De Graaff gaf. Overigens beperkten De Graaff en Van den Bosch hun colleges aan deze universiteit tot het militaire straf- en tuchtrecht.

Toen in 1984 in de vacature, ontstaan door het

emeritaat van Van den Bosch, moest worden voorzien, gaf de benoemingscommissie in haar advies te kennen, dat naar haar mening in het onderwijs — omdat de praktijk dit eiste — ook aandacht behoorde te worden besteed aan het militaire administratieve recht. Deze wens bepaalde, uiteindelijk, de keuze van de commissie en leidde, per 1 augustus 1984, tot mijn benoeming. Thans wordt aan deze universiteit dan ook college gegeven en onderzoek verricht niet alleen op het gebied van het militaire straf- en tuchtrecht, maar ook op het terrein van het militaire administratieve recht. De kern van dit deel van het militaire recht wordt gevormd door het militaire ambtenarenrecht en door de regels, die de rechtspositie van dienstplichtigen bepalen, dus door het dienstplichtigenrecht.

Er is op het gebied van het militaire ambtenarenrecht en het dienstplichtigenrecht gedurende de laatste jaren veel tot stand gebracht. Zo zijn met ingang van 1 januari 1983 het nieuwe Algemeen militair ambtenarenreglement en het eveneens nieuwe Reglement rechtstoestand dienstplichtigen in werking getreden. Het eerste reglement is in de plaats gekomen van een tweetal oude reglementen, een voor de zeemacht en een voor de land- en luchtmacht, beide stammend uit 1931. Het tweede reglement geeft dienstplichtigen voor het eerst sedert de invoering van de dienstplicht, naast de Dienstplichtwet, in één voorschrift een volledige regeling van hun rechtspositie. Ook tal van andere voorschriften op het gebied van de rechtspositie van de militair zijn geheel herzien of ingrijpend gewijzigd. Te wijzen valt bv. op de Wet bevordering en ontslag beroepsofficieren 1985 en op de Wet voor het reservepersoneel der krijgsmacht 1985.

* Rede, uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar in het militaire recht aan de Universiteit van Amsterdam, op maandag 12 mei 1986.

Twee gedachten liggen blijkens de toelichting van de zijde van de regering aan deze herzieningen en wijzigingen ten grondslag: de integratiegedachte en de gelijkstellingsgedachte. De eerste gedachte houdt in dat de rechten en plichten van de militaire ambtenaar en van de dienstplichtige zoveel mogelijk ondubbelzinnig en zo min mogelijk in verschillende voorschriften behoren te worden vastgelegd; dit niet alleen met het oog op de rechtszekerheid, maar ook met het oog op de bestuurbaarheid van de krijgsmacht.

Ondubbelzinnigheid en overzichtelijkheid komen inderdaad de rechtszekerheid en ook de bestuurbaarheid van de krijgsmacht ten goede. „Dat voor een krijgsmacht niets zo funest is als wanneer de rechtspositie van de een anders is dan die van de ander”, zoals N. G. Geelkerken in 1971 tijdens de behandeling van de Wet rechtstoestand dienstplichtigen in de Tweede Kamer opmerkte, is echter sterk overdreven.

De tweede gedachte, de gelijkstellingsgedachte, vloeit voort uit de — meermalen geuite — wens tot vermaatschappelijking van de krijgsmacht en houdt in dat bij de regelgeving voor militairen zo veel mogelijk rekening behoort te worden gehouden met hetgeen op vergelijkbaar terrein geldt in de burgerlijke overheidsdienst en in de particuliere sector.

Men schiet echter, wat deze gelijkstelling betreft, niet door. Van den Bosch waarschuwde reeds, tijdens zijn oratie op 3 mei 1976, „dat er ergens een grens is, omdat aan een krijgsmacht zodanige specifieke eisen worden gesteld, dat vergelijking in haar totaliteit met welke instelling van de burgermaatschappij dan ook, onmogelijk is”. A. Ros zei het onlangs, bij zijn afscheid als voorzitter van de Marechausseevereniging, enigszins anders. De gevolgen van een te ver doorgevoerde gelijkstelling, aldus Ros, „kunnen uiteindelijk de eigensoortigheden van de militaire status aantasten”. „De restwaarde van de militaire status is dan nog (slechts) van sociologische betekenis.”

In overeenstemming met de integratiegedachte en de gelijkstellingsgedachte zijn zeer onlangs eveneens herzien de regelingen inzake de rechtsbescherming van de militair tegen onjuist bestuur. Deze regelingen vinden voor militaire ambtenaren hun grondslag in de Militaire Ambtenarenwet 1931 en voor dienstplichtigen in de Wet rechtstoestand dienstplichtigen.

Aan de rechtsbescherming van de militair tegen onjuist bestuur — of, wellicht duidelijker, aan de rechtsbescherming van de militair tegen onrechtmatige besluiten en handelingen van administratieve organen — is deze oratie gewijd.

Geldt voor geschillen uit burgerlijke rechtsbetrekkingen dat men elk geschil, van welke inhoud ook steeds kan voorleggen aan één organisatie, de rechterlijke macht, voor bestuursgeschillen geldt een dergelijke regel niet. Of in geval van een bestuursgeschil beroep openstaat en, zo ja, bij wie, hangt af van de aard van het geschil. Bepalend voor die aard is de hoedanigheid waarin het bestreden besluit of de bestreden handeling de burger, die partij is bij het geschil, raakt. Waar wordt gesproken van de rechtsbescherming van de militair tegen onjuist bestuur, gaat het dus om de bescherming die de burger geniet tegen besluiten en handelingen van administratieve organen, die hem raken in zijn hoedanigheid van militair. Burgers die de hoedanigheid bezitten van militair, militairen dus, kunnen met het oog op hun rechtspositie in twee categorieën worden verdeeld: militaire ambtenaren en dienstplichtigen. Beroepsmilitairen en reservisten bezitten de rechtspositie van militair ambtenaar, dienstplichtigen, die niet tevens de hoedanigheid bezitten van beroepsmilitair of reservist, de rechtspositie van dienstplichtige.

Het ware mijns inziens juister alle reservisten, dus zowel zij die vrijwillig als zij die verplicht tot het reservepersoneel behoren, de rechtspositie toe te kennen van dienstplichtige. Bereikt wordt op deze wijze, dat slechts beroepsmilitairen de rechtspositie bezitten van militair ambtenaar. Beroepsmilitairen *zijn* ook — als enigen binnen de krijgsmacht — militair ambtenaar in de administratiefrechtelijke betekenis van het woord, immers als enigen aangesteld om bij wijze van beroep militaire dienst te verrichten.

Dienstplichtige in administratief-rechtelijke zin is hij die bij de krijgsmacht is ingelijfd om in geval van oorlog oorlogsgevaar of andere buitengewone omstandigheden militaire dienst te verrichten. Zij die verplicht tot het reservepersoneel behoren, vallen onder deze omschrijving. Verplicht dienende reservisten zijn in feite immers dienstplichtigen, die zich slechts van andere dienstplichtigen onderscheiden, doordat zij hun dienstplicht bij het reservepersoneel vervullen. Aan hen is bij de totstandkoming van de militaire ambtenarenwet

1931 de rechtspositie van militair ambtenaar toegekend, omdat men het destijds, zoals in de Memorie van toelichting valt te lezen, „uiterst moeilijk” oordeelde de grenslijn tussen de vrijwillig en de verplicht dienende reservisten nauwkeurig aan te geven. Bovendien achtte men het „met het oog op de eenheid van de reserveformatie” ongewenst, dat de verplicht dienende reservisten een andere rechtspositie zouden bezitten dan de vrijwillig dienende.

Wat de eerste overweging betreft: de grenslijn tussen de vrijwillig en de verplicht dienenden bij het reservepersoneel is, zeker na inwerkingtreding van het Algemeen militair ambtenarenreglement, betrekkelijk gemakkelijk — en nauwkeurig — aan te geven. Een moeilijkheid, die dwingt tot het van toepassing verklaren van de Militaire ambtenarenwet 1931 ook op de verplicht dienende reservisten, is er dus niet.

Aan de tweede overweging ligt kennelijk de gedachte ten grondslag, dat het noodzakelijk is dat de vrijwillig dienende reservist, omdat hij vrijwillig dient, de rechtspositie bezit van militair ambtenaar. Noodzakelijk is dit geenszins. Ook de vrijwilligers op voet van gewoon dienstplichtige, die eveneens vrijwillig dienen, bezitten niet de rechtspositie van militair ambtenaar. De eenheid van de reserveformatie is dus ook op andere wijze te bereiken.

Feitelijk is er dan ook geen enkele reden, laat staan een dwingende, om aan de verplicht dienende reservisten de rechtspositie toe te kennen van militair ambtenaar. Integendeel. Er is alles voor te zeggen om hen onder de werking te brengen van de Wet rechtstoestand dienstplichtigen. Niet alleen *zijn* zij dienstplichtige in de administratiefrechtelijke betekenis van het woord, ook onderscheiden zij zich, wat hun rechten en plichten betreft, (nog) nauwelijks van andere dienstplichtigen.

Aan de vrijwilligers op voet van gewoon dienstplichtige is, zoals in de Memorie van toelichting bij de Wet rechtstoestand dienstplichtigen is vermeld, destijds de rechtspositie van dienstplichtige toegekend, omdat hun positie als militair meer overeenkwam met die van de dienstplichtige dan met die van de beroepsmilitair. Dit geldt thans — nu na inwerkingtreding van het Algemeen militair ambtenarenreglement aan het eigenlijk gebruik van het instituut van de reservemilitair een einde is gekomen — evenzeer voor de vrijwillig dienende reservist. Ook zijn positie als militair komt thans meer overeen met die van de dienstplichtige dan met die van de beroepsmilitair. Ook de vrijwillig dienende reservist ware daarom onder de werking te brengen van de Wet rechtstoestand dienstplichtigen. Aldus blijft bovendien de eenheid van de reserveformatie gehandhaafd.

Indien alle reservisten onder de werking worden gebracht van de Wet rechtstoestand dienstplichtigen, wordt tevens een einde gemaakt aan enkele onvolko-

menheden, die thans voortvloeien uit het feit dat het Algemeen militair ambtenarenreglement eveneens van toepassing is op dienstplichtigen, zij het dienstplichtigen die hun diensplicht vervullen bij het reservepersoneel. Zo kunnen dienstplichtigen niet worden geschorst, omdat — zoals in de Nota van toelichting bij het Reglement rechtstoestand dienstplichtigen valt te lezen — „het instituut van de schorsing als zodanig niet past in de verhouding overheid/dienstplichtige”. Dienstplichtigen die hun diensttijd vervullen bij het reservepersoneel kunnen echter wél worden geschorst, omdat op hen het Algemeen militair ambtenarenreglement van toepassing is. Anderzijds kunnen dienstplichtigen die hun dienstplicht vervullen bij het reservepersoneel niet bij administratieve maatregel worden teruggesteld, omdat het Reglement rechtstoestand dienstplichtigen wél het instituut van de terugstelling kent, doch het Algemeen militair ambtenarenreglement niet.

In feite kent de krijgsmacht nog twee categorieën militairen: Antilliaanse dienstplichtigen en, sedert 1 januari 1986, Arubaanse dienstplichtigen. Deze twee categorieën zullen in dit betoog echter verder buiten beschouwing worden gelaten.

Ter toelichting diene het volgende. Het Statuut voor het Koninkrijk onderscheidt tussen rijkszaken en landszaken. De behartiging van rijkszaken, van „aangelegenheden van het Koninkrijk”, geschiedt onder de verantwoordelijkheid van organen van het Koninkrijk; de behartiging van landszaken onder de verantwoordelijkheid van organen van één van de drie landen, Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba. Ingevolge art. 3 van het Statuut is de handhaving van de onafhankelijkheid en de verdediging van het Koninkrijk een rijkszaak. Er is dan ook slechts één krijgsmacht, de krijgsmacht van het Koninkrijk. Deze krijgsmacht kent, zoals in de Grondwet voor het Koninkrijk valt te lezen, naast vrijwillig dienenden, dienstplichtigen. Het opleggen van dienstplicht is, ingevolge art. 31 van het Statuut, een landszaak. Dit heeft binnen het Koninkrijk geleid tot drie regelingen waarbij tot dienst in de krijgsmacht wordt verplicht, een Nederlandse (de Dienstplichtwet), een Antilliaanse (de Dienstplichtverordening 1961) en een Arubaanse regeling (de Dienstplichtverordening); en dus ook tot drie categorieën dienstplichtigen, Nederlandse, Antilliaanse en Arubaanse dienstplichtigen.

* * *

Wat thans volgt is een schets van de ontwikkeling van de rechtsbescherming van de militair tegen onjuist bestuur. Deze schets vangt aan in 1918. Toen werd in feite de eerste stap gezet op de weg die, uiteindelijk, zou leiden tot het huidige stelsel. ▷

De voorgeschiedenis van de Militaire Ambtenarenwet 1931

Het einde van de Eerste Wereldoorlog ging in Europa met grote beroeringen gepaard. Op de Duitse vloot in Kiel brak in de laatste week van oktober 1918 een muiterij uit, die het begin bleek van een revolutie die zich in korte tijd over heel Duitsland verspreidde. In München en andere Duitse steden namen arbeiders- en soldatenraden de macht over. Ook in het Nederlandse leger deden zich ongeregeldeheden voor. In de Harskamp braken op 25 oktober 1918 relletjes uit. Officieren werden niet meer gehoorzaamd, dienstplichtigen staken een kantine en enkele barakken in brand en er werd geschoten, waarbij echter niemand werd geraakt.

Mede verwijzend naar deze gebeurtenissen sprak op 5 november 1918 het Tweede-Kamerlid K. ter Laan (SDAP) in de Kamer tot de minister van oorlog, G. A. A. Alting von Geusau: „In ons volk is bezig de vorming van een nieuwe macht tegen het oude, verouderde en verroeste militarisme. Het leger, ons leger, bestaande uit onze jongens uit het volk, waarvan wij hier de vertegenwoordigers zijn, is niet van de officieren of van de regering. Het is van ons. Wij zullen zelf de baas zijn in ons eigen leger, baas in ons eigen huis, wij Volksvertegenwoordigers, Mijnheer de Minister, en dat moeten wij U leren, ook op het punt waar Gij U het sterkst verschanst hebt, in het leger zelf. Wij willen onze mensen als mensen zien behandelen. Wij willen onze mensen, die zich organiseren in onze Bond van Dienstplichtigen, als burgers behandeld zien.”

Na zijn woorden legde Ter Laan de eisen over, die de Bond van Dienstplichtigen stelde. Deze liepen uiteen van vrijheid van vereniging en vergadering en van verspreiding van geschriften, ook voor militairen, tot het vrije gebruik — na demobilisatie — van militair schoeisel en militaire onderkleding. Niet alleen binnen het leger, ook binnen de marine, met name onder de schepelingen, heerste grote onrust. Tal van geruchten deden de ronde. Zo zouden „de matrozen” in de marinebasis Den Helder het voornemen hebben de binnenliggende

schepen te overmeesteren en met deze op te stomen naar Amsterdam en Rotterdam, teneinde aldaar mee te doen aan de opstandige bewegingen. Dit was voor de marineleiding reden op 14 november 1918 de schepen onklaar te maken, door het uitnemen van machineonderdelen. Ook werd de vloot ontwapend. „Nadat de troepen van de landmacht belangrijke punten in de omgeving van de haven hadden bezet, moesten alle schepen bajonetten en grendels van geweren, sluitstukken dan wel slotdelen van kanons, alsmede bijbehorende munitie van boord geven”, aldus Ph. M. Bosscher in deel 1 van zijn boek „De Koninklijke marine in Tweede Wereldoorlog”.

Het bleef niet bij beroeringen en onrust alleen. Ook werden eisen gesteld. De bonden, zowel van het leger als van de marine, drongen met name aan op de totstandbrenging, voor hun leden, van een wettelijk geregelde rechtspositie. De onderofficiersvereniging „Ons Belang” eiste bovendien „de verwijdering van het Departement van Oorlog van alle conservatieve officieren en burgerambtenaren”.

Over de beroeringen in het leger en de onrust binnen de marine, en ook over de eisen van de verschillende bonden, werd in die dagen in de Tweede Kamer veelvuldig gesproken. Reeds op 6 november 1918 had minister Alting von Geusau — in reactie op hetgeen Ter Laan en na hem ook P. J. Troelstra in de Kamer had gezegd — de verzekering gegeven dat hij het leger in moderne zin zou reorganiseren, waarbij hij gebruik zou maken van de vele hem gegeven wenken en aanwijzingen. Toen hij dit later ook aan generaal C. J. Sniijders, opperbevelhebber van de Land- en Zeemacht, meedeelde, met de toevoeging dat de opperbevelhebber naar zijn mening niet de juiste man was om de voorgenomen hervormingen door te voeren, bood generaal Sniijders, zoals was te verwachten, zijn ontslag aan. H. J. Scheffer, citerend uit het dagboek van minister P. J. M. Aalberse, meldt dat de Koningin, toen haar het ontslagbesluit ter ondertekening werd voorgelegd, te kennen gaf dat zij eerst wenste te weten wat de minister van oorlog onder hervormingen verstond en dat, als de minister daaronder ook de oprichting van solda-

tenraden mocht begrijpen, zij het besluit niet zou ondertekenen.

Hoe dit ook zij, op 8 november 1918 werd aan generaal Snijders op zijn verzoek ontslag verleend. Enkele dagen later stelde minister Alting von Geusau een commissie in met de opdracht hem van advies te dienen „omtrent de regeling van de positie der onderofficieren, behorende tot de Landmacht”. Voor de officieren waren reeds de belangrijkste onderwerpen van hun rechtspositie bij wet geregeld. Voorzitter van de commissie werd de gepensioneerde kolonel der infanterie L. M. A. von Schmidt.

De minister van marine, W. Naudin ten Cate, bleef niet achter. Ook voor de zeemacht werd een commissie ingesteld met een soortgelijke — zij het niet tot de onderofficieren beperkte — opdracht. Voorzitter van deze commissie werd hoofdofficier van administratie der 1e klasse N. J. J. van Rijn van Alkemade.

In beide commissies werden eveneens vertegenwoordigers benoemd van de verschillende militaire bonden.

Het was niet zo, dat in die tijd voor vrijwillig dienende militairen op het gebied van de rechtspositie niets wettelijk was geregeld. Het militaire pensioenrecht bv. was reeds sedert lang neergelegd in een aantal wetten, dit ter uitvoering van de bepaling in de Grondwet dat „de pensioenen door de wet worden geregeld”. Te noemen vallen de Pensioenwetten voor de zee- en landmacht 1922, de Pensioenwetten voor het personeel der Koninklijke marinereserve en het reservepersoneel der landmacht 1923 en de Militaire weduwenwet 1922.

Ook bestonden voor beroepsofficieren reeds de Bevorderingswetten voor de zee- en landmacht 1902, welke — organieke — wetten, behalve de bevordering, ook het ontslag en het op pensioen stellen regelden, alsmede — echter alleen voor de officieren van de landmacht — de nonactiviteit. Voor reserveofficieren vonden deze onderwerpen regeling in de Wet voor de Koninklijke marinereserve (van 1895) en de Wet voor het reservepersoneel der landmacht 1905. Deze laatste wetten regelden tevens — voor alle reservisten — het verblijf in werkelijke dienst en het groot verlof.

Ten slotte kan in dit verband ook het disciplinaire recht worden genoemd, dat eveneens reeds bij wet — en wel bij de Wet op de krijgstuicht (in werking getreden op 1 januari 1923) — was geregeld.

In de loop van 1920 bracht de commissie-Von

Schmidt haar rapport uit. Op kamervragen wat nu te gebeuren stond, antwoordde de minister van oorlog dat het — in verband met de voorgenomen vereniging van de departementen van marine en oorlog — in de bedoeling lag „de regeling van de rechtspositie der beroepsonderofficieren, onder beide departementen ressorterend, zoveel mogelijk naar dezelfde grondslagen te doen geschieden”. Hij was niet voornemens, zei hij, een dergelijke regeling eenzijdig voor de landmacht tot stand te brengen.

Het wachten was dus op het rapport van de commissie-Van Rijn van Alkemade. Toen dit rapport alsmaar niet verscheen en bovendien de voorgenomen samenvoeging van de departementen van marine en oorlog voortdurend werd uitgesteld, drong de Kamer, tijdens de behandeling van de Oorlogsbegroting 1924, bij de minister opnieuw op daden aan. De minister hield echter wederom de boot af. „Waar een gewijzigd stelsel van kadervorming in overweging is”, aldus zijn antwoord deze keer, „kan de tijd nog niet gekomen worden geacht om de regeling van de rechtspositie tot oplossing te brengen.”

Intussen was, in afwachting van de totstandkoming van een definitieve regeling van de rechtspositie van het militaire personeel van de zee- en de landmacht, een tweetal Koninklijke besluiten in het Staatsblad verschenen, „houdende voorlopige voorzieningen omtrent het georganiseerd overleg.” één voor de zeemacht (in 1921) en één voor de landmacht (in 1922). Aan het besluit voor de zeemacht lag een schriftelijk advies ten grondslag van de commissie-Van Rijn van Alkemade.

Ook was in 1926 bij Koninklijk besluit een regeling tot stand gebracht, die voor „onderofficieren en militairen van lagere rang” van de landmacht de mogelijkheid opende tegen bepaalde, in de regeling nader aangeduide, besluiten van administratieve organen rechtstreeks bij de minister van oorlog een bezwaarschrift in te dienen. Bij deze regeling was eveneens een vaste „commissie van beroep” ingesteld, bestaande uit drie leden (drie officieren), die in voorkomende gevallen de zaak zou onderzoeken en de minister vervolgens omtrent de te nemen beslissing zou adviseren. Groot was het vertrouwen van de zijde van de militairen in deze commissie echter kennelijk niet. Het eerste gedenkboek van de onderofficiersvereniging „Ons Belang”, in 1928 verschenen, vermeldt althans: „Een in 1926 ingestelde „Commissie van Beroep voor Onderofficieren” is zodanig van samenstelling en bevoegdheden, dat wij van

deze „gebeurtenis” maar geen verdere melding maken in deze geschiedenis dan alleen deze: dat zo goed als geen onderofficier de behoefte heeft gevoeld voor deze „Adviescommissie voor de minister van oorlog” te verschijnen.”

In 1927 verscheen — eindelijk — het rapport van de commissie-Van Rijn van Alkemade. Het ging vergezeld van een volledig voorontwerp van wet tot regeling van de rechtspositie van het militaire personeel der zeemacht. Van Rijn van Alkemade — aan wie in 1921 de titulaire rang van schout-bij nacht was toegekend; hij was toen lid van het Hoog Militair Gerechtshof — was op dat ogenblik al enige tijd geen voorzitter meer van de commissie. Hij was in 1923 op zijn verzoek van deze functie ontheven.

Van Rijn van Alkemade had ontheffing verzocht, in hoofdzaak omdat de arbeid van de commissie hem, zoals hij zei, beslist nutteloos voorkwam zolang bij het leger, wat de totstandbrenging van een rechtspositieregeling betreft, niet dezelfde weg werd bewandeld als bij de marine. Eerder had hij zich al uitgesproken voor de instelling van één commissie, voor land- en zeemacht te zamen.

Het rapport van de commissie-Van Rijn van Alkemade werd, kort nadat het was ingediend, openbaar gemaakt. Het besluit was toen echter al genomen dat met de totstandbrenging van een „rechtspositiewet” voor militairen zou worden gewacht totdat een ander project zou zijn afgerond: de regeling bij wet van de rechtspositie van de burgerlijke ambtenaren. Deze nieuwe wet zou, althans voor een deel, eveneens van toepassing worden op militairen.

Op 21 juli 1928 werd het ontwerp dat tot de wet — de latere Ambtenarenwet 1929 — zou leiden, aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. Slechts de tweede titel, waarin de rechtsbescherming tegen onjuist bestuur regeling vond, was op de militairen niet van toepassing verklaard. De redactie van het Militair Rechtelijk Tijdschrift raakte enigszins opgetogen. „In het oude veelbesproken vraagstuk van de regeling der rechtspositie van militairen”, zo schreef zij, „komt een heel klein beetje schot. Tot nu toe was het nog maar gebleven bij adviseeren, eerst van leeken-zijde, officieel, toen commissoriaal voor de zee- en com-

missioriaal voor de landmacht. Daarbij bleef het intusschen en spiegelgevechten bij begrootingsgedachtenwisselingen gaven zoo al hoop, dan toch nog geen verwachting. Nu komt er eensklaps schot, ja, schipper, we krijgen wind!”

Op 27 december 1929 verscheen de nieuwe wet in het Staatsblad. Art. 125 droeg de Kroon op de rechten en plichten van ambtenaren in het algemeen, dus ook van *militaire* ambtenaren, te regelen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, althans voor zover dit niet reeds bij of krachtens wet was geschied. Ter uitvoering van deze bepaling kwamen in 1931 tot stand: voor burgerambtenaren het Algemeen rijksambtenarenreglement en voor militaire ambtenaren het Reglement rechtstoestand militairen zeemacht en het Reglement voor de militaire ambtenaren der Koninklijke landmacht.

Zoals gezegd, was de tweede titel van de Ambtenarenwet 1929 niet van toepassing verklaard op militaire ambtenaren. Naar het oordeel van de regering diende „de voor militairen in te voeren rechtspraak een eigen karakter te bezitten”. Een wetsontwerp, regelende deze rechtspraak, was reeds in een vergevorderde staat van voorbereiding.

Op 5 mei 1931 werd dit wetsontwerp aan de Tweede Kamer aangeboden. Van een, zoals aangekondigd, „eigen karakter” van de rechtspraak voor militairen was nauwelijks sprake. De regeling, geldend voor burgerambtenaren, was in haar geheel op militaire ambtenaren van overeenkomstige toepassing verklaard, zij het dat zowel het Gerecht in eerste aanleg als dat in hoger beroep bij de behandeling van militaire zaken zou worden uitgebreid met twee militaire leden. „De militaire rechter”, aldus de Memorie van toelichting, „zal voor een juiste waardering van de bij hem ingezonden klaagschriften veelal speciale kennis behoeven van de bijzondere militaire verhoudingen”. Ook waren besluiten, die direct of indirect steunden op de Wet op de krijgstucht, van beroep op de ambtenarenrechter uitgesloten. Het wetsontwerp bevatte verder nog enkele aanvullende bepalingen van — zuiver — procesrechtelijke aard.

Met name het voorstel zowel het Gerecht in eerste aanleg als de Centrale Raad van Beroep met twee militaire leden uit te breiden, stuitte in de Tweede Kamer op verzet. Men achtte deze aanvulling in strijd met de noodzakelijke eenheid in de rechtspraak. Sommige kamerleden duchtten bovendien „van deelneming aan de administratieve rechtspraak door personen, van een militaire mentaliteit doordrongen, weinig gunstige resultaten”.

Wat de samenstelling van de Centrale Raad van Beroep betreft gaf de regering toe. Inderdaad kon de aanvulling met twee militaire leden, aldus de Memorie van Antwoord, „onder omstandigheden de eenheid van de administratieve ambtenarenrechtspraak in gevaar brengen”. De aanvulling van het Gerecht in eerste aanleg met twee militaire leden werd echter gehandhaafd.

De nieuwe wet verscheen, als Militaire ambtenarenwet 1931, op 19 december 1931 in het Staatsblad. Zij trad in werking met ingang van 1 maart 1933, op welk tijdstip eveneens titel II van de Ambtenarenwet 1929 in werking trad. Dit betekende dat met ingang van 1 maart 1933 niet alleen voor burgerambtenaren, maar ook voor militaire ambtenaren de mogelijkheid openstond om tegen besluiten en handelingen van het bestuur beroep in te stellen bij een onafhankelijke rechter.

Behalve de bepaling (art. 2) dat de tweede titel van de Ambtenarenwet 1929 in militaire ambtenarenzaken overeenkomstige toepassing zou vinden — en behalve een aantal andere bepalingen — bevatte de Militaire ambtenarenwet 1931 eveneens een bepaling (art. 12), waarin de Kroon werd opgedragen de rechten en plichten van militaire ambtenaren, voor zover deze niet reeds bij of krachtens wet waren geregeld, te regelen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Tevens voegde de Militaire ambtenarenwet 1931 aan de Ambtenarenwet 1929 een bepaling toe, die luidde: „Deze wet vindt niet toepassing op militaire ambtenaren.” Een en ander hield in dat het Reglement rechtstoestand militairen zeemacht en het Reglement voor de militaire ambtenaren der Koninklijke landmacht, beide vastgesteld ter uitvoering van art. 125 van de Ambtenarenwet 1929, voortaan steunden op art. 12 van de Militaire ambtenarenwet 1931.

De nieuwe regeling

In het vervolg zal ik — gemakshalve — uitsluitend

spreken van beroep tegen *besluiten*. Echter ook tegen handelingen en tegen weigeringen (om te besluiten of te handelen) kon op grond van de Militaire ambtenarenwet 1931 beroep worden ingesteld.

De nieuwe regeling hield in grote lijnen in dat een militair ambtenaar, die door een besluit van een administratief orgaan rechtstreeks in zijn belang werd getroffen, in beroep kon gaan bij, in eerste aanleg, het Ambtenarengerecht te 's-Gravenhage en, in tweede en laatste aanleg, de Centrale Raad van Beroep. Tegen besluiten, in administratief beroep genomen, of genomen nadat een commissie in de zaak een advies had gegeven, behoorde echter meteen voorziening te worden gevraagd bij de Centrale Raad van Beroep.

Administratief beroep kon bv. op grond van art. 97 van het Reglement rechtstoestand militairen zeemacht door militaire ambtenaren der zeemacht worden ingesteld tegen besluiten van militaire autoriteiten. Advies van een commissie behoorde bv. te worden ingewonnen, alvorens een militair ambtenaar wegens onbekwaamheid of ongeschiktheid uit de dienst kon worden ontslagen.

Voor één Gerecht in eerste aanleg, het Ambtenarengerecht te 's-Gravenhage, was blijkens de Memorie van Toelichting gekozen, teneinde de regeling van de aanvulling van het Gerecht in eerste aanleg met twee militaire leden niet te ingewikkeld te maken en tevens om de berechting van militaire ambtenarenzaken zoveel mogelijk in één hand te kunnen houden. Voor *burgerlijke* ambtenarenzaken gold de regel, dat in eerste aanleg het Ambtenarengerecht oordeelde binnen welks rechtsgebied de ambtenaar zijn standplaats of, bij gebreke daarvan, zijn woonplaats had.

Beroep kon, zoals gezegd, niet worden ingesteld tegen besluiten die — direct of indirect — steunden op de Wet op de Krijgstucht. De reden was dat militairen in disciplinaire zaken reeds over het recht van beklag beschikten. Dit moest zo blijven. De regering staat op het standpunt, aldus minister van defensie L. N. Deckers, in de Tweede Kamer, „dat krijgstuhtelijke aangelegenheden een zoodanig karakter hebben, dat zij ook krijgstuhtelijk moeten worden afgedaan, en niet administratief-rechtelijk”.

Op de regel, dat beroep ingevolge de Militaire ambtenarenwet 1931 niet kon worden ingesteld tegen besluiten van tuchtrechtelijke aard werd een uitzondering ge-

maakt voor besluiten, houdende ontslag op grond van art. 69 van de Wet op de Krijgstucht. Art. 69, dat thans is vervallen, luidde: „Aan het hoofd van het daarbij betrokken departement van marine of van oorlog wordt de bevoegdheid toegekend om den minderen militair, die door herhaald wangedrag blijkt ongevoelig te zijn voor krijgstuchtelijke bestraffing, of wiens liederlijkheid hem onwaardig maakt in den militaire stand te blijven, op voordracht van een der in art. 39 genoemde officieren, onder wiens bevel die militair staat, hier te lande uit den dienst weg te jagen.”

Beroep — in plaats van beklag — was tegen deze besluiten mogelijk gemaakt, omdat de maatregel van wegjaging uit de dienst veeleer werd beschouwd als een daad van administratief recht dan als een straf.

De nieuwe regeling kende slechts twee beroepsgronden: strijd met de toepasselijke algemeen verbindende voorschriften, strijd met de wet dus, en misbruik van bevoegdheid of, zoals de wettekst luidde, het een ander gebruik maken van een bevoegdheid dan tot de doeleinden waarvoor de bevoegdheid is gegeven.

Op het beroep waren dezelfde procesregels van toepassing als op het beroep dat krachtens de Ambtenarenwet 1929 openstond voor burgerambtenaren. Wel bevatte de Militaire ambtenarenwet 1931 enkele aanvullende bepalingen.

Deze bepalingen waren vervat in de art. 6 tot en met 10.

Art. 6 bepaalde dat de termijn, waarbinnen beroep kon worden ingesteld, niet dertig dagen, maar vier maanden bedroeg indien de militaire ambtenaar zich in dienstbetrekking buiten Nederland bevond. Art. 6 is thans vervallen, omdat art. 60, vierde lid, van de Ambtenarenwet 1929 sedert 1 november 1984 een zelfde bepaling bevat.

Art. 7 bepaalde dat in militaire-ambtenarenzaken het voorbereidend onderzoek, behalve aan de autoriteiten, genoemd in art. 78 van de Ambtenarenwet 1929, ook kon worden opgedragen aan de commandant van de bodem waarop of het korps of de inrichting waarbij de militaire ambtenaar diende. Van deze mogelijkheid zou overigens (vrijwel) geen gebruik worden gemaakt.

Art. 8 luidde: „Officieren, als raadslieden optredende, zijn niet gehouden hun bevoegdheid aan te tonen door het overleggen van een schriftelijke volmacht.”

Deze bepaling moest worden gelezen in verband met art. 29 van de Ambtenarenwet 1929, welk artikel zei dat, wie als gemachtigde of raadsman in een ambtenarenzaak optrad, desgevorderd zijn bevoegdheid door middel van een schriftelijke volmacht moest kunnen aantonen. Dit voorschrift gold echter, op grond van het vijfde lid van art. 29, niet voor advocaten en procureurs;

en op grond van art. 8 van de Militaire ambtenarenwet 1931 dus evenmin voor officieren. Art. 8 betekende niet dat slechts officieren — en bv. niet onderofficieren — in (militaire-)ambtenarenzaken als raadsman mochten optreden. Dat art. 8 uitsluitend officieren noemde, berustte op het feit dat officieren als enigen naast advocaten bevoegd waren in *strafzaken* als raadsman op te treden.

Art. 9 bepaalde, dat de behandeling van een militaire-ambtenarenzaak — tenzij het beroep tegen een voorlopige voorziening was gericht — zou worden geschorst, indien zou blijken dat een samenhangend strafrechtelijk of krijgstuchtelijk onderzoek aanhangig was. De afloop van dit onderzoek behoorde eerst te worden afgewacht.

Art. 10 schreef in aansluiting hierop voor, dat een in kracht van gewijsde gegane uitspraak van de strafrechter of een uitspraak van het Hoog Militair Gerechtshof in Nederland/Nederlands-Indië in een krijgstuchtelijke zaak, waarbij de militaire ambtenaar aan enig feit schuldig was verklaard, in een militaire-ambtenarenzaak als bewijs van dat feit gold.

De art. 9 en 10 hadden ten doel te voorkomen dat de ambtenarenrechter — zoals de Memorie van Toelichting het uitdrukte — „in een samenhangend geding zijdelings er toe gebracht zou worden met betrekking tot eenig feit, hetwelk voorwerp van een strafrechtelijk of krijgstuchtelijk onderzoek uitmaakt of vroeger heeft uitgemaakt, zijn wellicht van dat van den strafrechter of disciplinair rechter afwijkend gevoelen kenbaar te maken.”

De jurisprudentie in de jaren vóór de Tweede Wereldoorlog

Nauwelijks was de nieuwe regeling in werking getreden of militaire en ook burgerambtenaren gingen van de hun geboden mogelijkheden gebruik maken. De Centrale Raad van Beroep stelde meteen orde op zaken. Tegen besluiten, genomen vóór 1 maart 1933, kon geen beroep worden ingesteld, ook niet indien deze steunden op een van de nieuwe — per 1 september 1931 in werking getreden — reglementen, het Reglement rechtstoestand militairen zeemacht en het Reglement voor de militaire ambtenaren der Koninklijke landmacht.

Het argument van klagers dat „de instelling van een forum op een bepaalde datum in genen delevanzelf wil zeggen, dat reeds vroeger geschonden of verworpen rechten daarvoor niet zouden kunnen worden gehandhaafd”, ging voor de Raad niet op. „Uit niets blijkt,” aldus de Raad, „dat de wet-

gever er ook maar één ogenblik aan heeft gedacht, dat het materiële recht van stonde aan gedekt zou moeten zijn door een beroepsmogelijkheid" (CRvB 8 juni 1933, MRT 1933/34, blz. 162). Toen een ambtenaar beroep instelde tegen een besluit, dat weliswaar na 1 maart 1933 was genomen, maar in feite slechts een weigering inhield terug te komen van een besluit van vóór die datum, verklaarde de Raad hem in dit beroep eveneens niet ontvankelijk, omdat — zoals de Raad overwoog — het schijnbaar wel ging om het tweede besluit, maar in wezen om het eerste. Kort daarna ging de Raad echter om en overwoog in een andere zaak dat het tweede besluit (toch) als een op zichzelf staande beslissing moest worden beschouwd en dat niet (langer) was vol te houden, dat het tegen het tweede besluit ingestelde beroep moest worden beschouwd als in wezen te zijn gericht tegen het eerste besluit (CRvB 3 mei 1934, MRT 1934/35, blz. 630).

Veel schoten klagers met dit nieuwe standpunt niet op. Weliswaar werden zij voortaan in hun beroep tegen het tweede besluit ontvangen, doch daarna werd dit beroep stevast ongegrond verklaard, omdat het tweede besluit nimmer in strijd met een algemeen verbindend voorschrift kon zijn „wjl”, zoals de Raad overwoog, „enig zodanig voorschrift, hetwelk aan een administratief orgaan zoude verbieden te beslissen dat op een beslissing niet wordt teruggekomen, niet bestaat" (CRvB 9 november 1939, MRT 1939/40, blz. 610).

Dat van een eenmaal onaantastbaar geworden beslissing zou worden teruggekomen, kon naar het oordeel van de ambtenarenrechter „zelfs niet" van een administratief orgaan worden gevegd, „indien na het nemen van zoodanige beslissing feiten of omstandigheden bekend worden, welke, indien zij daarvóór bekend waren geweest, van invloed zouden zijn geweest bij het nemen dier beslissing" (Ag Den Haag 17 april 1935, MRT 1935/36, blz. 432; bevestigd bij CRvB 27 juni 1935, MRT 1935/36, blz. 434).

Ook voor nietigverklaring op grond van misbruik van bevoegdheid bestond in gevallen als bedoeld geen ruimte omdat, zoals de Raad het stelde, moet worden aangenomen dat de bevoegdheid niet terug te komen van eerdere besluiten „allereerst aan de administratieve organen toekomt om te verzekeren, dat afgedane zaken afgedaan blijven" (CRvB 25 oktober 1934, MRT 1934/35, blz. 633).

Daarbij kwam nog dat de Raad het nieuwe standpunt ook huldigde indien het verzoek om herziening binnen de geldende beroepstermijn was gedaan. Dit betekende dat in die gevallen, indien later tegen het tweede besluit beroep werd ingesteld, het eerste besluit geheel buiten beschouwing werd gelaten. Immers, aldus de Raad in een uitspraak van 1939, „de ambtenaar (is) niet in enige wettelijke bepaling de bevoegdheid gegeven eigenmachtig de in artikel 60 der Ambtenarenwet 1929 gestelde termijn van beroep te verlengen" (CRvB 29 augustus 1939, MRT 1939/40, blz. 308). Strijd met de voorschriften kon zich naar het oordeel van de ambtenarenrechter evenmin voordoen, indien — zoals voorkwam — de voorschriften het bestuur een algehele beleidsvrijheid lieten. Met wie in die gevallen toch beroep instelde, werd korte metten gemaakt.

Dat overkwam een kolonel, die door de Kroon voor bevordering tot de rang van generaal-majoor was voorbijgegaan. Toen hij tegen dit besluit beroep instelde, omdat hij aannam dat een wel bevorderde kolonel, die lager in de ranglijst was geplaatst dan hij, „minder, althans zeker niet beter" was beoordeeld, verklaarde het Gerecht dit beroep ongegrond. Na te hebben vastgesteld dat krachtens art. 15 van de Bevorderingswet voor de landmacht 1902 bevordering tot generaal-majoor door de Kroon geschiedt bij keuze uit de meest geschikten, overwoog het Gerecht kort en bondig: „dat de Kroon door klager niet te kiezen niet heeft gehandeld in strijd met enig toepasselijk algemeen verbindend voorschrift, aangezien integendeel de voormelde wettelijke bepaling uitdrukkelijk volledige vrijheid van benoeming aan de Kroon voorbehoudt uit degenen, die naar haar oordeel het meest geschikt zijn voor de voorgenomen bevorderingen;" (Ag Den Haag 23 mei 1934, MRT 1935/36, blz. 97). Ook indien de voorschriften de uitoefening van een bevoegdheid door het bestuur weliswaar aan voorwaarden bonden, maar het antwoord op de vraag of aan de voorwaarden was voldaan, geheel overlieten aan het oordeel van het bestuur zelf, kon van strijd met de voorschriften nimmer sprake zijn. Zo bepaalde art. 22, eerste lid onder e, van het Reglement voor de militaire amb-

tenaren der Koninklijke landmacht dat militairen beneden de rang van tweede luitenant uit de dienst konden worden ontslagen „wanneer, naar het oordeel van Onze minister, slechts door ontslag het belang van de dienst (. . .) te behartigen is”. Toen een korporaal op deze grond werd ontslagen en in beroep kwam, mede in de hoop te vernemen om welke reden(en) het belang van de dienst slechts door zijn ontslag viel te behartigen, verklaarde het Ambtenarengerecht te 's-Gravenhage het beroep zonder veel omhaal van woorden ongegrond. Het Gerecht overwoog: „dat het aan klager verleende ontslag blijkens de bewoordingen der bestreden beslissing kennelijk zijn grond vindt in het oordeel van verweerder, dat slechts door ontslag het belang van de dienst te behartigen is; dat waar dit oordeel bij verweerder aanwezig was, de bestreden beslissing door verweerder bevoegdlijk is genomen, terwijl het Gerecht de juistheid van dat oordeel, omtrent welks motieven overigens noch in de gedingstukken noch bij de behandeling ter openbare terechtzitting nadere gegevens zijn verstrekt, niet heeft te beoordelen;” (Ag Den Haag 2 november 1938, MRT 1938/39, blz. 180).

in andere gevallen, in gevallen dus waarin de juistheid van de genomen beslissing wel kon worden beoordeeld, zette de ambtenarenrechter zich vaak zonder enige terughoudendheid op de stoel van het bestuur. Bovendien werd veelal niet zozeer een oordeel gegeven over het bestreden besluit als wel over de klagende militair. Een goed voorbeeld wat dit betreft geeft de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 18 oktober 1934, MRT 1934/35, blz. 426. Een reserveofficier van de Koninklijke landmacht was ontslagen ter zake van ongeschiktheid om in de verkregen rang te dienen. Hij was lid van de NSB en had een belofte van trouw afgelegd aan de leider van de NSB. Op de vraag van de commissie van onderzoek, die in verband met het voornemen hem te ontslaan was benoemd, of hij desondanks, indien de omstandigheden dit zouden vereisen, in staat en bereid zou zijn gewapenderhand tegen zijn partijgenoten op te treden, had hij geantwoord, dat in dat geval de be-

lofte, die hij bij zijn benoeming tot officier had afgelegd, zou prevaleren. Door de commissie nader aan de tand gevoeld, had hij gezegd: „Wanneer ik in die omstandigheden zou komen, dan beschouw ik mijzelf als *werktuig* van de overheid en dan rust de verantwoordelijkheid niet op mij maar op de overheid, zodat ik (mij) geen zorg voor die verantwoordelijkheid behoef te maken.”

De commissie was geschokt en zo ook de Centrale Raad van Beroep. „Dit antwoord”, aldus de Raad, „getuigt van een zodanig gemis aan begrip nopens de plichten van en aan verantwoordelijkheidsgevoel als officier, dat reeds daarom een officier met een dergelijke mentaliteit als ongeschikt moet worden aangemerkt om in de verkregen rang bij het reservepersoneel der landmacht te dienen.” Vervolgens verklaarde de Raad het beroep ongegrond, omdat het bestreden besluit noch feitelijk noch rechtens met de toepasselijke algemeen verbindende voorschriften streed, terwijl niet was gebleken dat de Kroon van haar bevoegdheid kennelijk een ander gebruik had gemaakt dan tot de doeleinden, waarvoor die bevoegdheid was gegeven.

Overigens werden in die tijd niet slechts NSB'ers (en andere fascist) wegens ongeschiktheid uit de dienst ontslagen, ook tegen sociaal-democraten werden maatregelen genomen. De directe aanleiding tot deze maatregelen vormde de munitierij, op 4 februari 1933 in Nederlands-Indië uitgebroken aan boord van Hr Ms „De Zeven Provinciën”. Bijna een week lang voer dit schip onder bevel van muiters in de Indische wateren, voordat de marine op 10 februari 1933, ten koste van 23 doden en vele gevonden — er viel een bom op het schip — aan de munitierij een einde maakte. De SDAP, welke partij de regering voor de munitierij aansprakelijk stelde, werd verboden. Bij de marine — en ook bij het leger — vond een omvangrijke „zuivering” plaats. Niet alleen zij, die rechtstreeks of zijdelings bij de munitierij waren betrokken, werden uit de dienst ontslagen, ook andere „ongewenste elementen”, met name zij, die „de rode richting waren toegedaan”, werden uit de krijgsmacht verwijderd. „De Regering kan en mag de opleiding en de daarmee verband houdende belangen der dienstplichtigen, niet vertrouwen aan militaire ambtenaren”, aldus de Memorie van antwoord bij Hoofdstuk I van de Rijksbegroting voor het dienstjaar 1934, „wier inborst — zooals de sociaal-democratische pers in de dagen der munitierij kenschetste — „rood” is, en wier hart — volgens diezelfde pers — „een hoger toerental bereikt bij

het hooren van de internationale dan bij het hooren van het Nederlandsche Volkslied". Niet alleen omdat van dergelijke ambtenaren onmogelijk kan worden verwacht, dat zij zich met volle overtuiging en toewijding aan hun nationale taak zullen wijden, maar ook, omdat de Regering hun handhaving niet zou kunnen verantwoordt tegenover de ouders van dienstplichtigen, die op goeden grond mogen eischen, dat hun zonen van deze invloeden vrij blijven." Ter Laan sprak in de Tweede Kamer van een „oorlogsverklaring" en noemde minister Deckers zijn „vijand".

Velen van hen die waren ontslagen, wendden zich terstond tot de ambtenarenrechter, doch zij vonden bij deze geen gehoor. Op de veelvuldig geuite grief dat de commissie van onderzoek, die omtrent de ontslagen had geadviseerd, hen niet had gehoord, antwoordde de Centrale Raad van Beroep dat dit horen, „hoe aanbevelingswaardig het ook ware te achten", door generlei wettelijk voorschrift werd geëist. Ook het argument van een schepeling, dat de ontslagbrief die hem was uitgereikt, wel de *grond* van het ontslag vermeldde, te weten ongeschiktheid, maar niet de reden, die tot het aannemen van deze ongeschiktheid had geleid, overtuigde de Raad niet. „Niet blijkt", aldus de Raad, „dat de ten deze toepasselijke voorschriften een onderscheid maken tusschen reden en grond." Naar het oordeel van de Raad had klager, blijkens de inhoud van het klaagschrift en blijkens hetgeen ter terechtzitting namens hem was aangevoerd, zeer goed (. . .) begrepen, waarom hem ontslag was verleend. Hij had terecht aangenomen „dat het ontslag verband hield met de zuivering bij de marine" (CRvB 17 januari 1934, 1933 D. nr K. 8; nr 21, niet gepubliceerd).

Betekende in de jaren vóór de Tweede Wereldoorlog strijd met de voorschriften dus eenvoudig strijd met de voorschriften, van misbruik van bevoegdheid — de andere beroepsgrond — kon volgens vaste jurisprudentie van de ambtenarenrechter slechts sprake zijn, indien aan het bestreden besluit een onredelijk of onoirbaar motief ten grondslag lag. Uitspraken van de ambtenarenrechter waarbij een besluit, genomen ten aanzien van een militair ambtenaar, op deze grond nietig werd verklaard, heb ik niet kunnen vinden.

Vermeldenswaard is in dit verband wel de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 22 december 1938, bekend geworden onder de naam „De zaak Oss". De gemeente Oss had in de jaren '30 te kampen met een sterk toegenomen criminaliteit. Dat was voor het landsbestuur reden de brigade van de Koninklijke marechaussee ter plaatse

te versterken, hetgeen tot gevolg had dat in korte tijd een groot aantal „mafiosi", zoals M. van der Goes van Naters hen in zijn boek „Met en tegen de tijd" noemt, kon worden gearresteerd. De marechaussees gingen echter door en stelden eveneens opsporingsonderzoeken in tegen een tweetal opzichters bij het Jeugd-ontwikkelingswerk in de gemeente Oss, tegen een verzekeringsagent, tegen een fabrieksdirecteur en zelfs tegen een tweetal pastoors.

Toen bereikte op 1 april 1938 de procureur-generaal bij het Gerechtshof te 's-Hertogenbosch, tevens directeur van politie, het volgende telegram van de minister van justitie, C. M. J. F. Goseling (KVP): „Uit verbalen en rapporten blijkt mij, dat de brigade der Koninklijke marechaussee te Oss, naast haar U bekende activiteit in een aanhangige belangrijke strafzaak, bij haar opsporingsonderzoek in andere gevallen de laatste tijd een methode toepast, die zo ernstige bedenking heeft, dat ik aanleiding vind U op te dragen de betrokken divisiecommandant namens mij mede te delen, dat de brigade tot nader order zich, behoudens uitdrukkelijke last, te onthouden heeft van ieder opsporingsonderzoek. Aangiften, bij de brigade inkomende, zijn door te geven aan de Gemeentepolitie".

De maatregel wekte in den lande veel beroering. Verhalen en geruchten deden de ronde. Men zag in het telegram een poging misdrijven, gepleegd door rooms-katholieke geestelijken, te bemantelen. Misbruik van bevoegdheid dus. Toen de onderofficieren van de brigade te Oss tegen het besluit van de minister beroep instelden bij de ambtenarenrechter, vingen zij bot, eveneens in laatste aanleg bij de Centrale Raad van Beroep. Ook zij stelden dat sprake was van misbruik van bevoegdheid, een stelling die werd ondersteund door een groot aantal getuigenverklaringen. De Raad overwoog echter dat er — gelet op hetgeen tijdens het onderzoek was gebleken — niet de minste grond was om aan te nemen, dat de minister zich bij het nemen van het bestreden besluit door een onredelijk of onoirbaar motief had laten leiden en dat dientengevolge niet kon worden gezegd, dat hij van zijn bevoegdheid kennelijk een ander gebruik

had gemaakt dan tot de doeleinden, waarvoor die bevoegdheid was gegeven.

De Raad voegde aan deze overweging bovendien uitdrukkelijk toe, dat hij in het midden liet of de door de minister meegedeelde feiten en omstandigheden in alle opzichten in overeenstemming waren met de werkelijkheid (CRvB 22 december 1938, MRT 1938/39, blz. 470).

Vermeldenswaard is dat intussen een commissie uit de Tweede Kamer tot de conclusie was gekomen dat weliswaar aan de goede trouw van minister Goseling niet viel te twifelen, maar dat de door de marechausseebrigade te Oss gemaakte fouten toch niet van dien aard waren, dat zij de genomen maatregel rechtvaardigden; een conclusie die op 28 juni 1938 door de (gehele) Tweede Kamer met algemene stemmen, behalve die der katholieken, was aanvaard.

Klagers behoeften in de jaren '30, indien zij zich tot de ambtenarenrechter wendden, niet lang op de behandeling van hun zaak te wachten. Tussen het tijdstip van het indienen van het klaagschrift of, in hoger beroep, het beroepschrift en de uitspraak in eerste aanleg of in hoger beroep lag in de jaren 1933 tot en met 1941 gemiddeld een termijn van ongeveer vier maanden.

Thans, in de jaren '80, bedraagt deze termijn in eerste aanleg gemiddeld 11 maanden en in hoger beroep gemiddeld 18 maanden.

Tegenover deze snelheid stond dat klagers niet vaak in het gelijk werden gesteld. In een percentage uitgedrukt werd in de jaren 1933 t/m 1941 in militaire ambtenarenzaken in 9% van de gevallen het beroep in eerste aanleg gegrond verklaard.

Thans in de jaren '80, bedraagt dit percentage ongeveer 13. Hierbij zijn, evenals bij het eerder genoemde percentage, de militair-pensioenzaken buiten beschouwing gelaten.

In een van de schaarse gevallen, waarin het Ambtenarengerecht te 's-Gravenhage het bestreden besluit nietig verklaarde, schoot dit prompt bij de minister van defensie, althans bij diens gemachtigde, in het verkeerde keelgat. Het geding betrof een sergeant-majoor, die door de minister was afgevoerd van de kandidatenlijst voor bevordering tot de rang van adjudant-onderofficier. Naar het oordeel van het Gerecht had de minister bij het

nemen van het besluit in strijd gehandeld met het Bevorderingsvoorschrift beroepspersoneel 1932. De minister stelde onmiddellijk hoger beroep in en betoogde dat het niet aanging dat de ambtenarenrechter de administratie in de goede vervulling van haar taak dwarsboomde. De Centrale Raad bevestigde echter de uitspraak van het Gerecht. Het is toch duidelijk, aldus de Raad geduldig, „dat, wanneer allereerst wettelijke voorschriften worden in het leven geroepen ter vaststelling van de rechtspositie van militaire ambtenaren en hun vervolgens het recht wordt verleend zich, ter handhaving van hun aldus verkregen rechten, tot den rechter te wenden, er dezen geen verwijt van gemaakt kan worden, dat hij aan de administratie doet blijken, dat haar bewegingsvrijheid niet onbeperkt is, indien hij in concreto constateert, dat een aan zijn oordeel onderworpen besluit van een administratief orgaan strijdt met eenig toepasselijk algemeen verbindend voorschrift” (CRvB 13 mei 1937, MRT 1937/38, blz. 226).

Ook kwam in de jaren vóór de Tweede Wereldoorlog reformatio in peius voor, het doen in beroep van een uitspraak, die voor klager een achteruitgang inhoudt. Toen een muzikant door de minister van defensie wegens ongeschiktheid eervol uit de dienst werd ontslagen, stelde hij tegen dit besluit beroep in bij het Ambtenarengerecht te 's-Gravenhage. Het Gerecht kwam tot de slotsom dat de grond van klagers ontslag in feite was gelegen in de omstandigheid dat hij zich ongeveer vijf jaar geleden had schuldig gemaakt aan onzedelijke handelingen met zijn toen 12-jarige dochtertje, zodat de minister klager ingevolge de voorschriften niet wegens ongeschiktheid *eervol*, maar wegens schuldigheid aan onzedelijkheid *oneervol* had moeten ontslaan. Vervolgens verklaarde het Gerecht het bestreden besluit nietig en bepaalde tot klagers verbijstering dat de minister een nieuw besluit zou nemen waarbij klager met ingang van de oorspronkelijke datum oneervol uit de dienst zou worden ontslagen (Ag Den Haag 11 december 1933, MRT 1934/35, blz. 210).

De ontslagen — en ontgoochelde — muzikant stelde hoger beroep in, doch de Centrale Raad ver-

klaarde hem in dit beroep niet ontvankelijk, omdat — zoals de Raad overwoog — „eiser in hoger beroep, zij het ook op advies van zijn rechtsgeleerde raadsman, meende te kunnen volstaan met het overleggen van een zakelijk uittreksel van de beroepen uitspraak, in plaats van het (door de Voorzitter) gevraagde en door de wet gevorderde volledig afschrift van dezelve” (CRvB 19 april 1934, MRT 1934/35, blz. 214).

De minister van defensie trok — na deze uitspraak — het oorspronkelijke ontslagbesluit in en ontsloeg de muzikant opnieuw, nu oneervol ter zake van het zich schuldig gemaakt hebben aan onzedelijkheid. Dit betekende dat voor hem het recht op pensioen verloren ging.

Tweemaal wendde de ontslagen muzikant zich nog tot de Centrale Raad van Beroep met een verzoek om herziening van 's-Raads uitspraak tot niet-ontvankelijkverklaring, doch beide keren werd het verzoek afgewezen (CRvB 31 juli 1934 en 12 december 1935, MRT 1935/36, blz. 507).

Samenvattend kan worden gesteld dat militaire ambtenaren, dus beroepsmilitairen en reservisten, in de jaren vóór de Tweede Wereldoorlog over een mager beroepsrecht beschikten. Slechts op twee gronden konden besluiten van het bestuur worden aangetast: strijd met de voorschriften, toen nog strijd met het geschreven recht, en misbruik van bevoegdheid, waaronder werd verstaan het gebruik van een bevoegdheid met een onredelijk of onoirbaar motief. Nietigverklaring van een bestreden besluit op één van de beide gronden kwam zelden voor. Bovendien hing militaire ambtenaren in geval van beroep reformatio in peius boven het hoofd.

Hoewel algemeen wordt aangenomen dat de ambtenarenrechter pas sedert 1951 — met name sedert CRvB 2 oktober 1951, ARB 1951, blz. 190 — in uitspraken het standpunt is gaan innemen, dat de algemene rechtsbeginselen behoren te worden gerekend tot de toepasselijke algemeen verbindende voorschriften, wijzen vele schrijvers op het feit dat de Centrale Raad van Beroep reeds in 1935 een algemeen rechtsbeginsel als toetsingsnorm hanteerde. Veelal worden in dit verband twee uitspraken genoemd: CRvB 31 oktober 1935, ARB 1936, blz. 168, en CRvB 23 januari 1936, ARB 1936, blz. 369. E. H. Nuver noemt in zijn artikel „De Ambtenarenwet 1929 vijftig jaar” (De Gemeentestem,

nrs 6587, 6588 en 6589) zelfs een tweetal nog vroegere uitspraken: CRvB 22 juni 1933, Caljé I, 62, en CRvB 29 juni 1933, Caljé I, 63. „Men ziet het”, aldus Nuver, „koud is de Centrale Raad als ambtenarenrechter aan het werk, of hij geeft in zijn eerste uitspraken al blijk, dat hij niet genoeg heeft aan het hem door de Ambtenarenwet 1929 ter beschikking gestelde arsenaal van toetsingsmogelijkheden en hij voegt daaraan, eigenmachtig, het ongeschreven recht toe”.

Bij lezing blijkt de strekking van de vier genoemde uitspraken echter aanzienlijk beperkter dan door Nuver — en ook door anderen — wordt voorgesteld. Bovendien kan op zeer vele, latere, uitspraken worden gewezen, waarin de ambtenarenrechter zich strikt hield aan de twee toetsingsnormen die art. 58 van de Ambtenarenwet 1929 noemde. Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar CRvB 9 november 1939, MRT 1939/30, blz. 610 (hiervóór genoemd).

Vermeldenswaard is in dit verband wél Ag Den Haag 3 oktober 1940, MRT 1940/41, blz. 441. Toen in april 1940 op de wedde van een vaandrig der infanterie een bedrag van f 4,61 werd ingehouden wegens door hem over augustus 1939 te veel genoten bezoldiging, stelde hij tegen dit besluit beroep in. De Centrale Raad van Beroep huldigde destijds het standpunt dat, indien te veel salaris was uitbetaald, terugvordering slechts rechtsgeldig kon plaatsvinden, indien dit geschiedde binnen de beroepstermijn (CRvB 25 maart 1937, ARB 1937, blz. 497). In het geval van de vaandrig overwoog het Ambtenarengerecht evenwel:

„dat de aangevallen inhouding op klagers jaarwedde — bedoeld als een correctie op het hem over de maand Augustus 1939, naar het oordeel van den Minister van Defensie, over den laatsten dag van die maand te veel toegekende salaris — heeft plaats gevonden geruimen tijd nadat de betaling van klagers salaris over de maand Augustus voor hem verbindend was geworden”;

dat besluiten, onaantastbaar geworden, weliswaar partijen binden, maar dat ook op dien regel een uitzondering bestaat, door den Centralen Raad van Beroep aldus geformuleerd „tenzij in de desbetreffende algemeen verbindende voorschriften uitdrukkelijk het tegendeel is bepaald”;

dat, waar de uit de algemeene mobilisatie in Augustus 1939 voortvloeiende uitbreiding van de administratie van het Departement van Defensie, den minister van defensie — naar het Gerecht, mede op grond van de verklaringen ter openbare terechtzitting van den gemachtigde van verweerder, aanneemt — feitelijk in de onmogelijkheid heeft gesteld, fouten begaan bij de uitbetaling van salaris op of omstreeks 31 Augustus 1939 aan militairen, binnen een maand nadien te doen herstellen, die omstandigheid geacht moet worden, een uit den nood geboren uitzonderingsrecht te hebben geschapen op den regel, dat genomen beslissingen en gedane

betalingen de belanghebbenden ná het verstrijken van den beroepstermijn binden, *welk noodrecht in rechtskundigen zin in waarde en beteekenis gelijk moet worden gesteld met regels van positief geschreven recht*, zoodat in casu de Minister van Defensie geacht moet worden het recht te hebben gehad, ná het verstrijken van den beroepstermijn, terug te komen op de salarisbetaling aan klager op of omstreeks 31 Augustus 1939;”.

Het einde van een periode

Op 10 mei 1940 viel Duitsland Nederland binnen. Na enkele dagen van strijd, op 14 mei 1940, gelastte generaal H. G. Winkelman, opperbevelhebber van land- en zeemacht, alle strijdkrachten onder zijn bevel, met uitzondering van die in Zeeland, de wapens neer te leggen. Een paar dagen later gaven de laatste strijdkrachten in Zeeland zich over. Nederland was bezet gebied. De regering had reeds op 13 mei 1940 het land verlaten.

Op 14 juli 1940 werd door de Duitse overheid aan alle beroepsmilitairen een verklaring — de zogenaamde „erewoordverklaring” — voorgelegd, welke luidde: „Hierdoor verzeker ik op erewoord, dat ik gedurende deze oorlog, althans zolang Nederland zich met het Duitse Rijk in oorlogsoestand bevindt, aan geen enkel front noch direct noch indirect zal deelnemen aan de strijd tegen Duitsland. Ik zal geen handeling begaan of verzuim plegen, waardoor het Duitse Rijk schade, van welke aard ook, zal kunnen lijden”.

De verklaring werd niet voorgelegd aan reservisten en dienstplichtigen. Zij werden zonder meer gedemobiliseerd en huiswaarts gezonden. Veruit de meeste beroepsmilitairen ondertekenden de verklaring. Zij werden allen met ingang van 15 juli 1940 uit de dienst ontslagen. Wie weigerde te tekenen werd in krijgsgevangenschap gevoerd. Aldus hield op 15 juli 1940 de Nederlandse krijgsmacht in het door Duitsland bezette gebied van het Koninkrijk op te bestaan.

Wie zoekt naar een antwoord op de vraag hoe het mogelijk is geweest dat zoveel Nederlandse militairen de erewoordverklaring ondertekenden en zich aldus in vergaande mate tegenover de vijand bonden, kan worden verwezen naar dr. Ph. M. Bosscher — De Koninklijke marine in de Tweede Wereldoorlog, deel 1, blz. 301 e.v.

Terwijl in Europa de oorlog voortwoedde en alom een strijd op leven en dood werd gestreden, besloot in huiselijke kring een adjudant-onderofficier zich niet zomaar bij het besluit hem te ontslaan neer te leggen. Hij kwam in beroep omdat in zijn geval, evenals in de andere gevallen, de voorgeschreven opzegtermijn van drie maanden niet in acht was genomen. Het Ambtenarengerecht te 's-Gravenhage verklaarde het beroep echter ongegrond. Art. 3 van het Reglement voor de militaire ambtenaren der Koninklijke landmacht bepaalt, aldus het Gerecht, dat in tijd van oorlog bij bepaalde noodzakelijkheid van dit Reglement mag worden afgeweken. In het onderhavige geval was deze noodzakelijkheid aanwezig. „daar het hier toch betreft een bevel van de Duitse autoriteiten met betrekking tot de demobilisatie van de Nederlandse weermacht op 15 juli 1940, waaraan noodzakelijkerwijs uitvoering moest worden gegeven” (Ag Den Haag 12 december 1940, MRT 1940/41, blz. 444).

De voorgeschiedenis van de Wet rechtstoestand dienstplichtigen

Toen in 1931 in de Tweede Kamer het wetsontwerp werd behandeld, dat zou leiden tot de Militaire ambtenarenwet 1931, had ook Ter Laan het woord gevoerd. Hij zag, zei hij, het ontwerp als „een begin van de erkenning van het volle recht van *alle* militairen”. „Ik weet wel”, aldus Ter Laan, „dat het op dit ogenblik alleen de beroepsmilitairen geldt, maar wie a zegt, kan niet nalaten te zijner tijd ook b te zeggen, totdat wij er zijn.” Ook de dienstplichtigen hadden zijns inziens „recht op recht”.

In 1945 — na het einde van de Tweede Wereldoorlog; Ter Laan had in 1937 de Kamer verlaten — was b nog steeds niet gezegd. Wel waren in 1922 de verouderde Militiewet (van 1912), de Landweerwet (van 1901) en de Landstormwet (van 1913) vervangen door één nieuwe wet, de Dienstplichtwet, doch deze wet regelde niet zozeer, evenmin als de oude wetten, de rechtspositie van dienstplichtigen na hun inlijving, als wel de plichten die burgers, althans mannelijke burgers, in

verband met 's lands verdediging konden worden opgelegd. Een met de Militaire ambtenarenwet 1931 c.a. vergelijkbare regeling bestond voor dienstplichtigen derhalve (nog) niet.

De eerste stap op de weg die, uiteindelijk, zou leiden tot de Wet rechtstoestand dienstplichtigen werd in feite gezet in 1952. In dat jaar stelde de minister van oorlog en van marine, C. Staf, de Nationale Raad Welzijn Militairen in, onder voorzitterschap van Prins Bernhard. Kort na deze instelling benoemde de Raad uit zijn midden een commissie, die de opdracht kreeg een algemene formule op te stellen, die de basis zou kunnen vormen voor de aanspraken van dienstplichtigen op sociale zorg in de meest ruime zin.

In 1955 rapporteerde de voorzitter van de commissie. E. H. 's Jacob, aan de Raad dat was gebleken dat de standpunten binnen de commissie — mede wegens verschil in levensbeschouwelijke visie van de leden — te ver uiteenliepen om tot een voor allen aanvaardbare formule te kunnen komen. Wel was het — gelet op het intussen verzamelde materiaal — mogelijk de *rechtspositie* van de dienstplichtige in studie te nemen. Naar aanleiding van deze nota wijzigde de Nationale Raad Welzijn Militairen de opdracht aan de commissie. De nieuwe opdracht kwam te luiden: het in beschouwing nemen van de rechtspositie van de dienstplichtige militair in vergelijking met de in wettelijke voorschriften neergelegde rechten van de werknemer in de burgermaatschappij.

In 1960 bracht de commissie haar eindrapport uit. Zij was tot de conclusie gekomen, dat de sociale voorzieningen voor dienstplichtigen de vergelijking met de voorzieningen in de burgersector zeer goed konden doorstaan. Enkele punten vroegen nochtans nadere aandacht. Een van die punten betrof de rechtszekerheid. Naar het oordeel van de commissie moest de toegankelijkheid van de verschillende voorschriften voor dienstplichtigen worden vergroot en behoorde voor hen bovendien een algemene — interne — beroepsmogelijkheid tegen besluiten van het bestuur te worden geopend.

De (voltallige) Raad schaarde zich achter deze aanbeveling en bracht het rapport ter kennis van de minister, die in het rapport een bevestiging las van de juistheid van het beleid dat ten aanzien van dienstplichtigen tot dan toe was gevoerd. In de

Defensienota 1960 werd dan ook — met een verwijzing naar het rapport — meegedeeld dat dit beleid in de komende jaren zou worden voortgezet.

De Tweede Kamer, die eveneens in het bezit van het rapport was gesteld, was echter minder tevreden. Men vroeg de minister ten minste de vele voorschriften, die te zamen de sociale positie van de dienstplichtige bepaalden, tot één bundel samen te voegen, zodat elke dienstplichtige kon weten waaraan hij toe was. Nadat de Kamer dit was toegezegd, bleek inwilliging van de belofte echter minder eenvoudig dan aanvankelijk werd gedacht. Bovendien ging men binnen het departement van defensie steeds meer twijfelen aan het nut van een samenbundeling als door de Kamer gevraagd. Toen dit tijdens de behandeling van de Defensiebegroting 1964 aan de Tweede Kamer werd meegedeeld, bleek dat ook binnen de Kamer de gedachten zich verder hadden ontwikkeld. In het Voorlopig verslag bij de Defensiebegroting 1965 pleitten „vele leden” voor de totstandbrenging voor dienstplichtigen van een volwaardige rechtspositieregeling, „waarin uit de aard der zaak ook het beroepsrecht geregeld diende te worden”.

Eindelijk realistisch geworden, zoals U. F. J. Mesdag in het Militair Rechtelijk Tijdschrift schreef, deelde de minister eind 1965 aan de Kamer mee dat een werkgroep ten departemente was begonnen het onderwerp van de rechtspositie van de dienstplichtige „in zijn volle omvang ter hand te nemen”. „Deze taak omvat”, aldus de minister, „het opstellen van een wetsontwerp, dat tot strekking zal hebben het recht van beroep en de aanspraken op voorzieningen betreffende met name te noemen onderwerpen van materieel recht vast te leggen, alsmede het opnemen van de thans voor de dienstplichtigen geldende regelingen van materieel recht in één of meer algemene maatregelen van bestuur, steunend op de te ontwerpen wet.”

Het toegezegde wetsontwerp was in 1967 binnen het departement van defensie gereed. De voorgestelde beroepsregeling — dezelfde als gold voor militaire ambtenaren — stuitte evenwel op bezwaren van de zijde van de minister van justitie. Men vreesde dat de ambtenarenrechter overbelast zou raken. Deze vrees werd weggenomen door in het wetsontwerp alsnog, bij wijze van

„filter”, een bezwaarschriftenprocedure op te nemen, die de dienstplichtige behoorde te volgen alvorens hij in beroep kon gaan bij de ambtenarenrechter.

Op 19 juni 1969 werd het wetsontwerp bij Koninklijke boodschap aan de Tweede Kamer aangeboden. De Kamer toonde zich verbaasd dat het allemaal zo lang had geduurd. Men had een aantal opmerkingen. Een tweetal bezwaren betrof de voorgestelde beroepsregeling.

In de eerste plaats vonden „zeer vele leden” het onjuist dat de regeling slechts twee beroepsgronden kende, te weten strijd met de voorschriften en misbruik van bevoegdheid, en niet vier, zoals bv. de Wet beroep administratieve beschikkingen. „Ofschoon de Centrale Raad van Beroep deze twee beroepsgronden zo ruim mogelijk tracht te interpreteren”, aldus het Voorlopig Verslag, „meent de VVDM dat de beroepsgronden bij voorkeur door de wetgever zelf dienen te worden vastgesteld, in plaats van dat door de wetgever te eng getrokken grenzen worden verruimd door een soepele administratieve rechter”. De VVDM had haar standpunt met betrekking tot het wetsontwerp te voren in een nota aan de Kamer kenbaar gemaakt.

De regering gaf, wat dit eerste bezwaar betreft, na enige aarzeling toe. Art. 4 van het wetsontwerp werd aangevuld met een nieuw lid, dat de twee bestaande beroepsgronden uitbreidde tot vier.

Dit nieuwe lid luidde: „Behalve ter zake van de gronden, die ingevolge het vorige lid van toepassing zijn, kan het beroep, bedoeld in dit artikel, ook worden ingesteld ter zake dat:

- a. het administratieve orgaan bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot de beschikking heeft kunnen komen;
- b. het administratieve orgaan anderszins heeft beschikt in strijd met enig in het algemeen rechtsbewustzijn levend beginsel van behoorlijk bestuur.”

Het tweede bezwaar van de Kamer betrof het feit, dat de voorgestelde regeling beroep tegen besluiten, genomen krachtens de Dienstplichtwet, uitsloot. „Ministeriële beslissingen inzake bv. uitstel van eerste oefening, kostwinnersvergoeding, vervroegd groot of klein verlof, uitstel c.q. vrijstelling van herhalingsoefeningen zijn derhalve”, aldus

het Voorlopig verslag, „aan ieder formeel beroepsrecht onttrokken”. „Vele leden” vonden dit onjuist.

De regering hield echter voet bij stuk. De minister van defensie zag de wenselijkheid van een beroepsmogelijkheid tegen besluiten krachtens de Dienstplichtwet wel in, doch tegenover deze wenselijkheid stonden zijns inziens zwaarwegende praktische bezwaren. Hij dacht met name aan beslissingen op verzoeken om vervroegd klein of groot verlof en om uitstel van eerste oefening. Veelal zal de feitelijke situatie in deze gevallen tot snelheid van handelen dwingen, aldus de Memorie van antwoord. Zou de mogelijkheid van beroep worden geopend, dan zou zelfs een bespoedigende procedure als bedoeld in art. 102 van de Ambtenarenwet 1929 in de regel tekort schieten, doordat de rechterlijke beslissing te laat zou komen.

Vermeldenswaard in dit verband is dat ook de (thans vervallen) Wet beroep administratieve beschikkingen beroep tegen besluiten, genomen krachtens de Dienstplichtwet, uitsloot. Deze uitzondering was blijkens de Memorie van toelichting gemaakt, omdat de regering een overbelasting vreesde van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State, welke afdeling in alle gevallen door de Kroon, alvorens zij kon beslissen, moest worden gehoord. Het aantal per jaar verwachte beroepen tegen besluiten op grond van de Dienstplichtwet werd toen, in 1962, geschat op 9000.

Op 8 april 1971 kreeg het wetsontwerp — als Wet rechtstoestand dienstplichtigen — kracht van wet. Kort daarna werd de nieuwe wet in het Staatsblad geplaatst. Het zou evenwel tot 1 januari 1983 duren, voordat de wet in werking trad. Het wachten was al die jaren op het reglement, dat aan art. 2 van de wet uitvoering zou geven, te weten het Reglement rechtstoestand dienstplichtigen.

De rechtsbescherming in de praktijk vóór 1 januari 1983

In de jaren vóór de inwerkingtreding van de Wet rechtstoestand dienstplichtigen ontbrak het de dienstplichtigen aanvankelijk aan elke mogelijkheid op behoorlijke wijze op te komen tegen besluiten van het bestuur. Wel beschikten zij, zolang zij in werkelijke dienst verbleven, over het recht

van beklag, voorzien in het militaire tuchtrecht. Met name van het beklag, geregeld in art. 9, vierde lid, van het Reglement betreffende de Krijgstucht — het zogenaamde beklag over een vermeend krenkende of onbillijke behandeling — werd regelmatig gebruik gemaakt, niet alleen als het ging om een bejegening, ondervonden van een meerdere, maar ook — „oneigenlijk” — als sprake was van een besluit van een administratief orgaan.

Art. 9, vierde lid, van het Reglement betreffende de krijgstucht luidde: „De militair die vermeent eene krenkende of onbillijke behandeling van zijn meerdere te hebben ondervonden, is bevoegd daarover mondeling of bij bezwaarschrift, in te dienen langs den hiërarchieken weg, op gepaste wijze zijn beklag te doen bij den tot straffen bevoegde meerdere, onder wiens rechtstreeksch bevel die meerdere staat, of bij gebreke van zoodanigen meerdere bij de autoriteit, door den daarbij betrokken Minister van Marine of van Oorlog aangewezen, doch in dat geval niet anders dan bij bezwaarschrift, in te dienen langs den hiërarchieken weg”.

Het vierde lid van art. 9 moest worden gelezen in verband met het derde lid, dat de opdracht aan de meerdere bevatte „zich ten eenenmale te onthouden van krenkende of onbillijke bejegening van zijne minderen”.

Een eerste voorbeeld van dit oneigenlijke gebruik van het recht van beklag verscheen in 1956 in het Militair Rechtelijk Tijdschrift. De zaak betrof een dienstplichtig korporaal, die door zijn regimentscommandant was teruggesteld tot soldaat der laagste klasse. Deze administratieve maatregel was ten aanzien van hem genomen, in hoofdzaak omdat hij — dienend bij het Nederlandse detachement van de Verenigde Naties in Korea — door zijn gedrag tijdens een nachtelijke Chinese aanval had getoond de geschiktheid voor de rang van korporaal in feite te missen. Hij was tijdens de aanval zo zeer in een angsttoestand geraakt, dat het nodig was hem naar een noodhospitaal af te voeren.

Toen hij kort na zijn terugstelling bij bezwaarschrift zijn beklag deed, werd hij door de Chef van de Generale Staf, die door de minister van oorlog was aangewezen om de zaak te onderzoeken, in dit beklag ontvangen, hoewel onmiskenbaar van een oneigenlijk gebruik van het recht van beklag moest worden gesproken (CGS 8 januari 1954,

MRT 1956, blz. 338). Zijn regimentscommandant had het besluit tot terugstelling immers niet genomen in zijn hoedanigheid van meerdere in tuchtrechtelijke zin, maar als administratief orgaan krachtens een aan hem gedelegeerde bestuurlijke bevoegdheid. Bovendien kon het besluit redelijkerwijs niet als een behandeling als bedoeld in art. 9, vierde lid, van het Reglement betreffende de krijgstucht worden aangemerkt.

De terugstelling bij administratieve maatregel van dienstplichtigen wegens ongeschiktheid (anders dan om medische redenen) vindt sedert 1 januari 1983 regeling in hoofdstuk 4 van het Reglement rechtstoestand dienstplichtigen. Het Algemeen militair ambtenarenreglement bevat op dit punt geen regeling. Dit betekent dat beroepsmilitairen en reservisten niet wegens ongeschiktheid kunnen worden teruggesteld, ook niet — zelfs niet — in tijd van oorlog. Dit moet mijns inziens als een gemis worden beschouwd. Het gegeven voorbeeld maakt dit, hoop ik, duidelijk.

Terugstelling bij administratieve maatregel van beroepsmilitairen en reservisten was wèl mogelijk vóór 1 januari 1983, te weten op grond van art. 91 van het Reglement rechtstoestand militairen zeemacht en art. 97 van het Reglement voor de militaire ambtenaren der Koninklijke landmacht en der Koninklijke luchtmacht.

Andere gevallen van oneigenlijk gebruik van het recht van beklag door dienstplichtigen volgden. Genoemd kunnen worden het beklag van een dienstplichtig korporaal van de Koninklijke landmacht over de afwijzing van zijn verzoek om van de opleiding tot dienstplichtig sergeant te worden ontheven (Van den Bosch 15 maart 1978, MRT 1978, blz. 476, m.n. C.), het beklag van een dienstplichtige soldaat over het besluit van de Bevelhebber der landstrijdkrachten hem van de kaderopleiding te ontheffen (P. G. A. Coopmans 26 april 1978, MRT 1978, blz. 481) en het beklag van een dienstplichtige marechaussee der vierde klasse over het feit dat hij was voorbijgegaan voor bevordering tot dienstplichtig marechaussee der derde klasse (BLS 17 oktober 1979, MRT 1980, blz. 173, m.n. Th. C. v. G.).

De noodzaak om van het recht van beklag een oneigenlijk gebruik te maken, bestond niet voor dienstplichtigen van de zeemacht, althans niet meer sedert 1971. In dat jaar was op deze dienst-

plichtigen, na de totstandkoming van de Wet rechtstoestand dienstplichtigen en in afwachting van de inwerkingtreding van deze wet, art. 97 van het Reglement rechtstoestand militairen zee-macht door de minister van defensie van overeenkomstige toepassing verklaard. Krachtens dit thans vervallen artikel kon tegen besluiten van *militaire* autoriteiten administratief beroep worden ingesteld bij de boven deze autoriteiten geplaatste „hogere” autoriteiten.

Ook door militaire ambtenaren werd regelmatig van het recht van beklag een oneigenlijk gebruik gemaakt. Vermeldenswaard is in dit verband vooral de beschikking op beklag van de Bevelhebber der landstrijdkrachten van 2 juni, MRT 1982, blz. 27, m.n. C. In deze beschikking overwoog de BLS o.m.: „dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van art. 9, vierde lid, van het Reglement betreffende de krijgstucht, kan worden afgeleid dat het beklag over een onbillijke behandeling slechts dan met vrucht zal kunnen worden gedaan, wanneer dat zich richt tegen een militair die zijn gezagsverhouding tegenover een mindere heeft misbruikt om deze een bejegening te doen ondervinden die van een krenkende, grievende, honende, beledigende, bespottende, bedreigende of zelfs handtastelijke aard is; dat op grond van het vorenstaande een militaire meerdere als in casu de Commandant van het Commando Opleidingen Koninklijke landmacht, die uit hoofde van zijn functie een plaatsingsvoorstel doet aan de minister van defensie, zich uitsluitend doordat de klagende militair niet kan instemmen met de hem medegedeelde, aan het plaatsingsvoorstel ten grondslag liggende, overwegingen, niet aan een onbillijke behandeling van die mindere militair schuldig heeft gemaakt;”

„Het ziet er naar uit”, aldus Th. J. Clarenbeek in zijn naschrift bij deze beschikking, „dat de BLS de weg van het oneigenlijke gebruik van de beklagmogelijkheid van art. 9 (4) RbdK voor personeel van de KL afsnijdt.” En hij vervolgt: „Indien de opvatting van de BLS (. . .) binnen de KL de geldende zou worden, moet onderscheid worden gemaakt of het beklag is ingediend door een militair, die *wel* en die *niet* ook een beroep op de ambtenarenrechter kan doen. Bij de laatste zal een „oneigenlijk” gebruik van de beklagmogelijkheid van art. 9 (4) RbdK mogelijk moeten blijven”.

Toen in 1976 de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen in werking trad, gingen dienstplichtigen ook van de mogelijkheden die deze wet bood gebruik maken. Beroep op grond van de wet kon worden ingesteld bij de Afdeling rechtspraak van de Raad van State. Op 7 oktober

1980 deed de Afdeling, wellicht geprikkeld door het feit dat de Wet rechtstoestand dienstplichtigen na negen jaar nog steeds niet in werking was getreden, een opmerkelijke uitspraak. Het geding betrof een dienstplichtige marechaussee, wiens beklag gericht tegen de Commandant van het Eerste legerkorps, door de Bevelhebber der landstrijdkrachten ongegrond was verklaard. Hij wendde zich kort na deze ongegrondverklaring tot de staatssecretaris van defensie met het verzoek een autoriteit aan te wijzen, bij wie hij andermaal zijn beklag zou kunnen doen. De staatssecretaris weigerde dit verzoek in te willigen, omdat verzoeker niet meer de hoedanigheid bezat van militair in de zin van het militaire tuchtrecht; hem was enige tijd tevoren groot verlof verleend. Tegen deze weigering stelde verzoeker beroep in bij de Afdeling rechtspraak. Het aanvankelijke beklag betrof de terugstelling bij administratieve maatregel van appellant, destijds kornet, tot dienstplichtig marechaussee der vierde klasse.

De Afdeling stelde in haar uitspraak allereerst vast dat de Wet rechtstoestand dienstplichtigen voorzag in de mogelijkheid tegen een besluit als ten aanzien van appellant genomen bezwaar aan te tekenen bij de minister van defensie en vervolgens beroep in te stellen bij de ambtenarenrechter. Omdat de Wet rechtstoestand dienstplichtigen echter nog niet in werking is getreden, aldus de Afdeling, „kan thans, hoewel dit beklagrecht in het leven is geroepen met het oog op andere dan administratieve maatregelen, ten verweer tegen terugstelling bij administratieve maatregel slechts gebruik worden gemaakt van art. 9, vierde lid, van het Reglement betreffende de krijgstucht, terwijl voor een beroep tegen een op beklag genomen besluit evenzeer slechts de weg van het beklag op grond van art. 9, vierde lid, voornoemd, kan worden gevolgd”. Naar het oordeel van de Afdeling noopte de omstandigheid dat in het Reglement betreffende de krijgstucht het recht van beklag slechts aan militairen was toegekend, geenszins tot de opvatting dat de voortzetting en voltooiing van deze — oneigenlijke — toepassing van art. 9, vierde lid, zou moeten worden gestaakt, indien en zodra de klagende militair de hoedanigheid van

militair had verloren. Mitsdien kon het verzoek van appelland naar het oordeel van de Afdeling niet op de door de staatssecretaris van defensie aangevoerde gronden worden afgewezen (RvS 7 oktober 1980, MRT 1981, blz. 123, m.n. C).

Deze uitspraak was voor de staatssecretaris reden A. Berkhout, fungerend president van de zee-krijgsraad te 's-Gravenhage, voor de behandeling van het beklag aan te wijzen. Berkhout kwam evenwel, na uitvoerige overwegingen, tot de slotsom, dat een toepassing van het beklagrecht als door de Afdeling voorgestaan niet tot de mogelijkheden behoorde. „De door de Raad van State voorgestane oplossing”, aldus Berkhout, „om een administratief-rechtelijk geschil, hetwelk alleen op straffe van ongelijk wordt beslist, te doen behandelen met toepassing van een tuchtrechtelijke procedure, waarin de uitspraak tevens in zich draagt het verwijt, hetzij aan de meerdere zich onbehoorlijk te hebben gedragen, hetzij aan de mindere zich mogelijk aan een onredelijk beklag te hebben schuldig gemaakt, betekent een toepassing van het tuchtrecht, die niet langer meer oneigenlijk is, maar zelfs onmogelijk. Onmogelijk óók voor de beklagmeerdere, omdat een aldus geforceerde rechtsgang hem, als tuchtrechtelijke autoriteit, nog niet de bevoegdheid geeft, noch de maatstaven aanreikt, om een administratief geschil te beoordelen en te beslissen” (Berkhout 18 februari 1981, MRT 1981, blz. 221, m.n. C.).

De beschikking wekt de indruk dat Berkhout *elk* oneigenlijk gebruik van het recht van beklag afwijst. De annotator zou dit betreuren en gelooft dan ook dat dit niet is bedoeld. Ik twijfel echter.

Th. J. Clarenbeek verzuchtte naar aanleiding van deze zaak in het Militair Rechtelijk Tijdschrift: „Alle problemen, die voor dienstplichtigen voortvloeien uit het langs tuchtrechtelijke weg moeten bestrijden van administratief-rechtelijke beslissingen zullen voorbij zijn als de (. . .) Wet rechtstoestand dienstplichtigen — een wet van 1971! — in werking treedt. Te hopen is, dat daarop nu niet al te lang meer gewacht zal behoeven te worden” (MRT 1981, blz. 128).

Deze hoop is in vervulling gegaan. Op 13 decem-

ber 1982 verscheen het Koninklijk besluit in het Staatsblad, waarbij de inwerkingtreding van de Wet rechtstoestand dienstplichtigen werd bepaald op 1 januari 1983.

De nieuwe regeling

Art. 4 van de nieuwe wet verleende de dienstplichtige, die rechtstreeks in zijn belang was getroffen door een besluit, genomen krachtens die wet of krachtens enig voorschrift, berustende op die wet, het recht zijn bezwaren tegen dat besluit ter kennis te brengen van de minister van defensie of van een daartoe door deze aangewezen functionaris. Tegen het door de minister of deze functionaris genomen besluit kon vervolgens beroep worden ingesteld bij het Ambtenarengerecht te 's-Gravenhage, waarna, in tweede aanleg, voorziening kon worden gevraagd bij de Centrale Raad van Beroep. Op dit beroep waren dezelfde regels van toepassing als op het beroep op de ambtenarenrechter, dat voor militaire ambtenaren openstond.

Een dienstplichtige kon derhalve — anders dan een militair ambtenaar — niet *rechtstreeks* beroep instellen bij de ambtenarenrechter. In alle gevallen moest eerst door middel van een bezwaarschrift om een voor beroep vatbaar besluit worden gevraagd. Aan deze regeling lag ten grondslag, zoals in de Kamerstukken valt te lezen, „het streven naar een oplossing van het geschil in eigen huis”, alsmede „het voorkomen van overbelasting van de ambtenarenrechter en het bieden van een beroepsprocedure die althans in eerste instantie op korte termijn een uitspraak oplevert”.

Nadere regels omtrent het indienen van het bezwaarschrift waren opgenomen in het Reglement rechtstoestand dienstplichtigen.

Deze regels hielden o.m. in dat de dienstplichtige, indien ter voorkoming van enig nadeel een onverwijld voorziening was gewenst, bij het kenbaar maken van zijn bezwaren tevens om een beslissing bij voorraad kon vragen.

De procedure, die bij de behandeling van het bezwaarschrift zou worden gevolgd, was neergelegd in de Regeling bezwaarschriftenprocedure dienst-

plichtigen, een beschikking van de minister van defensie.

Deze procedure hield — kort weergegeven — het volgende in. Op het bezwaarschrift zou niet worden beslist dan nadat advies was ingewonnen van een commissie. Indien het bezwaarschrift echter een eenvoudig geschil betrof, kon worden volstaan met het inwinnen van advies van een rapporteur. Bovendien kon, indien het bezwaarschrift kennelijk niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond of kennelijk gegrond was, terstond een beslissing worden genomen. Wel moest in dat geval klager tevoren in de gelegenheid worden gesteld te worden gehoord.

De commissie kon in voorkomende gevallen niet alleen klager en verweerder horen, maar ook getuigen en deskundigen. Klager kon zich in elk stadium van het onderzoek door een raadsman laten bijstaan.

Zodra de commissie van oordeel was, dat de zaak voldoende was onderzocht, behoorde zij een met redenen omkleed advies uit te brengen. Vervolgens zou de minister of de door deze aangewezen functionaris een beslissing nemen en deze beslissing schriftelijk ter kennis brengen van klager, met de mededeling dat tegen de beslissing binnen een termijn van dertig dagen beroep kon worden ingesteld bij het Ambtenarengerecht te 's-Gravenhage. Ook verweerder zou van de beslissing in kennis worden gesteld.

Veranderde tijden

Toen de nieuwe beroepsregeling voor dienstplichtigen in werking trad, waren de tijden — ten opzichte van de jaren vóór de Tweede Wereldoorlog — sterk veranderd. Niet langer werden besluiten van het bestuur door de ambtenarenrechter in geval van beroep uitsluitend getoetst aan de voorschriften en aan het beginsel dat misbruik van bevoegdheid verbiedt. Toetsing geschiedde eveneens, hoewel de Ambtenarenwet 1929 op dit punt niet was gewijzigd, aan regels van ongeschreven recht, met name aan de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De ambtenarenrechter deed dit door deze beginselen — in de woorden van W. Duk — laco-niek tot een species van het genus algemeen verbindende voorschriften te degraderen.

Een goed voorbeeld van wat deze verruiming in de praktijk betekende, geeft de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 4 oktober 1984 (MRT 1985, blz. 74, m.n. G.L.C.), indien deze

wordt vergeleken met de hiervóór aangehaalde uitspraak van het Ambtenarengerecht te 's-Gravenhage van 3 november 1938 (MRT 1938/39, blz. 480). In beide gevallen betrof het geding een korporaal, die uit de dienst was ontslagen op grond van art. 22, eerste lid onder e, van het Reglement voor de militaire ambtenaren der Koninklijke landmacht (en der Koninklijke luchtmacht). Deze, inmiddels vervallen, bepaling hield in dat aan militaire ambtenaren beneden de rang van tweede luitenant ontslag kon worden verleend, wanneer *naar het oordeel van de minister van defensie* slechts door ontslag het belang van de dienst of dat van de militair viel te behartigen. In 1938 verklaarde het Ambtenarengerecht te 's-Gravenhage het beroep ongegrond, omdat het Gerecht, zoals het overwoog, de juistheid van het oordeel van de minister niet had te beoordelen; dit terwijl, zoals het Gerecht eveneens vaststelde, omtrent de motieven van de minister noch in de gedingstukken noch ter openbare terechtzitting nadere gegevens waren verstrekt. In 1984 kwam hetzelfde Gerecht, zij het in andere samenstelling, tot de slotsom dat het bestreden besluit niet in stand kon blijven, omdat de minister, gelet op de aangevoerde motieven, niet in redelijkheid tot het gegeven oordeel had kunnen komen. De uitspraak werd in hoger beroep door de Centrale Raad bevestigd.

Ook nam de ambtenarenrechter in de naoorlogse jaren bij het toetsen aan de voorschriften meer afstand van het bestuur en van de klagende militair dan vroeger. Toen in 1937 het verzoek van een sergeant der mariniers aan de minister van defensie om terug te komen van een kort daarvóór ten aanzien van hem genomen besluit werd afgewezen en hij tegen deze afwijzing beroep instelde, verklaarde het Ambtenarengerecht te 's-Gravenhage dit beroep, zoals toen gebruikelijk was, zonder meer ongegrond. Het Gerecht voegde aan deze ongegrondverklaring evenwel toe, niet alleen dat klager moest worden geacht zijn beroep zonder enige redelijke grond te hebben ingesteld, maar ook dat de door hem gegeven voorstelling van zaken zo weinig strookte met hetgeen het Gerecht aannemelijk achtte, dat het Gerecht aan klagers

goede trouw ten deze was gaan twijfelen (Ag Den Haag 15 december 1937, MRT 1938, blz. 655).

In 1981 verzocht een gewezen onderofficier van de Koninklijke landmacht, die voor bevordering was voorbijgegaan, eveneens aan de minister om van dit besluit terug te komen, echter niet, zoals in de vorige zaak, na ongeveer twee maanden, maar na een periode van ruim dertig jaar. Ook *hij* stelde, toen dit verzoek werd afgewezen, tegen deze afwijzing beroep in. De Centrale Raad van Beroep beperkte zich in zijn uitspraak echter tot het oordeel dat het bestreden besluit de, vanwege het lange tijdsverloop, uiterst marginale toetsing door de Raad kon doorstaan; dit terwijl, zoals in de uitspraak valt te lezen, eiser destijds, in 1950, tegen zijn passering voor bevordering ook reeds — vruchteloos — beroep had ingesteld en bovendien een later door hem gedaan verzoek om herziening van 's Raads uitspraak uit die tijd door de Raad was afgewezen (CRvB 7 februari 1985, MRT 1985, blz. 308, m.n. G.L.C.).

Wat de andere beroepsgrond betreft die de wet noemde, misbruik van bevoegdheid: evenmin als voor de Tweede Wereldoorlog kwam het na de oorlog vaak voor dat een besluit op deze grond door de ambtenarenrechter nietig werd verklaard. Veelal gaf de rechter de voorkeur aan nietigverklaring wegens strijd met de voorschriften of, na aanvaarding in de jurisprudentie van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, wegens strijd met het motiveringsbeginsel (CRvB 5 mei 1978, AB 1978, 498, m.n. In 't V.) Daarbij komt nog, dat in de praktijk het bewijs dat zich inderdaad misbruik van bevoegdheid voordoet, veelal uiterst moeilijk is te leveren. „De gevallen die uit de jurisprudentie bekend zijn”, aldus F. H. van der Burg, „zijn dan ook vaak voorbeelden van argeeloosheid van de kant van het betrokken overheidsorgaan”.

Uit die schaarse gevallen blijkt wel, dat de ambtenarenrechter niet langer eiste, zoals vroeger, dat aan het bestreden besluit een onredelijk of onoirbaar motief ten grondslag lag. Voldoende was dat kon worden gesproken van een gebruik voor een ander doel dan waarvoor de bevoegdheid was toe-

gekend, dus van een oneigenlijk gebruik (CRvB 29 december 1978, AB 1979, 505, m.n. F. H. N.).

Ook op een ander punt vertoonde de naoorlogse jurisprudentie een voor klager belangrijk verschil met de jurisprudentie van vóór de Tweede Wereldoorlog. Wie in de naoorlogse jaren binnen de geldende beroepstermijn aan het orgaan dat het bestreden besluit had genomen om herziening van het besluit verzocht en vervolgens, na ontvangst van het (afwijzende) antwoord, tijdig in beroep kwam, werd, anders dan in de jaren '30, in dit beroep ontvankelijk verklaard, ook voor zover het was gericht tegen het oorspronkelijke besluit. Toen een onderofficier van de Koninklijke luchtmacht, wiens verzoek om drie dagen buitengewoon verlof door zijn commandant was afgewezen, zich daarna binnen de beroepstermijn tot de boven deze commandant gestelde hogere autoriteit wendde, werd ook *hij* in zijn beroep ontvangen. „Weliswaar”, aldus het Gerecht in eerste aanleg, „heeft klager zich in tweede instantie niet tot verweerder, zijnde tot het verlenen van verlof bevoegde functionaris gewend, maar tot diens commandant, aan wie ten aanzien van het verlenen van verlof aan klager geen bevoegdheid toekomt, doch zulks stelt het Gerecht, gelet op de hiërarchische verhoudingen in de militaire dienst, in verband met het aan het bestreden besluit ten grondslag liggende dienstbelang, op één lijn met de gevallen, waarin een ambtenaar zich na ontvangst van een definitief besluit tijdig tot het bevoegd gezag heeft gewend en eerst beroep instelt nadat hij daarop antwoord heeft ontvangen” (Ag Den Haag, 22 augustus 1985, TAR 1985, nr 207).

Hoewel ik in de naoorlogse jurisprudentie van de ambtenarenrechter geen uitspraken in militaire-ambtenarenzaken heb kunnen vinden, waarbij het bestreden besluit ten nadele van klager werd gewijzigd, wil ik aan het slot van deze paragraaf toch iets zeggen over de rechtsfiguur *reformatio in peius*.

Art. 47 van de Ambtenarenwet 1929 maakt *reformatio in peius* mogelijk. „De inzet van de strijd vormt een uiting van de overheid”, aldus de Me-

morie van toelichting, „en het openbaar belang eist, dat deze — indien zij inderdaad met het recht blijkt te strijden en daarom nietig wordt verklaard — ten slotte, ongeacht des klagers wensen, de inhoud krijgt, die daaraan naar het oordeel van de rechter behoort te worden gegeven.”

Toch is het de vraag of reformatio in peius zich wel verdraagt met de rechtsbescherming die de Ambtenarenwet 1929 de ambtenaar beoogt te bieden. Velen beantwoorden deze vraag ontkennend. Zo wijzen A. G. van Galen en H. Th. J. van Maarseveen in hun preadvies van 1978 voor de Vereniging voor Administratief Recht reformatio in peius af als „onverenigbaar met de doeleinden van de administratieve rechtspraak”.

Ook de Centrale Raad van Beroep is, blijkens een uitspraak uit 1984, van oordeel dat de rechter van de hem verleende bevoegdheid tot reformatio in peius „slechts in uitzonderlijke gevallen gebruik dient te maken” (CRvB 11 september 1984, RSV 1985, nr 133, m.n. H.D.V.D.).

Gesteld kan derhalve worden dat reformatio in peius niet langer een mogelijkheid vormt, waarmee militairen in geval van beroep metterdaad rekening behoeven te houden.

Daar komt nog iets bij. Indien de ambtenarenrechter een besluit van het bestuur nietig heeft verklaard en heeft bepaald dat het bestuur een nieuw besluit zal nemen met inachtneming van het in de uitspraak overwogene, kan het bestuur deze uitspraak (tenzij zij op geld luidt) naast zich neerleggen. „In het systeem der Ambtenarenwet 1929 is een administratief orgaan niet verplicht”, aldus de Centrale Raad van Beroep in zijn uitspraak van 19 mei 1982 (AB 1982, 505, m.n. V.d.H.) „aan een niet op geld luidende uitspraak gevolg te geven, zij het, dat een zodanig niet gevolg geven kan leiden tot de verplichting schadevergoeding te betalen overeenkomstig het bepaalde in art. 104 Ambtenarenwet 1929.” Een verplichting tot schadevergoeding kan het bestuur echter niet worden opgelegd dan nadat de ambtenaar binnen zes maanden, nadat de uitspraak waaraan geen gevolg is gegeven onherroepelijk is geworden, wederom beroep heeft ingesteld. In de regel zullen ambtenaren, indien het bestuur aan een uitspraak

waarbij het bestreden besluit ten nadele van hen is gewijzigd geen gevolg geeft, zich niet opnieuw tot de ambtenarenrechter wenden. Dit betekent dat, wat de reformatio in peius betreft, het laatste woord in feite berust bij het bestuur en niet bij de rechter. Destijds, in 1933, had de minister van defensie de muzikant, indien dit hem redelijk zou zijn voorgekomen, dan ook zonder enig bezwaar opnieuw wegens ongeschiktheid eervol kunnen ontslaan; in plaats van, zoals thans geschiedde, oneervol wegens schuldigheid aan onzedelijkheid.

De laatste stappen

Het jaar 1984 bracht een ook voor militaire ambtenaren belangrijke wijziging van de Ambtenarenwet 1929. Per 1 november verviel de regel dat, indien het bestreden besluit in administratief beroep was genomen of genomen nadat een commissie in de zaak een advies had gegeven, de Centrale Raad van Beroep in eerste en enige aanleg over het besluit oordeelde. Voortaan zou in alle gevallen in eerste aanleg het Ambtenarengerecht te 's-Gravenhage oordelen en in tweede en laatste aanleg de Centrale Raad van Beroep. Ten grondslag aan deze wijziging lag, zoals in de Memorie van toelichting valt te lezen, de overweging dat „uit het oogpunt van kwaliteit van de rechtsbedeling de mogelijkheid van rechtspraak in twee instanties van veel betekenis moet worden geacht”. Rechtspraak in alle gevallen in twee instanties bestond reeds voor dienstplichtigen ingevolge art. 4 van de Wet rechtstoestand dienstplichtigen.

Ook op een ander punt werd de Ambtenarenwet 1929 in 1984 gewijzigd. Noemde in het verleden art. 58 twee beroepsgronden, te weten strijd met de voorschriften en misbruik van bevoegdheid, sedert 1 november 1984 bepaalt art. 58 dat eveneens beroep kan worden ingesteld op grond van strijd met enig algemeen rechtsbeginsel of met enig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Aldus is de tekst van de wet in overeenstemming gebracht met de jurisprudentie van de ambtenarenrechter. De regering was, blijkens de Memorie van toelichting, van oordeel dat door deze jurisprudentie „het belang van een goede en doelmatige uitoefe-

ning van de overheidsdienst en het belang van een goede bescherming van de rechtspositie van de ambtenaar op evenwichtige wijze (werden) gediend". Tegelijkertijd werd art. 4 van de Wet rechtstoestand dienstplichtigen gewijzigd. De twee aanvullende beroepsgronden, die dit artikel noemde, werden geschrapt, omdat zij naast het nieuwe art. 58 van de Ambtenarenwet 1929 overbodig waren geworden.

Ondanks deze wijzigingen waren de regels, die op het punt van de rechtsbescherming tegen onjuist bestuur voor militaire ambtenaren golden, per 1 november 1984 niet gelijk aan de regels op dit terrein voor dienstplichtigen. In deze toestand is zeer onlangs verandering gekomen. Bij de Wet van 20 november 1985, Stb. 617, zijn zowel de Militaire ambtenarenwet 1931 als de Wet rechtstoestand dienstplichtigen gewijzigd, de één ingrijpender dan de ander. Thans, sedert 1 januari 1986, geldt voor alle militairen hetzelfde stelsel. Dit stelsel houdt in grote lijnen het volgende in.

Zowel militaire ambtenaren als dienstplichtigen moeten, alvorens zij tegen een besluit van een administratief orgaan in beroep kunnen gaan bij de ambtenarenrechter, eerst door middel van een bezwaarschrift, gericht tot de minister van defensie, om herziening van het besluit verzoeken. Deze regel geldt echter niet, indien de bezwaren een besluit betreffen van de Kroon of van de minister (zelf). In dat geval kan *rechtstreeks* beroep bij de ambtenarenrechter worden ingesteld. Voor dit stelsel is, blijkens de Memorie van toelichting, gekozen, omdat het van het grootste belang wordt geacht dat de vele, binnen de krijgsmacht op verschillende niveaus genomen, beslissingen centraal worden getoetst alvorens beroep bij de ambtenarenrechter wordt ingesteld; dit „teneinde zoveel mogelijk eenheid in rechtsopvatting en rechtstoepassing te bereiken”.

Nadere regels betreffende het indienen van bezwaarschriften zijn opgenomen, voor militaire ambtenaren in het Algemeen militair ambtenarenreglement en voor dienstplichtigen in het Reglement rechtstoestand dienstplichtigen. De procedure die bij de behandeling van bezwaarschriften zal worden gevolgd, is voor beide categorieën mi-

litairen neergelegd in de Regeling bezwaarschriftenprocedure militairen.

Vatbaar voor bezwaar en beroep zijn alle besluiten, die de militaire ambtenaar of de dienstplichtige rechtstreeks in zijn belang treffen, echter met uitzondering van besluiten van tuchtrechtelijke aard en bovendien, voor dienstplichtigen, van besluiten die direct of indirect steunen op de Dienstplichtwet.

Wat geldt voor besluiten, geldt eveneens voor handelingen en weigeringen (om te besluiten of te handelen).

De bepaling dat tegen besluiten van tuchtrechtelijke aard geen beroep kan worden ingesteld is vervaar in art. 3 van de Militaire ambtenarenwet 1931. Dit artikel luidt na de jongste wijziging: „Beroep ingevolge deze wet kan niet worden ingesteld tegen beslissingen ingevolge de bij of krachtens de Wet op de Krijgstucht gegeven regelen.” De aanhef van het nieuwe artikel („Beroep ingevolge deze wet”) is gelijk aan de aanhef van het oude art. 3. Howel — naar moet worden aangenomen — de wetgever heeft bedoeld te bepalen, dat tegen beslissingen ingevolge de bij of krachtens de Wet op de Krijgstucht gestelde regels ook geen *bezwaarschrift* kan worden ingediend, is hij in deze opzet niet geslaagd. Gelet op de context (met name op de tweede volzin van het derde lid van art. 2 van de Militaire Ambtenarenwet 1931) hebben de woorden „beroop ingevolge deze wet” immers uitsluitend betrekking op het beroep dat regeling vindt in titel II van de Ambtenarenwet 1929. Elk misverstand zou mijns inziens worden voorkomen, indien art. 3 zou komen te vervallen en het tweede lid van art. 2 zou worden aangevuld met een nieuw punt c, luidende: „besluiten, genomen krachtens de Wet op de Krijgstucht of krachtens enig voorschrift berustende op die wet”.

Slotbeschouwing

Naar mijn mening voldoet de beroepsregeling, die thans voor militaire ambtenaren en dienstplichtigen geldt, alleszins aan de eisen die redelijkerwijs aan een stelsel van rechtsbescherming kunnen worden gesteld. Beroep kan worden ingesteld tegen besluiten en handelingen van het bestuur niet alleen op grond van strijd met de voorschriften, maar ook op grond van strijd met een algemeen rechtsbeginsel of een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Is beroep ingesteld, dan wordt dat in alle gevallen in één of in twee instanties be-

handeld door een rechterlijk college, dat onafhankelijk is van het bestuur en dus in het geschil onpartijdig. Behandeling geschiedt bovendien in het openbaar. Hiermee is voldaan aan art. 6 van het Verdrag van Rome, welk artikel in sommige gevallen, zoals het Benthem-arrest leert, ook van toepassing is op bestuursgeschillen (EHRM 23 oktober 1985, AB 1986, 1, m.n. E. M. H. Hirsch Balin).

Art. 6 van het Verdrag van Rome bepaalt, voor zover in dit verband van belang, dat bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen een ieder recht heeft op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie, welke bij de wet is ingesteld. Gelet op de uitleg die het Europese Hof blijkens het Benthem-arrest aan deze bepaling geeft, vallen bv. geschillen naar aanleiding van het verbod, dat art. 151 van het Algemeen militair ambtenarenreglement militaire ambtenaren oplegt, onder de werking van art. 6. Art. 151 van het Algemeen militair ambtenarenreglement bepaalt dat het militaire ambtenaren is verboden een nevenbetrekking te aanvaarden of nevenwerkzaamheden te verrichten of nering en handel te drijven, indien dit schadelijk is of kan zijn voor hun dienstvervulling of niet in overeenstemming met het aanzien van hun ambt. Voor burgerambtenaren geldt een gelijke bepaling. (Art. 61 ARAR)

De ambtenarenrechter is bij de behandeling van het beroep van een militair ambtenaar of een dienstplichtige niet gebonden aan de gronden die worden aangevoerd. Hij is daarentegen verplicht deze gronden, indien nodig, ambtshalve aan te vullen. Hij behoort, anders gezegd, het bestreden besluit te toetsen zowel aan het geschreven als aan het ongeschreven recht. Dit geldt eveneens indien het besluit berust op een discretionaire bevoegdheid van het bestuur.

Verwezen wordt in dit verband naar b.v. CRvB 13 juli 1948, blz. 915 („dat de Raad hiertegenover wenst op te merken, dat een beroep, gericht tegen een besluit, genomen op grond van enige discretionaire bevoegdheid, niet deswege niet-ontvankelijk kan worden verklaard, vermits ook zodanig besluit kan worden aangevochten, ingevolge het bepaalde in art. 58, 1e lid, der Ambtenarenwet 1929, op grond, dat het zoude strijden, feitelijk of rechtens, met enig toepasselijk algemeen verbindend voorschrift, en op grond van misbruik van bevoegdheid, als daar omschreven;”).

Ook is het stelsel, zoals uit de verhaalde vóórgeschiedenis blijkt, militairen niet opgedrongen. Vele jaren lang hebben zij zich beijverd voor invoering van een regeling, die beroep op een onafhankelijke rechter mogelijk zou maken. Bovendien hebben zeer onlangs zowel militaire ambtenaren als dienstplichtigen zich in het militair georganiseerd overleg vóór invoering van de thans van kracht zijnde regeling uitgesproken.

Ten slotte — en dit is evenzeer van groot gewicht — houdt het stelsel in voldoende mate rekening met de belangen van het bestuur. In de eerste plaats heeft het beroep geen schorsende werking, hetgeen betekent dat besluiten van het bestuur terstond van kracht worden en, in geval van beroep, van kracht blijven.

Wel kunnen militaire ambtenaren en dienstplichtigen in alle gevallen waarin beroep op de rechter openstaat en waarin, ter voorkoming van nadeel, een onverwijld voorziening wenselijk is, aan de voorzitter van het Gerecht in eerste aanleg, dus van het Ambtenarengerecht te 's-Gravenhage, een beslissing bij voorraad vragen.

In de tweede plaats kan de ambtenarenrechter, indien hij een besluit nietig heeft verklaard, om redenen van algemeen belang deze nietigheid bij zijn uitspraak voor gedekt verklaren. En ten derde is het bestuur niet verplicht aan uitspraken van de ambtenarenrechter, voor zover deze niet op geld luiden, gevolg te geven, zij het dat dit niet gevolg geven kan leiden tot de verplichting schadevergoeding te betalen.

De vraag of het Benthem-arrest ook gevolgen behoort te hebben voor deze mogelijkheid van het bestuur om beslissingen van de ambtenarenrechter niet uit te voeren, beantwoordt E. A. Alkema in een noot bij dit arrest — mijns inziens terecht — ontkennend. „Deze bestuurlijke tussenkomst in de executie van rechterlijke uitspraken”, aldus Alkema, „blijft m.i. rechtmatig, mits de betrokkene schadeloos wordt gesteld en in rechterlijk toezicht is voorzien” (EVRM 21 oktober 1985, NJ 1986, 102, m.n. E.A.A.).

Toch komt het stelsel mijns inziens op twee punten voor verbetering in aanmerking. Beide punten betreffen de begrenzing van de besluiten, die volgens het stelsel voor beroep vatbaar zijn.

Krachtens de Militaire ambtenarenwet 1931 kunnen militaire ambtenaren beroep instellen tegen elk besluit waardoor zij rechtstreeks in hun belang worden getroffen. Art. 3 maakt slechts een uitzondering voor besluiten van tuchtrechtelijke aard. Dit betekent dat militaire ambtenaren, dus ook dienstplichtigen ingedeeld bij het reservepersoneel, eveneens beroep kunnen instellen tegen besluiten, die steunen op de Wet voor het reservepersoneel der krijgsmacht 1985. Voor zover deze wet de bevordering en het ontslag van reserveofficieren regelt, is dat niet bezwaarlijk. In het eerste hoofdstuk van de wet vinden echter eveneens regeling, voor alle reservisten, het verblijf in werkelijke dienst en het groot verlof. Een dienstplichtige, ingedeeld bij het reservepersoneel, die op grond van één van de bepalingen van hoofdstuk 1 in werkelijke dienst wordt opgeroepen of met groot verlof gezonden, kan tegen een zodanig besluit derhalve in beroep komen. Deze mogelijkheid bestaat echter niet voor „gewone” dienstplichtigen, die immers op grond van de Dienstplichtwet in werkelijke dienst worden opgeroepen en met groot verlof gezonden.

Aan deze rechtsongelijkheid kan op twee manieren een einde worden gemaakt. De Militaire Ambtenarenwet 1931 kan worden aangevuld met een bepaling, waarbij besluiten inzake werkelijke dienst en groot verlof, genomen krachtens de Wet voor het reservepersoneel der krijgsmacht 1985, van beroep op de ambtenarenrechter worden uitgesloten. Ook kunnen de bepalingen inzake werkelijke dienst en groot verlof van de Wet voor het reservepersoneel der krijgsmacht 1985 worden overgebracht naar de Dienstplichtwet.

Deze laatste oplossing heeft als voordeel dat tevens aan een andere onvolkomenheid een einde wordt gemaakt. Op grond van art. 2 van de Wet rechtstoestand dienstplichtigen jo. art. 3 van het Besluit georganiseerd overleg militairen behoort over alle aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtspositie van dienstplichtigen, alvorens een beslissing wordt genomen, overleg te worden gepleegd met de Centrale commissie georganiseerd overleg militairen. Art. 2 maakt slechts een uitzondering voor aangelegenheden, geregeld bij of krachtens de Dienstplichtwet. Wat deze wet betreft gaat het, aldus minister W. den Toom op 23 februari 1971 in de

Tweede Kamer, „onder andere om zaken als de duur van de diensttijd, het systeem van legervorming, het oproepings-, het vrijstellings- en het uitstelbeleid”. „Hoe snel de ontwikkeling in de opvattingen ook gaat, deze zaken bestrijken een veel ruimer terrein dan dat, waarop de VVDM zich beweegt. De kring van de belangstellenden hiervoor is ook veel ruimer dan die van de in werkelijke dienst zijnde.” Echter ook in hoofdstuk 1 van de Wet voor het reservepersoneel der krijgsmacht 1985 gaat het om zaken als de duur van de dienstplicht en het oproepings- en vrijstellingsbeleid. Toch behoort op grond van art. 2 van de Wet rechtstoestand dienstplichtigen over deze aangelegenheden wél overleg te worden gepleegd. Door de inhoud van hoofdstuk 1 van de Wet voor het reservepersoneel der krijgsmacht 1985 over te brengen naar de Dienstplichtwet wordt ook aan deze onvolkomenheid een einde gemaakt.

Kunnen militaire ambtenaren beroep instellen tegen elk besluit dat hen rechtstreeks in hun belang treft, mits dat besluit niet van tuchtrechtelijke aard is, voor dienstplichtigen wordt bovendien een uitzondering gemaakt voor besluiten, die direct of indirect steunen op de Dienstplichtwet. Aan deze beperking liggen, zoals gebleken, vooral praktische bezwaren ten grondslag. Men vreesde een zeer groot aantal beroepen, die bovendien alle om een snelle behandeling zouden vragen. „Alleen reeds het aantal verzoeken om uitstel of vervroegd klein c.q. groot verlof bedraagt omstreeks dertigduizend per jaar”, aldus de regering in de Memorie van antwoord bij de Wet rechtstoestand dienstplichtigen.

Op grond van de Dienstplichtwet worden ten aanzien van dienstplichtigen echter ook andere besluiten genomen, in kleine aantallen. Te denken valt bv. aan besluiten inzake uitzending naar landen buiten Europa (art. 33), inzake kostwinnersvergoeding (art. 34) en inzake schadeverhaal wegens verlies, tijdens groot verlof, van uitrustingsgoederen (art. 39).

Onderwerpen als uitzending, kostwinnersvergoeding en schadeverhaal behoren bovendien in feite niet, althans niet meer, in de Dienstplichtwet thuis. Deze wet behoort zich, nu de Wet en het Reglement rechtstoestand dienstplichtigen bestaan, te beperken tot zaken, die de „verplichte krijgsmacht” rechtstreeks raken, dus tot zaken als inschrijving voor de dienstplicht, keuring, inlijving

(verplicht) verblijf in werkelijke dienst, groot verlof en ontslag uit de dienst.

Gewezen wordt in dit verband op de volgende feiten.

— De verplaatsbaarheid van dienstplichtigen in het algemeen vindt regeling in art. 93 van het Reglement rechtstoestand dienstplichtigen. Dit betekent dat een besluit, waarbij een dienstplichtige wordt uitgezonden naar bv. Duitsland, in tegenstelling tot een besluit waarbij een dienstplichtige wordt uitgezonden naar een land buiten Europa, wél vatbaar is voor beroep.

— Anders dan besluiten, genomen krachtens het Kostwinnersvergoedingsbesluit, zijn besluiten, genomen krachtens het Inkomstenvergoedingsbesluit — dat van toepassing is tijdens herhalingsoefeningen — eveneens wél vatbaar voor beroep, omdat deze laatste regeling niet steunt, zoals het Kostwinnersvergoedingsbesluit, op de Dienstplichtwet, maar op art. 2, onder h, van de Wet rechtstoestand dienstplichtigen.

— Krachtens art. 101 van het Reglement rechtstoestand dienstplichtigen kunnen dienstplichtigen worden verplicht de schade, die zij aan het Rijk hebben toegebracht, te vergoeden, indien wordt aangetoond dat die schade aan hen is te wijten. Tegen besluiten waarbij tot schadevergoeding wordt verplicht kan derhalve beroep worden ingesteld, echter niet voor zover het besluit het verlies betreft van uitrustingsgoederen tijdens groot verlof.

Zou de Dienstplichtwet worden „opgeschoond” en zouden alle zaken die thans in deze wet in feite niet meer thuishoren, worden overgebracht naar de Wet en het Reglement rechtstoestand dienstplichtigen, dan zou vanzelf de beperking van het beroepsrecht van dienstplichtigen, voor zover deze beperking als nodeloos is te beschouwen, worden opgeheven. Bovendien zou deze „opschoning” de overzichtelijkheid van het voor militairen geldende recht ten goede komen.

Vermeldenswaard is in dit verband dat op 22 juni 1981 aan de Tweede Kamer een ontwerp van wet is aangeboden, houdende wijziging van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, in welk ontwerp o.a. wordt voorgesteld art. 5 van de wet aan te vullen met een bepaling, welke inhoudt dat van het beroep ingevolge de wet worden uitgezonderd: „beschikkingen, gegeven op grond van een wettelijk voorschrift inzake verplichte krijgsmacht, voor zover betreffende inlijving, werkelijke dienst, groot verlof en ontslag, tenzij de beschikking betrekking heeft op vrijwillige opkomst, verlenging van werkelijke dienst of kostwinnersvergoeding”. Tevens wordt voorgesteld in de bijlage, bedoeld

in art. 6 van de wet, dus in de zg. negatieve lijst de, de Dienstplichtwet te schrappen.

De Memorie van toelichting vermeldt met betrekking tot deze voorstellen: „de problemen, die aan volledige toepasselijkheid van de Wet Arob op het terrein van de militaire dienstplicht in de weg staan, raken niet of slechts in geringe mate de beschikkingen die gegeven worden om, op basis van ieders persoonlijke omstandigheden, vast te stellen wie zijn militaire dienstplicht ook daadwerkelijk zal moeten vervullen. Er is dan ook naar het oordeel van de staatssecretaris van defensie en ons geen dringende reden, in dit kader de aanvullende werking van de Wet Arob ten opzichte van de bestaande beroepsmogelijkheden nog langer uit te sluiten. Dit ligt echter anders bij beschikkingen die ten aanzien van dienstplichtigen op grond van de Dienstplichtwet worden genomen, betreffende inlijving, werkelijke dienst, groot verlof en ontslag. Deze beschikkingen moeten in een betrekkelijk kort tijdsbestek en in grote aantallen worden gegeven.

Zij maken voorts deel uit van een complex beslissingsproces, dat ertoe moet leiden dat op de juiste tijden en plaatsen in de diverse te vervullen functies voldoende personeel beschikbaar is en een efficiënt gebruik van de aanwezige opleidingscapaciteit wordt gemaakt. Het grote aantal beschikkingen, het beperkte tijdsbestek waarbinnen zij gegeven moeten worden en de onderlinge samenhang tussen de beschikkingen sluit een zinvolle beroepsmogelijkheid, waaraan niet het risico van verstoring van de personeelsvoorziening der krijgsmacht is verbonden uit. Dit bezwaar doet zich niet voor ten aanzien van de beschikkingen inzake vrijwillige opkomst, verlenging van werkelijke dienst, alsmede kostwinnersvergoeding (respectievelijk de artikelen 31, 32 en 34 van de Dienstplichtwet).”

Militaire ambtenaren en dienstplichtigen moeten, indien het bestreden besluit afkomstig is van een orgaan, lager dan de minister, eerst, alvorens zij in beroep kunnen komen, door middel van een bezwaarschrift, gericht aan de minister van defensie, om een voor beroep vatbaar besluit verzoeken. Gelukkig is deze regeling niet ten offer gevallen aan de hiervóór genoemde gelijkstellingsgedachte. Ik pleit voor handhaving en wel omdat de regeling het mogelijk maakt binnen de krijgsmacht, althans binnen elk van de drie krijgsmacht delen, op rechtspositioneel gebied een zekere eenheid in het beleid te brengen. Aan deze eenheid is behoefte, omdat militairen, anders dan in de regel burgerambtenaren, niet worden aangesteld of ingelijfd voor één bepaalde functie of om dienst te verrich-

ten in één en dezelfde standplaats. „De bijzondere taken van de krijgsmacht en haar eigen aard en organisatievorm”, aldus de Nota van toelichting bij het Algemeen militair ambtenarenreglement, „maken het noodzakelijk, dat de militaire ambtenaar in de loop van zijn carrière een reeks van functies doorloopt, en naar behoefte van de dienst wordt overgeplaatst.” Deze verplaatsbaarheid, die leidt tot een algemene inzetbaarheid, is, aldus eveneens de Nota van toelichting, „voor het functioneren van de krijgsmacht een onmisbare voorwaarde, waarmee het personeel bij voortdurend wordt geconfronteerd”. Ook de dienstplichtigen worden, zij het minder vaak dan militaire ambtenaren, met indelingen in andere functies en overplaatsingen naar andere standplaatsen geconfronteerd.

Het zou niet juist zijn, indien een militair aan boord van het ene schip of bij de ene kazerne op rechtspositioneel gebied *dit* beleid zou ontmoeten en, na korte tijd, aan boord van het andere schip of bij de andere kazerne *dat* beleid. Evenmin zou het juist zijn indien, bij een geschil aan de voet van de krijgsmacht, dit geschil buiten de leiding van het betrokken krijgsmachtdeel om rechtstreeks zou worden voorgelegd aan een onafhankelijke rechter. Aan deze leiding behoort eerst de kans te worden gegeven zich over het geschil uit te spreken. Wellicht kan aldus bovendien een gang naar de rechter worden voorkomen.

De bezwaarschriftenprocedure geldt niet, indien het bestreden besluit afkomstig is van de Kroon of van de minister. Het standpunt is wel ingenomen, dat dit niet praktisch is. „Bezwaarschriftprocedures hebben een zeker zeefwerking”, aldus P. J. J. van Buuren in 1982 in zijn preadvies voor de Vereniging voor Administratief Recht. „Niet alleen bestaat de mogelijkheid dat gemaakte vergissingen worden hersteld, maar ook is het mogelijk dat het bestuursorgaan na kennisneming van de bezwaren tot andere inzichten komt”. Evenzeer kan de klagende militair na kennisneming van het standpunt van het bestuur tot andere inzichten komen. Toch pleit ik voor handhaving van de huidige regeling. Te vaak is in het verleden, zoals uit de

verhaalde vóórgeschiedenis blijkt, in het stelsel wijziging gebracht. Aan rust is behoefte. Bovendien kan ook zonder bezwaarschriftenprocedure in alle gevallen aan de Kroon of aan de minister om herziening van het bestreden besluit worden verzocht. Geschiedt dit binnen de beroepstermijn, dan kan later, indien het verzoek wordt afgewezen, altijd alsnog tegen het oorspronkelijke besluit beroep worden ingesteld. Eveneens kan dan de Kroon, en kan ook de minister, indien meteen beroep wordt ingesteld, gelezen de bezwaren van de militair, de beslissing nemen dat van het bestreden besluit zal worden teruggekomen.

„Een rechtsgang tegen onjuist bestuur is in het belang van burger en bestuur beiden. Als men die waarheid eenmaal erkent, dan zal de rechtsgang zo moeten worden ingericht, dat èn de burger èn het bestuur daarin het instrument vinden, dat aan hun behoeften voldoet. Men kan er niet mee volstaan alleen te letten op de behoefte van de burger aan rechtszekerheid, maar zal ook aandacht moeten geven aan de het bestuur vooral interesserende waarborgen voor de eenheid van beleid en de eenparigheid van optreden”.

Met deze woorden van A. M. Donner moge ik eindigen.

* * *

Aan het einde van mijn oratie gekomen wil ik gaarne diegenen bedanken, die op enigerlei wijze aan mijn benoeming tot bijzonder hoogleraar hebben bijgedragen.

Ik noem in dit verband in de eerste plaats de Koninklijke marine. Ik ben in 1951 op 19-jarige leeftijd, meteen na het gymnasium, in de marine gekomen. Dat ik in 1984 aan de eisen kon voldoen, die aan een benoeming als mij is ten deel gevallen worden gesteld, heb ik te danken — zo zie ik het — aan de mogelijkheden die de marine mij heeft geboden en aan de ruimte die mij bij het benutten van deze mogelijkheden is gelaten. Het past mij daarom, meen ik, de marine vanaf deze plaats voor dit aandeel in mijn benoeming te bedanken. ▷

In de tweede plaats noem ik mijn directe voorganger op deze leerstoel. Hooggeachte Van den Bosch, u hebt mij destijds, toen uw emeritaat naderde, aangespoord om naar de functie die zou vrijkomen te solliciteren. Ik heb dit toen gedaan, eerlijk gezegd meer vanwege uw aansporing dan omdat ik op dat ogenblik werkelijk hoopte de functie te zullen verkrijgen. Nu ik hier sta, ben ik blij dat het zo is gelopen; en u ben ik dankbaar voor uw initiatief, dat uiteindelijk tot mijn benoeming heeft geleid.

In de derde, en laatste, plaats noem ik in dit korte dankwoord het Bestuur van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap en het College van Curatoren van deze leerstoel. Ik noem u het laatst, omdat u, wat mijn benoeming betreft, het laatste woord hebt gehad. Ik dank u zeer voor het vertrouwen dat u kennelijk in mij stelt. Ik van mijn kant beloof u dat ik mij zal inspannen om aan uw verwachtingen te beantwoorden. U hebt destijds, in 1970, besloten aan de leerstoel een ruime leeropdracht te verbinden. Om het bestaan van deze ruimte te onderstrepen, heb ik voor vandaag

gekozen voor een ander dan straf- of tuchtrechtelijk onderwerp.

Mijnheer de Rector Magnificus, Dames en Heren van de Juridische Faculteit.

Op 1 augustus 1984 moest ik mij in Amsterdam melden bij het Maagdenhuis. Ik werd echter vrijwel meteen doorgestuurd naar de Oudemanhuispoort. De welwillendheid waarmee ik daar en ook elders werd tegemoetgetreden, maakte dat ik mij snel thuis voelde. Met name wil ik hen, die werkzaam zijn bij het Seminarium Van Hamel, hartelijk bedanken voor de wijze waarop ik in hun kring ben opgenomen.

Dames en Heren studenten.

Wie van u dacht dat het vak militair recht slechts militair straf- en tuchtrecht inhield, weet nu, na deze oratie, dat het meer omvat. Ik hoop dat wat u vandaag hebt gehoord, uw belangstelling voor het militair recht heeft gewekt. U bent welkom op de colleges, die gelukkig niet door zoveel studenten worden gevolgd, dat discussies onmogelijk zijn.

Ik dank u voor uw aandacht.

Literatuur

- J. C. H. Blom — *De muiterij op de Zeven Provinciën*. Unieboek, Bussum (1975).
- Th. W. van den Bosch — *Huidig en toekomstig militair straf- en tuchtrecht*. Tjeenk Willink, Zwolle (1981).
- Th. W. van den Bosch — *Beschouwingen over het militaire dienstbevel* (oratie). Walburg Pers, Zutphen (1976).
- Ph. M. Bosscher — *De Koninklijke marine in de Tweede Wereldoorlog*. Wever, Franeker (1984).
- F. H. van den Burg, G. J. M. Cartigny en G. Overkleef-Verburg — *Rechtsbescherming tegen de overheid*. Ars Aequae Libri, Nijmegen (1985).
- P. J. J. van Buuren en M. de Groot-Sjenitzer — *De omvang van de rechtsbescherming*. VAR-geschrift LXXXVIII.
- Th. J. Clarenbeek — Het beklag over een vermeend krenkende of onbillijke behandeling. *Mil. Recht. Tijdschr.* (1984)167.
- D. G. Draaijer — *De rechtstoestand van den officier der Koninklijke Nederlandse landmacht* (diss.). Leiden (1938).
- A. G. van Galen en Th. J. F. van Maarseveen — *Begin-selen van administratief procesrecht*. VAR-geschrift LXXXII.
- M. van der Goes van Naters — *Met en tegen de tijd: een tocht door de 20e eeuw*. Arbeiderspers, Amsterdam (1961).
- H. H. A. de Graaff — *Een grensverkenning* (oratie). Kon. Ver. ter Beoefening van de Krijgswetenschap, Den Haag (1971).
- N. Jörg — *Recht voor militairen*. Samsom, Alphen/Rijn (1979).
- W. Konijnenbelt — De Kroon onttroond; de gevolgen van het Benthem-arrest. *Gemeentestem* (6802).
- J. H. van der Meide — Ontwikkeling van toetsingsnormen in de ambtenarenrechtspraak. *Ned. Jur. Blad* (1980)1053.
- U. F. J. Mesdag — De herziening c.q. (hernieuwde) vaststelling van het rechtspositierecht voor militairen. *Mil. Recht. Tijdschr.* (1981)15.
- E. H. Nuver — De Ambtenarenwet 1929 vijftig jaar. *Gemeentestem* (6587, 6588, 6589).
- P. W. Oosterhoff — De dienstplicht. *Mil. Recht. Tijdschr.* (1948)110.
- P. J. Oud — *Honderd jaren, 1840-1940*. Kon. van Gorcum & Comp., Assen (1961).
- A. Ros (voorz. Marechasseever.) — *Afscheidsrede* (1985)(18 okt).

H. J. Scheffer — *November 1918, journal van een revolutie die niet doorging*. Arbeiderspers, Amsterdam (1968).

G. W. A. van der Velde — *De dienstplichtige en de Wet Arob. Mil. Recht. Tijdschr.* (1981)577.

VOORTS.

Defensienota's 1960, 1964, 1968, 1974 en 1984. Staatsuitgeverij, Den Haag.

Gedenkboek 1898-1928. Ons Belang, ver. van onderofficieren behorende tot de Koninklijke landmacht. Amersfoort (1928).

Kamerstukken Wet op de krijgstuicht, Ambtenarenwet 1929, Militaire ambtenarenwet 1931, Statuut voor het

Koninkrijk der Nederlanden, Wet beroep administratieve beschikkingen, Wet rechtstoestand dienstplichtigen, Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen, Wet bevordering en ontslag beroepsofficieren 1985, Wet voor het reservepersoneel der krijgsmacht 1985.

Kamerstukken Oorlogsbegrotingen 1918-1928, Marinebegrotingen 1918-1928, Defensiebegrotingen 1929-1933 en 1960-1971.

Militair Rechtelijk Tijdschrift (1918/1919-1940/1941, 1952-1985).

Rapport Commissie inzake algemene bepalingen van administratief recht. Samsom Tjeenk Willink, Alphen/Rijn (1984).

Tijdschrift voor Ambtenarenrecht (1984-1985).

Nederland en de grenzen van de NAVO

ir. J. L. Spoelstra

kapitein ter zee

Mijnheer de voorzitter, geachte aanwezigen. Alvorens met mijn inleiding over het onderwerp Nederland en de grenzen van de NAVO aan te vangen wil ik drie opmerkingen maken. In de eerste plaats wil ik het bestuur van de vereniging danken dat het mij de gelegenheid biedt mijn visie te geven over een onderwerp dat zeer in de belangstelling staat. Op de tweede plaats spreek ik hedenavond als Spoelstra-privé, daarmee zeggend dat ik, althans vanavond, geen beleid aandraag. Op de derde plaats enkele woorden over de titel van de inleiding. Daarbij heb ik vooral, maar niet uitsluitend, de geografische grenzen van de Noordatlantische verdragsorganisatie op het oog, en dan nog in het bijzonder de rol die de zuidgrens, d.w.z. de Kreeftskeerkring, heeft gespeeld, bij de totstandkoming ervan, en thans nog speelt bij het begrenzen van de veiligheid die de NAVO de lidstaten kan bieden.

Een van de eerste vragen is dan ook wat het begrip veiligheid inhoudt. Het blootleggen van wat Nederland als zijn vitale veiligheidsbelangen beschouwt is geen eenvoudige zaak. Het is echter, in ieder geval voor deze inleiding, van belang daarover een helder idee te hebben en daarom neem ik

Kapitein ter zee ir. J. L. Spoelstra is in 1941 te Bandoeng geboren. Na zijn studie aan het Koninklijk Instituut voor de Marine werd hij in 1962 benoemd tot officier. Tot 1979 diende hij bij de Onderzeedienst, w.o. van 1975-1977 als commandant van de onderzeeboot Hr Ms Potvis. Tussen 1980 en 1983 voerde hij het bevel over resp. de onderzeebootbestrijdingsjager Hr Ms Overijssel en het standaardfregat Hr Ms Callenburgh. In januari 1983 werd hij geplaatst bij de afdeling plannen van de marinestaf, sedert december 1985 als hoofd van de afdeling.

u mee naar de meest voor de hand liggende bronnen, nl. de Defensienota 1984 en enkele recente Memories van Toelichting als uitingen van beleid.

De Memorie van Toelichting van buitenlandse zaken voor het lopende dienstjaar kenschetst als doelstelling van de buitenlandse politiek van deze regering: de bevordering van vrede, welvaart en rechtvaardiger verhoudingen in de wereld en voegt daaraan toe dit op actieve en tegelijkertijd realistische wijze te trachten, zonder de nationale belangen uit het oog te verliezen.¹ Deze doelstelling wordt echter, zo kan worden opgemaakt uit de tekst, niet gerekend tot het Nederlandse veiligheidsbeleid. Veiligheid zelf komt nl. in de tekst afzonderlijk voor in een nauwere context, waarbij het voorkomen van oorlog en het behoud van vrijheid centraal staan. Op zich niet onjuist natuurlijk, maar het werpt wel licht op de traditie in Nederland over het veiligheidsdenken. Ook de Defensienota 1984 laat zich, zoals gezegd, uit over doelstellingen van het beleid, maar wel een doelstelling die nauwer is dan die van een veiligheidsbeleid. Ik citeer uit de inleiding van de Defensienota:

Duidelijk zij ook wat wij willen verdedigen. Uiteraard — zoals gezegd — vrijheid en onafhankelijkheid van het Nederlandse grondgebied, maar dit toch vooral met het oog op de historische, culturele en levensbeschouwelijke waarden in onze democratisch ingerichte samenleving. Defensie moet zijn geworteld in de samenleving. Weerbaarheid van de geest en de maatschappelijke wil tot verdediging van onze verworvenheden vormen noodzakelijke

¹ Memorie van Toelichting buitenlandse zaken. Tweede Kamer 1985-1986 (19 200) hfdst. V, nr 2, blz. 5.

voorwaarden voor een geloofwaardige militaire verdediging.²

Uit de tekst die ik heb voorgelezen doemen wel vaak de contouren op van wat wij in Nederland als onze vitale belangen zouden kunnen beschouwen, maar erg bevredigend is het niet. Buiten de onafhankelijkheid van het grondgebied en de historische, culturele en levensbeschouwelijke waarden, wordt (in een bijkans schuchtere toonzetting) gewag gemaakt van „nationale belangen”, „verworvenheden”, en „welvaart”.

Duidelijker taal komen wij tegen in het interim-rapport dat in 1981 door het Nederlands Instituut Voor Vredesvraagstukken werd uitgebracht aan de minister van buitenlandse zaken.³ Daarin komt eigenlijk voor het eerst een coherente beschouwing over de Nederlandse vitale veiligheidsbelangen naar voren. De penvoerders, de heren Neuman en Siccama, zijn mijns inziens terecht van mening, dat aan een advies, in hoeverre Nederland kan bijdragen aan de bevordering van de veiligheidssituatie, een omschrijving van de Nederlandse veiligheidsbelangen vooraf behoort te gaan. Tot de vitale veiligheidsbelangen van Nederland kunnen naar hun oordeel worden gerekend:

1. *Vrijwaring van het grondgebied tegen bezetting.* „Bezetting” heeft een beperktere formulering dan het in zwang zijnde „territoriale integriteit”, die door „grote-drachtkernwapens” niet meer realiseerbaar is. Het vrijwaren van het grondgebied tegen vijandelijke bezetting behoort echter wel tot de realiseerbare doelstellingen van de veiligheidspolitiek.

2. *De vrijheid zonder ongewenste inmenging van buitenaf te beslissen over de organisatie van het staatkundige stelsel.* Ik wijs hier op het bijvoeglijk naamwoord „ongewenste”. De vèrgaande mate van afhankelijkheid tussen landen op economisch, sociaal, cultureel en ook militair terrein heeft tot gevolg dat van een ongeclausuleerde beslissingsvrijheid van nationale regeringen geen sprake

² Defensienota 1984, blz. 7.

³ Wapenbeheersing en Europese veiligheid (interimrapp. aan min. v. buitenl. zaken). Ned. Inst. Vredesvraagst. (1981)26.

meer is. Inmenging van buitenaf behoeft ook lang niet altijd onwenselijk te zijn.

3. *Bescherming van de toevoer van grondstoffen die voor een geïndustrialiseerd land noodzakelijk moeten worden geacht*, waarbij de toevoeging wordt gemaakt: „Lange tijd is veiligheid uitsluitend vereenzelvigd met het voorkomen of afweren van een militaire dreiging door andere landen”.

De formulering van vitale veiligheidsbelangen is in de politiek al gauw een gewaagde stap. Immers, een land dat ze zo expliciet noemt, zal bij schending of dreiging met schending handelend moeten optreden op straffe van gerechtvaardigde kritiek. In de genoemde opsomming die zich beperkt tot drie vitale belangen vindt u niet àlle elementen uit de Defensienota 1984 en de aangehaalde Memorie van Toelichting van buitenlandse zaken terug. Zo zijn bijvoorbeeld het helpen vestigen van de internationale rechtsorde en het waarborgen van de historische, culturele en levensbeschouwelijke waarden van onze samenleving niet opgenomen als vitaal veiligheidsbelang. Daar staat tegenover dat de „grondstoffentoevoer” niet expliciet in het officiële Nederlandse vaandel wordt gevoerd als veiligheidsbelang, of het zou moeten zijn in de meer algemene termen „welvaart” en „nationale belangen”.

De kern van mijn betoog zal zijn, dat in het Nederlandse veiligheidsdenken dit aspect is onderbelicht en dat meer aandacht kan worden gegeven aan de behartiging ervan; ik hoop aan te tonen dat dit „derde” vitale veiligheidsbelang voor Nederland een kwantitatieve dimensie heeft die ons land in het bondgenootschap in een bijzonder kwetsbare positie kan brengen. Onze veiligheidsbelangen houden zich nu eenmaal niet aan de geografische begrenzing van de Alliantie.

Zonder al te diep op historische parallellen in te gaan (men moet daarmee zeer voorzichtig zijn) is het voor de duidelijkheid gewenst enkele hoofdlijnen weer te geven van vooroorlogs en naoorlogs Nederlands buitenlands beleid.

In de publikatie „Nederlands buitenlandse politiek, heden en verleden” wordt door een aantal inleiders (w.o. Heldring) gesteld dat het toetreden

tot de NAVO door Nederland na de Tweede Wereldoorlog niet zozeer is te beschouwen als trendbreuk van neutralisme naar alliantie, maar als voortzetting van een historisch maritieme, westwaarts gerichte blik of, iets sterker gezegd: een anticontinentale blik.⁴ Als andere kenmerkende constanten uit de Nederlandse buitenlandse politiek worden voorts genoemd:

- afkeer van machtspolitiek, verlangen naar onthouding, afzijdigheid, isolationisme;
- moralisme;
- respect voor volkenrecht, legalisme;
- streven naar evenwicht tussen omringende staten.

Volgens deze gedachtengang zouden genoemde traditionele constanten in de huidige Nederlandse buitenlandse politiek in de ene of andere vorm worden gecontinueerd. Het lijkt voornamelijk erop dat deze aantrekkelijke these zeer wel is te verdedigen ten noorden van de Kreeftskeerkring, maar ten zuiden daarvan houdt zij op te bestaan. Duidelijk is in ieder geval dat door de toetreding van Nederland tot de Noordatlantische verdragsorganisatie een zeer lange traditie van neutraliteit werd losgelaten, waarbij die werd vervangen door een politiek van totaal ideëel engagement in de wereld.

Deze hang naar afzijdigheid kwam in de 17e eeuw eeds in een enigszins onpraktische vorm naar voren in het werk „Interest van Holland” in 1662 geschreven door de Leidse lakenfabrikant Pieter de La Court. Zijn ideaal was gericht op volstrekte afzijdigheid op het gebied van de internationale politiek. Naar zijn mening zou dit het best kunnen worden bereikt door het graven van een gracht ten oosten van de stad Utrecht. Hierdoor zou Holland, evenals Engeland, zich geheel kunnen wijden aan de commercie en zich niet meer behoeven te bekommeren om de „bondgenoten” (in dit geval de overige Nederlandse gewesten).⁵ De stelling valt te verdedigen dat de denktrant van Pieter de La Court met de toetreding tot de NAVO zijn

parallel heeft gevonden in het opwerpen van een denkbeeldige barrière langs de Kreeftskeerkring. Op het eerste gezicht een uitbreiding van het interessegebied van de Nederlander, bij nadere beschouwing echter een beperking die, maar nu ongewild, inderdaad meer nog dan de gracht, de gevaren van een groter isolationisme in zich houdt. Zou het kunnen zijn dat de „maritieme blik” toch aan het verdwijnen is? Om daarover een oordeel te vellen moet ik eerst terug naar de wordingsgeschiedenis van de NAVO.

Thirty-five years on, it is difficult for those who have grown accustomed to the existence of NATO to recall or imagine the uncertainties and lack of organization in Western defences, which prevailed in the years immediately following World War II, before NATO was established.

Aldus de aanhef van een der artikelen die in de publicatie „NATO's anxious birth” de wordingsgeschiedenis van de Alliantie beschrijven.⁶

De wordingsgeschiedenis van de NAVO is fascinerend en, naar eerst onlangs in de openbaarheid is gekomen, zijn geheime inleidende besprekingen begonnen tussen de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en Canada, ruim vóór de officiële NAVO-geschiedschrijving. De Britse minister van buitenlandse zaken Ernest Bevin was daarbij de stuwende kracht.⁷

Voor deze inleiding is het vooral interessant te onderzoeken welke de achtergronden zijn geweest die hebben geleid tot het vaststellen van de huidige grenzen van het verdragsgebied. Zoals gezegd vormen de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog het breukveld tussen de Nederlandse traditie van het neutralisme en de positie van zeer trouwe (volgens sommigen *te* trouwe) bondgenoot die door Nederland sindsdien wordt ingenomen. Het duurde enige tijd voordat Nederland zich realiseerde dat Rusland een grotere dreiging vormde dan het verslagen Duitsland; per slot van rekening was Duitsland eerder verslagen.

⁴ *Nederlandse buitenlandse politiek: heden en verleden*. In den Toren, Baarn (1978) 29 e.v.

⁵ Prof. Boogman (4) 12.

⁶ A. Rendel — *Secret explorations*, in: A. de Staercke e.a. — *NATO's anxious birth*. Hurst, Londen (z.j.) 11.

⁷ Ook in: C. Wiebes en B. Zeeman — *Opdoemende contouren van het Noordatlantische verdrag*, *Int. Spect.* (1982)(1).

Dezelfde elementen echter die vroeger een afzijdige politiek noodzakelijk maakten, namelijk de noodzaak de strategische en economische basis voor het land te handhaven in tijden van machts-evenwicht, waren nu in het zicht van een op expansie beluste macht de elementen die alleen maar in een bondgenootschap konden worden gehandhaafd. Dat loslaten van de neutraliteit als basis voor 's lands veiligheid werd door de Nederlandse regering in 1946 bij de behandeling van de begroting van de buitenlandse zaken geformaliseerd.⁸

Voor de veiligheid werd onderdak gevonden in het principe van „universele samenwerking” van de Verenigde Naties; regionale verbintenissen zouden in de toekomst hieraan andere aspecten (bv. economische of culturele) kunnen toevoegen. Voor veiligheid werd echter uitsluitend op de Verenigde Naties gerekend. Verdere ontwikkelingen hingen af van de samenwerking tussen de vier grote mogendheden: de Verenigde Staten, Engeland, Frankrijk en de Sovjet-Unie. Wellicht zou zich toch nog een vorm van machts-evenwicht openbaren, waardoor een neutrale positie kon worden ingenomen.

Door het mislukken van de (periodieke) bijeenkomst van de Grote Vier in december 1947, over een gemeenschappelijke politiek voor Duitsland, werd het Nederlandse klimaat echter weer een eindje verder van de neutraliteitspolitiek af gedreven. De overgang was niet gemakkelijk: zo werd niet ingegaan op suggesties toe te treden tot het Verdrag van Duinkerken tussen Engeland en Frankrijk. Niet alleen omdat in dat verdrag Duitsland nog steeds als mogelijke agressor werd bestempeld (op aandrang van Frankrijk, dat reeds vele malen een invasie van de Duitsers te verduren had gekregen), maar vooral omdat Nederland weinig heil zag in bilaterale overeenkomsten.

Op 22 januari 1948 werd door de Britse minister van buitenlandse zaken Ernest Bevin in een toespraak een opening gegeven tot het vormen van het Verdrag van Brussel als kern van een collectief veiligheidssysteem in West-Europa.⁹ De onder-

handelingen over Bevins voorstellen begonnen op 4 maart en op 17 maart 1948 werd het Verdrag van Brussel ondertekend door Groot-Brittannië, Frankrijk, België, Nederland en Luxemburg. Het centrale artikel van het verdrag is art. 4:

Indien een der hoge verdragsluitende Partijen het voorwerp zal zijn van een gewapende aanval in Europa, zullen de andere hoge verdragsluitende Partijen, in overeenstemming met de bepalingen van artikel 51 van het Handvest van de Verenigde Naties, aan de aldus aangevallen Partij alle militaire en andere hulp en bijstand verlenen welke in haar vermogen ligt.

Het Verdrag van Brussel zou de basis vormen van het Verdrag van Washington. De weg tussen maart 1948 en april 1949 was echter lang, terwijl haast was geboden. Terwijl de inkt op het Verdrag van Brussel nauwelijks droog was, begon de blokkade van West-Berlijn. Eerder had een staatsgreep Tsjechoslowakije onder communistisch bewind gebracht. Ook in andere gebieden van Europa begonnen zich tekenen van onrust te openbaren. Ernest Bevin maakte zich grote zorgen over een mogelijke val van Noorwegen en de gevolgen daarvan voor de veiligheid van het westen:

Nor can we afford at this moment to risk a Norwegian defection which would involve the approach of Russia on to the Atlantic and the collapse of the whole Scandinavian system. This would in turn prejudice our chance of calling any halt to the relentless advance of Russia into Western Europe.¹⁰

In dit tekstgedeelte, dat in een telegram naar Washington op 10 maart 1948 werd verstuurd, ligt de kwetsbaarheid van de noordgrens van het NAVO-gebied opgesloten. Laat ik volstaan met te vermelden, dat Bevins vrees ten grondslag ligt aan de maritieme strategie van de NAVO; wat in 1949 nog kon worden voorkomen door de oprichting van de NAVO is door de ontwikkeling van de Sovjetrussische vloot sedertdien gecompenseerd: de Russen hebben de wereldzeeën bereikt.

Bevin stelde de Amerikanen en Canadezen drie mogelijkheden voor om tot een verdrag te komen:

¹⁰ Zie 6, blz. 13.

⁸ P. van Campen — Abandoning neutrality. How and why the Netherlands joined the Atlantic alliance (6)116 e. v.

⁹ Zie 7, blz. 51.

1. het Verdrag van Brussel, gesteund door de Verenigde Staten;
2. een systeem van atlantische veiligheid waarmee de Verenigde Staten nog nauwer zouden zijn verbonden;
3. een systeem van veiligheid in de Middellandse Zee, in het bijzonder ten behoeve van Italië.

Na rijp beraad werden Noorwegen en de andere Scandinavische landen niet uitgenodigd toe te treden tot het Verdrag van Brussel omdat Bevin van mening was, dat Engeland, Frankrijk en de Benelux niet in staat waren de Scandinavische landen effectieve bescherming te bieden. De geheime onderhandelingen die op grond van Bevins voorstellen begonnen tussen Engeland, de VS en Canada kenmerkten zich vanaf het begin door grote onzekerheid over de vorm en de grenzen die de alliantie uiteindelijk zou aannemen. De sterke voorkeur ging echter uit naar een atlantisch verdrag; om een aantal redenen was een uitbreiding van het Verdrag van Brussel niet het vereiste kader. Op de eerste plaats omdat, zoals gezegd, de lidstaten niet bij machte werden geacht de verdediging van bijvoorbeeld Noorwegen op zich te nemen; daartoe waren sterkere bondgenoten nodig. Op de tweede plaats omdat het hier primair ging om een louter defensieve alliantie, terwijl het Verdrag van Brussel uitgebreider is nl. „for collaboration in economic, social and cultural matters and, (maar als laatste genoemd), for legitimate collective self-defense”.

Toetreden van niet-Europese staten kon problemen op het economische vlak meebrengen. Gedacht werd aan een verbond van de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Canada en zoveel mogelijk landen met een Atlantische kustlijn. Bevins belangrijkste drijfveer was, zoals wij hebben gezien, Rusland weg te houden van de Atlantische Oceaan. Nogal losjes werd de mogelijkheid geopperd van een verdragsgebied met als zuidgrens bv. 30 ° noorderbreedte en met als verdragsstaten Canada, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, plus Noorwegen, Zweden, Denemarken (inclusief Groenland), Duitsland, Nederland, België, Frankrijk, Spanje, Portugal, IJs-

land en Ierland.¹¹ Italië hoorde niet hierbij; dat land zou t.z.t. worden uitgenodigd toe te treden tot het Verdrag van Brussel.

Hier kan worden opgemerkt dat een gedeelte van het vasteland van de Verenigde Staten zuidelijker ligt dan 30 ° noorderbreedte, hetgeen ook een indicatie is voor de geringe betekenis die in dit voorstel aan de zuidgrens werd gehecht.

Het ontwerpdocument dat naar aanleiding van o.a. Bevins voorstellen werd gemaakt had tot titel „Security pact for the North Atlantic area”. Welke „area” daaronder werd verstaan was toen nog niet duidelijk, maar de Britse en Canadese delegaties waren van mening dat een al te nauwkeurige precisering van het verdragsgebied ten voordele van de potentiële agressor zou zijn.¹²

De praktische benadering werd gekozen; in de eerste versie werd overeenstemming bereikt over de volgende formulering van het verdragsgebied:

... the continental territory in Europe and North America of any Party and the islands in the North Atlantic whether sovereign or belonging to any Party. (This would include Spitzbergen and other Norwegian Islands, Iceland, Greenland, Newfoundland and Alaska).

Niet alleen het gemeenschappelijke democratische erfdeel was de toetssteen voor het lidmaatschap. Het betrekkelijk korte vliegbereik van de Amerikaanse strategische bommenwerpers en transportvliegtuigen maakte het noodzakelijk verdragstaten ook met zorg te selecteren op hun strategische merites. IJsland, Groenland en de Azoren waren nodig; voor de laatste twee was het lidmaatschap van respectievelijk Denemarken en Portugal een vereiste. Als zuidelijke begrenzing werd de Kreeftskeerkring (op 23,5 ° N.Br.) gekozen met als reden, in de woorden van een Amerikaanse onderhandelaar, Theodore Achilles:

... simply to avoid involving any part of Africa or any other of the American republics (Mexico, Cuba or any others). It is worth recalling today that the treaty area, as defined in article 6, is simply that in

¹¹ Zie 6, blz. 15.

¹² Zie 7, blz. 56.

which an armed attack would constitute a casus belli: there was never the slightest thought in the mind of the drafters that it should prevent collective planning, manoeuvres or operations South of the Tropic of Cancer in the Atlantic Ocean, or in any other area important to the security of the Parties.¹³

Volgens latere lezingen is de begrenzing vooral door de Verenigde Staten ingebracht om een duidelijke scheiding te maken tussen nationale belangen die niet noodzakelijkerwijs door de andere lidstaten werden gedeeld. Het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, België en Nederland toonden interesse in bondgenootschappelijke bescherming van hun gebiedsdelen overzee. Amerika had niets op met koloniën.¹⁴

Ik ben met grote passen door de wordingsgeschiedenis van de NAVO gegaan om aan te tonen dat de begrenzing van het NAVO-verdragsgebied op arbitraire wijze tot stand is gekomen en dat de consequenties daarvan niet waren voorzien. Eén ding is zeker, en dat is geen conclusie uit 1986 maar uit 1954 door de toenmalige secretaris-generaal van de NAVO, Lord Ismay:

*... insofar as there is a regional character at all in the North Atlantic Treaty, it lies in common interest in the peace and security of a certain area, and not necessarily in the possession of territory within a certain area.*¹⁵

In het volgende gedeelte wil ik met u nagaan wat de gevolgen zijn voor de veiligheidspolitiek van Nederland, van het bondgenootschap en van West-Europa.

De Nederlandse positie

De zeer gunstige ligging van Nederland aan zee, aan de monding van de drie grote rivieren — Rijn,

¹³ T. Achilles — The Omaha Milkman. The role of the United States (°)37.

¹⁴ Zo bv. in: N. Mosar — *Interim report of the sub-committee on Out of area security challenges to the alliance*. Polit. Comm. North Atlantic Assembly (1984).

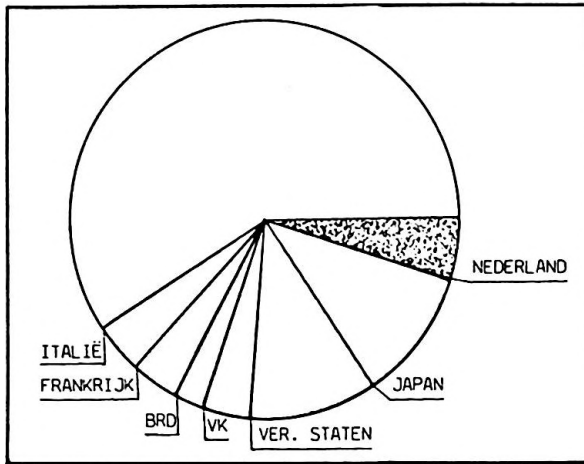
¹⁵ E. Beckett, cit. in: Lord Ismay — *NATO, the first five years 1949-1954* (1955)14.

Maas en Schelde — en in de directe nabijheid van drie grote industriële en bevolkingscentra gaven Nederland al vroeg een zeer belangrijke doorvoerfunctie. De EG gaf Nederland nog meer belang als toegangspoort van Europa en daarmee werd ons land een centrum van economische activiteit. Vele internationale bedrijven vestigden zich hier waardoor de haven- en doorvoerfunctie en daarmee verband houdende dienstverlenende sectoren sterk in betekenis toenamen. Door de vondst van aardgas in 1959 kwam de expansie pas goed op gang. Er ontstonden zeer energie-intensieve, op export gerichte industrieën, zoals de staalindustrie, metallurgie, olie, (petro)chemie en tuinbouw, die alleen maar kunnen draaien met de toevoer van strategische grondstoffen.

Volgens de definitie van het Britse geologische instituut worden onder strategische grondstoffen verstaan: grondstoffen die essentieel zijn voor vitale economische sectoren van de maatschappij en die niet in voldoende mate in eigen land (of alliantie) worden geproduceerd. In een SER-advies inzake het te voeren grondstoffenbeleid (1978) worden voor Nederland als strategische grondstoffen aangemerkt: olie, platina, vanadium, mangaan, chroom, titanium, wolfram en kobalt.¹⁶ Platina wordt gebruikt in de petrochemische industrie, vanadium vindt toepassing in hoogwaardige staalsoorten en wordt o.a. gebruikt voor de bekleding van brandstofelementen in kerncentrales, mangaan wordt gebruikt in staal- en aluminiumfabricage, chroom, kobalt en titanium zijn onmisbaar in alle moderne technologische industrieën. Olie is vanzelfsprekend de energiebron die de andere grondstoffen toepasbaar maakt.

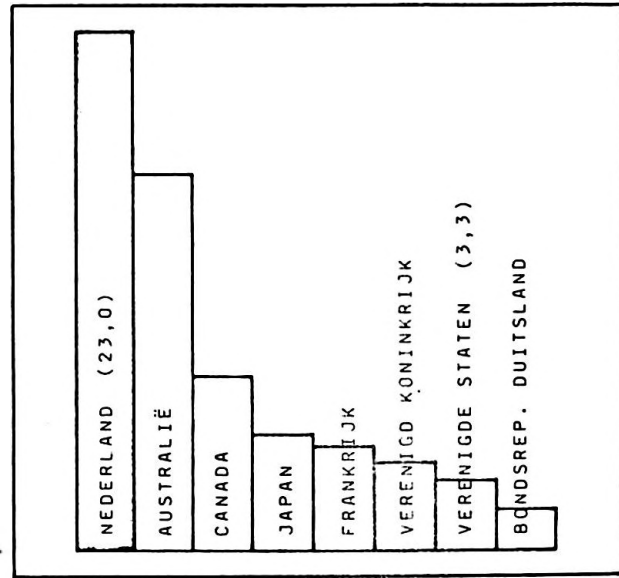
Hiermee hebben wij dan een der elementen van het probleem voor Nederland bij de kop: ca. 40% van de olieaanvoer naar Nederland is afkomstig van buiten het NAVO-verdragsgebied (incl. ca. 15% uit de Sovjet-Unie), en 75% van de ingevoerde erts en metalen is eveneens daarvan afkomstig. Over de gehele linie komt bijna de helft, nl. 45%, van alle ingevoerde goederen van buiten het

¹⁶ SER-advies inzake het te voeren grondstoffenbeleid (1978)54-59.



Afb. 1 Aandeel van Nederland als begin- en eindpunt in wereldoverslag zeetransport in absolute zin (CBS, 1982)

Afb. 2 Overslag zeetransport per hoofd van de bevolking in miljoenen tonnen (CBS, 1982)



NAVO-verdragsgebied.¹⁷ Dat betekent dat een vitaal Nederlands veiligheidsbelang dus niet in NAVO-verband kan worden behartigd.

Voor Nederland is dat echter niet het enige element van zorg. Die goederenstroom komt en gaat over zee, waardoor Nederland in absolute termen, na de Verenigde Staten en Japan, met 5% van het wereldtotaal de derde plaats inneemt op de wereldranglijst van goederenoverslag bij zeetransport. Slechts 40% hiervan is voor of van de Nederlandse markt! (afb. 1). Indien per hoofd van de bevolking wordt gerekend, zien wij dat Nederland verreweg aan de top staat, nl. 4× zoveel invoer als Japan en bijna 7× zoveel invoer als de Verenigde Staten (afb. 2). In ronde cijfers: van elke 1000 schepen die zich op de wereldzeeën bevinden, varen er 50 van of naar een Nederlandse haven, 20 hiervan met puur Nederlandse import en export.

Was voorheen sprake van een krachtige Nederlandse koopvaardij, thans kan worden aangetoond dat niet meer dan ca. 55% van Nederlandse

¹⁷ *Statistiek voor de zeevaart*. CBS, Den Haag (1984). Er is wel enige verschuiving zichtbaar voor aardolie, zoals blijkt uit onderstaande cijfers over de olie-import in Nederland:

	1982	1984
Totaal (in Mt)	111	103
Uit: West-Europa	21,5 (19%)	23 (23%)
Azië	31 (28%)	23 (23%)
Sovjet-Unie	17 (15%)	17 (17%)

scheepsruimte beschikbaar is om zelfs maar in de eigen import- en exportbehoefte te voorzien. Met andere woorden: van de 50 schepen op weg naar Nederlandse havens varen er maar 11 onder Nederlandse vlag.¹⁸ Hiermee is gezegd dat een vitaal veiligheidsbelang van Nederland zich voor een zeer groot gedeelte niet alleen buiten bondgenootschappelijk bereik, maar ook buiten directe Nederlandse zeggenschap voltrekt.

Het zal uit het voorgaande duidelijk zijn dat verstoring van de aanvoer van grondstoffen een ontwrichting van de Nederlandse economie tot gevolg kan hebben met, als gevolg van onze doorvoersfunctie, vrijwel dezelfde effecten voor de andere landen van West-Europa.

Het buitenlandse beleid dat de Nederlandse regering op dit gebied voert is vooral erop gericht door het scheppen van politieke voorwaarden de stabiliteit te bevorderen in o.a. de landen die de grondstoffen leveren. Aan ontwikkelingshulp — waarin

¹⁸ In 1982 bedroeg de goederenoverslag t.g.v. zeetransport in Nederlandse havens 320 Mt (5% van de wereldomvang van 6420 Mt). Het gegeven dat 40% van de aan- en afvoer overzee naar of van Nederland bestaat uit strikt Nederlandse im- en export (*Statistical yearbook of the Netherlands*, 1983) betekent dat deze overslag 2% (nl. 40% van 5%) van de wereldomvang uitmaakt, en dus 2% van het draagvermogen van de wereldvloot inneemt. Het Nederlandse aandeel in de wereldvloot per 1.782 bedroeg 1,1% van het draagvermogen; dat maakt ons land per saldo niet tot een zeevervoer aanbieder, maar een zeetransport vragend land.

Nederland een goede naam heeft — ligt, behalve ideële en humanitaire overwegingen, de veronderstelling ten grondslag dat vrede en stabiliteit in de wereld als lange-termijndoel van de gevoerde buitenlandse politiek in sterke mate kunnen worden gediend door economische hulp. De volgende ontboezeming van een functionaris van buitenlandse zaken duidt op gezond zelfonderzoek op dit terrein:

*Het is zaak om te bezien in hoeverre deze ontwikkelingshulp mede dienstbaar kan worden gemaakt aan andere belangen, met name het economisch eigenbelang en Westerse veiligheidsbelangen op de wat kortere termijn, zonder dat de hoofddoelstellingen van de ontwikkelingshulp daarbij worden losgelaten. Het zou van een onbegrijpelijk masochisme getuigen indien dergelijke gunstige bijeffecten van het eigen hulpbeleid bewust zouden worden uitgesloten.*¹⁹

Wat doen wij er nog meer aan? Het Nederlandse standpunt zoals dat voorkomt in de Defensienota 1984 duidt erop dat Nederland ook voor het verdedigen van belangen van de lidstaten buiten het verdragsgebied, de NAVO het aangewezen forum vindt. Over de Nederlandse bijdrage hieraan, of over een eventuele zelfstandige behartiging laat de Defensienota zich niet uit. Nadrukkelijk wordt gesteld dat het doel van de NAVO de handhaving van de veiligheid in het verdragsgebied is. Uitbreiding van het gebied is niet gewenst en niet aan de orde. Wel vinden consultaties plaats over ontwikkelingen buiten het NAVO-gebied die gevaren kunnen opleveren voor de vitale belangen van de NAVO of van één of meer lidstaten binnen het bondgenootschap.

Wat kan er nog meer worden gedaan? Om de nadelige gevolgen van hapering in de toevoer van grondstoffen zoveel mogelijk tegen te gaan wordt binnenslands in meer of mindere mate aandacht besteed aan energiebesparing, importvervangingde produkten, recycling en strategische-voorraad vorming (veelal in internationale kaders). Voor

¹⁹ K. E. Vosskübler — Instabiliteit in de Derde wereld en de Westerse veiligheid; de noodzaak van een integratie binnen het Nederlandse buitenlandse beleid. *Int. Spect.* (1981)(7)433.

olie is dat bv. de International Energy Authority (IEA). Voorzichtig wordt gesteld dat er „voor de langere termijn” een onverbreekelijke samenhang bestaat tussen Westeuropese samenwerking op de gebieden veiligheid, buitenlandse politiek en economisch beleid (waaronder industriepolitiek).²⁰

Alvorens suggesties te doen over wat Nederland nog meer zou kunnen doen wil ik nu eerst nader ingaan op de posities van de NAVO en West-Europa met betrekking tot ontwikkelingen buiten het verdragsgebied.

De positie van NAVO

In de Noordatlantische verdragsorganisatie werd al snel onderkend dat begrenzing van het verdragsgebied door de Kreeftskeerkring effecten had die de opstellers van het verdrag niet hadden bevroed, getuige de reeds geciteerde woorden van Lord Ismay en Theodore Achilles. Was er in 1948 en 1949 sprake van een Amerikaanse aandrang de koloniën van Frankrijk, Engeland, België en Nederland van het verdragsgebied af te sluiten, thans bevindt Amerika zich, gewild of ongewild, in een rol die het maakt tot de grote behartiger van de belangen van de Alliantie buiten het verdragsgebied. Uit NAVO-documentatie, en in het bijzonder de communiqués van de North Atlantic Council en het Defence Planning Committee, blijkt duidelijk dat al zeer vroeg werd ingezien dat de belangen van de lidstaten en de belangen van de Alliantie als geheel niet ophouden bij de verdragsgrens. In 1956 werd expliciet gesteld dat

*... common interests of the Atlantic Community can be seriously affected by developments outside the treaty area.*²¹

Nog duidelijker taal over de invloed van crises en conflicten buiten het verdragsgebied op de veiligheid binnen het verdragsgebied komt naar voren in het gezaghebbende Harmel-rapport uit 1967. Na het Arabische olie-embargo in 1973 en de èchte aanbodcrisis als gevolg van de — door interne

²⁰ *Memorie van Toelichting defensie*. Tweede Kamer 1984-1985 (18 600) hfdst. X, nr 2, blz. 9.

²¹ Report of the „Three wise men”, dec. 1956; cit. in ¹⁴,

troebelen — wegvallende olieuitvoer uit Iran in 1979, culmineerde de bezorgdheid van het Westen ingevolge de Sovjetrussische invasie van Afghanistan in december 1979. Wat ook de Russische bedoelingen met deze stap mogen zijn geweest, het blijft een feit dat de Sovjet-Unie een groot gedeelte van de Westerse olieaanvoer binnen handbereik heeft gekregen. Toen bovendien in september 1980 de oorlog tussen Iran en Irak uitbrak was er een reële dreiging dat door sluiting van de straat van Hormoes de olietoevoer naar het Westen zeer ernstig zou stagneren.

In het communiqué van het Defence Planning Committee van mei 1980 kwalificeerde dit lichaam Zuidwest-Azië „of crucial importance to NATO” en werden de Verenigde Staten voor het eerst bij name genoemd als mogelijke beschermer van de Westerse belangen in Zuidwest-Azië. Gebruik van Amerikaanse eenheden hiervoor uit West-Europa werd toen nog niet voorzien.

Een jaar later was het anders: aan landen die geen taken op zich nemen ter behartiging van Westerse belangen *buiten* het verdragsgebied werd in overweging gegeven extra taken op zich te nemen *in* het verdragsgebied ter compensatie van een eventuele verminderde beschikbaarheid van strijdkrachten t.b.v. de NAVO.²²

In de communiqués die daarop volgden werden met betrekking tot bedreigingen buiten het verdragsgebied met regelmaat de volgende thema's aangesneden:

- de noodzaak voor consultatie en coördinatie;
- het gevoelen dat weliswaar de Verenigde Staten in militair opzicht de eerstaangewezenen zijn, doch dat alle landen hun steentje moesten bijdragen;
- een toenemende erkenning dat Oost-Westgeestelingen niet altijd de voornaamste destabiliserende factor zijn.

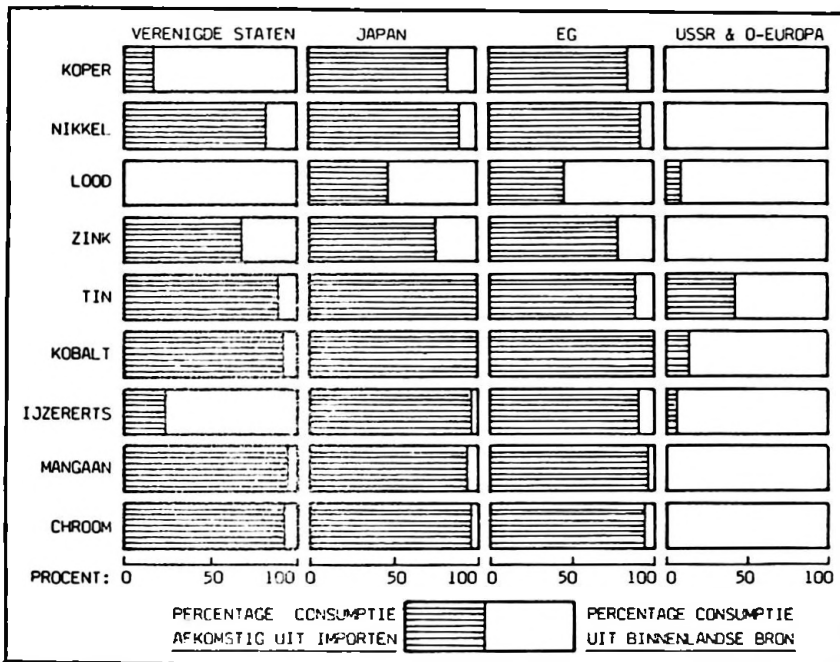
Wat in ieder geval niet naar voren kwam was de beperkende verdragsgrens ter discussie te stellen. Integendeel, met grote nadruk werd bevestigd en herbevestigd dat buiten het verdragsgebied slechts nationale beslissingen van individuele lidstaten

²² Defence Planning Committee, Brussel (1981) §§ 5 en 6.

aan de orde zijn. Die kunnen echter wel, ook individueel, een belangrijke bijdrage leveren aan de veiligheid van de Alliantie. Neen, aan het construeren van communiqués ligt het niet. Toch ontgaat het de lezer niet dat er buiten het verdragsgebied sprake was van Europese terughoudendheid versus de wens van de Verenigde Staten tot een grotere „burden sharing”.

Tegen het einde van 1981 deed Washington in de NAVO pogingen om politieke en zo mogelijk militaire steun te krijgen voor de Amerikaanse politiek ten aanzien van Zuidwest-Azië. Als antwoord daarop werd door de bondgenoten verzocht een zeer gedegen „Study on the implications for NATO on the US strategic concept for South West Asia” te verrichten, waaruit zou moeten blijken met welke consequenties het bondgenootschap zou worden geconfronteerd als gevolg van Amerikaanse bemoeienissen buiten het NAVO-verdragsgebied. Van deze zg. „South West Asia impact study” werd voor het eerst gewag gemaakt in het DPC-communiqué van mei 1982. Vooruitgang in 1982 en 1983 was moeizaam, vooral door de terughoudendheid van de Amerikanen om aan hun operatieplannen voor Zuidwest-Azië, die ook nogal aan veranderingen onderhevig waren, een al te grote bekendheid te geven. Toen de studie verscheen werd de uiteindelijke goedkeuring binnen de NAVO geblokkeerd door een Grieks-Turkse onenigheid over procedures in de Egeïsche Zee; hierdoor zal de studie verder moeten leven zonder een door het DPC bekrachtigde, officiële status. Uit Amerikaans gezichtspunt zal de Grieks-Turkse twist ongetwijfeld ernstige twijfels zaaien aan de slagvaardigheid van de Alliantie.

Onbegrip tussen Europese en Amerikaanse partners klinkt ook door in de veronderstelling dat de verdediging van Westerse belangen in Zuidwest-Azië door Amerika wordt behartigd met zulk een geringe participatie van Europa. En dat terwijl slechts 4% van de Amerikaanse olie-import uit de Perzische golf komt, tegen 35% van de Westeuropese olie. Het Westeuropese standpunt, voor zover er een gemeenschappelijk standpunt bestaat, is dat het niet uitsluitend bondgenootschappelijke



Afb. 3 Invoerafhankelijkheid van de EG van aantal grondstoffen (Hans Maul)

bestaat, vooral bij de kleinere landen, de onwil om bij nationale belangen van andere, en vooral grotere, landen betrokken te raken, en soms het vermeende onvermogen zelf iets eraan te doen. Daarmee wordt de facto de behartiging van hun belangen aan Amerika overgelaten. Senator Roth waarschuwt de Europese bondgenoten nogal stevig:

belangen zijn die door de Amerikanen worden behartigd.

The United States will not automatically be obliged to continue to defend European interests which Europe chooses to ignore.

De oorzaken van de Europese terughoudendheid worden in toenemende mate door de VS onderkend. Onlangs werd door senator Roth, de minder bekende mede-indiener van het „Nunn-Roth amendment”, uitnodigend gesteld dat een bijdrage van de Europese bondgenoten aan de bescherming van gemeenschappelijke belangen door Amerika niet zou worden beschouwd als een algemene erkenning van Amerikaanse buitenlandse politiek.²³ Integendeel, een bijdrage van de Europese partners aan bv. verdediging van belangen in de Perzische golf zou hen het gezag geven die politiek te beïnvloeden terwijl er geen vrees zou behoeven te bestaan dat steun zou worden gevraagd voor Amerikaanse politiek in gebieden met slechts een marginaal belang voor de NAVO, bv. Midden-Amerika. Ook hier klinkt het dilemma door waarmee binnen de NAVO-organisatie de veiligheidssituatie buiten de verdragsgrenzen wordt bezien: enerzijds de bondgenootschappelijke aansporing om, buiten formele NAVO-mogelijkheden om, nationale belangen te behartigen tot nut van de Alliantie en vooral in overleg; anderzijds

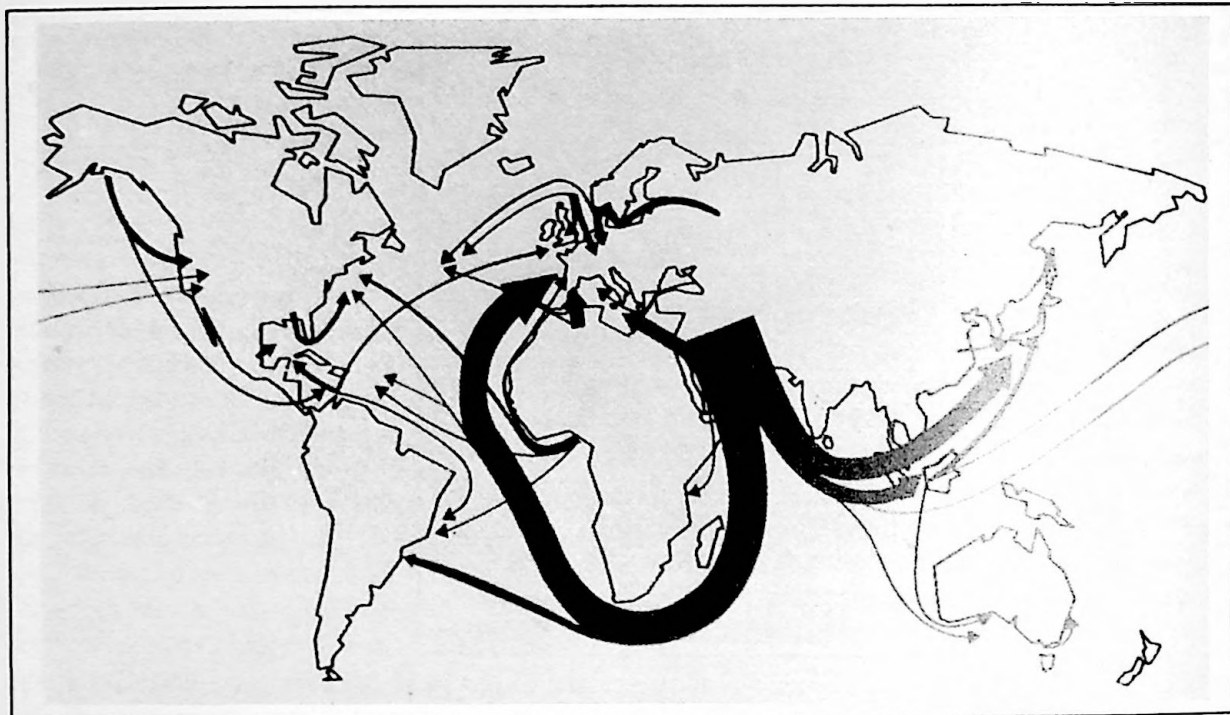
Het gebruik van de Rapid Deployment Force t.b.v. de NAVO zal in termen van bescherming van Europese belangen niet goedkoop zijn. De RDF zal uiteindelijk uit circa 330.000 man bestaan, waarvan thans ca. 49.000 man troepen, voornamelijk ondersteunend, personeel voor versterking van Europa zijn bestemd; d.w.z. genie-troepen, logistiek personeel, verbindingspersoneel en medisch personeel. Ook behoren tot de RDF marine-eenheden die zijn bestemd voor de verdediging van de aanvoerlijnen naar Europa.

De Westeuropese positie

De grondstoffensituatie van de Europese Gemeenschap is slechts marginaal beter dan die van Nederland; de Gemeenschap is zich bewust door die grote afhankelijkheid van het buitenland in een kwetsbare positie te verkeren (afb. 3). In november 1981 werd door het Europese parlement een resolutie aangenomen waarin de volgende punten tot uiting kwamen:

— bezorgdheid over de grote inportafhankelijk-

²³ W. V. Roth — After the Nunn-Roth amendment. *NATO's Sixteen Nations* (1985)(6/7).



Afb. 4 Belangrijkste olie-transportstromen over zee in 1982 (Hanns Maull)

heid van de EG van olie en andere strategische grondstoffen die afkomstig zijn van andere landen, terwijl vrijwel alle importen over zee plaatsvinden (afb. 4);

— bezorgdheid over de kwetsbaarheid van de zeeverbindingen met Afrika, de Perzische golf en andere delen van de wereld aangezien het NAVO-verdragsgebied zich slechts uitstrekt tot de Kreeftskring, terwijl ook daarbuiten de Sovjet-Unie haar toenemende, mondiaal inzetbare maritieme macht manifesteert in zowel haar marine als koopvaardij;

— begrip voor een vrije zee als vitaal element in de verbinding tussen de landen van de EG en de Derde Wereld waarvan de economische ontwikkeling afhankelijk is van export;

— ten slotte roept de resolutie de lidstaten die over een marine beschikken op, binnen het kader van de Europese politieke samenwerking hun patrouilles te coördineren.²⁴

Een jaar later (november 1982) overwoog het Europese parlement o.a. dat Europa voor zijn grond-

²⁴ Zittingsdocument 1-697/80 Europees parlement (1980/81).

stoffenvoorziening grotendeels afhankelijk is van de Derde Wereld en dat uitvallen van de grondstoffenvoorziening ernstige economische en sociale gevolgen in Europa zal hebben. Ook gaf het parlement in de resolutie de volgende aanbevelingen aan de Europese Gemeenschap:

- aanleggen van grote voorraden strategische grondstoffen;
- spreiding van bronnen;
- recycling;
- onderzoek naar vervangende grondstoffen.

Voorts kwam in deze resolutie tot uiting dat het parlement zich bewust is van een wederzijdse afhankelijkheid van grondstof producerende landen en de geïndustrialiseerde landen. De Raad van ministers, de Europese Commissie en de nationale regeringen werden dringend aangespoord maatregelen te nemen die tot strekking hebben de gevolgen van tijdelijke interrupties in de aanvoer op te vangen.²⁵

Nu doen beide resoluties een cohesie binnen Eu-

²⁵ Zittingsdocument 1-873/81 Europees parlement (1981/82).

ropa vermoeden die niet altijd aanwezig is. Behalve een overzichtelijke Oost-Westtegenstelling en een iets minder overzichtelijke Noord-Zuidtegenstelling kan worden gesteld dat de milde Noord-Noordtegenstellingen het veiligheidsbeleid toch aanzienlijk kunnen compliceren. Tegenstellingen van belangen tussen NAVO-partners in andere fora zijn frequent en reëel; mij beperkend tot een paar tegenstellingen die op de veiligheidspolitiek buiten het verdragsgebied van invloed zijn, kunnen daarvan de volgende voorbeelden worden gegeven.

1. De neiging van veel landen in de wereld het overzeese vervoer door protectionisme en vlagbevoorrechtiging af te schermen bestaat al jaren. Door de economische recessie en vooral de teruglopende wereldhandel is deze situatie in de achterliggende jaren verslechterd. Veel landen, en vooral ontwikkelingslanden, trachten de verminderde lading die zij op de markt brengen voor hun eigen vloot te behouden. Voor Nederland is deze ontwikkeling ongunstig. Een nog groter gedeelte van de Nederlandse vitale belangen dan tot dusver wordt afhankelijk van andere landen, waaronder ontwikkelingslanden.

2. Nederland is op 6 april 1983 toegetreden tot het zg. „VN-verdrag inzake een gedragscode voor Lijnvaart-conferences”. Dat, onder auspiciën van de United Nations conference on trade and development (Unctad) totstandgekomen verdrag regelt de zg. 40-40-20-ladingverdeling, d.w.z. 40% voor ieder der handelspartners en 20% voor de zg. „cross-traders”. Bij de toetreding door Nederland is door de regering ervan uitgegaan dat een groot aantal Westerse landen spoedig dit voorbeeld zou volgen. Dat is, met uitzondering van West-Duitsland, nog niet gebeurd. Van deze situatie proberen enkele landen gebruik te maken door het afsluiten van bilaterale verdragen met niet-Europese landen die strijdig zijn met eerder gemaakte EG-afspraken.

3. De Westeuropese landen en Japan, verenigd in de zg. Consultative Shipping Group (CSG) trachten al sinds jaar en dag met de Verenigde Sta-

ten tot een werkbare scheepvaartrelatie te komen. Het protectionistische Amerikaanse scheepvaartbeleid en de wetgeving (of tenminste de wijze waarop die wordt toegepast) geven de Verenigde Staten zeggenschap over het vervoer tot in Europa. Een verregaande Amerikaanse overheidsbemoeienis met de scheepvaart heeft bij verschillende gelegenheden geleid tot conflicten tussen de Verenigde Staten enerzijds en de traditioneel maritieme landen anderzijds. Die tegenstellingen bieden voor de Russische scheepvaart mogelijkheden ervan te profiteren; ik kom daarop terug. Onderling overleg is dus dringend gewenst.

4. De sterk toegenomen en nog steeds toenemende omvang van de vloot van de staatshandellanden, met name die van de Sovjet-Unie, de daarmee gepaard gaande penetratie van die vloot in de mondiale handelsroutes en de lage tarieven die zij kan berekenen, vormen een belangrijke aantasting van de belangen van de Westerse maritieme landen. In 1978 reeds werd in het bilaterale verkeer tussen Nederland en de Sovjet-Unie circa 1% van de lading door Nederlandse schepen en ongeveer 80% door Russische schepen vervoerd.²⁶

In EG-verband wordt getracht met de Sovjet-Unie tot werkbare zeehandelsrelaties te geraken. De Memorie van Toelichting 1984-1985 van het ministerie van verkeer en waterstaat zegt hierover het volgende.

In overleg met de Belgische, Britse, Duitse en Franse vervoersministeries is inmiddels afgesproken dat, indien de commerciële besprekingen op korte termijn geen resultaten opleveren, zal worden overgegaan tot het nemen van andere maatregelen ter bescherming van onze scheepvaartbelangen. Over de aard en omvang van dergelijke maatregelen kunnen nog geen nadere mededelingen worden gedaan.

Wat kan Nederland nog meer doen

Ik kom nu aan het laatste gedeelte van mijn betoog, namelijk: wat kan Nederland nog meer

²⁶ Memorie van Toelichting verkeer en waterstaat 1978-1979.

doen? Duidelijk is komen vast te staan, dat de NAVO haar grenzen heeft.

In de kwantitatieve benadering heb ik een facet laten zien van de internationale betekenis van ons land. Een belangrijk deel van de houding van Nederland t.a.v. de belangen buiten het NAVO-gebied wordt veroorzaakt door onderschatting in eigen land van die internationale betekenis. Een van de vorige bewindslieden van defensie, minister De Geus, zag als oorzaak, dat wij soms te volgzzaam zijn geweest jegens de NAVO, te weinig zijn opgekomen voor onze eigen belangen en ik voeg daaraan toe: te weinig hebben ingezien dat wij de middelen in huis hebben ter behartiging van die belangen.²⁷

Nederland beschikt over een paar machtsfactoren die ons potentiële invloed geven. De geostrategische ligging heb ik al genoemd. De krijgsmacht is er ook een. Het zoeken is naar mogelijkheden deze potentiële invloed op de kosteneffectiefste wijze om te zetten in werkelijke invloed.

Nederland heeft zich in het verleden te veel opgesteld als louter leverancier van strijdkrachten aan de NAVO, waardoor van werkelijke invloed geen sprake kon zijn. En alleen werkelijke invloed geeft toegang tot de internationale besluitvorming. Daarvoor is ook nodig het besef dat veiligheidsbeleid een „stratégie totale” moet zijn. Iets wat in onze buurlanden duidelijker uit de verf komt dan bij ons.

Ik beperk mij bij het aanreiken van de mogelijkheden voor Nederland tot twee, nl. via de NAVO-lijn of via de Westeuropese lijn. Een bijdrage in Verenigde-Natiesverband ligt niet in dezelfde sfeer, al was het alleen maar omdat deelneming aan een VN-vredesoperatie geschiedt op verzoek van de secretaris-generaal, als er al sprake is van een conflict. Daarin is overigens door Nederland al voorzien.²⁸ Ook beperk ik mij tot opties die effectief zijn in vredestijd, omdat ik denk dat bij het uitbreken van vijandelijkheden tussen Oost en West de begrenzing van het verdragsgebied haar betekenis verliest. Voor tijden van spanning heeft

de NAVO reeds een zg. contingency-plan ter beveiliging van de NAVO-scheepvaart buiten het verdragsgebied; dat plan kan pas na toestemming van het Defence Planning Committee worden uitgevoerd.²⁹

De NAVO-lijn

Langs de NAVO-lijn komt een Nederlandse bijdrage neer op het erkennen van de rol van de Verenigde Staten als politiemans van de wereld en daarmee de erkenning als politiemans van de NAVO buiten het verdragsgebied.

Zoals uit de DPC-communiqués blijkt zal de Rapid Deployment Force door de gewenste compensatie een dure „uitzendkracht” zijn. Er kleeft echter ook een aantal andere bezwaren aan.

Ten eerste overlappen, zoals uiteengezet, de vitale belangen van de Verenigde Staten en die van de Westeuropese landen elkaar slechts voor een beperkt gedeelte. In het proces van raadpleging met de NAVO-partners over het hoe en wanneer van inzet van de Rapid Deployment Force zal de moeizame procedure tot overeenstemming niet altijd tot een slagvaardig beleid kunnen leiden, getuige de Grieks-Turkse problemen die de goedkeuring van de „South West Asia impact study” hebben geblokkeerd.

Ten tweede zal de Nederlandse compenserende bijdrage zich tot binnen het NAVO-verdragsgebied beperken waardoor er geen sprake is van zichtbare solidariteit buiten het verdragsgebied, m.a.w.: een van de Amerikaanse hoofdbezwaren wordt niet weggenomen.

Ten derde zal de compensatie aan materieel en personeel door de drie krijgsmachtdelen vermoedelijk een aanzienlijk bedrag vergen zonder dat er sprake is van werkelijke invloed op de inzet van de Rapid Deployment Force.

De Westeuropese lijn

De Westeuropese bondgenoten zijn in de afgelopen jaren steeds meer tot de overtuiging gekomen dat een intensiever overleg in eigen kring over vei-

²⁷ P. B. R. de Geus — Defensiebeleid als toegang tot internationale besluitvorming. *Int. Spect.* (1981)(11)678 e.v.

²⁸ *Defensienota 1984*, blz. 77-80.

²⁹ J. Ausland — Atlantic strategies: bit of a gap. *Int. Herald Trib.* (1985)(19 jan).

ligheidsvraagstukken noodzakelijk is. Maar, zo wordt van Nederlandse zijde waarschuwend eraan toegevoegd: dat betekent niet dat zij op het gebied van defensie zouden streven naar zelfstandigheid.³⁰ De veiligheidsbelangen van Europa worden het best gewaarborgd binnen het Atlantische bondgenootschap. Wie de officiële standpunten in Nederland van de afgelopen jaren doorneemt kan het niet ontgaan, dat de betekenis van de NAVO-grenzen zich op velerlei gebied steeds helderder voor Nederland aftekent. De schok begon met het Arabische olie-embargo, en de weg loopt verder langs de mijlpalen Afghanistan, Iran-Irak, economische tegenstellingen tussen EG en Verenigde Staten, kruisraketten en het Strategisch Defensie-Initiatief. Met de herwaardering van de Westeuropese Unie in 1984 komt er goed beweging in. Het denken in veiligheidssystemen als concentrische cirkels — van binnen naar buiten; WEU, NAVO en VN — zoals minister Stikker in 1949 nog kon gebruiken om aan het parlement de samenhang duidelijk te maken (al gebruikte hij natuurlijk het Verdrag van Brussel i.p.v. de WEU) wordt bijna bevrijdend doorbroken. Het blijkt dat in Westeuropees verband, „los” van de Verenigde Staten, kan worden gedacht aan overleg over ontwikkelingen buiten het NAVO-verdragsgebied. Bovendien vermeldt het mandaat van de WEU uitdrukkelijk de noodzaak van samenwerking met de NAVO.

Aangezien de toenemende cohesie van West-Europa op veiligheidsgebied ook de steun van de Verenigde Staten heeft ligt het voor de hand dat, waar de NAVO dit niet kan, Europa een eigen herkenbare en zichtbare verantwoordelijkheid

³⁰ *Memorie van Toelichting buitenlandse zaken*. Tweede Kamer 1985-1986 (19 200) hfdst. V, nr 2, blz. 14, 15.

³¹ De bijstandsverplichting van het WEU-verdrag beperkt zich tot Europa, maar de formulering over consultaties over bedreiging van de vrede buiten Europa is ruimer dan in het NAVO-verdrag; art. VIII, § 3 luidt: At the request of any of The High

gaat dragen voor het vitale veiligheidsbelang dat buiten het NAVO-verdragsgebied in het geding is.³¹

Het zal u niet verbazen dat ik van mening ben dat zulks bij voorkeur niet moet geschieden door materiële steun aan de Britse „5th Airborne Brigade” of de Franse „Force d’action rapide”-versies van de RDF, maar dat de Nederlandse bijdrage op de flexibelste wijze gestalte kan krijgen in een Westeuropees verband van zeestrijdkrachten; van oudsher een middel dat met precisie kan worden gebruikt voor het gehele spectrum van afhouding, afschrikking, belangenbehartiging en, zo nodig, belangenverdediging, zonder dat het betreden van andermans territorium nodig is.³²

In aanvulling op de regelmatige zichtbare aanwezigheid van het Nederlandse eskader buiten het verdragsgebied, en in aanvulling op de permanente Britse en Franse maritieme presentie in o.a. de Indische Oceaan, heeft een dergelijk vlootverband de uitdrukkelijke instemming van de NAVO. Deelneming van Nederland zal geheel in overeenstemming zijn met onze internationale positie en een teken aan de bondgenoten zijn van een juist besef van onze verantwoordelijkheid met betrekking tot bescherming van een voor Nederland vitaal veiligheidsbelang.

Ik wil besluiten met erop te wijzen dat er misschien nog wel meer mogelijkheden zijn voor een actieve, zichtbare Nederlandse bijdrage aan belangenbehartiging buiten het NAVO-verdragsgebied. Waarom het uiteindelijk echter gaat is, dat wij de middelen die wij hebben op de kosteneffectiefste wijze toepassen. Ik dank u voor uw aandacht. ▷

Contracting Parties the council shall be immediately convened in order to permit them to consult with regard to any situation which may constitute a threat to peace, in whatever area this threat should arise, or a danger to economic stability”.

³² Deze vorm van een Nederlandse bijdrage is ook voorgesteld door het Kamerlid Frinking (CDA) in een artikel in *Trouw* van 23 januari 1985.

Discussie

Ktz Van der Voort vraagt hoe inleider de praktische uitvoerbaarheid ziet in Westeuropees verband een vlootverband samen te stellen dat buiten het NAVO-verdragsgebied onze belangen zou kunnen verzekeren, bv. bij een aanval op een Nederlandse sleepboot.

Ktz Spoelstra. U weet dat volgens het Nederlandse nationale recht maatregelen zijn voorbereid handelend op te treden in een geval als het door u gegeven voorbeeld. Dat is een strikt nationale taak en zal derhalve door mij buiten beschouwing worden gelaten. Ik ben mij ervan bewust te zijn opgehouden waar vele praktici onder u wellicht zouden zijn begonnen. Het punt is evenwel dat de politieke wil en het aandragen van de mogelijkheden belangrijker zijn dan de uitvoering. Ik heb geprobeerd duidelijk te maken dat een kentering is opgetreden in het denken over out-of-area-operaties die zich mogelijk ook gaat voordoen — en ik zeg het misschien nog niet voorzichtig genoeg — in andere dan NAVO-forums. In die andere forums heeft Nederland voorheen uitdrukkelijk verklaard niet te willen deelnemen aan dergelijke operaties, daarmee min of meer ontkennend out-of-areabelangen te hebben. Er zijn vele oplossingen mogelijk een vlootverband samen te stellen; ik zal daarop niet nader ingaan. Voor elke door mij aangedragen mogelijkheid bieden zich andere acceptabele alternatieven aan. Ook de beantwoording van de vraag onder welke vlag zou moeten worden gevaren — zo dat al noodzake-

lijk zou zijn — of onder wiens verantwoordelijkheid, blijft problematisch. Wel is het zo dat de WEU daarvoor meer openingen geeft dan de NAVO. Bovendien is het zeer interessant de laatste Memorie van Toelichting van het ministerie van Buitenlandse zaken erop na te slaan. Op een haast juichende toon worden mogelijkheden geopperd de strikte beperkingen tot de NAVO-structuur los te laten. De opvattingen van de WEU geven aan dat — indien er een wil is, want dat is het belangrijkste — buiten de NAVO om wel degelijk iets kan worden gedaan. Dit jaar varen een Westduits, een Engels en een Nederlands vlootverband — met uitdrukkelijke instemming van NAVO — buiten het NAVO-verdragsgebied. Het zou efficiënter zijn als die reizen zouden kunnen worden gecombineerd.

Ktz Van der Voort vindt de praktische uitvoering toch belangrijk. Een „naval presence” dient naar zijn mening geloofwaardig te zijn. In geval een aantal Westeuropese landen bereid zou zijn een vlootverband samen te stellen dan dient dat verband de bevoegdheid te hebben te kunnen optreden in geval van calamiteiten. Hij vraagt zich af welke soorten calamiteiten voor een dergelijk optreden in aanmerking zouden kunnen komen.

Ktz Spoelstra. Dat kunnen bv. zaken zijn die nu door de Engelsen of de Fransen worden gedaan. Dat zou kunnen gebeuren in een verband vergelijkbaar met STANAVFORLANT, met soortgelijke „rules of engagement”. Men moet beseffen dat bv. op de Atlantische Oceaan zeer veel schepen rondvaren t.b.v. de Westeuropese economie, waarin Nederland een centrale rol speelt. Indien dit wordt erkend zullen er mogelijke samenwerkingsvormen kunnen worden gecreëerd. Het ontkennen van deze situatie kan slechts leiden tot andere oplossingen die op de

lange duur nog meer moeilijkheden zullen opleveren; een identificatie met een beleid dat niet het onze is.

Dr. Snapper vraagt of de Koninklijke marine, gelet op de NAVO-verplichting, sterk genoeg is — in voorkomend geval — een bijdrage te leveren aan een dergelijk vlootverband, of dient de marine dan te worden uitgebreid?

Ktz Spoelstra. Een eerlijke vraag. Mijn antwoord op het laatste deel van de vraag is neen. Ik denk niet dat zulks de eerste stap is. De boodschap die ik heb geprobeerd te brengen is dat de Nederlandse regering de middelen heeft om mondiaal te opereren. Het is een kwestie van onderkennen van de belangen die er zijn; het erkennen van het feit dat veiligheidsstrategie niet ophoudt bij de landsgrenzen of bij de Kreeftskierkring. Veiligheid is niet regionaal beperkt maar dient mondiaal te worden gezien. Ik propageer echter niet de boodschap de Koninklijke marine daarvoor extra uit te breiden.

Kap Kropman vraagt naar de compensatiemaatregelen die noodzakelijk zouden zijn indien bv. de Verenigde Staten eenheden uit Europa zouden terugtrekken ten behoeve van inzet buiten het NAVO-verdragsgebied.

Ktz Spoelstra. Deze compensatiemaatregelen zijn binnen de NAVO in studie. De enige ongeclassificeerde leidraad wordt gevormd door de communiqués. In het tijdschrift *NATO's Sixteen Nations* geven Amerikaanse auteurs hoog op van het Franse en Britse vermogen eveneens een dergelijke expeditie-macht — of hoe u dat ook zou willen noemen — te ontwikkelen. In de een of andere vorm zal de lidstaten compensatie worden gevraagd.

Ktz b.d. Vaessen merkt op dat hij uit

eigen waarneming kan bevestigen dat bij de NAVO op compensatie nog steeds wordt gestudeerd. Bij inzetten van Amerikaanse eenheden elders in de wereld vallen niet alleen troepen, schepen en vliegtuigen weg, maar verdwijnt ook een groot deel van de strategische-liftcapaciteit. Een Europese compensatie zou kunnen bestaan uit het beschikbaar stellen van vliegtuigtransportcapaciteit, mogelijk met medewerking van de KLM. Een militaire capaciteit is derhalve niet altijd noodzakelijk. Spr. onderstreept het standpunt van de inleider dat deelneming aan een NAVO-verband voor inzet in Zuidwest-Azië niet de voorkeur verdient. Aangetoond is dat het uiterst moeizaam is de verschillende belangen en de divergerende interessen onder een noemer te brengen.

Dat laatste is wel noodzakelijk voor een dergelijke actie. Als voorbeeld haalt hij aan dat een olierijk land als Noorwegen — maar er zijn er meer — minder geneigd zou zijn troepen die mede zijn bestemd voor inzet op de noordflank van de NAVO, te verplaatsen naar Zuidwest-Azië indien zich aldaar een olieconflict zou voordoen. Dat maakt de inzet in WEU-verband beter mogelijk dan in NAVO-verband.

Ltz I Van der Knaap merkt op dat in het verleden een aantal Westeuropese landen zijn belangen mondiaal heeft verdedigd, met name in de koloniën. Na de Tweede Wereldoorlog zijn zij teruggeworpen op Europa en verdedigen vrijwel uitsluitend hun regionale belangen. Dat proces had de instemming van de Verenigde Staten. In 1956, tijdens de Suezcrisis, weigerden de VS de Fransen en Engelsen te hulp te komen bij het verdedigen van hun vermeende belangen, hetgeen Frankrijk zó heeft verbitterd dat het zijn eigen weg is gegaan. Nu echter roept de inleider de Europese landen weer op buiten hun eigen gebied op te treden. Spr. bespeurt een zekere te-

genspraak en verzoekt een nadere verklaring.

Ktz Spoelstra. Er is geen tegenspraak. Tijdens en na voltooiing van het dekolonisatieproces hielden de belangen niet automatisch op te bestaan. Onze volgzzaamheid aan de NAVO heeft de ogen doen sluiten voor de grote belangen die speciaal Nederland heeft. Wij hebben ons steeds een uitermate loyaal bondgenoot van de NAVO getoond zonder ons af te vragen wat zulks voor ons betekende. Nederland heeft een grote im- en export; wij voeren meer in dan Engeland. Duitsland heeft een machtig industriegebied, wij niet, wij voeren alleen maar in, voegen daaraan waarde toe en voeren vervolgens weer snel uit. Veiligheidspolitiek buiten de NAVO-grenzen heeft niets te maken met koloniën maar met onze bron van inkomsten die voor ongeveer de helft buiten het NAVO-verdragsgebied ligt. Dáár ligt ook een veiligheidsbelang, en dat heb ik getracht over te brengen. Een aantal landen is daarvan eerder overtuigd geraakt dan wij. Nederland dient zelf een bijdrage te leveren in plaats van die belangen te laten behartigen door andere landen, met het gevaar dat zij andere zaken opknappen dan met het Nederlandse veiligheidsbeleid overeenkomt.

Ltz I Van der Knaap brengt naar voren dat de eigen weg die Frankrijk na 1956 insloeg, door de VS te vuur en te zwaard is en wordt bestreden. Amerika heeft enthousiast meegewerkt aan het zich terugtrekken op de Atlantische Oceaan van een aantal Westeuropese landen, waaronder Nederland. Dat laat onverlet dat die belangen bleven bestaan. Vóór die tijd waren er middelen en men was bereid die middelen in te zetten om die belangen te verdedigen. Dat streven is door de VS tegengegaan. Nu treft ons uit de VS weer het verwijt dat wij ons niet mondiaal willen ontplooiën.

Ktz Spoelstra. Met het tweede deel van uw betoog ben ik het misschien wel eens. Er is een politiek en een officieel standpunt. Ik ben het niet eens met uw stelling dat Amerika ons heeft teruggedrongen. Ik heb geprobeerd duidelijk te maken dat dat niet zo is, dat die situatie min of meer zelfstandig tot stand is gekomen.

Ltz I Van der Knaap merkt op dat de heer Stikker in zijn memoires de situatie beschrijft dat na het neerslaan van de communistische opstand in Madoen in Indonesië, van de zijde van de VS geen enkele bijstand meer werd gekregen.

Ktz Spoelstra. Dat is juist, maar de heer Stikker schrijft ook in zijn memoires dat hij door Harriman werd bedreigd ogenblikkelijk Indonesië af te stoten, anders mocht Nederland geen lid worden van NAVO, maar dat is wellicht een ander onderwerp. Dat typeert overigens de houding der Amerikanen die een grote afkeer van koloniën erop na houden.

Ktz Van Waning is evenals de vorige vraagsteller de mening toegedaan dat er een historische paradox bestaat tussen de toenmalige houding van de VS, gericht tegen het kolonialisme, en het huidige Amerikaanse verlangen, namelijk een mondiaal optreden van West-Europa. Men mag evenwel niet voorbijgaan aan het verschil tussen toen en nu: toen werden koloniale belangen verdedigd, nu speelt het beschermen van de eigen aanvoerlijnen e.d. de belangrijkste rol. Bij een Oost-Westconflict zijn er geen grenzen. Voor het geval dat in crisistijd de verbindingen overzee worden aangetast bestaan binnen de NAVO de zg. „contingency“-plannen. In vredetijd wordt nu het belang beklemtoond van de maritieme presentie. Door de inleider is echter tevens aangegeven dat een dergelijke aanwezigheid in NAVO-verband ave-

rechts kan werken. Spr. is daarover van mening dat het opereren van zelfstandige Duitse, Britse en Nederlandse eskaders geen „waste of effort” is maar een goede zaak. Dit kan in vredetijd niet worden gezien als machtspolitiek maar draagt wel bij aan de maritieme presentie en werkt derhalve preventief. Optreden in WEU-verband zou in vredetijd het effect kunnen sorteren van „power play”. Bilaterale activiteiten, bv. in samenwerking met de Britten, zoals al vaker is gebeurd, verdienen in vredetijd wellicht de voorkeur. Vervolgens vraagt hij de inleider of in diens overwegingen ook conflicten in beschouwing zijn genomen veroorzaakt door internationaal terrorisme, bv. op Amerikaanse, dus bondgenootschappelijke, schepen buiten de territoriale wateren van Libië.

Ktz Spoelstra. Ik weet dat dit een interessant juridisch probleem is maar ik zie dat niet „out of area”. Het NAVO-verdrag spreekt zich ertegen uit, zeker voor de kust van Libië buiten de territoriale wateren. In mijn optiek is dat een wezenlijk ander probleem.

Ktz Van Waning brengt hiertegen in dat het hier gaat om het NAVO-gebied en een NAVO-belang.

Ktz Spoelstra. Dit is typisch een aan gelegenheid voor consultatie. Ik geef toe dat het niet eenvoudig is. Ik meen dat de artikelen 5 en 6 van het NAVO-statusverdrag duidelijkheid verschaffen inzake de bijstandsverplichting, die niet noodzakelijkerwijs een militaire behoefte te zijn. Een dergelijk conflict heb ik echter niet in mijn beschouwing meegenomen.

Drs. Schaper neemt aan dat het niet slechts gaat om vlagvertoon, maar om veiligheidsproblemen buiten het NAVO-verdragsgebied, inclusief militaire conflicten en Nederlandse deelneming daaraan. Hij deelt de

mening van de inleider dat er in WEU-verband minder mogelijkheden zijn gelet op de voorzichtige opstelling van de ministerraad van de WEU ten aanzien van de veiligheidsproblematiek buiten Europa. Wellicht speelt hierbij de positie van Frankrijk, dat ver buiten Europa optreedt, een belangrijke rol. Dat land heeft bij die politiek weinig behoefte aan Europese inmenging. Verder bestaan er andere problemen: de Bondsrepubliek Duitsland bv. heeft constitutionele beperkingen met betrekking tot militair optreden buiten Europa. Spr. vraagt zich dan ook af wat de basis zou moeten zijn voor een Europees eskader. Voorts heeft spr. problemen met de stelling van de inleider dat er een zodanig verschil bestaat tussen de belangen van de Verenigde Staten en West-Europa, dat Europa zou moeten kiezen voor een lijn los van de VS. Hij merkt op dat die stelling vaak wordt verkondigd door mensen die menen dat de VS in de Derde Wereld een te militaristische lijn volgen, en daarom een andere Europese lijn voorstaan, terwijl inleider nu juist een Europees militair ingrijpen voorstaat. Dat ingrijpen acht spr. eerder mogelijk op politiek en economisch dan op militair gebied. Voor een dergelijk eskader zal weinig politieke steun zijn te vinden. Bij militaire conflicten, waarbij de Nederlandse veiligheidsbelangen reëel in het geding zijn zullen de belangen van West-Europa en de Verenigde Staten feitelijk in elkaar overgaan. Het is niet waarschijnlijk dat deze partijen buiten elkaars conflicten zouden kunnen blijven. In de militaire planning moet dan ook een zeker overleg met de Verenigde Staten plaatsvinden. Het is een vraag apart of dat in NAVO-verband zou moeten geschieden. Een jaar of vijf geleden is een rapport uitgebracht dat een zg. „principles nations”-benadering bepleit, waaraan een kleine groep westerse landen, waarbij ook Japan, zou deelnemen. Tot nu toe is daarvan weinig

terechtgekomen. Het is de vraag of het door inleider voorgestane militaire optreden voor Nederland de kosteneffectiefste wijze van bijdragen aan de gemeenschappelijke veiligheidsbehoefte is, zelfs als er veiligheidsbehoeften buiten het NAVO-verdragsgebied zijn. De Amerikanen hebben immers zo'n voorsprong op planning, voorbereiding en militaire middelen dat voor hen die taak primair aanwezig is. Dan vallen er gaten in Europa en het ligt dan voor de hand dat wij bij enige gemeenschappelijke samenwerking met de Amerikanen — de enige gemeenschappelijke conceptie waarbij ook wordt gekeken naar de veiligheidsproblematiek in de Derde Wereld — de nadruk dienen te leggen op Europa, omdat in die taakverdeling de nadruk voor wat betreft de beantwoording van de veiligheidsvraagstukken in de Derde Wereld meer ligt bij de VS.

Ktz Spoelstra. Het aan de orde stellen van de gedachte die u openbaart is het uitgangspunt geweest voor mijn betoog. Ik denk namelijk dat Nederland veiligheidsbelangen heeft die niet stroken met die van de VS of van andere Westeuropese landen. Nederland beschikt over andere, eigen middelen waardoor meer mogelijk is dan strikte compensatie van de Rapid Deployment Force. Het gaat overigens om een Westeuropees verband en niet noodzakelijkerwijs om een WEU-eenheid; dat laatste is niet expliciet door mij aan de orde gesteld. De vorm is overigens een probleem. Eén ding is zeker, namelijk dat het niet een NAVO-verband kan zijn. Als u de laatste memorie van toelichting van buitenlandse zaken leest, waarin de WEU wordt herontdekt, dan ziet u dat — voor wat betreft de veiligheid over de grenzen — er toch een andere toonzetting is dan in de jaren daarvoor. Meer nadruk wordt gelegd op de Europese mogelijkheden omdat daar minder beperkingen zijn ver-