

Vergaderjaar 1999–2000

**22 181**

## **De situatie in voormalig Joegoslavië**

**Nr. 310**

### **BRIEF VAN DE MINISTER-PRESIDENT, MINISTER VAN ALGEMENE ZAKEN EN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2000

Bij de Algemene Beschouwingen is van de kant van de Kamer gevraagd om een **beoordeling van de Nederlandse inzet bij de Kosovo-crisis op politiek, militair en humanitair terrein**. Bijgaande evaluatie van de regering, die betrekking heeft op de periode voorafgaand aan en tijdens de NAVO-luchtacties, gaat in op de belangrijkste aspecten van deze crisis. Een militair-technische evaluatie van de bijdragen van de Nederlandse krijgsmacht wordt u separaat toegezonden door de Minister van Defensie (22 181, nr. 311).

Bijna een jaar geleden begonnen de NAVO-luchtacties. Deze hebben 78 dagen geduurd. Zij hebben geleid tot een «containment» van het conflict. Zonder deze acties kon immers geen einde worden gemaakt aan het tegen de Kosovo-Albanese bevolking gerichte geweld, was de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden niet mogelijk geweest en zouden niet alle (para-)militaire en politie-eenheden van de FRJ uit Kosovo zijn teruggetrokken.

De luchtacties hebben niet het politieke Kosovo-conflict opgelost. Zij hebben wel de weg geopend voor het vinden van een politieke oplossing, die zonder die acties niet begaanbaar zou zijn geweest. De NAVO heeft noch de illusie, noch de pretentie gehad dat met militaire middelen alleen een politieke oplossing zou kunnen worden bereikt. Bij een discussie over wat de luchtacties wel en wat zij niet hebben bereikt, moet ook worden verdisconteerd dat deze acties er in politieke zin toe hebben geleid dat de Veiligheidsraad zijn verantwoordelijkheid voor Kosovo weer op zich heeft genomen.

Resolutie 1244 vormt thans het politieke kader waarbinnen het probleem tot een oplossing moet worden gebracht. Dat betekent niet dat een oplossing nu binnen handbereik ligt. De problemen in Kosovo hebben een lange voorgeschiedenis en zijn door het optreden van Milosevic sinds

1989 alleen maar op scherp gesteld. Met het gedwongen vertrek uit Kosovo van Milosevic' geweldsapparaat, nu negen maanden geleden, en het aantreden van UNMIK en KFOR worden – zij het bescheiden – resultaten geboekt, maar een echte oplossing is op korte termijn nog niet in zicht. Dat kan ook niet. Immers bij alle internationale inspanningen ten aanzien van Kosovo is het behoud van multi-ethniciteit in Kosovo een grondbeginsel, zoals het dat ook is bij de inspanningen ten aanzien van andere delen van voormalig Joegoslavië. Wegens de gespannen verhoudingen tussen de verschillende bevolkingsgroepen moet hiermee van de grond af aan worden begonnen. De situatie rond Mitrovica illustreert dit treffend.

Een constructieve dialoog tussen de Kosovo-Albanezen en het huidige regime in Belgrado is vooralsnog onmogelijk. Daarom is het EU-beleid gericht op het ondersteunen van de democratische krachten in Servië, waaronder de onafhankelijke media, die thans worden onderdrukt. Met dit beleid ondersteunt de EU de democratisering en de bevordering van de eerbiediging van mensenrechten. Democratische hervormingen zijn uiteraard niet alleen in het belang van het vinden van een duurzame oplossing voor Kosovo, maar ook voor de stabiliteit en welvaart in de regio, die immers in hoge mate afhankelijk is van de FRJ gezien de centrale ligging en het economische en politieke belang van dit land. Ook het Montenegrijnse leiderschap kan onder de huidige omstandigheden geen constructieve dialoog met Belgrado aangaan over aanpassing van de constitutionele verhoudingen.

Daarnaast blijven, zolang Milosevic aan de macht is, de handhaving van goed gerichte sancties en het isoleren van zijn regime een essentieel onderdeel van de strategie, zoals ook de Hoge Vertegenwoordiger Solana in zijn rapport over de Balkan opmerkt.

Voor de korte termijn is KFOR overgegaan tot een meer robuuste, evenwichtige aanpak van de veiligheidssituatie. Dat is ook nodig, omdat zich nog steeds overgebleven elementen van het UÇK op een zeer tegen-draadse wijze manifesteren. Voor de langere termijn zijn UNMIK en KFOR voornemens de problemen geïntegreerd aan te pakken met militaire, politieke, humanitaire, administratieve en economische maatregelen. Dit is een zaak van lange adem: verzoening kan immers niet worden opgelegd.

De tweede ondergetekende heeft in het debat met uw Kamer op 16 maart jl. reeds aangegeven dat een meer geconcentreerde aanpak van het beleid ten aanzien van de regio, inclusief het Stabiliteitspact, noodzakelijk is. De Hoge Vertegenwoordiger, de heer Solana, die dezelfde opvatting is toegegaan, zal hiertoe ook enkele voorstellen presenteren op de aanstaande Europese Raad in Lissabon. Bezien zal moeten worden hoe de Hoge Vertegenwoordiger en Commissaris Patten nauwer bij het proces kunnen worden betrokken om een efficiëntere werkwijze te verzekeren.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
W. Kok

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
J. J. van Aartsen

De Minister van Defensie,  
F. H. G. de Grave

## Evaluatie Kosovo-crisis

*«In Bosnia and in Kosovo the international community tried to reach a negotiated solution with an unscrupulous and murderous regime. In both instances it required the use of force to bring a halt to the planned and systematic killing and expulsion of civilians.»*

(Kofi Annan, Secretaris-Generaal VN)

### 1. Inleiding

#### 1.1. Algemeen

De Kosovo-crisis is in Nederland intensief beleefd. Dat geldt voor het humanitaire drama dat zich voor onze ogen afspeelde, maar evenzeer voor het militair optreden en de politieke besluitvorming van de NAVO. Het was immers voor het eerst dat de NAVO in het kader van haar nieuwe taken op een dergelijke schaal militair optrad. Nederland leverde aan dat optreden een belangrijke bijdrage. De publieke opinie, het parlement en de regering hebben in deze periode een grote mate van eensgezindheid getoond. Zonder deze eensgezindheid zou de Nederlandse inzet op humanitair, militair en politiek terrein niet mogelijk zijn geweest.

De regering heeft zich tijdens de crisis naar de mate van het mogelijke ingespannen om tegenover publieke opinie en parlement verantwoording af te leggen over de Nederlandse inzet op voornoemde terreinen. De ernst van de situatie en de ingrijpendheid van de te ondernemen actie vereisten immers een zo groot mogelijke openheid over de inzet van de regering.

Een terugblik op de Kosovo-crisis en het optreden van NAVO, Contact-groep, EU, de G-8 en de VN-Veiligheidsraad wordt onvermijdelijk beïnvloed door het tijdsverloop en de ontwikkelingen die zich sinds het beëindigen van de crisis hebben voorgedaan. De nu voorliggende evaluatie is evenwel in hoofdzaak beperkt tot een beoordeling van de behandeling van de crisis zelf, dat wil zeggen de periode van de luchtacties en de periode daaraan voorafgaand.

#### 1.2. Afbakening

Onderhavige evaluatie bevat een algemene beoordeling van de Nederlandse inzet op politiek, humanitair en militair terrein. Voor een meer gedetailleerde en militair-technische beoordeling van de bijdragen van de Nederlandse krijgsmacht aan de verschillende operaties zij verwezen naar de militaire evaluatie van het Ministerie van Defensie, die tezamen met onderhavig rapport aan de Kamer wordt aangeboden.

#### 1.3 Opzet

Het bijzondere karakter van een NAVO-ingrijpen in het kader van een crisisbeheersingsoperatie, waarvoor geen blauwdrukken beschikbaar waren, en de grote Nederlandse betrokkenheid daarbij leiden terugkijkend vanuit Nederlands perspectief tot de volgende kernvragen:

1. was militair ingrijpen noodzakelijk?
2. wat was de strategie van de NAVO en waardoor werd die strategie bepaald?
3. wat waren de onvoorziene ontwikkelingen en onbedoelde neveneffecten?
4. hoe verliep de internationale besluitvorming en wat was de rol van Nederland?

Deze vragen worden in de hoofdstukken 2 tot en met 5 achtereenvolgens behandeld.

In het rapport is de weergave van de feitelijke gebeurtenissen beperkt tot wat voor het doel, een evaluatie van het militair optreden van de NAVO ter bereiking van politieke oogmerken, noodzakelijk is. Voor een meer volledig overzicht zij verwezen naar de informatie die de Kamer gedurende de crisis in zowel mondelinge als schriftelijke vorm is toegegaan (zie bijlage 1).

## **2. Was militair ingrijpen noodzakelijk?**

De bemoeienis van de internationale gemeenschap met de crisis in Kosovo staat niet op zichzelf. Zij moet gezien worden tegen de achtergrond van een periode van ongeveer 10 jaar, waarin het voormalig Joegoslavië in snel tempo desintegreerde. Alhoewel de desintegratie eigenlijk al was begonnen na de dood van Tito in 1980, raakte het proces vanaf 1987 onder invloed van Milosevic in een stroomversnelling. Milosevic werd groot op de golven van het Servisch nationalisme, dat hij omwille van zijn eigen machtspolitieke doeleinden schaamteloos opzweepte en uitbuitte. De internationale gemeenschap raakte in de loop van de jaren '90 steeds nauwer bij de desintegratie van het voormalig Joegoslavië betrokken. Daarbij hanteerde zij twee uitgangspunten: behoud van multi-etniciteit en behoud van bestaande grenzen. Het lukte evenwel niet de verdere uitbreiding van het desintegratieproces te voorkomen dan wel tot staan te brengen. Deels was dit te wijten aan het feit dat de conflicten in het voormalig Joegoslavië van een geheel andere orde waren dan de conflicten in de voorafgaande periode van de Koude Oorlog. De strijd speelde zich niet langer af tussen staten, waarbij beide partijen direct of indirect gesteund werden door één van beide machtsblokken, maar binnen een staat, waarbij etnische tegenstellingen al snel het voornaamste vehikel werden voor de mobilisatie en polarisatie van de strijdende partijen. Daarbij kwam dat de desintegratie van het voormalig Joegoslavië in toenemende mate gepaard ging met oorlog en etnische zuiveringen. Niet alleen gingen de hieruit voortvloeiende gruweldaden het westerse voorstellingsvermogen telkens weer te boven, bovendien werd het als extra confronterend ervaren dat dergelijke «barbaarse» praktijken zich afspeelden aan de rand van West-Europa.

Een andere oorzaak was dat internationaal de neuzen niet in één richting wezen. De Amerikanen beschouwden de situatie op de Balkan in eerste instantie als een strikt Europese aangelegenheid en hielden zich afzijdig. De lidstaten van de Europese Unie hadden, vanwege uiteenlopende belangen en loyaliteitsgevoelens, moeite tot een gezamenlijk beleid te komen.

In eerste instantie was de betrokkenheid van de internationale gemeenschap relatief bescheiden en vooral politiek van aard (de stationering van EU-waarnemers (European Community Monitoring Mission) vanaf medio 1991 en erkenning van de onafhankelijkheid van Slovenië, Kroatië en Bosnië-Herzegovina in 1992 en van Macedonië in 1993). Echter, de geweldsescalatie in met name de Krajina en Oost- en West-Slavonië in Kroatië bracht de internationale gemeenschap ertoe over te gaan tot het zenden van militairen in het kader van een VN-vredesoperatie onder de naam UNPROFOR (United Nations Protection Force). Toen in 1992 ook in Bosnië gewelddadigheden uitbraken, werd het mandaat van UNPROFOR tot deze aangrenzende republiek uitgebreid.

In de drie jaar durende oorlog in Bosnië heeft de internationale gemeenschap uiteindelijk vrijwel alle instrumenten ingezet waarover zij beschikte.

Er werd politieke druk uitgeoefend, eerst via de Veiligheidsraad en vanaf 1994 vooral door de toen opgerichte Contactgroep. Er werden economische strafmaatregelen getroffen tegen de FRJ alsmede een wapenembargo voor de gehele regio. En tot slot werden militaire middelen ingezet. Het doel van de VN-operatie UNPROFOR was «peace keeping», maar er was «no peace to keep».<sup>1</sup> Bovendien bleek de troepenmacht onvoldoende uitgerust om de lokale bevolking, maar ook zichzelf, te beschermen. Dit vormde aanleiding om in 1994 een Rapid Reaction Force in te stellen, die veel robuuster was uitgerust dan UNPROFOR oorspronkelijk. De VN riep daarnaast de hulp van de NAVO in voor beveiliging van het luchtruim, eventuele luchtsteun («close air support») en zondig luchtacties («air strikes»). Die luchtacties kwamen er in 1995 als onderdeel van operatie «Deliberate Force». De combinatie van intensieve diplomatie, robuuster militair optreden en veranderende krachtsverhoudingen tussen de strijdende partijen resulteerde in 1995 in de vredesakkoorden van Dayton. De militaire implementatie daarvan werd toegewezen aan de NAVO (IFOR/SFOR), de civiele aan de Hoge Vertegenwoordiger die ressorteert onder de Peace Implementation Council.

Alhoewel met de vredesakkoorden van Dayton een einde kwam aan de oorlog in Bosnië, heeft deze oorlog bij de internationale gemeenschap een grote kater achtergelaten. De ervaringen van de Bosnië-oorlog – de omvangrijkste etnische zuiveringen in Europa sinds WO II, de kille berekening van president Milosevic en het onvermogen van de internationale troepenmacht om de plaatselijke bevolking alsmede zichzelf adequaat te beschermen – vormden de achtergrond voor de reactie van de internationale gemeenschap toen eind 1997/begin 1998 de situatie in Kosovo begon te escaleren.

De overwegend etnisch Albanese bevolking van Kosovo had zich, nadat Milosevic Kosovo in 1989 de status van autonoom gebied had ontnomen, onder leiding van de gematigde leider Rugova aanvankelijk gewelddoos verzet. Hieraan kwam echter in 1996 met de eerste guerilla-acties van het Kosovo Bevrijdingsleger UÇK een einde. De situatie escaleerde in het voorjaar van 1998, toen de acties van het UÇK in toenemende mate werden beantwoord door grootschalige gewapende acties van de Servische politie (MUP), in samenwerking met eenheden van het Joegoslavische leger (VJ). Daarbij werd buitensporig geweld gebruikt, ook tegen burgers. Als gevolg hiervan was in oktober 1998, d.w.z. binnen een half jaar tijd, het aantal doden (vooral Kosovo-Albanezen) opgelopen tot 700 en het aantal ontheemden en vluchtelingen tot circa 300 000.

De internationale gemeenschap probeerde in eerste instantie door het uitoefenen van politieke druk het tij te keren. Daarbij speelden de Contactgroep en de VN-Veiligheidsraad de hoofdrol. Al in 1997 riep de Contactgroep de Serviërs en de Kosovo-Albanezen op het geweld te staken en een politieke dialoog te beginnen, met als doel een substantiële mate van autonomie van Kosovo binnen het staatsverband van de FRJ. Daarnaast drong de Contactgroep aan op het staken van de acties tegen de burgerbevolking en terugtrekking uit Kosovo van de speciale politie-eenheden, alsmede het toelaten van internationale waarnemers en hulpverleners tot Kosovo. Met resolutie 1160 van 31 maart 1998 onderschreef de VN-Veiligheidsraad deze eisen en werd een wapenembargo tegen de FRJ ingesteld. In september 1998 aanvaardde de Veiligheidsraad resolutie 1199, waarin de eerdere eisen werden herhaald. Het belangrijkste verschil met de eerdere resolutie was dat resolutie 1199 was gebaseerd op Hoofdstuk VII van het Handvest, dat wil zeggen dat de Veiligheidsraad de situatie in Kosovo erkende als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid. Daarmee was echter tegelijkertijd de grens aan de consensus in de Veiligheidsraad bereikt; China en Rusland vreesden dat verdergaande

---

<sup>1</sup> SGVN verbond hieraan in zijn rapport over de val van Srebrenica de volgende conclusie: «Peacekeepers must never again be deployed into an environment in which there is no ceasefire or peace agreement» (uit: Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly resolution 53/35 (1998), «Srebrenica report», d.d. 15 november 199, pag. 146).

uitspraken van de Veiligheidsraad een ongewenst precedent zouden scheppen voor inmenging in binnenlandse aangelegenheden, wat zij onder alle omstandigheden afwijzen.

De Contactgroep gaf nog niet op, zij het dat haar positie door de toenemende verwijdering van Rusland verzwakte. In oktober werd de Amerikaanse speciale afgezant Holbrooke voor een laatste bemiddelingspoging naar Belgrado gestuurd. Onder de dreiging van NAVO-luchtacties, waartoe de NAVO-Raad in oktober 1998 had besloten,<sup>1</sup> bereikte hij een akkoord met Milosevic, dat o.a. voorzag in verificatie van de naleving van resolutie 1199 op de grond (OVSE Kosovo Verificatie Missie, KVM) en vanuit de lucht (NAVO-verificatiemissie).

Het akkoord bleek evenwel al spoedig een dode letter. Onder de ogen van de KVM duurde het geweld voort, met als dieptepunt het bloedbad onder Kosovo-Albanen in januari 1999 in Raçak. De Contactgroep ondernam daarop een allerlaatste poging om langs politieke weg een einde te maken aan het geweld. De twee partijen werden, wederom onder de dreiging van NAVO-luchtacties, te Rambouillet samengebracht en onder grote druk geplaatst om overeenstemming te bereiken over een interimregeling voor een periode van drie jaar, waarbij voorzien werd in vergaand zelfbestuur voor Kosovo onder erkenning van de territoriale integriteit van de FRJ, wat feitelijk neerkwam op herstel van de status quo ante 1989. De onderhandelingen leidden evenwel niet tot resultaat, ook niet nadat ze na een schorsing in Parijs waren hervat.

Eén van de voornaamste struikelblokken aan Servische zijde betrof de voorziene stationering van een NAVO-troepenmacht in Kosovo voor het toezicht op de naleving van het akkoord. De Serviërs wisten zich hierbij gesteund door de Russen, die steeds hadden gesteld dat voor een troepenmacht in Kosovo de instemming van Belgrado nodig zou zijn. Daarentegen wilden de westerse Contactgroep-leden, met de onfortuinlijke ervaringen met UNPROFOR nog vers in het geheugen alsmede de onmacht van de KVM, niet afdingen op een robuuste militaire presentie. De Kosovo-Albanen insisterden op een verwijzing naar een referendum over de definitieve status van Kosovo na afloop van de interimregeling en verzetten zich tegen de voorziene ontwapening van het UÇK.

Terwijl de Kosovaren in Parijs onder zware internationale druk uiteindelijk toch instemden met het concept-akkoord, bleven de Serviërs volharden in hun weigering het akkoord te tekenen. In de tussentijd hielden de gevechten in Kosovo aan, bouwde het Joegoslavische leger zijn troepenmacht in Kosovo in strijd met de afspraken weer op en werd de KVM bij de uitvoering van haar werkzaamheden tegengewerkt. Onder deze omstandigheden achtte de Contactgroep het niet langer zinvol de besprekingen voort te zetten, waarna het overleg op 19 maart werd geschorst. Zo had na de VN-Veiligheidsraad ook de Contactgroep de grens van haar mogelijkheden bereikt.

Geconstateerd moet worden dat de EU in deze periode geen politieke rol van betekenis heeft kunnen spelen. Alhoewel de EU al in 1991 (Verdrag van Maastricht) had besloten tot de ontwikkeling van een Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid (GBVB), was de ontwikkeling daarvan eind jaren '90 nog niet ver voortgeschreden. De Unie was nog steeds een economische reus op politiek lemen voeten. Het ontbreken van een sterk GBVB in de Kosovo-crisis was, zoals ook al bij eerdere crises was gebleken, zowel oorzaak als gevolg van het feit dat een aantal grote lidstaten er de voorkeur aan gaf politieke zaken buiten de EU om te bespreken *en petit comité* (eerst in de Contactgroep, later in de G-8). Daarnaast werd effectief EU-optreden gehinderd door verschillen van inzicht

<sup>1</sup> De NAVO-Raad besloot op 13 oktober 1998 de militaire autoriteiten te machtigen een Activation Order (ACTORD) voor luchtacties tegen de FRJ uit te vaardigen. De Tweede Kamer werd hierover op 13 oktober 1998 ingelicht (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 22 181, nr. 215).

tussen lidstaten over de mate van en de voortvarendheid waarmee Milosevic onder druk moest worden gezet. Zo waren vooral enkele zuidelijke lidstaten zeer terughoudend ten aanzien van het treffen van verdere maatregelen, waardoor – ondanks sterke druk van vooral Nederland en het VK – de EU pas na aanvang van de luchtacties overeenstemming kon bereiken over uitbreiding (olie-embargo) en aanscherping van de sancties tegen de FRJ.

Het belang van de Kosovo-crisis voor de NAVO was aanvankelijk vooral gelegen in de risico's voor de stabiliteit en veiligheid van de gehele Zuid-Europese regio, in het bijzonder Albanië en Macedonië. Gaandeweg werd de NAVO echter meer en meer bij de ontwikkelingen betrokken om, door het tonen van de bereidheid militaire middelen in te zetten (uitvaardiging van ACTORD voor de luchtacties in oktober 1998), het politieke proces onder druk te zetten. Milosevic meende die druk evenwel te kunnen weerstaan (schending van het akkoord met Holbrooke, weigering in Rambouillet serieus te onderhandelen). Veel belangrijker was echter nog dat het politieke proces niet tot resultaat leidde, waardoor het geweld doorging en de burgerbevolking daarvan meer en meer het slachtoffer werd. Zo was het aantal vluchtelingen en ontheemden sinds oktober 1998 gestegen van 300 000 tot 443 000 (waarvan 250 000 in Kosovo zelf). De Bondgenoten hadden reeds in oktober 1998, toen bleek dat resolutie 1199 het maximaal haalbare was, de conclusie getrokken dat zij zich bij een zo structurele grove schending van de mensenrechten niet door de patstelling in de Veiligheidsraad konden laten tegenhouden. Nederland was bovendien van mening dat resolutie 1199 weliswaar geen expliciet mandaat gaf, maar wel desondanks *voldoende* basis bood voor militair ingrijpen.<sup>1</sup> Niettemin is na aanvaarding van resolutie 1199 nog uitgebreid de kans geboden aan diplomatieke initiatieven, totdat de onderhandelingen van Rambouillet definitief waren mislukt.

Geconcludeerd kan worden dat militair ingrijpen daarmee onvermijdelijk was geworden. Het politieke instrumentarium om de crisis in Kosovo te bezweren was immers ontoereikend gebleken. Milosevic bleek voor politieke druk ongevoelig. Daarbij kwam dat de politieke inspanningen werden gehinderd door verschil van inzicht en belangen, met name tussen Rusland enerzijds en de westerse landen anderzijds. Dit veroorzaakte in eerste instantie een patstelling in de VN-Veilighedsraad en verzwakte op den duur ook de Contactgroep. Ook de EU kon politiek geen vuist maken als gevolg van een nog onvoldoende ontwikkeld GBVB. Daarbij komt dat het verder opvoeren van de druk door het inzetten van een breed pakket aan sanctiemaatregelen werd belemmerd door het onvermogen van de internationale gemeenschap, vooral de EU, daarover overeenstemming te bereiken. Wat er gebeurde was «too little» en «too late».

In de tweede plaats kan gesteld worden dat de internationale gemeenschap bij haar bemoeienis met de opeenvolgende fasen van de desintegratie van voormalig Joegoslavië ernstig gehandicapt geweest door het ontbreken van een geïntegreerd Balkan-beleid. De Kosovo-crisis is voor de internationale gemeenschap aanleiding geweest in te zetten op een geïntegreerde regionale aanpak van de achterliggende problemen van de instabiliteit in Zuidoost-Europa, met name op het terrein van democratisering en respect voor mensenrechten, economische ontwikkeling en regionale veiligheid. Deze bewustwording ligt ten grondslag aan de huidige inspanningen van de NAVO en meer nog de EU om de betrekkingen met de landen in de regio aan te halen. Doel is stabiliteit naar deze instabiele regio te exporteren, en zodoende vrede en stabiliteit in Europa in het algemeen te bevorderen. Het aanhalen van de banden met landen uit Zuidoost-Europa om primair buitenlands-politieke motieven heeft een

---

<sup>1</sup> Dat de Nederlandse regering in haar opvatting werd gesteund door vrijwel de gehele Tweede Kamer bleek tijdens het plenaire debat op 8 oktober (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 22 181, nr. 221).

belangrijke impuls gegeven aan de ontwikkeling van het GBVB. Ook het Stabiliteitspact voor Zuidoost-Europa, dat onder andere tot doel heeft de intra-regionale samenwerking te versterken, levert een bijdrage aan de stabilisering van de regio.

In de derde plaats heeft de Kosovo-crisis duidelijk gemaakt dat er een spanning kan bestaan tussen het internationaal erkende en volkenrechtelijke vastgelegde principe van de niet-inmenging in binnenlandse aangelegenheden enerzijds, en het toenemende besef dat dit geen vrijbrief mag zijn voor structurele excessieve schendingen van de mensenrechten door een staat tegen de eigen burgers, zoals sinds het begin van de desintegratie in het voormalig Joegoslavië het geval was geweest, anderzijds. Een nadere analyse van de afweging die tussen beide moet worden gemaakt is in voorbereiding, waarbij ook deskundigen van buiten de overheid (o.a. de Adviesraad Internationale Vraagstukken en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken) zijn ingeschakeld. Een notitie daarover zal de Kamer medio dit jaar toegaan.

### **3. Wat was de strategie van de NAVO en waardoor werd die strategie bepaald?**

In opdracht van de NAVO-Raad waren in het voorjaar en de vroege zomer van 1998 verkennende opties voor eventuele militaire actie in en rond Kosovo ontwikkeld. Uit deze opties koos de NAVO-Raad voor een luchtcampagne, bestaande uit vijf fases waarin de intensiteit en de geografische reikwijdte geleidelijk werd opgevoerd en uitgebreid:

- fase 0: toenemende militaire activiteit buiten luchtruim FRJ, inclusief afkondiging van een «no-fly zone»;
- fase 1: afdwingen van «no-fly zone» en uitschakelen van de geïntegreerde luchtverdediging van de FRJ teneinde een luchtoverwicht te creëren;
- fase 2: isoleren en vernietigen van (para-)militaire en politie-eenheden van de FRJ in Kosovo en het tegengaan van de aanvoer van versterkingen door aanvallen op commando-posten, logistieke knooppunten, communicatielijnen, materieel en eenheden van VJ en MUP in Kosovo en aanvallen op aanvullende eenheden van leger en politie elders in de FRJ ten zuiden van de 44ste breedtegraad (Kosovo en een deel van Servië);
- fase 3: neutraliseren of vernietigen van de FRJ-capaciteit om effectieve militaire operaties uit te voeren, te controleren en voort te zetten door acties tegen geselecteerde tactische en strategische doelen in de gehele FRJ, zoals faciliteiten voor «command, control and communications», aanvoerlijnen en militaire eenheden zowel in het veld als in garnizoenen;
- fase 4: beëindiging aanvallen en hergroepering NAVO-eenheden.

Zowel de keuze voor de luchtcampagne op zich als de fasering ervan waren ingegeven door de politieke keuze alleen zoveel militair geweld te gebruiken als nodig was. De luchtacties hadden tot doel de druk op het diplomatieke proces op te voeren teneinde de weg vrij te maken voor een *politieke* oplossing van de Kosovo-crisis; zij waren uitdrukkelijk niet bedoeld als strafexpeditie tegen Milosevic. Er bestonden om die reden op voorhand dan ook geen afspraken over het tempo van de fasering en de totale duur van de campagne. De NAVO had Milosevic duidelijk gemaakt



aan welke voorwaarden beëindiging van de luchtcampagne was gebonden; daarmee lag de bal in zijn kamp. De vijf NAVO-voorwaarden luiden:

- verifieerbare beëindiging van alle militaire operaties, geweld en onderdrukking;
- terugtrekking van alle politie-, militaire en paramilitaire eenheden uit Kosovo;
- instemming met de stationering van een internationale militaire presentie in Kosovo;
- instemming met de onvoorwaardelijke en veilige terugkeer van alle vluchtelingen en ontheemden en ongehinderde toegang van hulporganisaties;
- een geloofwaardige verzekering van de bereidheid om op basis van de Rambouillet-voorstellen, die voorzagen in internationaal interim-bestuur met een substantiële mate van zelfbestuur, te komen tot een politieke raamwerkovereenkomst voor Kosovo.

De door de NAVO geformuleerde eisen sloten nauw aan bij eerder door de Secretaris-Generaal van de VN, Kofi Annan, en de Contactgroep geformuleerde eisen. Zij vormden de basis voor de uitgangspunten die op 6 mei 1999 werden overeengekomen door de G-8. Deze uitgangspunten vormden op hun beurt weer de basis voor het akkoord tussen Tsjernomyrdin, Ahtisaari en Milosevic op 2 juni 1999 en resolutie 1244, die op 10 juni 1999 door de Veiligheidsraad werd aangenomen.

De voorrang die de NAVO gaf aan het bereiken van een politieke boven een militaire oplossing vond dus allereerst zijn vertaling in de keuze van de strategie. Er werd bewust niet gekozen voor een harde klap ineens, waar vanuit militair oogpunt veel voor te zeggen valt, maar voor een gefaseerde luchtcampagne, waarbij de geografische reikwijdte en de intensiteit van de luchtacties geleidelijk werden uitgebreid en opgevoerd. De voornaamste overweging, namelijk dat Milosevic op die manier de ruimte werd geboden op ieder moment het geweld te staken en terug te keren naar de onderhandelingstafel, was mede ingegeven door de ervaringen met Milosevic' reactie op de luchtaanvallen in Bosnië. Een tweede overweging die de strategiekeuze bepaalde was het behoud van een maximum aan politieke controle op de militaire operaties (op de politieke aansturing van de luchtacties wordt verder ingegaan in hoofdstuk 5).

Het belang dat werd gehecht aan een politieke oplossing blijkt voorts uit het feit dat ook tijdens de luchtcampagne voortdurend werd gezocht naar nieuwe diplomatieke initiatieven. Rusland speelde daarbij een steeds belangrijker rol. Het eerste Russische initiatief, de missie van de toenmalige premier Primakov op 30 maart, leverde geen resultaat op en werd vanwege de afwijkende Russische opstelling door de NAVO niet erg gewaardeerd. Nederland nam in dezen overigens een afwijkend standpunt in: de regering was van mening dat ieder initiatief, hoe bescheiden ook, moest worden toegejuicht. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft er bij zijn Russische collega dan ook sterk op aangedrongen een nieuwe bemiddelingspoging te ondernemen zodra een dergelijke poging perspectief kon bieden op een aanvaardbaar resultaat.

Groeiende erkenning van de cruciale rol van Rusland leidde tot intensief diplomatiek overleg teneinde de meningsverschillen tussen Rusland en het Westen zoveel mogelijk te slechten. Duitsland, dat in de eerste helft van 1999 het voorzitterschap bekleedde van zowel de EU als de G-8, gebruikte dit laatste, voor Rusland zo belangrijke economische forum om Rusland weer met de andere leden van de Contactgroep op één lijn te krijgen. De omslag in de houding van Rusland werd duidelijk in april 1999

toen President Jeltsin de in het Westen gewaardeerde ex-premier Tsjernomyrdin benoemde tot zijn speciale gezant. De definitieve doorbraak kwam op 6 mei, toen de G-8 overeenstemming bereikte over de voorwaarden waaraan Milosevic moest voldoen teneinde tot een vergelijk te komen. Voor Milosevic betekende dit het gevoelige verlies van zijn belangrijkste internationale steunpilaar, voor de VN het overkomen van het belangrijkste obstakel voor de totstandkoming van een Veiligheidsraadresolutie.

In de loop van de luchtcampagne gingen stemmen op voor het inlassen van een pauze in de luchtcampagne. Nederland was in principe voorstander van een bombardementspauze, op voorwaarde dat deze ingebed zou zijn in een proces dat tot een politieke oplossing zou leiden. Zo had Nederland bij monde van de Minister van Buitenlandse Zaken al op 12 april in de Ministeriële NAVO-Raad gepleit voor een pauze in de bombardementen vóórdat de terugtrekking van alle troepen van de FRJ zou zijn voltooid, teneinde die troepen de kans te geven zich ook daadwerkelijk terug te trekken. Nederland heeft een eventuele bombardementspauze echter wel steeds gekoppeld aan spijkerharde garanties van Milosevic. De ervaring had immers geleerd dat hij niet op zijn woorden alleen moest worden geloofd. Daarbij kwam dat het zeer moeilijk zou zijn de bombardementen, wanneer ze eenmaal gestaakt waren, later weer te hervatten.

De offensieve inzet van grondtroepen was één van de militaire opties die door de NAVO medio 1998 in kaart waren gebracht in het licht van een steeds verder escalerende situatie in Kosovo. De Raad heeft hiervan kennis genomen, maar er geen gevolg aan gegeven. De reden was dat deze optie bij alle Bondgenoten op bezwaren stuitte. Deze bezwaren waren vooral politiek, maar daarnaast ook militair en logistiek van aard.

Politiek was het uitgangspunt dat alleen zoveel geweld gebruikt moest worden als nodig was. Een offensieve inzet van grondtroepen is daarmee om twee redenen niet te rijmen. In de eerste plaats moest bij een eventuele offensieve inzet van grondtroepen ernstig rekening worden gehouden met veel slachtoffers, zowel onder NAVO-militairen als onder de Kosovaren (menselijk schild). Van begin af aan was duidelijk dat daarvoor geen draagvlak bestond, zeker niet in de Amerikaanse volksvertegenwoordiging. Zonder VS-participatie was deze optie sowieso onvoldoende geloofwaardig. In de tweede plaats bestond de vrees dat de offensieve inzet van grondtroepen een totale Balkan-oorlog zou kunnen ontketenen en, meer nog, zou kunnen leiden tot een breuk in de relaties met Rusland, terwijl juist dat land een centrale rol speelde bij het oplossen van de crisis, evenals bij het behoud van stabiele betrekkingen in Europa en daarbuiten in de verdere toekomst. Dit laatste argument speelde onder andere voor Nederland een belangrijke rol. Daarnaast waren er andere bedenkingen: speculaties over de offensieve inzet van grondtroepen zou mogelijk het vertrouwen in de luchtacties ondermijnen. Bovendien zou de inzet van grondtroepen veel tijd vergen (tenminste drie maanden) en waren de fysieke omstandigheden (terrein-gesteldheid en slechte toegankelijkheid) zeer moeilijk.

Alleen het VK heeft in de aanloop naar de Washington-top van 23 en 24 april 1999 nog een krachtig pleidooi gehouden voor de planning van de inzet van grondtroepen. Tijdens de top zelf, zo had ook President Clinton de Minister-President desgevraagd vooraf verzekerd, is deze optie echter niet aan de orde geweest. Wel hebben de militaire autoriteiten van de NAVO, teneinde op alle eventualiteiten voorbereid te zijn, op verzoek van SGNAVO begin mei de uit juli 1998 daterende plannen voor een offensieve inzet van grondtroepen geactualiseerd. De NAVO-Raad heeft de geactualiseerde plannen echter nimmer goedgekeurd. In mei heeft nog

een informele bijeenkomst plaatsgehad van een vijftal Bondgenoten over de mogelijke offensieve inzet van grondtroepen. Binnen het vijftal waren de meningen echter verdeeld, waardoor de contacten eenmalig en niet conclusief bleven.

Geconcludeerd kan worden dat de luchtacties van de NAVO een onmisbaar element zijn geweest voor het verkrijgen van instemming van Belgrado met de eisen van de internationale gemeenschap die tot doel hadden het geweld een halt toe te roepen en zo de weg vrij te maken voor een politieke oplossing van het Kosovo-vraagstuk. Vier van de vijf NAVO-doelstellingen zijn bereikt: de militaire operaties zijn beëindigd, alle Servische en Joegoslavische politie-, militaire en paramilitaire eenheden zijn uit Kosovo teruggetrokken, er is een einde gekomen aan het tegen de Kosovo-Albanese bevolking gerichte geweld en de vluchtelingen en ontheemden zijn naar huis teruggekeerd.

Het zijn naar alle waarschijnlijkheid echter niet de luchtacties *alleen* die tot het beoogde resultaat hebben geleid. Vermoedelijk heeft een combinatie van factoren de doorslag gegeven: de schade door de luchtacties, het behoud van eenheid – ondanks verschillen van mening – binnen de NAVO en het feit dat Milosevic' belangrijkste steunpilaar Rusland uiteindelijk koos voor het belang van een strategisch partnerschap met het Westen. Dat ook de mogelijke offensieve inzet van grondtroepen, waarover op zeker moment berichten circuleerden, in Milosevic' afweging een belangrijke rol heeft gespeeld, acht de regering weinig waarschijnlijk. Hij kon immers weten dat daarover binnen het Bondgenootschap in het geheel geen overeenstemming bestond. Bovendien kon hij gevoeglijk aannemen dat tussen het moment van een eventueel besluit om grondtroepen in te zetten en de daadwerkelijke uitvoering ervan alleen al om praktische redenen enkele maanden zouden verstrijken.

Vastgesteld kan ook worden dat het verloop van de luchtcampagne vooraf niet te voorspellen viel, dat er fouten zijn gemaakt en dat de NAVO geconfronteerd werd met onvoorziene omstandigheden, waarop op ad hoc basis moest worden ingespeeld. Het verloop van de luchtcampagne is daardoor in belangrijke mate bepaald. Op deze omstandigheden wordt nader ingegaan in hoofdstuk 4.

Tevens kan worden geconstateerd dat daarmee nog geen duurzame politieke oplossing is bereikt. De oorzaak daarvan is niet zozeer het gevolg van de luchtacties zelf, als wel van het onderlinge geweld voorafgaand aan, tijdens en na de luchtcampagne. Terwijl Milosevic al in Rambouillet niet bereid was tot politieke concessies in de vorm van herstel van de politieke status quo ante 1989, lijkt sinds de omvangrijke etnische zuiveringen een meerderheid van de Kosovaren niet meer bereid met minder dan algehele onafhankelijkheid genoeg te willen nemen. Aan het slot van dit rapport komen wij hierop terug.

#### **4. Onvoorziene ontwikkelingen/onbedoelde neveneffecten**

##### *4.1. Vluchtelingen*

De Kosovo-crisis was in humanitair opzicht uniek, zowel wat betreft de omvang van de vluchtelingenstroom als de snelheid waarmee deze in maart 1999 op gang kwam.

Bij aanvang van de luchtacties bedroeg het totale aantal Kosovaarse vluchtelingen en ontheemden 443 000 (22 procent van de oorspronkelijke bevolking), van wie 250 000 (56 procent) in Kosovo zelf, 25 000 in Montenegro, 30 000 in Servië (niet-Kosovo), 18 500 in Albanië, 9 800 in Mace-

donië en circa 100 000 in derde landen. In de eerste week van de NAVO-luchtacties vluchtten 85 000 Kosovaren naar Albanië, 14 500 naar Macedonië en 25 000 naar Montenegro. Een week later werd het aantal uit Kosovo gevluchte Albanezen al geschat op bijna 400 000 (226 000 in Albanië, 120 000 in Macedonië, 37 500 in Montenegro, 7 900 in Bosnië). Begin juni was hun aantal opgelopen tot bijna 800 000 in de regio (van wie 445 000 in Albanië, 247 000 in Macedonië, 70 000 in Montenegro en 22 000 in Bosnië) en 91 000 in derde landen in het kader van het Humanitair Evacuatieplan. Daarnaast meldden zich 130 000 asielzoekers uit Kosovo in West-Europa, met name in Oostenrijk en Duitsland. In Nederland werden 4 091 Kosovaren opgevangen.<sup>1</sup>

In februari 1999, toen de dreiging van luchtacties steeds reëler werd, was UNHCR begonnen met de *contingency planning* voor de opvang van minimaal 70 000 tot maximaal 170 000 Kosovo-Albanezen in de buurlanden. Deze *contingency planning* was gebaseerd op de veronderstelling dat weliswaar het regime in Belgrado onder invloed van de luchtacties de repressie zou intensiveren, maar dat zulks zou gebeuren volgens de tot dan toe door Belgrado gevolgde tactiek. Die tactiek bestond uit de vernietiging van huizen en dorpen teneinde de Kosovo-Albanezen uit hun huizen de bergen in te jagen en daarmee het UÇK te isoleren. Direct na aanvang van de luchtacties bleken die veronderstellingen echter niet te worden bewaarheid; Milosevic begon systematische etnische zuiveringen, resulterend in een massale *exodus* van Albanezen uit Kosovo naar de buurlanden met als kennelijk doel de buurlanden te destabiliseren en de internationale gemeenschap voor voldongen feiten te plaatsen.

Een vluchtelingen crisis op deze schaal en met deze snelheid was door niemand voorzien. De NAVO was onvoldoende voorbereid op de mogelijkheid van massale etnische zuiveringen en de *contingency planning* van UNHCR was in deze omstandigheden volstrekt ontoereikend. Ook had geen afstemming tussen de NAVO en UNHCR plaatsgevonden. De aanvankelijk afhoudende opstelling van UNHCR ten aanzien van samenwerking met de NAVO hield verband met het ook door Nederland onderschreven uitgangspunt van UNHCR dat zij onder alle omstandigheden onpartijdig dient te zijn teneinde als humanitaire hulporganisatie wereldwijd toegang te krijgen en te houden om zijn werk te doen. Het ontbreken van een mondiale consensus over het militaire ingrijpen van de NAVO in de Kosovo-crisis bracht UNHCR in een situatie die op gespannen voet leek te staan met dit beginsel.

Dat de internationale hulpverlening, ook toen de omvang en de snelheid van de vluchtelingenstroom duidelijk begonnen te worden, aanvankelijk traag op gang kwam, heeft een aantal oorzaken. In de eerste plaats moest UNHCR, *lead agency* in Kosovo, werken in bijzondere, zeer gepolitiseerde omstandigheden. Deze omstandigheden leidden er onder andere toe dat veel donorlanden mede om (binnenlands-)politieke en publicitaire redenen de voorkeur gaven aan het vergroten van de zichtbaarheid van hun bijdragen door middel van bilaterale hulpactiviteiten. Dit heeft de rol van UNHCR als *lead agency* in belangrijke mate ondermijnd. Alleen Nederland, Luxemburg, Noorwegen en Zweden gaven meer langs multilaterale kanalen (in de periode 24 maart – 30 juni 1999 gaf Nederland ten behoeve van de opvang van vluchtelingen en ontheemden \$2,4 miljoen bilateraal en \$16,3 miljoen multilateraal, waarvan \$7,3 miljoen aan UNHCR).

Het streven van sommige donoren naar grotere zichtbaarheid leidde er ook toe dat met name in de eerste, zeer moeilijke weken op de toch al schaarse middelen van UNHCR en andere humanitaire hulporganisaties een beroep werd gedaan ten behoeve van bezoeken van buitenlandse

---

<sup>1</sup> Bronnen: UNHCR en Ministerie van Justitie.

politici en andere VIPs. De Nederlandse regering achtte dergelijke bezoeken («ramptoerisme») onder die omstandigheden ongewenst en heeft daar om die reden vanaf gezien.

De gepolitiseerde omstandigheden vormen voorts de verklaring voor het feit dat soms meer van UNHCR werd verwacht dan de organisatie op grond van haar mandaat en capaciteit redelijkerwijs kan waarmaken, bijvoorbeeld ten aanzien van de wijze waarop vluchtelingen dienden te worden geregistreerd en hun fysieke bescherming in de opvangkampen gegarandeerd.

Naast genoemde externe factoren speelden ook interne factoren UNHCR parten. Mede omdat UNHCR bij aanvang onvoldoende heeft onderkend dat de Kosovo-crisis buitengewoon van aard was, zowel vanwege de omvang en de snelheid van de vluchtelingenstroom als de zeer gepolitiseerde omstandigheden waarbinnen de vluchtelingencrisis plaatsvond, werd aanvankelijk onvoldoende staf en van onvoldoende kaliber ingezet.

Toen begin april overeenstemming was bereikt over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen NAVO en UNHCR, verliep de hulpverlening beter. De taakverdeling werd vastgelegd in een briefwisseling van 21 en 22 april 1999 tussen SGNAVO en de Hoge Commissaris. De NAVO onderschreef de leidende rol van UNHCR en zegde ondersteuning toe op het gebied van logistiek, het opzetten van kampen, het transport van vluchtelingen en herstel en onderhoud van wegen.

De steun van de NAVO was geconcentreerd op Macedonië, waar reeds veel NAVO-militairen eerst als Extraction Force voor KVM en later als «enabling forces» gelegerd waren, en op Albanië, waarvoor de NAVO een aparte noodhulpoperatie opzette onder de naam «Allied Harbour». In Macedonië waren Nederlandse militairen betrokken bij de bouw van vluchtelingenkampen en het distribueren van hulpgoederen. Met een KDC-10 van de Koninklijke Luchtmacht werden vluchtelingen overgebracht naar Nederland. Daarnaast heeft het Ministerie van Defensie hulpgoederen (onder meer boogtenten, slaapzakken, dekens, matrassen en tentkachels) ter beschikking gesteld ter waarde van acht miljoen gulden. In Albanië droeg Nederland bij aan de NAVO-noodhulpoperatie «Allied Harbour». Ruim 600 Nederlandse militairen, verenigd in een taakgroep, waren belast met het vervoer, alsmede de beveiliging daarvan, van vluchtelingen en hulpgoederen. De Nederlandse taakgroep heeft tevens bijgedragen aan de bouw en de watervoorziening van vluchtelingenkampen.

Door de massale vluchtelingenstroom nam internationaal de politieke en publieke druk om snel een einde aan de Kosovo-crisis te maken toe. Voor de NAVO was dit reden om de militaire strategie aan te passen aan de omstandigheden. Besloten werd fase 1, gericht op uitschakeling van de luchtverdediging, niet eerst te voltooien, maar parallel daaraan reeds over te gaan naar fase 2, om directe aanvallen uit te kunnen voeren op de voor de etnische zuiveringen verantwoordelijke politie- en (para-)militaire eenheden in Kosovo. Het bleek echter bijzonder moeilijk de eenheden in Kosovo aan te pakken. Bovendien waren ook kleine groepjes en individuen actief. Daarom werd vervolgens versneld overgegaan tot intensivering in de vorm van fase «2-plus», gericht op het uitschakelen van objecten die deel uitmaken van de infrastructuur die Milosevic in staat stelde zijn militaire campagne in Kosovo voort te zetten. Het ging daarbij met name om het afsnijden van de aanvoerlijnen van eenheden van de VJ en de MUP in Kosovo en het buiten gebruik stellen van opslag-, distributie- en communicatiefaciliteiten. Ten behoeve van de intensivering werd ook het aantal deelnemende toestellen sterk opgevoerd.

Geconcludeerd moet worden dat de omvang van alsmede de snelheid waarmee de vluchtelingen crisis zich heeft voltrokken door niemand was voorzien. De NAVO had de planmatigheid en de omvang van de acties niet voorzien en had er dus ook geen pasklaar antwoord op. De *contingency planning* van UNHCR was onvoldoende. Voorts was geen sprake geweest van gezamenlijke voorafgaande planning, gegeven het beginsel van onpartijdigheid waarop UNHCR's mandaat is gebaseerd.

In de tweede plaats kan worden vastgesteld dat de omstandigheden waaronder UNHCR moest opereren moeilijk waren. Door de opstelling van de donorlanden werd de coördinerende rol van UNHCR bemoeilijkt en ondergraven. Tegelijkertijd werd UNHCR belast met additionele taken die buiten zijn mandaat vallen. Daarbij werd UNHCR gehinderd door interne problemen, die er mede toe hebben geleid dat UNHCR het uitzonderlijke van de situatie niet tijdig heeft onderkend en daar onvoldoende op is ingesprongen. UNHCR is zelf reeds begonnen aan het versterken van zijn *emergency response* capaciteit. UNHCR zal daarnaast intern maatregelen moeten treffen om het vermogen effectief op te treden als *lead agency* aanmerkelijk te versterken. Hiertoe dienen donoren UNHCR dan wel in staat te stellen. Dit zal ook de Nederlandse inzet zijn ten aanzien van de follow-up van de aanbevelingen van de onafhankelijke UNHCR-evaluatie.<sup>1</sup> Donoren zullen zich moeten realiseren dat het vermogen van UNHCR om effectief op te treden afhankelijk is van de integratie van bi- en multilaterale activiteiten. Indien bilaterale activiteiten worden ondernomen buiten UNHCR om, brokkelt de positie en daarmee het coördinerend vermogen van UNHCR af. Nederland zal deze visie in contacten met andere donoren uitdragen.

Om samenwerking tussen UNHCR en militairen te versoepelen is het van belang dat UNHCR een principe-besluit neemt over de situaties waarin samenwerking met militairen gerechtvaardigd en/of geboden is. Nederland deelt de mening van de onafhankelijke evaluatiemissie, die UNHCR adviseert in geval van internationale militaire operaties in principe met militairen samen te werken indien zij opereren op basis van een VN-mandaat of indien er geen enkele andere manier is om levens te redden. Voor dergelijke gevallen moet UNHCR intern richtsnoeren ontwikkelen, waarbij de afspraken zoals vastgelegd in de briefwisseling tussen SGNADO en de Hoge Commissaris als voorbeeld kunnen dienen.

Wat de NAVO betreft luidt de conclusie dat de NAVO zal moeten onderzoeken op welke wijze de eigen organisatie aan de nieuwe taak crisis-beheersing moet worden aangepast om in de toekomst beter voorbereid te zijn op de mogelijke humanitaire aspecten van dergelijke operaties. Nederland zal zich daarvoor in NAVO-verband inzetten.

#### 4.2. *Onbedoelde nevenschade*

Reeds bij de uitwerking van het bombardementsplan kreeg SACEUR de opdracht een aantal factoren in acht te nemen, namelijk maximale beperking van onbedoelde nevenschade («collateral damage»), proportionaliteit en beperking van gevaar voor eigen personeel. Bij de overgang van fase 2 naar fase «2-plus» werd door de NAVO-Raad nog eens extra de noodzaak onderstreept om onbedoelde nevenschade te voorkomen.

Ondanks uitgebreide voorzorgsmaatregelen hebben de luchtacties toch geleid tot onbedoelde nevenschade. Bij de dagelijkse bespreking van de resultaten van de aanvallen in de NAVO-Raad zijn juist die gevallen uitgebreid aan de orde geweest. Interventies in de Raad, ook van Nederland, hebben geleid tot aanscherping van de procedures inzake doelherkenning. Ook in bilaterale contacten met SGNADO heeft de Minister van Buiten-

<sup>1</sup> «The Kosovo refugee crisis, an independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response», February 2000, pre-publication edition, pag. VI.

landse Zaken verschillende malen nadrukkelijk erop aangedrongen de risico's voor burgers maximaal te beperken. Daarnaast heeft de Minister van Defensie in mei 1999 besloten geen clusterwapens (CBU87) meer in te zetten in verband met mogelijk technisch falen van dit wapen bij een Amerikaanse aanval op het vliegveld van Nis en het door de VS begonnen onderzoek daarnaar. Het is en blijft evenwel onmogelijk onbedoelde nevenschade helemaal te voorkomen, omdat de aanwezigheid van burgers in de nabijheid van een doel nooit helemaal kan worden uitgesloten.

Naast onvermijdelijke gevallen van onbedoelde nevenschade is echter ook een aantal fouten gemaakt. Eén daarvan betrof het bombardement op een brug in Servië op 12 april, waarbij een trein werd geraakt. Een andere fout was het bombardement bij Djakovica op 14 april op wat later een vluchtelingenkonvooi bleek te zijn.

## **5. Internationale besluitvorming en de rol van Nederland**

### *5.1. Het politieke proces*

De mate waarin Nederland direct betrokken was bij de politieke pogingen om de Kosovo-crisis op te lossen was afhankelijk van het gremium dat op een bepaald moment in de crisis de leiding had. In de periode voorafgaand aan de luchtacties was het vooral de Contactgroep die de hoofdrol speelde. Nederlandse betrokkenheid verliep toen indirect via het EU-voorzitterschap en de Europese Commissie, die bij de Contactgroep aanzaten en de overige lidstaten van de ontwikkelingen op de hoogte hielden. De Veiligheidsraad, waarvan Nederland op dat moment lid was, speelde al snel geen rol van betekenis meer, terwijl directe betrokkenheid via de EU niet mogelijk was omdat de EU als geheel gehandicapt werd door het ontbreken van een sterk GBVB. Toen bij aanvang van de luchtacties het primaat kwam te liggen bij de NAVO, kreeg Nederland wel directe invloed op de ontwikkelingen. In NAVO-verband werden de vijf voorwaarden geformuleerd, die de latere basis vormden voor het akkoord van de G-8, dat in de laatste fase van de luchtcampagne een prominenter rol geen spelen, omdat het een platform bood om weer met Rusland op één lijn te komen.

Nederland kon op momenten dat het politieke proces gedomineerd werd door gremia waarin uitsluitend grote landen vertegenwoordigd waren alleen op indirecte wijze invloed uitoefenen. Daartoe heeft Nederland actief bilaterale contacten aangewend. Dergelijke contacten waren er vooral met de Ministers van Buitenlandse Zaken van het VK, de VS en Duitsland, dat in de eerste helft van eerste helft voorzitter was van zowel de EU als de G-8.

### *5.2. De dilemma's van «coalition warfare»*

In de Kosovo-crisis is gezocht naar een juist evenwicht tussen politieke aansturing van het militair optreden enerzijds en delegatie omwille van de efficiëntie en de effectiviteit anderzijds. In de eerste plaats zijn de luchtacties gefaseerd naar ingrijpendheid, militair en politiek. De NAVO-Raad besliste, op instructie van de hoofdsteden, over de overgang naar een volgende fase. Dit gebeurde op 27 maart 1999 toen op voorstel van SACEUR, gesteund door SGNADO, de Raad besloot over te gaan tot fase 2, zulks mede in het licht van de verslechterende humanitaire situatie op de grond in Kosovo door het optreden van politie- en (para-)militaire eenheden.<sup>1</sup> Op 30 maart 1999 besloot de Raad niet over te gaan tot fase 3, maar fase 2 uit te breiden tot fase «2-plus».<sup>2</sup> Overgaan tot fase 3 als *zodanig* zou immers hebben betekend dat de uitvoering geheel in handen

<sup>1</sup> De Kamer werd dienaangaande op 29 maart 1999 geïnformeerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 22 181, nr. 243).

<sup>2</sup> De Kamer werd dienaangaande geïnformeerd bij brief van 6 april 1999 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 22 181, nr. 245) en werd vertrouwelijk nader geïnformeerd tijdens een overleg op 13 april 1999.

van de militaire autoriteiten zou zijn gelegd. Het besluit fase 2 uit te breiden tot fase «2-plus» in plaats van over te gaan tot fase 3 werd ingegeven door de politieke wens om dit automatisme te doorbreken teneinde meer controle te behouden; in fase «2-plus» werd de uitvoering niet rechtstreeks in handen gelegd van de militaire autoriteiten, maar werd het besluit om bepaalde doelen uit fase 3 aan te vallen gedelegeerd aan SGRNAVO.

Als gevolg van dit besluit konden ook doelen boven de 44ste breedtegraad worden aangevallen, alsmede objecten die deel uitmaakten van de infrastructuur die Milosevic in staat stelde zijn militaire onderdrukingscampagne in Kosovo voort te zetten. De doelen waren in die zin niet beperkt tot objecten die een exclusieve militaire functie hebben, maar omvatten ook het buiten gebruik stellen van opslag-, distributie- en communicatiefaciliteiten in de gehele FRJ, zoals bijvoorbeeld elektriciteitscentrales en olie-opslagplaatsen. Dergelijke objecten vormden als zodanig een legitiem militair doel vanwege hun belang voor het militair vermogen van in casu de FRJ, zij het dat het aanvallen vraagt om een duidelijke politieke afweging, met name gericht op vragen van proportionaliteit, omdat deze objecten daarnaast een civiele betekenis hebben en het buiten gebruik stellen ervan daardoor ook gevolgen kon hebben voor de burgerbevolking. Al in oktober 1998 heeft de Minister van Defensie in de Kamer uiteengezet dat er een moment kon aanbreken waarop de betekenis van «militair-strategisch» zou worden verruimd en ook doelen als elektriciteitscentrales en olieopslagplaatsen zouden worden gekozen.<sup>1</sup>

Nederland heeft ervoor gekozen de aan SGRNAVO gedelegeerde verantwoordelijkheid te respecteren. Wel heeft de Minister van Buitenlandse Zaken in zijn contacten met SGRNAVO verschillende malen nadrukkelijk erop aangedrongen de risico's voor burgers maximaal te beperken. Nederland heeft zich voor het overige beperkt tot een beoordeling of door Nederlandse vliegtuigen aan te vallen doelen binnen de door de NAVO-Raad goedgekeurde kaders vielen. De beoordeling van de doeleninformatie had ook betrekking op de keuze van inzetmiddelen en wapensystemen, alsmede de kans op onbedoelde nevenschade en de risico's voor de vliegers.

Sommige Bondgenoten hebben zich echter vergaand, ook op politiek niveau, met de uitvoering van de luchtacties in fase «2-plus» bemoeid. Dat gold in elk geval de VS, die op grond van zijn doorslaggevende bijdrage in militaire middelen ook een doorslaggevende rol in de uitvoering speelde, maar ook voor Europese Bondgenoten als het VK en Frankrijk. Wat betreft de VS vormde uiteraard ook de dubbelfunctie van SACEUR en de inzet van «nationale middelen» daarbij een belangrijke factor; voor Frankrijk was dat met name zijn aparte positie ten opzichte van de geïntegreerde militaire structuur van de NAVO.

Deze keuze van bedoelde Bondgenoten heeft duidelijke bezwaren uit een oogpunt van transparantie en – tot op zekere hoogte – van solidariteit naar de mate waar het ruimte laat voor een politieke afweging van individuele Bondgenoten die niet collectief besproken en getoetst wordt.

«Coalition warfare» stelt ook extra eisen aan de woordvoering waarmee de militaire operatie wordt begeleid. De stijl en toonzetting van de NAVO-woordvoering, werd wellicht in sommige landen gewaardeerd, maar contrasteerde sterk met de sobere en zakelijke aanpak waarvoor in Nederland was gekozen. Ook zijn vooral in de eerste fase van de luchtacties bij de dagelijkse briefings fouten gemaakt, onder andere ten aanzien van incidenten waarbij de NAVO was betrokken. Informatie over de daadwerkelijke toedracht kwam te laat beschikbaar, mede omdat de NAVO niet

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 22 181, nr. 221.



beschikte over waarnemers in Kosovo zelf. Voor enkele grote lidstaten was dit aanleiding zich rechtstreeks met de woordvoering te gaan bemoeien. Hierdoor werd afbreuk gedaan aan het beginsel dat voorlichtingsactiviteiten van de NAVO aangestuurd worden door SGNAVO onder verantwoordelijkheid van de Raad. Nederland heeft SGNAVO hier enkele malen rechtstreeks op aangesproken.

Voor een beoordeling van de besluitvorming in het Bondgenootschap, politiek en militair, is het van belang te realiseren dat het optreden van de NAVO in deze vorm zonder precedent was; met de voor zo'n optreden noodzakelijke besluitvorming bestond derhalve geen ervaring waarop kon worden teruggevallen. «Coalition warfare» stelt op zichzelf al hoge eisen aan het besluitvormingsproces. Enerzijds is, zoals in de Kosovo-crisis duidelijk is gebleken, het behoud van eenheid binnen het Bondgenootschap een *conditio sine qua non* voor het bereiken van succes. Anderzijds mag dit niet ten koste gaan van de effectiviteit, wat betekent dat een zekere mate van delegatie is vereist.

In de Kosovo-crisis kwam daar nog een factor bij. Het optreden van de NAVO in de Kosovo-crisis viel onder de nieuwe taak van het Bondgenootschap, zoals neergelegd in het Strategisch Concept, namelijk crisisbeheersing buiten het eigen verdragsgebied. Meer nog dan in het geval van zelfverdediging op basis van de bijstandsverplichting van artikel V van het Noord-Atlantisch Verdrag, de kern waaromheen de NAVO is opgebouwd en vormgegeven, stelt de inzet van militaire middelen in een dergelijke situatie zware eisen aan het proces van politieke consensusvorming. Dat geldt niet alleen voor de fase waarin tot optreden wordt besloten, maar ook, en misschien wel in versterkte mate, voor de fase van het optreden zelf. De 19 aan deze acties deelnemende landen moeten immers voortdurend rekening houden met een thuisfront, parlement en publiek, dat de acties welhaast «live» kan volgen. De gemaakte keuzes moeten a.h.w. voortdurend worden getoetst.

De eisen die een crisisbeheersingsoperatie stelt aan de politieke besluitvorming raakt ook direct aan de vormgeving van de politieke aansturing van het militaire optreden. Uitgangspunt blijft dat het beleid door de politiek bepaald wordt. Het zwaartepunt ligt binnen de NAVO derhalve bij de NAVO-Raad, waarin alle lidstaten vertegenwoordigd zijn. De militaire uitvoering ligt bij de militaire autoriteiten van de NAVO. Bij een crisisbeheersingsoperatie, waar de noodzaak overweegt om de militaire middelen te doseren aan de hand van de politieke doelstellingen van een operatie, vraagt dit model om speciale voorzieningen. Die politieke aansturing mag er uiteraard niet toe leiden dat ieder individueel doel zou moeten worden voorgelegd aan de NAVO-Raad.

In de Kosovo-crisis bepaalde derhalve de Raad het kader waarbinnen doelen konden worden aangevallen. De uitvoering – dat wil zeggen waar, wanneer en op welke wijze doelen werden aangevallen – werd gedelegeerd aan de militaire autoriteiten. Het besluit om niet over te gaan tot fase 3, maar in de formule fase «2-plus» doelen vrij te geven via autorisatie door SGNAVO, vormde een verdere verfijning van dit uitgangspunt. Daarmee is naar de mening van de regering een juiste balans gevonden tussen enerzijds de operationele onmogelijkheid individuele doelen ter goedkeuring aan de Raad voor te leggen en anderzijds de politieke onwenselijkheid om de uitvoering van een crisisbeheersingsoperatie uitsluitend in handen van militairen te leggen.

Deze balans werd evenwel verstoord door de bemoeienis van individuele Bondgenoten, dat wil zeggen buiten het Raadskader, met de doelenkeuze in de uitvoeringsfase. Nederland acht een dergelijke bemoeienis onge-

wenst. De NAVO zal zich daarom volgens Nederland moeten beraden hoe zij in het kader van de nieuwe taak van crisisbeheersing, zonder zich in Raadsverband te willen uitspreken over individuele doelenkeuzes, als politiek collectief vastlegt op de reikwijdte van het militair optreden.

### 5.3. Europese en Amerikaanse «capabilities»

Operatie «Allied Force» onderstreepte het belang van technologisch hoogwaardige wapensystemen en ondersteuningsmiddelen. Moderne elektronische hulpmiddelen om vijandelijke luchtverdediging te kunnen onderdrukken, moderne en beveiligde communicatie-apparatuur, «all weather»-verkenningcapaciteit, precisiewapens en intelligence waren doorslaggevend voor het welslagen van de operatie. Ook de beschikbaarheid van voldoende tankvliegtuigen en transportcapaciteit speelden een belangrijke rol. Zonder de Amerikaanse inbreng waren voornoemde capaciteiten volstrekt onvoldoende beschikbaar geweest. De Europese inbreng in dezen was zeer beperkt. Nederland vormde daarop een gunstige uitzondering met de gemoderniseerde F-16's en de KDC-10 tankvliegtuigen, waarover Nederland als een van de weinige Europese NAVO-landen beschikte (zie ook militaire evaluatie).

«Allied Force» heeft daarmee eens te meer duidelijk gemaakt dat er binnen het Bondgenootschap sprake is van een aanzienlijke onevenwichtigheid tussen Europa en de VS als het gaat om beschikbaarheid van militaire middelen. Dat voor het uitvoeren van luchtacties, waartoe collectief besloten is, Europese landen slechts 30 procent van de benodigde capaciteit kunnen leveren, wijst op scheve verhoudingen, temeer waar het probleem Kosovo er één is dat vooral de Europese NAVO-landen direct raakt. Deze scheve verhoudingen op het militaire vlak raken uiteindelijk ook de politieke verhoudingen binnen het Bondgenootschap.

Naast de disproportionele bijdrage van de VS aan operatie «Allied Force» heeft de Kosovo-crisis duidelijk gemaakt wat het in de praktijk betekent dat Amerikaanse middelen niet onder NAVO-, maar onder Amerikaans gezag staan. Een goed voorbeeld hiervan zijn de Apache-helikopters, die ondanks aandringen van onder andere Nederland uiteindelijk niet zijn ingezet.

Een geloofwaardige collectieve inspanning vereist het meer in evenwicht brengen van de bijdragen van de Europese Bondgenoten met die van de VS. Dit is een belangrijke impuls voor de versterking van de Europese militaire vermogens binnen de NAVO in het kader van het *Defense Capabilities Initiative*.

Een geloofwaardige collectieve inspanning vereist in de tweede plaats dat beschikbare middelen in dienst worden gesteld van het collectief. Dit is onder andere van belang wat betreft de Amerikaanse «intelligence»-capaciteit, die de Europese partners ontberen. In de Amerikaanse evaluatie betoont het Pentagon zich kritisch over de ontoereikende interoperabiliteit van datasystemen, waardoor «intelligence» moeilijk gedeeld kon worden. Het Pentagon steekt daarbij echter ook de hand in eigen boezem: het delen van informatie wordt tevens bemoeilijkt door de VS zelf, die dergelijke informatie te hoog classificeren, waardoor zij niet meer toegankelijk is voor derden. Ook belooft de VS beterschap wat betreft de eisen waaraan Europese Bondgenoten moeten voldoen om de beschikking te krijgen over moderne Amerikaanse technologie op het terrein van data- en communicatiesystemen.

Een geloofwaardige collectieve inspanning betekent ook dat de besluitvorming over de inzet van alle militaire middelen transparant moet zijn. Om

die reden zal Nederland zich in de NAVO inzetten voor de ontwikkeling van een overkoepelend command-and-control beleid.

De tijdens de Kosovo-crisis gebleken afhankelijkheid van de Europese Bondgenoten van de VS heeft duidelijk gemaakt dat Europa zonder de VS en buiten de NAVO niet in staat is tot een grootschalige zelfstandige crisis-beheersingsoperatie. Dat klemt des te meer indien Europese belangen op het spel staan. Deze ervaring heeft een impuls gegeven aan de ontwikkeling van een Europees Veiligheids- en Defensiebeleid. Regering en Kamer hebben hierover reeds van gedachten gewisseld op basis van de notitie van de regering over een Gemeenschappelijk Europees Veiligheids- en Defensiebeleid,<sup>1</sup> de conclusies van de Europese Raad van Helsinki<sup>2</sup> en de Defensienota.<sup>3</sup>

#### 5.4. Nationale coördinatie en besluitvorming

Politiek lag het zwaartepunt tijdens de Kosovo-crisis in Nederland bij de Minister-President, de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie. Zij stonden, zeker gedurende de periode van de luchtacties, voortdurend met elkaar in contact. Kosovo vormde een vast punt op de agenda van de Ministerraad.

Vrij snel na het begin van de luchtacties is de bestaande interdepartementale coördinatie versterkt door de instelling van een gestructureerd overleg (Interdepartementale Werkgroep Kosovo (IWK)), bestaande uit hoge ambtenaren van de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Algemene Zaken en Defensie, onder wie de Chef Defensiestaf. Het mandaat van de IWK omvatte alle politieke, militaire en humanitaire aspecten van de Kosovo-crisis.

In 5.2. is reeds ingegaan op de politieke aansturing van het militaire optreden. Het zwaartepunt ligt binnen de NAVO bij de NAVO-Raad, waarin alle lidstaten vertegenwoordigd zijn. De Nederlandse vertegenwoordiger bij de NAVO-Raad opereert op basis van instructies uit Den Haag. Het bevel over de Nederlandse eenheden die deelnamen aan de door de NAVO geleide operaties was overgedragen aan de NAVO-commandanten. De Nederlandse bijdragen aan de NAVO-operaties zijn aangestuurd door de Chef Defensiestaf. De aansturing was gericht op niet-overgedragen bevoegdheden (nationale aspecten) en de waarborging dat de activiteiten pasten in het door de regering onderschreven mandaat. De Chef Defensiestaf werd via de liaison-officier bij het NAVO-gevechtsleidingscentrum in Vicenza op de hoogte gehouden van de inzet van de Nederlandse F-16's. De informatieverstrekking over het verloop van de militaire operaties en de Nederlandse deelname daaraan aan de meest betrokken bewindslieden verliep onder meer via de dagelijkse briefings van het Defensie Crisis Beheersing Centrum (DCBC).<sup>4</sup>

De regering heeft het parlement gedurende alle fasen van de Kosovo-crisis zeer regelmatig en uitvoerig geïnformeerd. Ten tijde van de luchtacties overlegde de Tweede Kamer vrijwel wekelijks met de betrokken bewindslieden op basis van één of meerdere brieven met informatie over recente ontwikkelingen op politiek, militair en humanitair terrein. Bijzondere overleggen waren die waarbij de kabinetsbesluiten over de uitzending van Nederlandse militairen aan de orde kwamen. Dit betrof Nederlandse deelname aan de luchtacties,<sup>5</sup> aan de Extraction Force<sup>6</sup> en aan KFOR.<sup>7</sup> Informatie die om strategische en/of tactische redenen niet openbaar gemaakt kon worden, werd verstrekt tijdens de wekelijkse vertrouwelijke briefings van het Ministerie van Defensie. Daarnaast heeft de regering de Kamer over gevoelige kwesties als de inzet van grondtroepen en poli-

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 24 128, nr. 4.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 21 501-20, nr. 106.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 900, nrs. 1–2.

<sup>4</sup> Voor een uitvoeriger uiteenzetting zij verwezen naar de militaire evaluatie.

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 22 181, nr. 221.

<sup>6</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 22 181, nr. 232.

<sup>7</sup> Handelingen, 11 juni 1999, Tweede Kamer, nr. 87.

tieke besluitvorming met betrekking tot de luchtacties twee vertrouwelijke notities gestuurd, die in een besloten overleg zijn besproken.

Geconcludeerd kan worden dat tussen de direct betrokken bewindslieden, de Minister-President, de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie intensief contact heeft bestaan. Datzelfde geldt voor het ondersteunend ambtelijke en militair niveau. Formalisering van het ondersteunend interdepartementaal overleg blijkt in een situatie als deze een zeer nuttig instrument en zal ook in toekomstige gevallen worden toegepast.

**Overzicht Kamerbrieven, AO's en plenaire debatten over de  
situatie in Kosovo in de periode september 1998 – juni 1999**

datum	Kamerstuk	brief	verslag AO	plenair debat
04/09/98	1997–1998, 22 181, nr. 207	x		
09/09/98	1998–1999, 22 181, nr. 212		x	
17/09/98	1998–1999, 22 181, nr. 209	x		
24/09/98	1998–1999, 22 181, nr. 210	x		
30/09/98	1998–1999, 22 181, nr. 211	x		
01/10/98	1998–1999, 22 181, nr. 227		x	
07/10/98	1998–1999, 22 181, nr. 214	x		
08/10/98	1998–1999, 22 181, nr. 213	x		
08/10/98	1998–1999, 22 181, nr. 221		x	
14/10/98	1998–1999, 22 181, nr. 216	x		
20/10/98	1998–1999, 22 181, nr. 217	x		
02/11/98	1998–1999, 22 181, nr. 218	x		
05/11/98	1998–1999, 22 181, nr. 219	x		
10/11/98	1998–1999, 22 181, nr. 220	x		
12/11/98	1998–1999, 22 181, nr. 228		x	
18/11/98	Handelingen, 18/11/99, TK 26			x
20/11/98	1998–1999, 22 181, nr. 224	x		
04/12/98	1998–1999, 22 181, nr. 225	x		
16/12/98	1998–1999, 22 181, nr. 232		x	
18/01/99	1998–1999, 22 181, nr. 229	x		
20/01/99	1998–1999, 22 181, nr. 230	x		
21/01/99	1998–1999, 22 181, nr. 234		x	
02/02/99	1998–1999, 22 181, nr. 233	x		
24/02/99	1998–1999, 22 181, nr. 235	x		
09/03/99	1998–1999, 22 181, nr. 236	x		
10/03/99	1998–1999, 22 181, nr. 240		x	
18/03/99	1998–1999, 22 181, nr. ...		x	
19/03/99	1998–1999, 22 181, nr. 239	x		
24/03/99	1998–1999, 22 181, nr. 241	x		
24/03/99	1998–1999, 22 181, nr. 275		x	
25/03/99	1998–1999, 22 181, nr. 242	x		
25/03/99	Handelingen, 25/03/99, TK 61			x
29/03/99	1998–1999, 22 181, nr. 243	x		
30/03/99	Handelingen, 30/03/99, TK 63			x
03/04/99	1998–1999, 22 181, nr. 244	x		
06/04/99	1998–1999, 22 181, nr. 245	x		
07/04/99	Handelingen, 07/04/99, TK 66			x
09/04/99	1998–1999, 23 490, nr. 123	x		
09/04/99	1998–1999, 21 501–02, nr. 291	x		
12/04/99	1998–1999, 22 181, nr. 251	x		
13/04/99	1998–1999, 22 181, nr. 253	x		
13/04/99	1998–1999, 22 181, nr. 275		x	
14/04/99	1998–1999, 22 181, nr. 254	x		
14/04/99	Handelingen, 14/04/99, TK 69			x
15/04/99	Handelingen, 15/04/99, TK 70			x
15/04/99	1998–1999, 22 181, nr. 257	x		
15/04/99	1998–1999, 21 501–20, nr. 82	x		
16/04/99	1998–1999, 22 181, nr. 255	x		
19/04/99	1998–1999, 22 181, nr. 256	x		
21/04/99	1998–1999, 22 181, nr. 273		x	
26/04/99	1998–1999, 26 200 V, nr. 75	x		
27/04/99	1998–1999, 22 181, nr. 266	x		
28/04/99	Handelingen, 28/04/99, TK 75			x
05/05/99	1998–1999, 26 234, nr. 5	x		
07/05/99	1998–1999, 22 181, nr. 270	x		
07/05/99	1998–1999, 22 181, nr. 271	x		
11/05/99	1998–1999, 22 181, nr. 280		x	
12/05/99	1998–1999, 22 181, nr. 272	x		
18/05/99	1998–1999, 22 181, nr. 274	x		
20/05/99	1998–1999, 22 181, nr. 278		x	
26/05/99	1998–1999, 22 181, nr. 276	x		
27/05/99	1998–1999, 22 181, nr. 285		x	
27/05/99	Handelingen, 27/05/99, TK 81			x
04/06/99	1998–1999, 22 181, nr. 279	x		
08/06/99	1998–1999, 22 181, nr. 281	x		
08/06/99	1998–1999, 22 181, nr. 282	x		
08/06/99	1998–1999, 22 181, nr. 289		x	

datum	Kamerstuk	brief	verslag AO	plenair debat
10/06/99	1998–1999, 22 181, nr. 284	x		
10/06/99	1998–1999, 22 181, nr. 283	x		
11/06/99	Handelingen, 11/06/99, TK 87			x
16/06/99	1998–1999, 26 200 III, nr. 11	x		