

Vergaderjaar 1999–2000

26 454

Tijdelijke commissie besluitvorming  
uitzendingen

Nr. 8

RAPPORT VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE BESLUITVORMING  
UITZENDINGEN

## INHOUD

<b>Deel 1</b>		4.2	Criteria	395
		4.3	Informatie	400
<b>Hoofdstuk 1</b>	<b>Inleiding</b>	7	I. ministeries	400
1.1	Voorfase	7	II. Tweede Kamer	408
1.2	Afbakening opdracht	10	Invloed	423
1.3	Discussie over mandaat	11	I. ministeries	423
1.4	Organisatie en werkwijze	12	II. Tweede Kamer	432
1.5	Opbouw rapport en bijlagen	20	III. Nederland in internationaal kader	437
			Omgeving	444
<b>Hoofdstuk 2</b>	<b>Betrokkenheid Tweede Kamer</b>	23	4.5	Risico's
2.1	Voorgeschiedenis	23	4.6	445
2.2	Motie-Brinkhorst	23	4.7	Evaluatie
2.3	Motie-Frinking	25	<b>Hoofdstuk 5</b>	<b>Evaluatie Toetsingskader</b>
2.4	Motie-Van Traa	26	5.0	Inleiding
2.5	Motie-Van Middelkoop c.s.	28	5.1	Het Toetsingskader
2.6	Toetsingskader	29	5.2	Toetsingskader volgens betrokkenen
2.7	Wijziging Grondwet	30	5.3	Toetsingskader volgens documenten-
2.8	Geheime operaties	33		onderzoek
2.9	Betrokkenheid parlement in andere landen	34	5.4	Angola
			5.5	Haiti
<b>Hoofdstuk 3</b>	<b>Besluitvorming</b>	39	5.6	Evaluatie Toetsingskader
3.0	Begrippenapparaat	39		474
3.1	UNAMIC/UNTAC	48	<b>Hoofdstuk 6</b>	<b>Bevindingen en aanbevelingen</b>
3.2	UNPROFOR/UNPF	73	6.0	Inleiding
3.3	IFOR	211	6.1	Algemene bevindingen
3.4	UNIPTF	231	6.2	Themagewijs gerangschikte bevindingen
3.5	UNTAES	241	6.3	Specifieke bevindingen Toetsingskader
3.6	SFOR	248	6.4	Overige bevindingen
3.7	UNMAC/BHMAC	268	6.5	Algemene aanbevelingen
3.8	UNFICYP	272	6.6	Themagewijs gerangschikte aanbevelingen
3.9	Operaties in en rond Kosovo	287	6.7	Specifieke aanbevelingen Toetsingskader
			6.8	Overige aanbevelingen
<b>Hoofdstuk 4</b>	<b>Analyse besluitvorming</b>	385		Verklarende begrippen- en afkortingenlijst
4.0	Inleiding	385		Kaarten
4.1	Initiatief en motieven	387		507

**BIJLAGEN**

1.	Voorgeschiedenis
2.	Commissie en staf
3.	Organisatie en werkwijze
4.	Documentenonderzoek
5.	Voorgesprekken
6.	Hoorzittingen
7.	Archief

**APPENDICES**

3	A.	Brieven en besluiten Tijdelijke Commissie	21
7	B.	Overzicht geraadpleegde bronnen	133
8	C.	Relevante Veiligheidsraadsresoluties	149
12	D.	Relevante Kamerstukken	263
15	E.	Overzicht voorgesprekken en hoorzittingen	289
16			
19			

**VERSLAGEN HOORZITTINGEN**

## HOOFDSTUK 1 INLEIDING

### 1.1 Voorfase

#### 1.1.1 Voorgeschiedenis

Sinds het begin van de jaren negentig staan vredesoperaties in het middelpunt van de belangstelling. Vredesoperaties vinden echter al sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog plaats. De direct na die oorlog door de geallieerden opgerichte wereldorganisatie, de Verenigde Naties (VN), krijgt tot taak nieuwe oorlogen zo veel mogelijk te voorkomen. De Koude Oorlog gooit echter roet in het eten. De VN worden veroordeeld tot een marginale rol. Het einde van de Koude Oorlog markeert een opleving van de activiteiten van de VN op het gebied van crisisbeheersing. Na aanvankelijk succes (de vredesoperaties van de VN in Cambodja zijn de basis voor een nog steeds voortdurende – zij het instabiele – vrede in de regio) leiden moeizaam verlopende operaties op onder meer de Balkan weer tot meer terughoudendheid.

Nederland neemt in de eerste periode maar mondjesmaat deel aan vredesoperaties van de VN. Na deelname van Nederland aan de operatie in Korea begin jaren vijftig duurt het tot eind jaren zeventig dat Nederland weer meedoet aan een VN-operatie, de missie in Zuid-Libanon (UNIFIL). Het besluit tot deelname aan deze missie verloopt niet zonder slag of stoot. Er is vooral weerstand tegen de deelname van een groot gedeelte dienstplichtigen. Dit is ook een belangrijke reden om in 1985 de deelname van Nederland definitief te beëindigen.

De Tweede Kamer voelt zich in toenemende mate medeverantwoordelijk voor besluiten tot deelname van Nederland aan vredesoperaties. In oktober 1987 neemt de Kamer met algemene stemmen de motie-Frinking<sup>1</sup> aan, waarin de regering wordt opgeroepen om elk besluit tot uitzending nog vóór vertrek van de Nederlandse militairen aan de Kamer voor te leggen, zeker wanneer het (mede) dienstplichtigen betreft. De wijze waarop deze medeverantwoordelijkheid door de Tweede Kamer wordt ingevuld, vormt onderdeel van het navolgende rapport, waarin vooral aandacht wordt besteed aan de deelname van Nederland aan de vredesoperaties in voormalig Joegoslavië, Cambodja en Cyprus.

De voorgeschiedenis van dit rapport gaat terug tot 1995. Op 3 augustus 1995, kort na de val van de moslimenclave Srebrenica, stuurt de minister van Defensie de Tweede Kamer een brief<sup>2</sup> waarin hij onder meer aankondigt dat er een operationele debriefing van Dutchbat-3 zal gaan plaatsvinden. Op 5 september voeren de fractievoorzitters met de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken een plenair debat. De fractievoorzitter van de PvdA stelt «... dat de Kamer, wanneer over de resultaten van dat onderzoek (*bedoeld is de debriefing*) twijfel zou bestaan, zelfstandig onderzoek behoort te verrichten.» De fractievoorzitters van de VVD en D66 delen deze mening. De fractievoorzitters van het CDA en GroenLinks leggen hun wens om een onafhankelijk onderzoek door externe deskundigen te laten verrichten, vast in een motie. Deze motie wordt verworpen.

Op 30 oktober stuurt minister Voorhoeve een brief aan de Tweede Kamer, waarbij onder meer het debriefingsrapport wordt aangeboden<sup>3</sup>. Op 30 november 1995 besluiten de vaste commissies voor Defensie en voor Buitenlandse Zaken om nog vóór het kerstreces een plenair debat met de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken te voeren. Dit (afsluitende) debat vindt plaats op 19 december.

---

<sup>1</sup> TK, 1987–1988, 16 521, nr. 13.

<sup>2</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 111.

<sup>3</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 128.

Medio 1996 worden, onder meer na publicaties in *NRC Handelsblad* van 29 mei 1996 en een tv-documentaire over een mogelijk «herenakkoord» tussen generaal Janvier en generaal Mladic, nieuwe Kamervragen gesteld. Op 7 juni sturen de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken een reactie waaruit blijkt dat zij geen enkel bewijs zien voor beschuldigingen aan het adres van Frankrijk en de VN en derhalve geen reden zien voor een nader onderzoek naar de VN-besluitvorming rondom de val van Srebrenica. De vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie verzoeken de beide ministers op 12 juni echter toch om te bevorderen dat de VN een onafhankelijk onderzoek laten instellen naar de gebeurtenissen rond de val van Srebrenica.

Op 6 september 1996 berichten de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie de Kamer over de resultaten van de consultaties bij de secretaris-generaal van de VN en de leden van de Veiligheidsraad. Op grond van deze consultaties, zo luidt het bericht, heeft de regering besloten af te zien van een formeel verzoek aan de VN tot het instellen van een onderzoek.<sup>4</sup> In de brief wordt tevens het voornemen uitgesproken om aan het Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie (RIOD) te vragen om het relevante feitenmateriaal te inventariseren en te ordenen.

Op 18 oktober 1996 stuurt de regering de Tweede Kamer de voorgenomen opdracht aan het RIOD en de opzet van het onderzoek inzake Srebrenica toe<sup>5</sup>. De Kamer is verdeeld over nut en noodzaak van het door de regering voorgestelde onderzoek. Tijdens het plenaire debat over deze brief dient het lid Van Middelkoop (GPV), mede namens de collega's Hillen (CDA) en Van den Berg (SGP), een motie in waarin het Kabinet wordt verzocht af te zien van het voornemen het RIOD opdracht te geven tot het houden van een onderzoek naar de gebeurtenissen voor, tijdens en na de val van Srebrenica. De motie wordt verworpen<sup>6</sup>. Het RIOD krijgt de opdracht zoals op 18 oktober aan de Kamer voorgesteld (kortweg: het beschrijven van de gebeurtenissen voor, tijdens en na de val van Srebrenica).

Publicaties en tv-uitzendingen over de val van Srebrenica geven ook daarna regelmatig aanleiding tot het stellen van schriftelijke en mondelinge Kamervragen. In augustus 1998 buigt de vaste commissie voor Defensie zich over de berichtgeving van dat moment in de media. Naar het oordeel van de commissie bestaat er in combinatie met eerdere berichtgeving voldoende aanleiding zelf te bezien of de Tweede Kamer door de regering optimaal is of naar verwachting nog zal worden geïnformeerd over de belangrijkste gebeurtenissen rondom de val van Srebrenica. Indien dat niet het geval zou zijn, moet worden onderzocht op welke wijze daarin kan worden voorzien. De vaste commissie voor Defensie besluit hiertoe een werkgroep uit haar midden in te stellen (de werkgroep Srebrenica), die met de volgende opdracht wordt belast: «Leg de vaste commissie voor Defensie een onderbouwd voorstel voor omtrent de wijze waarop, mede in het licht van de lopende onderzoeken, in een optimale informatieverstrekking aan de Tweede Kamer over de afhandeling van Srebrenica kan worden voorzien.»

In diezelfde maand augustus 1998 verzoekt de minister van Defensie de Commissaris van de Koningin in Noord-Holland (dr. J.A. Van Kemenade) onderzoek te verrichten naar onder meer de waarheidsvinding door het ministerie van Defensie inzake Srebrenica. Op 28 september 1998 presenteert de heer Van Kemenade zijn rapport. Naar aanleiding van de bevindingen van de heer Van Kemenade besluit de minister van Defensie onder meer tot een verbeteringstraject binnen Defensie op het gebied van de interne en externe informatievoorziening.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Overigens besluit de Algemene Vergadering van de VN in 1998 zelf uiteindelijk wel om een onderzoek naar de val van Srebrenica uit te laten voeren. Dit onderzoek mondt uit in een rapport van de SGVN («Srebrenica Report») dat in november 1999 verschijnt.

<sup>5</sup> TK, 1996–1997, 25 069, nr. 1.

<sup>6</sup> TK, 1996–1997, handelingen 027, p. 2190 e.v.

<sup>7</sup> TK, 1998–1999, 26 122, nr. 4.

Op 15 december 1998 biedt de werkgroep, onder voorzitterschap van de heer Blaauw (VVD), haar rapport aan<sup>8</sup>. De werkgroep adviseert om aan de Tweede Kamer het voorstel voor te leggen een tijdelijke commissie in te stellen. Deze tijdelijke commissie zou tot taak moeten krijgen een analyse te maken van de politieke besluitvorming over de deelname aan en de voortgang van vredesoperaties. Daarbij dienen in ieder geval de uitzendingen naar voormalig Joegoslavië te worden beschouwd. De werkzaamheden van de commissie zouden onder meer moeten bestaan uit openbare hoorzittingen waarin in ieder geval de betrokken bewindspersonen, Kamerleden, topambtenaren en topmilitairen worden gehoord. De werkgroep komt tot deze aanbevelingen tegen de achtergrond van het feit dat de werkgroep een groot aantal bij de Kamer en andere betrokkenen nog levende vragen over de gang van zaken voor, tijdens en na de val van Srebrenica aan het RIOD heeft voorgelegd met de vraag te bezien of het RIOD deze vragen in haar onderzoek betreft. Het antwoord van het RIOD is ten aanzien van alle voorgelegde vragen bevestigend.

Tijdens de procedurevergadering van de vaste commissie voor Defensie op 4 maart 1999 stemt de vaste commissie behoudens een enkel ondergeschikt punt in met het advies van de werkgroep Srebrenica. De vaste commissie stelt de Kamer bij brief van 12 maart dan ook voor om een tijdelijke commissie in te stellen en deze commissie te belasten met<sup>9</sup>:

1. het maken van een analyse van de politieke besluitvorming over de deelname aan en de voortgang van vredesoperaties, waarbij in ieder geval worden beschouwd de uitzendingen naar voormalig Joegoslavië;
2. het in dit kader organiseren van één of meer openbare hoorzittingen, waarvoor in ieder geval worden uitgenodigd bewindspersonen, Kamerleden, topambtenaren en topmilitairen die bij de besluitvorming als bedoeld onder punt 1 betrokken zijn geweest;
3. het in dit zelfde kader uitvoeren van een evaluatie van het Toetsingskader voor deelname aan vredesoperaties;
4. het rapporteren over de bevindingen sub 1, 2 en 3.

De centrale vraag die hierbij naar het oordeel van de vaste commissie dient te worden beantwoord is of het proces van politieke besluitvorming als hierboven bedoeld verder kan worden verbeterd, dit met het oog op mogelijke (voortgezette) deelname van Nederland aan vredesoperaties in de toekomst.

Bij brief van 24 maart 1999 neemt het Presidium het bovenstaande advies van de vaste commissie voor Defensie over. Tijdens een plenair debat op 31 maart<sup>10</sup> over het advies stelt mevrouw Van Ardenne-van der Hoeven (CDA) voor om geen tijdelijke commissie maar een enquêtemissie in te stellen. De enquêtemissie zou onderzoek moeten verrichten naar de gang van zaken rond de val van Srebrenica. Zij dient daartoe een motie in. De heer Van Middelkoop (GPV) bepleit juist dat in afwachting van het rapport van het NIOD<sup>11</sup> nog geen besluit over het voorstel van het Presidium wordt genomen en dient daartoe een motie in. Tijdens de stemmingen op 7 april 1999<sup>12</sup> worden beide moties verworpen, waarmee de Kamer in meerderheid instemt met het voorstel van het Presidium.

<sup>8</sup> TK, 1998–1999, 26 122, nrs. 5–6.

<sup>9</sup> TK, 1998–1999, 26 454, nr. 1.

<sup>10</sup> TK, 1998–1999, handelingen 64, p. 3917 e.v.

<sup>11</sup> Het RIOD heeft inmiddels een beperkte naamsverandering ondergaan. Het heet nu Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie.

<sup>12</sup> TK, 1998–1999, handelingen 66, p. 3997.

### 1.1.2 *Instelling commissie*

Op 13 april 1999 doet de Voorzitter van de Tweede Kamer mededeling aan de Kamer over de samenstelling van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen. De Voorzitter benoemt tot lid:

- A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven (CDA)

- A.D. Bakker (D66)
- E.R.M. Balemans (VVD)
- H. van Bommel (SP)
- A.B. Harrewijn (GroenLinks)
- J.P. Rehwinkel (PvdA)
- G.J. Schutte (GPV)

De Griffier van de Kamer wijst T.N.J. de Lange aan als griffier van de commissie.

In haar constituerende vergadering van 14 april 1999 kiest de commissie commissielid Bakker als voorzitter. In de daaropvolgende vergadering van 28 april wordt commissielid Rehwinkel tot ondervoorzitter verkozen.

## 1.2 Afbakening opdracht

Bij aanvang van haar werkzaamheden beziet de commissie de vraag of de aan haar verstrekte opdracht in alle opzichten voldoende duidelijk is. Het gaat dan vooral om punt 1 van de opdracht van de Kamer. Dit punt luidt: «het maken van een analyse van de politieke besluitvorming over de deelname aan en de voortgang van vredesoperaties, waarbij in ieder geval worden beschouwd de uitzendingen naar voormalig Joegoslavië».

Uit de context van het rapport van de werkgroep Srebrenica is een aantal verduidelijkingen af te leiden. Zo dient politieke besluitvorming te worden opgevat als politieke besluitvorming *in Nederland*. De commissie neemt politieke besluitvorming in internationaal kader dan ook slechts mee als illustratie of afgeleide van de politieke besluitvorming in Nederland, bij voorbeeld wanneer de invloed van Nederland op besluitvorming in internationaal kader wordt beschreven. Voor het overige stuurt de commissie op 24 juni 1999 een brief aan de Tweede Kamer<sup>13</sup>, waarin de opdracht op een aantal punten wordt gepreciseerd. Punt 1 kan daarmee als volgt worden gelezen.

### *Voortgang van vredesoperaties*

Met deze zinsnede is *politieke besluitvorming* inzake de voortgang van vredesoperaties bedoeld. Daarmee wordt uitgesloten dat de voortgang van vredesoperaties in al zijn denkbare facetten moet worden onderzocht. Wel is het in een aantal gevallen noodzakelijk om feitelijke gebeurtenissen te beschrijven, als decor voor de politieke besluitvorming. Bij deze zinsnede rijst voorts de vraag of *voortgang van vredesoperaties* vooral ziet op de *voortzetting van* (Nederlandse deelname aan) *vredesoperaties* of dat (ook) onderzoek zou moeten plaatsvinden naar de gebeurtenissen ter plekke. Het rapport van de werkgroep Srebrenica geeft er aanleiding toe dit punt in eerstgenoemde betekenis op te vatten, dus vooral gericht op de voortzetting van Nederlandse deelname aan vredesoperaties. De commissie heeft in dit kader gemeend dat het niet meer dan logisch zou zijn om tot de politieke besluitvorming inzake voortzetting ook te rekenen de afronding, inclusief evaluatie, van Nederlandse deelname aan vredesoperaties omdat anders geen volledig beeld zou kunnen worden geschetst.

### *In ieder geval de uitzendingen naar voormalig Joegoslavië*

Conform de onderzoeksopdracht van de Kamer worden alle vredesoperaties in voormalig Joegoslavië (inclusief Kosovo) integraal onderzocht, althans voor zover Nederland daaraan in personele zin heeft bijgedragen. In dit kader worden ook de operaties in de Adriatische Zee gezien. De

<sup>13</sup> TK, 1998–1999, 26 454, nr. 5.

bijdragen van Nederland aan de operaties SFOR en UNIPTF (Bosnië) worden, omdat het om nog lopende operaties gaat, onderzocht tot en met de politieke besluitvorming over de mandaatsverlenging van 15 juni 1998. De uitzendingen naar de gebieden in en rond Kosovo worden, omdat het bij aanvang van het onderzoek ook in dat geval om nog lopende operaties gaat, onderzocht tot en met de politieke besluitvorming over deelname van Nederland aan KFOR (11 juni 1999).

Voorts wordt de uitzending van Nederlandse troepen naar Cambodja integraal onderzocht. Opneming van deze operatie is vooral ingegeven door de argumenten dat het de eerste vredesoperatie met Nederlandse deelname sinds de Defensienota 1991 betreft en dat het, met uitzondering van de uitzendingen naar voormalig Joegoslavië, in personele zin de grootste Nederlandse uitzending in de jaren negentig is.

De uitzending naar de nu lopende vredesoperatie in Cyprus wordt eveneens onderzocht. Opneming van deze vredesoperatie is vooral ingegeven door punt 3 van de onderzoeksopdracht (evaluatie van het Toetsingskader). Om deze reden wordt deze uitzending alleen voor wat betreft de politieke besluitvorming tot deelname onderzocht.

De uitzendingen naar de Golf, Haïti en Angola worden in het onderzoek betrokken voor zover dat in het kader van het onderzoek naar de uitzendingen naar voormalig Joegoslavië, Cambodja en Cyprus meerwaarde oplevert. Van de uitzending naar de Golf wordt vooral de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij het besluit tot deelname aan *Desert Storm* gezien. In het kader van de uitzending naar Haïti wordt specifiek aandacht besteed aan de onderbouwing van het begrip «Nederlands belang» dat een rol speelt bij het besluit om deel te nemen aan UNMIH-II. Dit begrip vormt later de kern van het eerste punt uit het Toetsingskader. Voor wat betreft de uitzending naar Angola wordt gekeken naar de toepassing van het Toetsingskader bij het besluit in 1998 om niet verder deel te nemen aan de operaties in Angola.

### 1.3 Discussie over mandaat

Gedurende het onderzoek van de commissie wordt het mandaat, c.q. de wijze waarop de commissie de hand houdt aan dit mandaat, enige malen in de Kamer ter discussie gesteld.

De heer Blaauw (VVD) schrijft op 27 maart 2000 naar aanleiding van een uitnodiging van de commissie tot het voeren van een voorgesprek een brief aan de commissie waarin hij aangeeft bezwaar te hebben tegen de precisering van de opdracht zoals vastgelegd in de brief van de commissie van 24 juni 1999. Het gaat hem met name om de nadere precisering van het begrip «voortgang» en om het feit dat Kosovo wordt onderzocht. Op 11 april bericht hij, na een gesprek met de commissie over zijn brief, vast te houden aan zijn bezwaren.

De heer Dijkstal (VVD) spreekt zijn, eerder informeel al geuite, twijfel op 18 mei 2000 in het openbaar uit tijdens de plenaire behandeling van de evaluatie Kosovo<sup>14</sup>, aan de vooravond van de start van de hoorzittingen van de commissie. «Ik ben (...) van mening dat de commissie haar grenzen aan het overschrijden is. (...) Uit de schriftelijke en mondeling communicatie van de commissie met ons en uit gesprekken die inmiddels hebben plaatsgevonden, begin ik de stellige indruk te krijgen dat de commissie zich niet concentreert op de politieke besluitvorming ten aanzien van de uitzendingen, dus bij voorbeeld op het mandaatbesluit of het besluit tot verandering van het mandaat, maar ook meent dat elk

<sup>14</sup> TK, 1999–2000, handelingen 77, p. 4995.



besluit van een minister of het kabinet over alles wat in een vredesoperatie plaatsvindt, een politiek besluit is en onder de werkings sfeer van de commissie valt.»

Het Presidium reageert, daartoe tijdens genoemd debat uitgenodigd door de heer Melkert (PvdA), bij brief van 30 mei 2000 op de opmerkingen van de heer Dijkstal. Het Presidium constateert onder meer dat de commissie bij brief van 24 juni 1999 een nader gepreciseerde opdracht aan de Kamer heeft voorgelegd. Leden hebben hierdoor, aldus het Presidium, de gelegenheid gehad om, vóórdat de commissie begon met haar inhoudelijke werkzaamheden, de Kamer een andere uitspraak te vragen. Nu dat niet gebeurd is, mag de commissie er volgens het Presidium van uitgaan dat de interpretatie van de commissie door de Kamer wordt onderschreven.

De commissie meent, in reactie op de opmerkingen van de heren Blaauw en Dijkstal, dat haar in het bovenstaande weergegeven overwegingen inzake de nadere precisering van de opdracht in combinatie met de brief van het Presidium voor zich spreken.

Overigens bestaat er tijdens het onderzoek, met name tijdens de hoorzittingen, ook buiten de Kamer bij sommigen onduidelijkheid over de reikwijdte van het mandaat van de commissie. Deze onduidelijkheid spitst zich met name toe op de gebeurtenissen rond de val van Srebrenica. De commissie concentreert zich conform de aan haar door de Kamer gegeven opdracht (ook) in het kader van de uitzending naar Srebrenica op de nationale politieke besluitvorming over deelname, voortzetting en afronding. Daarmee valt het overgrote gedeelte van de dramatische gebeurtenissen rond de val van Srebrenica buiten het mandaat van de commissie. Veel van de op zich zeer begrijpelijke en, ook voor de leden van de commissie, prangende vragen konden daarom niet door de commissie worden behandeld, laat staan beantwoord. De commissie wijst er nogmaals op dat het NIOD naar verwachting medio 2001<sup>15</sup> haar rapport zal uitbrengen, waarin naar mag worden aangenomen een antwoord zal worden gegeven op in ieder geval een substantieel gedeelte van deze vragen.

In de loop van het voorjaar van 2000 bereiken de commissie signalen dat het Interkerkelijk Vredesberaad (IKV) in de daarop volgende maanden activiteiten wil organiseren in het kader van een herdenking van de val van Srebrenica. Het IKV zou overwegen om de hoorzittingen van de commissie hierin te betrekken. Om deze reden vindt voorafgaande aan de hoorzittingen op initiatief van de commissie een gesprek plaats tussen de voorzitter van de commissie en de heer M.J. Faber van het IKV. In dat gesprek zet de voorzitter de strekking en reikwijdte van het onderzoek van de commissie uiteen. Het IKV doet de commissie, mede namens de Vereniging Vrouwen van Srebrenica, in de periode van de hoorzittingen twee brieven toekomen.<sup>16</sup>

## 1.4 Organisatie en werkwijze

### 1.4.1 Organisatie onderzoek

De commissie stelt direct na aanvang van haar werkzaamheden een draaiboek op. Het draaiboek dient als basis voor het onderzoek en andere activiteiten van commissie en staf. In het draaiboek wordt onder meer aandacht besteed aan doelstelling en reikwijdte van het onderzoek<sup>17</sup>, aan de te onderzoeken thema's en aan de onderzoeksmodaliteiten<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> brief d.d. 14 januari 2000 van de heer Blom aan de minister van OCW (TK, 1999–2000, 26 122, nr. 19).

<sup>16</sup> Deze brieven zijn toegevoegd onder appendix A.

<sup>17</sup> Zie ook 1.2 en de brief van de commissie aan de Kamer d.d. 24 juni 1999 (TK, 1998–1999, 26 454, nr. 5).

<sup>18</sup> Zie voor de te onderzoeken thema's en de onderzoeksmodaliteiten 1.4.2 (onderzoeksopzet).



De commissie kiest ervoor om als basis één maal per week te vergaderen. Na het zomerreces van 1999 wordt dit standaard twee maal per week. In de periodes rond de voorgesprekken, de hoorzittingen en de afronding van het rapport ligt deze frequentie belangrijk hoger. Onderdeel van het draaiboek is een begroting. In het voorstel aan het Presidium worden de kosten op f 572 000,- geraamd. Dit voorstel wordt overgenomen.

#### *1.4.2 Onderzoeksopzet*

In het draaiboek worden de volgende onderzoeksmodaliteiten opgenomen:

- onderzoek Kamerstukken;
- dossieronderzoek;
- (aanvullend) literatuuronderzoek;
- informele en vertrouwelijke voorgesprekken;
- openbare hoorzittingen.

In het vervolg van deze inleiding en in bijlage 3 wordt hierop nader ingegaan.

In aansluiting op het draaiboek wordt ook een aantal onderzoeksthema's vastgesteld, die als rode draad fungeren in alle stadia van het inhoudelijke onderzoek. Het betreft de navolgende thema's:

- Initiatief en motieven;
- Criteria;
- Informatie (ten behoeve van politieke besluitvorming);
- Invloed (van verschillende direct betrokkenen op politieke besluitvorming);
- Omgeving (invloed publieke opinie, media etc. op politieke besluitvorming);
- Risico's;
- Evaluatie (onder andere gebruik lessons learned).

De eerder geformuleerde onderzoeksvragen worden onder deze onderzoeksthema's gerangschikt. Dit leidt tot een geïntegreerd overzicht van onderzoeksthema's en onderzoeksvragen. De deelname van Nederland aan de operaties in Cambodja, voormalig Joegoslavië en Cyprus wordt aan de hand van dit overzicht onderzocht. De onderzoeksthema's zijn voorts een belangrijk structurelement in de hoofdstukken 4 (Analyse besluitvorming) en 6 (Bevindingen en aanbevelingen).

Het geïntegreerde overzicht van onderzoeksthema's en onderzoeksvragen ziet er als volgt uit:

#### *Initiatief, Motieven*

1. Waar lag het initiatief met betrekking tot het besluit tot de Nederlandse deelname aan de operatie en voor eventuele voortzetting en afronding?
2. Wat waren de motieven voor deelname/voortzetting/afronding?

#### *Criteria*

3. Is bij de politieke besluitvorming over deelname/voortzetting/afronding van deelname aan de betreffende vredesoperatie gebruik gemaakt van de volgende (aan het Toetsingskader ontleende) criteria:

- Nederlands belang – internationale rechtsorde
  - in overeenstemming met volkenrecht – mandaat (bij voorkeur VN)
  - solidariteit, geloofwaardigheid, spreiding verantwoordelijkheden, risico's en lasten
  - multinationale benadering
  - inlichten parlement – breed draagvlak
  - concrete militaire opdracht
  - haalbaarheid politieke en militaire doelstellingen
  - lastenverdeling
  - beschikbaarheid eenheden (en voortzettingscapaciteit)
  - duidelijke commandostructuur
  - beoordeling risico's
  - ondubbelzinnige rules of engagement
  - financiering
  - termijn
4. Hoe is door de verschillende (institutionele) actoren inhoud gegeven aan deze criteria? Welke criteria zijn van doorslaggevend belang geweest en waarom?
  5. Zijn (hiernaast) andere criteria gebruikt bij het besluit tot deelname/voortzetting/afrondding?
  6. Hebben een wijziging c.q. verlenging van het mandaat van de vredesoperatie of een toename van de risico's voor de uitgezonden eenheden geleid tot een hernieuwde afweging?

*Informatie t.b.v. politieke besluitvorming*

7. Beschikten de verschillende (institutionele) actoren bij de besluitvorming over deelname/voortzetting/afrondding over een vergelijkbaar informatieniveau?
8. In hoeverre was bij de politieke besluitvorming over de verschillende uitzendingen sprake van een vergelijkbaar informatieniveau?
9. Op welk moment is de Kamer geïnformeerd over het besluit van de regering om Nederlandse militairen aan te bieden ten behoeve van een VN-operatie c.q. over het besluit van de regering om in te stemmen met deelname aan een NAVO-operatie?
10. In welke mate heeft vertrouwelijke informatie een rol gespeeld bij de opstelling van de Kamer ten aanzien van deelname/voortzetting/afrondding?

*Invloed*

11. Welke (institutionele) actoren hebben een doorslaggevende rol gespeeld in de politieke besluitvorming over deelname, voortzetting en afrondding? Welke rol heeft de Kamer hierbij gespeeld?
12. In hoeverre was er sprake van ambtelijke en politieke coördinatie van de besluitvorming over deelname/voortzetting/afrondding?
13. In welke mate en op welke wijze heeft Nederland, als troepenleverend

land, invloed uitgeoefend op de internationale besluitvorming met betrekking tot de betreffende vredesoperatie?

14. In welke mate heeft Nederland invloed uitgeoefend op de aan de Nederlandse eenheden toegewezen taken en locaties?

#### *Omgeving*

15. In hoeverre is bij de politieke besluitvorming in Nederland over deelname/voortzetting/afronding sprake geweest van informele invloed van publieke opinie, media, adviesinstellingen, belangenorganisaties etc.?

#### *Risico's*

16. Op welke wijze zijn voorafgaande aan het besluit tot uitzending de veiligheidsrisico's in kaart gebracht en hebben bewindspersonen, Kabinet en Kamer vóór en gedurende de uitzending een volledig beeld gekregen van de risico's, gevaren en veiligheidsvoorzieningen van de uitzending?

#### *Gebruik «lessons learned» – Evaluatie*

17. In welke mate zijn evaluaties (lessons learned) van eerdere vredesoperaties betrokken bij de politieke besluitvorming over de uitzending?
18. Is een evaluatie van de betreffende uitzending uitgevoerd en welke lessen zijn hieruit getrokken voor toekomstige uitzendingen?
19. Werd de Kamer geïnformeerd over de evaluatie? Zo ja, heeft de Kamer de evaluatie besproken?

#### *1.4.3 Uitvoering onderzoek*

In de periode tot eind juni 1999 richt de aandacht van de commissie zich vooral op het eenduidig afbakenen van de onderzoeksopdracht. Ook wordt een begin gemaakt met de analyse van de relevante Kamerstukken. Vanaf september 1999 krijgt de commissie in gedeelten de beschikking over de aan de ministeries gevraagde documenten. Begin februari 2000 is het overgrote gedeelte van de relevante documenten beschikbaar. De commissie gebruikt de tijd tot begin februari voornamelijk voor het verwerken van de documenten. Achtergrond daarvan is onder meer dat de commissie pas met de voorgesprekken en hoorzittingen wil beginnen wanneer het documentenonderzoek (zo goed als) is afgerond. Vanaf begin maart vinden de voorgesprekken plaats. Deze duren, op een enkele uitzondering na, tot medio april 2000. Op 22 mei 2000 beginnen de hoorzittingen. Deze duren, verdeeld over acht hoorzittingsdagen, tot en met 8 juni 2000.

#### *1.4.4 Voorgesprekken*

De commissie kiest voor besloten en vertrouwelijke voorgesprekken. De commissie meent daarmee de beste basis voor openheid van de gehoorde te bieden en daarmee voor het verkrijgen van zo veel mogelijk relevante informatie. Het nadeel van niet-citeerbaarheid tijdens de hoorzittingen en in het eindrapport (behoudens wanneer betrokkenen

daar expliciet toestemming voor geven) neemt de commissie voor lief, ook al omdat tijdens de openbare hoorzittingen kan worden getracht gehoorde belangrijke lacunes citeerbaar te laten invullen. Daarbij behoren de verslagen van de voorgesprekken natuurlijk wel tot het onderzoeksmateriaal dat de commissie ten dienste staat.

Basis voor de selectie van voor een voorgesprek uit te nodigen personen is het documentenonderzoek. Een verdere selectie vindt plaats door alleen die personen uit te nodigen waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij één of meer wezenlijke lacunes kunnen (helpen) invullen. Binnen dit kader is er plaats voor aanvullende criteria als een goede spreiding over ambtenaren en politici, een goede spreiding over de verschillende operaties etc.

Een van het voorgaande enigszins losstaande vraag bij de selectie van betrokken ambtenaren is of de nadruk moet worden gelegd bij die ambtenaren die «het werk daadwerkelijk gedaan hebben» of bij die ambtenaren die er verantwoordelijk voor waren dat het werk gedaan werd (veelal de leidinggevendenden van de eerste categorie ambtenaren). Gezien de nadruk op het politieke karakter van de besluitvorming wordt er voor gekozen om bij twijfel te kiezen voor de verantwoordelijke ambtenaren (die immers veelal dichter in de buurt van de politieke leiding zitten).

De commissie ziet zich ook tot keuzes gedwongen bij het uitnodigen van Kamerleden. In de afgelopen jaren is bij de verschillende operaties een groot aantal woordvoerders opgetreden. Sommigen voerden eenmalig het woord, de uiteindelijk door de commissie geselecteerde Kamerleden over het algemeen veel vaker.

Ook fractievoorzitters namen deel aan debatten over uitzendingen van militairen of waren op andere wijze betrokken. De commissie wacht de voorgesprekken met de woordvoerders af en meent op basis van de op dat moment beschikbare informatie de fractievoorzitters niet alsnog voor een voorgesprek of voor een hoorzitting te moeten uitnodigen.

Ter voorbereiding op ieder gesprek maakt de staf een lijst van geannoteerde vragen die in het documentenonderzoek niet of niet voldoende beantwoord zijn. De gesprekken worden namens de commissie gevoerd door, afhankelijk van de tijdsduur van het gesprek, één of meer leden van de commissie. Bij het overgrote gedeelte van de voorgesprekken zijn alle commissieleden aanwezig. Voorts zijn aanwezig de onderzoekers van de commissie en de griffier. Van de gesprekken worden stenografische verslagen gemaakt.

In totaal worden ruim vijftig voorgesprekken gevoerd. In de appendices is een lijst van de gevoerde gesprekken opgenomen. De lengte verschilt sterk; van een half uur tot meer dan drie uur. Na afloop van iedere serie voorgesprekken vindt dezelfde dag binnen de commissie een evaluatie van de die dag gehouden voorgesprekken plaats. Doel van de evaluaties is vooral het bespreken van gemaakte fouten om deze in de komende gesprekken te kunnen voorkomen alsmede het bezien van de relevantie van de uitkomsten van de voorgesprekken voor de nog te voeren gesprekken.

#### *1.4.5 Hoorzittingen*

In de opdracht van de Kamer staat vermeld dat de commissie openbare hoorzittingen moet organiseren waarvoor in ieder geval worden uitgenodigd bewindslieden, Kamerleden, topmilitairen en topambtenaren die bij de politieke besluitvorming omtrent deelname aan vredesoperaties betrokken zijn geweest. De commissie hoopt met de hoorzittingen een meerledig doel te bereiken:

- het zo veel mogelijk invullen van nog resterende hiaten;
- het citeerbaar maken van tijdens de voorgesprekken ingevulde witte vlekken;
- het aan belangstellenden geven van nader inzicht in de politieke besluitvorming omtrent deelname aan vredesoperaties;
- het verkrijgen van suggesties voor mogelijke verbeteringen in het proces van politieke besluitvorming op het gebied van Nederlandse deelname aan vredesoperaties.

Conform de opdracht aan de commissie wordt een selectie gemaakt uit de vier categorieën personen die de Kamer voor de hoorzittingen heeft geïdentificeerd. Basis voor de selectie vormen voorts uiteraard de bestudeerde documenten en de voorgesprekken.

Ter voorbereiding op iedere hoorzitting maakt de staf een lijst van geannoteerde vragen die in het documentenonderzoek en de voorgesprekken niet of niet voldoende beantwoord zijn gebleven. In aanvulling hierop worden ook vragen geformuleerd die er toe strekken de andere doelen van de hoorzittingen te bereiken (informatievoorziening, citeerbaar maken, aanbevelingen voor de toekomst). Daarmee komen tijdens de hoorzittingen lang niet alle voor het onderzoek relevante vragen aan bod, met name niet de vragen die naar het oordeel van de commissie in het documentenonderzoek al voldoende zijn beantwoord.

De commissie besluit de lijst van hoorzittingen voorafgaand aan het begin van de hoorzittingen integraal bekend te maken. De commissie acht het belangrijk dat maximale duidelijkheid wordt geboden omtrent de gang van zaken tijdens de hoorzittingsweken. Daarmee accepteert de commissie het risico dat gedurende de hoorzittingen publiekelijk wijzigingen in het hoorzittingschema moeten worden aangebracht. Behoudens een extra hoorzitting met de heer Voorhoeve (oud-minister van Defensie) en het niet doorgaan van de hoorzitting met de heer Van Mierlo (oud-minister van Buitenlandse Zaken) blijkt de noodzaak hiertoe zich overigens niet voor te doen. Met de heer Van Mierlo wordt afgesproken dat teneinde in de ontstane leemte te voorzien het verslag van het voorgesprek integraal openbaar mag worden gemaakt (en dus vrij door de commissie kan worden gebruikt). De heer Van Mierlo tekent hierbij schriftelijk aan dat hem bij herlezing is gebleken dat dit een tekst is met de onzekerheden en formuleringen die horen bij een informeel gesprek dat niet gepubliceerd wordt. Een beperkt aantal inhoudelijke opmerkingen van de heer Van Mierlo wordt bij de betreffende passages in het verslag opgenomen. Het verslag is opgenomen in deel 3 van het rapport, na de verslagen van de hoorzittingen. De betreffende brief van de heer Van Mierlo is opgenomen in appendix A.

De gesprekken worden namens de commissie gevoerd door, afhankelijk van de tijdsduur van de hoorzitting, één of meer leden van de commissie. De hoorzittingen worden stenografisch verslagen. Na afloop van iedere serie hoorzittingen vindt dezelfde dag binnen de commissie een evaluatie plaats. Soms wordt meerdere malen per dag geëvalueerd, bij voorbeeld omdat de uitkomsten van de voorgaande hoorzitting van invloed zijn op de tijdens de volgende hoorzitting(en) te stellen vragen.

Aangezien de commissie geen enquêtecommissie is en derhalve niet beschikt over de daaraan verbonden bevoegdheden, zijn de gehoorde niet verplicht om op de gestelde vragen te antwoorden. De gehoorde maken echter geen expliciet gebruik van deze mogelijkheid. Wel blijkt dat soms tegenstrijdige antwoorden worden gegeven. De commissie geeft in de hoofdstukken drie, vier en zes waar nodig een inhoudelijke reactie op deze tegenstrijdigheden, waarbij wordt betrokken de correspondentie die

tijdens en na de hoorzittingen tot stand komt naar aanleiding van een aantal van deze tegenstrijdigheden<sup>19</sup>.

#### *1.4.6 Tijdsduur onderzoek*

Ingevolge de opdracht van de Tweede Kamer moet het eindrapport van de commissie worden aangeboden maximaal één jaar vanaf de dag van de benoeming van de leden. Derhalve zou de commissie uiterlijk medio april 2000 haar rapport aan de Kamer hebben moeten aanbieden. In januari 2000 blijkt echter dat medio april 2000 onhaalbaar is. De belangrijkste reden hiervoor is dat het dossieronderzoek meer tijd in beslag neemt dan vooraf was ingeschat, onder meer omdat de documenten niet in één keer maar fasegewijs ter beschikking gestelde documenten zeer omvangrijk is. De commissie verzoekt bij brief van 26 januari 2000<sup>20</sup> om enig uitstel. Teneinde aanbidding van het rapport in het zomerreces te voorkomen, stelt de commissie voor het rapport kort na het zomerreces aan te bieden. De Tweede Kamer neemt deze brief voor kennisgeving aan. Ondanks de verlenging ziet het er naar uit dat de commissie binnen het eerder vastgestelde budget kan blijven.

#### *1.4.7 De staf*

De commissie werkt met een in aantal relatief beperkte staf. De staf bestaat uit de volgende personen:

- mr T.N.J. de Lange (griffier, leiding staf, redactie, eindredactie);
- drs. T.J.E. van Toor (onderzoek, redactie, inhoudelijke voorbereiding voorgesprekken en hoorzittingen)
- drs. D.G. Elbrink (onderzoek, redactie, ontwerp databases, inhoudelijke voorbereiding voorgesprekken en hoorzittingen)
- P.A.M. van Goch (documentatie, archivering, redactie, vooronderzoek documenten)
- J.J.H. Arentsen (secretariële ondersteuning, archivering, planning afspraken)

Gedurende het onderzoek blijkt het noodzakelijk om voor de eerste schifting van potentieel relevante documenten tijdelijk extra staf (O. Kiers en E.G. Zalmé) in te zetten.

De commissie is de staf dankbaar voor de grote inzet en toewijding bij het vervullen van haar taak. Mede door de beperkte omvang van de staf wordt de staf in perioden van grote drukte (met name rond de voorgesprekken en de hoorzittingen en bij het schrijven van het eindrapport) zwaar belast. Ondanks deze belasting is er gedurende het hele onderzoek sprake van een optimale ondersteuning.

#### *1.4.8 Advisering commissie*

De commissie besteedt, in tegenstelling tot eerdere onderzoekscommissies en -werkgroepen, geen onderzoek uit. Wel vraagt de commissie een aantal deskundigen op diverse terreinen om advies. Drs. D. Leurdijk, senior-onderzoeker bij het Nederlands instituut voor internationale betrekkingen Clingendael te Den Haag, houdt voor de commissie een aantal inleidingen waarin hij vooral het internationale kader van de deelname van Nederland aan vredesoperaties schetst. Ook draagt hij waardevolle suggesties aan voor de opbouw van het eindrapport en schrijft hij voor de commissie de inleidende gedeelten van hoofdstuk 3. Deze gedeelten betreffen het internationale kader.

---

<sup>19</sup> Zie ook de appendices.

<sup>20</sup> TK, 1999-2000, 26 454, nr. 6.

Drs. C.P.M. Klep, werkzaam bij de Sectie Militaire Geschiedenis van de koninklijke landmacht en co-auteur van het zeer lezenswaardige boek «Van Korea tot Kosovo», geeft een presentatie naar aanleiding van zijn boek. Hij wijst de commissie vanuit militaire optiek op een aantal saillante punten met betrekking tot de Nederlandse deelname aan vredesoperaties. Op meerdere plaatsen in het rapport en ook gedurende het onderzoek maakt de commissie gebruik van passages uit genoemd boek.

In haar voorbereiding op de voorgesprekken en hoorzittingen wordt de commissie door een aantal externe deskundigen ondersteund. In volgorde van gesprek betreft het de volgende personen.

Dr. P. Bordewijk (publicist) en dr. B.P. Hofstede (mediadeskundige) geven gezamenlijk een presentatie aan de commissie waarin zij waardevolle tips verstrekken omtrent de organisatie van en wijze van bevragen tijdens de hoorzittingen. Zij baseren hun tips mede op tijdens eerdere onderzoeken gebleken «valkuilen».

De heer mr. A. Rouvoet (Tweede-Kamerlid voor de fractie van de RPF, lid van de commissie-Van Traa en van de commissie-Kalsbeek) en mevrouw mr. N.J.P. Coenen (griffier van genoemde commissies) delen hun onderzoekservaringen met de commissie en dragen er in belangrijke mate aan bij dat de commissie het wiel niet opnieuw hoeft uit te vinden.

Mr. H.J. Westenberg (vice-president rechtbank Den Haag, deskundige op het gebied van het horen van getuigen) geeft de commissie tijdens een drietal bijeenkomsten een schat aan aanwijzingen voor het op zakelijke wijze vergaren van informatie van verschillende typen getuigen. De heer Westenberg wordt daarbij onder meer geassisteerd door de heer H. Meijs (acteur), die tegenspeler van de commissie is in een aantal rollenspelen.

De commissie wordt gedurende haar werkzaamheden ondersteund door een groot aantal diensten uit de Kamer. Te noemen vallen onder meer (in willekeurige volgorde) de afdeling Reprografie, de Postkamer, de Bodedienst, de Stenografische Dienst, de Afdeling Communicatie, de Beveiligingsdienst, de Stafdienst Financieel-Economische Zaken, de Interne Dienst, de Vergaderservice en de Dienst Automatisering.

De commissie is alle hierboven genoemde personen en diensten veel dank verschuldigd voor hun bijdragen.

#### *1.4.9 Afspraken bewindspersonen*

Vanaf het begin van het onderzoek is het duidelijk dat de commissie in aanraking zal komen met gerubriceerde («geheime») documenten. Mede om deze reden is het noodzakelijk dat er met de betrokken bewindspersonen afspraken worden gemaakt over de beschikbaarstelling en het gebruik van deze documenten.

Eind juni 1999 doet de commissie de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie schriftelijk het verzoek om de in het kader van de onderzoeksopdracht relevante documenten aan de commissie ter beschikking te stellen. Op 14 september 1999 vindt hierover overleg plaats tussen de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie en de commissie. De tijdens dit overleg gemaakte afspraken over de behandeling van gerubriceerde stukken worden, als onderdeel van een breder pakket conceptafspraken, op 6 oktober 1999 bij brief van de griffier van de commissie<sup>21</sup> aan de ministers ter instemming voorgelegd.

Bij brief van 29 november 1999 berichten de ministers met de conceptafspraken te kunnen instemmen. Na enig overleg tussen commissie en Kabinet wordt begin januari 2000 over de invulling van punt 2 van de

---

<sup>21</sup> De brief is in bijlage toegevoegd.



afspraken (waarin is vastgelegd dat nog afspraken moeten worden gemaakt omtrent inzage door de commissie in notulen van de ministerraad) overeenstemming bereikt. De commissie krijgt de beschikking over geobjectiveerde (dus niet tot personen herleidbare) samenvattingen van de notulen inzake de besluitvorming over de uitzendingen in het kader van de vredesoperaties in Cambodja, Cyprus en voormalig Joegoslavië.

Vanaf medio mei 2000 worden tussen ministeries en commissie nadere afspraken gemaakt over voorinzage door de ministeries in het concept-eindrapport van de commissie, dit in verband met gebruik door de commissie van gerubriceerde documenten van de ministeries van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Defensie. De inzage leidt tot overeenstemming over het gebruik van de beschikbaar gestelde documenten op de wijze zoals dat in het nu voorliggende eindrapport plaatsvindt.

#### *1.4.10 Contacten NIOD*

In de opdracht aan de commissie staat vermeld dat de werkzaamheden van de commissie de voortgang van het lopende onderzoek van het NIOD naar de gebeurtenissen voor, tijdens en na de val van Srebrenica niet mogen doorkruisen. De commissie besluit de voorzitter, de ondervoorzitter en de griffier te machtigen periodiek overleg met het NIOD te hebben teneinde in onderling overleg te bezien op welke wijze een dergelijke doorkruising zo veel mogelijk kan worden voorkomen. Vanaf medio 1999 vinden met een frequentie van gemiddeld eens per zes weken besloten en vertrouwelijke afstemmingsgesprekken plaats met prof. dr. J.C.H. Blom, directeur van het NIOD.

In de eerste gesprekken worden elkaars werkwijze en de reikwijdte van de respectievelijke onderzoeken verduidelijkt. Daaruit blijkt onder meer dat er in relatief beperkte mate sprake is van overlap. Deze overlap betreft de Nederlandse politieke besluitvorming inzake deelname aan, resp. voortzetting en afronding van, de uitzending van het infanteriebataljon naar Bosnië. De commissie (die ook andere operaties onderzoekt) en het NIOD (dat ook de gehele internationale component, waaronder onderzoek van de gang van zaken ter plekke, onderzoekt) hebben daarmee voor het overgrote gedeelte een geheel eigen onderzoeksterrein. Ook blijkt uit de gesprekken dat met een aantal afspraken kan worden voorkomen dat er sprake zal zijn van doorkruising van de voortgang van het onderzoek van het NIOD. Deze afspraken stemmen in ieder geval naar het oordeel van de commissie tot volle tevredenheid.

De afstemmingsgesprekken strekken ook tot wederzijdse uitwisseling van informatie over de voortgang van beide onderzoeken, onder meer ter voorkoming van mogelijke misverstanden. Ter vermijding van iedere mogelijke vermenging van belangen wordt besloten de onderzoeken geheel onafhankelijk van elkaar te laten verlopen. Zo vindt er geen raadpleging van elkaars bronnen plaats.

#### 1.5 Opbouw rapport en bijlagen

Het rapport bestaat uit drie delen. Deel 1 vormt de hoofdtekst van het rapport, in deel 2 zijn de bijlagen en appendices opgenomen en in deel 3 staan de verslagen van de hoorzittingen.

In hoofdstuk 2 (Parlementaire betrokkenheid) van deel 1 wordt een korte beschrijving gegeven van de formele betrokkenheid van de Tweede Kamer bij de politieke besluitvorming omtrent deelname van Nederland aan vredesoperaties.

In hoofdstuk 3 wordt beschreven hoe de politieke besluitvorming in ieder van de door de commissie onderzochte operaties is verlopen. Het hoofdstuk heeft een feitelijk karakter. Het hoofdstuk is vooral op basis van het documentenonderzoek en de hoorzittingen geschreven.

In hoofdstuk 4 volgt, op basis van de feiten uit hoofdstuk 3, een analyse van de besluitvorming. Het primaire structurelement in dit hoofdstuk wordt niet meer gevormd door de verschillende operaties maar door een aantal thema's die de commissie in het kader van dit onderzoek van groot belang acht. De commissie poogt hiermee een aantal rode draden in de verschillende operaties bloot te leggen.

In hoofdstuk 5 wordt, conform de opdracht van de Tweede Kamer, het Toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden geëvalueerd.

In hoofdstuk 6 zijn, in direct vervolg op het gestelde in de hoofdstukken 4 en 5, de bevindingen en aanbevelingen van de commissie opgenomen. Ook in dit hoofdstuk zijn de hierboven genoemde thema's een belangrijk structurelement.

In deel 2 wordt in een achttal bijlagen nader ingegaan op een aantal in de inleiding kort behandelde onderwerpen zoals voorgeschiedenis, organisatie en werkwijze, voorgesprekken en hoorzittingen. In de appendices zijn de voor het onderzoek meest relevante openbare documenten toegevoegd.

In deel 3 is, naast de verslagen van de hoorzittingen, ook het verslag van het voorgesprek met de heer Van Mierlo opgenomen.



## HOOFDSTUK 2 BETROKKENHEID TWEEDE KAMER

### 2.1 Voorgeschiedenis

Bij de uitzendingen van Nederlandse militairen ten behoeve van vredesoperaties speelt de Tweede Kamer tot het eind van de jaren zeventig slechts een geringe rol in de politieke besluitvorming. De regering heeft op basis van artikel 98, tweede lid, van de Grondwet niet de voorafgaande toestemming nodig van het parlement voor het plegen van oorlogshandelingen «tot bescherming der belangen van de Staat».<sup>1</sup>

In een notitie uit 1991 van de minister van Buitenlandse Zaken over de juridische aspecten betreffende de Nederlandse inzet in het Golfconflict interpreteert de regering dit grondwetsartikel als volgt: «Het eerste lid, waarvan de grondwetsgeschiedenis aantoont dat de term met opzet zo ruim is gekozen, beperkt geenszins de mogelijkheden tot inzet van de krijgsmacht. Zo kan ter rechtvaardiging van de inzet van de krijgsmacht onder bescherming van de belangen van de staat mede worden begrepen het gebruik van de krijgsmacht ter bevordering en handhaving van de internationale rechtsorde. Het tweede lid beoogt buiten twijfel te stellen dat de inzet van de krijgsmacht een bevoegdheid van de regering is.»<sup>2</sup> De regering concludeert vervolgens: «Voorafgaande instemming van de Staten-Generaal met een eventuele inzet van de Nederlandse krijgsmacht is niet noodzakelijk, mits door de regering wordt vastgesteld dat de inzet geschiedt ter bescherming van de belangen van de staat, waaronder mede kan worden begrepen de bevordering en handhaving van de internationale rechtsorde. Een in-oorlog-verklaring, waarvoor de toestemming van de Staten-Generaal in verenigde vergadering is voorgeschreven, is juridisch niet vereist en evenmin een voorwaarde voor inzet. Niettemin is aan de Staten-Generaal toegezegd om overleg te voeren omtrent de voornemens van de regering, e.e.a. conform de staatsrechtelijke praktijk. Voor elke beslissing geldt de ministeriële verantwoordelijkheid.»<sup>3</sup>

Deze staatsrechtelijke praktijk van overleg met de Kamer over het besluit tot uitzending krijgt vanaf het eind van de jaren zeventig vorm, mede op basis van een aantal moties van de Kamer. In het onderstaande wordt een overzicht gegeven van de stappen die Kamer en regering hebben gezet om het parlement meer te betrekken bij de besluitvorming over uitzendingen. In het verlengde hiervan wordt ook de discussie beschreven over de criteria waaraan het besluit om tot een uitzending over te gaan, getoetst zou kunnen worden. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van de betrokkenheid van parlementen in een aantal andere landen bij de politieke besluitvorming over het uitzenden van militairen.

### 2.2 Motie-Brinkhorst

Bij de besluitvorming over de deelname aan UNIFIL, de grootste Nederlandse uitzending van militairen ten behoeve van een vredesoperatie gedurende de periode van de Koude Oorlog, gaat de regering voorbij aan de stilzwijgende afspraak dat de Kamer zo snel mogelijk over een uitzending wordt ingelicht. Na een verzoek van SGVN Waldheim besluit de ministerraad in januari 1979 tot het ter beschikking stellen van een pantserinfanteriebataljon ten behoeve van UNIFIL, de vredesmacht voor Zuid-Libanon die in maart 1978 door de Veiligheidsraad is ingesteld. Dit kabinetsbesluit leidt voor het eerst tot een actieve opstelling van de Tweede Kamer bij de besluitvorming over uitzendingen van militairen. Twee aspecten staan centraal in het debat tussen regering en Kamer; het

<sup>1</sup> Artikel 98 luidt (tot 1995) als volgt: «1. Tot bescherming der belangen van de Staat is er een krijgsmacht, bestaande uit vrijwillig dienenden en uit dienstplichtigen. 2. De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht. 3. (...)».

<sup>2</sup> TK, 1990–1991, 21 664, nr. 25, p. 10.

<sup>3</sup> TK, 1990–1991, 21 664, nr. 25, p. 5.

probleem van de verplichte uitzending van dienstplichtigen en het moment van informeren van de Kamer.

Het grootste deel van de militairen van het voor uitzending in aanmerking komende bataljon bestaat uit dienstplichtigen. De helft van hen heeft weliswaar een verklaring ondertekend dat zij bereid zijn deel te nemen aan een uitzending in het kader van een VN-vredesoperatie, maar de risico's verbonden aan de deelname aan UNIFIL doen velen van hen terugschrikken. Ongeveer eenderde van de dienstplichtigen die met het eerste bataljon naar Libanon worden uitgezonden, gaat tegen zijn wil. Overigens zijn er voor de latere uitzendingen naar Libanon voldoende vrijwilligers.

De Kamer stemt om redenen van buitenlands politieke aard in met de Nederlandse deelname aan UNIFIL, maar beklaagt zich er over niet voorafgaande aan het regeringsbesluit te zijn ingelicht over het voornemen tot uitzending. In een motie verzoekt het lid Brinkhorst (D66) de regering om «(...) in het vervolg besluiten over de deelname door Nederland aan een VN-vredesmacht niet te nemen dan na overleg met de Kamer».<sup>4</sup> Deze motie wordt op 6 februari 1979 door de Kamer aangenomen. Moties van de oppositie om uitsluitend vrijwilligers uit te zenden worden door de meerderheid van de Kamer afgewezen. Wel neemt de Kamer een motie aan van de leden Verbrugh (GPV) en Van Dis (SGP), waarin de regering wordt uitgenodigd «de uiterste inzet te betrachten om in de eerste plaats vrijwillig en bovendien voor de taakstelling adequaat personeel binnen de krijgsmacht te verwerven ten einde te komen tot een zo hoog mogelijke graad van vrijwilligheid binnen het Nederlandse detachement».<sup>5</sup>

Tijdens het debat in de Kamer op 1 februari 1979 over de uitzending naar Libanon worden voor het eerst ook criteria geformuleerd waaraan de uitzending zou moeten voldoen. Kamerlid Waltmans (PPR) verklaart dat de militairen in Libanon blijven: 1. zolang de Veiligheidsraad dat nodig acht; 2. zolang ze hun taken behoorlijk kunnen vervullen; 3. zolang geen open oorlog in het gebied uitbreekt; 4. zolang de agressie zich niet tegen de VN-militairen richt; 5. zolang het Nederlandse bataljon het vertrouwen van de lokale partijen behoudt.<sup>6</sup> De regering kan zich, bij monde van minister van Buitenlandse Zaken Van der Klaauw, in grote trekken vinden in de door Waltmans naar voren gebrachte punten.<sup>7</sup>

De deelname aan UNIFIL wordt aanvankelijk voor één jaar toegezegd en begin 1980 met vier jaar verlengd. Na de invasie door Israël in Libanon in juni 1982 voelen regering en parlement weinig meer voor deelname aan UNIFIL. In oktober 1983 trekt Nederland het grootste deel van het bataljon terug en twee jaar later beëindigt de regering definitief de Nederlandse deelname aan UNIFIL. De eenzijdige terugtrekking van het grootste deel van de uitgezonden militairen door Nederland, op dat moment niet-permanent lid van de Veiligheidsraad, leidt tot een bekoeling van de relaties met het VN-secretariaat.

De Adviesraad Defensie Aangelegenheden (ADA) gaat in een in 1980 verschenen advies in op de criteria die bij de besluitvorming over uitzending een rol moeten spelen. De raad komt tot zeven criteria:

1. een formeel verzoek van de SGVN;
2. instemming betrokken partijen met Nederlandse bijdrage;
3. de bijdrage moet verenigbaar zijn met NAVO-verplichtingen;
4. terugtrekken moet op ieder moment mogelijk zijn;
5. de bijdrage mag geen onaanvaardbare schade toebrengen aan de Nederlandse veiligheidsbelangen;
6. de missie moet een vredesbevorderend karakter hebben;

<sup>4</sup> TK, 1978–1979, 15 441, nr. 7.

<sup>5</sup> TK, 1978–1979, 15 441, nr. 12.

<sup>6</sup> TK, 1978–1979, handelingen 15, p. 2959 en p. 2989.

<sup>7</sup> TK, 1978–1979, handelingen 15, p. 2967.

7. de risico's moeten in een aanvaardbare verhouding tot de na te streven doelen staan.<sup>8</sup>

### 2.3 Motie-Frinking

De discussie over de betrokkenheid van de Kamer bij de besluitvorming over de uitzending van militairen komt opnieuw terug bij het debat over de wijziging van artikel 33 van de Dienstplichtwet in oktober 1987. Artikel 33, tweede lid, bepaalt dat verplichte uitzending van dienstplichtigen mogelijk is, hoewel het uitgangspunt van het beleid blijft dat vrijwilligheid bij het betrokken personeel voorop staat. De Kamer gaat akkoord met dit artikel van de Dienstplichtwet, maar legt in de op 27 oktober 1987 met algemene stemmen aangenomen motie van het lid Frinking (CDA) wel vast dat met de Kamer overlegd moet worden alvorens dienstplichtigen onvrijwillig worden uitgezonden. De tekst van de motie-Frinking luidt als volgt: «De Kamer, (...) van mening, dat het gewenst is, dat de Kamer zich tijdig kan uitspreken over onvrijwillige uitzending van dienstplichtigen buiten Nederland voor het vervullen van de werkelijke dienst in gevallen waarbij Nederland hiertoe geen bestaande verplichtingen heeft en het een uitzending betreft, waarbij de aard en omstandigheden zodanig zijn, dat bijzondere waarborgen gegeven moeten worden; verzoekt de regering, alvorens de uitvoering van een besluit ter zake plaatsvindt, dit besluit aan de Kamer voor te leggen; (...).»<sup>9</sup>

In de praktijk van het verkeer tussen regering en Kamer in de daaropvolgende jaren over deelname van Nederland aan vredesoperaties geeft de regering een brede uitleg aan deze motie. De Kamer wordt ook ingelicht over deelname aan vredesoperaties waarvoor militairen op vrijwillige basis worden uitgezonden. Overigens komt onvrijwillige uitzending van dienstplichtigen na afloop van de deelname aan UNIFIL vrijwel niet meer voor. Dienstplichtigen krijgen «tot aan de vliegtuigtrap» de gelegenheid om zich alsnog terug te trekken voor de uitzending.

Het besluit van de regering in 1990 om met eenheden van de KM en KLu deel te nemen aan de door een resolutie van de Veiligheidsraad gelegitimeerde afdwinging van het VN-embargo tegen Irak en vanaf begin 1991 aan de peace-enforcement operatie *Desert Storm*, gericht op het verdrijven van de Iraakse bezettingstroepen uit Koeweit, leidt tot een discussie over de vraag of dit besluit niet gebaseerd moet zijn op artikel 96 van de Grondwet.<sup>10</sup>

Volgens de eerdergenoemde notitie van de regering over de juridische aspecten betreffende de Nederlandse inzet in het Golfconflict treft artikel 96 «primair een regeling met betrekking tot een formeel besluit van de regering in de context van de internationale betrekkingen: de in-oorlogverklaring.»<sup>11</sup> Sinds de Tweede Wereldoorlog is een oorlogsverklaring tussen staten echter buiten gebruik geraakt. Voorts wordt in de notitie gesteld, op basis van de behandeling van de grondwetswijziging in 1953 en een uitspraak van de Raad van State uit 1986, dat voor het plegen van oorlogshandelingen geen in-oorlogverklaring vereist is en dat het treffen van militaire maatregelen niet onder het begrip «in oorlog verklaren» valt. Voorafgaande instemming van de verenigde vergadering van de Staten-Generaal met het uitzenden van de Nederlandse eenheden naar de Golf is dus niet noodzakelijk.

<sup>8</sup> Adviesraad Defensie Aangelegenheden, Nederland en de vrede-staken van de Verenigde Naties, 1980.

<sup>9</sup> TK, 1987-1988, 16 521, nr. 13.

<sup>10</sup> Artikel 96 luidt als volgt: «1. Het Koninkrijk wordt niet in oorlog verklaard dan na voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal. (...) 3. De Staten-Generaal beraadslagen en besluiten ter zake in verenigde vergadering.»

<sup>11</sup> TK, 1990-1991, 21 664, nr. 25, p. 9.

## 2.4 Motie-Van Traa

De uitzending naar de Golf brengt in de Kamer een discussie op gang over de voorwaarden waaronder Nederland kan deelnemen aan out-of-area-operaties (operaties buiten het NAVO-verdragsgebied). Tijdens het debat in juni 1991 over de *Defensienota 1991* dient het lid Van Traa (PvdA) een motie in die militaire operaties buiten het NAVO-verdragsgebied aan strikte criteria moet binden. Nederland mag slechts dan aan dergelijke operaties in internationaal verband deelnemen als deze in overeenstemming zijn met het Handvest van de Verenigde Naties, bij voorkeur op basis van een Veiligheidsraadsresolutie. Vredeshandhaving buiten het kader van de VN is mogelijk «bij voorkeur nadat door alle betrokken partijen daarover overeenstemming is bereikt». Een voorbeeld van een dergelijke peacekeeping operatie zonder mandaat van de Veiligheidsraad is de MFO (Multinational Force and Observers) in de Sinai, waaraan Nederland van 1982 tot 1995 deelneemt. Tenslotte stelt de motie-Van Traa dat internationaal militair optreden ook is toegestaan «ter afwending van grootscheepse en massale schending van de elementaire mensenrechten in het kader van een humanitaire noodoperatie».<sup>12</sup> De motie wordt op 27 juni 1991 door de Kamer aangenomen.

In een overleg in mei 1992 met de minister van Defensie over zijn notitie over de Nederlandse militair-operationele ervaringen tijdens het Golfconflict stelt Van Traa: «Het is politiek ondenkbaar dat de regering besluit tot het inzetten van Nederlandse militairen zonder gemeen overleg met het parlement. Dat is meer dan een staatsrechtelijke praktijk; het is namelijk het recht van de Kamer daarover van tevoren te besluiten, als daartoe tenminste nog gelegenheid is. Nu hoogstwaarschijnlijk veelal sprake zal zijn van gezamenlijk optreden, zou de regering moeten uitspreken dat voor elke Nederlandse militaire inzet buiten het NAVO-verdragsgebied of buiten het Koninkrijk toestemming van de Kamer vereist is. In het gemeen overleg tussen regering en Kamer zou hieraan vorm en inhoud moeten worden gegeven.»<sup>13</sup> Ook Van Middelkoop (GPV) dringt aan op «een constructie waarbij de Kamer nadrukkelijk en formeel wordt betrokken bij de besluitvorming. (...) Hij benadrukt dat de volksvertegenwoordiging een specifieke verantwoordelijkheid behoort te hebben voor het uitzenden van «eigen» mensen.»<sup>14</sup> Minister Ter Beek zegt tijdens het overleg de vaste commissie voor Defensie toe «terug te zullen komen op de relatie tussen regering en parlement als het gaat om het inzetten van Nederlandse militairen bij out-of-area activiteiten.» Hij betoogt «dat thans sprake is van een gewoonterecht waaraan, aldus de commissie zelf, op een verantwoorde manier invulling is gegeven. Het spreekt voor zich dat de ministeriële verantwoordelijkheid ten volle wordt gehandhaafd.»<sup>15</sup> Een reactie van de regering op de wens van de Kamer nauwer betrokken te worden bij de besluitvorming over uitzendingen blijft echter uit, waardoor de Kamer hierop een jaar later, tijdens het debat over de *Prioriteitennota*, opnieuw terug moet komen.

In de *Prioriteitennota*, die in januari 1993 verschijnt, besluit de regering om van een ten dele uit dienstplichtigen bestaande krijgsmacht over te gaan naar een geheel uit vrijwilligers samengestelde krijgsmacht. Voornaamste reden voor dit besluit is de vereiste onmiddellijke inzetbaarheid van eenheden voor crisisbeheersingsoperaties. Een van de uitgangspunten van de Nota is namelijk dat alle parate eenheden van de krijgsmacht in beginsel kunnen worden ingezet ten behoeve van internationale vredesbewarende en vredesafdwingende taken.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> TK, 1990–1991, 21 991, nr. 26.

<sup>13</sup> TK, 1991–1992, 22 300 X, nr. 88, p. 3.

<sup>14</sup> TK, 1991–1992, 22 300 X, nr. 88, p. 6.

<sup>15</sup> TK, 1991–1992, 22 300 X, nr. 88, p. 8.

<sup>16</sup> TK, 1992–1993, 22 975, nrs. 1–2.



Mevrouw Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD) stelt tijdens het debat over de *Prioriteitennota* in mei 1993 voor om criteria te ontwikkelen voor Nederlandse deelname aan peacekeeping en peace-enforcement operaties en verwijst hierbij naar de drie criteria die haar fractievoorzitter Bolkestein in een rede in november 1991 heeft genoemd. «Ten eerste, het moet gaan om een uitzonderlijke en hoogst ernstige humanitaire noodtoestand. Ten tweede, het moet duidelijk zijn dat een gewapende interventie de enige remedie is en dat zij ook kans van slagen heeft. Ten derde, de interventie moet plaatsvinden onder aegis van de Verenigde Naties of althans in samenwerking met een afdoend aantal gelijkgestemde landen. Ik wil daaraan nog toevoegen dat de mate waarin de internationale rechtsorde is geschonden, ook meegewogen zou moeten worden.»<sup>17</sup>

Minister Ter Beek antwoordt hierop dat hij, in navolging van de Adviesraad voor Vrede en Veiligheid, van mening is dat het formuleren van scherpe criteria te ver gaat. «Er bestaat geen simpele meetlat van het nationaal belang, die bij de ene uitkomst de inzet van de krijgsmacht zou rechtvaardigen en bij een andere juist weer niet. Integendeel: steeds is sprake van een in wezen unieke constellatie, waarbij moeilijk vergelijkbare zaken politiek tegenover elkaar moeten worden afgewogen. Strikte criteria verworden te snel tot een knellend keurslijf.»<sup>18</sup> Ter Beek spreekt liever van «elementen van politieke besluitvorming dan van criteria» en somt er tijdens het debat een elftal op:

1. Nederlandse nationale belangen, inclusief de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde;
2. Aard en omvang schendingen internationale rechtsorde of mensenrechten;
3. Internationale politieke legitimatie van een militair optreden (onder welke paraplu wordt er opgetreden?);
4. Samenwerking met bondgenoten (WEU, NAVO);
5. Voldoende breed politiek draagvlak voor deelname;
6. Draagt militaire inzet meer bij aan oplossing dan andere middelen;
7. Nabijheid van crisis;
8. Afweging risico's voor manschappen;
9. Verwachte duur van deelname;
10. Personele en materiële mogelijkheden van de krijgsmacht;
11. Financiële consequenties.

In hetzelfde debat van mei 1993 over de *Prioriteitennota* pleit Van Middelkoop voor «een sterkere formele basis» voor het gegroeide staatsrechtelijke gebruik om de Kamer vooraf te informeren bij uitzendingen. Hij brengt drie opties naar voren: «een grondwettelijke bepaling die kan worden opgenomen in de voorstellen tot wijziging van de Grondwet, waartoe het kabinet zich ingevolge het advies van de Raad van State reeds heeft verplicht. Het kan ook via wetgeving wanneer gekozen wordt voor deconstitucionalisering van de bepalingen betreffende de krijgsmacht in de Grondwet. Er kan voorts worden gedacht aan een bepaling in een goedkeuringswet voor een overeenkomst met de VN.»<sup>19</sup> In antwoord hierop zegt de minister van Defensie toe later dat jaar een notitie daarover aan de Kamer aan te zullen bieden. Bij de behandeling van de begroting van Defensie in november 1993 wordt de minister aan deze toezegging herinnerd.

<sup>17</sup> TK, 1992–1993, handelingen 28, p. 4977.

<sup>18</sup> TK, 1992–1993, handelingen 28, p. 5013–5014.

<sup>19</sup> TK, 1992–1993, handelingen 28, p. 4968.

## 2.5 Motie-Van Middelkoop c.s.

De toegezegde notitie inzake de betrokkenheid van het parlement bij de uitzending van militaire eenheden wordt in januari 1994 door de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer toegezonden. De regering wijst op de gegroeide praktijk om de Kamer zo vroeg mogelijk te betrekken bij de besluitvorming over de uitzending van militairen, ook in gevallen dat er sprake is van een substantiële wijziging in de taakstelling of de verlenging van de Nederlandse deelname. De regering deelt de wens van de Kamer «om de gegroeide praktijk meer gestructureerd en toetsbaar te maken, gelet op zowel het aantal en de diversiteit aan uitzendingsmogelijkheden als op de gewijzigde samenstelling van de krijgsmacht».<sup>20</sup>

De notitie behandelt de drie door Van Middelkoop genoemde opties (een grondwetswijziging, een wettelijk kader en een goedkeuringswet bij een overeenkomst met de VN). De regering is van mening dat het bestaande grondwettelijke kader voldoende mogelijkheden in zich bergt voor de betrokkenheid van het parlement bij uitzendingen. Hierbij wordt met name gewezen op de in artikel 68 van de Grondwet vastgelegde informatieplicht voor de regering aan het parlement. Voor een formalisering van de betrokkenheid van het parlement in een wettelijk kader ziet de regering geen mogelijkheden.

Het vastleggen van de betrokkenheid van het parlement in een goedkeuringswet voor een te sluiten overeenkomst met de VN kent volgens de regering het nadeel «dat de betrokkenheid voor slechts een beperkt deel van de feitelijke inzetmogelijkheden formeel wettelijk zou zijn vastgelegd».<sup>21</sup> De overeenkomst zou alleen betrekking hebben op de Nederlandse bijdrage aan de «stand-by-forces» (UNSAS) en niet op deelname aan andere vormen van internationale operaties van VN, CVSE, NAVO of WEU.

Om bovengenoemde redenen houdt de regering in de notitie vast aan de bestaande praktijk, waarbij de regering de Kamer in een brief informeert voordat een besluit tot uitzending in het kader van een internationale operatie wordt uitgevoerd. In een dergelijke brief zal het institutioneel kader van de operatie worden aangegeven. Ook zal worden ingegaan op de operationele aspecten, de taakopdracht van de militairen en de omstandigheden en risico's waaronder zij zullen opereren, alsmede op de financiële consequenties. Voorts zegt de regering toe de Kamer schriftelijk te zullen informeren over verlenging van de termijn van uitzending of wanneer het doel of karakter van de operatie substantieel verandert.

In een overleg met de (nieuwe) bewindspersonen van Defensie en Buitenlandse Zaken op 21 december 1994 uiten vrijwel alle woordvoerders hun ontevredenheid over de in de notitie gekozen procedure, die in feite niet afwijkt van de bestaande praktijk, en pleiten zij voor een vorm van wettelijk instemmingsrecht. Alleen de woordvoerder van de VVD-fractie, Van den Doel, is van mening dat de huidige procedure de Kamer voldoende ruimte geeft. Wel verzoekt hij de regering om de te hanteren toetsingscriteria c.q. aandachtspunten te verduidelijken. In hun beantwoording wijzen de ministers Van Mierlo en Voorhoeve een wettelijk instemmingsrecht van de Kamer af. Wel zeggen zij toe de Kamer te zullen informeren over een Toetsingskader.

De opstelling van de regering noopt een zestal woordvoerders nog dezelfde dag tot het indienen van een motie, waarin de regering wordt verzocht «een regeling voor te bereiden waarin is vastgelegd dat het parlement bij uitzending van militaire eenheden een formeel instemmingsrecht wordt verleend».<sup>22</sup> Deze motie-Van Middelkoop c.s.

<sup>20</sup> TK, 1993–1994, 23 591, nr. 1, p. 4.

<sup>21</sup> TK, 1993–1994, 23 591, nr. 1, p. 9.

<sup>22</sup> TK, 1994–1995, 23 591, nr. 2.

wordt op 21 december 1994 door de Kamer, met de stemmen van de VVD-fractie tegen, aangenomen. De ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken laten de Kamer op 17 januari 1995 in een brief weten dat de regering zich zal beraden over de wijze waarop de door de Kamer gevraagde regeling vorm moet krijgen. Voorts zeggen zij nogmaals toe de Kamer te zullen informeren over het Toetsingskader bij uitzending van militairen.<sup>23</sup>

## 2.6 Toetsingskader

De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie sturen de Kamer op 28 juni 1995 de notitie over het Toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden ten behoeve van internationale operaties. Het Toetsingskader dient volgens de beide bewindspersonen «om tegemoet te komen aan de behoefte aan structurering van het overleg tussen regering en parlement over uitzending van Nederlandse militairen en tevens om de kwaliteit van de besluitvorming te waarborgen.»<sup>24</sup>

De notitie onderscheidt veertien aandachtspunten, onderverdeeld in twee categorieën: politieke wenselijkheid en haalbaarheid. De veertien punten kunnen als volgt in het kort worden weergegeven (voor de volledige versie van de notitie over het Toetsingskader: zie appendix D):

### *Politieke wenselijkheid*

1. Uitzending geschiedt op grond van Nederlandse belangen (waaronder de bescherming van de internationale vrede en veiligheid) en/of de bevordering van de internationale rechtsorde (...).
2. Uitzending (...) dient in overeenstemming te zijn met het volkenrecht en gebeurt bij voorkeur op grond van een duidelijk mandaat van de VN of een andere internationale organisatie (...).
3. (...) factoren als solidariteit, geloofwaardigheid en spreiding van verantwoordelijkheden, risico's en lasten (spelen) een rol.
4. (...) een multinationale benadering verdient de voorkeur (omdat er ook op langere termijn bereidwilligheid dient te bestaan).
5. Uitzending (...) is geen automatisme. De Nederlandse regering beslist per geval (...) Een dergelijk besluit wordt, behoudens uitzonderingen, niet uitgevoerd dan nadat het parlement hierover is ingelicht (...) Voor deelname (...) moet voldoende draagvlak bestaan in het parlement en in de samenleving.

### *Haalbaarheid*

6. Het in het politieke mandaat van een internationale operatie neergelegde doel moet worden vertaald in een concrete militaire opdracht (...).
7. (...) de regering (moet) beoordelen of de gestelde politieke en militaire doelstellingen van een operatie redelijkerwijs haalbaar zijn. Daarbij spelen vooral de operationele karakteristieken van het desbetreffende conflict een rol (...).
8. Een toereikend politiek en maatschappelijk draagvlak is onmisbaar (...) Voorkomen moet worden dat de last van de internationale operaties gedragen wordt door een kleine groep landen. (...) Dit kan door de deelname (...) over een groep landen te verspreiden. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over de aflossing (...) en over een redelijke financiële lastenverdeling.
9. (...) bezien of en zo ja welke eenheden (...) beschikbaar zijn.
10. De Nederlandse eenheden dienen te opereren in een duidelijke commandostructuur (...).

---

<sup>23</sup> TK, 1994–1995, 23 591, nr. 3.

<sup>24</sup> TK, 1994–1995, 23 591, nr. 5.

11. (...) de risico's voor het uit te zenden personeel (dienen) zo goed mogelijk te worden beoordeeld (...).
12. De rules of engagement (...) moeten ondubbelzinnig zijn geformuleerd (...) (en) moeten een effectieve taakuitvoering mogelijk maken (...).
13. De financiering (...) moet gewaarborgd zijn.
14. Iedere toezegging van deelname (...) dient een termijn te bevatten. Na afloop daarvan wordt de Nederlandse deelname beëindigd of is, in geval van voortzetting, een nieuw besluit nodig.

De notitie eindigt met een belangrijke kanttekening: «Bovengenoemde aandachtspunten vormen niet meer dan een hulpmiddel voor de totstandkoming van een weloverwogen politiek en militair oordeel op basis van de specifieke karakteristieken van elk afzonderlijk geval. Ze lenen zich niet voor mechanische toepassing. Ook zal deze lijst in het licht van de omstandigheden en de opgedane ervaring van tijd tot tijd aangepast moeten worden.»<sup>25</sup>

Op 23 november 1995 voert de Kamer overleg met de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie over het Toetsingskader. De woordvoerders spreken in het algemeen hun waardering uit over het Toetsingskader en voegen zelf geen extra aandachtspunten toe. Wel leggen zij verschillende accenten voor wat betreft de volgorde en het gewicht van de veertien aandachtspunten.<sup>26</sup>

Een maand eerder heeft de Adviesraad Vrede en Veiligheid (AVV) op verzoek van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie ten behoeve van het overleg met de Kamer een commentaar geschreven op het Toetsingskader.<sup>27</sup> In dat advies maakt de AVV ook enkele opmerkingen over het politieke verkeer tussen parlement en regering. De AVV constateert het belang van overleg tussen regering en Kamer in een eerder stadium dan nadat de regering het besluit heeft genomen, bijvoorbeeld wanneer de regering voornemens is positief op een informeel verzoek van de SGVN te reageren.

## 2.7 Wijziging Grondwet

Tijdens het overleg met de Kamer op 23 november 1995 over het Toetsingskader verklaart de minister van Buitenlandse Zaken dat nog gesproken wordt over de uitwerking van de motie-Van Middelkoop c.s. en van de motie-Jurgens c.s. Deze laatstgenoemde motie is door de Kamer op 8 februari 1994 aangenomen naar aanleiding van het debat over de wijziging van de grondwetsartikelen inzake de verdediging in verband met de keuze voor een vrijwilligerskrijgsmacht en de opschorting van de opkomstplicht voor dienstplichtigen. In de motie wordt de regering verzocht voorstellen voor te bereiden tot modernisering van de bepalingen in de Grondwet inzake de verdediging.<sup>28</sup>

De regering worstelt echter nog anderhalf jaar met de vraag op welke wijze invulling kan worden gegeven aan het door de Kamer gevraagde wettelijke instemmingsrecht. Desgevraagd stelt Van Middelkoop tijdens de hoorzitting dat hij van mening is dat de uitvoering van de motie is getraineed.

<sup>25</sup> TK, 1994–1995, 23 591, nr. 5.

<sup>26</sup> TK, 1995–1996, 23 591, nr. 6.

<sup>27</sup> Adviesraad Vrede en Veiligheid, Commentaar op het toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden, 27 oktober 1995.

<sup>28</sup> TK, 1993–1994, 23 327, nr. 15.

De heer Van Middelkoop: «Hoe lang heeft het niet geduurd voordat er een begin van uitvoering aan is gegeven? De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken heeft met enige regelmaat geïnformeerd hoe het ermee stond. Toen hebben wij eerst de reactie gekregen van het Toetsingskader. Daarbij werd gezegd: laten wij eerst hier eens over discussiëren en dan kunnen wij alsnog bezien hoe wij de motie-Van Middelkoop c.s. verder gaan

uitvoeren. In het desbetreffende AO heeft de Kamer weer aangedrongen op uitvoering van de motie. Gelukkig bleef het parlementair front gesloten. Toen heeft het nog een hele tijd geduurd voordat er überhaupt iets gebeurde, ondanks regelmatig reclameren. Op een gegeven moment kwamen twee ambtenaren van het ministerie van Defensie bij mij langs om te vragen hoe ik mij een regeling voorstelde. Ik was daar enigszins verrast door. Als je zo'n verzoek bij een kabinet deponereert, denk je dat er voldoende expertise is om er een begin van uitvoering aan te geven. (...)

Dan zitten wij inmiddels in de fase waarin het kabinet doorheeft dat er een eind moet komen aan het traineren en dat het echt uitvoering moet geven aan de motie.»<sup>29</sup>

Op 26 mei 1997 dient de regering, ter behandeling in eerste lezing, het wetsvoorstel in tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verdediging.<sup>30</sup> De regering wil met deze grondwetswijziging de artikelen in de Grondwet betreffende de verdediging moderniseren en aanpassen aan de nieuwe taken van de krijgsmacht. Voorts wil de regering met het wetsvoorstel tegemoet komen aan de wensen van de Kamer, zoals verwoord in de moties Jurgens c.s. en Van Middelkoop c.s. De in het huidige artikel 98 omschreven taak van de krijgsmacht wordt in het nieuwe artikel 97, eerste lid, breder omschreven om beter aan te sluiten bij de gewijzigde internationale verhoudingen: «Ten behoeve van de verdediging en ter bescherming van de belangen van het Koninkrijk, alsmede ten behoeve van de handhaving en de bevordering van de internationale rechtsorde, is er een krijgsmacht.»

Het tweede lid van artikel 97 bepaalt, evenals het bestaande artikel 98, tweede lid: «De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht.» De krijgsmacht blijft volgens deze bepaling optreden onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid.

Het wetsvoorstel bevat ook een nieuwe bepaling over de parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming inzake het uitzenden van militairen. Het voorstel voor het nieuwe artikel 100 luidt als volgt: «1. De regering verstrekt de Staten-Generaal tijdig inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Daaronder is begrepen het tijdig verstrekken van inlichtingen over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict. 2. Het eerste lid geldt niet, indien dwingende redenen het tijdig verstrekken van inlichtingen verhinderen. In dat geval worden inlichtingen zo spoedig mogelijk verstrekt.»

In de Memorie van Toelichting stelt de regering dat dit voorstel «uitvoering aan de strekking» van de motie-Van Middelkoop c.s. geeft en «de grondwettelijke positie van de Staten-Generaal versterkt, terwijl anderzijds de bestaande constitutionele verhouding tussen regering en de Staten-Generaal inzake het gezag over de krijgsmacht gehandhaafd blijft.»<sup>31</sup>

Ter verduidelijking schrijft de regering dat de tweede zin van artikel 100, eerste lid, inhoudt dat de informatieplicht conform artikel 100 niet geldt wanneer de krijgsmacht wordt ingezet voor humanitaire hulp indien geen sprake is van een gewapend conflict. Wat betreft het tijdstip van het informeren van de Kamer door de regering, wordt in de Memorie van Toelichting geschreven dat «in de regel de inlichtingenverstrekking ook op een zodanig vroeg tijdstip (zal) moeten plaatsvinden, dat de Staten-Generaal de mogelijkheid hebben om vóór de feitelijke uitvoering van de voorgenomen inzet of terbeschikkingstelling met de regering ter zake van gedachten te wisselen.»<sup>32</sup>

Tenslotte stelt de regering in de Memorie van Toelichting dat zij artikel 100 zo interpreteert dat de Kamer ook op de hoogte wordt gehouden van relevante ontwikkelingen die zich tijdens een operatie voordoen, waaronder ook de opschorting of beëindiging van de uitzending.

<sup>29</sup> Van Middelkoop, hoorzitting, 5 juni 2000.

<sup>30</sup> TK, 1996–1997, 25 367 (R 1593), nrs. 1–2.

<sup>31</sup> TK, 1996–1997, 25 367 (R 1593), nr. 3.

<sup>32</sup> TK, 1996–1997, 25 367 (R 1593), nr. 3.

De Raad van State stelt in zijn advies over het wetsvoorstel dat de regering naar de mening van de Raad met het voorliggende voorstel voor artikel 100 geen uitvoering geeft aan de strekking van de motie-Van Middelkoop c.s., aangezien geen formeel instemmingsrecht wordt verleend aan het parlement. Daarnaast adviseert de Raad van State om het woord «tijdig» in artikel 100 telkens te vervangen door het woord «vooraf», zodat beter tot uitdrukking komt dat het parlement de mogelijkheid moet hebben om vooraf ter zake met de regering van gedachten te wisselen.<sup>33</sup> Dit laatste advies wordt door de regering niet overgenomen. Door het aannemen van het amendement van een zestal leden wordt artikel 100 echter conform het advies van de Raad van State gewijzigd.<sup>34</sup>

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer dient het lid Koekkoek een amendement in dat beoogt de Staten-Generaal een «facultatief instemmingsrecht» te geven bij uitzendingen. Op basis van dit amendement behoeft een besluit tot uitzending «de voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal, indien binnen dertig dagen na het verstrekken van de inlichtingen (...) de wens daartoe te kennen wordt gegeven. De Staten-Generaal besluiten ter zake in verenigde vergadering.»<sup>35</sup>

Dit amendement krijgt in de Kamer alleen de steun van het CDA, het AOV, de CD en het lid Hendriks.<sup>36</sup> Wel voegt de Kamer door het aannemen van een amendement van de leden Koekkoek en Te Veldhuis een nieuw artikel 99a toe aan de Grondwet, waarin wordt bepaald: «Volgens bij de wet te stellen regels kunnen plichten worden opgelegd ten behoeve van de civiele verdediging.»<sup>37</sup>

Tijdens het plenaire debat over de grondwetswijziging verklaart Van Middelkoop dat «naar de letter niet kan worden gesproken van volledige uitvoering van de motie van 21 december 1994.» Hij geeft echter toe «dat de regering een serieuze poging heeft gedaan de motie qua strekking te honoreren.»<sup>38</sup> Volgens Van Middelkoop is er weliswaar geen sprake van een «instemmingsrecht in formele zin», maar wel van een instemmingsrecht «in materiële zin».<sup>39</sup> Tijdens de hoorzitting herhaalt hij deze opvatting in zijn antwoord op de vraag of sprake is van een materieel instemmingsrecht.

De heer Van Middelkoop: «Ja. Het zal u niet zijn ontgaan dat ik zelf de term heb geïntroduceerd of althans vaak heb gebruikt in de debatten over de grondwetsherziening. Ik heb er ook in het Nederlands Juristenblad een discussie over gevoerd met een jurist die het mes in de herziening had gezet. Ik handhaaf het gebruik van de term, ook gezien de verder gegroeide praktijk, niet alleen omdat de Kamer dat wilde, maar ook omdat het kabinet eraan heeft meegewerkt. (...) Hij (*Ter Beek*) waardeerde het dat er in een soort tweede ronde nadrukkelijk instemming werd gegeven aan een dergelijke actie. Ook met Kosovo heeft de voorzitter van de Kamer de leden een tweede rondje gegeven om vast te stellen dat er ook echt instemming was verleend. Puur juridisch of legislatief is de term misschien iets te zwaar aangezet, maar politiek is er zeker sprake van.

(vraag: wat is het verschil tussen het formele en het materiële instemmingsrecht):

Dat verschil wil ik niet al te groot maken. Formeel is het verschil dat er niet via een stemming of via de constatering van meerderheidssteun moet worden vastgesteld dat er instemming is. Er heeft zich ook nog geen situatie voorgedaan dat de verhoudingen 50/50 lagen. Ik denk ook dat dat niet snel het geval zal zijn, omdat de aard van de beslissing met zich brengt dat een groot draagvlak aanbeveling verdient. Dat is ook de zienswijze van achtereenvolgende ministers geweest.»<sup>40</sup>

Het wetsvoorstel wordt op 15 januari 1998 in eerste lezing door de Tweede Kamer aangenomen met alleen de stemmen van de leden van de

<sup>33</sup> TK, 1996–1997, 25 367(R 1593), B.

<sup>34</sup> TK, 1997–1998, 25 367(R 1593), nr. 15.

<sup>35</sup> TK, 1997–1998, 25 367(R 1593), nr. 10.

<sup>36</sup> TK, 1997–1998, handelingen 42, p. 3383.

<sup>37</sup> TK, 1997–1998, 25 367 (R 1593), nr. 15.

<sup>38</sup> TK, 1997–1998, handelingen 40, p. 3247.

<sup>39</sup> TK, 1997–1998, handelingen 40, p. 3248.

<sup>40</sup> Van Middelkoop, hoorzitting, 5 juni 2000.



SP-fractie tegen.<sup>41</sup> De Eerste Kamer stemt op 3 maart 1998 met algemene stemmen in met het wetsvoorstel.<sup>42</sup>

Op 10 oktober dient de regering, ter behandeling in tweede lezing, het wetsvoorstel tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verdediging in.<sup>43</sup>

In het plenaire debat over dit voorstel bevestigt de minister van Binnenlandse Zaken dat de regering de Kamer informeert over een besluit tot uitzending voordat de regering zich bij een internationale organisatie committeert: «In de voorbereidende fase van deelneming aan een crisisbeheersingsoperatie, waarbij hierover al dan niet in bondgenootschappelijk verband internationaal overleg wordt gevoerd, wordt terzake altijd een voorbehoud gemaakt wat betreft de nationale politieke besluitvorming.»<sup>44</sup>

In tweede lezing wordt het wetsvoorstel op 16 november 1999 met algemene stemmen door de Tweede Kamer en op 20 juni 2000, eveneens met algemene stemmen, door de Eerste Kamer aangenomen.<sup>45</sup> Op 1 september 2000 treedt de Rijkswet tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de verdediging in werking.<sup>46</sup>

## 2.8 Geheime operaties

Bij de behandeling van de grondwetswijziging wordt ook ingegaan op de reikwijdte van artikel 100, tweede lid. Welke zijn de «dwingende redenen (die) het tijdig verstrekken van inlichtingen verhinderen»? In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel wordt gewezen op «(nood)situaties, waarbij op zeer korte termijn tot de daadwerkelijke inzet moet worden overgegaan.»<sup>47</sup> In het plenaire debat over het wetsvoorstel geeft minister Voorhoeve enkele hypothetische voorbeelden van een dergelijke situatie, zoals de inzet van militairen bij gijzelingen of bij evacuaties en het te hulp schieten van democratische regeringen.<sup>48</sup>

De Memorie van Toelichting vermeldt dat bij «dwingende redenen (die) het tijdig vertrekken van inlichtingen verhinderen» ook wordt gedacht «aan een militaire interventie die alleen zinvol kan zijn indien zij onaangekondigd en onder strikte geheimhouding geschiedt.»<sup>49</sup>

Op de vraag van de VVD of de regering heeft overwogen in dergelijke gevallen de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer te informeren, antwoordt de regering in de nota naar aanleiding van het verslag dat zij het tijdig informeren van deze commissie geen alternatief acht, omdat de Eerste Kamer geen vergelijkbare commissie kent.<sup>50</sup>

Tijdens het plenaire debat over het wetsvoorstel geeft de minister van Defensie als voorbeeld van een geheime operatie het arresteren van oorlogsmisdadigers in Bosnië, waarvoor een aantal militairen korte tijd is uitgezonden. De minister stelt dat zo nodig overleg kan worden gevoerd met de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, maar kan niet toezeggen dat dit in alle gevallen zal gebeuren.<sup>51</sup>

Naar aanleiding van de toekomstige inwerkingtreding van artikel 100 beraadt de regering zich over een regeling om verantwoording af te leggen aan het parlement over het uitzenden van militairen in het kader van geheime operaties. De minister van Defensie gaat tijdens de hoorzitting in op de stand van zaken ten aanzien van deze procedure voor speciale operaties.

De minister van Defensie, De Grave: «Dat is tot op dit moment niet eenduidig geregeld. Er is een dubbel uitgangspunt. Aan de ene kant maakt het feit dat het speciale operaties zijn dat er ook op het vlak van het afleggen van verantwoording aparte procedures moeten

<sup>41</sup> TK, 1997–1998, handelingen 42, p. 3383.

<sup>42</sup> EK, 1997–1998, handelingen 22, p. 1080.

<sup>43</sup> TK, 1998–1999, 26 243 (R 1622), nrs. 1–2.

<sup>44</sup> TK, 1999–2000, handelingen 21, p. 1609.

<sup>45</sup> TK, 1999–2000, handelingen 22, p. 1634;

EK, 1999–2000, handelingen 32, p. 1525.

<sup>46</sup> Staatsblad, 2000, 294, 18 juli 2000.

<sup>47</sup> TK, 1998–1999, 25 367, nr. 3.

<sup>48</sup> TK, 1997–1998, handelingen 40, pp. 3272–3273.

<sup>49</sup> TK, 1998–1999, 25 367, nr. 3.

<sup>50</sup> TK, 1998–1999, 25 367, nr. 5.

<sup>51</sup> TK, 1997–1998, handelingen 40, pp. 3272–3273 en 3279.



zijn. Aan de andere kant moet er uiteindelijk wel op de een of andere wijze verantwoording plaatsvinden, omdat er sprake is geweest van de inzet van Nederlandse militairen. Tot nu toe is dat enigszins op een ad hoc-manier gebeurd. Ik heb geruime tijd geleden al het initiatief genomen om dit punt met de meest betrokken departementen op te nemen, vanuit de gedachte dat het goed zou zijn om daarvoor een vaste procedure af te spreken. Ik bedoel met vast dan zo vast mogelijk, want er zijn speciale operaties in alle soorten en maten, zodat je enige flexibiliteit moet behouden om hieraan van geval tot geval invulling te kunnen geven. Het kernpunt is echter dat die verantwoording afgelegd moet kunnen worden. Het ambtelijke voortraject is inmiddels gereed. Daarover is tussen de meest betrokken bewindslieden inmiddels overeenstemming bereikt. Deze kwestie zal binnen een aantal weken in het kabinet aan de orde komen. Daarna zal dit punt op een bepaalde wijze met de Kamer moeten worden besproken.

(vraag: gaat het dan om een procedure voorafgaand aan speciale operaties of om een verantwoording achteraf?):

Die vraag is niet vooraf te beantwoorden. Er zijn operaties die van een zodanige aard zijn dat de risico's die aan verantwoording vooraf zijn verbonden, onverantwoord zijn. Ik verwijs naar de discussie die op dat punt heeft plaatsgevonden rond het befaamde artikel 100 van de Grondwet. Daar is nadrukkelijk door de wetgever ruimte gegeven om op grond van achteraf te beargumenteren redenen niet vooraf maar achteraf verantwoording aan de Kamer af te leggen. Dat hangt van de operatie af. De koninklijke weg is ook bij speciale operaties om na te gaan of het mogelijk is een verantwoording aan of raadpleging van conform artikel 100 vooraf te doen. Dat is echter niet in alle gevallen verantwoord. Er moet nader worden gesproken over wat precies de condities zijn rond de weg die daarvoor moet worden gekozen. De kernlijn moet zijn dat er verantwoording moet plaatsvinden indien Nederlandse militairen betrokken zijn bij speciale operaties.»<sup>52</sup>

De minister van Defensie bevestigt in de hoorzitting dat deze procedure voor speciale operaties na bespreking in de ministerraad zal worden voorgelegd aan de Kamer. Eenzelfde toezegging doet hij tijdens het plenaire debat in de Eerste Kamer over de grondwetswijziging op 20 juni 2000.<sup>53</sup>

Op 23 augustus 2000 informeert de minister van Defensie, mede namens de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken, de Tweede Kamer in een brief over de procedures die de regering heeft vastgesteld voor de politieke besluitvorming over speciale operaties en de informatieverstrekking hierover aan het parlement<sup>54</sup> De regering stelt een kerngroep in van ministers die betrokken worden bij de besluitvorming. In deze kabinetsperiode bestaat de kerngroep uit de minister-president, de beide vice-ministers-presidenten en de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken.

Wat betreft de informatieverstrekking aan het parlement is de regering voornemens om de informatie over speciale operaties waar mogelijk vooraf te verstrekken. Met een beroep op artikel 100, tweede lid van de Grondwet stelt de regering in de brief dat het veelal niet anders dan achteraf zal kunnen gebeuren. Voorts gaat de regering er van uit dat het parlement voor deze informatie een mate van vertrouwelijkheid garandeert die vergelijkbaar is met de wijze waarop in de Tweede Kamer de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten omgaat met de informatie die zij krijgt.

<sup>52</sup> De Grave, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>53</sup> EK, 1999–2000, handelingen 32, p. 1522.

<sup>54</sup> Brief van de minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23 augustus 2000.

<sup>55</sup> De informatie in paragraaf 2.9 is gebaseerd op de passages hierover in de brief van de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 19 januari 1994 (23 591, nr. 1, pp. 5–7). Deze informatie is door de commissie geactualiseerd en aangevuld op basis van informatie van de Nederlandse ambassades in de betreffende landen.

## 2.9 Betrokkenheid parlement in andere landen<sup>55</sup>

### *België*

In België voert ingevolge artikel 68 van de Belgische Grondwet «de Koning» (regering) het bevel over de krijgsmacht, stelt de staat van oorlog vast alsook het einde van de vijandelijkheden. Op grond van datzelfde artikel is de regering gehouden het parlement te informeren («onder toevoeging van passende mededelingen») over deze aangelegenheden

(waaronder bijvoorbeeld uitzending), zodra «het belang en de veiligheid van de Staat het toelaten». Daarnaast is de regering gebonden aan de reguliere politieke en budgettaire controle van het parlement. Naar aanleiding van de dramatische gebeurtenissen in Rwanda (genocide onder de bevolking en de moord op 10 Belgische para's) formuleert een Parlementaire Onderzoekscommissie uit de Senaat een reeks aanbevelingen met betrekking tot het uitzenden van Belgische militairen voor vredesoperaties. Deze aanbevelingen hebben onder meer betrekking op de Belgische beslissing tot deelname aan VN-vredesoperaties, de technische voorbereiding en het verloop van de deelname van een Belgisch detachement aan een VN-missie, de coördinatie tussen het departement van Landsverdediging en de generale staf van het leger, de coördinatie tussen de departementen van Buitenlandse Zaken en van Landsverdediging, de evaluatie van de operaties door de militaire autoriteiten en de informatieverstrekking aan het Parlement.<sup>56</sup> De Federale regering biedt op 23 juni 2000 haar reactie aan de Senaat aan. De commissie maakt bij de formulering van een aantal bevindingen gebruik van de aanbevelingen van de Senaat.

#### *Canada*

De betrokkenheid van het Canadese parlement bij vredesoperaties staat verwoord in het Defence Planning Document 1999. De Canadese regering is de autoriteit voor nieuwe militaire taken, maar in de praktijk wordt het parlement geïnformeerd over iedere nieuwe militaire taak buiten Canada waarbij meer dan 50 militairen betrokken zijn. De afgevaardigden van het House of Commons kunnen over een dergelijke operatie debatteren. Mocht tijdens een dergelijk debat een meerderheid van de afgevaardigden tegen de deelname stemmen, dan zal de deelname normaal gesproken geen doorgang vinden.

#### *Denemarken*

De Deense Grondwet bepaalt in artikel 19, tweede lid, dat «except for purposes of defence against an armed attack upon the Realm or Danish forces the King shall not use military force against any foreign state without the consent of the Parliament. Any measure which the King may take in pursuance of this provision shall immediately be submitted to the Parliament.» Het derde lid bevat de bepaling dat «The Parliament shall appoint (...) a Foreign Affairs Committee, which the Government shall consult prior to the making of any decision of major importance to foreign policy.» Besluitvorming over deelname aan vredesoperaties vindt in Denemarken plaats in deze parlementaire commissie voor Buitenlandse Zaken, waarin alle politieke partijen zijn vertegenwoordigd. Deze commissie kan het voorstel van de regering goed- of afkeuren. Vervolgens moet het voorstel ter goedkeuring aan het volledige parlement worden voorgelegd. De goedkeuring kan bij hamerslag gebeuren, wanneer het voorstel in de commissie is goedgekeurd.

#### *Duitsland*

De Grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland staat het inzetten van militaire eenheden toe in gevallen waarin de staat van oorlog is ingetreden of wanneer daartoe een volkenrechtelijke verplichting door de Bondsrepubliek is aangegaan. In het verleden is aangenomen dat laatste optie beperkt was tot de bondgenootschappelijke bijstandsverplichtingen van NAVO en WEU. Tot 1993 werd er van uitgegaan dat de Bondsrepubliek in het licht van de Duitse grondwet slechts in internationaal verband zou kunnen optreden ter verdediging van het bondgenootschappelijk grondgebied.

<sup>56</sup> Rapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie naar de moord op tien Belgische blauwhelmen en de voorbereiding van de volkenmoord in Rwanda, Belgische Senaat 1997/1998 1-611/7.

Op 12 juli 1994 is een beslissing in een bodemprocedure genomen door het Bundesverfassungsgericht inzake alternatieve formuleringen voor de betreffende grondwetsbepalingen. Deze beslissing komt er op neer dat iedere gewapende inzet van de Bundeswehr in het systeem van wederzijdse collectieve zekerheid toegelaten is, onder het beding dat voor iedere inzet vooraf een toestemming met een eenvoudige meerderheid in de Bondsdag is gegeven.

Inzet van ongewapend personeel van de Bundeswehr bij hulpdiensten en humanitaire operaties in het buitenland is zonder parlementaire goedkeuring toegestaan, voor zover het daarbij niet in gewapende operaties wordt betrokken.

#### *Finland*

Het Finse parlement dient bij de besluitvorming inzake deelname aan internationale vredesoperaties betrokken te worden. Deze betrokkenheid is wettelijk vastgelegd. Er worden geen specifieke voorwaarden vooraf gesteld. Elke actie wordt op zijn eigen merites beoordeeld. Voor goedkeuring is het wel van belang dat er een mandaat is en dat de rules of engagement aanvaardbaar zijn.

#### *Frankrijk*

In Frankrijk is het bewaren van de onafhankelijkheid en de integriteit van het grondgebied aan de president opgedragen. Hoewel de president opperbevelhebber is, is ingevolge artikel 21 van de Franse grondwet de verantwoordelijkheid voor de verdediging aan de minister-president opgedragen. De precieze verdeling van bevoegdheden tussen de regering en de president is afhankelijk van de politieke situatie van het moment. De Franse grondwet bevat geen bepaling over de rol van het parlement bij uitzending van eenheden. Indien zulks naar het oordeel van de regering wenselijk is, wordt het parlement achteraf geïnformeerd over de besluiten van de regering en/of de president.

#### *Noorwegen*

Een grondwettelijke basis voor de formele betrokkenheid van het Noorse parlement bij besluitvorming rond uitzendingen bestaat niet. Wel is er een constitutionele gewoonte dat het parlement, voorafgaand aan uitzendingen, geconsulteerd wordt. Gewoonlijk volgt de regering de uitkomsten van een dergelijke consultatie. Zo is onlangs op verzoek van het parlement deelname aan UNIFIL in Libanon stopgezet ten gunste van deelname aan KFOR in Kosovo.

#### *Verenigd Koninkrijk*

In het Verenigd Koninkrijk is het gebruikelijk dat de regering, zo mogelijk vooraf, het parlement in kennis stelt van het voornemen om eenheden uit te zenden. Gewoonlijk volgt op het kenbaar maken van een dergelijk voornemen een parlementair debat.

#### *Verenigde Staten*

Inzet van militaire eenheden buiten de Verenigde Staten is een presidentiële bevoegdheid. Op 7 november 1973 is door het Amerikaanse Congres de «War Powers Resolution» aangenomen. De resolutie voorziet onder andere in de verplichting voor de president om in geval van inzet van Amerikaanse eenheden in oorlogsomstandigheden zo mogelijk vooraf overleg te voeren met het Congres en binnen 48 uur na inzet aan het Congres te rapporteren. Inzet moet worden beëindigd indien het Congres na maximaal negentig dagen geen oorlogsverklaring heeft aangenomen

of toestemming heeft verleend tot voortzetting van de inzet, dan wel fysiek niet in staat is bijeen te komen.

Op 22 februari 1996 publiceert het Bureau of International Organizational Affairs van het U.S. Department of State een executive summary van de geheime «Clinton Administration Policy on Reforming Multilateral Peace Operations (PDD 25)»<sup>57</sup>. In deze samenvatting wordt in zeven punten aangegeven op welke manier de betrokkenheid van het Congres en het Amerikaanse volk bij VN-vredesoperaties verbeterd kan worden. Hierin wordt onder meer aangegeven dat periodiek consultaties zullen plaatsvinden met de voorzitters van beide partijen in het Congres over buitenlandspolitieke verplichtingen waarbij Amerikaanse troepen betrokken kunnen worden, inclusief mogelijke deelname van Amerikaanse eenheden aan VN-vredesoperaties. Daarnaast wordt aangegeven dat aan wetgeving wordt gewerkt in de geest van de voorstellen van de senatoren Mitchell, Nunn, Byrd en Warner waarbij in de War Powers Resolution een consultatiemechanisme wordt ingevoerd.

Op 24 maart 1999 worden amendementen vastgesteld op de War Powers Resolution<sup>58</sup>. Hierin is een paragraaf opgenomen over de consultatie tussen de president en het Congres over deelname van Amerikaanse troepen in het buitenland. Deze paragraaf houdt in dat de president het Congres bij ieder verzoek zal consulteren vóórdat Amerikaanse gewapende troepen naar het buitenland zullen worden uitgezonden. Voorafgaand aan deze consultatie zullen de betrokken Congresleden de beschikking krijgen over alle voor de missie relevante informatie. Binnen 48 uur na de inzet van de troepenmacht wordt aan het Congres over die inzet gerapporteerd. De eerder genoemde 90-dagen periode voor verdere inzet van troepen in het buitenland worden in de War Powers Amendments 1999 teruggebracht tot een periode van 60 dagen.

#### *Zweden*

De formele rol van het parlement in Zweden bij besluitvorming rond vredesoperaties is vastgelegd in de Zweedse Grondwet. Hoofdstuk 10, artikel 9 luidt als volgt:

- «(1) The Government may commit the country's defence forces, or any part of them, to battle in order to repel an armed attack upon the Realm. Swedish armed forces may otherwise be committed to battle or sent to another country only if
- 1) the Parliament has assented thereto;
  - 2) it is permitted under a law which sets out the prerequisites for such action;
  - 3) an obligation to take such action follows from an international agreement or obligation which has been approved by the Parliament.
- (2) No declaration of war may be made without the consent of the Parliament, except in the event of an armed attack against Sweden.
- (3) The Government may authorize the defence forces to use force in accordance with international law and custom to prevent a violation of Swedish soil in time of peace or during a war between foreign states»

Daarnaast bestaat sinds 1992 de «Law on armed forces serving abroad» (nr. 1992:1153, geamendeerd in 1995). Hierin wordt gesteld dat «Only after a demand or request of the United Nations or the OSCE Sweden may provide armed forces for peacekeeping operations abroad.» Uitzendingen voor operaties onder hoofdstuk VI van het VN-handvest kunnen op grond van deze bepaling zonder voorafgaande toestemming van het parlement plaatsvinden.

Voor uitzendingen met een peace-enforcing karakter (hoofdstuk VII van het VN-handvest) is wél de uitdrukkelijke toestemming van het Zweedse parlement nodig.

<sup>57</sup> U.S. Department of State Publication number 10161, mei 1994.

<sup>58</sup> War Powers Amendments of 1999 (H.J. Res. 42).



## HOOFDSTUK 3 BESLUITVORMING

### 3.0 Begrippenapparaat

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de politieke besluitvorming in «Den Haag» omtrent deelname van Nederland aan een aantal vredesoperaties. Door de jaren heen heeft zich op dit terrein een heel specifiek begrippenapparaat ontwikkeld. In paragraaf 3.0 wordt een korte nadere duiding gegeven van een aantal kernbegrippen.

De commissie heeft voor de redactie van dit begrippenapparaat een beroep gedaan op drs. D. Leurdijk, senior-onderzoeker bij het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen (Clingendael). De commissie dankt de heer Leurdijk voor zijn bijdrage.

#### *Conceptueel raamwerk*

In de discussie in ons land over het defensie- en veiligheidsbeleid heeft zich, sinds het einde van de Koude Oorlog, een heel nieuw begrippenapparaat ontwikkeld. De kern daarvan wordt gevormd door de concepten «peacekeeping» en «peace-enforcement», waarvoor nog steeds geen volwaardige Nederlandse equivalenten bestaan. De veel actievere betrokkenheid van de VN-Veiligheidsraad bij een reeks internationale conflictsituaties (zoals de Iraakse bezetting van Koeweit, het voormalige Joegoslavië, Somalië, Libië, Cambodja, Haïti, Angola, Mozambique, Rwanda, Kosovo) heeft het traditionele veiligheidsdenken uit de Koude Oorlog naar de achtergrond gedrongen. Hiervoor in de plaats zijn begrippen gekomen als preventieve diplomatie, vredesoperaties, peacekeeping, peacemaking, peace-enforcement, humanitaire assistentie c.q. interventie, sub-contracting, en post-conflict peacebuilding. Kortom, het hele politieke, economische, militaire en volkenrechtelijke raamwerk voor een nieuw defensie- en veiligheidsbeleid van de internationale gemeenschap is herzien. Een belangrijke bijdrage aan de begripsvorming in de jaren negentig speelt het conceptuele raamwerk, zoals de toenmalige secretaris-generaal van de VN, Boutros-Ghali, dat in een tweetal rapporten, waaronder «An Agenda for Peace» uit 1992, heeft ontwikkeld. Ook de besluitvorming van de VN-Veiligheidsraad zelf draagt in belangrijke mate hieraan bij.

Niettemin kenmerkt het laatste decennium van de vorige eeuw zich door grote conceptuele verwarring. Het ontbrak – en het ontbreekt nog steeds – aan algemeen aanvaarde, gezaghebbende definities van de verschillende relevante concepten. Een elementair begrip als peacekeeping – dat in het VN-Handvest niet eens genoemd wordt – laat, bij afwezigheid van een gezaghebbende definitie, ruimte voor verschillende interpretaties en misvattingen. Dat geldt overigens ook voor de overige concepten – een situatie die uit een oogpunt van besluitvorming zeer onwenselijk is. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat het conceptuele denken en de daarvan afgeleide beleidsinstrumenten zelf ook nog altijd volop in ontwikkeling zijn.

#### *De externe omgeving*

De externe omgeving van Nederland waar het gaat om de bereidheid troepen te leveren voor missies in internationaal verband wordt voornamelijk bepaald door de relevante besluiten van de Veiligheidsraad en de Noord-Atlantische Raad en ook door het conceptuele raamwerk

waarbinnen uitzendingen plaatsvinden. Op internationaal niveau wordt reeds de afweging gemaakt om al dan niet geweld te gebruiken bij de ontplooiing van de troepenmacht. Met andere woorden, bij een besluit tot uitzending conformeren de troepenleverende landen zich voorshands aan de op het VN- en/of NAVO-hoofdkwartier gemaakte beleidskeuze om de missie een peacekeeping dan wel een peace-enforcement mandaat mee te geven. Traditioneel is peacekeeping bedoeld als een vreedzaam instrument dat geweld als regel uitsluit, terwijl bij een peace-enforcement operatie de militairen nadrukkelijk de bevoegdheid hebben indien nodig geweld te gebruiken bij het uitvoeren van hun taak.

#### *De VN*

##### *de Veiligheidsraad: de politieke reikwijdte van resoluties*

De primaire taak van de VN-Veiligheidsraad is «de handhaving van de internationale vrede en veiligheid». De Raad heeft de afgelopen jaren, via een extensieve uitleg van artikel 39 uit het VN-Handvest, aan de begrippen handhaving dan wel bedreiging van de internationale vrede en veiligheid een steeds ruimere inhoud gegeven. Reeds in 1992 erkent de Raad, naast de traditionele militaire bedreigingen, ook het bestaan van andere bedreigingen zoals de verspreiding van massavernietigingswapens (Irak, Noord-Korea), het internationaal terrorisme (de kwestie-Lockerbie) en het bestaan van «niet-militaire bronnen van instabiliteit» op economisch, sociaal, humanitair en ecologisch gebied. De agenda van de Raad krijgt sindsdien meer dan ooit een binnenlands en humanitair karakter, met onder meer vraagstukken in de sfeer van burgeroorlogen, humanitaire hulpverlening, schendingen van het internationale humanitaire recht en mensenrechten, genocide, humanitaire interventie, safe areas, oorlogstribunalen en herstel van democratie. In een reeks resoluties spreekt de Raad als zijn oordeel uit dat schendingen van het internationale humanitaire recht, vanwege hun externe effecten, kunnen worden uitgelegd als bedreigingen van de internationale vrede en veiligheid. Deze ontwikkeling leidt tezelfdertijd tot toenemende kritiek op het (selectief) functioneren van de Raad: de Raad zou een te ruime interpretatie van het concept «bedreiging van de internationale vrede en veiligheid» hanteren, teveel handelen in strijd met het non-interventiebeginsel en te veel een instrument van het buitenlands beleid van de Verenigde Staten c.q. het Westen zijn.

##### *de vaststelling van het mandaat*

De grondslag voor de uitzending van militairen in VN-verband wordt gelegd in resoluties van de Veiligheidsraad. Daarbij worden de mandaten van VN-missies, of door de VN geautoriseerde missies, formeel vastgesteld, verlengd of gewijzigd. Ze geven aan (a) wat het politieke doel van de missie is en (b) onder welke voorwaarden (dat wil zeggen met welke bevoegdheden en middelen) de missie wordt uitgestuurd.

De politieke doelstellingen van VN-operaties kunnen van algemene dan wel specifieke aard zijn. VN-missies richten zich bijvoorbeeld op het herstel van de internationale vrede en veiligheid, het scheppen van «een veilige omgeving», het tegengaan van ernstige schendingen van het internationale humanitaire recht en herstel van democratie, maar ook op de terugkeer van een legitiem gekozen regering, de bescherming van humanitaire hulporganisaties of de bescherming van «safe areas». Het verloop van conflictsituaties heeft de Raad er de afgelopen jaren toe gedwongen het mandaat van nogal wat VN-operaties «tijdens de rit» aan te passen. Een extreem voorbeeld hiervan vormt de reeks resoluties inzake voormalig Joegoslavië, waar – in de periode voor de ondertekening



van het Akkoord van Dayton – sprake was van een bijna continue aanpassing.

De Raad kan, zoals gezegd, kiezen uit meerdere beleidsinstrumenten die passen in een breed conceptueel raamwerk (preventieve diplomatie, peacemaking, peacekeeping, peace-enforcement, humanitaire hulpverlening en peacebuilding). Ook in dit opzicht geldt de VN-aanwezigheid in Bosnië als een voorbeeld van een conceptueel complexe en unieke operatie.

Tenslotte: de hamvraag bij elke operatie is of de missie de bevoegdheid heeft al dan niet geweld toe te passen. Indien, naar het oordeel van de Raad, sprake is van «een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid» heeft de Raad in beginsel de keuze uit twee beleidsopties: ofwel het opzetten van een peacekeeping missie *zonder* bevoegdheid om geweld te gebruiken, ofwel het opzetten van een peace-enforcement missie *met* de bevoegdheid tot het inzetten van geweld. Het traditionele concept peacekeeping is bedoeld als een poging tot het leveren van een *vreedzame* bijdrage tot het oplossen van een conflict, met de inzet van onbewapende waarnemers of licht-bewapende eenheden. Bij een peace-enforcement operatie heeft de troepenmacht nadrukkelijk de bevoegdheid desnoods geweld te gebruiken bij de tenuitvoerlegging van haar mandaat.

#### *peacemaking*

In het traditionele VN-jargon verwijst het concept peacemaking naar de diplomatieke inspanningen, c.q. het onderhandelingsproces, gericht op het tot stand brengen van een politieke regeling van het betreffende conflict, vooral door de inzet van vreedzame middelen zoals vermeld in hoofdstuk VI van het VN-Handvest. Dat geldt ook voor het opzetten van een peacekeeping missie, ook al wordt het concept zelf in het Handvest niet genoemd. De ontplooiing van een peacekeeping missie is oorspronkelijk vooral bedoeld om de situatie zodanig te stabiliseren dat er ruimte ontstaat voor het noodzakelijke overleg om tot een vreedzame oplossing van het conflict via onderhandelingen te komen, dan wel een bijdrage te leveren aan het verder stabiliseren van een situatie na het bereiken van overeenstemming over een staakt-het-vuren of een vredesregeling. Zo beschouwd is peacekeeping een functie van het peacemaking proces: de stationering van UNPROFOR in Bosnië beoogde – los van de humanitaire doelstelling – het vinden van een politieke oplossing te vergemakkelijken. Hetzelfde geldt voor UNFICYP op Cyprus.

#### *peacekeeping: de randvoorwaarden*

De beslissing om een operatie een peacekeeping dan wel een peace-enforcement mandaat te geven, berust op een politieke beslissing van de Veiligheidsraad. Van deze beslissing zijn de achtergronden niet altijd even duidelijk. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de nog steeds bestaande verwarring rond het concept peacekeeping. De grootste misvatting in dat verband is misschien wel het idee dat peacekeeping synoniem is aan «oorlogvoering». Niets is minder waar. Peacekeeping is traditioneel veeleer een vreedzaam en diplomatiek dan een militair instrument. Het concept kenmerkt zich door een reeks randvoorwaarden die in belangrijke mate de effectiviteit van het instrument bepalen. Eén van die randvoorwaarden is de regel inzake de «non-use of force, except in self-defence», waarbij het gebruik van geweld niet de regel, maar uitzondering, is. Om die reden kan met peacekeeping dan ook nooit krachtig militair worden opgetreden.

Peacekeeping is oorspronkelijk vooral bedoeld als een instrument van vreedzame geschillenbeslechting (hoofdstuk VI VN-Handvest), waarbij – in beginsel – geen geweld wordt toegepast. Het concept, dat dateert uit de jaren vijftig, berust nog steeds op dezelfde uitgangspunten als destijds, al lijkt zich thans een kentering af te tekenen (zie hieronder). De bereidheid van VN-lidstaten om troepen ter beschikking te stellen voor peacekeeping operaties in VN-verband is vanouds gekoppeld aan een hele reeks condities. Traditioneel kent het concept peacekeeping politieke en militaire randvoorwaarden, die veel verder reiken dan de drie die doorgaans genoemd worden:

- de instemming («consent») van de conflictpartijen met de komst van de troepenmacht;
- een neutrale opstelling van de VN waarbij geen partij wordt gekozen in het conflict en waarin wordt afgezien van geweld;
- een groep andere voorwaarden, zoals overeenstemming over een vredesregeling dan wel een staakt-het-vuren, de formulering van het mandaat, de duur van missie, de bereidheid onder de lidstaten troepen ter beschikking te stellen, het operationele VN-commando, de traditioneel lichte bewapening en de zogenoemde rules of engagement.

Al deze elementen raken zowel de positie van de troepenleverende landen als die van de partijen bij het conflict. Elk van deze randvoorwaarden kan voor complicaties zorgen en tezamen maken ze duidelijk hoe kwetsbaar de grondslagen voor peacekeeping zijn.

De inherente zwakte van het concept is op een pijnlijke manier blootgelegd bij de VN-aanwezigheid in Bosnië, maar was op zichzelf niets nieuws – na de eerdere ervaringen met VN-peacekeeping missies in Egypte (1967), Libanon (jaren tachtig) en Kroatië (1991). Bij het VN-optreden in Bosnië-Herzegovina kwam de nadruk te liggen op:

- (a) het onduidelijke en moeilijk uitvoerbare mandaat;
- (b) de conceptuele verwarring over de relatie tussen humanitaire hulpverlening en peacekeeping en het verband tussen peacekeeping en peace-enforcement;
- (c) de kwetsbaarheid van het VN-personeel, als gevolg van het onvermogen de eigen veiligheid en bewegingsvrijheid te waarborgen;
- (d) het onvermogen adequaat te reageren op partijen die de uitvoering van een mandaat bewust frustreren;
- (e) de verhouding tussen de VN en de NAVO.

In strijd met de eigen uitgangspunten van het concept peacekeeping besloot de Veiligheidsraad – ondanks het ontbreken van een staakt-het-vuren of een vredesregeling – UNPROFOR naar Bosnië te sturen, naar een omgeving waarin het conflict nog volop aan de gang was (in VN-jargon: een hostile environment).

#### *second generation peacekeeping*

In de jaren negentig heeft zich een ontwikkeling ingezet waarbij het mandaat van VN-vredesoperaties steeds breder wordt. Terwijl traditioneel peacekeeping zich beperkt tot toezicht op het naleven van een staakt-het-vuren of een vredesregeling, krijgt het mandaat van VN-missies steeds vaker ook een civiele component (ontwapening en demobilisatie, democratisering, verkiezingen, zorg voor mensenrechten, de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden, de opbouw van staatkundige structuren zoals het leger, de politie, en justitie, het opruimen van mijnen en wederopbouw). Dit betreft de zogenoemde second-generation peacekeeping missies. Deze ontwikkeling heeft ook voor de Nederlandse

deelneming aan vredesoperaties gevolgen gehad, bijvoorbeeld waar het gaat om het vervullen van politietaken (UNIPTF in Bosnië).

*peace-enforcement: de randvoorwaarden*

Krachtens hoofdstuk VII uit het VN-Handvest kan de Veiligheidsraad besluiten tot respectievelijk het nemen van maatregelen «waaraan geen wapengeweld te pas komt» (economische sancties) dan wel tot «optreden door middel van lucht-, zee- of landstrijdkrachten» (militaire dwangactie). De autorisatie tot het gebruik van geweld berust doorgaans op de vaststelling, door de Veiligheidsraad, van een «bedreiging van de internationale vrede en veiligheid», een uitdrukkelijke verwijzing naar hoofdstuk VII van het Handvest. Hiermee vindt toekenning plaats van de bevoegdheid om «alle noodzakelijke maatregelen te nemen» en een beroep op lidstaten of regionale organisaties om middelen (troepen en materieel) ter beschikking te stellen.

Ook hier rijst onmiddellijk de vraag naar de voorwaarden waaronder dat gebeurt. Het fundamentele onderscheid met peacekeeping schuilt, zoals gezegd, in de bevoegdheid geweld te gebruiken bij de uitvoering van het mandaat, hetgeen zich natuurlijk ook vertaalt in de beschikbaarheid c.q. beschikbaarstelling van de benodigde middelen. Het geweld kan verschillende vormen aannemen, afhankelijk van de situatie: grootschalig (Golffoorlog) dan wel kleinschalig (bij het afdwingen van een no-fly zone of het uitvoeren van zogenaamde air strikes (Bosnië-Herzegovina).

Er doen zich verschillende varianten voor bij de vormgeving van de inzet van gevechtseenheden. Omdat de in artikel 43 van het VN-Handvest voorziene bijzondere overeenkomsten nooit zijn gesloten, is de Veiligheidsraad ook hier afhankelijk van de politieke bereidheid van lidstaten om troepen ter beschikking te stellen voor het uitvoeren van peace-enforcement operaties.

Bij de Golffoorlog ging het om een ad hoc-coalitie van lidstaten, onder commando van de Verenigde Staten.

Bij de oorlog in Bosnië-Herzegovina (1991–1995) kwam het voor het eerst tot een samenwerking tussen de VN en de NAVO. Bij de opzet van multinationale operaties voor humanitaire doeleinden is zowel sprake geweest van een VN-commando (UNOSOM II in Somalië) als van een niet-VN-commando (UNITAF in Somalië of de MNF in Haïti). Andere voorbeelden betreffen operatie-Alba in Albanië, met Italië als lead-nation, en INTERFET op Oost-Timor onder commando van Australië. Laatstgenoemde twee operaties hadden de uitdrukkelijke autorisatie van de Veiligheidsraad.

Een derde variant betreft het inschakelen van regionale organisaties, zoals bij het NAVO-optreden in voormalig Joegoslavië. De oprichting van de «Implementation Force» (IFOR), en diens opvolger SFOR, beide verantwoordelijk voor de uitvoering van de militaire component van het Akkoord van Dayton, betekent weer een nieuwe variant onder de noemer peace-enforcement. De stationering van KFOR in Kosovo past ook in dit rijtje.

In beginsel leende de situatie zowel in Bosnië als in Kosovo, na het bereiken van overeenstemming over een overgangsregeling, zich bij uitstek voor een traditionele peacekeeping missie. Onder druk van het Westen koos de internationale gemeenschap in beide gevallen voor het inzetten van troepenmachten die nota bene met instemming van de partijen de bevoegdheid kreeg geweld te gebruiken bij de uitvoering van

hun mandaat – geweld dat zich in beginsel tegen de ondertekenaars zelf zou kunnen richten.

*peacekeeping en peace-enforcement*

In de loop der jaren tekent zich een ontwikkeling af waarbij het tot voor kort wezenlijke en gangbare onderscheid tussen peacekeeping en peace-enforcement steeds meer vervaagt.

De toepassing van close air support en het inzetten van de Rapid Reaction Force in Bosnië ter ondersteuning van UNPROFOR maakten duidelijk dat het gebruik van geweld – zij het onder zeer strikte voorwaarden – wel degelijk past binnen het bestek van peacekeeping, namelijk onder de condities van self-defence (ter bescherming van de veiligheid van het VN-personeel) en garantie van de uitvoering van het mandaat.

Het afdwingen van de no-fly zone en de bescherming van safe areas in Bosnië betekenden in de praktijk het samengaan van peacekeeping (op de grond) en peace-enforcement (vanuit de lucht; met de inzet van NAVO-vliegtuigen). De NAVO had plannen klaar liggen om desnoods met geweld een eventuele gedwongen terugtrekking van UNPROFOR te garanderen. Daarmee anticepeerde het bondgenootschap op de oprichting van een soortgelijke Extraction Force, bedoeld om de eventuele evacuatie van OVSE-verificateurs uit Kosovo mogelijk te maken. Krachtens het Akkoord van Dayton werken SFOR en UNIPTF als autonome componenten samen bij de implementatie van het akkoord, maar tegelijkertijd staat SFOR – op basis van haar peace-enforcement bevoegdheden – in voor de veiligheid van het VN-personeel.

Een laatste variant van de koppeling tussen beide concepten is te vinden in het mandaat van de VN-vredesoperatie in Oost-Slavonië (UNTAES), waarin de inzet van close air support en een mogelijke terugtrekking van de VN'ers zijn opgevoerd als maatregelen onder hoofdstuk VII.

Conceptueel betekent het voorgaande dat de ruimte bij peacekeeping voor het gebruik van geweld nu nadrukkelijk is opgevoerd onder hoofdstuk VII, in een kennelijke poging de rechtmatigheid van zelfverdediging een nieuwe juridische basis te geven. Deze formule heeft de Veiligheidsraad sindsdien vaker toegepast. Er lijkt zelfs sprake van een patroon gelet op de besluiten inzake de stationering van nieuwe missies op Oost-Timor, in Sierra Leone en de Republiek Congo. In al deze gevallen heeft een VN-peacekeeping missie nadrukkelijk de bevoegdheid meegerekregen ter bescherming van zichzelf geweld te gebruiken – met een beroep op hoofdstuk VII. Het is nog te vroeg om de precieze betekenis van deze ontwikkeling in te schatten, maar conceptueel zal de verwarring vermoedelijk alleen maar toenemen. Ondertussen lijken de VN «terug van weggeweest» als het gaat om de uitzending van peacekeeping missies. Bovendien geeft deze ontwikkeling aan dat – in ieder geval op dit moment – onder lidstaten de bereidheid bestaat aldus opgezette missies toch weer onder commando van de VN te plaatsen.

*peacebuilding*

Het begrip post conflict peacebuilding werd voor het eerst in Boutros-Ghali's «An Agenda for Peace» opgevoerd. Het doel is in de nasleep van een (burger)oorlog de (net) bereikte vrede te consolideren. Het streven is erop gericht via projecten het vertrouwen tussen de voormalige conflict-partijen te herstellen en daarmee het opnieuw opblazen van etnische, religieuze of andere conflicten te voorkomen. Het gaat hier om het besef dat er een nauw verband bestaat tussen voorafgaande VN-bemoeienissen (bijv. peacekeeping) en de wederopbouw in of tussen landen waar zich conflicten hebben voorgedaan. De internationale betrokkenheid bij de

«nazorg» beoogt de basis te leggen voor duurzame vrede, economische ontwikkeling en een democratisch staatsbestel. Dat verklaart ook waarom peacebuilding wordt gekenmerkt door het samengaan van zowel sociaal-economische als politieke dimensies van wederopbouw. Het gaat zowel om de wederopbouw van het overheidsapparaat zoals justitie, leger en politie, als om democratisering en good governance. De bijdragen van de VN aan de implementatie van de vredesregelingen in Bosnië en Kosovo vormen, tezamen met andere internationale organisaties en NGO's, de meest recente voorbeelden van grootschalige post-conflict peacebuilding projecten. Aanzetten voor een dergelijke rol hadden de Verenigde Naties in het verleden reeds gegeven bij haar bemoeienissen in El Salvador, Namibië en Cambodja.

#### *safe areas*

In vele conflictsituaties in de jaren negentig zijn burgers door de partijen bewust als doelwit gebruikt, ongeacht of het nu ging om verminkingen in Sierra Leone, genocide in Ruanda, etnische zuiveringen op de Balkan of verdwijningen in Latijns-Amerika. Dat verklaart waarom de bescherming van burgers onder omstandigheden waarin sprake is van ernstige schendingen van het internationale humanitaire recht en mensenrechten veel nadrukkelijker dan voorheen op de internationale politieke agenda is komen te staan.

Een bijzondere plaats nemen de zogenoemde safe areas in Bosnië-Herzegovina in, ingesteld door de Veiligheidsraad en in een concept waarvan de politieke, volkenrechtelijke en militair-operationale merites niet op voorhand vastlagen. Zo was onduidelijk:

- wat de precieze volkenrechtelijke basis van safe areas was;
- hoe het concept zich verhield tot bijvoorbeeld safe havens of protected areas;
- aan welke voorwaarden safe areas moeten voldoen (bijv. op het punt van de demilitarisatie);
- aan welke militair-operationele voorwaarden moet worden voldaan (onder meer voor wat betreft het aantal in te zetten manschappen op de grond en de precieze betekenis van het begrip credible air-strike capability).

De «invulling» van het concept is voortdurend onderwerp van diplomatiek touwtrekken gebleven tussen de meest betrokken partijen.

In de uitvoerige beraadslagingen binnen en buiten de Veiligheidsraad over mogelijke beleidsopties ten aanzien van de humanitaire crisis in Bosnië-Herzegovina hield één van de opties in: de instelling van security zones, safe havens en protected areas ten behoeve van de bedreigde bevolking. Daarbij werd deels teruggesproken op bestaande volkenrechtelijke regels, deels op de opgedane ervaringen met de safe haven in Noord-Irak, onmiddellijk na de Golf-oorlog, en de «United Nations Protected Areas» (UNPA's) in Kroatië. Het concept van de safe areas was onmiddellijk omstreden. Weliswaar kwam het tegemoet aan de grondgedachte de bedreigde bevolking in de eigen woonomgeving bescherming te bieden, maar tegelijkertijd werd van verschillende kanten gewaarschuwd voor de onuitvoerbaarheid ervan. Mede onder invloed van het verloop van de ontwikkelingen op de grond, besloot de Veiligheidsraad toch tot de verdere toepassing van het concept.

In het «Srebrenica report» van november 1999 is secretaris-generaal Kofi Annan uitvoerig ingegaan op het vervolgens door de Veiligheidsraad gevoerde safe area beleid. In de paragraaf over «Lessons for the Future»

schrijft hij: « Protected zones and safe areas can have a role in protecting civilians in armed conflict. But it is clear that they either must be demilitarized and established by the agreement of the belligerents, as with the protected zones and safe havens recognized by international humanitarian law, or they must be truly safe areas, fully defended by a credible military deterrent. The two concepts are absolutely distinct and must not be confused.» Wat dit betreft heeft de Raad, naar het oordeel van Kofi Annan, «fundamentele fouten» gemaakt: «The safe areas were established by the Security Council without the consent of the parties and without providing any credible military deterrent. They were neither protected areas nor »safe havens« in the sense of international humanitarian law, nor safe areas in any militarily meaningful sense.»

Overigens komt de huidige VN-secretaris-generaal ook tot een aantal harde uitspraken, bijvoorbeeld als het gaat om de inzet van het peacekeeping instrument: «we tried to keep the peace and apply the rules of peacekeeping when there was no peace to keep.» Verder wordt er nog eens aan herinnerd dat de lidstaten van de VN niet in staat waren de Servische oorlogsdoeleinden (het doorvoeren van «the now infamous euphemism of »ethnic cleansing«) volledig te doorgronden. In de paragraaf over »Lessons for the future« wordt gesteld dat indien peacekeeping operaties worden ingezet als substituut voor het ontbreken van consensus ze wel moeten mislukken: «Peacekeepers must never again be deployed into an environment in which there is no ceasefire or peace agreement.»

De door de internationale gemeenschap gekozen benadering, zo wordt in het rapport voorts opgemerkt, had gevolgen op zowel het politieke als militaire niveau. Op politiek niveau leidde het tot voortdurende onderhandelingen met de architecten van het Servische beleid, met name Milosevic en Karadzic. Op het militaire niveau leidde dit tot contacten met generaal Mladic «whose implacable commitments to clear Eastern Bosnia – and Sarajevo if possible – of Bosniacs was plainly obvious and led inexorably to Srebrenica. At various points during the war, these negotiations amounted to appeasement.»

De secretaris-generaal gaat de verantwoordelijkheidsvraag niet uit de weg.

«The international community as a whole must accept its share of responsibility for allowing this tragic course of events by its prolonged refusal to use force in the early stages of the war. This responsibility is shared by the Security Council, the Contact Group and other Governments which contributed to the delay in the use of force, as well as by the United Nations Secretariat and the Mission in the field. But clearly the primary and most direct responsibility lies with the architects and implementers of the attempted genocide in Bosnia.»

Hij concludeert dat in dit soort gevallen van grootschalige en bewuste schendingen van de mensenrechten van bepaalde bevolkingsgroepen alleen een robuust en éénduidig optreden, zowel politiek als militair, kans van slagen heeft. «The cardinal lesson of Srebrenica is that a deliberate and systematic attempt to terrorize, expel or murder an entire people must be met decisively with all necessary means, and with the political will to carry the policy through to its logical conclusion. In the Balkans, in this decade, this lesson has had to be learned not once, but twice. In both instances, in Bosnia and in Kosovo, the international community tried to reach a negotiated settlement 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.»

In een rapport van de secretaris-generaal (S/1999/957 d.d. 8 september 1999) over de bescherming van burgers bij gewapende conflicten wordt nader ingegaan op het onderwerp «humanitaire zones, veiligheidszones en veilige corridors». Het gaat hier om vormen van bescherming door het aanwijzen van specifieke gebieden of routes, die hetzij zijn geneutraliseerd op basis van een regeling met instemming van de partijen (humanitaire zones), hetzij met geweld worden beveiligd (veiligheidszones). In dit verband wijst de secretaris-generaal er op dat «Recent experiences, particularly in Bosnia and Herzegovina, demonstrate the need for greater understanding of the humanitarian, security and political implications of the establishment of zones aimed at protecting civilians», zonder overigens het concept van de «safe areas» te noemen. Het rapport bevat een reeks aanbevelingen om te komen tot een verbetering van de juridische en fysieke bescherming van burgers in conflictsituaties: «Establish, as a measure of last resort, temporary security zones and safe corridors for the protection of civilians and the delivery of assistance in situations characterized by the threat of genocide, crimes against humanity and war crimes against the civilian population, subject to a clear understanding that such arrangements require the availability, prior to their establishment, of sufficient and credible force to guarantee the safety of civilian populations making use of them, and ensure the demilitarization of these zones and the availability of a safe-exit option.»

#### *De NAVO*

##### *algemeen*

De NAVO is in de eerste plaats een militaire verdragsorganisatie, bedoeld om de veiligheid van de lidstaten te waarborgen. De politieke besluitvorming binnen de alliantie vindt plaats op het niveau van de Noord-Atlantische Raad (NAR), waarin alle lidstaten permanent zijn vertegenwoordigd. Besluiten worden bij consensus genomen, mede op basis van aanbevelingen van de «militaire autoriteiten». De actieve rol van de NAVO bij conflicten op de Balkan, de laatste jaren, heeft geleid tot een steeds grotere betrokkenheid van de NAR bij het politiek aansturen van een reeks zeer uiteenlopende missies in zowel Bosnië-Herzegovina als Kosovo.

##### *NAVO's nieuwe missies*

Traditioneel is het bondgenootschap een collectieve verdedigingsorganisatie, gericht op het beschermen van de territoriale integriteit van zijn lidstaten tegen aanvallen van buiten het verdragsgebied – conform artikel 5 uit het NAVO-verdrag. Het einde van de Koude Oorlog betekende ook voor de NAVO een heroriëntatie op haar toekomst. Sinds 1992 is de NAVO betrokken bij de implementatie van resoluties van de VN-Veiligheidsraad die betrekking hadden op de oorlog in voormalig Joegoslavië, vooral als uitvloeisel van verzoeken van de VN-Veiligheidsraad om de inzet van NAVO-faciliteiten. In december 1992 concludeerde de NAVO-Raad reeds: «For the first time in its history, the Alliance is taking part in UN peacekeeping and sanctions enforcement operations». Dit luidde een periode van toenemende samenwerking tussen de NAVO en de VN in, onder steeds wisselende omstandigheden voor steeds wisselende taken, zowel in de periode voor de ondertekening van het Akkoord van Dayton als in de fase daarna.



### *Sub-contracting*

De Veiligheidsraad heeft de afgelopen jaren in een aantal gevallen waarin dwangactie (peace-enforcement) was vereist, lidstaten de bevoegdheid gegeven, afzonderlijk dan wel in regionaal verband, met geweld op te treden. Deze ontwikkeling is wel aangeduid als sub-contracting. In die gevallen geeft een resolutie van de Veiligheidsraad legitimiteit, dat wil zeggen politieke en juridische rugdekking aan dat optreden. Deze formele «rugdekking» van de kant van de Veiligheidsraad was bij de Operatie *Allied Force* in Kosovo zeer omstrede. Ook binnen de NAVO bestond hierover onenigheid. Dit verklaart waarom de NAVO geen consensus heeft bereikt over de formele grondslag voor de operatie en het aan de lidstaten zelf werd overgelaten om met een volkenrechtelijke rechtvaardiging te komen. De aanwezigheid van KFOR, daarentegen, op het grondgebied van Kosovo is wel gelegitimeerd, en berust op VR-resolutie 1244 van juni 1999.

### 3.1 United Nations Advance Mission in Cambodia (UNAMIC) United Nations Transitional Authority in Cambodia (UNTAC)

#### *3.1.0 Internationaal kader*

Op 23 oktober 1991 wordt de Conferentie van Parijs over Cambodja afgesloten met de ondertekening van «The Agreements on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict». Daarmee wordt een periode van meer dan tien jaar onderhandelingen afgerond, waarbij de VN nauw betrokken zijn geweest. Krachtens de gemaakte afspraken wordt de Veiligheidsraad uitgenodigd de *United Nations Transitional Authority in Cambodia* (UNTAC) in het leven te roepen, en deze te belasten met de uitvoering van de taken zoals vastgelegd in de «Parijse Akkoorden».<sup>1</sup>

Een aantal voorbereidende directe contacten tussen de Cambodjaanse partijen in 1988 en 1989 heeft de weg geëffend voor de Conferentie over Cambodja in Parijs, juli-augustus 1989. Deze wordt bijgewoond door de vertegenwoordigers van alle vier Cambodjaanse partijen en achttien landen; Frankrijk en Indonesië treden op als co-voorzitters. De belangrijkste onopgeloste problemen hebben te maken met de «power-sharing»-formule voor een overgangperiode, voorafgaande aan verkiezingen en het ontwerpen van een nieuwe grondwet, de rol van de Rode Khmer en de verificatie van de terugtrekking van Vietnamese troepen van het grondgebied van Cambodja (die uiteindelijk in september 1989 haar beslag zal krijgen).

Na een periode van intensieve diplomatieke inspanningen worden de vijf permanente leden van de VN-Veiligheidsraad het medio 1990 eens over de hoofdlijnen van een voorstel voor een alomvattende regeling voor Cambodja. Dit voorstel wordt ook aanvaard door de Cambodjaanse partijen; zij bereiken bovendien overeenstemming over de oprichting van een «Supreme National Council» (SNC) – een besluit dat ook de steun van de Veiligheidsraad krijgt (resolutie 668). Er is vervolgens nog ruim een jaar nodig voor onderhandelingen over een nadere uitwerking van de contouren in een vredesregeling. Ondertussen stemmen de partijen (in april 1991) op vrijwillige basis in met een staakt-het-vuren en nodigt de SNC de VN uit «to have at least 200 United Nations personnel sent to Cambodia as »observers« in september 1991 to assist SNC in controlling the cease-fire and the cessation of foreign military assistance, as a first step within the framework of a comprehensive political settlement.» Op basis van door de secretaris-generaal gedane aanbevelingen stemt de Veiligheidsraad, in resolutie 717 van 16 oktober 1991, in met de oprichting

---

<sup>1</sup> Deze Agreements on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict omvatten een Final Act en drie uitvoerings-overeenkomsten: de Agreement on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict; de Agreement concerning the Sovereignty, Independence, Territorial Integrity and Inviolability, Neutrality and National Unity of Cambodia; en de Declaration on the Rehabilitation and Reconstruction of Cambodia.

van de *United Nations Advance Mission in Cambodia* (UNAMIC). UNAMIC wordt op 9 november 1991 operationeel en wordt belast met de taak de handhaving van het staakt-het-vuren te ondersteunen door de inzet van «liaison» (verbindings)-officieren. Begin januari 1992 breidt de Veiligheidsraad, in resolutie 728, het mandaat van UNAMIC uit. Vooruitlopende op de veilige terugkeer van de Cambodjaanse vluchtelingen en ontheemden gaat de VN-missie ook bijdragen aan het opruimen van mijnen, met inbegrip van het opzetten van een trainingsprogramma. De tweede bijeenkomst van de Parijse Conferentie over Cambodja vindt plaats van 1 tot 23 oktober 1991 en mondt uit in de aanvaarding van de «Akkoorden van Parijs». Deze akkoorden voorzien in een overgangspe-riode vanaf de ondertekening op 23 oktober 1991 tot het moment van de officiële goedkeuring door een nieuw te kiezen Constitutionele Verga-dering van een nieuwe Grondwet voor Cambodja en de instelling van een nieuwe Cambodjaanse regering. De «Supreme National Council» (SNC) zal voorshands fungeren als de «unique legitimate body and source of authority in which, throughout the transitional period, the sovereignty, independence and unity of Cambodia are enshrined». Deze SNC commit-teert zich aan het houden van «vrije en eerlijke», door de VN te organi-seren, verkiezingen, als basis voor de vorming van een nieuwe en legitieme regering.

De akkoorden leggen de basis voor de instelling van een «overgangs-  
autoriteit»: UNTAC. Het door de secretaris-generaal uitgewerkte «Imple-  
mentation Plan» voorziet in een opzet van UNTAC met zeven compo-  
nenten of beleidsterreinen: onder andere mensenrechten, verkiezingen,  
militairen, burgerpolitie, repatriëring en rehabilitatie. Elk van deze  
componenten krijgt een eigen taak toebedeeld. De electorale component  
van UNTAC is verantwoordelijk voor de organisatie van de verkiezingen,  
inclusief het toezicht op de kieswetten, de kiezersregistratie, de verkie-  
zingscampagne en de bekendmaking van de officiële uitslag. UNTAC krijgt  
ook bemoeienis met het toezicht op de bestuurlijke instanties die een  
sleutelrol spelen bij het scheppen van een «politiek neutrale omgeving»,  
noodzakelijk voor een eerlijk verloop van het verkiezingsproces. De  
repatriëringscomponent krijgt tot taak te zorgen voor de terugkeer van de  
meer dan 360.000 vluchtelingen naar Cambodja. De militaire component  
moet 15.900 man omvatten en wordt daarmee de grootste peacekeeping  
operatie uit de geschiedenis van de VN. Tegen de achtergrond van de  
aanwezigheid van ruim 200.000 reguliere eenheden, 250.000 leden van  
milities en meer dan 350.000 stuks wapens wordt de militaire component  
belast met de uitvoering van vier hoofdtaken:

- «(1) to verify the withdrawal and non-return of all categories of foreign  
forces and their arms and equipment;
- (2) to supervise the cease-fire and related measures including  
regroupment, cantonment, disarming and demobilization;
- (3) to control weapons, including monitoring the cessation of outside  
military assistance; and
- (4) to assist in mine-clearing, including training and mine awareness  
programmes.»

De politiecomponent, met 3.600 politiemonitors, zal toezicht gaan houden  
op het functioneren van het lokale politieapparaat. Waar de Cambod-  
jaanse politie verantwoordelijk blijft voor de uitvoerende taken, is de  
supervisie van UNTAC erop gericht dat wet en orde effectief en onpar-  
tijdig worden gehandhaafd en dat mensenrechten en fundamentele  
vrijheden worden beschermd. De monitors treden op basis van gedrags-  
codes en andere door de VN ontwikkelde operationele richtlijnen op.  
UNTAC staat stond onder leiding van de Speciale Vertegenwoordiger van  
de secretaris-generaal, de Japanner Yasushi Akashi. De Australische

luitenant-generaal John Sanderson is de commandant van de militaire component van UNTAC. In totaal omvat UNTAC 15.547 manschappen, 839 militaire waarnemers en 3.500 man civiele politie. De civiele politie staat onder leiding van de Nederlandse kolonel Klaas Roos. Het militaire personeel is afkomstig uit 35 landen, het politiepersoneel uit 32 landen. Het doel van de militaire bepalingen tijdens de overgangperiode is het stabiliseren van de veiligheidssituatie en het opbouwen van vertrouwen tussen de bij het conflict betrokken partijen. Het realiseren van dit doel is een noodzakelijke voorwaarde voor het succesvol uitvoeren van de functies van de andere componenten. Naast de taken die verband houden met het staakt-het-vuren en het proces van de terugkeer naar de kazernes, voert de militaire component ook andere taken uit, zoals wapencontrole en ondersteuning van andere componenten.

De weigering van de Rode Khmer om mee te gaan in fase II van het staakt-het-vuren resulteert in de opschorting van het proces gericht op inkwartiering, ontwapening en demobilisatie. Onder die omstandigheden stelt de secretaris-generaal voor de omvang van de militaire component te handhaven tot de verkiezingen. Het patroon van de stationering van de VN-troepen, dat voortvloeit uit de vereisten van hergroepering en inkwartiering van de strijdende partijen, wordt aangepast aan de opzet van de electorale teams, verband houdend met provinciale grenzen. Daarmee verschuift de belangrijkste taak van de militaire component van UNTAC naar de bescherming van de kiezersregistratie, de verkiezingscampagne en de verkiezingen zelf, met name in gebieden waar sprake is van een vergroot risico op conflicten.

UNTAC neemt de landmijnprogramma's waarmee UNAMIC is begonnen, over en breidt ze uit. De Mine Clearance Training Unit (MCTU) van UNTAC leert Cambodjanen landmijnen te lokaliseren en op te ruimen en mijnevelden te markeren, en bevordert ook «mine awareness» bij het publiek. De eenheid bereidt het door de Cambodjanen zelf opgerichte Cambodian Mine Action Centre voor op het zelfstandig functioneren na het vertrek van de VN-missie.

De politiecomponent van UNTAC werkt nauw samen met andere componenten en beoogt vooral bij te dragen tot het scheppen van een neutrale politieke omgeving in de aanloop naar de verkiezingen. De voornaamste functie van de 3.600 politiemensen van UNTAC heeft betrekking op de supervisie van de lokale politieactiviteiten en omvat training in basisvaardigheden, met inbegrip van verkeerscontrole, het naleven van mensenrechten, wetgeving, justitieel onderzoek, misdaadpreventie en openbare orde. Aanvankelijk worden politiefunctionarissen vooral gestationeerd in gebieden waar Cambodjaanse vluchtelingen en ontheemden terugkeren. Uiteindelijk zijn ze overal aanwezig. Politie-monitors worden gestationeerd bij grenscontroleposten en werken samen met de militaire component bij de controle bij checkpoints en het toezicht op de lokale politie in gevoelige gebieden. Circa 60 procent van de civiele politie-inzet van UNTAC heeft direct betrekking op de kiezersregistratie. Ook worden politiemensen ingezet tijdens de verkiezingscampagne. De politiecomponent stelt onafhankelijk honderden onderzoeken in naar ernstige gevallen van misdaad, vooral die welke voortkomen uit politieke of etnische motieven.

#### *uitvoering mandaat*

Met de aanvaarding van resolutie 745, op 28 februari 1992, richt de Veiligheidsraad UNTAC op voor de duur van «a period not to exceed 18 months». De eerste fase van de ontplooiing van UNTAC begint op 15 maart 1992. In mei 1992 kondigt UNTAC aan dat de eerste fase van het staakt-het-vuren, dat is ingegaan met de ondertekening van de Akkoorden

van Parijs, in juni 1992 overgaat in fase twee; deze voorziet in de hergroepering van reguliere en irreguliere eenheden in kampen en de ontwapening en de demobilisatie van de manschappen. In deze fase wordt duidelijk dat van de vier lokale ondertekenaars de Rode Khmer (de PDK) niet bereid is de gedane toezeggingen na te komen. Zo weigert de Rode Khmer UNTAC toe te laten in de onder haar controle staande gebieden en komt zij ook haar verplichtingen met betrekking tot de hergroepering en ontwapening niet na. De vrees bestaat dat elke vertraging bij de tenuitvoerlegging van de akkoorden zal leiden tot een verlies aan momentum en het vermogen van UNTAC ondermijnt om de verkiezingen uiterlijk in april of mei 1993 te organiseren.

In een rapport aan de Veiligheidsraad in juli 1992 geeft de secretaris-generaal twee alternatieven aan: de opschorting van de operatie tot alle partijen de Parijse akkoorden zullen nakomen, of voortgaan met het proces, ondanks de tegenwerking van de Rode Khmer. In september 1992 suggereert hij dat de Raad verdere actie zou kunnen nemen om de druk op de Rode Khmer te vergroten. De Veiligheidsraad geeft aan te willen vasthouden aan zijn plannen de verkiezingen te laten doorgaan. In oktober begint de registratie van de kiezers. Op 15 november 1992 deelt de secretaris-generaal mee dat de problemen bij de implementatie van fase II feitelijk geleid hebben tot de opschorting van het kantonnerings-, ontwapenings- en demobilisatieproces. Op 30 november 1992 bevestigt de Veiligheidsraad, in resolutie 792, nog eens dat de verkiezingen voor een grondwetgevende vergadering voor Cambodja zullen plaatsvinden «niet later dan mei 1993».

In de periode december 1992 tot maart 1993 verslechtert de veiligheids-situatie, mede als gevolg van een reeks schendingen van het staakt-het-vuren. Op 4 april 1993 laat de Rode Khmer de SNC formeel weten niet te zullen deelnemen aan de verkiezingen, met het argument dat «Vietnamese forces of aggression» nog steeds Cambodja bezetten en dat er geen sprake is van een politiek neutrale omgeving als voorwaarde voor het houden van de verkiezingen.

Belangrijkste onderdeel van de implementatie van de Akkoorden van Parijs vormt de organisatie van de verkiezingen. De verkiezing van 120 leden van de Constitutionele Vergadering vindt plaats volgens het systeem van evenredige vertegenwoordiging. Elke Cambodjaan ouder dan 18 jaar is gerechtigd zijn stem uit te brengen. Meer dan 4,7 miljoen Cambodjanen hebben zich laten registreren. UNTAC heeft geen toegang gekregen tot de gebieden die onder controle staan van de Rode Khmer. Daarbij gaat het om ongeveer vijf procent van de totale bevolking van Cambodja.

Na de registratiefase en de verkiezingscampagne vinden de verkiezingen uiteindelijk plaats in de periode van 23 tot 28 mei 1993. De Veiligheidsraad erkent de uitslag van de verkiezingen bij de aanvaarding van resolutie 840 op 15 juni 1993. Hij spreekt ook zijn steun uit aan de nieuw gekozen grondwetgevende vergadering, die een Grondwet zal opstellen en zich vervolgens zal omvormen tot een wetgevende vergadering om te komen tot de vorming van een nieuwe regering voor alle Cambodjanen.

Op 21 september 1993 neemt de Constituerende Vergadering de nieuwe Grondwet aan. Het aan UNTAC toegekende mandaat loopt op 24 september 1993 af, wanneer Prins Norodom Sihanouk formeel de nieuwe Grondwet van het Koninkrijk Cambodja afkondigt, waarmee het land een constitutionele monarchie wordt, onafhankelijk, soeverein, vreedzaam, neutraal en niet-gebonden. Diezelfde dag wordt Sihanouk koning en benoemt hij prins Norodom Ranariddh, de leider van FUNCINPEC, tot eerste premier in de nieuwe regering en Hun Sen, de leider van de CPP,

tot tweede premier. De Speciale Vertegenwoordiger van de secretaris-generaal verlaat Cambodja op 26 september 1993.

Op 27 augustus 1993 bepaalt de Veiligheidsraad in resolutie 860 de «deadline» voor de terugtrekking in fasen van de VN-troepen op 15 november 1993. Enkele onderdelen van UNTAC, waaronder de Mine Clearance and Training Unit, zullen uiteindelijk nog wat langer blijven. Op verzoek van de beide premiers van Cambodja besluit de Veiligheidsraad, in resolutie 880, tot de oprichting van een *United Nations Military Liaison Team* voor een periode van zes maanden. Het team bestaat uit 20 onbewapende militaire officieren, die in nauw contact staan met de regering van Cambodja om in een kritieke periode bij te dragen aan de stabiliteit in het land.

In resolutie 880 van 4 november 1993 constateert de Veiligheidsraad dat met het aflopen van de missie van UNTAC het doel van de Akkoorden van Parijs – onder verwijzing naar de uitoefening van het recht op zelfbeschikking, het overdragen van de primaire verantwoordelijkheid voor vrede, stabiliteit, nationale verzoening en wederopbouw aan het Cambodjaanse volk en hun leiders – is bereikt.

### 3.1.1 Voortraject UNAMIC en UNTAC

De op 7 maart 1991 door de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden *Defensienota 1991* vormt de basis voor het voortraject van de politieke besluitvorming inzake Nederlandse deelname aan de VN-operaties in Cambodja: «De regering hecht groot belang aan VN-vredesoperaties. De Nederlandse krijgsmacht moet hieraan dan ook kunnen bijdragen. Daarom wordt de toezegging aan de Verenigde Naties uitgebreid. In plaats van één worden twee infanteriebataljons toegezegd. De Koninklijke marine (Korps mariniers) en de Koninklijke landmacht kunnen elk een bataljon leveren; deze kunnen worden ondersteund door eenheden van andere krijgsmachtdelen en de Koninklijke marechaussee.»<sup>2</sup> Deelname aan de militaire component van UNTAC past binnen de uitgangspunten van de Defensienota. Ook wordt voldaan aan de tijdens het debat over de Defensienota door Van Traa ingediende motie, waarin als voorwaarde voor Nederlandse deelname aan «out of area»-operaties wordt gesteld dat de internationaal opgezette operatie «in overeenstemming met het Handvest van de Verenigde Naties, bij voorkeur op basis van een Veiligheidsraadsresolutie» moet zijn.<sup>3</sup>

Het feitelijke beginpunt van het voortraject van de politieke besluitvorming ligt echter nog vóór het verschijnen van de *Defensienota 1991*. Tijdens het plenaire debat op 25 januari 1990 over de begroting van Buitenlandse Zaken voor 1990 spreekt minister Van den Broek steun uit voor de voorstellen van Australië voor een interimbestuur van de VN in Cambodja ter voorbereiding van vrije verkiezingen. Voorts zegt Van den Broek toe: «Mocht een VN-operatie (in Cambodja) tot stand komen en de secretaris-generaal aan Nederland het verzoek richten om hieraan een bijdrage te leveren, dan zal Nederland dit natuurlijk in welwillende overweging nemen. Maar ik zal dan eerst te biecht moeten bij mijn collega van Defensie.»<sup>4</sup> De Nederlandse belangstelling voor deelname aan een vredesoperatie in Cambodja blijkt ook uit de brief die Van den Broek op 18 april 1990 schrijft aan zijn Australische collega: «the Netherlands is in favour of a UN role in Cambodia and has already made it clear that it would consider sympathetically any request from the Secretary-General to participate in a UN peacekeeping operation in that country».<sup>5</sup> Overigens meldt Van den Broek zijn ambtgenoot ook dat de Nederlandse regering niet zal ingaan op het verzoek van de secretaris-generaal van de

<sup>2</sup> TK, 1990–1991, 21 991, nrs. 2–3, p. 74.

<sup>3</sup> TK, 1990–1991, 21 991, nr. 26, aanvaard op 27 juni 1991.

<sup>4</sup> TK, 1989–1990, handelingen 32, p. 1603.

<sup>5</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de minister van Buitenlandse Zaken van Australië, 18 april 1990.



VN (SGVN) om een vrijwillige financiële bijdrage te leveren aan een speciaal VN Trust Fund voor de initiële kosten van een VN-operatie in Cambodja; wel is Nederland bereid tot vroegtijdige betaling van de verplichte bijdrage.

Voorjaar 1990 vindt ambtelijk overleg plaats tussen Buitenlandse Zaken (Directie Politieke VN-Zaken – DPV) en Defensie (Directie Algemene Beleidszaken – DAB) over een meer structurele aanpak van de Nederlandse bijdrage aan vredesoperaties, die in de *Defensienota 1991* gestalte zal krijgen. Met het oog hierop vraagt Van den Broek (mede namens de minister van Defensie) aan de Permanente Vertegenwoordiger van Nederland bij de VN in New York (PVVN) om bij de ondersecretaris-generaal (OSG) Goulding te informeren naar de gedachten die bij de SGVN leven over toekomstige vredesoperaties (behoeften, concept, organisatie). Van den Broek wijst voorts nogmaals op de politieke bereidheid van Nederland om deel te nemen aan een VN-vredesoperatie in Cambodja.<sup>6</sup>

Een jaar later (op 18 februari 1991) vraagt Van den Broek zich in een bericht aan de PVVN in New York af «in hoeverre het VN-secretariaat bekend is met het Nederlandse aanbod een eventueel verzoek om een bijdrage (*aan de VN-Cambodja-operatie*) in welwillende overweging te nemen»<sup>7</sup> en hij verwijst hierbij naar zijn uitspraken tijdens de begrotingsbehandeling 1990 en naar zijn speech tijdens het algemeen debat in de 45e Algemene Vergadering van de VN (september 1990).

Uit de dossiers valt op te maken dat Nederland begin 1991, na het verschijnen van de *Defensienota 1991*, actief op zoek gaat naar deelname aan «verwachtbare» VN-operaties. De PVVN vraagt de minister van Buitenlandse Zaken op 15 mei 1991 of Nederland, naast deelname aan een mogelijke operatie in Cambodja, ook deelname aan andere vredesoperaties moet nastreven, zoals MINURSO (Westelijke Sahara), ONUSAL (El Salvador) en UNAVEM (Angola). Hij benadrukt het belang om in een vroeg stadium eventuele Nederlandse belangstelling voor deze operaties bij het VN-secretariaat kenbaar te maken.<sup>8</sup> Tussen Buitenlandse Zaken (DPV en de Directie Afrika en Midden-Oosten – DAM) en Defensie (DAB en Chef Defensiestaf – CDS) wordt vervolgens overlegd over de wenselijkheid aan deze operaties deel te nemen. Op 28 mei 1991 informeert DAB minister Ter Beek over de stand van zaken omtrent deelname aan operaties in Cambodja («Bij het VN-secretariaat is al geruime tijd bekend dat Nederland bereid is deel te nemen aan een VN-vredesoperatie in Cambodja») en onder meer Angola («Het ligt in de bedoeling dat Nederland zich in beginsel bereid verklaart deel te nemen aan UNAVEM»).<sup>9</sup> Ter Beek brengt de uitgangspunten van de *Defensienota 1991* en het nieuwe «standing offer» van Nederland voor vredesoperaties tijdens een gesprek op 24 juni 1991 onder de aandacht van de SGVN: «De SGVN sprak zijn erkentelijkheid uit voor de tot nu toe geleverde Nederlandse bijdragen aan vredesoperaties alsmede voor die welke in het vooruitzicht zijn gesteld (Cambodja).»<sup>10</sup>

Des te opvallender is het daarom dat Nederland niet behoort tot de 23 landen die de SGVN eind oktober 1991 benadert voor deelname aan de *United Nations Advance Mission in Cambodia* (UNAMIC), die op 16 oktober 1991 door de Veiligheidsraad wordt ingesteld.<sup>11</sup> De chef DPV vraagt de PVVN dan ook prompt of «Nederland nog in beeld komt voor UNAMIC, dan wel voor de fase na afronding van UNAMIC» en refereert aan de eerdere toezeggingen van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie.<sup>12</sup> De PVVN bericht het ministerie dat hij «nogmaals de Nederlandse belangstelling voor m.n. de militaire component van UNTAC kenbaar heeft gemaakt». Voorts meldt hij dat «de Belgische vertegenwoordiger suggereerde dat de keuze van landen die voor een bijdrage aan

<sup>6</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 11 april 1990.

<sup>7</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 18 februari 1991.

<sup>8</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 15 mei 1991.

<sup>9</sup> Nota van plaatsvervangend DAB aan de minister van Defensie, 28 mei 1991.

<sup>10</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 24 juni 1991.

<sup>11</sup> Resolutie 717, op basis van het rapport van de SGVN d.d. 30 september 1991 (S/23097).

<sup>12</sup> Bericht van DPV aan PVVN, 17 oktober 1991.

UNAMIC waren benaderd, mede zou zijn ingegeven door het feit dat deze landen Franstalig personeel konden leveren». <sup>13</sup> Bij de Defensiestaf acht men het «denkbaar dat de reeds royale Nederlandse deelname aan andere waarnemersmissies (UNTSO en UNAVEM-II) alsmede het reeds gedane aanbod voor deelname aan UNTAC reden zijn geweest Nederland niet te vragen voor deelname aan UNAMIC.» <sup>14</sup>

Tijdens overleg op 18 november 1991 tussen Defensie (CDS en DAB) en Buitenlandse Zaken (DPV) wordt afgesproken dat de CDS een inventarisatie maakt van mogelijk in te zetten eenheden, zodat de eventuele vraag van de VN voor een bijdrage aan UNTAC zoveel mogelijk gestuurd kan worden. <sup>15</sup> De PVVN wordt gevraagd om «de Nederlandse belangstelling voor deelname aan de VN-operatie voor Cambodja nog eens onder de aandacht te brengen van het VN-secretariaat». Buitenlandse Zaken wijst op de belangstelling van Defensie voor het leveren van een personele bijdrage aan UNTAC en verwijst naar het «standing offer», «maar ook daarbuiten zijn bijdragen bespreekbaar». <sup>16</sup> Enkele dagen later stuurt de chef DPV de PVVN een meer specifieke opgave van de mogelijke Nederlandse bijdrage aan UNTAC: «een compleet bataljon waarbinnen de mijnruimingsexpertise is geïntegreerd. Mocht een infanteriebataljon om wat voor reden dan ook niet in aanmerking komen, dan wordt gedacht aan een kleinere eenheid van het korps mariniers. <sup>17</sup> Deze mededeling van Buitenlandse Zaken lijkt enigszins prematuur aangezien binnen de Defensiestaf en de staven van de krijgsmachtdelen dan nog volop wordt gewerkt aan de door de CDS gevraagde inventarisatie van eenheden voor zowel Cambodja als Joegoslavië. <sup>18</sup>

De voornaamste taak van UNAMIC, naast het leggen van contacten met de verschillende partijen in Cambodja, is aanvankelijk het opzetten van een «mine awareness programme». Het blijkt echter al snel dat de Cambodjaanse bevolking zich zeer wel bewust is van het mijnengevaar en dat het probleem meer ligt in het gebrek aan expertise om mijnen te ruimen. De repatriëring van de vluchtelingen uit Thailand, een van de taken van UNTAC, wordt bemoeilijkt door de aanwezigheid van mijnen in de gebieden van hervestiging. Vanaf eind november wordt binnen het VN-secretariaat daarom gedacht over een uitbreiding van het mandaat van UNAMIC, waarbij het opzetten van een mijnenruimingsprogramma en het opleiden van Cambodjanen tot mijnenruimers tot de taken van UNAMIC gaan behoren. Deze uitbreiding van het mandaat van UNAMIC, die formeel op 8 januari 1992 door de Veiligheidsraad wordt bevestigd <sup>19</sup>, brengt de mogelijkheid van Nederlandse deelname aan UNAMIC weer in beeld.

De PVVN bericht de minister van Buitenlandse Zaken op 27 november 1991 over de plannen tot uitbreiding van het takenpakket van UNAMIC en meldt dat het VN-secretariaat heeft gevraagd naar de Nederlandse bereidheid om mijnenruimingsexpertise ter beschikking te stellen. Nadat de PVVN het verzoek van het VN-secretariaat opnieuw onder de aandacht van de minister heeft gebracht, antwoordt Van den Broek op 16 december 1991: «U kunt het secretariaat meedelen dat Nederland in principe bereid is expertise te leveren voor mijnenopruijing in Cambodja. Een team van 7 EOD-experts van de landmacht alsmede een duik- en demonteerteam van 6 man van de marine, zouden desgewenst vanaf half januari beschikbaar kunnen worden gesteld.» Voorts verzoekt de minister om meer inzicht te krijgen in de eenheden die de VN voor UNTAC nodig hebben. Het Nederlandse aanbod wordt twee dagen later bijgesteld: een team van zeven EOD-experts van KL, een team van zes EOD-experts van KM en een duik- en demonteerteam van zes man van KM. <sup>20</sup> Het aanbod is gebaseerd op een inventarisatie van de CDS met de krijgsmachtdelen en komt tot stand na overleg tussen Buitenlandse Zaken en Defensie. De

<sup>13</sup> Bericht van plaatsvervangend PVVN aan DPV en bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 18 oktober 1991.

<sup>14</sup> Nota van SCO aan DAB, 23 oktober 1991.

<sup>15</sup> Nota van DAB aan de minister Defensie, 19 november 1991.

<sup>16</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 18 november 1991.

<sup>17</sup> Bericht van chef DPV aan PVVN, 22 november 1991.

<sup>18</sup> Nota van SCO aan SCO's krijgsmachtdelen, 20 november 1991; Afdeling Toekomstvisie van Defensiestaf: »Nationale contingency planning voor Nederlandse deelname aan de VN-vredesoperaties in Joegoslavië en in Cambodja (UNTAC)«, 22 november 1991 (bijlage met overzicht relevante Nederlandse VN-bijdragen).

<sup>19</sup> Resolutie 728, op basis van het rapport van de SGVN d.d. 30 december 1991 (S/23331).

<sup>20</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 27 november 1991 en 6 december 1991; bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 16 december 1991 en 18 december 1991.



directeur van DAB adviseert minister Ter Beek op 10 december 1991 om «aan de VN te doen weten dat Nederland, gelet op het humanitaire belang van het werk, in principe bereid is aan mijnenopruimingsoperaties mee te doen».<sup>21</sup>

Intussen gaat de CDS voort met de inventarisatie van eenheden die Nederland zou kunnen bijdragen aan UNTAC. Deze inventarisatie loopt aanvankelijk parallel met de inventarisatie van een mogelijke Nederlandse bijdrage aan een eventuele VN-vredesmacht in het voormalige Joegoslavië. Vanwege het probleem om op korte termijn een uit dienstplichtigen bestaand infanteriebataljon van de koninklijke landmacht gereed te stellen voor uitzending, wordt bij de Defensiestaf voor uitzending naar Joegoslavië in eerste instantie gedacht aan een mariniersbataljon voor twee à drie maanden, waarna de KL in de aflossing en taakovername kan voorzien. Het tweede mariniersbataljon wordt geschikt geacht voor uitzending naar Cambodja.<sup>22</sup> De mogelijkheid dat de VN Nederland verzoeken om op korte termijn een (mariniers)infanteriebataljon naar Joegoslavië uit te zenden wordt in de loop van december steeds kleiner, zodat alle aandacht wordt geconcentreerd op een mogelijke inzet in Cambodja. Defensie gaat er van uit dat de VN voor die operatie vooral behoefte hebben aan lichte infanterie-eenheden: «Gelet op de klimatologische omstandigheden, het terrein en de daarop geënte geoefendheid (jungletraining en tropenervaring) alsmede snelle inzetbaarheid ligt het in de rede voor UNTAC een mariniersbataljon ter beschikking te stellen. De marineleiding acht een dergelijke inzet operationeel uitvoerbaar. Betrekkelijk zware bataljons van de KL, zoals een geniebataljon, worden gelet op het terrein en het klimaat veel minder geschikt geacht voor inzet in Cambodja.»<sup>23</sup> Nadat Ter Beek akkoord is gegaan met dit principe-aanbod, vertrekt medio januari 1992 een delegatie van het ministerie van Defensie (kolonel KMar Roos en DAB-medewerker Van der Meijden) naar New York om bij de VN informatie in te winnen over de voorbereiding van de VN-operaties in Cambodja en het Nederlandse aanbod voor zowel UNAMIC als UNTAC toe te lichten. De PVVN stuurt de minister van Buitenlandse Zaken een verslag van de gesprekken van de missie met onder anderen Yasushi Akashi, begin januari 1992 door de SGVN benoemd tot zijn speciaal vertegenwoordiger voor Cambodja, die «zeer te spreken is over de voorgestelde genie- en geneeskundige capaciteit in het bataljon». Voorts meldt de PVVN dat een formeel verzoek van de SGVN voor UNAMIC op korte termijn valt te verwachten, maar een officieel verzoek tot bijdrage aan UNTAC vermoedelijk niet vóór medio februari 1992.<sup>24</sup>

Ook de directeur van DAB informeert zijn minister over de resultaten van het bezoek van de missie aan de VN en vermeldt dat de SGVN heeft verzocht om uitbreiding van het Nederlandse aanbod voor UNAMIC tot 27 man: twee «mine clearing training teams» van elk zeven militairen, twee «mine clearing supervisory teams» van elk drie militairen, vijf militairen voor de plannings- en liaison cel op het hoofdkwartier van UNAMIC te Phnom Penh en twee militairen voor het hoofdkwartier van de trainingseenheid. Daarop is volgens DAB welwillend gereageerd. Voorts verwijst DAB naar het Politieke Beraad van 20 januari 1992, waarin de minister «in principe heeft ingestemd met de door de VN beoogde uitbreiding van het Nederlands contingent ten behoeve van UNAMIC».<sup>25</sup> Dit principebesluit van de minister van Defensie wordt door de PVVN overgebracht aan het VN-secretariaat, waarna de SGVN Nederland op 24 januari officieel verzoekt om een bijdrage aan UNAMIC, in overeenstemming met het Nederlandse aanbod.<sup>26</sup> Conform het verzoek van de VN wordt het aanbod van een duik- en demonteerteam van de KM ingetrokken en stelt de CDS

<sup>21</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 10 december 1991.

<sup>22</sup> Aantekening van SCO bestemd voor voorzitter en leden COCSB, 29 november 1991.

<sup>23</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 20 december 1991.

<sup>24</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 15 januari 1992.

<sup>25</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 20 januari 1992.

<sup>26</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 23 januari 1992; bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 24 januari 1992.

de Nederlandse bijdrage voor UNAMIC samen, die bestaat uit 27 man afkomstig uit KM (12), KL (12) en Klu (3).

### 3.1.2 Kabinetsbesluit/Brief UNAMIC

Eind januari voeren ambtenaren van Defensie (DAB) en Buitenlandse Zaken (DPV) overleg over de tekst van de brief aan de Tweede Kamer over de Nederlandse bijdrage aan UNAMIC, waarover de ministerraad zich op 31 januari 1992 zal buigen. In de door Defensie aangeleverde concepttekst wordt ook aandacht besteed aan het Nederlandse aanbod voor UNTAC, «omdat de voorbereiding van het mariniersbataljon toch zal gaan lekken».<sup>27</sup> De passages in de concepttekst die betrekking hebben op het overleg tussen Nederland en de VN voorafgaande aan het formele verzoek van de SGVN worden niet in de uiteindelijke brief aan ministerraad en Kamer opgenomen. Dit betreft bij voorbeeld de volgende passage: «Met het oog op de benodigde versterking heeft de Veiligheidsraad op 13 januari jl. ingestemd met een voorstel van de secretaris-generaal om Bangladesh, Thailand en Nederland toe te voegen aan landen die met militairen aan deze operatie bijdragen». Ministerraad en Kamer worden dus niet geïnformeerd over het feit dat Nederland niet bij de oorspronkelijke groep van landen zat die werden gevraagd om een bijdrage aan UNAMIC.

De directeur van DAB, die Ter Beek een informatieve nota stuurt ten behoeve van de discussie in de ministerraad, stelt eveneens dat de passage over het principe-aanbod voor UNTAC in de brief aan de Kamer over UNAMIC moet worden opgenomen «omdat het bataljon zich nu op de taak in Cambodja voorbereidt en dit anders in de publiciteit zal gaan lekken en de Kamer dan over dit aanbod niet zou zijn geïnformeerd».<sup>28</sup> Voorts maakt DAB melding van het bericht dat de Belgische premier Martens de VN een compagnie para-commando's zou hebben aangeboden. De CDS gaat na of die compagnie toegevoegd kan worden aan het Nederlandse mariniersbataljon, zodat die op de door de VN gewenste sterkte van 850 man kan komen. De Belgische regering ziet echter af van deelname aan de militaire component van UNTAC waardoor deze, door DAB ook om politieke redenen zeer gewenste, samenwerking uiteindelijk niet tot stand komt.

Op 31 januari sturen de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken (a.i. Lubbers) de brief over de Nederlandse bijdrage ten behoeve van UNAMIC aan de Voorzitter van de Tweede Kamer.<sup>29</sup> De bewindspersonen gaan in op de ondertekening van het vredesakkoord op 23 oktober 1991 in Parijs, de toezegging van Nederland en de EG-partners om bij te dragen aan de wederopbouw van Cambodja, het uitscharen van de voorbereidende missie UNAMIC en de uitbreiding van de taken van UNAMIC. Vervolgens wordt het op verzoek van de SGVN ter beschikking gestelde Nederlandse aanbod gespecificeerd. Het personeel bestaat louter uit beroepsmilitairen en kan in februari naar Cambodja worden uitgezonden. Over de taken van de militairen merken de ministers het volgende op: «Personeel werkzaam bij de mijnenbestrijdingseenheid zal zijn belast met het trainen van militairen van de Cambodjaanse betrokken partijen of het toezicht houden op het ruimen van mijnen door die militairen. Het ligt niet in de bedoeling Nederlands personeel zelf te belasten met het ruimen van mijnen.»<sup>30</sup> Ook geven de bewindspersonen informatie over de duur van het mandaat (tot eind april 1992), waarna «de taken en organisatie van UNAMIC integraal zullen worden opgenomen in het nog door de Veiligheidsraad vast te stellen mandaat voor UNTAC, zodat de mijnenbestrijdingsoperatie waarschijnlijk ook na 30 april zal worden voortgezet.» De ministers houden daarom rekening met een uitzendtermijn van zes maanden. Wat betreft de

<sup>27</sup> Fax van medewerker van DAB aan DPV.

<sup>28</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 30 januari 1992.

<sup>29</sup> TK, 1991–1992, 22 300 X, nr. 49.

<sup>30</sup> TK, 1991–1992, 22 300 X, nr. 49, p. 3.

risico's wijzen de bewindspersonen met name op de mijnendreiging, vooral in het noordwesten, en het banditisme: «Hoewel alle bij het akkoord van Parijs betrokken Cambodjaanse partijen de komst van VN-militairen verwelkomen, is de operatie dus niet van gevaar ontbloot.»<sup>31</sup> De brief geeft geen informatie over de locatie waar het Nederlandse UNAMIC-detachement wordt gelegerd. Dit is niet verwonderlijk aangezien Defensie (nog) niet beschikt over deze en andere informatie over operationele en logistieke zaken.

Tenslotte wordt vermeld dat de regering de SGVN heeft laten weten «ook in principe bereid te zijn voor UNTAC een bataljon mariniers met een klein detachement marechaussee voor militaire politietaken en personeel voor het militaire hoofdkwartier van UNTAC beschikbaar te stellen. Het bataljon bereidt zich nu op die taak voor.» De bewindspersonen zeggen toe de Kamer een afzonderlijke brief te zenden, indien de SGVN ook van het laatstgenoemde aanbod gebruik wenst te maken.

Uit de brief aan de Kamer wordt niet duidelijk dat het initiatief tot deelname aan UNAMIC (en UNTAC) afkomstig is van de Nederlandse regering. Voorts wordt niet ingegaan op de afweging die heeft plaatsgevonden op de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken om deel te nemen aan de vredesoperaties in Cambodja. Minister Ter Beek komt in zijn boek *Manoeuvres* met een persoonlijke motivatie om het vredesproces in Cambodja te ondersteunen. Hij had «een speciale band met dat (...) land».<sup>32</sup> Een bezoek in het voorjaar van 1989 (als Kamerlid) had hem «de ogen geopend» en hij vond dat «Cambodja niet moest worden overgelaten aan uitsluitend de lidstaten van de Verenigde Naties in Zuidoost-Azië».<sup>33</sup>

Toenmalig minister van Defensie, Ter Beek: «Die persoonlijke betrokkenheid heeft zeker een rol gespeeld, maar zij is niet doorslaggevend geweest. Doorslaggevend is mijn algemene politieke keuze geweest voor betrokkenheid in plaats van afzijdigheid. Ik vond dat de verantwoordelijkheid voor wat er in Zuid-Oost-Azië, in Cambodja gebeurde, niet aan de regio daar mocht worden overgelaten. Ik vond dat de wereldgemeenschap, de internationale volkerengemeenschap haar verantwoordelijkheid moest nemen en dat wij daarom een bijdrage moesten leveren aan de uitvoering van de Parijse vredesakkoorden, die in oktober 1991 tot stand zijn gekomen. Bijdragen aan de bescherming van mensenrechten, tegengaan van schendingen van de internationale rechtsorde, al die overwegingen brachten mij al in een vrij vroeg stadium tot de overtuiging, dat ook Nederland zijn bijdrage zou moeten leveren.»<sup>34</sup>

Voorts schrijft Ter Beek in zijn boek dat hij in het kabinet een «geweldige medestander» had in de persoon van minister voor Ontwikkelingssamenwerking: «Jan Pronk dacht er niet anders over en hij deelde mijn bereidheid troepen beschikbaar te stellen voor de vredesoperatie in Cambodja voor de volle honderd procent.»<sup>35</sup> Er zijn in het voortraject van de besluitvorming over de uitzending overigens ook geen tegenstellingen tussen Buitenlandse Zaken en Defensie waar te nemen.

Toenmalig minister van Buitenlandse Zaken, Van den Broek: «Ik wil het niet als een tegenstelling zien. Hierbij zijn namelijk verschillende verantwoordelijkheden aan de orde. Het is logisch dat het ministerie van Buitenlandse Zaken zich allereerst inzet voor iets wat zelfs een constitutionele doelstelling is, ook een van de hoofddoelstellingen van het buitenlands beleid, namelijk het bevorderen en handhaven van vrede, althans het leveren van een bijdrage daaraan. (...) In die zin moet ook een pleidooi voor het deelnemen aan vredesmissies worden gezien. (...) Wat je daar niet los van kunt zien, is dat het invulling geven, ook materieel en via deelname aan vredesmissies, aan die hoofddoelstelling van buitenlands beleid, tegelijk betekent dat je daarmee Nederland ook internationaal een profiel en een erkenning geeft als contribuerende staat aan die wereldvrede.»<sup>36</sup>

<sup>31</sup> TK, 1991–1992, 22 300 X, nr. 49, p. 4.

<sup>32</sup> Relus ter Beek, *Manoeuvres* – Herinneringen aan Plein 4, 1996, p. 107.

<sup>33</sup> Idem, p. 108.

<sup>34</sup> Ter Beek, hoorzitting, 24 mei 2000.

<sup>35</sup> Relus ter Beek, *Manoeuvres* – Herinneringen aan Plein 4, 1996, p. 109.

<sup>36</sup> Van den Broek, hoorzitting, 22 mei 2000.

Ter Beek: «Ik hoorde (*tijdens de hoorzitting*) oud-collega Van den Broek spreken over een soort constitutionele plicht tot deelname, verwijzend naar passages in onze Grondwet over bevordering van de internationale rechtsorde. Wat dat betreft, heb ik althans in die periode geen verschil van opvattingen of inzicht kunnen constateren tussen de minister van Buitenlandse Zaken en mijzelf, noch tussen de beide ministeries.»<sup>37</sup>

Wel schrijft Ter Beek in zijn boek over tegengestelde meningen op zijn eigen ministerie: «Op het departement waren wel mensen die zich luidruchtig afvroegen wat Nederland in Cambodja te zoeken had, maar voor hen hield ik mij Oost-Indisch doof.»<sup>38</sup> De weerstand op het ministerie is echter niet erg groot. En ook bij de militaire leiding bestaan volgens Ter Beek geen grote bezwaren tegen deelname aan de operatie in Cambodja.

Ter Beek: «Maar in Nederland was breeduit de bereidheid aanwezig om deel te nemen, niet alleen in de Nederlandse politieke samenleving, maar als ik voor mijn eigen toenmalige vakgebied mag praten, ook bij de Nederlandse krijgsmacht bestond weinig of geen aarzeling om deel te nemen. (...) De bereidheid bij de krijgsmacht om deel te nemen aan dit soort operaties was breeduit aanwezig. Dat had natuurlijk alles te maken met het feit dat de krijgsmachtdelen er behoefte aan hadden, zichzelf een beetje in de etalage te spelen, vanwege het feit dat we toen in een reductie- respectievelijk reorganisatieproces bij Defensie zaten. Eerst kwam de Defensienota in 1991, later kwam de Prioriteitennota in begin 1993. De krijgsmacht moest worden ingekrompen en gereorganiseerd. De krijgsmachtdelen – ik generaliseer nu, waarmee ik niemand onrecht doe – wilden graag de eigen onmisbaarheid tonen.»<sup>39</sup>

### 3.1.3 Overleg Tweede Kamer UNAMIC

Op 26 februari 1992 voert de vaste commissie voor Defensie van de Tweede Kamer overleg met de minister van Defensie over de brief van 31 januari 1992.<sup>40</sup> De minister van Buitenlandse Zaken neemt niet deel aan het overleg. Overigens zijn de eerste vier Nederlandse UNAMIC-militairen (staffunctionarissen) al op 18 februari 1992, dus nog vóór het overleg met de Kamer, in Cambodja gearriveerd. Dit wordt door Ter Beek vermeld in een brief die hij op 24 februari 1992 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer stuurt.<sup>41</sup> Bij deze brief zit op verzoek van de vaste commissie voor Defensie een notitie over «de militaire/technisch aspecten van het uitzenden van militairen naar Cambodja». Deze notitie handelt vooral over financiële regelingen en rechtspositionele voorzieningen voor de uit te zenden militairen.

De Kok (CDA) stemt in principe in met de uitzending van Nederlandse militairen ten behoeve van UNAMIC en vraagt of het de bedoeling is dat de Nederlanders ook zelf mijnen gaan ruimen. Voorts informeert hij naar de geweldsinstructies en de bewapening voor de Nederlandse militairen. Sipkes (GroenLinks) waardeert de Nederlandse bijdrage aan UNAMIC positief en stelt vragen over de voorbereiding, het gevaar van banditisme en de opstelling van de Rode Khmer. Van Traa (PvdA) is positief over de Nederlandse deelname aan UNAMIC en steunt de principebereidheid van Nederland om eventueel een bataljon mariniers te sturen. Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD) betuigt haar instemming met de voornemens tot uitzending, maar zet vraagtekens bij de positie van de Rode Khmer. Voorts benadrukt zij dat het uitzenden van mariniers op basis van vrijwilligheid dient te geschieden. Ter Veer (D66) steunt eveneens de Nederlandse deelname aan de VN-operatie in Cambodja en vraagt speciale aandacht voor gevaarlijke situaties in bepaalde delen van Cambodja. Ter Veer meent tenslotte dat op geëigende momenten moet worden nagegaan of continuering van de VN-operatie en de inzet van Nederlandse militairen daarbij aanbeveling verdient. Van Middelkoop

<sup>37</sup> Ter Beek, hoorzitting, 24 mei 2000.

<sup>38</sup> Relus ter Beek, *Manoeuvreren Herinneringen aan Plein 4*, 1996, p. 109.

<sup>39</sup> Ter Beek, hoorzitting, 24 mei 2000.

<sup>40</sup> TK, 1991–1992, 22 300 X, nr. 81, pp. 3–6.

<sup>41</sup> TK, 1991–1992, 22 300 X, nr. 59.

(GPV) heeft waardering voor de positieve reactie van de regering op het verzoek van de SGVN. Hij vraagt naar de kans dat Nederlandse militairen zelf mijnen gaan opruimen en wie hun veiligheid garandeert. In zijn antwoord herhaalt minister Ter Beek de principebereidheid van Nederland om een bijdrage te leveren aan UNTAC, maar hij merkt op dat er nog geen resolutie van de Veiligheidsraad voorligt en nog geen formeel verzoek is gedaan. De minister beschikt over een door DAB opgestelde spreektekst, die onder andere informatie bevat over de eenheden die Nederland inmiddels reeds informeel ten behoeve van UNTAC heeft aangeboden aan het VN-secretariaat.<sup>42</sup> Hij maakt hier tijdens het overleg echter geen gebruik van. Overigens wordt hij door de woordvoerders ook niet gevraagd om meer concrete informatie te geven over het Nederlandse aanbod voor UNTAC.

Voor wat betreft de taken van de Nederlandse UNAMIC-militairen stelt Ter Beek dat de kans groot is dat zij zich daadwerkelijk met mijnenruiming gaan bezighouden. Het wordt hen in ieder geval niet verboden. Deze uitspraken komen via een ANP-persbericht ook ter ore van de Nederlandse militairen die zich op dat moment al in Cambodja bevinden. Zij vragen Defensie om duidelijke richtlijnen terzake.<sup>43</sup> De opmerking van Ter Beek in het overleg sluit in ieder geval op dat moment niet aan bij het formele mandaat en de taken van UNAMIC. Na een verzoek van de VN krijgen de Nederlandse mijnenruiminstructeurs echter in juli 1992 wel toestemming om niet-geëxplodeerde projectielen en oude munitie onschadelijk te maken.

Over de risico's stelt Ter Beek in het overleg dat de Nederlandse militairen geen wapens zullen dragen en er geen rules of engagement zijn omdat het een humanitaire en niet een militaire operatie betreft. Ook gaat hij in op de positie van de Rode Khmer. De gevechten die gaande zijn, vormen volgens Ter Beek juist de reden om er een vredesmacht te stationeren. Met de beantwoording van de minister wordt het overleg beëindigd; een tweede termijn blijkt niet nodig. De woordvoerders van de fracties stemmen unaniem in met de uitzending van Nederlandse militairen ten behoeve van UNAMIC. Ook de principebereidheid van de regering om onder andere een mariniersbataljon uit te zenden ten behoeve van UNTAC wordt breed ondersteund, hoewel een formeel besluit natuurlijk nog aan de Kamer moet worden voorgelegd.

### 3.1.4 Voortraject UNTAC

Begin 1992 nemen, parallel aan de ontplooiing van UNAMIC, op het ministerie van Defensie (CDS en DCBC) en bij de Marine (afdeling operatiën van de Marinestaf en de staf van de commandant Korps Mariniers) de voorbereidingen voor deelname aan UNTAC een aanvang. Op het ministerie van Buitenlandse Zaken is het Bureau Politieke Zaken van de Directie Politieke VN-Zaken (DPV/PZ) verantwoordelijk voor alle contacten (ook die van Defensie) met het VN-secretariaat (Field Operations Division). Deze contacten lopen via de PVVN in New York. Op 7 februari 1992 verzoekt de souschef Operationele Zaken van de Defensiestaf de instemming van de minister van Defensie om het mariniersbataljon reeds samen te stellen en bij het dienstplichtig personeel te informeren naar vrijwillige uitzending naar Cambodja.<sup>44</sup> In New York heeft de PVVN een gesprek met de militair adviseur van de SGVN, die informeert naar de bijdrage die Nederland zou kunnen leveren aan UNTAC. De VN hebben een voorkeur voor een luchtmachteenheid van 10 vliegtuigen en 26 helikopters, een medische compagnie en een infanteriebataljon van 850 man.<sup>45</sup> Op 18 februari 1992 vraagt de minister van Buitenlandse Zaken aan de PVVN om het volgende aanbod van

<sup>42</sup> Spreektekst van DAB ten behoeve van overleg met vaste commissie voor Defensie op 26 februari 1992.

<sup>43</sup> Sitrep 008 en 009, 2 maart 1992.

<sup>44</sup> Nota van SCO aan de minister van Defensie, 7 februari 1992.

<sup>45</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 13 februari 1992.



Nederland aan het VN-secretariaat door te geven («onder voorbehoud van goedkeuring door de ministerraad»): twee à drie F-27's, zes helikopters, een medische compagnie en een bataljon van 750 mariniers. Het verzoek om de uitzending van marinepersoneel voor een toezichthoudende rol op Cambodjaanse schepen kan niet worden gehonoreerd. Van den Broek tekent hierbij nog aan dat hij ervan uitgaat «dat de vredesoperatie evenals die voor Joegoslavië van beperkte duur zal zijn».<sup>46</sup> Blijkens een memorandum aan Van den Broek heeft de minister over het aanbod voor UNTAC (en tevens over de bijdrage aan UNPROFOR) en marge van de ministerraad van 18 februari 1992 contact gehad met minister Ter Beek. Volgens een handgeschreven mededeling van Van den Broek was de minister van Defensie «positief».<sup>47</sup>

Voorts vraagt speciaal vertegenwoordiger Akashi aan Nederland om officieren beschikbaar te stellen voor twee belangrijke functies: een brigade-generaal als hoofd van de civiele politiecomponent van UNTAC alsmede een kolonel voor de Planning Cell van het hoofdkwartier van UNTAC. Akashi noemt daarbij expliciet de naam van kolonel Kmar Roos, die eerder hoofd Operatiën van UNTAG in Namibië is geweest.<sup>48</sup> Na overleg tussen Buitenlandse Zaken en Defensie worden voor deze functies resp. kolonel Roos (bevorderd tot brigade-generaal) en kolonel Huijssoon bij de VN voorgedragen.

Op 28 februari 1992 neemt de Veiligheidsraad resolutie 745 aan, waarmee UNTAC voor een periode van achttien maanden wordt opgericht.<sup>49</sup> Dankzij inspanningen van België, dat lid is van de Veiligheidsraad, is een zinsnede toegevoegd over de veiligheid van het VN-personeel. Het VN-secretariaat verzoekt de vertegenwoordigers van (54) potentiële troepenleveranciers bij hun regering (vóór 13 maart 1992) na te gaan welke bijdrage zij kunnen leveren aan de militaire en de civiele politiecomponent van UNTAC. Nederland wordt gevraagd datgene bij te dragen waartoe zij zich al informeel en onder voorbehoud bereid heeft verklaard. Een nieuw verzoek betreft een bijdrage van mogelijk 75 man aan de civiele politiecomponent. Gezien de bestaande nationale en internationale verplichtingen van de Kmar en de reorganisatie bij de politie kan Nederland op dit laatste verzoek niet ingaan.<sup>50</sup>

De Nederlandse reactie op het nog informele verzoek van de VN moet eerst ter goedkeuring worden voorgelegd aan de ministerraad. Hoewel al op 25 februari 1992 een eerste ontwerp van de brief over de Nederlandse bijdrage aan UNTAC door ambtenaren van Buitenlandse Zaken en Defensie is opgesteld, komt dit onderwerp pas vijftien dagen later op de agenda van de ministerraad. Op 28 februari 1992 bespreekt het kabinet namelijk de Nederlandse bijdrage aan UNPROFOR en de minister van Defensie geeft er daarom de voorkeur aan de Nederlandse bijdrage aan UNTAC in de ministerraad van 12 maart 1992 aan de orde te stellen, zodat de VN op 13 maart 1992 het Nederlandse aanbod kan worden medege-deeld.<sup>51</sup>

Echter op 10 maart 1992 verschijnt in *NRC Handelsblad* een bericht over de komende besluitvorming in de ministerraad over de Nederlandse bijdrage aan UNTAC. De chef DPV, Hoekema, legt de beschuldigende vinger bij Defensie.<sup>52</sup> Het overleg tussen Defensie en Buitenlandse Zaken over de Nederlandse deelname aan zowel UNTAC als UNPROFOR is dan nog gaande. In dit overleg dringen ambtenaren van Defensie aan op Nederlandse deelname aan UNTAC. Zo wijst de directeur van DAB in de vergadering van de Defensieraad van 4 maart 1992 «op het grote belang van Nederlandse deelname», hoewel «aan de operatie voor Nederland kosten zijn verbonden die veel meer zullen bedragen dan het bedrag dat op de Defensiebegroting voor vredesoperaties is gereserveerd.»<sup>53</sup> Buitenlandse Zaken stelt zich enigszins terughoudend op ten aanzien van

<sup>46</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan de PVVN, 18 februari 1992.

<sup>47</sup> Memorandum van de particulier secretaris van de minister van Buitenlandse Zaken aan de minister van Buitenlandse Zaken, 18 februari 1992.

<sup>48</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 14 februari 1992.

<sup>49</sup> Resolutie 745, op basis van het rapport van de SGVN d.d. 19 februari 1992 (S/23613).

<sup>50</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 19 februari 1992; Memorandum van DPV aan Suyver (ministerie van Justitie) en De Graaf (ministerie van Binnenlandse Zaken), 3 maart 1992.

<sup>51</sup> Memorandum van DPV/PZ aan DGPZ via DPV, 2 maart 1992.

<sup>52</sup> Memorandum van DPV aan de minister van Buitenlandse Zaken, 10 maart 1992.

<sup>53</sup> Verslag vergadering Defensieraad, 4 maart 1992.

de door Defensie voorgestelde bijdrage aan UNTAC, met het oog op enerzijds de overschrijding van de begrotingspost voor vredesoperaties en anderzijds het in de knel komen van een bijdrage aan «een eventuele Europese operatie».<sup>54</sup>

Kort voor de bespreking in de ministerraad van 12 maart 1992 wijst de regionale directie van Buitenlandse Zaken voor Azië (DOA) minister Van den Broek op de risico's die verbonden zijn aan de deelname aan UNTAC.<sup>55</sup> De bezorgdheid van DOA is vooral gelegen in het feit dat het Nederlandse bataljon zal worden ingezet in de gevaarlijkste regio, waardoor niet alleen het risico van mijnen bestaat, maar ook de mogelijkheid bij een vuurgevecht betrokken te raken.

### 3.1.5 Kabinetsbesluit/brief UNTAC

Op 11 maart sturen de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken de brief over het Nederlandse aanbod voor een bijdrage aan UNTAC naar de Voorzitter en de leden van de ministerraad ter bespreking op donderdag 12 maart 1992. De brief van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken wordt door de ministerraad op 12 maart 1992 zonder discussie aanvaard.<sup>56</sup> Een in de dossiers aanwezige versie, gedateerd op 10 maart 1992, vermeldt als onderdeel van het oorspronkelijke aanbod ook nog de uitzending van een medische compagnie van de KL van ongeveer 200 man.<sup>57</sup> Tussen 10 en 11 maart 1992 moet besloten zijn om dit aanbod in te trekken. Hoewel een geneeskundige eenheid staat vermeld op de in de *Defensienota 1991* opgenomen lijst van eenheden die de KL ter beschikking stelt voor VN-vredesoperaties<sup>58</sup>, blijkt nauwelijks een jaar later dat dit aanbod in de praktijk niet gestand kan worden gedaan.

Ter Beek geeft in zijn boek een beschrijving van de besluitvorming over de geneeskundige compagnie, maar lijkt zich te vergissen in de datum: «Op 2 april 1992 vroeg de bevelhebber der landstrijdkrachten, Rien Wilmlink, belet bij mij. Hij had een nare boodschap. De Koninklijke landmacht slaagde er niet in een geneeskundige compagnie voor Cambodja bij elkaar te krijgen. In ieder geval kon hij niet garanderen dat hij zo'n eenheid voor een termijn van anderhalf jaar beschikbaar kon stellen. Hij wist niet of hij voor voldoende aflossers kon zorgen. Toen heb ik gezegd: «Sorry Rien, dan moeten we de Koninklijke landmacht dus doorstrepen voor Cambodja».<sup>59</sup>

Ter Beek: «(...) Ik kan mij nog goed herinneren dat deze generaal, die over het algemeen een nogal vrij stevige indruk maakt, tamelijk bedremmeld bij mij de Kamer binnenkwam met de mededeling: mijnheer de minister, het spijt mij, maar het lukt mij niet om die geneeskundige eenheid gevuld te krijgen. Ja, zei hij, misschien kan ik die 140 tot 180 man nog bij elkaar krijgen – dienstplichtigen dus – maar hij kon mij het voortzettingsvermogen van deze eenheid niet garanderen. Dat is in het jargon sustainability, wat erop neerkomt dat na de zes maanden van de eerste eenheid gegarandeerd kan worden dat er een tweede eenheid gereed staat voor uitzending. Aangezien ik niet het risico wilde lopen dat we er een eenheid naar toe zouden sturen en ik vervolgens na zes maanden de VN zou moeten melden dat het ons niet meer lukte, heb ik tegen de generaal gezegd: beste Rien, jammer, maar dan is dit dus einde oefening.»<sup>60</sup>

In de brief over het Nederlandse aanbod voor een bijdrage aan UNTAC die de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken op 16 maart 1992 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer sturen<sup>61</sup> gaan zij kort in op de redenen geen geneeskundige compagnie van zo'n 200 man uit te zenden: «Dienstplichtigen worden alleen op basis van vrijwilligheid uitgezonden. Aangezien niet de zekerheid bestaat dat dit aantal voor die taak gespeciali-

<sup>54</sup> Memorandum van DPV aan de minister van Buitenlandse Zaken, 10 maart 1992.

<sup>55</sup> Memorandum van plaatsvervangend DOA aan de minister van Buitenlandse Zaken, 10 maart 1992.

<sup>56</sup> Ministerraad, 12 maart 1992.

<sup>57</sup> Memorandum van DPV aan de minister van Buitenlandse Zaken, 11 maart 1992.

<sup>58</sup> TK, 1990–1991, 21 991, nrs. 2–3, p. 75 en p. 121.

<sup>59</sup> Relus ter Beek, *Manoeuvres – Herinneringen aan Plein 4*, 1996, p. 141.

<sup>60</sup> Ter Beek, hoorzitting, 24 mei 2000.

<sup>61</sup> TK, 1991–1992, 22 300 X, nr. 65.



seerde dienstplichtigen vrijwillig voor dienst in het op grote afstand gelegen Cambodja beschikbaar is, hebben wij gemeend aan dit verzoek van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties geen gevolg te moeten geven.»<sup>62</sup>

De brief geeft informatie over het Nederlandse aanbod naar aanleiding van «het nog informele verzoek van de Verenigde Naties»: «drie F-27 vliegtuigen en zes helikopters van het type Alouette-III met ongeveer 70 man personeel en een bataljon mariniers van ongeveer 750 man, alsmede Nederlands personeel voor de hoofdkwartieren van UNTAC en enkele marechaussees voor het verrichten van militaire politietaken.» Dit aanbod is tot stand gekomen «na zorgvuldige afweging»; op de criteria die hierbij zijn gebruikt wordt echter in de brief niet ingegaan. Ook de redenen van de regering om aan UNTAC deel te nemen komen, evenals in de brief aan de Kamer van 31 januari 1992 over de deelname aan UNAMIC, slechts summier aan de orde. Gewezen wordt op het grote belang dat de regering hecht aan de instelling van vredesoperaties en aan de ondersteuning door Nederland (ook in het verleden) van het vredesproces in Cambodja. Tevens bevat de brief een uitgebreide passage over de uitgaven die met UNTAC zijn gemoeid en de Nederlandse financiële bijdrage daaraan. Voorts geven de bewindspersonen een beschrijving van het mandaat en de taken van UNTAC, waarbij echter de haalbaarheid van de militaire taken waarvoor de Nederlandse militairen zullen worden ingezet (zoals het ontwapenen van militaire eenheden) geen aandacht krijgt. Wel vermelden zij dat «de inzet van UNTAC (...) niet vrij is van risico's voor de persoonlijke veiligheid van het uit te zenden personeel».<sup>63</sup>

Toenmalig directeur Directie Algemene Beleidszaken (DAB) van het ministerie van Defensie, Barth: «Wat u precies bedoelt met «risicoanalyse» weet ik niet. Ik ken niet een formeel stuk dat ik als zodanig zou kunnen betitelen. Ik kan u verzekeren, dat in het geval van de uitzending naar Cambodja zeer, zeer serieus is gelet op de risico's. De neerslag daarvan heeft u aangetroffen in de brief. Trouwens, kort daarna is op verzoek van de Kamer een briefing gehouden die eveneens voor een goed deel was gewijd aan de risico's. (...) Allereerst wijs ik erop, dat er de afwezigheid van een risico was. Ik hecht eraan dat te zeggen, omdat dit soms ook van betekenis kan zijn. Wij dachten althans dat er de afwezigheid van een risico was. Wij zagen geen risico in de zin dat er de mogelijkheid was, dat onze eenheden daar met massale, grote tegenstand geconfronteerd zou worden. Wij dachten dat de situatie politiek en militair zodanig was, dat wij daarvoor niet hoefden te vrezen. Dat is punt één.

Dan punt twee. Er was de zeer grote dreiging van mijnen. Er lagen er naar schatting 5 miljoen. Dat getal heb ik althans in mijn achterhoofd. Onvoorstelbare aantallen! Constant de dreiging van mijnen dus. Verder waren er de voor de hand liggende zaken: een land waar de infrastructuur afwezig was met alle risico's van dien. Verder noem ik: onbeschrijfelijke onhygiënische toestanden, banditisme, klimatologische omstandigheden, valstrikken en dat soort onprettige zaken. Ik meen met deze opsomming vrij volledig te zijn.»<sup>64</sup>

Ter Beek: «Bij alle stukken die in mijn richting zijn gegaan met betrekking tot de mogelijke uitzending van eenheden, of het nu ging om de UNAMIC-eenheden, om het Korps mariniers of om andere eenheden, zat altijd een paragraaf die handelde over de risico's. Ik heb daarover veel gesproken met de chef defensiestaf, of diens plaatsvervanger of soms met de bevelhebbers, al naar gelang het moment en de situatie. Ik heb altijd heel nadrukkelijk aan hen gevraagd, hoe zij dat beoordelen. Het is dus deels schriftelijk. Ik herinner mij nog dat eind 1991 een stuk, noem het analyse, kwam van de militaire inlichtingendienst (MID), waarin een schets wordt gegeven van de situatie waaronder de Nederlandse eenheden zouden moeten opereren. Ik vond dat toen een nog niet echt voldragen stuk, want de MID moest ook wennen aan een nieuw werkterrein. Die dienst wist natuurlijk buitengewoon veel over wat zich in Oost-Europa, de oude vijand, afspeelde, maar minder over wat zich in Cambodja afspeelde. Dat stuk kan ik mij nog

<sup>62</sup> TK, 1991–1992, 22 300 X, nr. 65, p. 2.

<sup>63</sup> TK, 1991–1992, 22 300 X, nr. 65, p. 5.

<sup>64</sup> Barth, hoorzitting, 24 mei 2000.

herinneren, temeer daar het bijvoorbeeld een opsomming bevatte van de aantallen wapens en wapensystemen waarover de vier rivaliserende facties in Cambodja beschikten. Dat stuk kan ik mij nog wel herinneren. Maar ik heb net de heer Barth gehoord: aparte nota's met de kop «risicoanalyse» kan ook ik mij niet goed herinneren.»<sup>65</sup>

Op 13 april 1992 stuurt de SGVN de Nederlandse regering een nota waarin hij formeel verzoekt om ten behoeve van de militaire component van UNTAC de volgende bijdrage te leveren: een infanteriebataljon van 850 man; vier officieren en twee onderofficieren voor de staven; drie F-27 vliegtuigen met 35 man personeel; elf marechaussees.<sup>66</sup> Het verzoek wijkt enigermate af van het eerder door de Nederlandse regering gedane aanbod. De SGVN heeft geen behoefte aan de zes Alouette-III helikopters, aangezien die over een te geringe beladingscapaciteit zouden beschikken. Op basis van de aanbevelingen van een verkenningmissie van de KM en de Klu besluit de regering echter toch om drie Alouette-III helikopters met 15 man Klu-personeel bij het mariniersbataljon in te delen.<sup>67</sup> Het VN-secretariaat gaat hiermee akkoord op voorwaarde dat Nederland de additionele materiële kosten draagt.<sup>68</sup> Hoewel de SGVN in zijn verzoek spreekt van een infanteriebataljon van 850 man, blijft de Nederlandse regering in haar antwoord aan de SGVN vasthouden aan het aanbod van een bataljon van 750 mariniers.<sup>69</sup>

Voorts verzoekt de SGVN Nederland op 29 april 1992 (informeel) om een Movement Control Unit (MCU) ter beschikking te stellen.<sup>70</sup> Op het ministerie van Buitenlandse Zaken leeft begin mei 1992, zowel bij ambtenaren als bij de minister, echter de vrees dat een uitbreiding van de uitzending naar Cambodja een eventuele Nederlandse militaire bijdrage aan operaties «dichter bij huis»<sup>71</sup>, in het kader van CVSE c.q. NAVO en WEU, onmogelijk maakt.<sup>72</sup> Van den Broek vraagt zijn ambtenaren: «Bij Defensie op terughoudendheid aandringen, gezien roofofbouwen die dreigt te ontstaan en krapte voor andere taken.»<sup>73</sup> Op Buitenlandse Zaken wordt met name gedacht aan Nederlandse deelname aan een mogelijke vredesmacht, «indien er in Bosnië en Nagorno Karabach een wapenstilstand komt».<sup>74</sup>

De ministerraad buigt zich op 8 mei 1992 over het aanvullende verzoek van de SGVN. Voorafgaand bilateraal overleg tussen de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie heeft niet plaatsgevonden. De beide betrokken ministers brengen in de raad hun opvattingen naar voren.<sup>75</sup> De koninklijke landmacht is in staat en bereid om aan het verzoek van de VN te voldoen. De vraag wordt gesteld of Nederland niet aan de grens is gekomen van de politieke bereidheid om een verdere bijdrage te leveren, aangezien de Nederlandse bijdrage aan de vredesoperatie in Cambodja reeds royaal is. Ook wordt gesteld dat rekening moet worden gehouden met een mogelijk toekomstig verzoek om een bijdrage te leveren aan een vredesoperatie binnen Europa. De VN lijkt Nederland ten aanzien van de UNTAC nu enigszins te overvragen. Het aanbod van de geneeskundige troepen zou ook zijn ingetrokken met het oog op eventuele verzoeken om bijdragen aan vredesoperaties in Europa. Anderzijds is een afweging dat de mogelijke participatie van Nederland in een toekomstige vredesoperatie binnen Europa niet afhankelijk zal zijn van het al dan niet honoreren van het aanvullende verzoek van de VN betreffende 46 personen van de koninklijke landmacht. Voorgesteld wordt om het verzoek te honoreren, maar daarbij aan te geven dat eventuele additionele verzoeken met betrekking tot de UNTAC niet meer door Nederland zullen worden gehonoreerd.

Nader overleg en marge van de ministerraad leidt tot overeenstemming over de uitbreiding van de Nederlandse deelneming aan de UNTAC in Cambodja. De raad stemt er vervolgens mee in om het aanvullend

<sup>65</sup> Ter Beek, hoorzitting, 24 mei 2000.

<sup>66</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken ten geleide van nota van SGVN d.d. 13 april 1992, 14 april 1992.

<sup>67</sup> Nota van SCO aan de minister van Defensie, 28 april 1992.

<sup>68</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 4 mei 1992.

<sup>69</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 16 april 1992.

<sup>70</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 april 1992; Nota van SCO aan de minister van Defensie, 30 april 1992.

<sup>71</sup> Uitspraak van DAV in de vergadering van de Defensieraad, 6 mei 1992.

<sup>72</sup> Memorandum van DPV aan DGPZ, 4 mei 1992; Memo van DPV/PZ aan de minister van Buitenlandse Zaken t.b.v. ministerraad van 8 mei 1992, 7 mei 1992; Nota van DAB aan de minister van Defensie, 8 mei 1992.

<sup>73</sup> Handgeschreven aanwijzing van de minister van Buitenlandse Zaken aan DPV en DAV op: Memorandum van DPV aan DGPZ, 4 mei 1992.

<sup>74</sup> Handgeschreven mededeling van DAV op: Memorandum van DPV aan DGPZ, 4 mei 1992.

<sup>75</sup> Ministerraad, 8 mei 1992.

verzoek van de VN inzake de Nederlandse deelneming aan UNTAC te honoreren met de aantekening dat zulks geen belemmering zal betekenen voor mogelijke toekomstige bijdragen aan vredesoperaties elders.<sup>76</sup>

Ter Beek: «Toen het verzoek kwam, heb ik uiteraard eerst bij de landmacht geïnformeerd of men in staat was, een dergelijke eenheid op de been te brengen. Dat bleek het geval te zijn. Dat heb ik toen voorgelegd aan de ministerraad, na daarover uiteraard eerst Buitenlandse Zaken geïnformeerd te hebben. Toen kwam er een soort informatieve reactie van collega Van den Broek: wat betekent dit nu eigenlijk voor onze mogelijkheden om in Joegoslavië wat te doen? Zijn wij niet bezig om onze voorraad – als ik het zo oneerbiedig mag zeggen – beschikbare eenheden uit te putten? Ik kon mij daar alleszins iets bij voorstellen. Wij hebben toen uiteindelijk in de ministerraad – ik weet nu zeker dat dat in mei is geweest – besloten dat Nederland inderdaad die 46 man voor de movement control unit beschikbaar zou stellen. Die zijn ook uitgezonden. Maar tegelijkertijd zou bij de inwilliging van dat verzoek van de VN de VN duidelijk worden gemaakt dat wij nieuwe, aanvullende verzoeken van de VN niet zouden honoreren.»<sup>77</sup>

Door de Nederlandse bijdrage aan de MCU gaat nu ook de KL (naast de 12 KL-mijnenruiminstructeurs) met een eenheid deelnemen aan UNTAC. De kleinere bijdrage van de landmacht heeft wel tot gevolg dat de aansturing van de uitzending naar Cambodja vanaf maart 1992 overgaat van de Landmachtstaf naar de Marinestaf. De bevoegdheden van de CDS zijn in de periode dat de vredesoperatie in Cambodja loopt, beperkt tot coördinatie en het informeren van de minister. Aansturing van de uitzending geschiedt door het betreffende krijgsmachtdeel; in het geval van UNTAC de koninklijke marine.

De vraag om elf marechaussees wordt afgewezen vanwege de «vele internationale en nationale verplichtingen van de koninklijke marechaussee», zoals de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken stellen in hun brief aan de Kamer van 12 mei 1992, waarin ze de Kamer inlichten over de Nederlandse bijdrage aan UNTAC.<sup>78</sup>

De bewindspersonen vermelden in hun brief de locatie (sector 1) waar het Nederlandse mariniersbataljon zal worden ingezet, maar geven geen nadere informatie over de politiek-militaire situatie in deze sector. Wel wordt in het vervolg van de brief uitgebreid ingegaan op de politieke verhoudingen in Cambodja. Tenslotte verwijzen de bewindspersonen naar een briefing die op het ministerie van Defensie zal worden gegeven ten behoeve van de vaste commissies voor Defensie en voor Buitenlandse Zaken over «de voorbereidingen van de Nederlandse eenheden op hun taak in Cambodja, de omstandigheden in het gebied van inzet en operationele aspecten van de taakuitvoering».<sup>79</sup>

### 3.1.6 Overleg Tweede Kamer UNTAC

Op 26 maart 1992 voeren de vaste commissies voor Defensie en voor Buitenlandse Zaken overleg met de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie over *de brief van 16 maart 1992* inzake het Nederlandse aanbod aan de VN voor een bijdrage aan UNTAC.<sup>80</sup> De vier aan het overleg deelnemende woordvoerders (De Kok – CDA; Van Traa – PvdA; Van Heemskerck Pillis-Duvekot – VVD; Eisma – D66) stemmen in met het Nederlandse voornemen om deel te nemen aan UNTAC. Met name Van Traa stelt een groot aantal vragen over de mogelijke risico's: «de Kamer blijft echter haar verantwoordelijkheden behouden in deze nieuwe politieke realiteit en daarom dient volstreekte helderheid te bestaan over de met de vredesoperatie verbonden risico's.»<sup>81</sup> Eisma vraagt of de minister van Defensie is nagegaan of er voldoende vrijwilligers beschikbaar zijn voor een geneeskundige compagnie, waarop de minister opmerkt «dat hij

<sup>76</sup> Ministerraad, 8 mei 1992.

<sup>77</sup> Ter Beek, hoorzitting, 24 mei 2000.

<sup>78</sup> TK, 1991–1992, 22 300 X, nr. 79.

<sup>79</sup> TK, 1991–1992, 22 300 X, nr. 79, p. 5.

<sup>80</sup> TK, 1991–1992, 22 300 X, nr. 82.

<sup>81</sup> TK, 1991–1992, 22 300 X, nr. 82, p. 2.

heeft willen vermijden de secretaris-generaal te moeten berichten dat bij nader inzien toch geen geneeskundige eenheid ter beschikking kan worden gesteld».<sup>82</sup>

In zijn antwoord benadrukt Van den Broek dat de VN-macht geen vredesafdwingend maar een vredesbewarend mandaat heeft. Ter Beek deelt de Kamer mee dat na de aflossing van het als eerste detachement uit te zenden tweede mariniersbataljon door het eerste mariniersbataljon na een jaar opnieuw het tweede bataljon zal worden uitgezonden. «Met het oog op de aflossingsproblemen zou het overigens niet mogelijk zijn geweest zowel voor Joegoslavië als voor Cambodja een mariniers-infanteriebataljon te leveren.»<sup>83</sup> Voorts gaat de minister in op de geweldsinstructie (alleen geweld gebruiken bij zelfverdediging) en de mogelijke locatie en zegt hij toe na binnenkomst van het verzoek van de VN een briefing te verzorgen voor de Kamer. Van de door DAB aangeleverde spreektekst, waarin een aantal onzekerheden over onder andere geschiktheid van materiaal, onduidelijkheid over de taken en de risico's worden opgesomd, maakt Ter Beek amper gebruik.<sup>84</sup>

In een tweede termijn stelt Van Traa dat hij in afwachting van nadere informatie van de minister, «waaronder de briefing, op grond van de nu verstrekte informatie niet voorziet dat zijn fractie tegen uitzending van militairen zal zijn».<sup>85</sup> Deze uitspraak wekt de indruk dat de Kamer pas na ontvangst van de brief met het antwoord van de regering op het formeel verzoek van de SGVN definitief het «groene licht» zal geven voor de uitzending van Nederlandse militairen naar Cambodja. Ook Buitenlandse Zaken lijkt hiervan uit te gaan, gezien de opmerking van de chef van de Directie Politieke VN-Zaken (DPV), die in een memorandum aan de DGPZ over de uitkomst van het overleg met de Kamer wijst op het «licht voorbehoud bij PvdA».<sup>86</sup>

Ter Beek: «Mij is ook bijgebleven dat er uiteraard relatief maar weinig echt stevige discussies zijn gevoerd over nut en noodzaak van Nederlandse deelname aan deze operatie. De eerste keer, toen wij aan de Kamer gemeld hebben dat wij voornemens waren om een bijdrage aan UNTAC te overwegen, nadat wij aangekondigd hadden dat wij een bijdrage van 27 man aan UNAMIC zouden leveren, heeft de Kamer met uitzondering van de Partij van de Arbeid – daarbij is toen de term «groen knipperlicht» gevallen – daarmee al ingestemd.»<sup>87</sup>

Echter, de commissies van Defensie en van Buitenlandse Zaken voeren geen openbaar overleg met de bewindspersonen van Buitenlandse Zaken en van Defensie over *de brief van 12 mei 1992*, die het antwoord van de Nederlandse regering bevat op het formele verzoek van de SGVN voor een bijdrage aan UNTAC. Kennelijk nemen de woordvoerders genoegen met een (besloten) briefing, die op 20 mei 1992 wordt gegeven op het ministerie van Defensie. Op verzoek van de vaste commissie voor Defensie stuurt de minister van Defensie op 22 mei 1992 de tekst van de gehouden briefing «voor zover die openbaar kan worden gemaakt».<sup>88</sup>

### 3.1.7 Voortzetting UNTAC

Gedurende de anderhalf jaar durende vredesoperatie komt enkele keren de vraag op of Nederlandse deelname aan UNTAC nog wel zinvol is, gezien enerzijds de onmogelijkheid een deel van de oorspronkelijke taken te realiseren en anderzijds verzoeken om deelname aan andere vredesoperaties, in het bijzonder in het voormalige Joegoslavië. De ontplooiing van het mariniersbataljon vanaf eind mei 1992 verloopt moeizaam door de zeker in de beginfase ontoereikende organisatie van de VN (zowel in New York als in Phnom Penh) en de onwil van de Rode

<sup>82</sup> TK, 1991–1992, 22 300 X, nr. 82, p. 3.

<sup>83</sup> TK, 1991–1992, 22 300 X, nr. 82, p. 4.

<sup>84</sup> Spreektekst van plaatsvervangend DAB t.b.v. overleg met de vaste commissie voor Defensie op 26 maart 1992.

<sup>85</sup> TK, 1991–1992, 22 300 X, nr. 82, p. 5–6.

<sup>86</sup> Memorandum van DPV aan DGPZ, 27 maart 1992.

<sup>87</sup> Ter Beek, hoorzitting, 24 mei 2000.

<sup>88</sup> Brief van de minister van Defensie aan voorzitter van de vaste commissie voor Defensie, 22 mei 1992.

Khmer om zich te houden aan de akkoorden van Parijs. Het als eerste uitgezonden mariniersbataljon, onder leiding van lt.-kolonel Dukers, krijgt geen toestemming van de Rode Khmer om het gebied rond Pailin, aan de grens met Thailand, binnen te gaan. Ook pogingen van SGVN-vertegenwoordiger Akashi en de militaire UNTAC-commandant generaal Sanderson om de medewerking van de Rode Khmer te verkrijgen lopen op niets uit. Op advies van luitenant-kolonel Dukers, maar tot grote ergernis van generaal Sanderson en OSG Goulding («Goulding achtte besluit «extremely unhelpful»»)<sup>89</sup>, legt minister Ter Beek de uitzending van de nog in Nederland verblijvende mariniers op 2 juni 1992 tijdelijk stil.<sup>90</sup> De SGVN spreekt in een brief aan minister Van den Broek zijn teleurstelling uit over het uitstel van de uitzending van het Nederlandse UNTAC-bataljon, omdat het «Nederlands besluit de Rode Khmer in zijn houding zou kunnen stijven».<sup>91</sup>

Na diplomatiek overleg tussen Buitenlandse Zaken en het VN-secretariaat en een gedeeltelijke verandering door generaal Sanderson van locatie en taak voor het bataljon wordt het invliegen van de resterende mariniers vanaf 10 juni 1992 hervat.<sup>92</sup> Twee van de vier compagnieën van het bataljon worden in de toegewezen sector 1 gelegerd (maar buiten het door de Rode Khmer gecontroleerde gebied), de beide andere compagnieën aan de rand van sector 1. Door een vergroting van het gebied van de sector kan het hoofdkwartier van de bataljonscommandant, die tevens fungeert als sectorcommandant, gevestigd worden in Sisophon. Vanaf begin juli 1992 zijn alle toegezegde Nederlandse eenheden ontplooid met een totale sterkte van 899 militairen, van wie 751 mariniers.<sup>93</sup>

De Kamer wordt niet tussentijds ingelicht over het uitstel van de ontplooiing van het mariniersbataljon. Pas op 19 juni 1992 sturen de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over de voortgang van de inzet van de Nederlandse eenheden in Cambodja.<sup>94</sup> De bewindspersonen schrijven weliswaar dat de Rode Khmer aan eenheden van het Nederlands bataljon de toegang tot sector 1 heeft ontzegd, maar informeren de Kamer in de brief niet over de opschorting van de ontplooiing, die aanvankelijk toch tot enige verkoeling in de verhoudingen tussen het VN-secretariaat en de Nederlandse regering en tussen de UNTAC-leiding en de Nederlandse bataljonscommandant leidde (en een hoog oplopend conflict veroorzaakte tussen de Nederlandse kolonel Huijssoon van de UNTAC-staf en minister Ter Beek)<sup>95</sup>.

Wel geeft de brief informatie over de stagnatie bij het mijnenruimprogramma. Vanaf mei 1992 ligt de opleiding van Cambodjaanse mijnenruimers door onder andere de Nederlandse instructeurs vrijwel stil vanwege een salarisconflict met de Cambodjanen. Pas in augustus 1992 wordt de opleiding weer hervat. In de tussentijd krijgen de mijnexperts wel toestemming van Ter Beek om zelf mee te werken aan het vernietigen van niet-geëxplodeerde projectielen en oude munitie. Het zelf mijnenruimen blijft buiten het takenpakket.<sup>96</sup>

De brief van Ter Beek en Van den Broek geeft ook informatie over de algemene situatie in Cambodja: «De veiligheidssituatie in Cambodja heeft zich ondanks de gestage ontplooiing van UNTAC nog niet gestabiliseerd».<sup>97</sup> Ook merken de bewindspersonen op dat de weigering van de Rode Khmer mee te werken aan de voortgang van UNTAC tot dusver de ernstigste inbreuk vormt op de Parijse akkoorden en gaan zij in op het rapport van de SGVN aan de Veiligheidsraad van 12 juni 1992, waarin de SGVN melding maakt van de tegenwerking van de Rode Khmer.<sup>98</sup> De bewindspersonen schrijven dat «vooralsnog via politiek-diplomatieke contacten toenemende druk op de Rode Khmer (is) te verwachten.»<sup>99</sup> Overigens staat Nederland (na Frankrijk de voornaamste Europese

<sup>89</sup> Bericht van PNVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 2 juni 1992.

<sup>90</sup> Nota van plaatsvervangend DAB aan de minister van Defensie, 26 mei 1992; Berichten van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PNVN, 27 mei 1992 en 1 juni 1992.

<sup>91</sup> Bericht van PNVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken ten geleide van de brief van de SGVN aan de minister van Buitenlandse Zaken, 4 juni 1992.

<sup>92</sup> Nota van SCO aan de minister van Defensie, 9 juni 1992; Bericht van de minister van Buitenlandse Zaken aan PNVN, 10 juni 1992; Bericht van PNVN aan de minister van Buitenlandse Zaken, 11 juni 1992.

<sup>93</sup> Dr. D.C.L. Schoonoord: De Koninklijke Marine in actie voor de Verenigde Naties: Mariniers in Cambodja 1992-1993, 1993, pp. 107-109.

<sup>94</sup> TK, 1991-1992, 22 300 X, nr. 87.

<sup>95</sup> Karolien Bais: Het mijnenveld van een vredesmacht - Nederlandse blauwhelmen in Cambodja, 1994, pp. 33-37.

<sup>96</sup> Nota van plaatsvervangend DAB aan de minister van Defensie, 22 juli 1992; Bericht van PNVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 28 juli 1992.

<sup>97</sup> TK, 1991-1992, 22 300 X, nr. 87, p. 1.

<sup>98</sup> Rapport van de SGVN inzake de UNTAC periode 1 mei tot 10 juni 1992 (S/24 090), zie: Bericht van PNVN aan de minister van Buitenlandse Zaken, 12 juni 1992.

<sup>99</sup> TK, 1991-1992, 22 300 X, nr. 87, p. 2.



troepenleverancier voor de militaire component van UNTAC) hierbij veelal aan de zijlijn. Overleg over de manier waarop druk kan worden uitgeoefend op de Rode Khmer vindt voornamelijk plaats binnen de kring van de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad samen met Australië, Indonesië en Japan.<sup>100</sup> Na een nieuw initiatief in april 1993 van deze «Core Group» vraagt de minister van Buitenlandse Zaken, Kooijmans, aan de PVVN: «(...) zou ik overigens gaarne ook een Nederlandse rol in de New Yorkse «core group» zien, zulks vanwege de evident grote betrokkenheid van ons land bij de Cambodja-problematiek.»<sup>101</sup>

Toenmalig minister van Buitenlandse Zaken, Kooijmans: «(...) Wij hebben nog wel geprobeerd om er een plaats in te krijgen. Het is mij niet meer duidelijk waarom, op welke formele gronden dat indertijd is afgewezen. Gezien het vrij gesloten karakter van de core group als vertegenwoordigers van landen uit de regio en de permanente leden van de Veiligheidsraad, zou het toelaten van ook andere landen een precedentwerking hebben die men niet wenste.»<sup>102</sup>

De brief aan de Kamer van 19 juni 1992 bevat voorts informatie over de financiële arrangementen (dagvergoedingen, geschatte uitgaven voor UNTAC, Nederlandse financiële bijdrage en exploitatie-uitgaven). De brief wordt geagendeerd voor een overleg van de vaste commissie voor Defensie met de minister van Defensie op 25 juni 1992. Van dit overleg is echter geen verslag beschikbaar.

Op 16 september 1992 voert de vaste commissie voor Defensie weer overleg met de minister van Defensie over de Nederlandse deelname aan UNTAC.<sup>103</sup> Kort tevoren heeft Ter Beek de Kamer een verslag gestuurd van het werkbezoek dat hij van 7 tot en met 12 september 1992 heeft gebracht aan de Nederlandse militaire eenheden die in het verband van UNTAC in Cambodja en Thailand werkzaam zijn.<sup>104</sup> Overigens heeft ook de minister voor Ontwikkelingssamenwerking tegelijkertijd een (deels parallel met dat van de minister van Defensie lopend) werkbezoek gebracht aan Cambodja om zich op de hoogte te stellen van de voortgang van een aantal in het verband van de vredesoperatie relevante ontwikkelingsprojecten.<sup>105</sup> Beide ministers hebben gezamenlijk gesproken met Speciaal Vertegenwoordiger van de SGVN Akashi en met prins Sihanouk en ook de bezoeken aan de Nederlandse militairen zijn deels gecombineerd.

Tijdens het overleg spreken de woordvoerders (De Kok, Ter Veer, Van Heemskerck Pillis-Duvekot en Van Traa) hun voortgaande steun uit aan de Nederlandse deelname aan UNTAC, ondanks «dat er bij tijd en wijle negatieve berichten in de pers verschijnen over het nut van de aanwezigheid van Nederlandse militairen in Cambodja».<sup>106</sup> Mevrouw Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD) «benadrukte dat haar fractie de regering geen vrijbrief wenste te geven voor volgende uitzendingen en verzocht de minister de Kamer op de hoogte te brengen van de stand van zaken (en dan met name de positie van de Rode Khmer) alvorens besluiten te nemen over de aflossing van het contingent Nederlandse militairen.»<sup>107</sup> Ter Beek merkt hierover in zijn antwoord op: «Het ligt in het voornemen het Nederlandse bataljon in Cambodja aan het eind van dit jaar te vervangen door het eerste mariniersbataljon dat in ieder geval tot voorjaar 1993 present zal blijven. De minister was bereid zich met de Kamer te verstaan alvorens dit voornemen om te zetten in daden.»<sup>108</sup> In het verslag van zijn werkbezoek aan Cambodja keert Ter Beek zich tegen een vermindering van de sterkte van het mariniersbataljon. Daarvan «kan geen sprake zijn gelet op de vele belangrijke taken die de verschillende componenten ervan in het vredesproces vervullen. Van een vermindering zou bovendien een verkeerd signaal uitgaan naar de Rode Khmer, naar de

<sup>100</sup> Zie bijvoorbeeld: Bericht van Tokio aan de minister van Buitenlandse Zaken, 24 juni 1996.

<sup>101</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 21 april 1993.

<sup>102</sup> Kooijmans, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>103</sup> TK, 1992–1993, 22 800 X/22 818, nr. 15, pp. 4–7.

<sup>104</sup> TK, 1992–1993, 22 818, nr. 1.

<sup>105</sup> TK, 1992–1993, 22 818, nr. 2.

<sup>106</sup> TK, 1992–1993, 22 800 X/22 818, nr. 15, p. 4.

<sup>107</sup> TK, 1992–1993, 22 800 X/22 818, nr. 15, p. 5.

<sup>108</sup> TK, 1992–1993, 22 800X/22 818, nr. 15, pp. 6–7.

Verenigde Naties en naar het eigen personeel.»<sup>109</sup> Twee maanden later, tijdens het plenaire debat over de begroting van Buitenlandse Zaken voor 1993, pleit Weisglas (VVD) er voor om na terugkeer van het in Cambodja aanwezige mariniersbataljon niet opnieuw een bataljon uit te zenden, tenzij er «op korte termijn een verandering komt in houding en opstelling van de Rode Khmer».<sup>110</sup> Dit biedt dan de mogelijkheid om de voor de aflossing in Cambodja bestemde mariniers wellicht in te zetten in voormalig Joegoslavië. Ook De Hoop Scheffer (CDA) vindt dat er mogelijk een afweging gemaakt moet worden of Nederland kan doorgaan met de aanwezigheid van de mariniers in Cambodja indien hun aanwezigheid in voormalig Joegoslavië wenselijk is.<sup>111</sup> Minister Van den Broek vindt deze discussie «prematuur»: «Wanneer je aan VN-taken deelneemt, zul je wanneer de aflossing aan de orde is, in VN-verband de discussie moeten voeren over de vraag in hoeverre voorzetting zin heeft. Zoals wij het nu zien, heeft dat wel zin.»<sup>112</sup>

De Nederlandse bijdrage aan de vredesoperatie in Cambodja komt een dag later opnieuw aan de orde tijdens het plenaire debat over de begroting van Defensie voor 1993. Minister Ter Beek gaat in op het recente rapport van de SGVN, waarin hij de Veiligheidsraad voorstelt om binnen het bestaande mandaat de taak van de militaire component van UNTAC meer toe te spitsen op het ondersteunen van het verkiezingsproces. De hergroepering, ontwapening en demobilisatie van de facties, die toch al moeilijk verloopt, wordt dan opgeschort. Wat betreft de aflossing van het Nederlandse bataljon verwijst Ter Beek naar de brief die hij samen met Van den Broek aan de Kamer zal sturen. Overigens wordt die brief op 1 december 1992 verzonden, terwijl met de aflossing al op 29 november een begin wordt gemaakt en deze op 8 december 1992 moet zijn voltooid.

Van Heemskerck (VVD) dringt er tijdens het debat op 26 november 1992 nogmaals op aan dat «voortaan veranderingen van taakuitvoering en uitzendingen eerst in de Kamer worden besproken, zoals is afgesproken.»<sup>113</sup> Ter Beek bestrijdt dit en stelt dat deze afspraken geen betrekking hebben op de aflossing. «Het kan echter niet zo zijn dat ik pas tot aflossing mag besluiten, als ik daarvoor toestemming heb gekregen van de Kamer.»<sup>114</sup> Van Middelkoop (GPV) wijst er echter op dat er sprake is van gewijzigde omstandigheden wat betreft de veiligheid en van een andere wijze van opereren. Ter Beek stelt echter dat de afspraak met het parlement alleen betrekking heeft op een wijziging van het mandaat van UNTAC. Hij wordt in deze zienswijze ondersteund door Frinking (CDA). «Deze uitzending van de mariniers geldt voor anderhalf jaar, onder het mandaat dat door de VN is vastgesteld. Wij zullen als er sprake is van een andere taakuitvoering met betrekking tot dat mandaat, uiteraard daar weer op terugkomen, maar de minister is geautoriseerd om voor anderhalf jaar deze mariniers uit te zenden.»<sup>115</sup>

Ter Beek: «Maar het punt was dat ik moeite had met het inbouwen van nog weer een afzonderlijk beslissingsmoment ten tijde van de eerste rotatie. Het eerste bataljon, Cambo I, zou worden afgelost door Cambo II. Natuurlijk is het prima daarover te praten, maar ik had er wat moeite mee om daarbij weer een afzonderlijk formeel beslissingsmoment in te bouwen. Ik vond namelijk dat we dat al hadden gedaan: we hadden een eenheid beschikbaar gesteld voor 18 maanden. Maar dat de Kamer met mij wilde spreken over de situatie vond ik volstrekt vanzelfsprekend. Ik kan mij nog wel een moment herinneren dat de CDA-fractie vroeg of het nog wel zin had daar te blijven vanwege het feit dat ons bataljon niet toekwam aan één van de zeven taken van UNTAC, namelijk het ontwapenen van de rivaliserende facties, omdat één van die facties, de Rode Khmer, niet meewerkte. Die missie had een buitengewoon breed mandaat. Ik heb toen geantwoord dat dat wel degelijk zin had, dat de VN grote waarde hechtte aan onze aanwezigheid en dat de

<sup>109</sup> TK, 1992–1993, 22 818, nr. 1, p. 5.

<sup>110</sup> TK, 1992–1993, handelingen 26, p. 1902.

<sup>111</sup> TK, 1992–1993, handelingen 26, p. 1906.

<sup>112</sup> TK, 1992–1993, handelingen 27, p. 1953.

<sup>113</sup> TK, 1992–1993, handelingen 28, pp. 2031–2032.

<sup>114</sup> TK, 1992–1993, handelingen 28, p. 2032.

<sup>115</sup> TK, 1992–1993, handelingen 28, p. 2033.



aanwezigheid als zodanig al een stabiliserende factor was. Ik heb dus beargumenteerd waarom we daar niet moesten vertrekken. (...) Maar de taken zijn niet zo veranderd. De taken zijn altijd dezelfde gebleven, maar de één werd wat beter uitgevoerd dan de ander. In het mandaat is verder geen verandering gekomen, en het mandaat gold ook voor achttien maanden. De UNTAC-operatie zou, dat stond van begin af aan vast, achttien maanden duren. Achteraf kun je de vraag stellen, lettend op wat er gebeurd is na het vertrek van UNTAC uit Cambodja, of het misschien niet verstandiger was geweest om daar nog iets langer te blijven. Maar de UNTAC-operatie was achttien maanden.»<sup>116</sup>

In de brief van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken van 1 december 1992 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer wordt ingegaan op de perspectieven van de vredesoperatie in Cambodja: «de voortgang in de uitvoering van de Parijse akkoorden (is) in een impasse geraakt.»<sup>117</sup> Ook geven de bewindspersonen informatie over de aflossing van het mariniersbataljon door het tweede naar Cambodja uit te zenden mariniersbataljon (onder leiding van lt.-kolonel Cammaert), de wijziging van de taken (het kantonneren en ontwapenen van militairen van de facties behoort niet langer tot de hoofdtaken) en de verandering van de grenzen van het gebied waar het bataljon optreedt (met het oog op de ondersteuning van het verkiezingsproces zal de militaire sectorindeling gaan samenvallen met de administratieve provincie-indeling). Een van de Nederlandse compagnieën zal gaan fungeren als snelle reactie-eenheid binnen de sector. Voorts wordt het aantal Alouette-III helikopters uitgebreid van drie tot vier. Al eerder is de Kamer ingelicht over de terugtrekking van de drie Nederlandse F-27's op verzoek van het VN-secretariaat.<sup>118</sup> Overigens zonder daarbij te vermelden dat de voornaamste reden voor dit verzoek is dat het VN-secretariaat de inzet van deze transportvliegtuigen te duur vindt.<sup>119</sup> De Kamer voert geen overleg met de minister van Defensie over zijn brief van 1 december 1992, enigszins tot verwondering van de SG van Defensie.<sup>120</sup>

Het opklaaien van de vijandelijkheden in Cambodja vanaf begin december, terwijl de door de Rode Khmer geboycotte kiezersregistratie volop gaande is, leidt opnieuw tot internationaal overleg over mogelijkheden om de druk op de Rode Khmer op te voeren en over een wijziging van het mandaat van de militaire component van UNTAC. In het verlengde hiervan discussiëren ook de betrokken ambtenaren op Buitenlandse Zaken over de situatie in Cambodja. De chef van de Directie Politieke VN-Zaken (DPV) en de chef van de Regiodirectie Azië (DOA) concluderen dat «een voortijdig einde van de UNTAC-operatie niet wenselijk is (...) en het andere uiterste, een omschakeling van UNTAC van peacekeeping naar peace-enforcing weinig realistisch lijkt, gegeven alleen al de onwil van aan UNTAC deelnemende landen om hun troepen in gevechtshandelingen te betrekken. (...) Realistisch is het derhalve het zo goed en kwaad als mogelijk uitdienen van het mandaat (met een eventuele kortdurende verlenging), dat waar nodig opgerekt kan worden om het verkiezingsproces te beschermen en de eigen veiligheid van UNTAC-troepen te verzekeren.»<sup>121</sup> In deze discussie pleit de directeur-generaal Politieke Zaken (DGPZ) er voor de VN, «zowel in de personele sfeer als wat haar mandaat betreft, (...) tot een robuuster optreden in staat (te stellen).»<sup>122</sup>

<sup>116</sup> Ter Beek, hoorzitting, 24 mei 2000.

<sup>117</sup> TK, 1992-1993, 22 818, nr. 5, p. 2.

<sup>118</sup> TK, 1992-1993, 22 818, nr. 3.

<sup>119</sup> Berichten van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 23 oktober en 26 oktober 1992.

<sup>120</sup> Besluitenlijst Departementaal Beraad, 9 december 1992.

<sup>121</sup> Memorandum van DOA aan DPV, 21 januari 1993.

<sup>122</sup> Memorandum van DPV en DOA aan DGPZ, 2 februari 1993 (handgeschreven opmerking van DGPZ).

Kooijmans: «Het was duidelijk dat binnen het departement verschillende opvattingen leefden over de vraag of, als de situatie zo bleef, de presentie van het Nederlandse contingent zou moeten worden gehandhaafd. Men kwam tot de conclusie dat het terugtrekken ervan buitengewoon schadelijk zou zijn voor de hele operatie. Als ik het mij goed herinner, is er op het VN-hoofdkwartier gesondeerd of er mogelijkheden waren om strenger op te treden. Dit heeft echter niet geleid tot een formeel verzoek van Nederlandse zijde om dit hardere optreden binnen de Veiligheidsraad als zodanig aan de orde te

stellen. Het was duidelijk dat de Veiligheidsraad bij de operatie in Cambodja een rol speelde naast de voorzitter van de Parijse conferentie en de leden uit de regio. Er was daar weinig behoefte aan een krachtadiger optreden.»<sup>123</sup>

Op 24 maart 1993 voeren de vaste commissies voor Defensie en voor Buitenlandse Zaken overleg met de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken over de situatie in Cambodja.<sup>124</sup> Centraal in dit overleg staan de indrukken die de meeste woordvoerders hebben opgedaan tijdens een werkbezoek van een delegatie uit de vaste commissie voor Defensie van de Tweede Kamer van 1 tot 10 maart 1993 aan de Nederlandse militairen in Cambodja en Thailand.<sup>125</sup> In zijn antwoord op vragen van de woordvoerders gaat minister Kooijmans onder meer in op een mogelijke VN-aanwezigheid na afloop van het mandaat: «de vorm en inhoud van een verder optreden van de VN moeten in overleg tussen de VN, de aan de operatie deelnemende landen en de nieuwe regering tot stand komen. Waar dit toe leidt en wat dit voor de Nederlandse betrokkenheid betekent, is nu nog niet duidelijk. In ieder geval zal er sprake zijn van een afgeslankte aanwezigheid. Nederland is in principe bereid daaraan deel te nemen.»<sup>126</sup>

Minister Ter Beek benadrukt in zijn antwoord aan de woordvoerders «dat hij niet overweegt het bataljon mariniers uit Cambodja terug te roepen om het te kunnen inzetten in het voormalige Joegoslavië. Dit zou niet alleen onjuist zijn tegenover de VN die de opengevallen plaats moet invullen, maar zeker ook tegenover de mariniers die zich met zoveel inzet aan hun taken in Cambodja wijden. Het welslagen van de UNTAC-operatie in Cambodja mag op geen enkele wijze in gevaar worden gebracht.»<sup>127</sup> Aangezien het mandaat van UNTAC eind 1993 afloopt kan de minister van Defensie nu moeilijk uitspraken doen over de Nederlandse presentie in de toekomst. Hij acht de berichten over de inzet van de luchtmobiele brigade ter vervanging van het bataljon mariniers dan ook «volstrekt prematuur».<sup>128</sup>

Niettemin schrijft de commandant van het 1e Legerkorps van de KL, luitenant-generaal Schouten, op 7 april 1993 aan de commandant van het 11e bataljon van de luchtmobiele brigade: «Indien het VN-mandaat van UNTAC wordt verlengd en Nederland zijn bijdrage blijft continueren is de aflossing van het mariniersbataljon (NLBATCAMIII) door een KL-eenheid opportuun. De eventuele aflossing moet op 1 december 1993 zijn gerealiseerd. Een luchtmobiel bataljon wordt voorbestemd voor deze aflossing. C-11 Lumblbrig bereidt de aflossing voor.»<sup>129</sup> De KL treft in juni 1993 voorbereidingen om een verkenningsmissie naar Cambodja te sturen, maar de bevelhebber der zeestrijdkrachten, vice-admiraal Buis, verzet zich hiertegen. Dit bezwaar wordt overgenomen door de CDS, Van der Vlis: «Het derde bataljon mariniers zal naar verwachting in oktober terugkeren uit Cambodja. In de planning is noch in een luchtmobiel bataljon noch in een vierde bataljon voorzien. CDS heeft dan ook bezwaar tegen een bezoek van de top van de luchtmobiele brigade aan Cambodja.»<sup>130</sup>

In het overleg met de Kamer op 24 maart 1993 gaat Ter Beek ook in op de samenstelling van het derde Nederlandse bataljon voor UNTAC. Dit bataljon wordt gevormd uit wal- en vaarpersoneel en zal eind juni vertrekken om het tweede bataljon af te lossen. Defensie zal in overleg met de VN nagaan of een geringere sterkte mogelijk is voor het derde bataljon. De minister zegt toe «dat hij de Kamer over de uitkomst van dit overleg zal informeren, opdat voor de uitzending van het derde bataljon desgewenst nog van gedachten kan worden gewisseld».<sup>131</sup> Op 19 mei 1993 informeren de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken de Kamer in een brief over het voornemen tussen 7 en 15

<sup>123</sup> Kooijmans, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>124</sup> TK, 1992–1993, 22 818, nr. 6.

<sup>125</sup> TK, 1992–1993, 23 129, nr. 1.

<sup>126</sup> TK, 1992–1993, 22 818, nr. 6, p. 9.

<sup>127</sup> TK, 1992–1993, 22 818, nr. 6, p. 11.

<sup>128</sup> TK, 1992–1993, 22 818, nr. 6, p. 11.

<sup>129</sup> Brief van cdt. 1 legerkorps, aan C-11, 7 april 1993.

<sup>130</sup> Besluitenlijst Departementaal Beraad, 23 juni 1993; besluitenlijst Departementaal Beraad, 30 juni 1993.

<sup>131</sup> TK, 1992–1993, 22 818, nr. 6, p. 11.

juni 1993 het derde mariniersbataljon, onder leiding van luitenant-kolonel Hoogeland, uit te zenden ter aflossing van het aanwezige bataljon.<sup>132</sup> Op verzoek van de UNTAC-leiding heeft dit bataljon dezelfde sterkte als de beide voorafgaande. De brief gaat voorts in op de veiligheidssituatie, zoals de aanslagen van begin mei 1993, waarbij onder anderen zes Nederlandse mariniers gewond raken. En op de organisatie van de verkiezingen die tussen 23 en 28 mei 1993 zullen worden gehouden. De Nederlandse regering stelt 29 International Polling Station Officers (IPSO's) ter beschikking voor het begeleiden van de verkiezingen. Mede met het oog op hun veiligheid zijn zij op verzoek van Nederland ingedeeld in de sector waar het Nederlandse mariniersbataljon optreedt. De minister van Buitenlandse Zaken stuurt de Kamer op 18 juni 1993 een brief over het verloop van de verkiezingen, die (tegen de verwachting van velen, inclusief UNTAC) in het algemeen vreedzaam en zonder noemenswaardige incidenten zijn verlopen.<sup>133</sup> De vaste commissies voor Defensie en voor Buitenlandse Zaken voeren hierover op 23 juni 1993 overleg met de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken over de brieven van 19 mei en 18 juni 1993.<sup>134</sup> Van de woordvoerders pleit alleen Sipkes (GroenLinks) voor een langere aanwezigheid van de VN in Cambodja na afloop van het mandaat. De Kok (CDA) is voorstander van een militaire terugtrekking uit Cambodja na december 1993, maar kan wel akkoord gaan met de aanwezigheid van Nederlandse waarnemers of mijnruimingsexperts. Van Heemskerck Pillis-Duvekot (VVD) stelt zich op het standpunt dat «in principe medio december a.s. sprake dient te zijn van een einde van de Nederlandse deelname aan de operatie, in afwachting van een nieuwe VN-doelstelling.»<sup>135</sup> Minister Kooijmans spreekt als zijn mening uit «dat niet kan worden gesteld dat UNTAC tot dusverre overweldigende successen heeft geboekt, zeker wanneer de kwestie van het innemen van wapens in ogenschouw wordt genomen. Het bestaande VN-mandaat dient zijns inziens herformulering te ondergaan, indien de aanwezigheid van UNTAC langer nodig mocht blijken.»<sup>136</sup> Minister Ter Beek antwoordt hierop dat «bepaalde vormen van militaire aanwezigheid niet op voorhand moeten worden uitgesloten», waarbij hij onder anderen doelt op waarnemers.<sup>137</sup>

### 3.1.8 Afronding UNTAC

Zoals toegezegd informeren de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken de Kamer op 20 augustus 1993 over de aanpassing van de taken en van de samenstelling van de militaire component van UNTAC naar aanleiding van het rapport van de SGVN van 16 juli 1993 aan de Veiligheidsraad, waarin hij voorstellen formuleert voor de terugtrekking van UNTAC en suggesties doet voor een mogelijke toekomstige rol van de VN in Cambodja na afloop van het mandaat van UNTAC. Op 24 september 1993 loopt het mandaat van UNTAC formeel af en neemt de Cambodjaanse regering het bestuur van het land over; de terugtrekking van de militaire component van UNTAC moet op 15 november 1993 zijn voltooid. Het derde mariniersbataljon keert vanaf begin oktober terug uit Cambodja. De laatste Nederlandse militairen (stafofficieren en MCU-personeel) arriveren half november in Nederland. De brief van 20 augustus 1993 geeft de Kamer geen aanleiding voor nader overleg. Wel komt de afronding van de operatie aan de orde bij het plenaire debat over de begroting van Defensie voor 1994, waarin vrijwel alle woordvoerders enige (waarderende) woorden wijden aan de Nederlandse bijdrage aan UNTAC.<sup>138</sup> Overigens zijn vanaf het beëindigen van de activiteiten van het Mine Clearance Training Team per 30 november 1993 tot op heden steeds twee of drie Nederlandse militaire

<sup>132</sup> TK, 1992–1993, 22 818, nr. 7.

<sup>133</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de voorzitters van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie, 18 juni 1993 (bijlage bij 22 818, nr. 9, pp. 6–7).

<sup>134</sup> TK, 1992–1993, 22 818, nr. 9.

<sup>135</sup> TK, 1992–1993, 22 818, nr. 9, p. 3.

<sup>136</sup> TK, 1992–1993, 22 818, nr. 9, p. 4.

<sup>137</sup> TK, 1992–1993, 22 818, nr. 9, p. 5.

<sup>138</sup> TK, 1993–1994, handelingen 28, pp. 2058–2059, p. 2060.

mijnenruimexperts (voor een periode van zes maanden) als adviseurs verbonden aan het Cambodian Mine Action Centre (CMAC) van de VN-ontwikkelingsorganisatie UNDP.

### 3.1.9 Evaluatie

Het VN-secretariaat evalueert de tweede helft van 1993 op basis van de eindverslagen van alle operationele afdelingen de UNTAC-operatie. Mede naar aanleiding van de ervaringen met UNTAC wordt een «analysis and policy unit» opgericht in het gereorganiseerde Department of Peace-keeping Operations (DPKO).<sup>139</sup>

Een door de bevelhebber der Zeestrijdkrachten op 1 december 1993 ingestelde evaluatiecommissie voltooit in juni 1994 een evaluatie van de deelname van de KM aan UNTAC.<sup>140</sup> Blijkens de brief, waarbij het rapport wordt aangeboden aan de CDS, is de evaluatie «hoofdzakelijk opgesteld met het oog op intern (KM) gebruik».<sup>141</sup> Het rapport bevat hoofdstukken over de ervaringen op operationeel gebied, materieel/logistiek, personeel, financiële, geneeskundige en juridische aangelegenheden, verbinden, en «command and control».

Volgens de opstellers van het rapport is een aantal zaken karakteristiek geweest voor de deelname aan de UNTAC-operatie: de zeer korte voorbereidingstijd voor het eerste bataljon; «het in ernstige mate achterblijven van de, vooraf door de VN gedane, toezeggingen op het gebied van de logistieke ondersteuning» en «de enorme hoeveelheid administratieve verplichtingen jegens die organisatie (VN)»; het opdoen van veel leerzame ervaringen door de deelname aan een multinationale crisisbeheersingsoperatie; de voortdurende onzekerheid voor de bataljons, omdat de operatie anders verliep dan was voorzien; het relatief geringe aantal Nederlandse slachtoffers («door een aantal oorzaken bleven de werkelijke aantallen ver onder de prognoses aan het begin van de operatie»); de grote verantwoordelijkheden die moesten worden gelegd bij het jonge kader door het decentrale karakter van het optreden.<sup>142</sup>

Het rapport wordt afgesloten met een overzicht van aanbevelingen en aandachtspunten voor toekomstige operaties van de KM. In relatie tot de politieke besluitvorming wordt gesteld: «Het is wenselijk dat zo snel mogelijk politieke toestemming wordt verkregen voor het starten van openlijke voorbereidingen op de operatie, zodat een tijdige verkenning van het toekomstige operatiegebied mogelijk is.»<sup>143</sup> Voor het overige hebben de aanbevelingen betrekking op militair operationele en logistieke kwesties.

Voorts merken de opstellers van de evaluatie op: «Net zoals in de aanloop van de UNTAC-operatie gebruik is gemaakt van de «lessons learned» in Irak, Turkije en de Perzische Golf, kunnen de jongste ervaringen in Cambodja, na te zijn vastgelegd, worden aangewend bij de voorbereidingen op een volgende vredesoperatie.»<sup>144</sup> De evaluatie leidt er toe dat bij de KM de procesgang en de opleidingssystemen worden verbeterd. Ook maakt de KM van de ervaringen in Cambodja gebruik bij de voorbereiding van de operaties van het Korps Mariniers in Joegoslavië en Haïti. Het is echter niet duidelijk of andere krijgsmachtdelen of de Defensiestaf gebruik hebben gemaakt van de lessons learned uit deze evaluatie.

<sup>139</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 30 september 1993.

<sup>140</sup> Evaluatie KM-deelname aan operaties van de United Nations Transitional Authority Cambodia (UNTAC) 1992-1993.

<sup>141</sup> Brief van SCO KM aan CDS, t.a.v. de SCO, 17 juni 1994.

<sup>142</sup> Evaluatie KM-deelname aan operaties van de United Nations Transitional Authority Cambodia (UNTAC) 1992-1993, pp. 2-3.

<sup>143</sup> Overzicht van aanbevelingen en aandachtspunten behorende bij evaluatie KM-deelname aan operaties van de UNTAC 1992-1993, p. 1.

<sup>144</sup> Evaluatie KM-deelname aan operaties van de United Nations Transitional Authority Cambodia (UNTAC) 1992-1993, p. 2.

### 3.2 United Nations Protection Force (UNPROFOR) United Nations Peace Forces (UNPF)

#### 3.2.0 Internationaal kader

##### *De oprichting*

Met de aanvaarding op 21 februari 1992 van resolutie 743 richt de Veiligheidsraad een United Nations Protection Force (UNPROFOR) op, conform de bepalingen van het VN-plan voor Kroatië (het plan-Vance) met betrekking tot de situatie in de «United Nations Protected Areas» (UNPA's). Terwijl de ontplooiing van UNPROFOR aanvankelijk voorzien is voor het grondgebied van Kroatië, zal het mandaat van de VN-missie naderhand geleidelijk aan op allerlei verschillende manieren uitgebreid worden:

- in operatiegebied (Kroatië, Bosnië en Herzegovina en Macedonië)
- in omvang (van de oorspronkelijke 10 000 manschappen naar ruim vijftigduizend man)
- in taken:
  - toezien op de situatie in de UNPA's;
  - bescherming bieden bij de humanitaire hulpverlening;
  - toezien op zware wapens;
  - controleren van bepaalde gebieden (zoals Sarajevo en de luchthaven van Tuzla);
  - toezien op de naleving op de grond van het vliegverbod in het luchtruim boven Bosnië;
  - voorkomen van het overslaan van het conflict naar Macedonië;
  - toezien op de humanitaire situatie in de «safe areas» (veilige gebieden);
  - toezien op het respecteren van deze veilige gebieden (safe areas).

Het mandaat van UNPROFOR, oorspronkelijk bedoeld voor twaalf maanden, wordt nadien voortdurend, onder invloed van de ontwikkelingen, aangepast.

Nadat de vijandelijkheden zich hebben verplaatst van Kroatië naar Bosnië, staat de Veiligheidsraad voor de vraag of hij moet besluiten tot een tweede peacekeeping operatie in het gebied. Tot twee maal toe, in april en mei 1992, heeft de secretaris-generaal in rapporten aan de Veiligheidsraad geconcludeerd dat het conflict in Bosnië-Herzegovina naar zijn opvatting zich niet leent voor «the United Nations peacekeeping treatment». Hij wijst daarbij op het ontbreken van enige overeenstemming tussen de conflictpartijen over een werkbaar mandaat, eraan toevoegend dat de minachting voor de VN al zulke vormen heeft aangenomen dat «these are not conditions which permit a United Nations peacekeeping operation to make an effective contribution.» Het debat over een VN-rol in Bosnië spitst zich toe op de vraag of er onmiddellijk een operatie moet komen om een eind te maken aan de vijandelijkheden of om het opzetten van een missie die zal bijdragen aan de uitvoering van een politieke regeling als uitkomst van onderhandelingen. Uiteindelijk kiest de Veiligheidsraad ervoor geen aparte peacekeeping operatie in Bosnië te beginnen. In plaats daarvan besluit de Raad meerdere malen het mandaat en de omvang van UNPROFOR uit te breiden. In dit semi-permanente proces van aanpassing, wordt het typische peacekeeping karakter van UNPROFOR meer en meer gemengd met (elementen van) peace-enforcement. De daaruit voortvloeiende mix van peacekeeping en peace-enforcement leidt vervolgens zowel conceptueel als operationeel tot veel verwarring.

### *Het mandaat*

Het mandaat van UNPROFOR, aanvankelijk vooral voortgekomen uit humanitaire overwegingen, wordt voortdurend aangepast. Het gaat uiteindelijk om een combinatie van klassieke peacekeeping en peace-enforcement taken. De klassieke peacekeeping taken omvatten onder andere: het aanbieden van haar goede diensten bij het zoeken naar een vreedzame oplossing; het toezicht op het operationele functioneren van het vliegveld van Sarajevo, als onderdeel van wat uiteindelijk de langst-durende hulpoperatie in de luchtvaartgeschiedenis zou worden; de bescherming van humanitaire konvoeien; de stationering van waarnemers aan de grenzen van Bosnië in het kader van de implementatie van het wapenembargo en economische sancties tegen de FRJ; het toezien op de naleving van akkoorden inzake een staakt-het-vuren; en de normalisatie van het leven in Sarajevo. Taken die samenhangen met dwangmaatregelen omvatten onder meer de stationering van waarnemers op vliegvelden ten behoeve van het afdwingen van het vliegverbod en de taken van UNPROFOR bij het «afschrikken» van aanvallen op safe areas en bij de implementatie van «exclusion zones», inclusief het toezicht op wapens op verzamelpunten.

De primaire taak van UNPROFOR in Bosnië is echter het ondersteunen van de humanitaire hulpverlening. Dat verklaart waarom vanaf het begin de eerste zorg van de VN betrekking heeft op de ongehinderde doorvoer van hulpgoederen en de veiligheid van het VN-personeel. In mei 1992 vraagt de Veiligheidsraad de secretaris-generaal zich vooral te bezinnen op de vraag hoe humanitaire hulpprogramma's kunnen worden beschermd en hoe het vliegveld van Sarajevo kan worden open gehouden. In dit verband neemt UNPROFOR de operationele verantwoordelijkheid op zich voor het functioneren van het vliegveld van Sarajevo. De operatie ter bescherming van de humanitaire konvoeien wordt voortdurend gedwarsboemd door obstructie, mijnen, vijandelijk vuur en de weigering van de partijen op de grond, vooral de Bosnisch-Servische partij, om met UNPROFOR samen te werken. Ook slaagt UNPROFOR erin het vliegveld van Sarajevo open te houden, zij het met onderbrekingen als gevolg van beschietingen van de humanitaire vluchten. In een reeks opeenvolgende resoluties roept de Raad alle partijen op tot volledige samenwerking met UNPROFOR. Uit onvrede over het blijvend gebrek aan medewerking roept de Raad, op 13 augustus 1992, lidstaten op «to take nationally or through regional agencies or arrangements all measures necessary to facilitate (...) the delivery (...) of humanitarian assistance.» Het is voor het eerst dat de Veiligheidsraad, onder verwijzing naar hoofdstuk VII uit het VN-Handvest, toestemt in het gebruik van geweld voor humanitaire doeleinden – althans in beginsel. Het wordt aan de secretaris-generaal overgelaten met aanbevelingen te komen voor de militaire implementatie van de resolutie. De Raad neemt in september met resolutie 776 het door de secretaris-generaal voorgestelde «concept of operation» over dat – zonder hoofdstuk VII te noemen – niet verder gaat dan het aanbieden door UNPROFOR van «protective support» ten behoeve van UNHCR-konvoeien. UNHCR's rol als «lead agency» voor humanitaire aangelegenheden wordt nog eens bevestigd. UNPROFOR zal bescherming bieden op verzoek van UNHCR en zal daarbij opereren volgens de gebruikelijke rules of engagement voor VN peacekeeping operaties. Met dit besluit ziet de Raad dus voorshands af van het gebruik van geweld, waartoe hijzelf in resolutie 770 de opening heeft geboden. De optie van het gebruik van geweld komt pas maanden later weer aan de orde in het debat over mogelijke luchtaanvallen (air strikes) tegen Servische artillerieposities rond Sarajevo. Ondertussen is de kwestie van het inzetten van militaire middelen in verband gebracht met de



afdwinging van economische embargo's in de Adriatische Zee en de «no-fly zone» in het luchtruim boven Bosnië en Herzegovina.

#### *Operatie «Sharp Guard»*

De Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) raakt 16 juli 1992 actief betrokken bij de crisis in voormalig Joegoslavië. Op die dag wordt een begin gemaakt met «Operation Maritime Monitor», een operatie die ook het begin inluit van de samenwerking tussen de NAVO en de VN. Op basis van een besluit van de Noord-Atlantische Raad, de dag ervoor, varen de eerste schepen van het bondgenootschap de Adriatische Zee in en beginnen ze met het toezicht op de naleving van twee resoluties van de Veiligheidsraad. Met het aannemen van resolutie 713 in september 1991 heeft de Raad reeds een algemeen wapenembargo ingesteld «on all deliveries of weapons and military equipment to Yugoslavia.» In mei 1992 stelt hij in resolutie 757 economische sancties in tegen de Federale Republiek Joegoslavië. Binnenkomende koopvaardij schepen worden gecontroleerd op hun lading en bestemming, en vervolgens gevolgd. Tezelfdertijd opereert een groep oorlogsschepen onder het commando van de West-Europese Unie (WEU) in de Adriatische Zee met een soortgelijke «monitoring»-opdracht.

Ook al zijn beide resoluties aangenomen onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest, de NAVO-operatie begint niettemin als een «monitoring»-operatie. In november 1992 breidt de Veiligheidsraad het sanctieregiem uit. Het omvat nu ook de doorvoer van olie en olieproducten. De resolutie wordt door de NAVO uitgelegd als toestemming voor het enteren en doorzoeken van schepen en ook het opbrengen voor nader onderzoek. Als reactie op pogingen om het embargo te ontduiken, stelt de Veiligheidsraad op 17 april 1993 bij resolutie 820 een algemeen embargo in tegen Servië en Montenegro te land, ter zee, in de lucht en op de Donau. De paragrafen 28 en 29 betreffen een verbod voor «all maritime traffic from entering the territorial sea» van Servië en Montenegro, en tevens een autorisatie aan lidstaten «to use the necessary means commensurate with the circumstances». De NAVO-raad besluit dit keer om harder optreden mogelijk te maken: de resolutie wordt zo uitgelegd dat NAVO-schepen toestemming krijgen de territoriale wateren van de Federale Republiek Joegoslavië in te gaan en koopvaardij schepen desnoods tot in de territoriale wateren te enteren, te inspecteren en te achtervolgen, en in het uiterste geval over te gaan tot «inert charges». Hoewel van NAVO-zijde wordt aangegeven dat NAVO-schepen zich in een gevechtssituatie zouden kunnen gaan bevinden, gelet op de Joegoslavische dreiging op te treden tegen westerse schepen die de territoriale wateren zouden binnendringen, doen zich geen belangrijke incidenten voor.

In dezelfde periode voert de WEU soortgelijke operaties (operatie Sharp Fence) uit in andere sectoren van de Adriatische Zee, onder eigen verantwoordelijkheid en een eigen commandovoering. Na moeizaam overleg bereiken de NAVO en de WEU in juni 1993 overeenstemming over een gezamenlijk operationeel concept. Het behelst een regeling voor het commando voor de gemeenschappelijke operatie Sharp Guard onder de verantwoordelijkheid van zowel de NAVO- als de WEU-Raad. De gezamenlijke Task Force krijgt als mandaat «to monitor and enforce compliance with UN sanctions in accordance with UNSCs 713, 757, 787 and 820.» De Task Force heeft met name ten doel «preventing all unauthorised shipping from entering the territorial waters of the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro).»

Na de overeenstemming over het Akkoord van Dayton op 21 november 1995 passen NAVO en WEU de operatie aan conform de besluiten van de Veiligheidsraad, die voorzien in een opschorting van economische

sancties (resolutie 1022) en een uitfasering van het wapenembargo (resolutie 1021). Op 18 juni 1996 volgt de algehele opheffing van het wapenembargo, gevolgd door de opschorting van de relevante afdwingsbepalingen. Dit leidt ook tot een opschorting van operatie Sharp Guard. De NAVO verklaart officieel: «The NATO/WEU combined operation in the Adriatic has effectively enforced for more than three years an embargo which helped to contain the conflict in former Yugoslavia and to create the conditions for the Peace Agreement now being implemented in Bosnia and Herzegovina. Since the beginning of the enforcement operation, 73,000 ships have been challenged by NATO and WEU forces, more than 5,800 have been inspected at sea and almost 1,400 have been diverted and inspected in port. We consider this operation was a success, as no ships have been reported as having broken the embargo, although six were caught while attempting to do so.» Overeenkomstig de bepalingen van resolutie 1022 besluit de Veiligheidsraad op 1 oktober 1996, na de verkiezingen in Bosnië en Herzegovina, alle sancties tegen de FRJ op te heffen. Diezelfde dag komt er een eind aan operatie Sharp Guard.<sup>145</sup>

#### *Operatie «Deny Flight»*

Precies drie maanden na het begin van de eerste actie op zee begint de NAVO aan een soortgelijke «monitoring»-missie in de lucht, onder de naam Sky Monitor. Dat gebeurt als reactie op resolutie 781 (oktober 1992), waarbij de Veiligheidsraad «een verbod op militaire vluchten in het luchtruim boven Bosnië en Herzegovina» heeft ingesteld. De Raad voert twee argumenten aan om de maatregel te rechtvaardigen. Hij vindt het vliegverbod niet alleen «een beslissende stap voor de stopzetting van de vijandelijkheden in Bosnië en Herzegovina», maar ziet het ook als een «essentieel element voor de veiligheid van het verlenen van de humanitaire hulp». Door te verwijzen naar resolutie 770 van augustus 1992 inzake mogelijke dwangactie bij de humanitaire hulpverlening legt de Raad expliciet een verband tussen het vliegverbod en de humanitaire missie van UNPROFOR.

Het operationele concept voor het toezicht op de naleving van het verbod op militaire vluchten en, bijgevolg voor de goedkeuring en inspectie van niet-militaire vluchten naar en vanuit Bosnië, legt een koppeling tussen de stationering van UNPROFOR-waarnemers op vliegvelden in Kroatië, Bosnië en de FRJ en de inzet van door de NAVO beschikbaar gestelde AWACS-toestellen voor «technical monitoring».<sup>146</sup> De door de AWACS-toestellen verkregen informatie zal worden doorgespeeld naar UNPROFOR ten behoeve van haar «monitoring»-opdracht.

De voortdurende gevechten op de grond in combinatie met een reeks schendingen van de «no-fly zone» lokken een discussie uit over de noodzaak van een versterking van het vliegverbod. In maart 1993 stemt de Veiligheidsraad tenslotte in met het gebruik van geweld indien zich nieuwe schendingen van het verbod zouden voordoen, ongeacht het vliegtuigtype. Bij de aanvaarding van resolutie 816 autoriseert de Raad met een beroep op hoofdstuk VII van het VN-Handvest lidstaten «(...) acting nationally or through regional organisations or arrangements, to take (...) all necessary measures in the airspace of Bosnia and Herzegovina, in the event of further violations (...), proportionate to the specific circumstances and the nature of the flights.» Net als bij de economische sancties volgt dus na een fase van «monitoring» een overgang naar dwangactie (zij het met inachtneming van zekere voorwaarden). Op 8 april 1993 stemt de NAVO-Raad in met de plannen voor het afdwingen van het verbod.

<sup>145</sup> De WEU kondigt ook het einde aan van de operatie op de Donau. Tijdens deze operatie zijn 6748 inspecties uitgevoerd en 422 schendingen van het embargo geconstateerd.

<sup>146</sup> Deze AWACS-toestellen worden al sinds midden juli 1992 door de NAVO ingezet in het kader van haar maritieme operaties in de Adriatische Zee.

Operatie *Deny Flight* begint op 12 april 1993. NAVO-gevechtstoestellen opereren voor het eerst sinds de ondertekening van het Verdrag van Washington in 1949 «out-of-area». In een opzicht onderscheidt de operatie zich van haar maritieme tegenhanger. Waar de NAVO ter zee alleen verantwoordelijk is voor de uitvoering van de operationele taken, moet zij bij de uitvoering van *Deny Flight*, voor het eerst in de crisis in Joegoslavië, nauw samenwerken met de VN-vredesoperatie UNPROFOR. Dit leidt tot de uitwisseling van «liaison»-personeel over en weer. De operatie wordt algemeen gezien als vooral symbolisch, gelet op de beperkte bijdrage van luchtstrijdkrachten aan de vijandelijkheden op de grond. De rules of engagement worden als veel te terughoudend ervaren en de operatie heeft bovendien te kampen met technische problemen, onder andere bij het identificeren en het volgen van laagvliegende toestellen, zoals helikopters.

Op 28 februari 1994, bijna een jaar nadat *Deny Flight* operationeel is geworden, schieten NAVO-vliegtuigen vier Servische vliegtuigen neer die de «no-fly zone» hebben geschonden. Het is de eerste keer dat vliegtuigen van het bondgenootschap het vuur openen boven Bosnië. Het gaat bij dit optreden ook om de eerste militaire actie van de alliantie sinds de oprichting, 45 jaar eerder. In november 1994 bombarderen NAVO-vliegtuigen de landingsbaan van het vliegveld Udbina in Kroatië, dat door de Bosnische Kroaten wordt gebruikt voor luchtaanvallen op de safe area Bihac.

Het mandaat van *Deny Flight* verloopt op 20 december 1995. Sinds het begin van de operatie in april 1993 zijn meer dan 100 000 vluchten uitgevoerd, dankzij de inzet van 4500 man personeel uit twaalf lidstaten. Na de formele overdracht van het commando van de VN aan de NAVO, blijft het bondgenootschap het luchtruim boven Bosnië en Herzegovina beheersen, maar nu in het verband van de «Implementation Force» (IFOR), gericht op de tenuitvoerlegging van het Akkoord van Dayton.

#### *Het safe area beleid*

Na het uitbreken van de vijandelijkheden in Bosnië in mei 1992 komt een aantal zogenoemde «moslim enclaves» geïsoleerd te liggen van het door de regering in Sarajevo gecontroleerde gebied. Sommige van deze enclaves worden zwaar gebombardeerd vanuit Servische artillerieposities in de omringende bergen, wat leidt tot grote aantallen slachtoffers onder de burgerbevolking. Met deze tactiek wordt al snel na het begin van het conflict in Bosnië begonnen, eerst met beschietingen op Sarajevo, later gevolgd door soortgelijke beschietingen in het oosten van Bosnië. Deze bewuste aanvallen op burgers, inclusief de «wurging» van een stad als Sarajevo, en het grote aantal slachtoffers leiden tot grote verontwaardiging en frustratie bij de internationale gemeenschap. De situatie in en rond deze moslim-enclaves wordt wellicht het belangrijkste element van de betrokkenheid van de wereld bij het conflict in voormalig Joegoslavië waarbij de NAVO uiteindelijk een dominante rol zal gaan spelen.

De Veiligheidsraad is zich ervan bewust dat zich in Srebrenica reeds een tragische humanitaire noodsituatie voordoet. Met de bedoeling een massamoord van 25 000 mensen te voorkomen, neemt de Raad op 16 april 1993 «(...) acting under Chapter VII of the United Nations Charter» resolutie 819 aan. Daarbij eist hij dat alle partijen Srebrenica en omgeving beschouwen als een safe area, «which should be free from any armed attack or any other hostile act.» De secretaris-generaal wordt verzocht, «with a view to monitoring the humanitarian situation in the safe area», de aanwezigheid van UNPROFOR in de enclave op te voeren – met 150 man extra troepen. Nadat de Veiligheidsraad een missie naar Srebrenica heeft gestuurd om de situatie te beoordelen, rapporteert deze missie dat

zonder resolutie 819 het nooit gekomen zou zijn tot het akkoord van 18 april 1993 inzake de demilitarisering van Srebrenica. Hoewel wordt erkend dat de Srebrenica-regeling (die voorziet in de ontwapening onder VN-toezicht van alleen de moslim-zijde) niet als model kan gelden voor verdere acties, stelt de missie voor dat de Raad alles in het werk stelt de val van nog meer enclaves te voorkomen. Drie weken later, bij de aanvaarding van resolutie 824, verklaart de Raad, andermaal «acting under Chapter VII», dat Sarajevo «and other such threatened areas, in particular the towns of Tuzla, Zepa, Gorazde, Bihac, as well as Srebrenica, and their surroundings» moeten worden beschouwd als safe areas waar geen gewapende aanvallen op mogen worden uitgevoerd. In een verdere operationalisering van het concept geeft de Raad in de resolutie voorts aan dat zulks ook inhoudt:

(a) de stopzetting van gewapende aanvallen en de terugtrekking van alle Bosnisch-Servische eenheden «to a distance wherefrom they cease to constitute a menace», en

(b) «full respect (...) of the right to free and unimpeded access to all safe areas (...) and of (...) the personnel engaged in these operations».

Andermaal stemt de Raad onder verwijzing naar de humanitaire situatie in de «veilige gebieden» in met een versterking van UNPROFOR – dit keer met 50 extra militaire waarnemers. In deze fase worden reeds vragen gesteld over de politieke, volkenrechtelijke en militaire implicaties van het concept van de safe areas. Deze zijn ook relevant voor de NAVO in verband met een eventuele rol voor het bondgenootschap bij de bescherming van de enclaves.

Bezorgd over het voortdurende geweld in Bosnië besluit de Veiligheidsraad op 4 juni 1993, bij het aannemen van resolutie 836 onder hoofdstuk VII, «to ensure full respect for the safe areas.» De Raad besluit tot uitbreiding van het mandaat van UNPROFOR om haar in staat te stellen (a) «to deter attacks against the safe areas»; (b) «to monitor the cease-fire in the safe areas»; (c) «to promote the withdrawal of military or paramilitary units other than those of the Bosnian government»; (d) «to occupy some key points on the ground»; en, tenslotte, (e) «to participate in the delivery of humanitarian relief to the population in the safe areas.» De Raad autoriseert UNPROFOR voorts, ter uitvoering van het verruimde mandaat, «acting in self-defence, to take the necessary means, including the use of force, in reply to (a) bombardments against the safe areas (...) or (b) to armed incursion into them or (c) in the event of any deliberate obstruction in or around those areas to the freedom of movement of UNPROFOR or of protected humanitarian convoys.» Verder geeft de Raad, in een aparte paragraaf, lidstaten, hetzij nationaal dan wel via regionale organisaties, de ruimte tot het nemen van «all necessary measures, through the use of air power, in and around the safe areas (...), to support UNPROFOR» bij de uitoefening van haar taken.

Aldus voegt resolutie 836, die een sleutelrol zal gaan spelen bij het safe area-beleid, twee nieuwe elementen toe. In de eerste plaats krijgt UNPROFOR de bevoegdheid gebruik te maken van geweld bij de tenuitvoerlegging van haar mandaat, en ten tweede wordt lidstaten de bevoegdheid gegeven – zij het met inachtneming van een aantal randvoorwaarden – gebruik te maken van «air power».

De secretaris-generaal werkt vervolgens, op basis van resolutie 836, een operationeel concept uit «for keeping the safe areas safe», dat voorziet in twee additionele elementen: versterking van de aanwezigheid op de grond en inzet van de luchtmacht. Volgens Boutros-Ghali heeft UNPROFOR 34 000 man extra troepen nodig om in staat te zijn tot «deterrence through strength» en het algeheel respecteren van de veilige gebieden te kunnen waarmaken. Een realistische inschatting van de

bereidheid onder lidstaten om extra manschappen en materieel ter beschikking te stellen, brengt hem voorshands tot het voorstel te mikken op een minimale versterking van UNPROFOR met ongeveer 7600 man (de zogenaamde «lichte optie»). Daarnaast acht hij de inzet van het luchtwapen nodig: «Since it is assumed that UNPROFOR ground troops will not be sufficient to resist a concentrated assault on any of the safe areas, particular emphasis must be placed on the availability of a credible air-strike capability (...)».

Bij de aanvaarding van resolutie 844, op 18 juni 1993, keurt de Veiligheidsraad de door Boutros-Ghali voorgestelde versterking van UNPROFOR goed en herbevestigt hij nog eens het besluit inzake het gebruik van «air power». Daarvoor doen de VN een beroep op de NAVO. Na een formeel besluit terzake zijn vanaf 22 juli 1993 de benodigde extra NAVO-vliegtuigen inzetbaar.

De modaliteiten van de dan voorziene samenwerking tussen de VN en de NAVO vereisen echter nog uitvoerig overleg, zowel tussen de beide internationale organisaties als binnen de NAVO. Tegen de achtergrond van een serie crisissituaties rond de safe areas in de periode tussen juli 1993 en juli 1995 (de val van Srebrenica) ontwikkelen zich, na uitvoerig en moeizaam overleg, de contouren voor de operationele samenwerking tussen beide organisaties, die nooit eerder in acute crisissituaties met elkaar hebben samengewerkt. Dat overleg wordt onder andere beheerst door de verhouding tussen enerzijds de Verenigde Staten, die aandringen op krachtdadig militair ingrijpen, en, anderzijds, de Europese partners die, met troepen op de grond, veel terughoudender zijn bij mogelijke besluiten omtrent het gebruik van geweld, uit vrees voor de veiligheid van de betrokken militairen. Een ander punt van overleg betreft het vaststellen van de randvoorwaarden voor de inzet van de NAVO-vliegtuigen. Slechts geleidelijk aan ontwikkelen zich bij dat moeizame overleg de concepten close air support (de inzet van NAVO-vliegtuigen voor peacekeeping doeleinden, met andere woorden ter bescherming van de VN-soldaten op de grond) en air strikes (de inzet van NAVO-vliegtuigen, voor peace-enforcement doeleinden, ter bescherming van de safe areas), op basis van de tussen NAVO en VN gemaakte afspraken inzake de zogenaamde dual key arrangements. Op grond van deze laatste afspraken kunnen beide organisaties feitelijk een veto uitspreken over de inzet van vliegtuigen. Aanvankelijk ligt bij de discussies over het inzetten van het luchtwapen binnen de NAVO de nadruk bijna uitsluitend op de toepassing van close air support. Dat verandert op slag als direct uitvloeisel van het bloedbad op een markt in Sarajevo, op 5 februari 1994, waarbij 68 doden en 200 gewonden vallen. Voor het eerst besluit de NAVO-Raad tot de uitvoering van air strikes, indien geen gevolg wordt gegeven aan een door de NAVO gesteld ultimatum dat voorziet in de terugtrekking dan wel het onder het toezicht van UNPROFOR plaatsen van zware wapens in een «uitsluitingszone». Uiteindelijk hoeft de NAVO niet op te treden. Na het aflopen van de «deadline» verschuift de internationale aandacht zich naar de militaire ontwikkelingen op de grond en het verloop van de politieke onderhandelingen.

Op 25 februari 1994 spreekt de NAVO-raad niet alleen zijn tevredenheid uit over de goede relaties met de VN, maar geeft hij ook te kennen te willen nagaan hoe het «Sarajevo model» zou kunnen worden toegepast op andere gebieden in Bosnië. Wel benadrukken de NAVO-ambassadeurs in dit verband de noodzaak van een uitbreiding van het aantal VN-troepen op de grond. Deze opvatting wordt gedeeld door de secretaris-generaal van de VN in zijn aanbevelingen aan de Veiligheidsraad inzake de kwestie van een herbezinning op het safe area concept in de nasleep van «Sarajevo». De aanbevelingen van Boutros-Ghali hebben ook betrekking



op een algehele demilitarisering door beide partijen, de vrijheid van beweging, de terugtrekking van de zware wapens en de ontplooiing van meer manschappen van UNPROFOR.

Op 10 en 11 april 1994 voert de NAVO in twee dagen twee close air support missies uit, gericht tegen Bosnisch-Servische doelen in het gebied rond Gorazde. De Bosnisch-Servische leider Karadzic zegt als reactie de samenwerking met UNPROFOR op en beschouwt de VN-macht vanaf dat moment als «een potentieel vijandelijke strijdmacht». Deze uitspraken monden uit in een hele reeks bewust uitgelokte incidenten met VN-personeel, terwijl de beschietingen van Gorazde doorgaan. In de nu ontstane situatie besluit de NAVO tot de instelling van een gefaseerd ultimatum met twee «deadlines». Het verloop van de situatie rond Gorazde leidt tot een grotere betrokkenheid van de NAVO bij het safe area beleid, en dwingt de VN en de NAVO, onder druk van oplopende onenigheid, tot operationele afspraken inzake de «dubbele sleutel» formule. Uiteindelijk worden beide ultimata gerespecteerd en opnieuw blijkt de dreiging met het gebruik van het luchtwapen voldoende geloofwaardig om effectief te zijn.

Als vervolg op de gebeurtenissen rond Sarajevo en Gorazde wordt andermaal getracht de conceptuele en operationele aspecten van het beleid inzake de safe areas te heroverwegen: (a) dient het concept in het licht van de inmiddels opgedane ervaringen opnieuw te worden gedefinieerd?; (b) dient het concept te worden uitgebreid naar andere delen van Bosnië?; (c) hoe dient het concept van de militaire uitsluitingszone te worden geïnterpreteerd en geïmplementeerd?; (d) wat zijn nu precies «schendingen» van de ultimata en onder welke voorwaarden kunnen ze leiden tot inzet van het luchtwapen?; en (e) wat betekent dit alles voor de VN, de NAVO en hun onderlinge betrekkingen? In het licht van het succes met de dreiging met het gebruik van geweld vanuit de lucht, wordt van vele kanten de toepassing van het «Sarajevo model» elders in Bosnië voorgesteld. Op 22 april 1994 verwijst de NAVO naar de mogelijkheid van meer militaire «exclusion zones» en in juni stelt president Izetbegovic een derde variant voor: de instelling van een uitsluitingszone met een straal van circa 100 km rond het «hart van de republiek», bedoeld om een algeheel staakt-het-vuren in Bosnië tot stand te brengen.

In mei 1994 komt Boutros-Ghali met een nieuw rapport over de implementatie van het safe area concept. Hierin gaat hij onder meer nader in op de dilemma's voor UNPROFOR met betrekking tot de rol van de NAVO bij Sarajevo en Gorazde: «(...) the use of air power in Bosnia and Herzegovina can expose widely dispersed United Nations military and civilian personnel to retaliation, with limited possibilities for protecting them. Air power has major psychological and political impacts that can alter relationships with the parties and the conduct of ongoing negotiations. The agreement of NATO to act only in full consultation with UNPROFOR addresses these concerns.» Na een analyse van de relevante resoluties, omschrijft de VN-secretaris-generaal de missie van UNPROFOR als: «To protect the civilian populations of the designated safe areas against armed attacks and other hostile acts, through the presence of its troops and, if necessary, through the application of air power, in accordance with agreed procedures», eraan toevoegend: «Should UNPROFOR's presence prove insufficient to deter an attack, it should be required to resort to close air support to protect its own members or to request air strikes to compel an end to the attack on the safe areas.» Hij concludeert dat een succesvolle uitvoering van het safe area concept bepaald wordt door drie uitgangspunten, waaronder, «That the intention of safe areas is primarily to protect people and not to defend territory and that UNPROFOR's protection of these areas is not intended to make it a party to the conflict.»



De verwarring over zowel de modaliteiten als de toepassing van het safe area concept duurt echter voort. In de jaren 1994 en 1995 zijn de vijandelijkheden op de grond een afgeleide van de positie van de safe areas, met implicaties voor de verhouding tussen de VN en de NAVO. In het najaar van 1994 verplaatst de aandacht zich naar de situatie rond Bihac. In november komt de NAVO tot drie maal toe in actie, opnieuw uit vrees voor de mogelijke val van dit «veilige gebied». Terwijl de situatie in Bihac steeds kritieker wordt, is de internationale gemeenschap niet in staat te reageren op de schendingen van de status van Bihac als safe area, niet alleen vanwege de extra complicatie van de nabijheid van het grondgebied van Kroatië, maar ook vanwege het VN-personeel (400 man) dat door de Bosnische Serviërs wordt gegijzeld, bij wijze van vergelding voor de luchtaanvallen en in een poging nieuwe acties vanuit de lucht te voorkomen. Illustratief voor de verwarring alom over de vraag «hoe nu verder» is de intensivering van de diplomatieke contacten en de veelheid aan voorstellen die wordt gedaan om een doorbraak te bereiken: de demilitarisatie van Bihac, de instelling van een staakt-het-vuren, de instelling van een uitsluitingszone, de hergroepering van VN-troepen, verder militair optreden, inclusief een ultimatum, hernieuwde pogingen om te komen tot een vreedzame regeling van het conflict, en, tenslotte, een terugtrekking van UNPROFOR, een beleidsoptie die het debat zowel binnen de VN als de NAVO gaat beheersen in het voorjaar van 1995. In een rapport over het optreden van UNPROFOR van 1 december 1994 aan de Veiligheidsraad schrijft Boutros-Ghali dat de recente ervaring in Bihac «opnieuw en duidelijker dan ooit tevoren» heeft aangetoond «the inherent shortcomings of the current safe area concept at the expense of the civilian population». Hij geeft nog eens aan dat op basis van de bij Gorazde en Bihac opgedane ervaring de minimale troepenversterking van UNPROFOR met 7600 man «can not be expected to be effective in protecting the safe areas», eraan toevoegend: «The presence of eight military observers was not effective in deterring the Serb offensive against Gorazde. The presence of a company-strength unit could not stop the Serb advance towards the town of Bihac.» Ook het gebruik van het luchtwapen heeft een aantal «technische beperkingen» aangetoond die de effectiviteit ervan beperken. Een ander probleem waar de VN mee geconfronteerd wordt, betreft het gebruik van de safe areas voor militaire activiteiten – in strijd met het safe area concept. Opnieuw dringt de secretaris-generaal aan op een heroverweging van het safe area concept. De Veiligheidsraad laat zich echter weinig gelegen liggen aan de aanbevelingen van de secretaris-generaal. Bovendien wordt in deze periode overeenstemming bereikt over een staakt-het-vuren gedurende de eerste vier maanden van 1995.

#### *De United Nations Peace Forces (UNPF)*

Op 31 maart 1995 besluit de Veiligheidsraad tot een herstructurering van UNPROFOR. Door het aannemen van een drietal resoluties worden drie afzonderlijke operaties in het leven geroepen, die voortaan onder een gemeenschappelijke koepel, de United Nations Peace Forces, zullen gaan opereren. Het hoofdkwartier van deze UNPF komt in Zagreb en staat onder leiding van de Speciale Vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de VN.

Onder resolutie 981 richt de Veiligheidsraad de United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia (UNCRO) op. Het mandaat van de missie is onder andere gericht op de implementatie van het staakt-het-vuren van 29 maart 1994 en eerdere relevante resoluties, ondersteuning van de humanitaire hulpverlening en het toezien op de demilitarisatie van het schiereiland Prevlaka.

Resolutie 982 behelst, met behoud van alle voorgaande relevante resoluties met betrekking tot UNPROFOR, een verlenging van het mandaat van deze missie in de Republiek Bosnië en Herzegovina voor de periode tot 30 november 1995. Onder resolutie 983 besluit de Raad dat UNPROFOR in Macedonië voortaan zal gaan opereren onder de naam United Nations Preventive Deployment Force (UNPREDEP), met behoud van het oorspronkelijke mandaat.

*De «Rapid Reaction Force»*

In april en mei 1995 escaleert de situatie rond Sarajevo. De Bosnische Serviërs reageren furieus op NAVO-luchtaanvallen op Pale op 25 en 26 mei: ze verwerpen vanaf dat moment alle akkoorden met de VN, alle NAVO-ultimata en verklaren alle resoluties van de Veiligheidsraad «null and void». Bovendien gebruiken zij – bij wijze van vergelding voor de aanvallen – een paar honderd gegijzelde blauwhelmen als «menselijk schild» in de nabijheid van potentiële locaties voor nieuwe NAVO-aanvallen rond Sarajevo en Pale. De situatie leidt tot koortsachtige diplomatieke activiteit. De tv-beelden leggen genadeloos de kwetsbare positie van een VN peacekeeping missie bloot en leiden opnieuw tot een uitvoerig debat over de toekomst van UNPROFOR. Onder deze omstandigheden wordt ook de terugtrekking van UNPROFOR een serieuze optie. In een rapport aan de Veiligheidsraad komt secretaris-generaal Boutros-Ghali in mei 1995 tot de conclusie dat de positie van UNPROFOR «onhoudbaar» is en beveelt hij een fundamentele heroverweging van de aanwezigheid van de VN-grondtroepen in het gebied aan. Ook binnen de NAVO worden plannen voorbereid voor een mogelijke terugtrekking van de VN-blauwhelmen: het «Plan 40104» voorziet in een eventuele evacuatie met de mogelijke inzet van meer dan 50 000 NAVO-troepen. Het is duidelijk dat een terugtrekking van UNPROFOR ernstige gevolgen heeft voor de positie van de safe areas gevolgen die nu juist de inzet zijn geweest van het safe area-beleid.

Naar de opvatting van de VN-leiding onderstrepen de militaire ontwikkelingen op de grond, met inbegrip van opeenvolgende gevallen van gijzelnemingen van VN-soldaten in en rond de safe areas, de extreme kwetsbaarheid van VN peacekeepers die moeten opereren in een «vijandige omgeving». Onder die omstandigheden heeft de internationale gemeenschap geen antwoord op de bewuste pogingen van de Bosnische Serviërs om het functioneren van UNPROFOR te frustreren en evenmin mogelijkheden om de veiligheid van VN-militairen te garanderen. De secretaris-generaal geeft in zijn rapport van mei 1995 aan de Veiligheidsraad vier opties aan voor de toekomst van UNPROFOR: een algehele terugtrekking, ongewijzigde voortzetting van de missie, het gebruik van geweld bij de uitvoering van haar mandaat en een zodanige herziening van het mandaat «so that it includes only those tasks that a peacekeeping operation can realistically be expected to perform in the circumstances currently prevailing in Bosnia and Herzegovina». Deze laatste optie impliceerde het einde van het safe area-beleid onder resolutie 836. De oprichting van de «Rapid Reaction Force» (RRF), waarover op 3 juni 1995 in Parijs overeenstemming wordt bereikt, fungeert feitelijk als vijfde variant voor de besluitvorming in de Veiligheidsraad. De RRF is een poging de positie van UNPROFOR binnen het vigerende mandaat zodanig te versterken dat ook de hulpverlening aan de enclaves, die al maandenlang door de Bosnische Serviërs wordt geblokkeerd, weer kan worden hervat. De internationale gemeenschap geeft daarmee aan geen algehele terugtrekking uit Bosnië te willen. De dreigende beleidsimpasse kan nu worden opgelost met de autorisatie van de RRF, volgens de opzet

van de drie landen die het initiatief hebben genomen: Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nederland.

Boutros-Ghali schrijft de Veiligheidsraad: «It would in particular provide the Commander of UNPROFOR with well-armed and mobile forces with which to respond promptly to threats to United Nations personnel. It would thus reduce the risk that increasing casualties and harassment might cause the troop-contributing governments and the Security Council to consider withdrawal». De RRF is nadrukkelijk bedoeld ter versterking van UNPROFOR als een integraal onderdeel van de peacekeeping missie, met inbegrip van de peacekeeping rules of engagement van UNPROFOR, ongeacht het feit dat de RRF, anders dan het «blauw» van UNPROFOR zelf, in de eigen nationale «groene» uitrusting zal gaan optreden, en zal worden uitgerust met zware bewapening. De RRF is derhalve een noviteit in de geschiedenis van VN peacekeeping operaties.

Op 16 juni 1995, stemt de Veiligheidsraad in met een uitbreiding van de omvang van UNPROFOR met ongeveer 12 500 extra man, op basis van de voorwaarden van de drie troepenleverende landen. De ontplooiing van de RRF komt echter te laat om de val van twee van de zes safe areas te voorkomen: Srebrenica en Zepa.

De val van Srebrenica leidt andermaal tot koortsachtig diplomatiek overleg, zowel op politiek als militair niveau, mede in het licht van de vrees dat nog meer safe areas zullen vallen. Op een bijeenkomst in Londen, tien dagen na de val van Srebrenica, krijgen de Bosnische Serviërs de waarschuwing dat elke aanval op Gorazde, waarvan wordt aangenomen dat die als eerste wordt aangevallen, zal worden beantwoord met «zware luchtaanvallen», die «niet snel worden gestopt». De daartoe op het NAVO-hoofdkwartier nader uitgewerkte plannen gelden vervolgens ook voor de bescherming van de andere safe areas in Bosnië: Bihac, Tuzla en Sarajevo. De secretaris-generaal van de NAVO, Willy Claes, verklaart: «As was the case for Gorazde, our plans will make sure that military preparations regarded as representing a direct threat for the United Nations safe areas or direct attacks against the areas will lead to a firm and rapid response from NATO air forces.»

Een andere uitkomst van het diplomatieke overleg is het besluit om het systeem van de «dubbele sleutel» zodanig te stroomlijnen dat er een effectievere militaire commando-structuur in de verhouding tussen UNPROFOR en de NAVO tot stand komt.

#### *Operatie «Deliberate Force»*

Op 28 augustus 1995 wordt de Markale-markt in Sarajevo (net als eerder in februari 1994) getroffen door een raket – met als gevolg een bloedbad waarvoor de Bosnische Serviërs verantwoordelijk worden gehouden. Op verzoek van de VN gaat de NAVO tot actie over. De secretaris-generaal van de VN, Boutros-Ghali, geeft aan: «The objective of this action is to deter further attacks on Sarajevo and other UN-designated safe areas in fulfilment of Security Council Resolution 836.» Om een nieuwe reeks van gevallen van gijzelnemingen te voorkomen, zijn de laatste 80 Britse militairen inmiddels uit Gorazde teruggetrokken. Op het NAVO-hoofdkwartier wordt verklaard dat operatie *Deliberate Force*, na de aanpassing van de «dubbele sleutel»-formule, een NAVO-operatie is, aangestuurd door de Noord-Atlantische Raad, onder NAVO-commando staat en wordt uitgevoerd met gebruikmaking van de rules of engagement van het bondgenootschap.

Het wordt een intensieve luchtcampagne, NAVO's grootste militaire actie sinds haar oprichting, met 3400 vluchten en de inzet van kruisraketten. Na een eerste pauze in de gevechtshandelingen, lijken de Bosnische Serviërs tegemoet te komen aan de politieke eisen, die op 3 september 1995 in een

gezamenlijke brief van de VN en de NAVO aan generaal Mladic worden verwoord. Op 20 september 1995 kondigen de VN en de NAVO de opschorting voor onbepaalde tijd aan van operatie *Deliberate Force*. Begin oktober wordt een staakt-het-vuren overeengekomen, voor een periode van 60 dagen, tenzij voordien een vredesregeling wordt bereikt. Nadat reeds in een eerder stadium overeenstemming is bereikt over een aantal basisprincipes voor een regeling van de situatie in Bosnië-Herzegovina komt op 21 november 1995 het Akkoord van Dayton tot stand. Met het aannemen van resolutie 1031, op 15 december 1995, besluit de Veiligheidsraad dat het mandaat van UNPROFOR eindigt op de dag dat de secretaris-generaal de Raad bericht dat de machtsoverdracht van UNPROFOR aan IFOR heeft plaatsgevonden. Op 20 december 1995 bevestigt Boutros-Ghali in een brief aan de Veiligheidsraad formeel het einde van het bestaan van UNPROFOR: «I have the honour to inform you that the transfer of authority from UNPROFOR to IFOR took place in Sarajevo at 11 A.M. local time». De commando-overdracht betekent ook, aldus Boutros-Ghali het einde van het safe area-regime: «The authority to take measures conferred upon states by Resolutions 770 (1992), 781 (1992), 816 (1993), 844 (1993) and 958 (1994) shall be terminated, and that the provisions of Resolution 824 (1993) and subsequent resolutions regarding safe areas shall also be terminated from the same date».<sup>147</sup>

### 3.2.1 Voortraject uitzending Verbindingsbataljon en militaire waarnemers

Nederland is vanaf het begin nauw betrokken bij de pogingen van de internationale gemeenschap om een einde te maken aan de gewelddadigheden in het voormalige Joegoslavië. Amper een week nadat Slovenië en Kroatië op 25 juni 1991 hun onafhankelijkheid hebben uitgeroepen, neemt Nederland het Voorzitterschap van de EG over van Luxemburg. Mede dankzij de inspanningen van de EG-Trojka onder leiding van minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek sluiten Slovenië en de federale Joegoslavische regering op 7 juli 1991 het akkoord van Brioni.<sup>148</sup> Om toe te zien op de uitvoering van dit akkoord wordt de *European Community Monitor Mission* (ECMM) opgericht, bestaande uit waarnemers afkomstig uit de landen van de EG en enkele CVSE-landen. Deze waarnemersmissie, waarvoor Nederland, behalve waarnemers (zowel diplomaten als militairen in burger), in de tweede helft van 1991 en opnieuw in de tweede helft van 1997 ook het hoofd en een groot aantal stafleden levert, breidt haar operatiegebied in de loop van de tijd uit naar alle delen van het voormalige Joegoslavië en een aantal buurlanden, waaronder Albanië, en is tot op heden actief.<sup>149</sup>

De leden van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken komen op 11 juli 1991 van reces terug om met minister Van den Broek te overleggen over de situatie in Joegoslavië. De ministerraad heeft eerder die dag reeds ingestemd met deelname aan de waarnemersmissie.<sup>150</sup> In een aan de Voorzitter van de Kamer op 10 juli 1991 toegezonden brief geeft de minister van Buitenlandse Zaken een overzicht van de activiteiten in CVSE- en EG-verband.<sup>151</sup> Tijdens het mondeling overleg wordt door het lid Blaauw (VVD) reeds het idee geopperd met een aantal gelijkgezinde landen (hij noemt de Benelux en de Scandinavische landen) «om als het nodig is desgevraagd ook scheidingseenheden te leveren om gevechten te voorkomen, om zo het bloedvergieten niet te laten uitbreiden, maar juist te voorkomen, zodat een stabielere uitgangssituatie wordt gecreëerd voor een Joegoslavië van de toekomst, waarbij de delen meer hun eigen gang kunnen gaan.»<sup>152</sup> De leden Van Traa (PvdA) en De Kok (CDA) reageren in hun interrupties afhoudend en Van Traa stelt later in het overleg: «(...) kunnen wij op dit moment niets anders dan in het kader van

<sup>147</sup> S/1995/1050, 20 december 1995.

<sup>148</sup> TK, 1990–1991, 22 181, nr. 1.

<sup>149</sup> Klep en Van Gils, Van Korea tot Kosovo, pp. 246–249.

<sup>150</sup> Ministerraad, 11 juli 1991.

<sup>151</sup> TK, 1990–1991, 22 181, nr. 1.

<sup>152</sup> TK, 1990–1991, 22 181, nr. 2, pp. 6–7.

een akkoord of regeling eventueel bereid te zijn peace keeping forces ter beschikking te stellen, in overeenstemming met de partijen.»<sup>153</sup>

Van den Broek gaat in zijn beantwoording niet op de suggestie van Blaauw in. Wel geeft de minister van Buitenlandse Zaken een overzicht van de discussie binnen de EG over de opstelling van de Twaalf ten opzichte van de eenzijdige onafhankelijkheidsverklaringen van Slovenië en Kroatië:

«Na discussies binnen de EG is men tot de conclusie gekomen, dat als men recht wil doen aan de beginselen die in dit soort omstandigheden moeten worden toegepast, het juist is om te hopen dat de eenheid bewaard kan blijven. Dit kan echter niet automatisch een veroordeling betekenen van een eindresultaat, dat onder meer onafhankelijkheid van een of meer deelrepublieken bevat. Dan herhaal ik mijn eerdere zin, namelijk dat men zich dan dient neer te leggen bij het resultaat dat wordt bereikt via vreedzame onderhandelingen, waarbij de Joegoslavische bevolkingen zelf hun lot onderling bepalen.»<sup>154</sup>

Van den Broek wijst er op dat zowel het erkennen van het recht van zelfbeschikking van volkeren, als het grote goed van de integriteit van staten op enigerlei wijze met elkaar moeten worden verzoend.<sup>155</sup>

Dat het niet eenvoudig is om een aanvaardbare afweging te maken tussen beide principes, blijkt uit een voorstel dat de directeur-generaal Politieke Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken (DGPZ), Van Walsum, op 13 juli 1991 voorlegt aan de partners binnen de Europese Politieke Samenwerking (EPS) om te komen tot een gemeenschappelijk standpunt over de toekomst van Joegoslavië:

- «1. We seem to agree that it is not possible for Yugoslavia to continue to exist with its present constitutional structure intact. (...)
  2. It is equally difficult to imagine that Yugoslavia could peacefully dissolve into six independent republics within their present borders. Both Serbia and Serbian elements in the federal administration – not least the JNA – have made it plain that they will never tolerate the emergence of an independent Croatia with 11 percent Serbs within its borders.
  3. A loosely structured Yugoslavia consisting of six sovereign republics is not likely to assuage these Serbian concerns either. The higher the degree of sovereignty for Croatia, the greater the need for solid guarantees for the Serbian minority in Croatia, the looser the federal structure, the more difficult it will be to supply such guarantees.
  4. The foregoing seems to point in the direction of a voluntary redrawing of internal borders as a possible solution.
- (...) it cannot be denied that, if the aim is to reduce the number of national minorities in every republic, better borders than the present ones could be devised.»<sup>156</sup>

Toenmalig directeur-generaal Politieke Zaken (DGPZ), Van Walsum: «De enige aantekening die ik hierbij zou willen maken, is dat wij het expres geen voorstel hebben genoemd. (...) Dat stuk was bedoeld om met onze EG-partners de verschillende opties te bekijken. Er werd in van uitgegaan dat wij het erover eens waren dat Joegoslavië in de huidige vorm niet kon blijven bestaan. De socialistische federale republiek zou uiteenvallen. Dat zagen wij wel. Als je ziet dat een bondsrepubliek uiteenvalt, kunnen je dat op twee manieren laten gebeuren, voorzover je daar invloed op kunt uitoefenen. De voor de hand liggende manier is dat je zo'n staat uiteen laat vallen in zijn afzonderlijke constituerende republieken. In het geval van Joegoslavië hadden wij het gevoel dat dit misschien niet de beste oplossing was, omdat je Slovenië, Kroatië en Servië wel onafhankelijk kunt laten worden, maar dat je dan blijft zitten met Bosnië-Herzegovina wat dezelfde etnische samenstelling heeft als Joegoslavië als geheel en dus even onleevensvatbaar lijkt. Wij hebben toen gezegd dat je misschien naar een andere optie zou moeten kijken en dat is het trekken van betere grenzen, voordat je over de onafhankelijkheid van de individuele staten gaat spreken. Dit betekent dat je akkoord gaat met een groot-Servië, een groot-Kroatië en een aparte moslimstaat. En op dat moment was dat nog niet zo'n beladen

<sup>153</sup> TK, 1990–1991, 22 181, nr. 2, p. 12.

<sup>154</sup> TK, 1990–1991, 22 181, nr. 2, pp. 14–15.

<sup>155</sup> TK, 1990–1991, 22 181, nr. 2, p. 15.

<sup>156</sup> Bericht van DGPZ aan EG-partners, 13 juli 1991.

begrip. Er had helemaal nog geen etnische zuivering plaatsgevonden. Ik ben ook nu nog geneigd te zeggen: wat is er voor immoreels aan om voor te stellen dat de Serviërs bij elkaar in één staat komen te wonen?

Die optie hebben wij voorgelegd aan onze partners en die is onmiddellijk totaal in de grond geboord door al onze partners. Daarvoor waren twee argumenten. Het eerste argument was dat het niet van deze tijd was om staatsgrenzen langs etnische scheidslijnen te trekken. Het tweede argument was dat wij een doos van Pandora zouden openen. Immers, als je eenmaal aan grenzen gaat sleutelen, wat doe je dan met de Sovjet Unie die nog uiteen moet vallen en wat doe je met heel Afrika? Kortom de hele wereld viel over ons heen. Het laatste argument heeft ons overtuigd. Wij dachten echt dat het levensgevaarlijk zou zijn om de Sovjet Unie een verkeerd precedent te geven. Dat is achteraf waarschijnlijk ook juist geweest. Van het eerste argument, dus dat het niet van deze tijd was, ben ik nooit onder de indruk geweest. Zoals ik al eerder zei: ik had niet het gevoel dat wij konden bepalen wat in de Balkan al dan niet van deze tijd was.»<sup>157</sup>

Toenmalig minister van Buitenlandse Zaken, Van den Broek: «(...) Wat is er gebeurd? Wij praten over juli 1991; let wel, op dat moment was de Joegoslavische republiek nog volledig bijeen. Van etnische zuiveringen, zoals wij die later met name in Bosnië hebben gezien, was dus nog geen sprake. Het probleem begon te escaleren, omdat er wel eenzijdige onafhankelijkheidsverklaringen waren uitgesproken door Slovenië en Kroatië. Maar, zoals u weet, had de onafhankelijkheid zich nog niet gematerialiseerd. Wij zaten dus in een tijdvak waarin men wel een zekere escalatie vreesde en voorzag, maar waarbij nog eigenlijk absoluut niet de toekomstige staatkundige indeling aan de orde was, zelfs niet de ontbinding van Joegoslavië, die nog lang niet door iedereen als onvermijdelijk werd gezien. Tegen die achtergrond is in juli, dus toen wij een paar weken het voorzitterschap hadden, een ambtelijke notitie verspreid aan de collega's van de toenmalige Europese Gemeenschap, waarin een aantal opties voor oplossing van het Joegoslavië-conflict waren opgenomen. Een van die opties betrof inderdaad een nieuwe staatkundige indeling langs wat je «etnische lijnen» zou kunnen noemen. Op dat moment was dit nog allerminst belast met alles wat er naderhand aan etnische zuiveringen is geweest. Die maakten een dergelijk idee zonder meer onhaalbaar en zeer ongewenst.»<sup>158</sup>

Van Walsum: «(...) het was niet een soort voorstel dat je buiten de minister van Buitenlandse Zaken om op tafel legde. Het is wel waar dat ik bij die gelegenheid deze twee opties aan minister Van den Broek heb voorgelegd, terwijl hij in de ministerraad zat. Het was allemaal geweldig veel haastwerk. Wij hebben er toen telefonisch overleg over gepleegd. Later, toen het voorstel eenmaal afgewezen was, heb ik gemerkt dat het geen belangrijke rol in het denken van minister Van den Broek heeft gespeeld. Ik moet er direct aan toevoegen: daarna ook niet meer in mijn denken. Het is op 29 of 30 juli 1991 door een ministeriële vergadering van de EPS afgewezen en het is niet meer aan de orde geweest. Wij hebben toen een andere lijn gekozen en dat is deze lijn: de staten blijven zoals zij zijn, de republieken worden niet veranderd en de interne grenzen van Joegoslavië worden behandeld alsof het staatsgrenzen zijn. (...) Dit heeft ertoe geleid dat wij nu met bepaalde problemen te maken hebben. Ik geef een voorbeeld: zowel Bosnië als Kosovo zijn voortgekomen uit dat besluit. Het feit dat Bosnië-Herzegovina met alle geweld één staat moet zijn, komt voort uit dat besluit. Het feit dat Kosovo onherroepelijk een deel van Servië is komt ook uit dat besluit voort.»<sup>159</sup>

Van den Broek: «(...) Ja, ik moet daarvan op de hoogte zijn geweest. Ik weet dat het later in de discussie eigenlijk geen enkele rol meer heeft gespeeld, omdat de collega's van de EU, zeker in retrospectief, terecht zeiden: oplossingen in die richting scheppen precedents voor andere landen. Er is toen gesproken over Afrika en de Sovjet-Unie. Het was zes maanden voordat de Sovjet-Unie uiteenviel. De Carrington-conferentie was nog niet eens begonnen. In die context is dat als optie verder volledig buiten beschouwing gelaten. Ik wil daar overigens nog wel het volgende aan toevoegen. Het opdelen van een land in etnische gebieden is op zich helemaal niet verwerpelijk, als alle partijen daarover overeenstemming hebben bereikt. Dat was, zoals ik het zie, eigenlijk de achtergrond van dat alternatief. Ik doel op de vraag: kunnen wij met de partijen eens gaan praten over de vraag in hoeverre een nieuwe staatkundige indeling langs etnische lijnen in Joegoslavië

<sup>157</sup> Van Walsum, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>158</sup> Van den Broek, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>159</sup> Van Walsum, hoorzitting, 22 mei 2000.



een oplossing kan zijn van het probleem dat zich aftekent? Daarover bestond overigens sowieso geen overeenstemming. Afgezien van de precedentwerking, was dat geen haalbare oplossing. Het is bekend dat later Owen zelf in zijn vredesplannen, samen met Cyrus Vance, over Bosnië heeft gesproken in de zin van wel degelijk ook indeling langs etnische lijnen en dergelijke. Ik zie dit dus ook helemaal niet als een volstrekt verwerpelijk idee, zoals wij daar nu over kunnen praten, wetende wat er in feite in Bosnië is gebeurd. Daar werden met geweld etnische grenzen getrokken.»<sup>160</sup>

Het voorstel van het Nederlandse Voorzitterschap wordt op 29 juli 1991 door de ministers van Buitenlandse Zaken van de EG afgewezen. De latere EG-onderhandelaar voor het voormalige Joegoslavië, David Owen, kijkt in zijn boek met onbegrip terug op dit besluit:

«My view has always been that to have stuck unyieldingly to the internal boundaries of the six republics within the former Yugoslavia (...), before there was any question of recognition of these republics, as being the boundaries for independent states, was a folly far greater than that of premature recognition itself. The refusal to make these borders negotiable greatly hampered the EC's attempt at crisis management in July and August 1991 and subsequently put all peacemaking from September 1991 onwards within a straitjacket that greatly inhibited compromises between the parties in dispute.»<sup>161</sup>

Op 30 juli 1991 presenteert het Nederlandse Voorzitterschap een nieuw ambtelijk «non-paper», waarin het eerdere voorstel om de interne grenzen tussen de republieken te wijzigen terzijde wordt geschoven: «It is impossible to solve these problems with a readjustment of the internal borders», aangezien dan grote groepen mensen zouden moeten verhuizen en ook de externe grenzen van de republieken ter discussie zouden kunnen worden gesteld door buurlanden.<sup>162</sup> De Ad Hoc Group on Yugoslavia, bestaande uit ambtenaren van de EG-lidstaten, besluit op 1 augustus 1991 tot acht «leidende principes» ten behoeve van de onderhandelingen met de Joegoslavische partijen. Punt 2 hiervan luidt als volgt: «alleen vreedzame en in wederzijds overleg overeengekomen verandering van interne grenzen».<sup>163</sup> Deze formulering wordt overgenomen door de ministers van Buitenlandse Zaken van de EG in de verklaring over Joegoslavië, die zij presenteren na hun vergadering op 6 augustus 1991.<sup>164</sup>

De Veiligheidsraad van de VN neemt op 25 september 1991 resolutie 713 aan die de bemiddelingspogingen en waarnemingsactiviteiten van de EG ondersteunt en tevens een wapenembargo instelt. Vanaf het najaar van 1991 wordt binnen de West-Europese Unie (WEU) en de VN gesproken over de vorming van een vredesmacht die ontplooid moet worden na de totstandkoming van een staakt-het-vuren tussen het Kroatische leger en de door delen van het federale Joegoslavische leger (JNA) gesteunde Kroatisch Servische eenheden, waarover met de betrokken partijen wordt onderhandeld door met name EG-onderhandelaar Lord Carrington en de door de SGVN, Boutros-Ghali, benoemde bemiddelaar Cyrus Vance. De ministers Van den Broek en Ter Beek informeren de Kamer in hun brief van 20 september 1991 onder meer over de bijeenkomst in Den Haag op 19 september 1991 van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie van de WEU:

<sup>160</sup> Van den Broek, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>161</sup> David Owen, *Balkan Odyssey*, 1995, p. 33.

<sup>162</sup> Bericht van chef DEU aan EG-partners, 30 juli 1991.

<sup>163</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan Belgrado, 2 augustus 1991.

<sup>164</sup> Bijlage bij TK, 1990–1991, 22 181, nr. 3.

«Deze bijeenkomst had tot doel de wenselijkheid en haalbaarheid te onderzoeken van het eventueel zenden van een militaire vredesmacht naar Joegoslavië. (...) De Nederlandse gedachten daarbij waren dat een militaire vredesmacht, waaraan overigens ook andere landen dan de WEU-lidstaten zouden kunnen deelnemen, beter in staat zou zijn bij te dragen aan de handhaving van het bestand. Inzet van dergelijke eenheden zou overigens

uiteraard slechts met de instemming van alle betrokken partijen mogelijk zijn. Voorts zou voldoende uitzicht dienen te bestaan op instandhouding van het staakt-het-vuren.» De ministers hebben besloten tot de instelling van een ad hoc werkgroep die «zal onderzoeken hoe de WEU zou kunnen bijdragen aan een meer effectieve uitvoering van de peacekeeping inspanningen in Joegoslavië.»<sup>165</sup>

Voorts wordt in de ad hoc werkgroep gesproken over mogelijkheden voor de WEU om bij te dragen aan de uitvoering van het VN-wapenembargo. Van den Broek en Ter Beek hebben tijdens de bijeenkomst de bereidheid uitgesproken in het geval van uitzending van een WEU-vredesmacht daaraan van Nederlandse kant bij te dragen met personeel en materieel. In zijn brief aan de Kamer van 1 oktober 1991 doet Van den Broek verslag van de bijeenkomst van WEU-ministers op 30 september 1991 in Brussel, waarop vier door de ad hoc werkgroep uitgewerkte opties voor het inzetten van militairen zijn besproken. Optie 1: logistieke ondersteuning van waarnemers door ongewapende militairen; optie 2: bescherming van waarnemers door lichtbepapende militairen; optie 3: peacekeeping force van ca. 5 000 man; optie 4: peacekeeping force van 30 000 man met ruimer mandaat.<sup>166</sup> Deze vier opties staan niet als zodanig vermeld in de brief aan de Kamer. Wel meldt Van den Broek in zijn brief dat de WEU-ministers geen besluit hebben genomen over deze opties, maar hebben afgesproken dat inzet van militairen pas mogelijk is wanneer twee voorwaarden zijn vervuld:

«a. er zal sprake moeten zijn van een staakt-het-vuren dat voldoende perspectief biedt, stand te houden en b. alle betrokken partijen in het conflict dienen met het inzetten van buitenlandse militairen in te stemmen.»<sup>167</sup>

In het overleg op 3 oktober 1991 met de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie deelt Van den Broek mee dat ook in Bosnië waarnemers zullen worden gesitueerd teneinde te voorkomen dat ook daar gewelddadigheden uitbreken.<sup>168</sup> Tijdens dit overleg spreken met name Blaauw en Van Traa hun voorkeur uit voor «optie 3». Minister Ter Beek benadrukt dat het gaat om een «vredesmacht» en niet om een «peace-enforcing macht» en acht om deze reden «optie 4» weinig aantrekkelijk. Hij spreekt ook zijn voorkeur uit voor «optie 3», waarbij de militairen de civiele waarnemers ondersteunen, maar tevens een bijdrage leveren aan de handhaving van een bestand. De Nederlandse bijdrage zal proportioneel zijn.<sup>169</sup> Naar aanleiding hiervan merkt Eisma (D66) op dat hij van mening is dat, voordat welke beslissing dan ook in WEU-verband wordt genomen, de Kamer in de gelegenheid moet worden gesteld om met de minister van gedachten te wisselen.<sup>170</sup> Waarop minister Ter Beek er op wijst dat de Kamer haar eigen agenda bepaalt.<sup>171</sup>

Van Walsum: «Wij hadden al gauw het gevoel dat er iets van militaire presentie nodig was. Waarom precies op dat moment de WEU is ingeschakeld, kan ik mij niet met zekerheid voor de geest halen. Wel weet ik dat Duitsland op dat moment het WEU-voorzitterschap bekleedde.»<sup>172</sup>

De Duitse regering is er niet gelukkig mee dat zij als voorzitter van de WEU door de Nederlandse regering wordt gevraagd om initiatieven te ontwikkelen voor de inzet van militairen in Kroatië. Bij monde van minister van Buitenlandse Zaken, Genscher, heeft de Duitse regering zich namelijk al herhaaldelijk uitgesproken ten faveure van de erkenning door de EG van de onafhankelijkheid van Slovenië en Kroatië.

<sup>165</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 6, pp. 2–3.

<sup>166</sup> Nota van plv. directeur DAB aan de minister van Defensie, 25 september 1991.

<sup>167</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 7, p. 2.

<sup>168</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 10, p. 1.

<sup>169</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 10, p. 9.

<sup>170</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 10, p. 9.

<sup>171</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 10, p. 10.

<sup>172</sup> Van Walsum, hoorzitting, 22 mei 2000.

Van Walsum: «Een tweede punt dat in mijn herinnering een rol speelde, is dat bij de NAVO geen belangstelling bestond voor militair ingrijpen, omdat de Verenigde Staten die normaal gesproken in de NAVO de leidende natie vormen op dat moment nog geloofden dat Joegoslavië bijeen kon worden gehouden. (...) Dat maakte dat zij helemaal niets voelden voor ons idee dat het goed zou zijn om daar op de een of andere manier troepen te stationeren. (...) Wij hadden toen al het argument dat het in de eerste plaats Europa aanging. Dat speelt nog steeds een belangrijke rol. Wij hadden het gevoel: dit moet Europa aankunnen en laat Europa maar eens zien wat het kan. Dat is misgelopen. De Duitsers waren niet erg happig; zij zaten nogal in hun maag met dit voorstel. De Britten waren er op dat moment faliekant tegen.»<sup>173</sup>

Van den Broek: «Die «monitoring mission» is uiteindelijk toch uitgezonden. Het bleek echter alras dat een dergelijke ongewapende waarnemersmissie waarmee Milosevic zich ten slotte akkoord verklaarde, onverantwoord grote risico's liep. Dat was de reden waarom ik toen zelf contact heb opgenomen met het voorzitterschap van de WEU. De heer Genscher vervulde die functie toen namens de Bondsrepubliek. Ik heb toen tegen hem gezegd dat deze missie op de een of andere manier moest worden versterkt, omdat die mensen anders te veel gevaar zouden lopen. Dit leek al enigszins op een verzoek om militaire assistentie. Dit verzoek werd vervolgens door de andere EG-lidstaten maar vooral door het Verenigd Koninkrijk ferm en direct van de hand gewezen. Van dit idee is toen verder niets gekomen. (...) Hun reactie varieerde van afwijzend tot sceptisch. (...) Men reageerde zo, omdat het volgens hen te veel riekte naar een vorm van militaire participatie die men niet wenste. (...) Daar was men absoluut nog niet aan toe. De rest van de geschiedenis, inclusief die van Bosnië, wijst dat ook wel uit. Als ik de verslagen van de discussies tussen de Nederlandse regering en de Kamer over de toestand in Joegoslavië nog eens overlees, kan ik niet anders dan concluderen dat Nederland een stuk verder was dan zijn partners in de EG.

Vervolgens kun je je natuurlijk afvragen waarom niet onmiddellijk een beroep op de NAVO is gedaan. Een reden waarom dit niet is gedaan, is dat de verhouding tussen de EG en de NAVO als militaire alliantie nogal afstandelijk was. Hierin is overigens pas de laatste jaren enige verandering gekomen. De reden voor die afstandelijkheid was de overtuigde neutraliteitspolitiek van sommige van de toenmalige lidstaten van de EG. Elk contact tussen de EG en de NAVO was voor deze lidstaten eigenlijk uit den boze, maar in de afkorting WEU staat de E voor Europa en dat kon wellicht een verschil maken.»<sup>174</sup>

Op 15 november 1991 stuurt minister Van den Broek de Kamer een brief waarin hij onder meer meldt dat Lord Carrington van alle betrokkenen (Tudjman, Milosevic en de federale minister van Defensie) de instemming heeft gekregen voor het zenden van een VN-vredesmacht. Ook de vertegenwoordiger van de SGVN, Cyrus Vance, heeft tijdens zijn bezoek aan Joegoslavië gesproken over de voorwaarden voor het uitzenden van een VN-vredesmacht. «Deze komen in feite overeen met de voor VN-vredesmachten in het algemeen geldende principes en stroken met de ideeën die hieromtrent bij de Twaalf leven.»<sup>175</sup> De ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie van de WEU verklaren op een vergadering op 18 november 1991 bereid te zijn om een bijdrage te leveren aan een VN-vredesoperatie.<sup>176</sup> Intussen is Vance opnieuw in Joegoslavië om namens de SGVN de mogelijkheden voor instelling van een vredesoperatie te onderzoeken. De SGVN heeft in een brief aan de Veiligheidsraad de voorwaarden genoemd waaraan een eventuele VN-operatie zou moeten voldoen: staakt-het-vuren; instemming alle betrokken partijen; duidelijk mandaat van beperkte duur; garanties voor veiligheid uitgezonden personeel; goede financiële basis en personele bijdragen van de VN-lidstaten.<sup>177</sup>

Tijdens het eerste plenaire debat van de Kamer over de situatie in Joegoslavië (op 21 november 1991) spreken de woordvoerders hun afschuw uit over de burgeroorlog in Kroatië en dringen zij aan op spoed bij de pogingen van de internationale gemeenschap om het conflict te

<sup>173</sup> Van Walsum, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>174</sup> Van den Broek, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>175</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 12, p. 4.

<sup>176</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 13, p. 2.

<sup>177</sup> Bericht van PNVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 15 november 1991.

beëindigen. Blaauw vraagt hoe het staat met de voorbereidingen voor een vredesmacht in het kader van de WEU; Sipkes vindt dat Nederland een bijdrage moet leveren aan een VN-vredesmacht; Van Traa legt vooral de nadruk op sancties, omdat hij het niet waarschijnlijk acht dat er op korte termijn een vredesmacht komt; De Kok spreekt uit dat zijn fractie zich positief zal opstellen indien Nederland verzocht wordt om deelname aan een VN-vredesmacht, maar stelt daarbij wel een aantal voorwaarden.<sup>178</sup> Van den Broek wijst er op dat de strijdende partijen nu zelf, voor de eerste keer, vragen om ontplooiing van een VN-vredesmacht in het strijdgebied en verklaart dat de regering de totstandkoming van een dergelijke vredesmacht van groot belang acht. Het ontmoedigingseffect voor schendingen van bestanden bij de aanwezigheid van een VN-vredesmacht is namelijk groter dan bij de aanwezigheid van een tweehonderdtal EG-waarnemers met een zeer beperkte taakomschrijving.<sup>179</sup> Ter Beek gaat in op een mogelijke Nederlandse bijdrage aan een VN-vredesmacht: «Ik wil er echter geen enkel misverstand over laten bestaan dat, indien Nederland wordt uitgenodigd voor deelname aan een VN-vredesoperatie in Joegoslavië, wij daartoe in principe ook bereid zijn.» Hij denkt hierbij aan maximaal een bataljon.<sup>180</sup> Ter Beek vindt het nog te vroeg om te spreken over de details van een eventuele VN-vredesmacht, omdat hij nog niet beschikt over de bevindingen van de fact-finding missie van VN-afgezant Vance.

De SGVN presenteert de bevindingen van Vance op 24 november 1991 aan de Veiligheidsraad, die op 26 november 1991 resolutie 721 aanneemt, waarin de Raad toezegt de noodzakelijke besluiten te nemen indien de SGVN komt met voorstellen voor het instellen van een vredesoperatie in Joegoslavië. De Nederlandse Permanente Vertegenwoordiger bij de VN in New York (PVVN) interpreteert deze resolutie als volgt: «Hiermee is dus de basis gelegd voor de instelling van zulk een vredesmacht indien, over naar verwachting 10 à 14 dagen, de SG met een zodanige aanbeveling komt.»<sup>181</sup>

Naar aanleiding van de uitspraken van Ter Beek in media en Kamer over een mogelijke Nederlandse bijdrage aan deze vredesmacht inventariseert de Defensiestaf de voor zowel de vredesoperatie in Cambodja (UNTAC) als voor een eventuele vredesoperatie in Joegoslavië beschikbare eenheden.

«De minister heeft publiekelijk reeds verklaard bereid te zijn op verzoek van de VN een bataljon in te zetten voor Joegoslavië. Deelname aan Untac kan niet los gezien worden van contingency planning voor Joegoslavië, omdat beide operaties nagenoeg tegelijk en naar verwachting voor geruime tijd moeten kunnen worden uitgevoerd.»<sup>182</sup>

Aanvankelijk gaat de Defensiestaf uit van een inzet van het eerste mariniersbataljon op korte termijn in Joegoslavië voor de duur van twee tot drie maanden, dat wordt afgelost door een in de tussentijd gevormd bataljon van de KL, bestaande uit dienstplichtigen die bereid zijn naar Joegoslavië te gaan.<sup>183</sup> In de loop van december blijkt echter dat de bemiddelingspogingen van Vance langer duren dan de 10 à 14 dagen die de Nederlandse PVVN verwachtte. De minister van Defensie acht vooralsnog elke openlijke en publieke voorbereiding van eenheden voor een eventuele uitzending naar Joegoslavië prematuur en derhalve niet gewenst. Dit geldt met name voor te formeren eenheden die voor een aanzienlijk deel uit dienstplichtigen zouden bestaan.<sup>184</sup> Ter Beek wil eerst de resultaten van de missie van Vance afwachten en een daaropvolgend verzoek van de SGVN. Informeel heeft het VN-secretariaat de PVVN dan al laten weten zeer geïnteresseerd te zijn in mogelijke Nederlandse deelname en verzocht om

<sup>178</sup> TK, 1991–1992, handelingen 27, pp. 1640–1645.

<sup>179</sup> TK, 1991–1992, handelingen 27, p. 1645.

<sup>180</sup> TK, 1991–1992, handelingen 27, pp. 1648–1649.

<sup>181</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 27 november 1991.

<sup>182</sup> Afdeling Toekomstvisie van Defensiestaf: Nationale contingency planning voor Nederlandse deelname aan de VN-vredesoperaties in Joegoslavië en in Cambodja (Untac), 22 november 1991.

<sup>183</sup> Fiche t.b.v. ICOSCO, opgesteld door hoofd afdeling operatiën Marinestaf, 28 november 1991.

<sup>184</sup> Nota van plv. CDS aan voorzitter en leden COCSB, 6 december 1991.

een spoedige bevestiging hiervan. De PVVN informeert het VN-secretariaat eind november 1991 over de «Nederlandse bereidheid ter hoogte van maximaal 800 man».<sup>185</sup> Hoe de PVVN aan dit getal komt is niet duidelijk. De formele bevestiging van de Nederlandse bereidheid om deel te nemen aan de Joegoslavië-operatie wordt op 2 december 1991 door de minister van Buitenlandse Zaken toegezonden aan de PVVN, die deze boodschap dezelfde dag doorgeeft aan het VN-secretariaat en daarbij spreekt over een bataljon als grootte van de Nederlandse bijdrage.<sup>186</sup> Op het verzoek van de onder-secretaris-generaal van de VN (OSGVN) voor vredesoperaties, Goulding, aan Nederland om ook politiefunctionarissen uit te zenden, wordt echter door de Defensiestaf afhoudend gereageerd vanwege de vele verplichtingen die de KMar al heeft.<sup>187</sup> Overigens laat OSG Goulding de PVVN weten dat Milosevic bezwaren heeft tegen de deelname van Nederland aan een eventuele VN-vredesmacht, vanwege vermeende partijdigheid in het conflict.<sup>188</sup>

Op 2 januari 1992 bereikt Vance een wapenstilstand tussen de strijdende partijen in Kroatië. De Veiligheidsraad besluit op 8 januari 1992 in resolutie 727 tot uitzending van 50 militaire waarnemers om toe te zien op de handhaving van het staakt-het-vuren. De SGVN wil eerst bezien of de wapenstilstand duurzaam is alvorens de Veiligheidsraad te adviseren een vredesmacht op te richten. Minister Ter Beek wordt over deze ontwikkelingen geïnformeerd door zijn adviseurs, die hem tevens op de hoogte stellen van de uitkomsten van de inventarisatie binnen de krijgsmacht ten behoeve van deelname aan de vredesoperaties in Cambodja en Joegoslavië:

«Mocht evenwel een Nederlandse bijdrage aan de orde zijn, dan is het technisch mogelijk, zoals eerder door CDS is betoogd, gelijktijdig een bataljon voor zowel VN-vredesoperaties in Joegoslavië als Cambodja in te zetten. Voor Joegoslavië zou dan, in verband met snelle inzetbaarheid, in eerste aanleg een mariniersbataljon worden bestemd, zo nodig aangevuld met operationele en logistieke componenten van de landmacht en de luchtmacht. Na ongeveer twee à drie maanden zou dat bataljon kunnen worden afgelost door een bataljon van de landmacht. (...) Mocht een keuze moeten worden gemaakt tussen bijdragen aan VN-vredesmachten in Joegoslavië of Cambodja, dan zou de voorkeur naar Untac uit moeten gaan. Voor zover nu kan worden beoordeeld, zijn de risico's voor het personeel in Joegoslavië groter. (...) In Joegoslavië moet met een vredesoperatie van onbepaalde duur rekening worden gehouden. Gelet op de reactie van de VN op het Nederlandse vertrek destijds uit Unifil (Libanon) zou het lastig, zo niet ondoenlijk, zijn Nederlandse eenheden voor het einde van de operatie terug te trekken zonder de VN ernstig te bruskeren.»<sup>189</sup>

Nog vóór een formeel besluit wordt genomen door de Veiligheidsraad over de oprichting van een vredesmacht, organiseert het VN-secretariaat op 13 februari 1992 een informele bijeenkomst van een dertigtal potentiële troepenleveranciers, waaronder Nederland. OSG Goulding verzoekt Nederland (informeel) om een verbindingseenheid van 300 man, vijf militaire waarnemers, acht militaire politieofficieren en 30 civiele politiewaarnemers.<sup>190</sup> Niet duidelijk is of het VN-secretariaat aanvankelijk ook voornemens is geweest om Nederland te verzoeken om een verbindingseenheid beschikbaar te stellen, of dat het verzoek om een verbindingseenheid in de loop van januari/februari 1992 is «ingestoken» door de Nederlandse PVVN op verzoek van de legerleiding uit vrees niet voldoende vrijwilligers te kunnen werven om een infanteriebataljon uit te zenden van dienstplichtigen. Het zou voor de hand hebben gelegen indien het VN-secretariaat Nederland informeel om een infanteriebataljon zou hebben verzocht, aangezien een specifiek voor VN-vredesoperaties uitgerust infanteriebataljon is opgenomen in de in de Defensienota 1991

<sup>185</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 november 1991.

<sup>186</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 2 december 1991; Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 2 december 1991.

<sup>187</sup> Nota van SCO aan de minister van Defensie, 5 december 1991.

<sup>188</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 12 december 1991; Nota van DAB aan de minister van Defensie, 17 december 1991.

<sup>189</sup> Nota van plv. directeur DAB aan de voorzitter en leden van het Politieke Beraad, 10 januari 1992 (in Politiek Beraad van 14 januari 1992 voor kennisgeving aangenomen).

<sup>190</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 13 februari 1992.

gepubliceerde lijst van eenheden die de KL ter beschikking stelt voor VN-vredesoperaties.<sup>191</sup> Overigens staat op deze lijst ook een verbindingscompagnie vermeld.

Ambtenaren van Defensie (CDS, DAB) en van Buitenlandse Zaken (DPV, DAV) bespreken medio februari 1992 de Nederlandse reactie op het verzoek van de VN voor deelname aan de vredesmacht voor Joegoslavië. Ook de ministers Van den Broek en Ter Beek spreken en marge van de ministerraad van 14 februari 1992 over dit verzoek (en het verzoek om deel te nemen aan UNTAC in Cambodja). Ter Beek is volgens Van den Broek «positief».<sup>192</sup>

Op 18 februari 1992 stuurt de minister van Buitenlandse Zaken een bericht aan de PVVN om het VN-secretariaat te informeren dat Nederland in beginsel en onder voorbehoud bereid is een personele bijdrage te leveren aan de in te stellen VN-vredesoperatie voor Joegoslavië.<sup>193</sup> Het voornaamste voorbehoud is de instemming van alle bij het conflict betrokken partijen met de samenstelling van de vredesmacht. Het Nederlandse aanbod betreft een verbindingseenheid van 300 man (beroeps en dienstplichtigen op vrijwillige basis), vijf militaire waarnemers en acht militaire politiefunctionarissen van de KMar. Over de mogelijkheid civiele politiefunctionarissen uit te zenden wordt nog overlegd met de ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie. Voorts legt de PVVN het VN-secretariaat de wens voor deel te nemen aan de «Advance party». De Raadadviseur van de minister-president, Merckelbach, wordt op 20 februari 1992 door de chef DPV, Hoekema, op de hoogte gesteld van de stand van zaken betreffende de Nederlandse deelname aan een VN-vredesoperatie in Joegoslavië, waarvoor de minister van Defensie en de minister van Buitenlandse Zaken op 14 februari 1992 «het groene licht hebben gegeven».<sup>194</sup>

### *3.2.2 Kabinetbesluit/Brief aan Kamer uitzending Verbindingsbataljon en militaire waarnemers*

Op 21 februari 1992 neemt de Veiligheidsraad resolutie 743 aan, waarin het voorstel van de SGVN wordt goedgekeurd om (voor een initiële periode van één jaar) een United Nations Protection Force (UNPROFOR) op te richten.<sup>195</sup> Belangrijkste taken zijn het toezien op het staakt-het-vuren in Kroatië en de demilitarisering van de vier United Nations Protected Areas (UNPA's), de door de Kroatische Serviërs veroverde gebieden in Kroatië. DGPZ Van Walsum verwoordt achteraf zijn bedenkingen over de oprichting van UNPROFOR.

Van Walsum: «Ik ben de hele tijd niet helemaal gelukkig geweest met de komst van de Verenigde Naties, maar dat ging niet zover dat ik niet gedaan heb wat ik moest doen. Ik heb mijn aarzelingen wel kenbaar gemaakt aan minister Van den Broek, maar ik zag niet goed in wat er anders gedaan kon worden. Laat ik even uitleggen wat mijn aarzelingen waren. De drie United Nations Protected Areas, de Krajina en Oost- en West-Slavonië, alle in Kroatië gelegen, waren in de praktijk door Servië bezet. Om het proces daar in goede banen te leiden, is UNPROFOR I ingesteld. Dat is gebeurd op 21 februari 1992. Ik had daar in zoverre aarzelingen over dat ik het verdacht vond dat Milosevic, die de hele tijd had volgehouden dat hij geen enkele buitenlandse soldaat op Joegoslavisch grondgebied zou dulden, in november 1991 wel bereid was om met een VN-presentie akkoord te gaan. Het leek mij dat het alleen maar kon betekenen dat hij alles veroverd had wat hij had willen veroveren en dat hij dit door de VN wilde laten consolideren. Dat was mijn grote angst, die ook een beetje bewaarheid leek in de eerste gesprekken met Cyrus Vance. Hij kwam kijken met een gezicht van: hier wordt kennelijk gevochten, wij zullen er wat mensen tussen zetten, waarna het probleem is opgelost. Ik dacht: dat is heel vervelend, want wij hebben net besloten dat wij de grenzen zoals zij waren, zullen handhaven en als wij een

<sup>191</sup> TK, 1990–1991, 21 991, nrs. 2–3, p. 121.

<sup>192</sup> Handgeschreven opmerking op: Memorandum van de particulier secretaris van de minister van Buitenlandse Zaken aan de minister van Buitenlandse Zaken, 18 februari 1992.

<sup>193</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 18 februari 1992.

<sup>194</sup> Memorandum van DPV aan raadadviseur ministerie van Algemene Zaken, 20 februari 1992.

<sup>195</sup> VR-resolutie 743 d.d. 21 februari 1992, gebaseerd op het rapport van de SGVN d.d. 15 februari 1992 (S/23 592).



groene lijn gaan trekken door Kroatië zoals gebeurd is door Libanon of Cyprus dan sanctioneren wij de veroveringen van Milosevic.»<sup>196</sup>

In de ministerraad van 28 februari 1992 komt het voorstel aan de orde van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie om in principe in te stemmen met Nederlandse deelname aan UNPROFOR, vooruitlopend op een binnenkort te verwachten formeel verzoek van de SGVN en anticiperend op de uitkomst van het overleg met de Tweede Kamer ter zake.<sup>197</sup> De ministerraad voert een korte discussie over de vraag of sprake zou kunnen zijn van een verhoogd risico juist voor Nederland vanwege de voorgeschiedenis. In antwoord hierop wordt er op gewezen dat in de brief wordt geconstateerd dat er inmiddels sprake is van een meer positieve houding ten opzichte van Nederland en er derhalve geen hoger veiligheidsrisico voor het Nederlands personeel zal zijn. Dat verhoogde veiligheidsrisico zou anders ook voor andere landen gelden. Dat laat overigens onverlet dat de deelneming niet volstrekt risicoloos zal zijn.<sup>198</sup> De passage in de brief over de houding ten opzichte van Nederland is mede gebaseerd op een bericht van de Nederlandse ambassadeur in Belgrado. De indruk die bij Buitenlandse Zaken bestaat, dat de houding van Servië ten opzichte van Nederland na het EG-Voorzitterschap positiever is geworden («met name de principiële opstelling ten aanzien van de bescherming van minderheden in Kroatië zou hierbij een rol hebben gespeeld»)<sup>199</sup>, wordt door de ambassadeur bevestigd: «Van rancune aan federale zijde is geen sprake meer.»<sup>200</sup> De ministerraad stemt vervolgens in met de deelneming van twee Nederlandse militairen aan de voorbereidingsmissie van de Verenigde Naties (VN) ten behoeve van de uitzending van UNPROFOR, alsook met de voorgestelde Nederlandse bijdrage aan de VN-vredesmacht voor Joegoslavië. De ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie worden gemachtigd de Tweede Kamer overeenkomstig de lijnen van de brief in te lichten en ter zake overleg te voeren.<sup>201</sup> De ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie gaan in hun brief aan de Tweede Kamer van 3 maart 1992 slechts zijdelings in op de criteria van politieke wenselijkheid van de uitzending en de militaire haalbaarheid van de vredesoperatie.<sup>202</sup> De bewindspersonen wijzen op de eerdere Nederlandse betrokkenheid bij het zoeken naar een vreedzame oplossing van het conflict in het kader van de EG en de Nederlandse deelname aan de monitormissie ECMM.

«De Nederlandse bijdrage aan de VN-vredesoperatie voor Joegoslavië vormt naar ons oordeel een natuurlijk vervolg op deze betrokkenheid en past in het Nederlandse beleid ten aanzien van VN-vredesoperaties, zoals onder meer vervat in de Defensienota.»<sup>203</sup>

De brief geeft informatie over:

- de taak en organisatie van UNPROFOR;
- de veiligheid van het uit te zenden personeel: de ministers zijn «van mening dat er sprake is van een verantwoord en aanvaardbaar risico.»<sup>204</sup>;
- de Nederlandse bijdrage: vijf militaire waarnemers, 8 militaire politiefunctionarissen, het speciaal voor UNPROFOR op te richten «1 (NL)VN Verbindingsbataljon» (300 militairen, waarvan ruim 200 dienstplichtigen, «die uitsluitend op vrijwillige basis worden uitgezonden». «Het personeel wordt in beginsel, zoals gebruikelijk bij Nederlandse deelname aan vredesoperaties, voor maximaal zes maanden uitgezonden.»<sup>205</sup>);
- de voorbereidingsmissie: commandant van Nederlandse eenheid en

<sup>196</sup> Van Walsum, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>197</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie aan de ministerraad, 27 februari 1992.

<sup>198</sup> Ministerraad, 28 februari 1992.

<sup>199</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan Belgrado, 21 februari 1992.

<sup>200</sup> Bericht van Belgrado aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 26 februari 1992.

<sup>201</sup> Ministerraad, 28 februari 1992.

<sup>202</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 19.

<sup>203</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 19, p. 5.

<sup>204</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 19, p. 3.

<sup>205</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 19, p. 3.

- 14 andere beroepsmilitairen maken hiervan deel uit en zullen op 9 maart in Joegoslavië aankomen;
- voorlichting: aan voor uitzending in aanmerking komend personeel;
  - de juridische en financiële regelingen ten behoeve van het Nederlandse personeel;
  - financiën: uitgaven ten behoeve van de Nederlandse deelname aan UNPROFOR.

In hun brief aan de Kamer vermelden de bewindspersonen niet dat de VN Nederland ook gevraagd heeft om 30 civiele politiefunctionarissen ter beschikking te stellen van de civiele politiecomponent (UNCIVPOL) van UNPROFOR. De besluitvorming van het kabinet over dit verzoek verloopt moeizaam en duurt ruim twee maanden. Hoge ambtenaren op Justitie (directeur-generaal Politie en Criminaliteitsbestrijding, J. Suyver) en Binnenlandse Zaken (plv. directeur Politie, Th. de Graaf) adviseren hun ministers positief over de uitzending van civiele politiefunctionarissen (ca. 30 agenten in de rang van adjudant en hoger van de Rijkspolitie)<sup>206</sup> en ook de minister van Justitie staat aanvankelijk in beginsel positief tegenover deelname van een klein contingent Rijkspolitie aan de civiele politiecomponent van UNPROFOR.<sup>207</sup>

Uiteindelijk gaan de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken echter niet akkoord met het ter beschikking stellen van de gevraagde agenten. Ondanks herhaald aandringen van met name de chef DPV<sup>208</sup> lijkt Van den Broek begrip te hebben voor het standpunt van zijn collega's, omdat hij de inspanning zo voldoende vindt.<sup>209</sup> Op 28 april 1992 deelt Van den Broek de PVVN het negatieve besluit mee:

«Na uitgebreid beraad is recentelijk door Min. van Justitie besloten geen, herhaal geen, bijdrage te leveren aan UNCIVPOL voor UNPROFOR. Min. van Binnenlandse Zaken had reeds eerder in gelijke zin beslist. Verzoeken VN mede te delen dat Nederland geen bijdrage aan UNCIVPOL zal leveren.»<sup>210</sup>

Niet duidelijk is wat de bezwaren waren van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie tegen de uitzending van Nederlandse politiefunctionarissen en waarom Hirsch Ballin van mening is veranderd.

### 3.2.3 Overleg Tweede Kamer uitzending Verbindingsbataljon en militaire waarnemers

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer dringt bij monde van waarnemend voorzitter Van Traa aan op spoedig overleg over het kabinetsbesluit, vóórdat Nederlandse militairen worden uitgezonden. De minister van Defensie gaat er echter van uit dat al wel militairen kunnen worden uitgezonden om deel te nemen aan de «advance mission» van UNPROFOR.<sup>211</sup>

Op 12 maart overleggen de vaste commissies van Buitenlandse Zaken en van Defensie met de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie over de brief van 3 maart 1992 inzake de Nederlandse bijdrage aan UNPROFOR.<sup>212</sup> Aan het begin van het overleg deelt Ter Beek de Kamer mee dat de SGVN op 7 maart 1992 het formele verzoek aan de Nederlandse regering heeft toegezonden: een verbindingsbataljon van 300 man, drie militaire waarnemers (in plaats van de aanvankelijk gevraagde vijf), zes militaire politiefunctionarissen (in plaats van acht) en 30 civiele politiewaarnemers.<sup>213</sup>

De Kok stelt in het overleg een aantal vragen over de veiligheid van de Nederlandse militairen en vraagt naar de mogelijkheid om het mandaatgebied uit te breiden naar Bosnië. Blaauw vraagt of UNPROFOR zich gaat bezighouden met peacekeeping, peace-enforcing of een combinatie van

<sup>206</sup> Fax van Th. de Graaf, ministerie van Binnenlandse Zaken, aan DPV, 28 februari 1992.

<sup>207</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 30 maart 1992.

<sup>208</sup> Memorandum van DPV aan de minister van Buitenlandse Zaken, 23 maart 1992; Memorandum van DPV aan particulier secretaris van de minister van Buitenlandse Zaken en Memorandum van particulier secretaris aan de minister van Buitenlandse Zaken, 16 april 1992.

<sup>209</sup> Memorandum van DPV aan de minister van Buitenlandse Zaken via AMAD en S, 12 maart 1992.

<sup>210</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 28 april 1992.

<sup>211</sup> Memorandum van particulier secretaris van de minister van Buitenlandse Zaken aan DEU en DPV via S, 28 februari 1992.

<sup>212</sup> TK, 1991-1992, 22 181, nr. 20.

<sup>213</sup> Fax van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 9 maart 1992.

beide opties, informeert naar de mogelijke uitbreiding naar Bosnië en uit zijn zorgen over de veiligheid van het Nederlandse personeel, waarbij hij verwijst naar opvattingen van de belangenorganisaties. Van Middelkoop stemt expliciet in met het besluit van de regering om een bijdrage te leveren aan de vredesoperatie, maar het lijkt hem wenselijk dat een samenhangende beleidsvisie wordt gepresenteerd ter onderbouwing van de deelname aan vredesoperaties en hij vraagt de regering om in een notitie onder meer in te gaan op de verplichtingen van Nederland ten aanzien van de VN, de mogelijkheid van het niet meer vrijwillig uitzenden van dienstplichtigen en de voorwaarden die Nederland stelt aan deelname.<sup>214</sup> Sipkes juicht het besluit toe om Nederland deel te laten nemen aan een VN-vredesmacht. Van Traa gaat eveneens akkoord en vraagt ook naar een eventuele uitbreiding van de werkingssfeer van de vredesmacht. «Hij benadrukte dat daartoe een apart politiek besluit moet worden genomen, ook al om te voorkomen dat er een «Unifil-achtige» situatie ontstaat.»<sup>215</sup> Als enige van de woordvoerders informeert van Traa naar de redenen om geen infanteristen uit te zenden. Eisma sluit zich aan bij het verzoek van Van Middelkoop om een notitie over de Nederlandse betrokkenheid bij internationale vredesoperaties.

De minister van Buitenlandse Zaken benadrukt in zijn antwoord dat het mandaat nadrukkelijk peacekeeping behelst en niet peace enforcement en zegt toe nog voor het zomerreces met een notitie te komen met een meer fundamentele visie op internationale vredesoperaties en de Nederlandse bijdrage daaraan, mede op basis van een advies van de Adviesraad Vrede en Veiligheid. De minister van Defensie toont zich verheugd dat de Kamer kan instemmen met het besluit van de regering om een bijdrage te leveren aan de VN-vredesmacht in Joegoslavië.<sup>216</sup> Ter Beek benadrukt «dat activiteiten in het kader van een peacekeeping VN-operatie altijd een zeker risico met zich meebrengen en dat er geen veiligheids garanties kunnen worden gegeven. De regering is echter tot de conclusie gekomen dat gesproken kan worden van aanvaardbare risico's.»<sup>217</sup>

Op de vraag waarom Nederland geen infanteriebataljon uitzendt, geeft Ter Beek een ontwijkend antwoord:

«In een eerder stadium heeft Nederland de VN laten weten bereid te zijn een bataljon naar Joegoslavië te sturen; desalniettemin heeft de VN besloten om Nederland een verbindingseenheid te vragen. Men is in New York ongetwijfeld op de hoogte van de uitstekende kwaliteit van de Nederlandse verbindingseenheden!»<sup>218</sup>

### 3.2.4 Voortzetting en afronding uitzending Verbindingsbataljon en militaire waarnemers

Tijdens het overleg met de Kamercommissies op 12 maart 1992 meldt minister Ter Beek, op gezag van de in Joegoslavië opererende Nederlandse voorbereidingsmissie, dat de situatie in Sarajevo (waar aanvankelijk het hoofdkwartier van UNPROFOR wordt gevestigd) rustig is.<sup>219</sup> De meeste «verbindelaars» zijn overigens werkzaam bij de twaalf infanteriebataljons en de vier sectorhoofdkwartieren in de UNPA's. Op 6 april 1992 zijn alle Nederlandse verbindingseenheden in het voormalige Joegoslavië ontplooid.<sup>220</sup>

Op 12 mei 1992 voeren de vaste commissies voor Defensie en voor Buitenlandse Zaken een mondeling overleg met de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken over de verslechterende situatie in het voormalige Joegoslavië en de positie van de Nederlandse militairen aldaar. Minister Ter Beek opent het overleg met informatie over de veiligheidssituatie voor de (56) Nederlandse militairen in Sarajevo:

<sup>214</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 20, p. 3.

<sup>215</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 20, p. 4.

<sup>216</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 20, p. 7.

<sup>217</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 20, p. 7.

<sup>218</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 20, p. 8.

<sup>219</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 20, p. 8.

<sup>220</sup> Klep en Van Gils, Van Korea tot Kosovo, pp. 267–268.

«De dagelijkse rapportages van de commandanten ter plaatse over de veiligheid van het Nederlandse personeel geven geen aanleiding voor extra initiatieven richting VN. Plaatselijk blijkt de situatie in veel gevallen rustiger dan het totaalbeeld van de media aangeeft.»<sup>221</sup>

Deze inschatting van Ter Beek is gebaseerd op (en wordt bevestigd door) een Situatierapport Vredesoperaties van de Defensiestaf van 11 mei 1992:

«Ondanks de kritieke toestand in Sarajevo heeft het Nederlandse Verbindingsbataljon de werkzaamheden tot op heden ongestoord kunnen voortzetten. Volgens onze woordvoerder ter plaatse lijkt de dreiging minder groot dan wordt verondersteld, maar gezien de algehele situatie moeten onze VN-militairen ernstig rekening houden met een verplaatsing op korte termijn.»<sup>222</sup>

Op 16 mei 1992 verhuist het hoofdkwartier van UNPROFOR naar Belgrado en vervolgens op 1 augustus 1992 naar Zagreb.

De woordvoerder van het CDA, De Kok, wordt tijdens het overleg van 12 mei 1992 door andere woordvoerders bekritiseerd vanwege zijn eerdere uitspraken in de media over de mogelijkheid van het zenden van troepen naar Joegoslavië. De Kok reageert hierop tijdens het overleg:

«(...) dat dit weekend in de discussie naar aanleiding van de brief van de VVDM over de problemen in Joegoslavië wederom de mogelijkheid naar voren is gekomen van het zenden van troepen ter beëindiging van het bloedvergieten. Hij (De Kok) heeft daarover gezegd, dat er nog in de fractie over zou moeten worden gesproken. Als er geen internationale consensus over is, heeft het geen zin die mogelijkheid in dit overleg aan de orde te stellen.»<sup>223</sup>

Toenmalig woordvoerder van het CDA, De Kok: «Ik heb wel een aantal malen mijn eigen ideeën naar voren gebracht, onder andere over bombardementen. Op een gegeven moment werd het tijd om te overwegen, internationaal voor te stellen om bombardementen uit te voeren. En zo vaag heb ik dat gezegd in een radioprogramma op een vrijdagmiddag. Dat was dus een eigen geluid. Dat is mij niet in dank afgenomen, omdat een dergelijk voorstel om bombardementen uit te voeren, nog niet gedaan was in de Kamer en ik dit ook niet had doorgesproken met de 54 leden van mijn fractie. Dat kon echter niet, want ik werd daar in een radioprogramma plotseling mee geconfronteerd. Ik vond dat het langzamerhand tijd werd om invulling te geven aan de dreigementen die wij hadden geuit. De dinsdag daarop werd je dan in de fractievergadering geconfronteerd met je eigen uitspraken en dat loog er vaak niet om. Je werd dus voorzichtig met het doen van dit soort dingen.»<sup>224</sup>

Minister Van den Broek spreekt zich in het overleg met de Kamer als volgt uit over het sturen van troepen naar Bosnië: «Aan de voorwaarden voor het legeren van een vredesmacht in Bosnië wordt niet voldaan.»<sup>225</sup> Van den Broek sluit met zijn uitspraak aan op de opvatting die de SGVN op 24 april en 12 mei 1992 in rapporten aan de Veiligheidsraad verwoordt.<sup>226</sup> Op 8 juni 1992 neemt de Veiligheidsraad resolutie 758 aan, waarin het mandaat en de sterkte van UNPROFOR worden uitgebreid, zodat UNPROFOR ook een taak krijgt in de humanitaire hulpverlening in Bosnië. In de loop van juni en juli 1992 geeft de Veiligheidsraad in een aantal resoluties de SGVN toestemming om UNPROFOR uit te breiden met 1 100 man om het op 5 juni 1992 gesloten akkoord over de heropening van het vliegveld van Sarajevo en de aanvoer van de humanitaire hulp zeker te stellen. Nederlandse verbindingseenheden worden nu ook ingezet bij de infanteriebataljons van UNPROFOR die in Bosnië worden ontplooid en bij het B-H Command in Sarajevo. Ten behoeve van de uitbreiding van

<sup>221</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 28, p. 2.

<sup>222</sup> Situatierapport Vredesoperaties 031/92, 11 mei 1992.

<sup>223</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 28, p. 5.

<sup>224</sup> De Kok, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>225</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 28, p. 9.

<sup>226</sup> Report of the Secretary-General pursuant to General Assembly Resolution 53/35 (1998): Srebrenica Report, 15 november 1999, paragraaf 26, p. 9.

UNPROFOR vraagt de VN de Nederlandse regering om extra militaire waarnemers en verbindingspersoneel.<sup>227</sup>

Op 17 juni 1992 informeren de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie in een brief onder meer over de uitbreiding van het mandaat van UNPROFOR en de nieuwe taken in Bosnië.<sup>228</sup> Het bij een Canadees infanteriebataljon ingedeelde Nederlandse verbindingsdetachement (elf militairen) zal in juli worden verplaatst van Kroatië naar het vliegveld van Sarajevo. Ook zijn vier Nederlandse militairen (twee verbindings-specialisten en twee militaire waarnemers) reeds betrokken bij de voorbereidende werkzaamheden van de VN op het vliegveld. «De definitieve extra-behoefte van de Verenigde Naties aan personeel en materieel zal blijken uit een eventueel formeel verzoek aan Nederland. De regering staat hier in beginsel positief tegenover.»<sup>229</sup>

In het overleg met de vaste commissies voor Defensie en voor Buitenlandse Zaken, dat op 17 juni 1992 wordt gehouden, meldt Ter Beek dat Nederland positief heeft gereageerd op het formele verzoek van de VN om elf extra «verbindelaars». De bewindsman verwacht dat de VN om nog eens 50 verbindingsmilitairen zullen vragen, waarvoor Nederland voldoende capaciteit heeft.<sup>230</sup> Op 1 juli 1992 wordt de minister van Defensie het formele verzoek van de SGVN voorgelegd voor uitbreiding van het verbindingsbataljon met 54 militairen.<sup>231</sup>

De ministerraad van 2 juli 1992 wordt er van op de hoogte gesteld dat bij het Canadese bataljon dat op weg is naar Sarajevo, zich 11 Nederlanders uit de verbindingsgroep bevinden. Als zij zijn gearriveerd, is het de bedoeling dat het bataljon snel zal worden afgelost door eenheden uit Frankrijk, Oekraïne en Egypte. Daaraan zullen ook Nederlanders worden verbonden. Ook wordt melding gemaakt van het verzoek van de VN voor 54 extra verbindingsmilitairen. Daarnaast wordt in de ministerraad ook gemeld dat Nederland zal deelnemen aan humanitaire acties met één Fokker F-27 transportvliegtuig, 30 vrachtwagens en ca. 100 militairen, waarvoor ook voldoende vrijwillige dienstplichtigen beschikbaar zouden zijn. Deze mededelingen worden door de ministerraad voor kennisgeving aangenomen.<sup>232</sup>

Het verbindingsbataljon bereikt in juli 1993 zijn maximale sterkte met 477 militairen. Vanaf maart 1994 gaan de VN apparatuur voor satellietcommunicatie gebruiken waardoor het Nederlandse verbindingspersoneel overbodig wordt. Het bataljon wordt gefaseerd teruggetrokken, waarna de eenheid op 1 september 1994 wordt opgeheven.<sup>233</sup>

Het aantal Nederlandse United Nations Military Observers (UNMO's) wordt in de loop van 1992 uitgebreid tot 38 en bedraagt eind 1993 48 militairen (afkomstig van KL, KM en KLu). De Nederlandse brigadegeneraal Bastiaans is van 1 november 1993 tot 16 november 1994 Chief Military Observer van UNPROFOR en geeft in die hoedanigheid leiding aan 555 waarnemers in Kroatië, Bosnië en Macedonië. De militaire waarnemersmissie wordt op 20 december 1995 opgeheven, wanneer UNPROFOR wordt vervangen door IFOR.<sup>234</sup>

### 3.2.5 Voortraject uitzending Transportbataljon en marinepersoneel

Eind juni 1992 buigen de NAVO-Raad, de WEU ad hoc groep en het CVSE comité van Hoge Ambtenaren zich over verdergaande stappen van de internationale gemeenschap in voormalig Joegoslavië. Nederland wordt door de Amerikaanse regering benaderd voor assistentie bij het militair transport van humanitaire hulp naar Sarajevo.<sup>235</sup> De militaire top is hiertoe in beginsel bereid en overweegt ook om een bijdrage te leveren aan het handhaven van het embargo in de vorm van een marinefregat en

<sup>227</sup> Berichten van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 15 juni 1992 en 18 juni 1992.

<sup>228</sup> Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan de voorzitters van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie, 17 juni 1992, (niet gedrukt als Kamerstuk).

<sup>229</sup> Idem, p. 5.

<sup>230</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 27, p. 8. Ook: Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 17 juni 1992.

<sup>231</sup> Nota van SCO aan de minister van Defensie, 1 juli 1992.

<sup>232</sup> Ministerraad, 2 juli 1992.

<sup>233</sup> Klep en Van Gils, Van Korea tot Kosovo, pp. 268–269.

<sup>234</sup> Klep en Van Gils, Van Korea tot Kosovo, p. 278.

<sup>235</sup> Nota van SCO aan de minister van Defensie, 24 juni 1992.



twee maritieme patrouillevliegtuigen als onderdeel van een mogelijk multinationale operatie in het kader van WEU of NAVO. Echter: «Inzet van grondtroepen anders dan verbindings- en transportpersoneel is niet aan de orde.»<sup>236</sup>

Ambtenaren van Defensie (DAB, CDS) en vertegenwoordigers van de KL en de KLu inventariseren wat Nederland op korte termijn bij kan dragen aan de logistieke ondersteuning van de humanitaire hulpverlening: een F-27 transportvliegtuig en een transporteenheid van 30 voertuigen en ca. 100 militairen (waarvan een groot deel dienstplichtigen). Overigens komt een transporteenheid niet voor op de in de Defensienota 1991 vermelde lijst van middelen die de KL ter beschikking stelt voor VN-vredesoperaties; op de lijst van de middelen die de KLu voor VN-operaties heeft toegezegd, is een transportvliegtuig opgenomen.<sup>237</sup> Ter Beek toont op 29 juni 1992 in een gesprek met de CDS politieke principiebereidheid deze eenheden ter beschikking te stellen, «zonder overigens nu al daarvoor politieke toestemming te verlenen».<sup>238</sup>

Op 1 juli besluit Ter Beek «dat de Nederlandse bijdrage zal bestaan uit een F-27 transportvliegtuig en een transporteenheid van de KL met 30 militaire voertuigen en ongeveer 120 militairen». De transporteenheid komt ter beschikking van de UNHCR «op voorwaarde dat zij zou opereren in samenwerking en, zo nodig, onder bescherming van UNPROFOR.»<sup>239</sup>

Begin juli wordt met de VN overleg gevoerd over de veiligheidsvoorzieningen voor de Nederlandse chauffeurs.

Zoals eerder vermeld gaat de ministerraad op 2 juli 1992 zonder discussie akkoord met het ter beschikking stellen van een F-27 en een transporteenheid. De Kamer wordt pas op 11 augustus (achteraf, op verzoek van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie<sup>240</sup>) ingelicht over de in de loop van juli 1992 uitgevoerde hulpvluchten van de F-27 naar Sarajevo en over de voorgenomen uitzending van een transporteenheid.<sup>241</sup>

In de brief van 11 augustus 1992 geven de bewindspersonen een overzicht van de sterk verslechterde situatie, met name ook op humanitair gebied, in Bosnië en delen van Kroatië. Voor het eerst spreken zij van «etnische zuivering» door in het bijzonder Servië, het JNA en Servische irreguliere eenheden. De brief bevat ook informatie over de inzet van Nederlandse eenheden. De Kamer wordt in deze brief voor het eerst geïnformeerd over het feit dat de Nederlandse regering een transporteenheid voor humanitaire hulp ter beschikking heeft gesteld aan de VN. Echter, «omdat geen goede voorzieningen konden worden getroffen voor de veiligheid van de chauffeurs, is op 20 juli besloten de transporteenheid die aan de UNHCR was aangeboden, te ontbinden, onder handhaving overigens van het aanbod. Indien nodig kan binnen twee weken een nieuwe eenheid worden geformeerd.»<sup>242</sup>

Dit besluit is door Ter Beek genomen op advies van de souschef operationele zaken van de Defensiestaf.<sup>243</sup>

Voorts gaat de brief in op overleg in internationale organisaties over verdergaande maatregelen, met name militaire bijstand aan humanitaire hulpverlening (in VN, NAVO en WEU), het onder internationaal toezicht stellen van de zware wapens van de strijdende partijen (in VN, CVSE, NAVO en WEU) en de aanscherping van de controle op naleving van de door de VN afgekondigde sancties (wapenembargo voor geheel voormalig Joegoslavië en economische sancties gericht op Servië/Montenegro), waarvoor bij de NAVO en de WEU plannen worden gemaakt. «In de context van de humanitaire hulp aan de bevolking in Bosnië valt wellicht ook te denken aan het instellen van safe havens waar vluchtelingen kunnen worden opgevangen.»<sup>244</sup>

Op 12 augustus 1992 voeren de vaste commissies voor Buitenlandse

<sup>236</sup> Nota van SCO aan de minister van Defensie, 24 juni 1992.

<sup>237</sup> TK, 1990–1991, 21 991, nrs. 2–3, pp. 121 en 145.

<sup>238</sup> Nota van SCO aan de CDS, 30 juni 1992.

<sup>239</sup> Nota van SCO aan de minister van Defensie, 7 juli 1992.

<sup>240</sup> Brief van de wnd. griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, 6 augustus 1992.

<sup>241</sup> Bijlage bij TK, 1991–1992, 22 181, nr. 22.

<sup>242</sup> Bijlage bij TK, 1991–1992, 22 181, nr. 22, p. 17.

<sup>243</sup> Nota van SCO aan de minister van Defensie, 10 juli 1992.

<sup>244</sup> Bijlage bij TK, 1991–1992, 22 181, nr. 22, p. 19.



Zaken en voor Defensie overleg met de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie over de ontwikkelingen in met name Bosnië op basis van de brief die beide ministers een dag eerder aan de Kamer hebben gestuurd. De Hoop Scheffer (CDA) achtte het niet mogelijk om met inzet van massale militaire middelen de door de Servische agressie aangewakkerde oorlog te beëindigen, aangezien niet duidelijk is welk politiek doel daarmee gediend is. Voorts dringt hij er bij de Nederlandse regering op aan zich in te spannen voor de aanvaarding van een VR-resolutie die het inrichten en met militaire macht beschermen van safe havens voor vluchtelingen mogelijk maakt. De Hoop Scheffer vindt dat de NAVO zich, gelegitimeerd door besluitvorming in de Verenigde Naties, moet belasten met de uitwerking van resoluties van de Veiligheidsraad. De NAVO beschikt daartoe over de nodige troepen en de commandostructuur.<sup>245</sup> Valk (PvdA) waarschuwt «dat men niet de illusie moet hebben dat door een snelle grondoorlog of een andere vorm van ingrijpen een oplossing kan worden afgedwongen», maar hij steunt de concept-resolutie die voorziet in militaire beveiliging van humanitaire transporten en spreekt over het creëren en beveiligen van veiligheidszones. De passage in de brief van de bewindspersonen over instelling van safe havens vindt hij «te vrijblijvend».<sup>246</sup> Ook Blaauw (VVD) vindt de brief van 11 augustus 1992 «vrijblijvend». Hij is van mening dat de aan de Veiligheidsraad voorgelegde resolutie betreffende de bescherming van humanitaire hulp «het mogelijk (maakt) om, eventueel vanuit de lucht, tegen artillerieopstellingen op te treden die hulpkonvoeien belemmeren.»<sup>247</sup> Eisma mist in de brief van de ministers aanduidingen van mogelijke opties en alternatieven voor de aanwending van militair geweld en vindt de passages in de brief over mogelijke safe havens te vaag.<sup>248</sup> Overige woordvoerders in het overleg zijn: Beckers (GroenLinks), Van Dis (SGP), Van Middelkoop (GPV), Leerling (RPF) en Janmaat (CD). De minister van Buitenlandse Zaken verklaart in zijn antwoord dat de Nederlandse regering bereid is om, voor zover mogelijk, een politieke, diplomatieke en ook militaire bijdrage te leveren aan de uitvoering van de VR-resolutie over maatregelen om de humanitaire hulp mogelijk te maken. «Hoewel daarover op dit moment nog niet hoeft te worden beslist, moet er rekening mee worden gehouden dat zich situaties kunnen voordoen die verdergaande maatregelen, inclusief verdergaand ingrijpen, wellicht onvermijdelijk maken.»<sup>249</sup> Van den Broek geeft de voorkeur aan uitvoering van de resolutie door NAVO en WEU, onder auspiciën van de VN.<sup>250</sup>

De minister van Defensie deelt de Kamer mee dat met het oog op de mogelijkheid van een internationaal toezicht op de zware wapens in het strijdgebied «inmiddels door het beschikbaar stellen van 15 officieren van de koninklijke landmacht en 5 van de koninklijke luchtmacht positief gereageerd is op een verzoek van de secretaris-generaal van de VN om manschappen te leveren voor een eventueel te vormen waarnemerskorps.»<sup>251</sup> Ook meldt Ter Beek de Kamer dat «aan de controle op het maritiem embargo wordt deelgenomen door een Nederlands fregat en een tweetal Orion-patrouillevliegtuigen».<sup>252</sup> De Kamer is over de uitzending van deze marine-eenheden naar de Adriatische Zee overigens niet tevoren door de minister van Defensie geïnformeerd, mogelijk omdat de uitzending gebeurt binnen het kader van een NAVO- resp. WEU-operatie. Van bondgenootschappelijke verplichtingen, voortvloeiend uit het NAVO- resp. WEU-verdrag is in dit geval echter geen sprake. Tenslotte deelt Ter Beek mee dat het Nederlandse aanbod voor transportcapaciteit tegen de achtergrond van de thans voorgestelde resolutie opnieuw zal worden gedaan, «met dien verstande dat het aanbod is verhoogd tot ongeveer 60 voertuigen, die in totaal 500 ton transport-

<sup>245</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 22, p. 2.

<sup>246</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 22, pp. 3–4.

<sup>247</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 22, p. 5.

<sup>248</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 22, p. 6.

<sup>249</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 22, p. 11.

<sup>250</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 22, p. 12.

<sup>251</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 22, pp. 13–14.

<sup>252</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 22, p. 14.

capaciteit leveren. Met deze voertuigen zullen 200 dienstplichtigen worden uitgezonden. (...) Verdere Nederlandse bijdragen sloot de minister niet uit.»<sup>253</sup>

De ministerraad houdt op 20 augustus 1992 een uitgebreide gedachte-wisseling over de situatie in voormalig Joegoslavië en de opvang van ontheemden uit dat gebied.<sup>254</sup> De raad krijgt een overzicht van de stand van zaken van het overleg in de verschillende internationale gremia en de voorbereiding op de Joegoslavië Conferentie in Londen op 25 augustus 1992. In de ministerraad wordt groot belang gehecht aan een voortvarende besluitvorming rond de bescherming van humanitaire konvoeien. Ten aanzien van het Nederlandse aanbod van een transporteenheid wordt er op gewezen, dat niet het beeld moet ontstaan dat Nederland het transport verzorgt en andere landen de grotere risico's bij de bescherming van het transport laat lopen. De risico's zijn voor de vrachtwagenchauffeurs gelijk, zo al niet groter. Benadrukt wordt dat er altijd risico's blijven bestaan en dat het kabinet bij alle besluiten die zullen worden genomen, de verantwoordelijkheid die men zo op zich neemt voor ogen dient te houden. Het grootste deel van het overleg in de ministerraad is overigens gewijd aan de problemen met de opvang van Joegoslavische vluchtelingen in Nederland, waarover de ministerraad zich in juni en juli ook al diverse malen heeft gebogen.<sup>255</sup>

Op 13 augustus 1992 neemt de Veiligheidsraad resolutie 770 aan waarin staten worden opgeroepen om nationaal of via regionale organisaties alle noodzakelijke maatregelen te nemen om de aanvoer van humanitaire hulp in Bosnië mogelijk te maken. De Veiligheidsraad geeft met deze resolutie («acting under Chapter VII») in feite toestemming voor het gebruik van geweld voor humanitaire doeleinden, maar van deze mogelijkheid wordt door de VN en door de aan UNPROFOR deelnemende landen (voorlopig) geen gebruik gemaakt. In NAVO- en WEU-overleg op resp. 14 en 28 augustus wordt het vestigen van een «humanitaire corridor» tussen Split en Sarajevo onhaalbaar geacht en wordt besloten tot de meest lichte optie: «escorteren van UNHCR-konvoeien in Bosnië, met instemming van de strijdende partijen. De beschermende militairen kunnen en mogen alleen optreden ter zelfverdediging.»<sup>256</sup> Nederland kan geen eenheden aanbieden ten behoeve van deze beveiligingstaken: «In verband met de korte reactietijd en de vrijwilligheid van de dienstplichtigen voor deelname aan vredesoperaties voor de KL is het niet mogelijk gevechtseenheden te formeren en een speciaal voor dit doel opgesteld trainingsprogramma af te laten werken. Een mogelijke Nederlandse bijdrage zal zich dan ook voor wat betreft de koninklijke landmacht toespitsen op ondersteunende eenheden in de technische sfeer.»<sup>257</sup>

In de vergadering van de Defensieraad op 19 augustus 1992 passeren de verschillende in de WEU en NAVO besproken opties de revue. De plaatsvervangend CDS, Van den Breemen, meldt dat in het COCB (Comité CDS/bevelhebbers) «is geconcludeerd dat bij de uiteindelijk te kiezen optie sprake moet zijn van een beperkte doelstelling en een duidelijke structuur en commando-lijn. Spreker schetst het dilemma dat enerzijds hoe lichter de bescherming is, hoe groter de risico's voor de konvoeien, terwijl anderzijds een uit militair oogpunt te prevaleren grotere bescherming een ongewenste betrokkenheid in het conflict met zich mee kan brengen.»<sup>258</sup> De voorzitter van de Legerraad, bevelhebber der landstrijdkrachten (BLS) Wilmink, «geeft aan ernstige bezwaren te koesteren tegen een lichte beveiliging van konvoeien. Hij relateert de bescherming van militaire konvoeien door pantservoertuigen: ook al verlenen de betrokken partijen toestemming, lokale dissidente facties kunnen op eenvoudige wijze een colonne tot staan brengen. (...) Ten aanzien van het Nederlandse aanbod (een transporteenheid van 250–500 ton, met 120–190 man personeel)

<sup>253</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nr. 22, p. 14.

<sup>254</sup> Ministerraad, 20 augustus 1992.

<sup>255</sup> Ministerraad, 20 augustus 1992.

<sup>256</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 25 augustus 1992.

<sup>257</sup> Nota van SCO aan de minister van Defensie, 13 augustus 1992.

<sup>258</sup> Verslag vergadering Defensieraad, gehouden op woensdag 19 augustus 1992.

merkt spreker desgevraagd op dat – hoewel nog niet is overgegaan tot actieve werving – het formeren daarvan vermoedelijk geen probleem zal zijn.»<sup>259</sup> Ter Beek spreekt zijn voorkeur uit voor de optie dat de NAVO haar commandostructuur aanbiedt aan de SGVN. Wilmink «onderschrijft dit wanneer uiteindelijk gekozen zou worden voor een zware optie; bij een lichte optie geeft hij de voorkeur aan de VN».<sup>260</sup>

De Veiligheidsraad geeft op 14 september 1992 met resolutie 776 zijn goedkeuring aan een uitbreiding van het mandaat en de sterkte van UNPROFOR ten behoeve van de uitvoering van het operatieplan van de SGVN voor de bescherming van de humanitaire konvoeien in Bosnië. De plv. CDS, Van den Breemen, reist begin september 1992 naar New York om daar te spreken met het VN-secretariaat over het Nederlandse aanbod: een zelfstandige transporteenheid, 500 ton, 60 voertuigen en 300 man personeel. Op termijn is uitbreiding mogelijk tot 750 ton, 100 voertuigen, 500 man. Voorts is Nederland bereid tot het uitzenden van maximaal 75 man voor de verbindingseenheid en een twintigtal waarnemers voor toezicht op de zware wapens. De militair adviseur van de SGVN beveelt Van den Breemen aan al het personeel (ook de «verbindelaars») uit te rusten met kogelvrije vesten en helmen alsmede voor transportpersoneel antifragmentatie dekens.<sup>261</sup>

Op 27 augustus 1992 en 16 september 1992 voert de Kamer plenaire debatten met de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie op basis van enkele recente brieven waarin de regering informatie geeft over de recente ontwikkelingen in Bosnië, de bemiddelingspogingen van de Joegoslavië-conferentie, de uitkomsten van het beraad binnen WEU en NAVO en de besluiten van de Veiligheidsraad (met name over resolutie 776).<sup>262</sup> In het debat op 27 augustus 1992 gaat Blauw in op de verantwoordelijkheid die ook de Kamer op zich neemt bij een besluit tot uitzending van Nederlandse militairen: «Door aan te dringen op daadwerkelijke operaties in Bosnië nemen wij natuurlijk een grote verantwoordelijkheid op ons ten opzichte van hen die zullen worden uitgezonden. Het is geen peacekeeping zoals UNIFIL of MFO. Bij deelname moet ernstig rekening worden gehouden met de mogelijkheid van slachtoffers binnen het Nederlandse contingent. Regering en parlement realiseren zich dat ook wel degelijk. Voor de VVD is dat juist een van de redenen waarom wij het een dusdanig zwaar besluit vinden, dat het alleen in een plenaire vergadering tot stand mag komen.»<sup>263</sup> Volgens Ter Beek gaat het overigens bij de bescherming van de humanitaire konvoeien wel degelijk om peacekeeping en niet om peace-enforcing.<sup>264</sup> Minister-president Lubbers vervangt als minister van Buitenlandse Zaken ad interim in het debat op 27 augustus 1992 minister Van den Broek, die aanwezig is op de Londen conferentie over het voormalige Joegoslavië.

In het plenaire debat op 16 september 1992 spreekt De Kok uit dat het CDA positief staat tegenover Nederlandse deelname aan UNPROFOR met een transporteenheid, maar hij stelt vragen bij de Rules of Engagement. Op de vraag van Van Traa of hij daarmee in feite zegt dat hij in principe nog geen groen licht kan geven, antwoordt De Kok het aanbod van de minister te steunen, maar eerst inzicht te willen hebben in het operatieplan van de VN.<sup>265</sup> Eisma (D66) verwijst naar «bezorgde geluiden in militaire kringen over de beoogde operatie» en vraagt de regering om de Kamer te informeren «over de adviezen die door haar militaire deskundigen worden verstrekt (...) desnoods in een vertrouwelijk overleg.»<sup>266</sup> Ter Beek wijst Eisma vervolgens op de staatsrechtelijke verhoudingen, waarbij «het zo is dat adviezen van militaire deskundigen mede bepalend zijn voor het uiteindelijke regeringsbesluit en de opvatting en stellingname van de regering. Het is dan een beetje een merkwaardige figuur om datgene wat van militair-deskundige zijde aan adviezen

<sup>259</sup> Idem.

<sup>260</sup> Idem.

<sup>261</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 10 september 1992.

<sup>262</sup> TK, 1991–1992, 22 181, nrs. 23 en 24; TK, 1992–1993, 22 181, nr. 26.

<sup>263</sup> TK, 1991–1992, handelingen 97, p. 6147.

<sup>264</sup> TK, 1991–1992, handelingen 97, pp. 6158 en 6159.

<sup>265</sup> TK, 1992–1993, handelingen 2, p. 57.

<sup>266</sup> TK, 1992–1993, handelingen 2, pp. 58–59.

binnenkomt, hier los van de politieke stellingname neer te zetten.»<sup>267</sup> Van Traa stelt voor een briefing te houden, onder verantwoordelijkheid van de minister. Eisma stelt dat zijn fractie meer gegevens nodig heeft om een verantwoorde afweging te kunnen maken: «zonder deze informatie, nog geen ja of nee op het punt van de participatie van de Nederlandse militairen in Bosnië.»<sup>268</sup> Van Traa verklaart dat «de fractie van de Partij van de Arbeid ook ten volle bereid is mee te werken aan de gezamenlijke operatie voor humanitaire doeleinden» en dat «mijn fractie, naar ik meen, de gehele Kamer bereid is en bereid moet zijn, dat risico te lopen, het risico dat Nederlandse militairen ook slachtoffer kunnen worden.»<sup>269</sup> Voorts dringen alle woordvoerders aan op afdwaling van het internationale embargo, wat niet alleen controle op de Adriatische Zee maar een daadwerkelijke maritieme blokkade zou moeten inhouden. Voor Van Traa is een verscherping van het embargo een voorwaarde voor verdere Nederlandse deelname van marine-eenheden aan deze operatie. Minister Ter Beek benadrukt in zijn beantwoording nogmaals dat het gaat om een peacekeeping operatie en «dat er sprake dient te zijn van een duidelijke relatie tussen de militaire inzet en de te bereiken politieke doelstellingen. De politieke doelstellingen dienen daarbij voorop te staan. Zij dienen helder en overzichtelijk te zijn geformuleerd. Op grond van die politieke doelstelling kan een keuze worden gemaakt uit de noodzakelijke militaire middelen, eenheden, operatieplannen en dergelijke.»<sup>270</sup> Ter Beek hecht er sterk aan dat de Nederlandse bijdrage aan de VN-vredesoperaties in het voormalige Joegoslavië kunnen «rekenen op een brede politieke en maatschappelijke steun. Ik heb dat vanavond wederom kunnen merken.»<sup>271</sup> Hij kondigt aan binnenkort een formeel verzoek van de VN te verwachten en meldt dat een drietal Nederlandse officieren in het verband van een planningsteam voor UNPROFOR «morgen in Zagreb met zijn werkzaamheden zal beginnen». Ook laat hij de Kamer weten in beginsel bereid te zijn in te gaan op wensen van de VN die verder gaan dan het eerdere Nederlandse aanbod, waarbij hij mogelijkheden ziet «op het terrein van extra logistieke en onderhoudssteun ter verhoging van de zelfstandigheid van de transporteenheid en eventueel verbindingen. (...) Het spreekt voor mij vanzelf, dat de Kamer na de ontvangst van het formele verzoek van de VN zo spoedig mogelijk zal worden geïnformeerd over het kabinetsbesluit tot uitzending van Nederlandse militairen.»<sup>272</sup>

### 3.2.6 Kabinetsbesluit/Brief aan Kamer uitzending Transportbataljon

Het verzoek van het VN-secretariaat voor een transportbataljon en voor een uitbreiding van de verbindingseenheid wordt op 17 september 1992 door de PVVN doorgezonden aan de Nederlandse regering. Nederland wordt niet gevraagd om extra waarnemers (voor het toezicht op de zware wapens) ter beschikking te stellen.<sup>273</sup> Nadat de SGVN het eindrapport van het planningsteam voor UNPROFOR heeft ontvangen, stuurt hij op 1 oktober 1992 een formeel verzoek aan de Nederlandse regering: «one Signals Unit; two transport compagnies with 64 trucks for a composite Netherlands and Belgian Transport Battalion; 20 Military Observers.»<sup>274</sup> Contacten tussen Ter Beek en zijn Belgische collega hebben namelijk inmiddels geleid tot het besluit om de VN gezamenlijk een compleet transportbataljon aan te bieden van 700 militairen en 100 vrachtwagens.<sup>275</sup> Het kabinetsbesluit over het formele verzoek van de SGVN wordt overigens niet in de voltallige ministerraad, maar door de vier meest betrokken leden van het kabinet genomen. De ministerraad heeft op 11 september 1992 namelijk ingestemd met het voorstel van de staatssecretaris van Defensie om, in verband met de mogelijkheid van een verzoek

<sup>267</sup> TK, 1992–1993, handelingen 2, p. 59.

<sup>268</sup> TK, 1992–1993, handelingen 2, p. 60.

<sup>269</sup> TK, 1992–1993, handelingen 2, p. 63.

<sup>270</sup> TK, 1992–1993, handelingen 2, p. 72.

<sup>271</sup> TK, 1992–1993, handelingen 2, p. 73.

<sup>272</sup> TK, 1992–1993, handelingen 2, p. 73.

<sup>273</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 17 september 1992.

<sup>274</sup> Bericht en fax van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 1 en 2 oktober 1992.

<sup>275</sup> Nota van SCO aan de minister van Defensie, 18 september 1992; Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 18 september 1992.

van de Veiligheidsraad voor de inzet van militaire middelen ter bescherming van voedselkonvoeien en mede gelet op het daarmee samenhangende debat in de Tweede Kamer op woensdag 16 september 1992, de beslissing ter zake te delegeren aan de minister-president, de vice-minister-president en de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie.<sup>276</sup> Deze vier bewindspersonen nemen op 6 oktober 1992 in een politiek overleg het besluit om aan het formele verzoek van de SGVN gehoor te geven en geven hun goedkeuring aan een concept-tekst van de brief die de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken nog diezelfde dag aan de Kamer sturen.<sup>277</sup> In deze brief informeren zij de Kamer over het regeringsbesluit om extra Nederlandse militairen naar het voormalige Joegoslavië uit te zenden en gaan ze in op de overwegingen waarop dit besluit is gebaseerd.<sup>278</sup>

«Het betreft ongeveer 385 militairen voor transporttaken, 95 man voor de verbindingen (75 man verbindingspersoneel en 20 man voor hun logistieke ondersteuning), 20 waarnemers en 40 officieren en overig personeel voor het nieuw te vormen hoofdkwartier in Bosnië. Het totaal aantal Nederlandse VN-militairen in het voormalige Joegoslavië komt daarmee op ongeveer 940. (...) Met deze ongeveer 6 200 extra »blauwhelmen« stijgt de totale sterkte van UNPROFOR tot boven de 21 500 man. In Bosnië zullen de extra VN-militairen zorgdragen voor de uitvoering en bescherming van humanitaire hulptransporten en voor de begeleiding van door het Rode Kruis te evacueren vrijgelaten gevangenen.»<sup>279</sup>

De regering geeft een drietal overwegingen om extra Nederlandse militairen naar Bosnië te zenden:

«In de eerste plaats wil de regering zich (...) maximaal inspannen om de zo dringend nodige humanitaire hulp tijdig te helpen waarborgen. Daarnaast meent de regering dat een grotere internationale presentie in Bosnië een zekere remmende werking kan hebben op schendingen van de mensenrechten. Bovendien kan een meer omvangrijke presentie van UNPROFOR in Bosnië ook bijdragen aan het scheppen van voorwaarden voor een duurzame politieke oplossing van het conflict, waarmee ook Europese veiligheidsbelangen worden gediend.»<sup>280</sup>

Voorts gaan de bewindspersonen in hun brief in op de humanitaire situatie in Bosnië; de hulpoperatie van de UNHCR («Uitgangspunt voor de hulpoperatie van de UNHCR blijft de instemming van de betrokken partijen»); de taak en organisatie van UNPROFOR in Bosnië («De transporteenheid arriveert ter plaatse wanneer ook de beschermende infanteriebataljons zich op grotere schaal ontplooien, naar verwachting in de eerste helft van november»); de extra Nederlandse bijdrage aan UNPROFOR (ongeveer 540 militairen, waaronder ongeveer 200 dienstplichtigen): «Het Nederlands-Belgisch transportbataljon bestaat uit één Belgische en twee Nederlandse transportcompagnieën. Dit binationale bataljon (1 NL/BE VN TBAT) dekt volledig de huidige behoefte van UNHCR aan militair transport. (...) De twee Nederlandse transportcompagnieën beschikken voor humanitaire transporttaken over in totaal 40 vrachtwagens van tien ton en 24 vrachtwagens van vier ton.»<sup>281</sup> De brief bevat ook informatie over de veiligheid van het personeel, financiering van de operatie, juridische en financiële regelingen ten behoeve van het Nederlandse personeel.

<sup>276</sup> Ministerraad, 11 september 1992; Besluitenlijst Politiek Beraad, 14 september 1992.

<sup>277</sup> Besluitenlijst Politiek Beraad, 5 oktober 1992.

<sup>278</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 29.

<sup>279</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 29, p. 1.

<sup>280</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 29, pp. 1–2.

<sup>281</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 29, p. 3.

«De regering meent dat bij de beoogde humanitaire operatie van de Verenigde Naties in Bosnië sprake is van verantwoorde, aanvaardbare risico's. (...) Dit laat onverlet dat sluitende veiligheidsgaranties nimmer mogelijk zijn. (...) De VN-troepen in Bosnië zullen optreden volgens de gangbare beginselen voor VN-vredesoperaties. Het gebruik van



geweld is alleen toegestaan in het geval van zelfverdediging, met dien verstande dat de Veiligheidsraad heeft bepaald dat van nu af bij de operaties in Bosnië onder zelfverdediging ook situaties worden verstaan waarin personen met geweld trachten de VN-militairen te verhinderen hun mandaat uit te voeren.»<sup>282</sup>

Op 9 oktober 1992 neemt de ministerraad met instemming kennis van de positieve reactie van Nederland op het verzoek van de VN en van het feit dat de Tweede Kamer hiervan schriftelijk op de hoogte is gesteld.<sup>283</sup>

### 3.2.7 Overleg Tweede Kamer uitzending Transportbataljon

De Tweede Kamer bespreekt het regeringsbesluit tot uitzending van het transportbataljon en de andere extra Nederlandse militairen naar Bosnië op 22 oktober 1992 in een plenair debat met de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie. Twee weken vóór het debat, op 7 oktober 1992, krijgt de vaste commissie voor Defensie van de Tweede Kamer een (vertrouwelijke) «technische briefing» die wordt verzorgd door ambtenaren en militairen van Defensie. De status van deze briefing is onduidelijk; een verslag is niet beschikbaar. Ambtenaren van Buitenlandse Zaken vrezen dat de uitbreiding van UNPROFOR in deze briefing al aan de orde komt, waardoor de minister van Buitenlandse Zaken «buiten spel zou komen te staan».<sup>284</sup> Voor de zekerheid besluit de chef DPV een «spion» af te vaardigen.<sup>285</sup> Voor de ambtenaren van Defensie heeft de briefing als bijkomend voordeel dat zij een indruk krijgen van de vragen die de woordvoerders naar verwachting zullen stellen tijdens het Kamerdebat en hun minister hierop kunnen voorbereiden.<sup>286</sup>

In het plenaire debat verklaart De Kok dat de CDA-fractie aan de hand van vijf criteria (het verzoek van de Veiligheidsraad, de humanitaire noodzaak, onze nationale mogelijkheden, de risico's en de bevelsstructuur) een «zorgvuldige afweging heeft gemaakt. Wat ons betreft, voldoet de uitzending aan die criteria en daarom gaan wij daarmee akkoord.»<sup>287</sup> Sipkes meldt dat de fractie van GroenLinks in principe instemt met het besluit, maar heeft nog wel enkele vragen over de veiligheidsgaranties. Ter Veer wil «alvorens onze instemming te geven, (...) van de minister vernemen hoe groot hij de risico's inschat en hoe hij de kans op het gevaar van escalatie taxeert.»<sup>288</sup> Van Middelkoop geeft aan dat ook zijn fractie «van de noodzaak tot het zenden van meer militairen is overtuigd, maar meer dan bij voorgaande beslissingen kost het geven van instemming mij moeite.»<sup>289</sup> Blauw verklaart dat «regering en parlement een grote verantwoordelijkheid op zich nemen door de voorgenomen uitzending. De VVD-fractie gaat die verantwoordelijkheid niet uit de weg, doch eist wel dat het uiterste wordt gedaan om de risico's zo klein mogelijk te maken. De veiligheid van de uit te zenden militairen dient voorop te staan.»<sup>290</sup> Hij vervolgt zijn betoog met een lange serie vragen die betrekking hebben op de voorbereiding en de veiligheidsgaranties voor de Nederlandse militairen. Van Traa betuigt de instemming van zijn fractie met het regeringsbesluit. Voorts ondersteunt hij een deelname van Nederlandse F-16's aan het eventueel afdwingen van een vliegverbod. Minister Ter Beek geeft in zijn antwoord informatie over de locatie van de transportcompagnieën (die enigszins afwijkt van de in de brief gemelde locaties) en gaat uitgebreid in op de maatregelen die worden genomen om de risico's voor het Nederlands personeel te minimaliseren. «Alles afwegend kom ik dan ook tot het oordeel dat de risico's aanvaardbaar zijn.»<sup>291</sup> Voorts beantwoordt hij vragen over de voorbereiding van de uit te zenden militairen en over de commandostructuur: «Dat houdt in dat de Nederlandse regering altijd verantwoordelijkheid blijft behouden voor de

<sup>282</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 29, p. 4.

<sup>283</sup> Ministerraad, 9 oktober 1992.

<sup>284</sup> Memorandum van DPV aan de minister van Buitenlandse Zaken, 6 oktober 1992.

<sup>285</sup> Memorandum van DPV aan de minister van Buitenlandse Zaken, 6 oktober 1992.

<sup>286</sup> Nota van plv. directeur DAB aan de minister van Defensie, 21 oktober 1992.

<sup>287</sup> TK, 1992–1993, handelingen 13, p. 806.

<sup>288</sup> TK, 1992–1993, handelingen 13, p. 808.

<sup>289</sup> TK, 1992–1993, handelingen 13, p. 808.

<sup>290</sup> TK, 1992–1993, handelingen 13, p. 809.

<sup>291</sup> TK, 1992–1993, handelingen 13, p. 817.



inzet van Nederlandse militairen in het buitenland, zulks ongeacht de commandostructuur waarbinnen zij opereren».<sup>292</sup>

In tweede termijn verklaart Sipkes ook van mening te zijn dat het risico aanvaardbaar is. Ter Veer meldt dat «alles overwegende, ook de fractie van D66 van mening is dat er sprake is van overzienbare risico's en dat die risico's aanvaardbaar zijn. Mijn fractie geeft dan ook het groene licht.»<sup>293</sup>

Blaauw is van mening dat door de uitgebreide beantwoording en de uitvoerige informatie «bepaalde twijfels bij de VVD-fractie zijn weggenomen. Wij kunnen nu mede de verantwoordelijkheid voor deze uitzending nemen en kunnen daar nu dan ook het groene licht voor geven.»<sup>294</sup> Ter Beek concludeert in tweede termijn «dat de grootste mogelijke meerderheid van deze Kamer de uitzending van militairen steunt.»<sup>295</sup> De woordvoerders dienen geen moties in en de brief van 6 oktober wordt door de Kamer zonder stemming voor kennisgeving aangenomen.

Ter Beek schrijft over dit Kamerdebat, dat de Kamerleden aanvankelijk bij hem aandrongen op het beschikbaar stellen van zoveel mogelijk Nederlandse militaire eenheden, maar het besef dat

«vierhonderd licht bewapende Nederlandse militairen (die) onder oorlogsomstandigheden hun werk zouden gaan doen. (...) zorgde voor een opvallende slingerbeweging in de houding van de meeste Kamerleden. Zij uitten hun zorgen over de veiligheid, de bescherming en de opleiding. Zij vonden de hele uitzending riskant en bestookten mij met talloze vragen. Het leek alsof men eerst op het gaspedaal had getrapt en nu aan de rem ging hangen. Heel wat spraakwater had ik nodig om de Tweede Kamer over de streep te trekken. Sluitende veiligheidsgaranties kon en wilde ik niet geven. Het ging mij om de vraag of er sprake was van aanvaardbare risico's. Daarmee bedoelde ik dat de militaire risico's voor de veiligheid van de Nederlandse militairen dusdanig van aard waren dat ik de politieke verantwoordelijkheid voor uitzending kon en durfde te nemen. De beoordeling van die risico's liet ik altijd over aan mijn militaire adviseurs, de Chef Defensiestaf en de bevelhebbers. Die hadden daar verstand van, vond ik. Minder eerbiedig voegde ik daaraan toe: »Daar hebben jullie nou voor doorgeleerd.« Ik ben dan ook in dit opzicht nimmer van hun adviezen afgeweken, ook niet als het ging om de mee te nemen bewapening. Voor mij gold dat ik me niet wilde laten leiden door de politieke hitte, de waan van de dag. Een besluit tot uitzending moest ik niet alleen kunnen verantwoorden op het moment zelf, maar ook drie, vier of vijf jaar later.»<sup>296</sup>

### 3.2.8 Voortzetting en afronding uitzending Transportbataljon

De hoofdmacht van het Nederlands deel van het transportbataljon vertrekt op 7 en 10 november 1992, voorafgegaan door 160 kwartiermakers.<sup>297</sup> De vier compagnieën (twee Nederlandse transportcompagnieën, Belgische transportcompagnie en Nederlandse staf- en verzorgingscompagnie) worden op drie locaties ondergebracht: de staf- en verzorgingscompagnie en de A-compagnie in Busovaca in Centraal-Bosnië; de B-compagnie (nadat ze geen toestemming krijgt van de Bosnische Serviërs om door te reizen naar de Bosnisch-Servische stad Banja Luka) in Santici, nabij Vitez (net als Busovaca een Kroatische enclave in moslimgebied) en de Belgische compagnie in Pancevo bij Belgrado (om vanaf april 1993 ook vanuit Santici te opereren).<sup>298</sup>

Vanaf eind 1994 neemt de behoefte van UNHCR aan transportcapaciteit af.<sup>299</sup> Na de winter wordt de B-compagnie teruggetrokken uit Santici en het resterende deel van het transportbataljon wordt in maart 1995 met het Support Command in Lukavac samengevoegd tot een logistiek en transportbataljon. Dit bataljon gaat eind 1995 over van UNPROFOR naar IFOR.

<sup>292</sup> TK, 1992–1993, handelingen 13, p. 819.

<sup>293</sup> TK, 1992–1993, handelingen 13, p. 821.

<sup>294</sup> TK, 1992–1993, handelingen 13, p. 821.

<sup>295</sup> TK, 1992–1993, handelingen 13, p. 822.

<sup>296</sup> Relus ter Beek, *Manoeuvres*, pp. 176–177.

<sup>297</sup> Operatiebevel nr. 22 van BLS, 5 november 1992.

<sup>298</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, pp. 269–271.

<sup>299</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan de PVVN Genève en de PVVN New York, 11 november 1994.

### 3.2.9 Uitzendingen ten behoeve van «Sharp Guard» en «Deny Flight»

Met resolutie 787 besluit de Veiligheidsraad op 16 november 1992 dat VN-lidstaten het recht hebben het handelsembargo voor Servië/Montenegro en het wapenembargo voor voormalig Joegoslavië met geweld af te dwingen. De marine-eenheden en vliegtuigen die in het kader van de WEU- en NAVO-operaties *Sharp Vigilance* en *Maritime Monitor* het scheepvaartverkeer in de Adriatische Zee richting voormalig Joegoslavië observeren, gaan vanaf 22 november 1992 schepen ook daadwerkelijk controleren in het kader van de operaties *Sharp Fence* en *Maritime Guard*. Nadat de Veiligheidsraad op 17 april 1993 met resolutie 820 een volledige blokkade van Servië/Montenegro heeft afgekondigd, besluiten de NAVO-Raad en de WEU-Raad op 8 juni 1993 om hun operaties samen te voegen in de gezamenlijke operatie *Sharp Guard*, onder operationeel bevel van de commandant van de NAVO-marine in Zuid-Europa (COMNAVOSOUTH). Met het beëindigen van het embargo door de VN op 1 oktober 1996 komt ook een einde aan *Sharp Guard*.<sup>300</sup>

Nederland heeft steeds gepleit voor een gezamenlijke WEU-NAVO operatie in de Adriatische Zee.<sup>301</sup> De Nederlandse bijdrage aan de gezamenlijke operatie *Sharp Guard* bestaat vanaf 23 juni 1993 uit twee fregatten en twee Orion-patrouillevliegtuigen. In juni 1993 en oktober/november 1994 wordt voor een periode van ongeveer een maand ook een onderzeeboot toegevoegd aan de missie.<sup>302</sup> Voorts neemt Nederland van februari tot december 1993 met een fregat en (voor kortere tijd) een bevoorradingsschip deel aan de door de Britten geleide operatie *Grapple*. Deze maritieme operatie is bedoeld om in noodgevallen Britse en Nederlandse troepen uit Bosnië te evacueren. De Kamer wordt op 9 februari 1993 door de minister van Defensie in een brief ingelicht over de uitzending van dit fregat en op 22 juli 1993 over de terugtrekking.<sup>303</sup> Met resolutie 781 (9 oktober 1992) stelt de Veiligheidsraad een verbod in voor militaire vluchten boven Bosnië en met resolutie 786 (9 november 1992) keurt de Veiligheidsraad de voorstellen goed van de SGVN voor de controle op de naleving van dit vliegverbod. Op verzoek van het VN-secretariaat stelt Nederland een zestal militaire waarnemers beschikbaar voor UNPROFOR voor controle op de grond van de «no-flight zone».<sup>304</sup> Op 13 november 1992 wordt de Kamer door de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie geïnformeerd over deze uitzending.<sup>305</sup>

Naar aanleiding van het grote aantal schendingen van het vliegverbod neemt de Veiligheidsraad op 31 maart 1993 resolutie 816 aan, waarbij VN-lidstaten de bevoegdheid krijgen om, via regionale organisaties of overeenkomsten, het vliegverbod met geweld af te dwingen. Omdat de ministeriële NAVO-Raad al op 17 december 1992 de bereidheid heeft uitgesproken de VN desgevraagd te ondersteunen bij het afdwingen van het vliegverbod boven Bosnië en binnen de NAVO in de tussenliggende maanden operatieplannen zijn gemaakt, kan de NAVO-Raad op 2 april 1993 de plannen goedkeuren voor operatie *Deny Flight*, die vanaf 12 april 1993 van start gaat; de eerste militaire operatie van de NAVO buiten het grondgebied van haar lidstaten. Ongeveer 4500 manschappen uit 12 NAVO-landen worden op luchtmachtbases in Italië en op vliegdekschepen in de Adriatische Zee ingezet voor *Deny Flight*. De RoE zijn zeer strikt, vanwege mogelijke repercussies voor het UNPROFOR-personeel op de grond. Pas op 28 februari 1994 schieten NAVO-vliegtuigen voor het eerst (vier) Servische vliegtuigen neer die de no-fly zone schenden. Op 10 juni 1993 besluiten de ministers van Buitenlandse Zaken van de NAVO dat de in het kader van *Deny Flight* ingezette NAVO-vliegtuigen, op basis van resolutie 836 van de Veiligheidsraad van 4 juni 1993, ook een

<sup>300</sup> Dick Leurdijk, *The United Nations and NATO in former Yugoslavia, 1991–1996*, pp. 24–28.

<sup>301</sup> Nota van SCO aan de minister van Defensie, 4 mei 1993.

<sup>302</sup> Klep en Van Gils, *Van Korea tot Kosovo*, pp. 282–286.

<sup>303</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nrs. 33 en 55.

<sup>304</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 3 november 1992; Besluitenlijst Politiek Beraad, 9 november 1992; Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 10 november 1992.

<sup>305</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 30.

taak krijgen in het beschermen van de safe areas door middel van close air support (CAS) en vanaf 2 augustus 1993 behoren ook luchtaanvallen (air strikes) tot het takenpakket van operatie *Deny Flight*. Op 20 december 1995 eindigt het mandaat voor *Deny Flight* en gaat de operatie over in *Decisive Endeavour* in het kader van IFOR.<sup>306</sup>

Binnen Defensie bestaat al in december 1992 overeenstemming over een mogelijke Nederlandse bijdrage van F-16's aan een eventuele afdwinging van het vliegverbod boven Bosnië: «Mocht tot afdwinging van een »no-fly-zone« worden besloten dan kan een en ander op korte termijn (1–2 weken) worden verwezenlijkt. Nederland zou aan een vredesafdwingende luchtoperatie of aan »air-policing« kunnen deelnemen met een squadron F-16 jachtvliegtuigen.»<sup>307</sup> Dit aanbod wordt door de Nederlandse vertegenwoordigers bij het overleg in de VN en de NAVO ingebracht.<sup>308</sup> Minister Ter Beek krijgt op 12 december 1992 op een PvdA-congres «een luid applaus», wanneer hij daar aankondigt «dat als de Veiligheidsraad zou besluiten het vliegverbod boven Bosnië af te dwingen, Nederlandse F-16 vliegtuigen daartoe beschikbaar zouden zijn.»<sup>309</sup> Ter Beek doet zijn uitspraken op een moment dat de politieke besluitvorming over het mogelijk ter beschikking stellen van F-16's nog niet is afgerond.

De militaire top heeft wel enige bedenkingen over de gevolgen van het afdwingen van de no-fly zone voor de veiligheid van de grondtroepen van UNPROFOR en dringt er in een brief aan Nederlandse officieren bij de NAVO en UNPROFOR op aan dat een beveiligingsplan wordt opgesteld zodat de Nederlandse logistieke eenheden worden beschermd door andere UNPROFOR-troepen: «Deze veiligheid van het personeel op de grond heeft voorrang boven een snelle actie in de lucht. Ik verzoek u dit in voorkomend geval als Nederlands standpunt bij de planning van de beveiligingsmaatregelen in te brengen.»<sup>310</sup> De commandant van UNPROFOR stelt medio december 1992 een instructie op met de procedure ter beveiliging van het UNPROFOR-personeel; de commandant van het Nederlandse transportbataljon maakt een beveiligingsplan voor zijn eenheden dat aansluit bij deze instructie.<sup>311</sup>

Ook in ambtelijk overleg tussen Defensie en Buitenlandse Zaken brengt de CDS dit standpunt naar voren: «De veiligheid van de grondtroepen staat daarbij wat betreft Defensie voorop.»<sup>312</sup> De DGPZ van Buitenlandse Zaken, Van Walsum, schetst achteraf het dilemma van enerzijds humanitaire hulpverlening en anderzijds militaire actie.

Van Walsum: «Wat de mogelijkheid van gijzelingen betreft, moet ik u zeggen dat ik die zorg vanaf het begin heb gedeeld, vooral vanaf het moment dat wij het Belgisch-Nederlandse transportbataljon daar in werking zetten, dat wil zeggen begin september 1992. Ik was zeker niet de enige. Ik weet zeker, dat dit ook door Defensie vele malen is genoemd: wat doe je als je met het ene deel van je krijgsmacht bezig bent om de voedselvoorziening van geïsoleerde steden midden in Servisch gebied te verzorgen, terwijl je met het andere deel van je krijgsmacht luchtaanvallen op Servische doelen uitvoert? Wat doe je dan? Ik vond de discussies daarover met Defensie altijd bijzonder moeilijk, want dat probleem zagen wij allebei. (...) De verbindingseenheid wil ik niet uitschakelen, maar het transportbataljon heeft onder buitengewoon gevaarlijke omstandigheden buitengewoon essentieel werk verricht. Als wij in het gesprek met Defensie aankondigen, dat het moment komt waarop er niets anders opzit dan dat wij militair iets ondernemen tegen het regime van Milosevic en de wandaden van Milosevic in Bosnië en te horen krijgen, dat het transportbataljon moet worden teruggetrokken alvorens daaraan iets kan worden gedaan waardoor de mensen daar zullen verhongeren of bevriezen, dan is dat geen klein dilemma. Omdat men dit kon zien aankomen, hebben sommigen van ons onze aarzelingen gehad bij het streven, onze krijgsmacht zo'n belangrijke taak op dit gebied te geven. Daar staat echter direct tegenover, dat niemand anders het kon doen. Dat dilemma verschuift zich steeds maar en op een bepaald moment zit je alleen maar met

<sup>306</sup> Dick Leurdijk, *The United Nations and NATO in former Yugoslavia, 1991–1996*, pp. 28–32 pp. 37–41.

<sup>307</sup> Nota van DAB, mede namens CDS aan de minister van Defensie, 8 december 1992, p. 8; ook: Nota van SCO aan de minister van Defensie, 18 december 1992.

<sup>308</sup> Nota van DAB en PCDS aan de minister van Defensie, 22 december 1992.

<sup>309</sup> Relus ter Beek, *Manoeuvreren*, p. 177.

<sup>310</sup> Brief van PCDS aan Nederlandse officieren bij NAVO en UNPROFOR, 24 december 1992.

<sup>311</sup> Nota van SCO aan de minister van Defensie, 14 januari 1993.

<sup>312</sup> Memorandum van DPV/PZ aan DGPZ via DPV, 13 januari 1993.

verschillende concepten door elkaar en met tegenstrijdigheden, waaruit je keuzes moet maken. Dat is niet eenvoudig.»<sup>313</sup>

De ministers van Buitenlandse Zaken (inmiddels is Van den Broek opgevolgd door Kooijmans) en van Defensie laten de Kamer in een brief op 25 januari 1993 weten dat de regering «er nog steeds voorstander van is dat de VR een resolutie inzake de afdwinging van het vliegverbod aanneemt. (...) Aan dit standpunt verbindt de regering de politieke beginselbereidheid om, nadat een daartoe strekkende Veiligheidsraad-resolutie is aanvaard, Nederlandse F-16 gevechtsvliegtuigen in internationaal verband deel te laten nemen aan een operatie gericht op het afdwingen van het vliegverbod.»<sup>314</sup>

In het overleg van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie op 28 januari 1993 met de ministers van Buitenlandse Zaken (voor het eerst met Kooijmans) en van Defensie vraagt De Kok allereerst «om inzicht inzake de veiligheid van de Nederlandse militairen».<sup>315</sup> In het Politiek Beraad op het ministerie van Defensie is op 25 januari 1993 echter «vastgesteld dat contingencyplanning zich niet leent voor (openbare) behandeling in de Kamer» en is afgesproken dat de staatssecretaris van Defensie (Van Voorst tot Voorst) hierover met de CDA-woordvoerder zal spreken. Blijkbaar heeft dit gesprek niet plaatsgevonden of geen resultaat gehad. Ter Beek geeft in zijn beantwoording overigens wel enige informatie over de beveiligingsplannen die door UNPROFOR zijn ontwikkeld.<sup>316</sup>

Minister Kooijmans gaat bij zijn beantwoording van de vele vragen van de woordvoerders in op de voortgang met betrekking tot het Vance-Owen vredesplan en herhaalt het Nederlandse standpunt dat de Veiligheidsraad zo spoedig mogelijk een resolutie moet aannemen die het afdwingen van het vliegverbod mogelijk maakt. Enkele leden van de Veiligheidsraad vrezden, volgens Kooijmans, echter dat een dergelijke resolutie een negatieve invloed zou hebben op het onderhandelingsproces.<sup>317</sup> Ter Beek meldt dat

«de politieke beginselbereidheid van de Nederlandse regering om F-16's in te zetten voor het afdwingen van de naleving van het vliegverbod recht overeind staat. Bij de koninklijke luchtmacht zijn voorbereidende maatregelen genomen. Het gaat om een squadron van 18 vliegtuigen, mogelijk bestaande uit onderscheppingsjagers en fotoverkenners. Wordt het verzoek gedaan tot het beschikbaar stellen van vliegtuigen, dan zal de regering een definitief besluit moeten nemen op basis van een viertal factoren: de geloofwaardigheid van de VN, de noodzaak internationaal druk te blijven uitoefenen op de onderhandelende partijen, de veiligheid van het personeel en de mogelijke gevolgen voor de humanitaire hulpverlening. Het spreekt vanzelf dat de Kamer terstond betrokken wordt bij een eventueel besluit tot het inzetten van F-16's.»<sup>318</sup>

De ministerraad besluit op 2 april 1993 dat, indien de NAVO Nederland zou verzoeken om een squadron F-16 vliegtuigen beschikbaar te stellen ten behoeve van het afdwingen van het vliegverbod boven Bosnië, daarop positief zal worden gereageerd. Aan dit besluit zal geen publiciteit worden gegeven totdat een dergelijk verzoek zal zijn ontvangen. Voorts neemt de ministerraad in dezelfde vergadering het besluit om positief te reageren op een mogelijk verzoek van de WEU een personele bijdrage van de KMar en douane te leveren ten behoeve van het toezicht op de Donau van de naleving van het VN-embargo tegen Servië.<sup>319</sup>

Op 6 april 1993 informeren de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken de Kamer over de aanvaarding door de Veiligheidsraad van resolutie 816 op 31 maart 1993 en de daaropvolgende snelle bevestiging van de NAVO-Raad van het eerdere aanbod aan de VN om de operatie uit

<sup>313</sup> Van Walsum, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>314</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 31, p. 3.

<sup>315</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 41, p. 2.

<sup>316</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 41, p. 12.

<sup>317</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 41, pp. 8–9.

<sup>318</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 41, pp. 12–13.

<sup>319</sup> Ministerraad, 2 april 1993.

te voeren. Ook vermelden de bewindspersonen nogmaals het Nederlandse aanbod aan de NAVO: een squadron van 18 F-16 gevechtsvliegtuigen, samengesteld uit 12 luchtverdedigingsjagers en 6 fotoverkenners. Het Nederlandse squadron zal optreden vanaf de NAVO-basis Villa Franca in Noord-Italië. Op 7 april 1993 zullen reeds enkele F-16's naar Italië worden overgevlogen. De eenheid telt totaal ruim 300 beroepsmilitairen.<sup>320</sup>

De vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie voeren op 8 april 1993 een mondeling overleg met de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie over de Nederlandse bijdrage aan de afdwinging van het vliegverbod boven Bosnië. De woordvoerders stemmen (hoewel niet met groot enthousiasme, zoals verwoord door Blaauw: «komt te laat en biedt te weinig») in met de Nederlandse deelname aan de NAVO-operatie *Deny Flight*.<sup>321</sup> Ter Beek verklaart «dat de regering na aanvaarding van de desbetreffende resolutie voortvarend heeft willen reageren op het verzoek van SACEUR om de eenheden gereed te maken en een verkenningsmissie uit te zenden en op het recentere verzoek van SACEUR om gisteren al F-16's naar Noord-Italië over te vliegen. Heden zullen er nog 8 F-16's vertrekken».<sup>322</sup>

De zes fotoverkenners worden op verzoek van de NAVO eind april 1993 vervangen door gevechtsvliegtuigen. Na het besluit van de NAVO om de «veilige gebieden» te beschermen met luchtsteun, biedt Nederland zes F-16's die deelnemen aan de operatie *Deny Flight*, aan voor de mogelijke inzet tegen gronddoelen. De resterende twaalf F-16's blijven toezicht houden op het vliegverbod. Ook levert Nederland drie «forward air controllers» voor «doelbaarstraling» vanaf de grond.<sup>323</sup> Op 2 december 1993 trekt de KLu vier F-16's terug vanwege een vermindering van het aantal operationele vluchten, maar deze worden vanaf 10 februari 1994 in verband met CAS-vluchten boven Sarajevo weer teruggeroepen. Ook wordt het detachement versterkt met vier fotoverkenners in het kader van de controle op de terugtrekking van de zware wapens in en rond Sarajevo.<sup>324</sup> In december 1994 kunnen vier Nederlandse gevechtsvliegtuigen worden teruggetrokken, die vanwege de oplopende spanningen in Bosnië eind mei 1995 weer terugkeren naar Villa Franca. In juni 1995 worden zes vliegtuigen, waaronder een fotoverkenner teruggetrokken. Eind augustus 1995 wordt het Nederlandse detachement versterkt met zes gevechtsvliegtuigen, die deelnemen aan de luchtaanvallen op Bosnisch-Servische doelen in het kader van operatie *Deliberate Force*.<sup>325</sup>

### 3.2.10 Voortraject uitzending Infanteriebataljon

Ter voorbereiding van de Europese Top in Edinburgh op 10 en 11 december 1992 vindt ambtelijk overleg plaats tussen Defensie, Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken over de mogelijkheden tot een vergrote inspanning in het voormalige Joegoslavië, een prominent punt op de agenda van het Europese topberaad van regeringsleiders. Op 7 december 1992 spreekt Ter Beek met zijn voornaamste adviseurs over een notitie van de CDS en de directeur van DAB over de mogelijke uitbreiding van militaire operaties in voormalig Joegoslavië.<sup>326</sup> Het tijdens dit Politiek Beraad gegeven commentaar wordt verwerkt in een bijgestelde notitie die wordt aangeboden aan de minister-president ten behoeve van de Top in Edinburgh.<sup>327</sup>

De notitie geeft een overzicht van de mogelijkheden die door de Contingency Planning Group (CPG) van de WEU zijn uitgewerkt om de vluchtelingen in Bosnië bescherming te bieden. De CPG onderscheidt drie opties: safe havens (volledige bescherming van burgerbevolking, dus vredesafdwinging noodzakelijk); safe areas (vreedzaam gebied waarin vluchte-

<sup>320</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 45.

<sup>321</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 49, p. 6.

<sup>322</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 49, p. 9.

<sup>323</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 54.

<sup>324</sup> Nota van souschef Plannen aan de minister van Defensie, 11 februari 1994.

<sup>325</sup> Klep en Van Gils, Van Korea tot Kosovo, pp. 287–290.

<sup>326</sup> Besluitenlijst Politiek Beraad, 7 december 1992.

<sup>327</sup> Nota van directeur DAB mede namens CDS aan de minister van Defensie, 8 december 1992.



lingen een zekere mate van veiligheid wordt geboden; vredesafdwinging kan nodig zijn); «relief zones» (gebied rondom al in Bosnië gelegeerde VN-eenheden, die enige veiligheid kunnen bieden aan de burgerbevolking en alleen optreden in reactie op geweld tegen de burgerbevolking; geen «enforcement»). De ad hoc groep van de WEU heeft de optie van safe havens als niet realistisch terzijde gelegd. De stellers van de notitie beschouwen de relief zone als de meest realistische optie. «Daarom moet de planningsinspanning zich met name op deze optie richten. (...) De mogelijkheden voor een Nederlandse bijdrage aan «relief zones» zijn niet erg groot. Immers het gaat om landmachteenheden, waarbij de Nederlandse politieke praktijk van uitzending van dienstplichtigen alleen op basis van vrijwilligheid belangrijke beperkingen oplegt aan de mogelijkheden eenheden in te zetten. De koninklijke landmacht kan – in haar huidige structuur en samenstelling – alleen ondersteunende eenheden leveren.»<sup>328</sup> De contingency planning voor «veilige gebieden» wordt door de WEU aangeboden aan de VN.

Begin 1993 neemt de druk toe vanuit politiek en samenleving om meer Nederlandse militairen, met name infanterie-eenheden, ter beschikking te stellen van UNPROFOR dan wel in het kader van een vredesregeling waarover de vertegenwoordigers van de SGVN en de EG, Vance en Owen onderhandelen met de strijdende partijen.

Toenmalig woordvoerder voor de fractie van het CDA, De Hoop Scheffer: «In die periode vonden er verschrikkelijke dingen in Bosnië plaats. Iedereen hoopte op een vredesregeling. En dan was er weer een plan en dan bleek dat plan niet voldoende politieke steun te hebben. Op een bepaald moment is toen de gedachte van de safe havens opgekomen. (...) Nederland liep in deze discussie zonder twijfel eveneens voorop, ook het Nederlands parlement, ook de CDA-fractie, ook ikzelf. (...) er is vrijwel de gehele tijd (...) een vrij forse Kamerbrede consensus geweest over dit soort vraagstukken. Er was geen reden voor partijpolitiek, niet van de toenmalige oppositie, het CDA en de regering-Lubbers III en ook niet van ons als CDA in de periode na 1994, zijnde de aanloop naar het drama, om te zeggen: er moet partijpolitiek worden bedreven of er moet iemand worden overtuigd. Neen, kabinet en Kamer hebben in grote eensgezindheid opgetrokken in die periode. (...) Dan zie je, hetgeen ook bevestigd werd door opiniepeilingen die toen gehouden werden, dat er een enorm maatschappelijk klimaat is, dat er massale steun is om die televisie-beelden die je toen iedere avond zag, niet langer te laten voortduren. Dat reflecteert zich uiteraard in een volksvertegenwoordiging waarbinnen de consensus over wat er moest gebeuren van begin tot eind heel groot is geweest.»<sup>329</sup>

Toenmalig woordvoerder voor de fractie van de PvdA, Valk: «Ik denk dat, als wij praten over het uitzenden van troepen naar Bosnië, wij dat ook moeten zien in de context van die tijd. De context van die tijd was dat er een afschuwelijke oorlog woedde, waarbij mensen op grote schaal werden vermoord op grond van een etnische achtergrond, verkracht en verdreven en wat dies meer zij. De politiek, net zo goed als de hele samenleving – daar verschilden wij niet in – vond dat hoe dan ook de internationale gemeenschap dat niet over haar kant mocht laten gaan en dat je niet kon volstaan met alleen maar het leveren van humanitaire hulp, wat ook nog eens op grote schaal werd gefrustreerd door allerlei roadblocks en dergelijke, waar de Kamer zich ook groen en geel aan ergerde, maar dat je met een grotere en hardere macht daar naartoe moest.»<sup>330</sup>

Volgens Ter Beek is het minister Kooijmans die als eerste de mogelijke bereidheid van de regering naar buiten brengt om extra Nederlandse troepen naar Bosnië uit te zenden:

<sup>328</sup> Nota van directeur DAB mede namens CDS aan de minister van Defensie, 8 december 1992, p. 10.

<sup>329</sup> De Hoop Scheffer, hoorzitting, 29 mei 2000.

<sup>330</sup> Valk, hoorzitting, 31 mei 2000.

«Tijdens een bijeenkomst van de Partij van de Arbeid in Ede, op zondag 28 februari 1993, ondervroeg de journaliste Anet Bleich de net aangetreden minister van Buitenlandse Zaken Peter Kooijmans. Desgevraagd liet Peter weten dat Nederland bereid was in het kader van een vredesregeling die op dat moment door Vance en Owen op papier werd



gezet, nieuwe troepen naar Bosnië te sturen. Volgens hem moest daarbij rekening worden gehouden »met een langdurige inzet«. Van tevoren had Kooijmans hierover niet met mij overlegd, niet omdat hij mij bewust wilde passeren, maar omdat hij er voetstoots van uitging dat hij ook geheel in mijn geest sprak. Zijn uitspraak was op het Binnenhof niet omstreden. Integendeel, wat hij voorstelde, leefde in de hoofden en harten van de meeste woordvoerders in de Tweede Kamer. Dat bleek wel in het parlementaire debat met hem kort daarna, op 9 maart.»<sup>331</sup>

Dit plenaire debat op 9 maart 1993 met de minister van Buitenlandse Zaken wordt gevoerd op basis van een brief die minister Kooijmans op 1 maart 1993 naar de Kamer stuurt. De brief, die niet mede ondertekend is door de minister van Defensie, geeft onder andere informatie over de onderhandelingen over het Vance-Owen plan en de Amerikaanse positie: «Met de VS is de regering van oordeel dat de NAVO beschikt over de commandostructuur die het mogelijk zou maken een sleutelrol te spelen bij de implementatie van een vredesplan en dat het derhalve nuttig is dat een begin is gemaakt met de nodige voorbereiding voor een mogelijke NAVO-rol ten deze.»<sup>332</sup>

De minister van Defensie is niet uitgenodigd voor het plenaire debat, waarbij overigens ook enkele «vaste» woordvoerders ontbreken (Blaauw, De Kok, Ter Veer), die op dat moment een werkbezoek brengen aan de Nederlandse militairen in Cambodja. Tijdens het debat ontspint zich een discussie tussen de woordvoerders van de drie grote fracties (De Hoop Scheffer, Van Traa en Weisglas) over een eventueel militair ingrijpen in voormalig Joegoslavië en de mogelijke bijdrage van Nederland daaraan. Weisglas steunt de door SGVN Boutros-Ghali uitgesproken gedachte om een vredesregeling in Bosnië desnoods met geweld af te dwingen en beschouwt de NAVO als meest geëigende uitvoerder van dit militair ingrijpen. Nederland moet hieraan volgens Weisglas deelnemen, wat «overigens zou kunnen betekenen dat overwogen moet worden de mariniers vanuit Cambodja naar Joegoslavië over te plaatsen.»<sup>333</sup> De Hoop Scheffer vraagt de minister van Buitenlandse Zaken het «punt van de veilige plaatsen, de safe havens (...) weer op te pakken en te bekijken of het gezamenlijk kan worden uitgevoerd.»<sup>334</sup> Hij ziet echter niets in het idee van Weisglas om massaal militair te interveniëren: «Mijn wedervraag zou dan zijn: welk politiek doel denkt u daarmee dan te kunnen bereiken?»<sup>335</sup> Weisglas antwoordt dat het doel van een militaire interventie zou zijn het creëren van safe havens.<sup>336</sup> Verderop in het debat stelt hij dat «binnenkort de volkerengemeenschap niet alleen vrede zal moeten bewaren, quod non, maar vrede zal moeten afdwingen.»<sup>337</sup>

Van Traa verklaart dat zijn fractie eveneens akkoord gaat met actieve Nederlandse deelname aan de uitvoering van het Vance-Owen vredesplan, «ook door extra militairen deel te laten nemen aan de nieuw te vormen VN-vredesmacht die het beste uitgevoerd zou kunnen worden door de NAVO. Daarbij moet ook aan safe havens worden gedacht. Indien het Owen-Vance plan wordt uitgevoerd, dan zal de consequentie daarvan op zijn minst een safe haven moeten zijn.»<sup>338</sup> Van Traa vraagt de regering na te gaan «welke onderdelen van de landmacht in dat kader geprepareerd kunnen worden, eventueel ook voor een latere fase.»<sup>339</sup>

De Hoop Scheffer gaat in zijn betoog concreet in op een wenselijke Nederlandse militaire bijdrage aan de implementatie van het Vance-Owen plan:

«De stelling van de CDA-fractie is dat als er een vredesplan voor Bosnië komt en als dat militair door een grote troepenmacht zal moeten worden afgedwongen, Nederland daaraan een bijdrage zal moeten leveren, ook op de grond. (...) Er kan bijvoorbeeld een pantserinfanteriebataljon worden samengesteld, uiteraard met vrijwilligers. Als wij het

<sup>331</sup> Relus ter Beek, *Manoeuvres*, p. 178.

<sup>332</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 35, p. 2.

<sup>333</sup> TK, 1992–1993, handelingen 53, p. 3853.

<sup>334</sup> TK, 1992–1993, handelingen 53, p. 3854.

<sup>335</sup> TK, 1992–1993, handelingen 53, p. 3854.

<sup>336</sup> TK, 1992–1993, handelingen 53, p. 3856.

<sup>337</sup> TK, 1992–1993, handelingen 53, p. 3857.

<sup>338</sup> TK, 1992–1993, handelingen 53, p. 3858.

<sup>339</sup> TK, 1992–1993, handelingen 53, p. 3858.

over dienstplichtigen hebben, kun je denken aan het eerste bataljon van de luchtmobiele brigade. (...) Ik laat mij er niet over uit of het mariniers uit Cambodja moeten zijn. Naar mijn bescheiden informatie vormen mariniers heel goede troepen, maar zijn zij licht bewapend. Ik weet niet of je daar veel aan hebt in dit geval.»<sup>340</sup>

De Hoop Scheffer: «Na wat aftasten in uitsluitend de eigen fractie, heb ik het idee van het luchtmobiele bataljon genoemd, wel wetend dat de training, de achtergrond en de opleiding van dat bataljon niet zodanig waren om als gemechaniseerd pantserinfanteriebataljon op te treden. Dat heb ik toen genoemd. Ik herinner mij dat er binnen defensiekringen wel wat weerstand tegen was. Mijn interpretatie is dat bij Defensie meegespeeld zal hebben de kritiek inzake de vele miljarden die worden uitgegeven aan defensie, zonder dat men in staat blijkt een bataljon uit te sturen. Vandaar mijn idee van het luchtmobiele bataljon.

(...) Er is geen contact over geweest. Het is ook niet een idee dat bij Buitenlandse Zaken of Defensie «gepretest» is, zoals de Engelsen zo mooi zeggen. Het was een idee dat bij mij was gerezen en dat ik in de fractie heb besproken en dat ik namens de fractie heb uitgedragen in dat debat.»<sup>341</sup>

Zijn fractiegenoot en medewoordvoerder voor vredesoperaties, De Kok, heeft achteraf een andere kijk op de gang van zaken en suggereert dat wel degelijk sprake is geweest van een «opzetje» tussen De Hoop Scheffer en minister Kooijmans.

De Kok: «Ik wil niet zeggen dat u daar vergif op kunt innemen. U kunt er echter verzekerd van zijn dat de heer De Hoop Scheffer dat niet zelf verzonnen heeft. Hij moet dus in overleg zijn geweest met de minister. Ik was toen in het buitenland. Dat is evenwel besproken. Maar goed, laat ik het daarbij laten.»<sup>342</sup>

Kooijmans, die bij de debat van 9 maart 1993 voor de eerste keer als minister van Buitenlandse Zaken het woord voert in de plenaire zaal van de Tweede Kamer, verduidelijkt de uitspraken van Boutros-Ghali.

«De SGVN heeft niet willen zeggen dat, indien een van de partijen niet akkoord gaat met het vredesplan, de vredesregeling dan met militaire middelen dwingend wordt opgelegd. Daartoe is geen enkel land bereid. Wel kan het nodig zijn bij de implementatie van een door alle partijen aanvaard vredesplan zo nodig geweld te gebruiken. Over een eventuele Nederlandse deelname daaraan verklaart Kooijmans: »Ik heb in de eerste plaats gezegd dat dit een zaak is die ik uit den aard der zaak eerst met mijn collega van Defensie wil bespreken. Maar ik meen rustig te kunnen stellen, gezien de opstelling van Nederland in het verleden, dat er een principebereidheid is van Nederland om met de daarvoor beschikbare middelen bij te dragen aan zo'n vredesoperatie. Dat is in het verleden al gebleken.»<sup>343</sup>

De minister zegt de Kamer toe de volgende dag met de minister van Defensie te spreken over de concrete Nederlandse bijdrage aan de implementatie van een eventueel vredesplan.

Tijdens het debat dient Van Traa een motie in waarin hij de regering verzoekt «na te gaan of het mogelijk is maatregelen te treffen opdat VN-konvooien desnoods met geweld hun bestemmingsgebied kunnen bereiken».<sup>344</sup> Deze motie wordt op 16 maart 1993 door de Kamer aangenomen, met steun van de leden van de fracties van PvdA, Groen-Links, D66, SGP, GPV, RPF en CDA.<sup>345</sup> De minister van Buitenlandse Zaken laat na het aanvaarden van de motie de Kamer weten dat de vraag is voorgelegd aan het VN-secretariaat, waarna «een herbevestiging is verkregen van het feit dat UNHCR als organisatie van de aanvang af gekant is geweest tegen het gebruik van geweld en er de voorkeur aan

<sup>340</sup> TK, 1992–1993, handelingen 53, p. 3855.

<sup>341</sup> De Hoop Scheffer, hoorzitting, 29 mei 2000.

<sup>342</sup> De Kok, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>343</sup> TK, handelingen 53, p. 3865.

<sup>344</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 37 (aangenomen op 16 maart 1993).

<sup>345</sup> TK, 1992–1993, handelingen 55, p. 3934.

geeft dat de konvooien via onderhandelingen hun bestemming kunnen bereiken.»<sup>346</sup>

Op 10 maart 1993 spreekt Kooijmans op het ministerie van Defensie met Ter Beek, die gesecondeerd wordt door de Chef Defensiestaf (CDS), generaal Van der Vlis, en de directeur DAB, Barth. Kooijmans pleit bij Ter Beek voor de beschikbaarstelling van gevechtseenheden.

Toenmalig minister van Buitenlandse Zaken, Kooijmans: «Het is heel duidelijk dat ook de regering van oordeel was dat het aantal grondtroepen, gevechtseenheden binnen Bosnië zou moeten worden versterkt als het tot een vredesplan zou komen en dat het belangrijk zou zijn dat Nederland daaraan zijn bijdrage zou leveren. In maart 1993 was het Vance/Owen-plan nog een levende realiteit en voor de implementatie daarvan zou naar het oordeel van Owen een implementatiemacht van ongeveer 30 000 man nodig zijn. Dat getal was in de situatie van die dagen om van te ijzen, omdat wij dachten dat dat nooit zou worden bijeengebracht. Owen zei: ik ben door de EU het veld in gestuurd, dus ik kijk in eerste instantie naar Europa om aan die implementatiemacht bij te dragen. Dan moet je goed in overweging nemen wat jij daaraan kunt bijdragen. Bij de regering was op grond van die overweging een wens aanwezig om eventueel een grotere presentie in het veld te kunnen sturen.»<sup>347</sup>

Ter Beek antwoordt Kooijmans dat alleen ondersteunende eenheden beschikbaar zijn en verzoekt de CDS na te gaan of een logistieke of ondersteunende eenheid samengesteld kan worden als nieuwe bijdrage. Kooijmans gaat akkoord met het opstellen van een inventarisatie.<sup>348</sup> Het standpunt van Ter Beek, dat geen gevechtseenheden beschikbaar zijn, is gebaseerd op een nota van de CDS over de mogelijke Nederlandse bijdrage aan de implementatie van het Vance-Owen plan:

«Door de grote onzekerheid m.b.t. de werving van voldoende vrijwillige dienstplichtigen en de benodigde tijd voor formatie, opleiding en training is inzet van een pantserinfanteriebataljon geen reële optie. Inzet van het eerste bataljon van de luchtmobiele brigade of een bataljon mariniers is voornamelijk vanwege het ontbreken van gepantserde wielvoertuigen alsmede het commitment in Cambodja evenmin een reële optie. (...) Wel wordt het mogelijk geacht een naar behoefte samengestelde logistieke eenheid (o.m. bestaande uit herstel- en bevoorradingsselementen) uit te zenden.»<sup>349</sup>

Toenmalig minister van Defensie, Ter Beek: «(...) ik heb in veel meer algemene zin gezegd: ga eens aan de slag – dat is de afspraak die Kooijmans en ik op 10 maart 's avonds op mijn Kamer hebben gemaakt – en inventariseer eens welke mogelijkheden er zijn. Want ik heb steeds tegen Kooijmans gezegd: het is niet alleen een kwestie van willen, maar ook van kunnen. In die tijd liepen we voortdurend heel pregnant op tegen het feit dat wij niet in staat waren grotere organieke verbanden uit te zenden, omdat die allemaal gevuld waren met dienstplichtigen. Het feit dat wij in een eerder stadium voor verbindelaars hebben gekozen in Kroatië – UNPROFOR-1 – en nog weer later in najaar 1992 voor een transporteenheid in Bosnië, had daarmee ook alles te maken. Verbindelaars opereren namelijk in kleine groepjes. Je kon dus uit een aantal vrijwillig dienstplichtigen vrij snel zo'n kleine groep vormen. Dat gold ook voor chauffeurs, die onderdeel uitmaken van een transportbataljon. Maar het ligt anders als je met een grotere organieke eenheid, bijvoorbeeld een pantserinfanteriebataljon, zou moeten werken. In dat gesprek met Kooijmans op 10 maart 1993 is zo'n beetje alles over tafel gegaan: tankeskadrons, pantserinfanteriebataljons, afdelingen veldartillerie, noem maar op. Maar elke keer moest ik zeggen: dat lukt niet, de garantie dat een dergelijke eenheid tot stand komt, kan ik niet geven. Kooijmans moest dat uiteraard accepteren. Maar desalniettemin heb ik, ook al weer op grond van de politieke bereidheid om een bijdrage te leveren aan een eventuele vredesmacht, tegen Van der Vlis gezegd: Arie, doe nog eens je best, haal alles uit de kast, kijk eens wat er nog is. Toen kreeg ik op 17 maart van hem een nota, waarin voor het eerst melding werd gemaakt van de eventuele mogelijkheid om een tailormade logistiek bataljon samen te stellen. De term «bataljon» moet overigens worden geschrapt, want een echt bataljon was

<sup>346</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 44.

<sup>347</sup> Kooijmans, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>348</sup> Relus ter Beek, Manoeuvreren, p. 181.

<sup>349</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 9 maart 1993.

het niet: het was een eenheid van hooguit 400 man, ook nog weer bestaande uit maintenance en repair, herstel en onderhoud.»<sup>350</sup>

Op 15 maart stuurt de CDS de inventarisatie van de Defensiestaf over mogelijke Nederlandse bijdragen aan het NAVO-plan ter implementatie van het Vance-Owen plan aan de minister van Defensie. Als een van de mogelijke bijdragen wordt genoemd een bataljon van de luchtmobiele brigade, uitgerust met YPR-pantserrupsvoertuigen, waardoor dit omgevormd wordt tot een pantserinfanteriebataljon. Echter deze optie wordt gevolgd door een kanttekening: «De «oneigenlijke» inzet van een luchtmobiel bataljon als pantserinfanteriebataljon heeft een negatieve uitstraling en brengt de geloofwaardigheid van de werving van de KL in diskrediet. Deze oplossing moet dan ook ernstig worden ontraden.» De Landmacht kan wel een «tailor made» logistiek bataljon leveren.<sup>351</sup> Op basis van de behoeftestelling van de NAVO van 30 maart 1993 doet de CDS de NAVO een op 6 april 1993 door de minister van Defensie geaccordeerde opgave toekomen van de mogelijke Nederlandse bijdrage aan de implementatie van het Vance-Owen plan in NAVO-verband. Belangrijkste nieuwe bijdrage vormt nog steeds het «tailor made» logistiek bataljon. «Met het leveren van dit logistiek bataljon, in aanvulling op het verbindings- en transportbataljon, waarbij op jaarbasis reeds ca. 1 400 dienstplichtigen zijn ingedeeld, zal de KL – gezien de dienstplichtigenproblematiek – aan het eind van de mogelijkheden komen en wordt het maximaal realiseerbare bereikt.» De terughoudendheid ten aanzien van de inzet van de luchtmobiele brigade (LMB) wordt wat minder. De nota vermeldt dat het eerste bataljon van de LMB pas op 1 november 1993 operationeel inzetbaar is. De KL gaat na of dit bataljon kan worden uitgerust met gehuurde dan wel geleasde pantserwielvoertuigen.<sup>352</sup>

Toenmalig Chef Defensiestaf, generaal Van der Vlis: «Op 15 maart ging zo'n nota met een volstrekte afwijzing van de optie luchtmobiele brigade naar het politieke beraad. In het politieke beraad is daarover gesproken en dat eindigde met de opdracht van de minister in mijn richting om toch te onderzoeken of er pantservoertuigen gevonden konden worden die eventueel in een latere fase – het was allemaal nog heel voorzichtig – aan het luchtmobiele bataljon konden worden toegevoegd. Als je de twee nota's naast elkaar legt en u stelt dat ik kennelijk van mening ben veranderd, zeg ik: neen, ik was ook bij die latere nota evenzeer tegen de uitzending van het luchtmobiele bataljon. Er is echter een belangrijk detail; ik ben ook degene die voor de minister zijn opdrachten moet uitwerken en uitzoeken.»<sup>353</sup>

Binnen de KL en bij de Defensiestaf bestaan verschillende opvattingen over de mogelijkheid om het eerste luchtmobiele bataljon uit te zenden naar Bosnië. Tot degenen die hier in dit stadium van de besluitvorming een negatief advies over geven, behoort, naast CDS Van der Vlis, ook de bevelhebber van de landstrijdkrachten (BLS), luitenant-generaal Couzy. Evenals Van der Vlis is hij van mening dat het luchtmobiele bataljon niet bedoeld en opgeleid is voor een inzet als pantserinfanteriebataljon. Zijn argumenten komen evenwel niet volledig overeen met die van Van der Vlis.

Toenmalig bevelhebber der landstrijdkrachten, Couzy: «Ik was het niet eens met zijn argument dat het misschien negatieve invloed zou kunnen hebben op het proces van aanschaf van bewapende helikopters. Ik vond dat dit hieraan niet zou mogen worden vastgeknoopt. Het zou om andere argumenten moeten gaan, zoals bijvoorbeeld veiligheid en simpelheid van de operatie en niet om een inschatting of het een belangrijk materieel-

<sup>350</sup> Ter Beek, hoorzitting, 24 mei 2000.

<sup>351</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 15 maart 1993.

<sup>352</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 6 april 1993.

<sup>353</sup> Van der Vlis, hoorzitting, 22 mei 2000.

project positief of negatief zou beïnvloeden. De overige argumenten van generaal Van der Vlis werden door mij gedeeld.»<sup>354</sup>

Maar er zijn ook hoge militairen die van mening zijn dat het luchtmobiele bataljon wel degelijk geschikt is voor de inzet in Bosnië. Een van hen is de plaatsvervangend bevelhebber van de landstrijdkrachten (PBLs), generaal-majoor Reitsma.

Toenmalig plaatsvervangend bevelhebber der landstrijdkrachten, Reitsma: «Ik heb ook nooit onder stoelen en banken gestoken dat ik daar een voorstander van was. Als de koninklijke landmacht haar taken zou verbreden en haar eenheden breder zou toesnijden dan alleen op wat in de oost-westconfrontatie mogelijk was, dan moest de koninklijke landmacht ook zo snel en zo goed mogelijk onder bewijs stellen dat zij daadwerkelijk op die nieuwe taken was toegerust. (...)

Ja, dat bataljon is ervoor geschikt als je kijkt naar de taakstelling die moest worden uitgevoerd, zoals patrouillegang en het inrichten van observatieposten. Er moest wel voor de nodige bescherming en opleiding worden gezorgd. Dat kon een luchtmobiel bataljon. Er spelen natuurlijk andere dingen mee. Wij hadden weliswaar een eerste bataljon van de luchtmobiele brigade in oprichting, maar het concept voor de luchtmobiele brigade was nog niet klaar. De beslissingen over helikopters moesten nog worden genomen. Dat is natuurlijk een heel belangrijk punt in zo'n afweging. Als wij een eenheid die in oprichting is voor een bepaalde taak, tijdens dat oprichtingsproces plotseling willen transformeren in een andere eenheid, waarbij wij haar ongelooflijk veel laten lijken op eenheden die de koninklijke landmacht al heeft, wat is dan de meerwaarde van een dergelijke eenheid? Die luchtmobiele brigade was natuurlijk ook een eenheid met een bepaald wervingsaspect. Het ging om het aanspreken van de arbeidsmarkt. Het was de eerste volledig met beroepsmilitairen gevulde eenheid van de koninklijke landmacht. Dat was ook een belangrijk punt voor de koninklijke landmacht. De uitstraling van die eenheid werd natuurlijk voor een heel belangrijk deel bepaald door de componenten van de eenheid. En daarbij speelde dus dat samenspel tussen de helikopters en de inzet van infanterie. Ik kan dus best begrijpen dat ook de chef defensiestaf, die heel erg betrokken was bij de discussie over de helikopters, zich zorgen maakte over de vraag of de werving voor de koninklijke landmacht daadwerkelijk werd gehaald, of het inderdaad het begin was van een volledig beroepsconcept voor de koninklijke landmacht. Ik kan begrijpen dat hij voorzichtig en behoudend was in zijn benadering van een dergelijke eenheid. Als je zo'n eenheid tijdens de rit zou transformeren, dan zou je de kans lopen dat er heel snel een extra pantserinfanteriebataljon werd gemaakt van de koninklijke landmacht, in plaats van het in de plannen staande luchtmobiele bataljon. Daarover maakte hij zich zorgen.»<sup>355</sup>

Voor de CDS Van der Vlis zijn de oneigenlijke inzet van het LMB, de lopende reorganisatie van de koninklijke landmacht en het mogelijk mislopen van de aanschaf van bewapende helikopters echter niet de enige redenen om zich te verzetten tegen de uitzending van het luchtmobiele bataljon naar Bosnië.

Van der Vlis: «Ik wil hier twee dingen aan toevoegen. Ik had meerdere problemen dan alleen het reorganisatieproces. Ik vond ex-Joegoslavië een volstrekt wespennest waar naar mijn oordeel, en dat is ook gebleken, in 1993 geen enkele verbetering in zou komen. Tijdens al dat gepraat over vredesregelingen heb ik steeds in allerlei forums gezegd dat ik die vrede niet zag komen. Verder was het mijn duidelijke opvatting dat Nederland, gegeven zijn status als klein land, meer deed dan redelijkerwijze verwacht mocht worden. (...) ik heb nooit goed begrepen waarom er zo'n geweldige druk was om meer te doen dan wat wij al deden. En staat u mij toe als chef defensiestaf die vooral verantwoordelijk was voor de uitvoering van de Prioriteitennota: dit alles gezien tegen de achtergrond van dat immense reorganisatieproces.»<sup>356</sup>

<sup>354</sup> Couzy, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>355</sup> Reitsma, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>356</sup> Van der Vlis, hoorzitting, 22 mei 2000.

De ministerraad buigt zich op 12 maart 1993 over de in de Kamer levende wens tot deelname aan een internationale vredesmacht in het kader van

het Vance-Owen vredesplan.<sup>357</sup> Gemeld wordt dat de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie afspraken hebben gemaakt over het maken van een inventarisatie van de mogelijkheden van een Nederlandse bijdrage aan een VN-vredesmacht (ter implementatie van een vredesregeling). Er wordt op gewezen dat een meerderheid van de Tweede Kamer, gevormd door de regeringspartijen en de VVD, van mening is dat indien Nederland een bijdrage zal leveren, deze ook zal moeten bestaan uit gevechtseenheden. Gewezen wordt op het probleem dat dienstplichtigen, vanwege de motie-Frinking, alleen op vrijwillige basis kunnen worden ingezet, waardoor het dus niet mogelijk is om een pantserinfanteriebataljon te leveren. De suggestie wordt gedaan om met de Kamer vertrouwelijk overleg te voeren, indien het kabinet zou overwegen dienstplichtigen ook op onvrijwillige basis in te zetten. Ook wordt een tussenvariant voorgesteld: Op dit moment kunnen dienstplichtigen op het allerlaatste moment nog weigeren om mee te gaan. Wellicht is het mogelijk om dienstplichtigen juridisch te verplichten om mee te gaan, wanneer zij eenmaal hebben ingestemd. De eerste suggestie wordt van de hand gewezen, omdat de Kamer niet zal willen meewerken aan uitzending van dienstplichtigen op onvrijwillige basis. Het tweede voorstel zou nader moeten worden bestudeerd.<sup>358</sup>

Uitspraken van de minister-president op zijn wekelijkse persconferentie na afloop van de ministerraad leiden blijkbaar tot verwarring, want minister-president Lubbers ziet zich genoodzaakt een brief te sturen aan de Kamer «over de wijze van omgaan met het begrip vrijwilligheid waar het betreft de mogelijke uitzending van dienstplichtigen.» Volgens de minister-president maakt de huidige interpretatie van vrijwilligheid «het hachelijk de beschikbaarheid van legereenheden met een hoog dienstplichtgehalte in het vooruitzicht te stellen. Dit gegeven heeft in de ministerraad tot de conclusie geleid dat verder overleg met de volksvertegenwoordiging nodig is over de vraag hoe de wens tot participatie in een eventueel noodzakelijke vredesmacht zich verhoudt tot de interpretatie van het beginsel vrijwilligheid.»<sup>359</sup> Lubbers benadrukt dat het bij deze afweging niet gaat «om een beëindiging van de eigen keuze van de dienstplichtigen, vrijwilligheid dus, maar om een omgaan met die vrijwilligheid (ja blijft ja), die het mogelijk maakt meer dan tot nu toe te kunnen rekenen op eenheden met een hoog dienstplichtgehalte.»<sup>360</sup>

Defensie wordt overvallen door het in de openbaarheid komen van de suggestie van de premier.<sup>361</sup> Nadere politieke besluitvorming over een andere interpretatie van het begrip vrijwilligheid bij dienstplichtigen vindt echter niet plaats. Met de afschaffing van de opkomstplicht, waartoe regering en Kamer in het voorjaar van 1993 op basis van de voorstellen in de Prioriteitennota besluiten, komt ook een einde aan de discussie over het principe van vrijwilligheid bij uitzendingen van militairen.

In de loop van april 1993 wordt duidelijk dat het Vance-Owen plan niet door de Bosnische Serviërs geaccepteerd zal worden. De Servische opstelling in het conflict en de Bosnisch-Servische aanval op de moslim-enclave Srebrenica leiden internationaal tot overleg over nieuwe maatregelen. Op 16 april neemt de Veiligheidsraad resolutie 819 aan, waarin Srebrenica tot safe area wordt verklaard, en drie weken later (6 mei 1993) worden met resolutie 824 ook Sarajevo, Tuzla, Zepa, Gorazde en Bihac uitgeroepen tot safe areas. Om deze «veilige gebieden» te vrijwaren van aanvallen door de Bosnische Serviërs besluit de Veiligheidsraad op 4 juni 1993 met resolutie 836 om het mandaat van UNPROFOR uit te breiden.<sup>362</sup>

Ook in ambtelijk en politiek Nederland wordt over verdergaande (militaire) stappen tegen de Bosnische Serviërs gediscussieerd. De directeur van DAB noemt in een nota aan de minister van Defensie

<sup>357</sup> Ministerraad, 12 maart 1993.

<sup>358</sup> Ministerraad, 12 maart 1993.

<sup>359</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 42.

<sup>360</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 42.

<sup>361</sup> Besluitenlijst Politiek Beraad, 15 maart 1993.

<sup>362</sup> Dick Leurdijk, *The United Nations and NATO in former Yugoslavia, 1991–1996*, pp. 33–37.



«het gestalte geven aan safe areas de meeste reële «militaire» optie. (...) De VN-troepen voor dergelijke safe areas zouden kunnen worden verkregen door herschikkingen binnen UNPROFOR en zo nodig door nieuwe, concrete verzoeken van VN aan lidstaten. In eerste aanleg zou daarbij gedacht kunnen worden aan eenheden die landen eerder al in beginsel beschikbaar stelden voor de militaire implementatie van het Vance-Owen plan. Op deze wijze hoeft met extra hulp aan de bevolking in Bosnië niet (tevergeefs?) gewacht te worden op het Vance-Owen plan.»<sup>363</sup>

De ministerraad discussieert op 16–17 april en 3 mei 1993 uitgebreid over initiatieven om de bedreigde burgerbevolking (in onder andere Srebrenica) te beschermen en over te nemen maatregelen indien de Bosnische Serviërs niet instemmen met het Vance-Owen vredesplan.<sup>364</sup> Aange-drongen wordt op het ontwikkelen van nieuwe initiatieven door Nederland binnen de EG en de NAVO, waarbij overwogen zou kunnen worden om de zware wapens van de Bosnische Serviërs door middel van gerichte bombardementen uit te schakelen. Gewezen wordt op de verschillen van inzicht tussen de NAVO-lidstaten en op de positie van Rusland in de Veiligheidsraad, waardoor een harde internationale opstelling wordt bemoeilijkt. Naar verwachting zullen de inspanningen van de VN worden geconcentreerd op het waarborgen van een veilige aftocht voor de overgebleven 34 000 inwoners van Srebrenica naar het noordelijker gelegen Tuzla. Gemeld wordt dat diezelfde dag nog 150 Canadese militairen naar Srebrenica toe zullen gaan om assistentie te verlenen bij de inspanningen van de UNHCR om de inwoners veilig naar elders te vervoeren. Er wordt echter ook een voorkeur voor uitgesproken om de Amerikaanse regering te laten weten dat Nederland de resolutie over Srebrenica zo interpreteert, dat daaruit de ereplicht voortvloeit om die stad tot een veiligheidszone te maken. Het is de vraag op welke wijze daarvoor zorg zal moeten worden gedragen. Er zou dus niet tot evacuatie moeten worden overgegaan, maar het creëren en vervolgens garanderen van een veiligheidszone.<sup>365</sup>

In de ministerraad van 3 mei wordt nader ingegaan op de optie van het instellen van «veilige gebieden».<sup>366</sup> Als het vredesplan wordt afgewezen, zal Nederland aangeven bereid te zijn deel te nemen aan aanvallen vanuit de lucht teneinde «veilige gebieden» te garanderen of aanvoerlijnen van Servisch materieel aan te vallen. Ook wordt de mogelijkheid vermeld om een extra logistieke eenheid ter beschikking te stellen van een implementatiemacht. Op de vraag of dit voorstel de maximale inzet van Nederland is, wordt geantwoord dat de luchtmobiele brigade eind 1993 beschikbaar zal zijn. Dat zou in het overleg over de Nederlandse bijdrage in het vooruitzicht kunnen worden gesteld.<sup>367</sup>

Op 6 mei 1993 voeren de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie mondeling overleg met de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan de hand van een brief die de minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de minister van Defensie, op 3 mei 1993 aan de Kamer heeft gestuurd. Uit deze brief blijkt dat minister Kooijmans tijdens een overleg van ministers van Buitenlandse Zaken van de EU (24–25 april 1993) ervoor heeft gepleit «als preventieve maatregel, de Oost-Bosnische moslim-enclaves Gorazde, Zepa en Tuzla te verklaren tot »veilige gebieden«, teneinde de burgerbevolking aldaar een zekere bescherming te bieden.» Srebrenica is inmiddels al door de VR tot «veilig gebied» verklaard. Ook heeft Kooijmans op de EU-vergadering betoogd dat de veiligheid van deze gebieden zou kunnen worden vergroot «door deze vanuit de lucht de nodige bescherming te bieden».<sup>368</sup> Het overleg wordt geopend door minister Kooijmans die zijn teleurstelling uit over de verwerping, de voorafgaande dag, van het Vance-Owen vredesplan door het parlement van de Bosnische Serviërs. «Door deze

<sup>363</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 21 april 1993.

<sup>364</sup> Ministerraad, 16/17 april 1993.

<sup>365</sup> Ministerraad, 16/17 april 1993.

<sup>366</sup> Ministerraad, 3 mei 1993.

<sup>367</sup> Ministerraad, 3 mei 1993.

<sup>368</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 46, p. 2.

gebeurtenis is het belang van het samenstellen van een vredesmacht die zou toezien op de uitvoering van het Vance-Owen plan, duidelijk verminderd. Voorop staat nu de vraag wat kan worden gedaan om de nodige dwang uit te oefenen, ten einde het vredesplan alsnog te doen aanvaarden en een einde te maken aan de voortgaande vijandelikheden.»<sup>369</sup> Kooijmans verwijst naar een gesprek dat hij op 7 mei 1993 zal hebben met zijn Amerikaanse collega Warren Christopher en naar de komende Algemene Raad van de ministers van Buitenlandse Zaken van de EG, waar hij «allereerst wilde bevorderen dat safe areas worden ingesteld, omdat dit het meest direct humanitaire effect heeft.» Overigens roept de Veiligheidsraad reeds op dezelfde dag (6 mei 1993) de eerder genoemde vijf andere steden tot «veilig gebied» uit.

De Kok brengt opnieuw de optie naar voren van het instellen van safe havens, die met luchtbombardementen zouden moeten worden beschermd. «De Nederlandse F-16's die in Italië zijn gestationeerd, zouden kunnen worden ingezet in relatie met het opzetten van safe havens. Als het zo ver zou moeten komen, zou de heer De Kok daarmee akkoord gaan. Verder wees hij erop dat voor het opzetten en handhaven van safe havens ook grondtroepen nodig zijn. Zou Nederland daar eventueel ook aan kunnen bijdragen? (...) Kan wellicht toch een pantserinfanteriebataljon worden geformeerd ten behoeve van het opzetten van safe havens?»<sup>370</sup> Valk dringt ook aan op verdere militaire stappen van de Westerse gemeenschap. «Daarbij dacht hij overigens niet zozeer aan het inzetten van grondtroepen, maar vooral aan het vanuit de lucht ontmoedigen en frustreren van de Servische oorlogsmachinerie.» Wat betreft een Nederlandse bijdrage aan de uitvoering van het Vance-Owen plan «zou gezien kunnen worden of de luchtmobiele brigade de komende maanden kan gaan oefenen met zwaar materieel, waarna eenheden van die brigade wellicht zouden kunnen optreden.»<sup>371</sup>

Ook Blaauw pleit voor het inzetten van de Nederlandse F-16's bij het afdwingen van safe areas en de inzet van grondtroepen. Hij heeft al eerder gevraagd om «voorbereidingen hiervoor te treffen, door het aanwijzen van een pantserbrigade waaruit het vrijwillige pantserinfanteriebataljon zou kunnen worden gecreëerd.» Blaauw wijst erop «dat nog dit jaar het eerste bataljon van de luchtmobiele brigade paraat wordt» en pleit er dan ook voor «dat deze brigade nu wordt geleerd om te opereren met pantserwagens. (...) Op termijn, wellicht vier à zes maanden, kan Nederland dan een bijdrage leveren in de grondtroepen die nodig zullen zijn om de safe areas te beschermen. Wellicht zijn die grondtroepen ook nodig voor een versterkte bescherming van humanitaire transporten.»<sup>372</sup> Eisma dringt eveneens aan op het beschikbaar stellen van Nederlandse grondtroepen ten behoeve van de safe areas en Sipkes vraagt «in hoeverre de manschappen van de luchtmobiele brigade, na enige aanvullende training, ingezet zouden kunnen worden.»<sup>373</sup> Van Middelkoop staat «sympathiek tegenover het idee om veilige gebieden te creëren en de veiligheid daarvan vervolgens blijvend te garanderen. Daar hoort inderdaad bescherming vanuit de lucht bij.»<sup>374</sup>

De inbreng van de woordvoerders wordt door Ter Beek in zijn boek als volgt getypeerd: «De Kamerleden spraken zich niet of nauwelijks uit over de taak van zo'n eenheid (bedoeld is de luchtmobiele brigade). Ze lieten dat in het midden: het ging hen erom dat Nederland meer moest doen. Er moesten en zouden méér militairen naar het oorlogsgebied.»<sup>375</sup>

Minister Kooijmans gaat in het overleg onder meer in op het concept van safe areas en de mogelijkheden tot bescherming van deze gebieden op basis van VR-resolutie 770 van augustus 1992:

<sup>369</sup> TK, 1992-1993, 22 181, nr. 51, p. 1.

<sup>370</sup> TK, 1992-1993, 22 181, nr. 51, pp. 2-3.

<sup>371</sup> TK, 1992-1993, 22 181, nr. 51, pp. 3-4.

<sup>372</sup> TK, 1992-1993, 22 181, nr. 51, p. 5.

<sup>373</sup> TK, 1992-1993, 22 181, nr. 51, p. 7.

<sup>374</sup> TK, 1992-1993, 22 181, nr. 51, p. 8.

<sup>375</sup> Relus ter Beek, *Manoeuvres*, p. 187.

«Nederland interpreteert deze resolutie in die zin (een interpretatie die wordt gedeeld door o.a. het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten) dat geweld gebruikt kan worden als het humanitaire doel, dus het veilig stellen van de bevolking en het haar in staat stellen om humanitaire hulp te genieten, wordt belemmerd. Op dit moment, dus zolang er nog onvoldoende grondtroepen in Bosnië zijn om de safe areas werkelijk tot safe havens te maken, gaat het daarbij dan vooral om bescherming vanuit de lucht met behulp van de al aanwezige F-16's, waarvoor resolutie 816 de mogelijkheid biedt. Minister Kooijmans heeft ook een voorkeur voor de optie van safe areas »vanwege het duidelijk defensieve karakter ervan. (...) Het uiteindelijke doel van instelling van safe areas is dus om invoering van dit plan (Vance-Owen plan) mogelijk te laten blijven, als het te zijner tijd zou worden aanvaard.»<sup>376</sup>

Ook minister Ter Beek benadrukt dat door de instelling van «veilige gebieden» de mogelijkheid van realisering van het Vance-Owen plan open blijft. Militair optreden vanuit de lucht moet bescherming bieden aan de inwoners van deze gebieden, maar ook aan VN-eenheden ter plaatse. Wat betreft de Nederlandse bijdrage bij de uitvoering van het Vance-Owen plan «zal men kunnen blijven rekenen op zowel een Nederlands verbindingsbataljon als een Nederlands transportbataljon, waarbij het gaat om circa 1 000 militairen. Daarnaast kan Nederland, indien de noodzaak aanwezig is, een »tailor made« logistiek bataljon van ongeveer 400 man beschikbaar stellen. De vraag of uitzending van een Nederlands pantserinfanteriebataljon mogelijk zou zijn, onder handhaving van het uitgangspunt van vrijwilligheid, is al enige tijd geleden onder ogen gezien, maar daarbij is duidelijk geworden dat de huidige structuur van de Nederlandse krijgsmacht hiervoor geen ruimte biedt. (...) Er zijn dan ook, al met al, alleen nog mogelijkheden voor het al genoemde logistieke bataljon. (...) Ook is inmiddels onderzocht in hoeverre de luchtmobiele brigade voor de uitvoering van het Vance-Owen plan zou kunnen worden ingezet. (...) en naar verwachting zal dan in de loop van november dit eerste bataljon operationeel inzetbaar zijn voor een luchtmobiele taak. Voor het omgaan met pantservoertuigen is een additionele training van twee maanden nodig.»<sup>377</sup>

Deze opvatting wordt nog eens bevestigd in een brief die de minister van Defensie op 12 mei 1993, enkele dagen voor het overleg over de Prioriteitennota, aan de Kamer stuurt. De brief geeft een overzicht van de procedures bij de rekrutering van vrijwilligers voor VN-taken in voormalig Joegoslavië en van de aantallen vrijwilligers.

«Het huidige jaarlijkse aanbod van vrijwillige dienstplichtigen voor voormalig Joegoslavië, 1 800 à 2 000, wordt bij de huidige Nederlandse verbinding- en transporttaken aldaar nagenoeg uitgeput. Voor de uitzending van een pantserinfanteriebataljon zouden daarenboven, bij de gebruikelijke uitzendingstermijn van zes maanden, jaarlijks nog eens ruim 1 000 extra vrijwillige dienstplichtigen nodig zijn. Daartoe bestaat blijkens de ervaringscijfers de ruimte niet. (...) Een en ander betekent dat, gelet op het politieke uitgangspunt dat dienstplichtigen alleen op grond van vrijwilligheid worden uitgezonden voor VN-taken, binnen de huidige structuur van de Nederlandse krijgsmacht geen ruimte bestaat voor een extra pantserinfanteriebataljon ten behoeve van voormalig Joegoslavië. Tot slot vermeld ik dat het eerste (beroeps-) infanteriebataljon van de luchtmobiele brigade pas in november 1993 beschikbaar is. Zou dit infanteriebataljon tijdelijk worden uitgerust met pantservoertuigen dan vergt dit een aanvullende opleiding voor het personeel van minimaal twee maanden. Een volledig uit beroepsmilitairen bestaand pantserinfanteriebataljon komt in 1996 beschikbaar.»<sup>378</sup>

<sup>376</sup> TK, 1992-1993, 22 181, nr. 51, pp. 9-10.

<sup>377</sup> TK, 1992-1993, 22 181, nr. 51, p. 12.

<sup>378</sup> TK, 1992-1993, 22 181, nr. 48, p. 2.

De discussie over de mogelijke uitzending van het eerste beschikbare bataljon van de LMB komt echter opnieuw terug tijdens het plenaire debat over de Prioriteitennota op 18 en 19 mei 1993. Alle woordvoerders

bespreken de passages in de Prioriteitennota over de herstructurering van de krijgsmacht met het oog op Nederlandse deelname aan vredesoperaties. Met name Van Traa gaat in op de inzet van de luchtmobiele brigade in VN-verband: «Gezien de noodzaak om een eventuele bijdrage te leveren aan een VN-vredesmacht in Bosnië dringen wij erop aan, het eerste operationele luchtmobiele bataljon zo snel mogelijk ook een adequate training en opleiding met pantservoertuigen te geven om zo snel mogelijk de capaciteit te hebben van een bataljon vrijwilligers plus vervangingscapaciteit. Wij overwegen op dat punt een motie in te dienen.»<sup>379</sup> In de tweede termijn van het debat dient Van Traa mede namens Van Vlijmen (CDA) een motie in, waarin de regering wordt verzocht «de luchtmobiele brigade ook geschikt te maken voor optreden in voorzienbare VN-operaties door operationele bataljons zo snel mogelijk tevens een adequate training en opleiding met zwaarder materieel te geven, waaronder pantservoertuigen.»<sup>380</sup> Ter toelichting stelt Van Traa: «Er kan in ieder geval met dit bataljon een bijdrage geleverd worden in het kader van (eventueel afdwingbare) vredesbewarende operaties in Joegoslavië.» Ter Beek is in zijn beantwoording aanvankelijk terughoudend («Wij moeten er wel voor uitkijken dat een bataljon dat bedoeld is als een luchtmobiel bataljon, niet opeens verwordt, als ik dat zo mag zeggen, tot een pantserinfanteriebataljon»), maar «kan met die motie leven». In een nadere toelichting houdt Ter Beek echter een slag om de arm, omdat hij eerst wil afwachten of er een vredesplan komt voor Joegoslavië, of er een «implementation force» wordt opgericht en of die implementatiemacht behoefte heeft aan dit soort eenheden.<sup>381</sup>

Ter Beek: «Ik deelde op dat moment de zorg van generaal Van der Vliet dat het, wanneer je het luchtmobiele bataljon met pantservoertuigen zou uitrusten en het als zodanig op pad zou sturen, voor de ontwikkeling van de luchtmobiele brigade in die zin gevaarlijk zou kunnen zijn dat het concept daarvan achter de politieke horizon zou kunnen verdwijnen. Anders gezegd, het concept van de luchtmobiele brigade was nieuw, een luchtmobiele brigade van drie bataljons, een eenheid transporthelikopters en een eenheid bewapende helikopters. Mijn zorg was dat als je van dat eerste infanteriebataljon van de luchtmobiele brigade een eenheid zou maken, uitgerust met pantservoertuigen, het daardoor als het ware een normaal gemechaniseerd bataljon zou kunnen worden en dat er dan na enige tijd uit de politiek weer een reactie zou kunnen komen in de trant van «zie je wel, wij hebben eigenlijk helemaal geen luchtmobiele brigade nodig». En Van der Vliet tilde er zeer zwaar aan dat de brigade dan niet de beschikking over helikopters zou krijgen. (...) Toen heb ik tegen de Kamer gezegd: denk erom, als er bedoeld wordt dat het bataljon zou moeten worden opgeleid voor inzet van het bataljon met pantservoertuigen in voorzienbare situaties, moet je niet alleen aan Joegoslavië denken, want de luchtmobiele brigade moet ook in andere situaties kunnen optreden. (...) Ik heb mijn argumenten gegeven en ik heb bij die gelegenheid ook nog eens uitvoerig uit de doeken gedaan, hoeveel wij op dat moment al voor Joegoslavië deden, dat wij toen al een dikke 1700 man in Joegoslavië hadden en dat wij ons toch niet behoefden te schamen voor ons aandeel. Maar de Kamer vond dat wij meer zouden moeten doen, waar ik niet principieel tegen was. Ik was niet gekant tegen een grotere bijdrage van Nederland, maar ik moest wel een paar afwegingen maken. De motie werd echter aanvaard en daarmee was er een politiek feit. (...) Ik had aanvaarding van de motie niet onaanvaardbaar genoemd.»<sup>382</sup>

Toenmalig minister-president, Lubbers: «Ik vind het een beetje flauw – ik zal dat dan ook niet doen – om de suggestie te wekken dat de toenmalige minister-president het plan van de safe areas en de feitelijke uitzending steunde, omdat de Kamer hem daartoe dwong. Dat doe ik niet, want ik vond het zelf een goed idee. (...) Ik vond de motie geen goed idee, maar ik vond het een goed idee om daarheen te gaan. Ik weet dat Ter Beek – dat schrijft hij later in zijn boek – van het begin af aan steeds worstelde, gegeven de opvattingen van zijn militairen: wat is nu de best mogelijke wijze

<sup>379</sup> TK, 1992–1993, handelingen 69, p. 4996.

<sup>380</sup> TK, 1992–1993, 22 975, nr. 22 (aangenomen door de Kamer op 25 mei 1993).

<sup>381</sup> TK, 1992–1993, handelingen 70, pp. 5062–5063.

<sup>382</sup> Ter Beek, hoorzitting, 24 mei 2000.

om onze inbreng daar te leveren? Ik geloof ook niet dat wij moeten zeggen: de minister wilde zo graag, maar de generaals hadden moeilijkheden. Dat laat zich nu allemaal rustig lezen, maar ik heb de stellige herinnering uit die tijd dat de minister van Defensie principieel voorstander was van de safe areas, maar dat hij zich steeds stevig achter de oren krabde over de feitelijke invulling en de wijze waarop daarmee moest worden omgegaan: hoe moet dat?

(...) Ik vond het goed dat de Kamer zelf probeerde wegen te vinden om een effectieve inbreng te leveren. Maar u moet het mij niet kwalijk nemen: als de minister van Defensie een motie bestrijdt, dan heeft hij de steun van de minister van Algemene Zaken, de minister-president. Dat was toen ook zo. U zult mij niet betrappen op enige quote uit die tijd, uit welk gesprek dan ook: ik ben het eigenlijk met jullie eens en ik ben het met Ter Beek oneens. Neen, ik heb Ter Beek hierin altijd gesteund.

(...) Er zijn wel gevallen geweest waarin de minister-president een duchtig woordje spreekt met Kamerleden of fractievoorzitters – jullie maken er een politiek punt van; daar moeten wij over praten, want dat kan zo niet – maar in deze zaak niet. Er vond intensief overleg plaats met de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie. Het was mijn stellige overtuiging dat er een stevig verkeer was met de Kamer, maar ik herinner mij niet dat er op enig moment op het Torentje politiek overleg is geweest of mensen zijn uitgenodigd om een bepaalde motie niet of juist wel in te dienen.»<sup>383</sup>

Op 25 mei 1993 wordt de motie Van Traa-Van Vlijmen door de Kamer aangenomen, met steun van de leden van de fracties van PvdA, Groen-Links, D66, RPF, VVD, CDA en CD. De fracties van GPV en SGP stemmen tegen de motie.<sup>384</sup>

Toenmalig woordvoerder voor de fractie van het GPV, Van Middelkoop: «Ik denk omdat ik de motie goed begreep en de onderliggende motieven wantrouwde en niet deelde. Ik heb de Handelingen er nog eens bijgehaald. In het debat zie je zo'n motie aankomen. Ik kende Van Traa vrij goed en ik wist ook best wel wat hem in deze zaken bewoog. Nadat hij de motie had ingediend, heb ik hem geïnterrupteerd met onder meer de vraag of ik de strekking van de motie goed had verstaan dat daarvan het politieke signaal uitging, dat het de wens was van de fracties van PvdA en CDA om desgevraagd een peaceenforcement bijdrage in Joegoslavië te leveren. Van Traa antwoordde, dat ik de strekking van de motie goed had verstaan. Ik vond de motie om twee redenen ongelukkig. In de eerste plaats omdat een gelegenheidsargument werd gebruikt om de luchtmobiele brigade een vorm te geven die eigenlijk niet paste bij de opzet die voortvloeide uit de totale herstructurering van de krijgsmacht maar in de tweede plaats, wat veel belangrijker was, voelde ik dat er allang in de Nederlandse politiek en zeker ook bij de heer Van Traa een politieke emotie leefde, dat wij linksom of rechtsom een weg moesten zien te vinden om iets te doen aan al die verschrikkingen die we regelmatig op de buis zagen en die in Bosnië plaatsvonden. Hier hadden we zo'n concept waar we wellicht iets mee konden doen. Deze motie maakte in Nederland een instrument klaar om eventueel iets te gaan doen. En dat is later ook het geval geweest.»<sup>385</sup>

De inzet van de LMB in voormalig Joegoslavië is voor Ter Beek op dat moment nog geen uitgemaakte zaak, zoals ook blijkt uit zijn opmerkingen tijdens een overleg met de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie op 2 juni 1993:

«Met een additionele opleiding voor het gebruik van pantservoertuigen kan het eerste luchtmobiele bataljon omstreeks de jaarwisseling inzetbaar zijn, ook voor taken in Joegoslavië. Inhakend op de bij interruptie gemaakte opmerking dat er vanaf dit moment bij de training en opleiding rekening moet worden gehouden met die mogelijkheid, stelde de minister dat het er hem om gaat, dat het eerste professionele infanteriebataljon van vrijwilligers van de nieuwe geherstructureerde Nederlandse krijgsmacht daadwerkelijk inzetbaar is voor die taken die de Nederlandse regering beoogt en politiek wenselijk acht. Hij sprak voorts uit dat hij de inzetbaarheid van de luchtmobiele brigade en van de drie

<sup>383</sup> Lubbers, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>384</sup> TK, 1992–1993, handelingen 71, p. 5072.

<sup>385</sup> Van Middelkoop, hoorzitting, 5 juni 2000.

infanteriebataljons die daar deel van uitmaken niet louter en alleen wil laten bepalen door het Joegoslavië-scenario. In de NAVO is bij de contingencyplanning, die al heeft plaatsgehad ten aanzien van de uitvoering van het Vance-Owen plan, kenbaar gemaakt wat Nederland wel kan en wat niet.»<sup>386</sup>

Begin juni 1993 nodigt het VN-secretariaat 25 landen, waaronder Nederland, uit om bij te dragen aan de uitbreiding van UNPROFOR ten behoeve van de nieuwe taken, zoals verwoord in VR-resolutie 836 over de safe areas.<sup>387</sup> De minister van Buitenlandse Zaken bericht de PVVN en de PVNAVO op 16 juni 1993 «dat Nederland in beginsel bereid is om (...) een additionele bijdrage te leveren voor de safe areas en daartoe thans ook de nodige militair-operationele voorbereidingen treft, onder de aantekening dat de uiteindelijke inzet afhankelijk is van een nadere nationale politieke beslissing op het moment dat de bedoelde voorbereidingen zijn afgerond. Nederland is in concreto bereid elementen van een logistieke eenheid beschikbaar te stellen, die dan, aangevuld met bijdragen van andere landen, door de VN moeten worden samengevoegd tot een eenheid die past in de concrete behoefte van UNPROFOR.»<sup>388</sup> De VN worden dus de «tailor» van de eerder door de Defensiestaf voorgestelde «tailor made» bijdrage van Nederland. De inzet van deze logistieke eenheid is echter niet meer bedoeld voor de implementatie van een vredesplan, maar voor de bescherming van de safe areas.

Kooijmans bericht de Nederlandse vertegenwoordigers bij de VN en de NAVO overigens ook dat zij kunnen «aangeven dat Nederland de optie openhoudt om het eerste bataljon van de luchtmobiele brigade, dat in november a.s. paraat zal zijn, na een dan nog volgende training van twee maanden met (Nederlandse) pantservoertuigen, vanaf begin 1994 gereed te hebben voor eventuele inzet in Bosnië. Hierbij wordt uitdrukkelijk niet gedacht aan de safe areas, die immers een bij uitstek tijdelijke maatregel dienen te zijn, maar om een mogelijke inzet in een veel breder kader van de implementatie van een «negotiated settlement on the basis of the principles of the Vance-Owen plan».<sup>389</sup>

De Nederlandse PVVN brengt dit aanbod binnen een dag over aan OSGVN Annan en tevens aan de PV's van de andere EG-lidstaten.<sup>390</sup> De Nederlandse regering wil met een snel aanbod van Nederlandse eenheden druk uitoefenen op bondgenoten om ook op korte termijn toezeggingen te doen voor de bijdrage van militaire eenheden ten behoeve van de safe areas. De LMB komt hiervoor niet in aanmerking, omdat die pas over een half jaar beschikbaar is voor VN-operaties en Defensie ook nog geen definitief besluit heeft genomen over de uitzending van een LMB-bataljon.

Kooijmans: «(...) Ik denk ook dat dat heel duidelijk wordt uit dat telegram. Het is geaccordeerd met Defensie en meldt duidelijk dat de logistieke eenheid bestemd is voor het inhoud geven aan de VN-resoluties over de safe areas en aan het verzoek van de secretaris-generaal om daarvoor troepen ter beschikking te stellen. Dat is ook logisch, want het was aan de vooravond van de Europese top en daar heeft de minister-president diezelfde logistieke eenheid aangeboden in het kader van het verzoek van de secretaris-generaal om die 7500 man bij elkaar te brengen. Het is heel duidelijk dat die logistieke eenheid bedoeld was voor de safe areas. Dat was ook op Defensie bekend, want in het telegram staat dat de minister van Defensie en de minister van Buitenlandse Zaken er prijs op stellen dat dit bekend wordt gemaakt in de hoop dat daarvan een zekere politieke voorbeeldvorming en dus een zeker politiek effect zal uitgaan.»<sup>391</sup>

De ministerraad wordt op 18 juni 1993 (wanneer de VN dus reeds in kennis zijn gesteld van de Nederlandse bijdrage) geïnformeerd over het aanbod van de logistieke eenheid aan de SGVN ten behoeve van de safe

<sup>386</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 52, pp. 11–12.

<sup>387</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 9 juni 1993.

<sup>388</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan de PVVN en de PV NAVO, 16 juni 1993.

<sup>389</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan de PVVN en de PV NAVO, 16 juni 1993.

<sup>390</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 17 juni 1993.

<sup>391</sup> Kooijmans, hoorzitting, 25 mei 2000.



areas, waarbij ter verduidelijking wordt gesteld dat Nederland die eenheid aanvankelijk had aangeboden ten behoeve van de implementatie van het Vance-Owen plan. Ook wordt gemeld dat per 1 januari 1994 het te zijner tijd operationeel zijnde luchtmobiele bataljon is aangeboden aan de VN, waarbij opnieuw wordt benadrukt dat het aanbod van een LMB-bataljon is bedoeld ter uitvoering van een eventueel vredesplan.<sup>392</sup>

De Nederlandse regering maakt zich in internationaal overleg tot een sterke pleitbezorger van een spoedige implementatie van de plannen voor de bescherming van de safe areas. Tijdens de Europese Top van Kopenhagen (21–22 juni 1993) besluiten de regeringsleiders om positief te reageren op het verzoek van de SGVN om extra eenheden ter beschikking te stellen ten behoeve van de safe areas. Wanneer de Franse president een infanteriebataljon aanbiedt, maakt minister-president Lubbers bekend dat Nederland bereid is een logistieke eenheid van ongeveer 400 man aan te bieden.

Lubbers: «(...) Nederland was zeer gemotiveerd om te proberen oplossingen te vinden voor de problemen daar en was actief betrokken in de discussies. Mij staat het scherpste bij het gesprek tijdens de top in Kopenhagen, waar feitelijk de doorbraak is bereikt naar het concept van de safe areas. Wij waren daar voorstander van. Ik weet dat nog zo goed, omdat toen de Amerikaanse lijn was: dit is geen goede aanpak; wij kunnen beter het wapenembargo opheffen dat met name de moslims in Bosnië-Herzegovina trof. Ik herinner mij ook nog dat bondskanselier Kohl bij mij als collega afgetast heeft of wij zouden moeten proberen aan dat concept meer steun te geven. Ik had overigens de indruk dat dit meer een opvatting was van bondskanselier Kohl dan van de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken Genscher, dus het was geen echt formele Duitse positie. Ik herinner mij dat wij al afwegend hebben gezegd: het moet toch mogelijk zijn om het safe area-concept concreet inhoud te geven. In die zin was Nederland een van de landen die daarvoor waren.»<sup>393</sup>

Kooijmans: «Tijdens het Gymnichoverleg dat eind april in Denemarken plaatsvond, was het met name Frankrijk dat zich heel sterk voor de instelling van veilige zones uitsprak. Het idee op zich vond geen sterke tegenstand. Dat blijkt ook wel uit het feit dat op de Europese top van juni 1993 de EU zich achter het begrip van de safe areas stelt en zich zelfs het verzoek van de secretaris-generaal heeft aangetrokken om ertoe bij te dragen dat de lichte optie van 7500 man, die op zichzelf een zwakke uitgave was van de bescherming van de beveiligde gebieden, zou kunnen worden vervuld. Het woord werd gesproken in Kopenhagen, de daad bleef nadien enigermate achterwege. In Kopenhagen hebben alleen Frankrijk en Nederland een toezegging gedaan. De gedachte van de safe areas werd in de interstatelijke gemeenschap gezien als de noodzakelijke aanpak van een probleem dat anders tot onaanvaardbaar geachte consequenties zou leiden. De alternatieven waren namelijk ofwel het evacueren van de betrokken enclaves, nadat Srebrenica door de Serven was aangevallen in maart van dat jaar, ofwel het prijsgeven ervan aan de aanvallers. Het was evacuatie, prijsgeven aan de aanvallers of het uitroepen tot safe area. Men hoopte dat er voldoende troepen zouden komen om die bescherming daadwerkelijk effectief te laten zijn, via afschrikking door daadwerkelijke kracht. De lichtere optie was afschrikking door pure aanwezigheid. Men hoopte dat de Serven ervoor zouden terugschrikken om een daadwerkelijke aanval op blauwhelmen te doen.»<sup>394</sup>

In het plenaire debat op 23 juni 1993 over de uitkomsten van de Europese Top gaat minister Kooijmans in op vragen van Kamerleden over het Nederlandse aanbod: «De heer Eisma heeft gevraagd of de 400 man onmiddellijk inzetbaar zijn. Het is een tailor-made eenheid die niet als zodanig volledig uitgerust en inzetbaar is. Ook in eerste instantie was deze eenheid bedoeld om in het kader van het Vance-Owen plan in een groter geheel te worden ingepast. De secretaris-generaal heeft gevraagd of hij in dit geval ook over deze eenheid mocht beschikken, maar deze zal toch in een grote verband moeten worden ingepast. Of dit mogelijk is, zal in New

<sup>392</sup> Ministerraad, 18 juni 1993.

<sup>393</sup> Lubbers, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>394</sup> Kooijmans, hoorzitting, 25 mei 2000.

York dienen te worden bepaald. Wat het luchtmobiele bataljon betreft dat per 1 januari – eigenlijk al eerder – gereed zou kunnen komen, is ook door de minister van Defensie vorige week al verklaard dat dit kan worden ingezet voor de implementatie van een eventueel overeengekomen vredesplan. Mocht op dat moment de bescherming van de safe areas nog nodig zijn, dan zou het hiervoor eventueel ook gebruikt kunnen worden.»<sup>395</sup>

Op dat moment wordt echter bij de Defensiestaf al getwijfeld of de KL een geschikte logistieke eenheid van 400 man op de been kan brengen. Buitenlandse Zaken laat ambtelijk echter weten dat Defensie niet terug kan komen op de reeds enkele malen uitgesproken toezegging van de minister-president.<sup>396</sup> Dit knijpt des te meer, wanneer de SGVN op 25 juni 1993 de Nederlandse regering formeel verzoekt om een logistiek bataljon van maximaal 400 man.<sup>397</sup> Ook de PVVN wijst Kooijmans er op dat de geloofwaardigheid van Nederland in het geding is: «mede omdat Nederland in vroeg stadium uitdrukkelijk als voorbeeld bedoelde geste maakte, vrees ik dat ook intrekking ervan nogal wat aandacht zal trekken.»<sup>398</sup> Ter geruststelling laat Kooijmans de PVVN weten dat het Nederlandse aanbod blijft gehandhaafd «op een extra contingent van maximaal 400 man logistiek personeel. (...) Het is van belang in Uw gesprekken in New York duidelijk te maken dat Nederland niet op dit aanbod terugkomt.»<sup>399</sup>

De Defensiestaf laat de minister van Defensie op 9 juli 1993 weten dat de KL planmatig een logistieke ondersteuningsgroep heeft samengesteld van ongeveer 220 man, waaronder 100 dienstplichtigen. Als knelpunt wordt evenwel vermeld: «Het ter beschikking stellen van een logistiek zelfstandig luchtmobiel bataljon in januari 1994 voor vredesoperaties en het gelijktijdig in stand houden van de logistieke eenheid voor de safe areas is niet mogelijk.»<sup>400</sup>

Het aanbod van andere landen komt echter ook moeizaam op gang. De SGVN heeft in zijn rapport aan de Veiligheidsraad van 14 juni 1993 over de uitvoering van VR-resolutie 836 inzake de safe areas slechts gevraagd om 7 600 man voor uitvoering van de «lichte optie» («deterrence through presence») in plaats van de 34 000 militairen die nodig zouden zijn voor een «deterrence through strength» van de zes «veilige gebieden».<sup>401</sup> Maar ook voor deze lichte optie worden slechts met mondjesmaat eenheden ter beschikking gesteld.

Kooijmans: «Het besluit van de top was dat de EU zich zou inspannen voor het bijeen doen brengen van de 7500 man. Dat is het eerste gat wat er in zit. Er werd niet de concrete toezegging gedaan dat de EU voor die 7500 man zou zorgen. Nee, de EU zou zich ervoor inspannen; het kon ook via derden gebeuren. Daar is het uiteindelijk ook op neergekomen. De bijdrage van de EU is niet tot 7500 gekomen.»<sup>402</sup>

Lubbers heeft achteraf een meer uitgesproken mening over de vraag of de lidstaten van de EU hun toezeggingen van de Top van Kopenhagen voldoende hebben waargemaakt.

Lubbers: «Nee, die zijn niet voldoende waargemaakt. Dat is het antwoord. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat de val van Srebrenica daardoor is veroorzaakt. Dat zou mij een slag te ver gaan, maar het is geen goed signaal geweest dat aangevane verplichtingen in aantallen mensen onvoldoende waargemaakt zijn. Op de vraag of dat onvoldoende was, zeg ik: ja, dat was onvoldoende.»<sup>403</sup>

Tijdens een mondeling overleg op 29 juli 1993 uit minister Kooijmans zijn bezorgdheid over de trage ontplooiing van de extra VN-troepen ten behoeve van de safe areas. De minister van Defensie herhaalt in het

<sup>395</sup> TK, 1992–1993, handelingen 82, p. 6041.

<sup>396</sup> Memorandum van DAV aan de minister van Buitenlandse Zaken, 23 juni 1993.

<sup>397</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 25 juni 1993.

<sup>398</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 7 juli 1993.

<sup>399</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 8 juli 1993.

<sup>400</sup> Nota van SCO aan de minister van Defensie, 9 juli 1993.

<sup>401</sup> Dick Leurdijk, *The United Nations and NATO in former Yugoslavia, 1991–1996*, p. 36.

<sup>402</sup> Kooijmans, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>403</sup> Lubbers, hoorzitting, 25 mei 2000.

overleg het Nederlandse aanbod van een op maat gesneden logistieke eenheid: «Deze zal bestaan uit een bataljonsstaf waarin naast staffunctionarissen ook tolken, marechaussee en een communicatiecentrum zijn opgenomen, een stafcompagnie die verzorgende elementen (geneeskundig, onderhoud) en een beperkt aantal verkeerselementen bevat, een logistieke compagnie die bestaat uit een hersteleenheid met onder meer een wegwachtfunctie en een peloton met opslag- en overslagcapaciteit voor brandstoffen. De samenstelling van deze eenheid is mede afhankelijk van de samenstelling van het grotere geheel van 7 500 man en is ruim 350 man sterk, waarvan naar verwachting ongeveer 150 dienstplichtigen.»<sup>404</sup> Ter Beek informeert de commissies niet over de hem op 9 juli 1993 door de Defensiestaf gemelde knelpunten.

Op 5 augustus 1993 accepteert de SGVN formeel het Nederlandse aanbod «to provide one maintenance and repair unit». Echter op 18 augustus 1993 bericht de PVVN aan de minister van Buitenlandse Zaken dat een fax van het VN-secretariaat is ontvangen, waarin wordt gesteld dat de voorgestelde samenstelling van de Nederlandse logistieke eenheid niet aansluit bij de behoeften van de commandant van UNPROFOR in Bosnië.<sup>405</sup> Deze afwijzing door de VN van het Nederlandse aanbod komt Defensie eigenlijk wel goed uit. Zoals eerder vermeld, is de KL (vanwege de aflossing en de al bestaande VN-taken) niet in staat zowel de logistieke eenheid van 400 man als een LMB-bataljon (incl. noodzakelijke logistieke component) gelijktijdig uit te zenden.

De directeur van DAB, Barth, en de plaatsvervangend CDS, luitenant-generaal Van den Breemen, (CDS Van der Vlis is op vakantie) zetten een voorstel op papier, dat een oplossing moet bieden voor de gerezen problemen met het Nederlandse aanbod aan de VN. Na overleg met de plaatsvervangend bevelhebber van de KL, generaal-majoor Reitsma, (BLS Couzy is op vakantie) stellen zij de minister van Defensie op 17 augustus 1993 in een nota voor «om het Nederlandse aanbod van een logistieke eenheid en de Nederlandse optie van uitzending van het eerste luchtmobiele bataljon samen te voegen tot een nieuw, groter Nederlands aanbod: een luchtmobiel bataljon met een eigen logistieke component, totaal 900 à 1 000 man. Een dergelijk bataljon, uitgerust met YPR's kan begin 1994 gereed zijn voor uitzending.»<sup>406</sup> In hun nota gaan de beide adviseurs van de minister van Defensie voorbij aan het feit dat de logistieke eenheid en het luchtmobiele bataljon voor verschillende taken zijn aangeboden aan de VN: de logistieke eenheid ten behoeve van de uitvoering van de resoluties over de safe areas, het luchtmobiele bataljon ten behoeve van de implementatie van een vredesplan.

CDS Van der Vlis wordt na zijn terugkeer van vakantie op de hoogte gesteld van de inhoud van de mede door zijn plaatsvervanger opgestelde nota. Dit advies heeft dan reeds een flink deel afgelegd van het traject van politieke besluitvorming.

Van der Vlis: «Die was al bij de minister geweest en door hem geparafeerd. Er was al afgesproken dat daarover op de conferentie van de troepenbijdragende landen, waar generaal Bastiaans naartoe zou gaan, mededelingen zouden worden gedaan. Zo'n bericht gaat alle kanten uit. Mijn eerste conclusie was dat dit voor geen meter meer kon worden teruggedraaid. Mijn tweede conclusie was dat ik niet blij was, noch met de inhoud, noch met de procedure.

Ik voeg hier een paar opmerkingen aan toe. Er lag een acuut probleem op tafel. Dat was het acute probleem – en dat kwam tijdens de eerste dagen van mijn vakantie al op tafel – dat de VN niet uit de voeten kon met die logistieke eenheid. De VN begon eisen te stellen die niet realiseerbaar waren. (...) Naarmate de tijd voortschreed, kwam de optie van het luchtmobiele bataljon steeds krachtadiger op tafel te liggen. In de catacomben op het Plein werd geroepen: Als Van der Vlis er was geweest, was het anders gegaan. Ik moet u

<sup>404</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 60, p. 13.

<sup>405</sup> Zendbrief van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 10 augustus 1993; Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 18 augustus 1993.

<sup>406</sup> Nota van DAB en PCDS aan de minister van Defensie, 17 augustus 1993.

echter zeggen dat op dat punt wat gas moet worden teruggenomen. Als je terugkijkt en je ziet die film zich ontwikkelen, is het maar de vraag of het mij gelukt zou zijn, dit tegen te houden. De druk was inmiddels gigantisch. Het lag voorts volledig binnen de bevoegdheid van de generaal Van der Breemen om te doen wat hij heeft gedaan. Ik heb hierover uiteraard met hem gesproken en hij ging ervan uit dat wij daarna de tijd hadden om nog eens rustig door die opties heen te lopen. Die tijd is er natuurlijk nooit meer geweest. Zoiets heeft een zelfbevestigend karakter.

(...) Dat was ook mijn conclusie toen ik terugkwam van vakantie: dit is allang in het kabinet besproken en je kunt het wel vergeten dat je dit verhaal nog kunt terugdraaien. Bovendien speelde mee dat de minister op zeer korte termijn naar New York zou gaan. Dit verhaal speelde daarin een essentiële rol. De conclusie moet naar mijn mening zijn dat met die nota en de goedkeuring daarvan de concept-beslissing om het luchtmobiele bataljon uit te zenden, in feite genomen was.»<sup>407</sup>

Op 17 augustus 1993 ontvangt Ter Beek na terugkeer van vakantie de nota, waarna hij de inhoud ervan nog dezelfde avond bespreekt met Barth en Van den Breemen. Beide adviseurs raden de minister aan om het voorstel voor het nieuwe aanbod voorafgaande aan zijn gesprek op 7 september 1993 met SGVN Boutros-Ghali te bespreken met de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken. Op 27 augustus 1993 biedt Ter Beek een gekuiste versie van de nota van zijn adviseurs aan minister Kooijmans aan. Onder andere een kritische passage over het voortijdige aanbod door Lubbers en Kooijmans van de logistieke eenheid op de Europese Top van Kopenhagen is geschrapt en ook passages over de problemen bij de KL om zowel een logistieke eenheid van 400 man en een bataljon van de LMB uit te zenden zijn weggelaten.<sup>408</sup> Overigens heeft de souschef operatiën van de KL, brigade-generaal Bastiaans, tijdens een vergadering van troepenleverende landen op 23 en 24 augustus 1993 de optie van het infanteriebataljon met pantservoertuigen voor inzet in Bosnië reeds «onder vier ogen» gemeld aan de commandant van UNPROFOR in Bosnië, generaal Briquemont.<sup>409</sup> De minister van Defensie heeft tussen 17 augustus en 7 september 1993 (zijn bezoek aan VN in New York) geen gesprek meer met CDS Van der Vlis en BLS Couzy om hun visie te vernemen over de mogelijke uitzending van het LMB naar Bosnië.

Ter Beek: «Ik kon mij absoluut niet herinneren dat ik na 17 augustus en vóór 7 september, de dag van de ontmoeting met Boutros Ghali, nog een afzonderlijk gesprek zou hebben gehad met de heren Van der Vlis en Couzy gezamenlijk. (...) Dat gesprek heeft niet plaatsgevonden en ik heb ook met grote verbazing de mededeling van de heer Couzy aangehoord dat ik hun bij die gelegenheid zou hebben gevraagd, hoe het zat met de veiligheidsrisico's en dat toen mijn ogen oplichtten. Althans, volgens de heer Couzy, aan wie kennelijk een groot romancier verloren is gegaan. Hun antwoord was toen dat de zaak in termen van risico's aanvaardbaar was en bij de minister was toen het kwartje gevallen, aldus Couzy afgelopen maandag (tijdens de hoorzitting). Ik begrijp niet waar hij het vandaan haalt. Ik denk dat hij ietwat in de war is geraakt met de tijdbalk, want het gesprek over de veiligheidsrisico's heeft in de nacht van 11 op 12 november 1993 op het vliegveld Valkenburg plaatsgevonden, zoals generaal Van der Vlis afgelopen maandag ook heeft verklaard.»<sup>410</sup>

Op 2 september 1993 spreekt de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken in een mondeling overleg met minister Kooijmans over de onderhandelingen over het Owen-Stoltenberg vredesplan, op basis van een brief van de minister van Buitenlandse Zaken.<sup>411</sup> De minister van Defensie neemt geen deel aan het overleg. Minister Kooijmans informeert de commissieleden over het komende onderhoud van de minister van Defensie met de SGVN, waarin deze «inderdaad het per 1 januari a.s.

<sup>407</sup> Van der Vlis, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>408</sup> Nota van DAB en PCDS aan de minister van Defensie, 18 augustus 1993.

<sup>409</sup> Aantekening van SCO KL t.b.v. de minister van Defensie, 27 augustus 1993.

<sup>410</sup> Ter Beek, hoorzitting, 24 mei 2000.

<sup>411</sup> TK, 1992-1993, 22 181, nr. 58.

beschikbaar stellen van een pantserbataljon luchtmobiele brigade zal opbrengen. Uiteraard moet in dat geval wel een regeling ter implementatie voorliggen die dan nog door Nederland moet worden beoordeeld. De VN heeft te kennen gegeven liever iets anders te hebben dan de door de minister van Defensie tijdens het vorige mondelinge overleg beschreven eenheid van ruim 350 man in verband met inpassing in het grotere geheel van 7500 man. Hierover vindt nog overleg plaats.»<sup>412</sup> De directeur van DAB doet zijn minister verslag van het mondelinge overleg en in het bijzonder van de uitspraken van Kooijmans over het terugtrekken van het aanbod van een logistieke eenheid («zonder veel nuances») en de nieuwe Nederlandse bijdrage aan UNPROFOR.<sup>413</sup>

Op 3 september 1993 komt het nieuwe Nederlandse aanbod aan de VN in de ministerraad aan de orde.<sup>414</sup> De Kamer wordt hierover dus eerder geïnformeerd dan de ministerraad. Verwezen wordt naar het eerder gedane aanbod van een logistieke eenheid, waarvan de minister-president tijdens de Europese Raad in Kopenhagen melding heeft gemaakt. Zonder dat wordt ingegaan op de problemen met het formeren van deze eenheid, wordt verklaard dat gezocht is naar alternatieven, omdat de VN meer vraagt van Nederland. In dit kader wordt melding gemaakt van de luchtmobiele eenheid die in november beschikbaar komt en na een additionele opleiding eind 1993/begin 1994 beschikbaar komt met een eigen logistieke component. Dit aanbod zal met de SGVN worden doorgesproken. Mocht de vredesregeling worden uitgevoerd en Nederland zou besluiten daarin deel te nemen, dan zal in dat kader het militaire aanbod worden gedaan. Dat zal ook afhangen van het eigen politieke oordeel over de aanvaardbaarheid daarvan.<sup>415</sup> Deze toelichting in de ministerraad geeft de indruk dat het aanbod van het luchtmobiele bataljon is bedoeld ten behoeve van de implementatie van een vredesregeling.

In de ministerraad vindt geen nadere discussie of besluitvorming plaats over dit nieuwe aanbod aan de VN. De geobjectiveerde samenvattingen van de ministerraad van 3 september 1993 bieden geen ondersteuning voor de volgende passage in het boek van Ter Beek: «Ruud Lubbers en Peter Kooijmans bleken geen enkel probleem te hebben met deze »switch«. Integendeel, ze waren bijzonder te spreken over dit royale aanbod van elfhonderd militairen in plaats van vierhonderd. Dat was niet misselijk. In de ministerraad toonde vooral Jan Pronk zich heel enthousiast.»<sup>416</sup> Minder enthousiast zijn de chefs DAV en DPV, die vinden dat voor Nederland een «geloofwaardigheidsprobleem dreigt te ontstaan». Minister Kooijmans lijkt het echter inderdaad niet zo erg te vinden te moeten terugkomen op zijn eerdere aanbod tijdens de Europese Top van Kopenhagen, getuige zijn handgeschreven opmerking bij een kritische passage van zijn ambtenaren: «Dat is verleden tijd».<sup>417</sup>

Op 31 augustus, dus nog vóór de bespreking in de ministerraad, schrijft Ter Beek een brief gericht aan de SGVN, waarin hij Boutros-Ghali wil informeren over de grotere Nederlandse bijdrage aan UNPROFOR: «The larger, improved contribution which we envisage consists of an infantry battalion with about 40 armoured carriers. The unit will be largely self-supporting and have a total strength of about 1 000 men. The Netherlands will be able to relieve this unit regularly.» Het eerdere aanbod van een logistieke eenheid «for the protection of the so-called safe areas in Bosnia» wordt ingetrokken. «Given the fact that it is still unclear whether or not a viable peace-agreement can be reached, the new Dutch offer can't be a blank cheque. The final political decision on the deployment of the Dutch infantry battalion will therefore be taken against the background of detailed knowledge of the content of what we hope will be a fair and workable peace-agreement.»<sup>418</sup>

<sup>412</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 61, p. 8.

<sup>413</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 2 september 1993.

<sup>414</sup> Ministerraad, 3 september 1993.

<sup>415</sup> Ministerraad, 3 september 1993.

<sup>416</sup> Relus ter Beek, *Manoeuvres*, p. 193.

<sup>417</sup> Memorandum van DAV en DPV aan de minister van Buitenlandse Zaken, 30 augustus 1993.

<sup>418</sup> Brief van de minister van Defensie aan de SGVN, 31 augustus 1993.

Een medewerker van DAB brengt de (door Ter Beek reeds ondertekende) brief naar Buitenlandse Zaken met het verzoek deze via de permanente vertegenwoordiging in New York door te geleiden naar de SGVN. Op het ministerie van Buitenlandse Zaken verneemt deze medewerker van een functionaris van DPV dat de minister van Buitenlandse Zaken de brief niet wil doorzenden. Met dit bericht keert hij terug naar het ministerie van Defensie. De betrokken ambtenaren kunnen zich niet herinneren of de minister van Defensie op dat moment op de hoogte wordt gesteld van het niet doorgeleiden van zijn brief.<sup>419</sup>

De redenen voor het niet doorgeleiden van de brief van de minister van Defensie zijn deels procedureel van aard (het informeren van de VN behoort tot de competentie van de minister van Buitenlandse Zaken), maar hebben deels ook een inhoudelijk karakter: namelijk een verschil van interpretatie tussen Defensie en Buitenlandse Zaken over de taak van de extra Nederlandse militairen. Defensie biedt het infanteriebataljon aan in het kader van een vredesregeling, terwijl Buitenlandse Zaken verwijst naar resolutie 836 inzake de safe areas.

Ter Beek: «Het kan ermee te maken hebben dat Buitenlandse Zaken het berichtenverkeer met New York als zijn exclusieve domein beschouwde. Het kan ook te maken hebben gehad met een inhoudelijke afweging op het ministerie van de inhoud van mijn brief.»<sup>420</sup>

**Voormalig chef DPV Hoekema gaat tijdens de hoorzitting in op de verschillen tussen Buitenlandse Zaken en Defensie bij het maken van die inhoudelijke afweging.**

Toenmalig chef Directie Politieke VN-zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Hoekema: «Het zou heel ongebruikelijk zijn geweest als er een brief van alleen Defensie zou zijn geweest naar de ambassadeur van Nederland bij de VN of naar Boutros Ghali. Het hele beleid inzake het voormalige Joegoslavië, het Nederlandse veiligheidsbeleid in het algemeen, is natuurlijk een gedeelde verantwoordelijkheid van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie. Tussen die twee departementen speelde natuurlijk ook de nodige rivaliteit over wie het voortouw had in dit soort zaken. (...)

U moet zich ook realiseren (...) dat de minister van Defensie, de heer Ter Beek, in die periode ook wel een uitgesproken voorstander was van het op de kaart zetten van Nederland bij de VN-operatie in het voormalige Joegoslavië, bij UNPROFOR. Ik zeg niet dat de minister van Buitenlandse zaken daartegen was. Hij was ook geïnteresseerd aan het Nederlandse aanbod dat in juni 1993 rondom de Europese Raad van Kopenhagen is gedaan. Maar de heer Ter Beek had zeker een geprofileerde opinie om dat te doen.»<sup>421</sup>

**In zijn bijdrage aan de hoorzitting geeft Lubbers een ander beeld van de verschillen in inhoudelijke afweging tussen Buitenlandse Zaken en Defensie.**

Lubbers: «In algemene zin had Defensie, inclusief de minister, het meeste moeite met toezeggingen en invullingen daarvan. Het is wel mooi om het te doen, maar kunnen wij het waarmaken? Buitenlandse Zaken – dat geldt niet alleen daarvoor, maar u vraagt nu een vergelijking met Buitenlandse Zaken – was het departement dat in woord en geschrift zich er sterk voor maakte en ervoor pleitte om daadwerkelijk te gaan. Dan komt het subpunt, een meer technische punt: kun je het beste gaan met de luchtmobiele brigade of kun je beter op een andere wijze gaan? Hier draait het zich om in die zin dat Defensie zelf zegt: als wij willen of moeten gaan, dan kan dat het beste met de luchtmobiele brigade. Dat is ook begrijpelijk, want dat is een specifieke keuze. Die keuze is niet door Buitenlandse Zaken gemaakt, maar door Defensie en heeft ook instemming gehad van anderen. Misschien is die zelfs door anderen een beetje bevorderd, zoals u al zelf zei. Daar ligt de verhouding dus omgekeerd. Ik hoop dat ik het zo precies mogelijk beantwoord. De

<sup>419</sup> Brief van D.J. Barth aan de TCBU, 5 juni 2000, pp. 1–2.

<sup>420</sup> Ter Beek, hoorzitting, 24 mei 2000.

<sup>421</sup> Hoekema, hoorzitting, 24 mei 2000.



algemene houding is: Buitenlandse Zaken is niet te remmen. Maar in de specifieke invulling maakt niet Buitenlandse Zaken, maar Defensie de keuzes.»<sup>422</sup>

De chef DPV (Hoekema), chef DAV (Majoor) en plv. chef DEU (Hattinga van 't Sant) van Buitenlandse Zaken verwoorden in een memorandum aan de minister van Buitenlandse Zaken hun kritiek op de inhoud van de brief van de minister van Defensie en dringen er bij Kooijmans op aan zelf een bericht aan de PVVN te sturen om het VN-secretariaat in te lichten over het nieuwe Nederlandse aanbod:

«(...) De essentie is dat wij niet meer een separate logistieke eenheid voor safe areas aanbieden, maar een lumob-bataljon incl. logistieke component per januari '94 voor de «implementation force», mede omdat dit beter op de VN-behoefte zou aansluiten. Op de brief is het nodige af te dingen. U liet zelf reeds weten «van geen brief af te weten en een dergelijke brief niet te willen zien uitgaan». Het eerste, makkelijkste argument voor dit standpunt is uiteraard dat het niet zo kan zijn dat Min Def a.h.w. op eigen houtje (via de PV New York) een brief over een majeur onderwerp van buitenlands beleid aan de SGVN richt. Het tweede argument is dat er ook inhoudelijke kanttekeningen te plaatsen zijn die vooral te maken hebben met het politieke risico dat nu bij de buitenwereld de perceptie ontstaat als zou Nederland terugkomen op het aanbod tot deelname aan de safe area-macht. U moge worden voorgesteld morgen, 3 dezer, e.e.a. met Min Def af te stemmen bv. in de REZ, op basis van bijgevoegde conceptinstructie van U (mede namens Min Def) aan de PV New York. Uw ambtgenoot kan dan bij zijn bezoek op 7 september a.s. ook op diezelfde basis in New York opereren bij zijn gesprekken o.m. met de SGVN. Ambtelijk Defensie (DAB en CDS) zijn hiervan op de hoogte en zullen Min Def «op scherp zetten». (...) Het gaat er nu om zeker te stellen dat dit aanbod wordt ingepast in de VN-behoefte voor de safe areas. Indien tgt de safe areas zouden opgaan in een bredere vredesregeling zal opnieuw een politieke toetsing plaatsvinden van de wenselijkheid van een Nederlandse bijdrage. Zowel aan de Kamer als aan de Geneefse onderhandelaars is medegedeeld dat er niet a priori vanuit gegaan mag worden dat Nederland zal deelnemen aan de «implementation force». Bij Nederland leven namelijk vragen, twijfels en zorgen over het gehalte van het (concept) vredesakkoord, de «viability» en afdwingbaarheid daarvan, het mandaat dat een VN/NAVO «implementation force» van de VR zal krijgen en de bereidheid van de deelnemers om daadwerkelijk uitvoering te geven aan dit mandaat.»<sup>423</sup>

Kooijmans geeft gehoor aan het advies van zijn ambtenaren en stuurt de PVVN op 2 september 1993 «mede namens mijn collega van Defensie»<sup>424</sup> een bericht waarin deze opdracht krijgt om het nieuwe Nederlandse aanbod van een luchtmobiel bataljon met logistieke component in plaats van de logistieke eenheid van 400 man voor te bereiden, «omdat Nederland niet kan voldoen aan de concrete behoeften van BH-Command. Tegen elke prijs dient te worden vermeden dat deze (hopelijk tijdelijke) impasse aanleiding zou kunnen geven tot het misverstand dat Nederland niet bereid zou zijn zijn eerdere toezeggingen gestand te doen. Het is echter duidelijk dat de nodige creativiteit nodig is om een oplossing te vinden.»<sup>425</sup> De minister vraagt bijzondere aandacht voor «het kader waarin dit nieuwe en vergrote Nederlandse aanbod wordt gedaan. Dit aanbod geschiedt uitdrukkelijk binnen het kader van de thans door de VN/VR aangenomen resoluties, waarbij de nadruk ligt op de safe area resolutie 836. (...) Ik moge U dan ook verzoeken het VN-secretariaat te sensibiliseren opdat tijdens het bezoek van minister Ter Beek e.e.a. gefinaliseerd en publiek gemaakt kan worden.»<sup>426</sup> De instructie van Kooijmans wordt door de plaatsvervangend PVVN in een «aide mémoire» overgebracht aan het VN-secretariaat. Ook deze «aide mémoire» verwijst naar een aanbod ten behoeve van de uitvoering van de resolutie van de Veiligheidsraad over de safe areas: «Regarding the implementation of the safe areas, SCR 836 (...). This offer should not be

<sup>422</sup> Lubbers, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>423</sup> Memorandum van DPV, DAV en DEU aan de minister van Buitenlandse Zaken, 2 september 1993.

<sup>424</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 2 september 1993.

<sup>425</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 2 september 1993.

<sup>426</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 2 september 1993.

considered a postponement of the Netherlands contribution, but is a result of the changing situation. (...) Should the safe area concept be overtaken by a wider peace settlement, the Netherlands offer will be reexamined in the light of the then existing political circumstances.»<sup>427</sup> De plaatsvervangend PVVN bericht de minister van Buitenlandse Zaken vervolgens dat de eerste reactie van het VN-secretariaat «voorzichtig positief» was.<sup>428</sup>

Toenmalig plaatsvervangend Permanent Vertegenwoordiger bij de VN, De Marchant et D'Ansembourg: «het korte-termijnaanbod gold voor de situatie op dat moment, waarin de safe areas een prioritair deel van het geheel uitmaakten, terwijl het lange-termijnaanbod gold voor de vredesregeling, waarvoor een groot aantal troepen nodig waren. Maar Nederland zei daarbij altijd dat het eerst het vredesplan wilde zien, omdat het daarvan bekende gedeelte ons niet geheel beviel: wij vonden namelijk dat de Bosnische moslims daar niet goed genoeg uitkwamen.

(...) wat ik zei, heb ik eerst gerapporteerd aan de heer Baril, die daarvoor bij de VN op militair terrein de aangewezen man was, waarmee ik mijn instructies heb uitgevoerd; (...)»<sup>429</sup>

Ter Beek: «de heer D'Ansembourg (...) stuurt op 3 september een code terug naar Buitenlandse Zaken om er melding van te maken dat hij de instructie van 2 september heeft uitgevoerd. Hij heeft contact gezocht met het VN-secretariaat; hij heeft Boutros Ghali niet kunnen spreken, maar Kofi Annan, de onder-secretaris-generaal, evenmin. Vanwege de grote spoed die erachter zat, heeft hij toen toch doorgezet en hij heeft gesproken met generaal Baril. Die krijgt te horen wat ik op 7 september de heer Boutros Ghali zal aanbieden; hij reageert daar maar gematigd positief op. Daaruit moge blijken dat het toen echt om de safe areas ging, want hij zegt dat de VN tot op dat moment alleen Nederland benaderd heeft en dat er een Pakistaans bataljon naar toe moet. Hij vraagt zich af of de zaak wel rond komt als Nederland het niet doet. Er blijkt uit het telegram dat er zelfs gezegd is dat het wel mooi is dat Nederland 1100 man aanbiedt, maar dat het totaal dan boven de 7600 man uitkomt. In dat gesprek is het dus ook over de safe areas gegaan.»<sup>430</sup>

Zoals reeds beschreven is Defensie (DAB) door Buitenlandse Zaken op de hoogte gesteld van het niet doorzenden van de brief van Ter Beek aan de SGVN. Voorts is met de directeur DAB, Barth, vooraf overleg gevoerd over de inhoud van het bericht dat de minister van Buitenlandse Zaken op 2 september 1993 heeft gestuurd aan de PVVN. Ook de Defensiestaf is op 2 september 1993 op de hoogte gesteld van dit bericht.<sup>431</sup> Volgens Ter Beek is hij vóór zijn vertrek naar New York niet over deze gang van zaken geïnformeerd, noch door zijn eigen ambtenaren noch door de minister van Buitenlandse Zaken (die hiertoe wel was geadviseerd door zijn ambtenaren).

Ter Beek: «Die code is mij achteraf geworden. Daarover heeft ook geen overleg plaatsgevonden met Defensie. Bovenaan, bij al die fraaie afkortingen, staat: »ter info: CDS DAB-Def«.

(vraag: Heeft de minister van Buitenlandse Zaken nog met u over deze code gesproken voordat u naar New York ging?) Nee.»<sup>432</sup>

De heer Barth kan zich achteraf niet herinneren of de minister van Defensie is ingelicht:

«Ik herinner mij dit niet, maar ik moet op basis van de aantekeningen op het ontwerp-codebericht Kooijmans 242 vaststellen dat twee leden van de delegatie die de minister vergezeld bij zijn bezoek aan de secretaris-generaal van de Verenigde Naties, namelijk luitenant-generaal Van den Breemen en ikzelf op de hoogte waren. (...) Uiteraard behoorde de minister over deze zaak te worden geïnformeerd. Dat was de taak van de Defensiestaf

<sup>427</sup> Aide Mémoire, niet gedateerd.

<sup>428</sup> Bericht van (plv.) PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 3 september 1993.

<sup>429</sup> De Marchant et D'Ansembourg, hoorzitting, 29 mei 2000.

<sup>430</sup> Ter Beek, hoorzitting, 24 mei 2000.

<sup>431</sup> Brief van D.J. Barth aan de TCBU, 5 juni 2000, p. 2.

<sup>432</sup> Ter Beek, hoorzitting, 24 mei 2000.

en de Directie Algemene Beleidszaken. Hoewel ik geen document heb aangetroffen, waaruit blijkt dat dit in het onderhavige geval ook inderdaad is gebeurd, ga ik ervan uit dat de informatie is doorgegeven.»<sup>433</sup>

Op 7 september 1993 spreekt Ter Beek in New York met SGVN Boutros-Ghali over verschillende onderwerpen met betrekking tot vredesoperaties. De bewindspersoon wordt vergezeld door de directeur DAB, Barth, de plaatsvervangend directeur Voorlichting van Defensie, Kreemers, en de plaatsvervangend CDS, luitenant-generaal Van den Breemen. Ook de chef DPV, Hoekema, is aanwezig bij het onderhoud. Tijdens dit gesprek presenteert de minister het Nederlandse aanbod van een infanterie-bataljon voor UNPROFOR. De plaatsvervangend PVVN, D'Ansembourg, die bij het gesprek aanwezig is, bericht de minister van Buitenlandse Zaken dat Ter Beek het bataljon heeft aangeboden voor de safe areas.<sup>434</sup> Ook in een notitie van het VN-secretariaat over het onderhoud van Ter Beek met Boutros-Ghali wordt verwezen naar een nieuw Nederlands aanbod ten behoeve van de uitvoering van resolutie 836.<sup>435</sup> Een ambtenaar van Defensie, die aantekeningen heeft gemaakt tijdens het onderhoud in New York, stelt dat Ter Beek «aanbod Lumob heeft gedaan voor »safe areas and peace agreement«. Je moet dit wel in de context zien dat we toen uitgingen van een vredesregeling waardoor safe area optie puur academisch leek. Minister zelf voelt niks voor inzet NL eenheden voor safe areas, maar dit terzijde.»<sup>436</sup>

De Marchant et d'Ansembourg: «Het aanbod is heel kort ter sprake gekomen. Van dat gesprek herinner ik me dat het over allerlei zaken ging waarmee Nederland op dat moment te maken had, zoals het tribunaal. Ik kan mij niet herinneren dat naast de safe areas ook andere doelen voor de troepen zijn aangegeven, maar ik sluit dat beslist niet uit.»<sup>437</sup>

Barth: «(...) de heer Ter Beek heeft naar mijn stellige herinnering daar in zeer globale termen gezegd: Nederland is bereid aan de VN ter beschikking te stellen, vanwege de afschuwelijke noodsituatie in Joegoslavië, de eenheid en dan volgt het verhaal. Verder niet. De heer Boutros Ghali betoonde zich uitermate tevreden en sprak vervolgens over andere dingen. Dat is mijn herinnering. Ik herinner me dat vrij stellig.»<sup>438</sup>

Bij zijn aanbod aan de SGVN stelt Ter Beek geen expliciete voorwaarden aan de inzet van de Nederlandse militairen, noch wat betreft de taak van de eenheid, noch wat betreft de locatie in Bosnië. Ook geeft de minister van Defensie niet aan voor welke periode Nederland zich committeert aan de uitzending.

Ter Beek: «(...) Voor UNPROFOR als een Nederlandse bijdrage tot versterking daarvan, omdat men zo'n nijpend tekort aan eenheden, aan troepen had. (...) Ik heb daar geen voorwaarden bij gesteld. (...) Maar het was natuurlijk wel de verwachting dat er een vredesregeling zou komen. (...) Ik heb het niet als voorwaarde gesteld. Ik heb gezegd dat deze eenheid beschikbaar zou zijn voor de Verenigde Naties, voor UNPROFOR, als een extra Nederlandse bijdrage aan de troepenmacht van UNPROFOR in Joegoslavië. (...) (vraag: wanneer is de duur van de uitzending van anderhalf jaar gemeld aan de VN?) Dat weet ik niet. Ik heb altijd voetstoots aangenomen dat men dit bij de Verenigde Naties wel wist. (...) Vanuit Den Haag. En wij hebben daarstraks al vastgesteld dat het berichtenverkeer tussen Den Haag en New York een verantwoordelijkheid van Buitenlandse Zaken was. Het ministerie heeft dit ook erg gekoesterd. Ik heb dus altijd voetstoots aangenomen dat Buitenlandse Zaken op enig moment – het was ook niet aan mij om dit te controleren – datgene wat ik samen met mijn collega van Buitenlandse Zaken in een brief aan de Kamer had geschreven over die anderhalf jaar – die was door ons beiden ondertekend, het was

<sup>433</sup> Brief van D.J. Barth aan de TCBU, 5 juni 2000, p. 3.

<sup>434</sup> Bericht van (plv.) PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 7 september 1993.

<sup>435</sup> Notitie van Purolo (VN-secretariaat), 7 september 1993.

<sup>436</sup> Handgeschreven notitie van plv. Directeur Voorlichting aan DAB zonder datum.

<sup>437</sup> De Marchant et d'Ansembourg, hoorzitting, 29 mei 2000.

<sup>438</sup> Barth, hoorzitting, 24 mei 2000.

een kabinetsbesluit – via onze permanente vertegenwoordiger ter bevoegde plekke bij de VN gemeld had.»<sup>439</sup>

Hoekema: «Ik kan mij niet herinneren dat de minister specifiek over anderhalf jaar heeft gesproken. (...) Naar alle waarschijnlijkheid heeft ambassadeur Biegman of een van zijn medewerkers dat ergens in het najaar, oktober, november (1993), in een lijstje van voorwaarden even genoemd. In mijn herinnering heeft het nooit tot een grote discussie met de Verenigde Naties geleid, laat staan tot grote problemen. De Verenigde Naties vinden het volkomen normaal dat elk aanbod een zekere begrenzing heeft. Zoals ik op een eerdere vraag al zei, zijn die begrenzingen echter relatief. (...) Ik denk niet dat Nederland dit ooit als harde voorwaarde heeft gesteld bij de VN. De Verenigde Naties zouden er zelf ook nooit een probleem van hebben gemaakt. Zij zouden het niet als vreemd hebben ervaren als Nederland «anderhalf jaar» zou zeggen. Dat deed bijna ieder land. Geen enkel land tekent een blanco cheque om ergens voor tien jaar te blijven. Wij waren in Joegoslavië ook niet bezig met het voor de eeuwigheid instellen van safe areas. (...) Dat was in die tijd de beleving van de internationale gemeenschap, van de landen die troepen stuurden: wij hebben die safe areas een tijdje, als een humanitaire operatie, maar wij gaan wel op weg naar de vrede.»<sup>440</sup>

De Marchant et d'Ansembourg: «Nee, ik kan mij niet herinneren wanneer die periode van anderhalf jaar genoemd is. Dat kan best al in de voorbereidende fase hier in Nederland aan de orde zijn geweest. Maar ik kan mij niet herinneren wanneer dat voor het eerst in New York over het voetlicht is gebracht. (...) Het staat ook nergens in. (...) Ik kan mij dat niet herinneren. Ik heb in ieder geval zelf niet in herinnering dat ik dat als zodanig naar voren heb gebracht. (...) Het formele antwoord op uw vraag is dat ik mij niet kan herinneren dat ik een specifieke opdracht heb gekregen om die periode te noemen en dat ik die periode ook niet naar voren heb gebracht. (...) ik wil niet uitsluiten dat in de gesprekken die plaatsvonden tussen onze militaire attaché en de mensen van het VN-secretariaat die periode wel degelijk op een gegeven moment naar voren is gekomen.»<sup>441</sup>

Toenmalig Permanent Vertegenwoordiger bij de VN, Biegman: «Daar staat mij niets van bij. Ik heb niet de indruk dat dit in de bewuste instructie was opgenomen. Op een bepaald moment zal dit uit Den Haag gekomen zijn, maar ik weet niet of het in een instructie heeft gestaan. Het kan ook vermeld zijn in een contact tussen de kolonel Van Veen en Defensie, in het kader van de nadere invulling van het aanbod. (...) Wanneer dit niet in een instructie die speciaal over dit onderwerp geschreven is, staat, nemen wij aan dat er geen precieze termijn is. Er zijn in zo'n situatie nog veel andere aspecten die óók moeten worden ingevuld en dat gebeurt ook in de loop van de tijd. Zo is op dat ogenblik ook de naam Srebrenica niet genoemd. Dat kwam pas later en dat geldt ook voor die termijn. (...) (vraag: wanneer is de duur van de uitzending van anderhalf jaar gemeld aan de VN?) Dat weet ik werkelijk niet (...) Dat heeft geen diepe indruk gemaakt.»<sup>442</sup>

Kooijmans: «Die informatie heeft niet plaatsgevonden langs de weg van een instructie aan de PV in New York. Dat gezegd hebbend, moet ik zeggen dat ik het onvoorstelbaar vind dat, als een contingent ter beschikking aan de VN wordt gesteld, zoals dat op verzoek van de secretaris-generaal is gebeurd na het kabinetsbesluit van 12 november, men in New York in de veelvuldige contacten die plaatsvinden tussen het DKPO en de Nederlandse militaire attaché, niet onmiddellijk gevraagd wordt voor hoelang de toezegging is gedaan. Dat hoort bij de planning. Al is er geen schriftelijke weergave van een instructie aan de PV om dat als zodanig separaat te melden, het is naar mijn begrip volstrekt duidelijk dat in de veelvuldige contacten tussen de PV en het secretariaat over de invulling van het aanbod ook de termijn aan de orde komt. Anders kan de VN niet plannen.»<sup>443</sup>

<sup>439</sup> Ter Beek, hoorzitting, 24 mei 2000.

<sup>440</sup> Hoekema, hoorzitting, 24 mei 2000.

<sup>441</sup> De Marchant et d'Ansembourg, hoorzitting, 29 mei 2000.

<sup>442</sup> Biegman, hoorzitting, 29 mei 2000.

<sup>443</sup> Kooijmans, hoorzitting, 25 mei 2000.

In februari 1995 zoeken twee medewerkers van Defensie in het kader van de voorbereiding van een bezoek van minister Voorhoeve aan de SGVN uit wanneer de VN in kennis is gesteld van de termijn van anderhalf jaar voor uitzending van het LMB. Zij melden dat Ter Beek in juni 1994 de

SGVN «in een gesprek onder vier ogen» heeft geïnformeerd dat de LMB in beginsel voor anderhalf jaar is aangeboden. «Er is dus sprake van een Nederlandse voorwaarde achteraf. Toen het VN-secetariaat later meldde daarvan niets te weten (of te willen weten) is de termijn formeel via de Nederlandse PVVN bekend gemaakt.»<sup>444</sup>

Ambtenaren van Buitenlandse Zaken stellen in een overleg op 19 oktober 1994 vast dat begin 1995 «aan de VN een duidelijke boodschap (dient) te worden afgegeven met betrekking tot de Nederlandse deelname aan UNPROFOR. Hoewel niet schriftelijk vastgelegd, bestaat bij de VN de stellige overtuiging dat de Nederlandse bijdrage voor onbepaalde tijd is.»<sup>445</sup>

De chef DPV, Hoekema, dringt er, naar aanleiding van de uitspraken van Ter Beek in zijn gesprek met Boutros-Ghali, bij zijn minister op aan om Ter Beek «te herinneren aan de vier door u gestelde voorwaarden voor beschikbaarstelling: een voldoende ruim mandaat dat het mogelijk maakt de nakoming van de afspraken te verzekeren; een goede en beproefde commandostructuur (NAVO-plus); substantiële bijdragen van partners, inclusief m.n. de VS; een beroep op ons door de VN en vooral door de Bosniërs zelf. In New York heeft minister Ter Beek alleen VS-participatie als voorwaarde gesteld. Ambtelijk Defensie is reeds geïnformeerd over deze ommissie doch dit lijkt niet het beoogde effect te sorteren.»<sup>446</sup>

Blijkbaar gaat ook de chef DPV er van uit dat het Nederlandse aanbod bedoeld is voor de implementatie van een vredesregeling, want daar zijn de door Kooijmans (tijdens het mondeling overleg van 2 september 1993)<sup>447</sup> geformuleerde voorwaarden op van toepassing. Voor de zekerheid informeert de minister van Buitenlandse Zaken de PV's bij de VN en de NAVO ook over zijn vier voorwaarden voor Nederlandse deelname aan militaire implementatie van een vredesregeling. De PV bij de NAVO kan tijdens de NAVO Raad van 22 september 1993 het luchtmobiel bataljon noemen «als Nederlands aanbod voor de implementatie in NAVO-verband van een vredesregeling in Bosnië».<sup>448</sup>

Voorts overlegt minister Kooijmans met de fractiedeskundigen van de coalitiepartijen in de Tweede Kamer over de Nederlandse opstelling ten aanzien van het voorliggende vredesplan en over een Nederlandse bijdrage aan een implementatiemacht. In de ministerraad van 24 september 1993 wordt gemeld dat met de Tweede-Kamerleden De Hoop Scheffer en Van Traa alleen procedureafspraken zijn gemaakt en dat de Tweede Kamer in de te nemen beslissing zal worden gekend.<sup>449</sup>

Wanneer het Owen-Stoltenberg vredesplan eind september door het Bosnische parlement wordt verworpen, lijkt voor Ter Beek «de uitzending van het luchtmobiele bataljon naar Bosnië in ieder geval voorlopig van de baan».<sup>450</sup> Landmacht- en Defensiestaf gaan echter door met de planning voor mogelijke uitzending. Officieren van de Crisisstaf van de KL brengen van 14 t/m 18 september 1993 een oriëntatiebezoek aan UNPROFOR in Bosnië, waarbij overigens geen bezoek wordt gebracht aan de enclaves Srebrenica en/of Zepa. Zij noemen in hun verslag vier opties over de inzet van het LMB, die de leiding van UNPROFOR in gedachten heeft: Zenica (Centraal-Bosnië), Srebrenica en Zepa; Tarcin-Jablanica; Sarajevo. De nadruk ligt op de beide eerste opties. De taak voor een infanterie-eenheid in Srebrenica en Zepa zou zijn: «handhaven van een gedemilitariseerd gebied.»<sup>451</sup>

Van der Vlis: «Toen het verzoek van de Verenigde Naties binnenkwam, waren de minister en ik redelijk verbaasd. Wij dachten namelijk dat toen de vredesplannen waren afgewezen door de Bosnische Serviërs, wij voorlopig van het probleem af waren. Heel essentieel in deze problematiek is de koppeling tussen de safe areas en een vredesregeling. De safe

<sup>444</sup> Notitie van medewerker DAB en medewerker CDS, 22 februari 1995.

<sup>445</sup> Conclusies van coördinatie-overleg inzake voormalig Joegoslavië, 19 oktober 1994.

<sup>446</sup> Memorandum van DAV en DPV aan de minister van Buitenlandse Zaken, 9 september 1993.

<sup>447</sup> TK, 1992-1993, 22 181, nr. 61, p. 7.

<sup>448</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO en PVVN, 21 september 1993.

<sup>449</sup> Ministerraad, 24 september 1993.

<sup>450</sup> Relus ter Beek, Manoeuvres, p. 194.

<sup>451</sup> Intern Memorandum van CS KL, crisisstaf Ochtendblad, 19 september 1993.

areas – u hebt dat ook kunnen terugvinden in de evaluatie van de Verenigde Naties – zijn nooit bedoeld geweest als een onafhankelijke maatregel. Zij zijn altijd bedoeld geweest als een tijdelijke maatregel overgaand in... Toen er geen vredesregeling meer was, was in feite het concept van de safe areas heel moeilijk geworden. Voor het totale begrip wilde ik dit toch even opmerken. Op 8 oktober heb ik dat in een nota nog eens uitvoerig aan de orde gesteld, mede in relatie tot de problematiek van het bezetten van een enclave als Srebrenica in het licht van de logistieke ondersteuning en dergelijke. Die nota is uiteindelijk de aanleiding geweest dat de minister zelf naar Bosnië is gegaan om te onderzoeken wat de mogelijkheden en problemen waren.»<sup>452</sup>

De CDS stelt een notitie op over de uitzending van het LMB, die op 11 oktober 1993 wordt besproken in het Politiek Beraad op het ministerie van Defensie. In de notitie worden de twee modaliteiten van uitzending uitgewerkt: de VN optie, gebaseerd op onder andere VR-resolutie 836, en een NAVO optie, op basis van een eventueel vredesplan. De CDS verwijst naar de vier opties voor ontplooiing, die UNPROFOR heeft meegegeven aan de delegatie van de KL. «Hoewel in principe alle opties voor 11 Infbat APC uitvoerbaar zijn, gaat bij de KL toch sterk de voorkeur uit naar inzet in het gebied van Zenica. (...) De optie Srebrenica/Zepa, die i.v.m. de voorziene terugtrekking van de Canadezen een sterke voorkeur geniet binnen UNPROFOR, zal het bataljon, gezien de ontoegankelijkheid van het terrein, voor grote logistieke problemen stellen. Van Nederlandse zijde zal dan ook grote druk op UNPROFOR moeten worden uitgeoefend om het gebied Zenica aan 11 Infbat APC toe te wijzen.»<sup>453</sup> Na een uitvoerige discussie wordt in het Politiek Beraad besloten in te stemmen met de volgende aanbevelingen:

«a. De KL opdracht te geven te starten met het formeren van de OSG; b. De voorbereidingen voor de gereedstelling van 11 Infbat in VN uitmonstering te continueren; c. Het personeel duidelijk te maken dat deze gereedstelling kan geschieden zowel ter uitvoering van de VR-resoluties m.b.t. de safe areas als ter deelneming in een implementatiemacht in het kader van een VN-vredesregeling, en tevens aan te geven dat over een uitzending nog geen definitieve besluitvorming heeft plaatsgevonden; d. Bij de VN kenbaar te maken dat in geval van implementatie van een vredesregeling door Nederland zal worden overwogen dezelfde eenheden die oorspronkelijk waren aangeboden voor de safe areas aan dit optreden te laten deelnemen.»

In dit kader wordt voorts nog besloten dat de minister van Defensie bij zijn collega van Buitenlandse Zaken «het concept van de safe areas als zodanig ter discussie zal stellen.»<sup>454</sup>

Op 21 oktober 1993 stuurt de SGVN, via de PVVN, een brief aan de Nederlandse regering waarin hij formeel het Nederlandse aanbod van een gemechaniseerd infanteriebataljon aanvaardt voor de versterking van UNPROFOR ten behoeve van de uitvoering van de resolutie 824 en 836 (safe areas). Boutros-Ghali verzoekt om het bataljon begin 1994 in Bosnië te ontplooiën.<sup>455</sup> De minister van Buitenlandse Zaken stuurt het VN-secretariaat op 3 november 1993 een specificatie van het Nederlandse aanbod (1 110 man, 300 voertuigen, waaronder 50 YPR's; excl. genie-detachement van ca. 80 man; mogelijk enkele lichte transporthelikopters) en geeft als voorkeur om het bataljon in de nabijheid te plaatsen van het Nederlands/Belgische transportbataljon in Centraal-Bosnië.<sup>456</sup> Niet alleen over de locatie wordt nog met de VN overlegd, ook de taak voor het Nederlandse bataljon blijft voorlopig onduidelijk.

Hoekema: «Dat bataljon heeft inderdaad verschillende rollen vervuld. Het lag in eerste instantie op tafel voor het vredesplan, later voor safe areas in het kader van het vredesplan en nog later alleen voor safe areas. Dat was toen het hele vredesplan om zeep

<sup>452</sup> Van der Vlis, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>453</sup> Aantekening van CDS aan voorzitter en leden van het Politiek Beraad, 8 oktober 1993.

<sup>454</sup> Besluitenlijst Politiek Beraad, 11 oktober 1993.

<sup>455</sup> Brief van SGVN aan PVVN, 21 oktober 1993.

<sup>456</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 3 november 1993.



was geholpen doordat het Bosnische parlement het, overigens om begrijpelijke redenen, had verworpen. (...) Hierdoor bleef in de late herfst van 1993 de strikt humanitaire opdracht over om vluchtelingen in de safe areas te beschermen. Nederland heeft er toen niet over gedacht, het aanbod terug te trekken, maar is ingegaan op de behoefte van de Verenigde Naties, die aanzienlijk was, om de safe areas van een minimale militaire presentie te voorzien. Dat luchtmobiele bataljon is op papier dus verschoven van de ene naar de andere naar de volgende inzetmogelijkheid, en Nederland heeft het steeds op tafel gehouden. De optiek is dus aanzienlijk veranderd in de loop van pakweg vijf maanden.(...)

Die dingen gaan betrekkelijk sluipend. (...) Zo'n aanbod ligt dan op tafel en is vervolgens een politiek gegeven, zowel extern, voor de Kamer en de Nederlandse samenleving, als intern. Op een gegeven moment verdween het vredesplan achter de horizon, maar dat bataljon stond er nog. In de praktijk hadden de ministers en de ambtenaren voortdurend overleg en was er geen sprake van een tabula rasa toen het vredesplan van tafel ging. Toen werd er niet weer blanco over nagedacht of Nederland een bataljon zou aanbieden voor de safe areas. Dat bataljon lag er immers al en je zou het alleen kunnen terugtrekken met heel veel gezichtsverlies en veel schade aan de Verenigde Naties en de Nederlandse positie in de Verenigde Naties. De moraal van het verhaal is eigenlijk dat er, als zo'n aanbod eenmaal op tafel ligt, heel veel moet gebeuren voordat je het intrekt, ook al zijn de omstandigheden waaronder je het bataljon dacht te gaan inzetten, heel anders geworden.»<sup>457</sup>

Kooijmans: «De verschuiving is naar mijn gevoel minder absoluut dan u nu aangeeft alsof de safe areas een volstrekt van een vredesregeling gesepareerd concept zouden zijn. Het is duidelijk dat als je uitzicht hebt op een vredesregeling, het tijdelijke karakter van de safe areas een veel groter accent heeft. Toen het Owen/Stoltenberg-plan van tafel was geveegd, werd het safe-areaconcept niet als een eigenstandig punt naar voren gebracht. Het berustte op het inzicht dat een vredesregeling vrijwel onbereikbaar zou zijn als men niet op de een of andere manier aan de etnische zuivering een einde zou maken, waarvoor het voortbestaan van de enclaves een duidelijke symboolfunctie had. De Bosnische kant bleek al grote moeite te hebben met het Owen/Stoltenberg-plan. Het was niet de bedoeling om de safe areas ad infinitum of tot er een wonder zou gebeuren in stand te houden. Nee, een toekomstige vredesregeling bleef ten grondslag liggen aan het belang van de bescherming van de safe areas.»<sup>458</sup>

Naar aanleiding van besluiten van de Europese Top van 29 oktober 1993 wordt begin november als mogelijke taak voor het Nederlandse bataljon ook gedacht aan het beschermen van de routes voor de humanitaire konvoien.<sup>459</sup> De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, Dankert, antwoordt in een mondeling overleg op een desbetreffende vraag van Blaauw: «Het kan zijn dat de luchtmobiele brigade, oorspronkelijk bedoeld voor drie safe areas of voor de implementatie van een vredesakkoord, gezien de jongste ontwikkelingen wordt ingezet ter beveiliging van de humanitaire transporten. Het mandaat van de luchtmobiele brigade komt overigens nog aan de orde in het eerstvolgende kabinetsberaad.»<sup>460</sup>

### *3.2.11 Kabinetsbesluit/Brief aan Kamer uitzending Infanteriebataljon*

De ministerraad buigt zich op 12 november 1993 over de uitzending van het eerste luchtmobiele bataljon naar Bosnië. Minister Ter Beek is dan net teruggekeerd van een bezoek aan Kroatië en Bosnië, waar hij zich heeft georiënteerd op de taak en de locatie van het Nederlandse infanteriebataljon. Veel duidelijkheid heeft hij hierover echter niet gekregen.

<sup>457</sup> Hoekema, hoorzitting, 24 mei 2000.

<sup>458</sup> Kooijmans, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>459</sup> Memorandum van DPV en DAV aan de minister van Buitenlandse Zaken, 5 november 1993.

<sup>460</sup> TK, 1993–1994, 21 501–01, nr. 66, p. 5.

Couzy: «Ik zag dat bezoek meer als een gebaar naar anderen dat het allemaal heel zorgvuldig bekeken werd. De reis was slecht voorbereid. Slechts enkele dagen voor vertrek werd besloten dat de minister daarheen zou gaan. Het was toen al bekend dat generaal Briquemont – de commandant in Sarajevo – met vakantie was. Hij was eigenlijk

de belangrijkste gesprekspartner. General Cot bleek ook niet beschikbaar. Wij hebben gesproken met tweede- en derderangs VN-functionarissen. Dat had allemaal geen enkele zin en dat was voor een belangrijk deel tevoren al bekend. Ik vond deze reis meer window dressing dan dat het echt veel zin had. (...) Het heeft echter niets bijgedragen, want wij mochten niet naar de enclave Srebrenica. Het was tevoren bekend dat dit niet zou kunnen. Wij hadden eenvoudiger hier op een kantoorje de voors en tegens kunnen bespreken.»<sup>461</sup>

### Ter Beek bestrijdt tijdens de hoorzitting deze mening van Couzy over de zinvolheid van zijn werkbezoek.

Ter Beek: «Op dat moment is nog niet bekend wat de locatie zal zijn en wat de taakopdracht precies zal zijn. Ik vind op dat moment dat ik dat natuurlijk wel moet weten voordat ik de ministerraad een voorstel doe, formeel al dan niet in te stemmen met het verzoek van de Verenigde Naties. Vervolgens besluit ik twee dingen te combineren. Ik ben dan al van plan, ons transportbataljon in Busovaca te bezoeken. Dan is het begin november. Ik vraag aan de defensiestaf om een missie op pad te sturen om in Bosnië nader te verkennen, wat precies de locatie zal worden en om welke opdracht het zal gaan. Dat wordt een missie onder leiding van de toenmalige commandant van de luchtmobiele brigade, brigadegeneraal Jan-Willem Brinkman. (...) Deze delegatie ontmoet ik op 10 november 's avonds in Zagreb. Generaal Brinkman doet mij verslag van zijn bevindingen. De commandant van UNPROFOR heeft op dat moment nog geen beslissing genomen over de locatie en de taak van het Nederlandse luchtmobiele bataljon. (...) Op 10 november hoor ik van generaal Brinkman dat de Verenigde Naties twee opties hebben. De eerste is dat ons bataljon gestationeerd wordt in Centraal-Bosnië, dus niet in een van safe areas. Concreter gezegd, in de driehoek Zenica-Vares-Kladanj. Die optie sprak mij aan, want dan zouden wij in een aaneengesloten gebied opereren, dicht bij ons transportbataljon. Waarom speelde die optie toen een rol? Omdat de enclaves toen vanuit Centraal-Bosnië bevoorradt moesten worden. Die bevoorrading liep gevaar omdat er op dat moment in Centraal-Bosnië gevechten aan de gang waren tussen de Serviërs en de Kroaten. Er was dus een mogelijkheid dat het Nederlandse luchtmobiele bataljon een beveiligingstaak in Centraal-Bosnië zou krijgen. De tweede optie was dat het bataljon in tweeën gedeeld zou worden, waarna een deel in Centraal-Bosnië en een deel in Srebrenica gestationeerd zou worden. Met die optie was ik niet echt gelukkig, omdat dit zou betekenen dat er zowel bij de medische verzorging als met andere logistieke lijnen problemen zouden kunnen ontstaan. Dat bataljon zou dan immers uit twee delen bestaan, met de Serviërs ertussen. Ik weet nog heel goed dat generaal Couzy, toen generaal Brinkman zei dat wij ook die tweede optie wel aan zouden kunnen, hem zeer opvallend, althans voor mij, tot de orde riep door te stellen dat hij wel erg hard van stapel liep. Op 11 november zijn wij naar Kiseljac gereisd om daar met de staf van generaal Briquemont te spreken. Die was er niet, hij had een paar dagen verlof opgenomen. Kennelijk was hij toen al niet in goeden doen, want een tijdje later nam hij ontslag. Ik heb toen wel een van zijn plaatsvervangers gesproken, de Spaanse generaal Ortega, waarbij de communicatie ernstig belemmerd werd doordat hij nauwelijks of geen Engels sprak en bovendien niet op de hoogte bleek te zijn van de twee opties die ik de avond ervoor via Brinkman vanuit Zagreb had vernomen. (...) Afgelopen maandag (tijdens de hoorzitting) heb ik generaal Couzy horen verklaren dat mijn missie, waarbij ook hij aanwezig was, window dressing, zinloos was. Ik weet niet waarop hij doelt, maar zinnig was de missie in elk geval wel, al was het alleen maar om het transportbataljon een hart onder de riem te steken. Daar zijn wij toen de dag erna geweest. Maar wat mij echt buitengewoon verbaasd heeft, is dat generaal Couzy maandag (tijdens de hoorzitting) verklaarde: «Wij konden niet naar Srebrenica.» Ik dacht: waar haalt hij dat nu vandaan? Wij wilden helemaal niet naar Srebrenica, dat was niet in ons reisprogramma opgenomen. (...) Waarom zouden wij ook naar Srebrenica zijn gegaan? Toen stond nog helemaal niet vast dat Srebrenica de locatie zou zijn.»<sup>462</sup>

De leiding van UNPROFOR heeft twee opties aan Brinkman voorgelegd voor de stationering van het Nederlandse bataljon. Een mogelijkheid is een inzet in Centraal-Bosnië (rondom Zenica), in de nabijheid van het Nederlands/Belgische transportbataljon. Een compagnie van het Noordse

<sup>461</sup> Couzy, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>462</sup> Ter Beek, hoorzitting, 24 mei 2000.

bataljon neemt dan de positie van de Canadezen in Srebrenica over en de Oekraïners komen terecht in Zepa en Gorazde. De tweede optie houdt in dat een deel van het Nederlandse bataljon in Centraal-Bosnië gestationeerd wordt, terwijl het andere deel in Srebrenica wordt ingezet.<sup>463</sup> De bezwaren van Couzy tegen deze tweede optie zijn vooral gebaseerd op de logistieke problemen die het in tweeën delen van het bataljon met zich mee zou brengen. «Couzy is van mening dat daarom een aantal vragen over de Nederlandse inzet niet beantwoord zijn. Hij heeft evenwel begrip voor het feit dat Ter Beek als politicus haast wil maken met zijn beslissing. Zelf had hij als bevelhebber nog meer zekerheden willen hebben, maar nu landen als het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en de Noordelijke landen mee willen doen, begrijpt hij de politieke wil van Ter Beek om aan de nieuwe VN-opdracht ook een bijdrage te leveren. (...) Couzy wil in ieder geval dat het Nederlandse bataljon dat straks wordt uitgestuurd niet vernippert raakt over Bosnië.»<sup>464</sup> De bezwaren van Couzy tegen stationering in Srebrenica komen niet voort uit de mogelijk grotere risico's die de Nederlandse militairen zouden kunnen lopen in de enclave in vergelijking met stationering in andere safe areas of in Centraal-Bosnië.

Couzy: «Dat was van belang voor de logistieke ondersteuning. Wij moesten dat namelijk zelf gaan doen. Dat werd niet meer gedaan door de VN. Het is veel praktischer en eenvoudiger op te lossen als de eenheid in één aaneengesloten gebied zit. Srebrenica én Zepa zijn twee totaal gescheiden enclaves. Dat is voor de logistieke ondersteuning een stuk lastiger.

(...) Er is lang gewikt en gewogen. Hoe zwaar moet dat wegen? Kan dat een reden zijn om «nee» te zeggen? Uiteindelijk heb ik gezegd, dat ik niet vond dat het een reden kon zijn om «nee» te zeggen en dat wij het toch maar moesten accepteren ook al voldeed het niet aan onze wensen.

(...) Nederland wilde daar tijdelijk een bijdrage leveren. Langzamerhand waren de plekjes opgevuld en naar deze plek wilde geen enkel land. Het was echter wel wezenlijk dat iemand daarheen ging. Als je loyaal troepenleverancier wilt zijn, moet je niet te veel beperkende maatregelen verbinden aan je troepenuitzending. Als een commandant ter plaatse voortdurend moet onderhandelen met 12 of 13 troepenleverende landen, kan hij natuurlijk helemaal niets meer. Het is dus ook een bepaalde loyaliteit tegenover een VN-commandant. Nederland vindt het belangrijk om mee te doen. Het is essentieel dat deze plek wordt ingevuld. Wij kunnen dat en moeten op dat punt geen «nee» zeggen.

(...) Achteraf bezien, na alles wat er gebeurd is, was het natuurlijk een heel ongelukkige locatie, maar wie kon in 1993 voorspellen dat het uiteindelijk op die enclave gemunt zou zijn? In andere mogelijke gebieden van safe areas, zoals Bihac of Sarajevo, die ook nog aan de orde geweest zijn, werd veel meer geschoten op VN-eenheden. De Franse eenheden hebben daar flinke verliezen geleden. Als het ging om het inschatten van de risico's voor de Nederlandse VN-militairen, dan waren Bihac en Sarajevo gevaarlijker locaties dan Srebrenica en Zepa.»<sup>465</sup>

Het gezelschap komt donderdagavond 11 november 1993 aan op marinevliegkamp Valkenburg en wordt daar opgewacht door CDS Van der Vlis. Tijdens een nachtelijke discussie brengt zowel Van der Vlis als Couzy een aantal militaire bezwaren naar voren tegen de uitzending van het luchtmobiele bataljon naar Bosnië. Volgens Ter Beek worden de bezwaren van Couzy ondervangen «door in het voorstel aan de ministerraad op te nemen dat het luchtmobiele bataljon voor een beperkte periode aan UNPROFOR beschikbaar zou worden gesteld, dat de eenheid bij voorkeur in een aaneengesloten gebied zou moeten worden ingezet en dat de eenheid desnoods »robuust« zou kunnen optreden. Couzy liet daarop zijn eerdere bedenkingen varen.»<sup>466</sup>

<sup>463</sup> Zie: Relus ter Beek, Manoeuvres, pp. 197–198; H.A. Couzy, Mijn jaren als bevelhebber, pp. 141–142; brief van generaal-majoor b.d. J.W. Brinkman aan de TCBU, 23 mei 2000.

<sup>464</sup> NRC Handelsblad, 12 november 1993.

<sup>465</sup> Couzy, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>466</sup> Relus ter Beek, Manoeuvres, pp. 199–200.

Couzy: «Voor mij waren de kaarten geschud. De minister had allang het besluit genomen – en ook het kabinet – dat Nederland zou meedoen. Ik moest dat loyaal verder voorbe-

reiden. Ik was daarmee ook al druk bezig. Voor mij was de locatiekeuze niet meer interessant. Ik heb mij nooit verzet tegen de locatiekeuze Srebrenica. (...) Het was voor mij onduidelijk in hoeverre er speelruimte was voor een open gesprek. Het heeft in ieder geval wel erg lang geduurd. Wij zijn heel lang bezig geweest. Ik heb nauwelijks deelgenomen aan dat gesprek. Ik heb er met verbazing naar geluisterd. Het was niet duidelijk in hoeverre er nog echt een mogelijkheid was om het standpunt van de minister te beïnvloeden. Ik ging ervan uit dat die mogelijkheid er niet meer was. (...) (vraag: hoe belangrijk was beperkte periode voor u?) Voor mij was dat niet van belang. Een bataljon wordt namelijk om het halfjaar afgelost. Wij hadden drie bataljons. Het kon dus eigenlijk heel lang worden volgehouden. Het werd uiteindelijk anderhalf jaar. Voor mij was dat niet zo'n item. Het was veel meer een politiek item waaraan op het ministerie veel belang werd gehecht. Ik heb dat echter voor kennisgeving aangenomen.»<sup>467</sup>

Van der Vlis: «In mijn beleving was het in feite al, voordat wij in Valkenburg begonnen te praten, tussen de minister en generaal Couzy tot een soort overeenkomst gekomen dat onder bepaalde voorwaarden de uitzending kon plaatsvinden. Twee van die voorwaarden waren de robuustheid van optreden en het min of meer aaneengesloten gebied. Daarnaast was, voorzover ik het begrepen heb, in die nachtelijke uren afgesproken dat de uitzending een tijdsduur zou hebben van twee jaar. Toen die bespreking begon, had ik snel het gevoel dat er al min of meer een soort beslissing genomen was. De bespreking – ik zeg dat maar eerlijk – had maar één doel: onderzoeken wat de chef defensiestaf hier allemaal van vond. Ik werd in de middag gebeld met het verzoek, naar Valkenburg te komen. Het is vooral een samenspraak geweest tussen de minister en mij. In dat gesprek dat bijna twee uur geduurd heeft, zijn om zijn eigen woorden maar eens te gebruiken, als een soort Tibetaanse gebedsmolen alle argumenten nog eens op tafel gelegd die ervoor pleiten om niet tot uitzending over te gaan en vervolgens om niet naar een enclave te gaan. De reactie van de minister daarop was dat hij nog steeds geen argument had gehoord van mij dat overtuigend genoeg was in politieke zin om te zeggen: ik doe het niet. Uiteindelijk kwamen wij op het cruciale punt wat de risico's waren voor ons personeel. Als ik daarop gezegd zou hebben dat die onaanvaardbaar hoog waren, dan had ik ongetwijfeld een nieuwe discussie gekregen, maar dan waren wij misschien met de hele uitzending in een ander vaarwater gekomen. Het vervelende was -het klinkt misschien wat raar dat ik dat zo zeg – dat ik dat niet vond. Ik vond dat de risico's binnen de normen en uitgangspunten die wij in ons hoofd hadden, aanvaardbaar waren. Om het heel concreet te zeggen: ik heb nooit gedacht dat Mladic zo gek zou zijn dat hij zich zou vergrijpen aan VN-militairen. Laten wij wel wezen: het bewijs daarvan is later ook geleverd.»

### Ook de tijdsduur van de uitzending van het LMB komt tijdens het gesprek op Valkenburg aan de orde.

Van der Vlis: «Wij hebben uiteindelijk ook nog een discussie gehad over de tijdsduur. Ik vroeg toen waarom dat eigenlijk twee jaar moest zijn en waarop dat was gebaseerd. Dat was een aanname. Ik antwoordde dat dit niet logisch was. Ik was het volkomen eens met het stellen van een tijdsduur, omdat er anders een open einde is. Die tijdsduur moest mijns inziens 18 maanden zijn. Dat paste in de gedachte van de Prioriteitennota waarin sprake is van een soort driedeling. Ik moet u heel eerlijk zeggen, dat als u mij een verwijt mag of wilt maken, ik daar achteraf op terugkijkend, natuurlijk had moeten zeggen dat wij er 12 maanden van hadden moeten maken. Dat is op dat moment echter niet in mijn gedachten gekomen. Ik zeg dat niet in relatie tot de afloop, want daarvan hadden wij op dat moment natuurlijk geen weet. Ik zeg dat wel, omdat het concept van de safe areas in feite was losgekoppeld van de uitvoering van een vredesregeling, waardoor het verstandiger was, de tijdsduur zo kort mogelijk te maken. Het is uiteindelijk 18 maanden geworden. Dat is ook aan de Kamer gerapporteerd.»<sup>468</sup>

In het eerste concept van de brief aan de Tweede Kamer (opgesteld op 5 november 1993) komt het standpunt van Couzy terug dat de Nederlandse bijdrage in beginsel geldt voor twee jaar. Ook staat in het concept vermeld

<sup>467</sup> Couzy, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>468</sup> Van der Vlis, hoorzitting, 22 mei 2000.

dat de uitzending plaats heeft in het kader van de VR-resoluties 824 en 836, die betrekking hebben op de zes safe areas, waar «de Nederlandse militairen zullen optreden». Verwezen wordt naar het formele verzoek van de SGVN van 21 oktober 1993, die «verzocht om een bataljon met pantservoertuigen beschikbaar te stellen ten behoeve van de safe areas.» In de definitieve brief wordt echter (in meer algemene zin) gesproken over een formeel verzoek van de SGVN «ten behoeve van de UNPROFOR in Bosnië». Ook ontbreken in de definitieve brief passages over het gebruik van het luchtwapen, die wel in het concept staan, en de zinsnede: «De onvermijdelijk aan een dergelijke vredesoperatie verbonden risico's acht de regering onder de gegeven omstandigheden aanvaardbaar.»<sup>469</sup> In de ministerraad van 12 november worden vragen gesteld over de voorgenomen uitzending, onder meer ten aanzien van het doel van de uitzending, de locatie en de bijdragen van andere landen.<sup>470</sup> Gevraagd wordt wanneer de principetoezegging is gedaan en of daaraan een besluit van de raad vooraf is gegaan. Geantwoord wordt dat in de ministerraad van 3 september 1993 is gesproken over het voornemen van de minister van Defensie om een aanbod te doen.

Bij het beantwoorden van de vragen over de locatie wordt verwezen naar het recente bezoek van de minister van Defensie aan Bosnië. De mogelijkheid wordt geschetst dat een deel van het Nederlandse bataljon in Srebrenica zal worden geplaatst. Het grootste deel van dat bataljon zou dan in midden-Bosnië terechtkomen. Als tweede mogelijkheid wordt de plaatsing van het gehele bataljon in midden-Bosnië genoemd. Aangegeven wordt dat de Nederlandse voorkeur er naar uitgaat om de eenheid zoveel mogelijk in een aaneengesloten gebied te laten optreden. Benadrukt wordt dat dit echter geen absolute voorwaarde vormt.<sup>471</sup> Uiteindelijk besluit de ministerraad om de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken te machtigen de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer in onderling overleg af te doen met inachtneming van het besprokene in de raad, dat in beginsel wordt ingestemd met de uitzending, maar dat over de implementatie nader zal worden beslist als meer feitelijke gegevens bekend zijn over locatie en medewerking van de bondgenoten. Tevens besluit de raad dat de dekking van de kosten voor de uitzending zal worden betrokken bij de besluitvorming in het kader van de Voorjaarsnota 1994.<sup>472</sup>

Een van de voornaamste punten in de discussie in de ministerraad is namelijk geweest de wijze waarop de extra uitgaven in verband met de uitzending gefinancierd moeten worden. Minister Ter Beek vindt «het niet vanzelfsprekend dat Defensie hiervoor alleen zou opdraaien»<sup>473</sup> en heeft zijn ambtenaren eerder al verzocht om «in de begeleidende brief aan te geven dat meerkosten van deze uitzending – boven het in de begroting geraamde bedrag – naar zijn oordeel voor rekening van de raad dienen te komen.»<sup>474</sup> In de brief aan de Kamer staat niet vermeld dat de financiering van de extra uitgaven ten behoeve van de uitzending nog niet geregeld is door het kabinet. Ter Beek informeert de Kamer hierover wel tijdens het mondeling overleg over de brief.

De ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie geven in hun brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 15 november 1993 informatie over het verloop van de vredesonderhandelingen (verwerping van het Owen-Stoltenberg plan), de humanitaire situatie in Bosnië, de recente besluiten van de Europese Raad en de Algemene Raad (o.a. over bescherming van humanitaire transporten) en de situatie in Kroatië (verzet van Tudjman tegen verlenging mandaat UNPROFOR in Kroatië). Het laatste deel van de brief gaat in op het besluit van de ministerraad om het eerste bataljon van de luchtmobiele brigade uit te zenden naar Bosnië.

---

<sup>469</sup> «Eerste aanzet» (d.d. 5 november 1993) voor de brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 12 november 1993.

<sup>470</sup> Ministerraad, 12 november 1993.

<sup>471</sup> Ministerraad, 12 november 1993.

<sup>472</sup> Ministerraad, 12 november 1993.

<sup>473</sup> Relus ter Beek, *Manoeuvreren*, p. 200.

<sup>474</sup> Besluitenlijst Politiek Beraad, 8 november 1993.

De bewindspersonen geven in hun brief geen aanduiding van de locatie en de taak van het Nederlandse bataljon, aangezien daarover nog met de leiding van UNPROFOR wordt gesproken. Wel vermelden zij dat de extra Nederlandse bijdrage in beginsel geldt voor anderhalf jaar. «Tijdig voor afloop van deze periode zal de regering zich, aan de hand van de dan geldende omstandigheden, beraden over het al dan niet verlengen van deze Nederlandse bijdrage. Ook tussentijds – in het bijzonder bij de halfjaarlijkse aflossing van het bataljon – zal uiteraard rekening worden gehouden met mogelijk veranderende omstandigheden die opnieuw politieke toetsing zouden kunnen vereisen.»<sup>475</sup>

In de brief ontbreekt een expliciete verwijzing naar een eventuele taak in de safe areas of naar de door UNPROFOR tijdens het bezoek van Ter Beek voorgestelde opties. Verwezen wordt naar overleg in de komende tijd met UNPROFOR. «Daarbij zal van Nederlandse zijde nadrukkelijk naar voren worden gebracht dat het vooral met het oog op de logistieke en medische ondersteuning aanbeveling verdient de eenheid zo veel mogelijk in een aaneengesloten gebied te laten optreden. In de huidige fase van de VN-planning is het gebied waar het eerste bataljon van de luchtmobiele brigade zal optreden nog niet definitief vastgesteld.»<sup>476</sup> De ministers stellen echter dat de commandant van UNPROFOR in Bosnië, Briquemont, «momenteel bij de ontplooiing van extra aan zijn commando toegewezen eenheden prioriteit geeft aan Centraal-Bosnië», waarbij dan weer de kanttekening wordt gemaakt dat «de VN tegelijkertijd de beschikbare militaire middelen zo willen inzetten dat ook binnen de safe areas sprake is van een toereikende presentie van VN-militairen.» De voorkeur van Briquemont voor ontplooiing van de extra eenheden in Centraal-Bosnië blijkt niet uit de beschikbare documenten. De Nederlandse verkenningsmissie heeft, zoals eerder vermeld, niet kunnen spreken met Briquemont, die op dat moment op verlof was.

Opvallend is dat in deze brief (letterlijk) dezelfde drie overwegingen staan vermeld om extra Nederlandse militairen naar Bosnië te sturen, als in de brief van ruim een jaar eerder over de uitzending van het transportbataljon<sup>477</sup>: «In de eerste plaats wil de regering zich (...) maximaal inspanssen om de zo dringend nodige humanitaire hulp tijdig te helpen waarborgen. Daarnaast meent de regering dat presentie van internationale eenheden een zekere remmende werking kan hebben op schendingen van de mensenrechten.» Hierbij wordt (in vergelijking met de brief van een jaar tevoren) de zinsnede toegevoegd: «Dit effect mag gegeven de ervaringen van de afgelopen twee jaar niet worden overschat, maar is daarmee plaatselijk bepaald niet onbetekend.» Als derde overweging wordt opnieuw gesteld: «Tenslotte kan met de presentie van internationale eenheden worden bijgedragen aan het scheppen van de noodzakelijke voorwaarden voor de totstandkoming van een vredesregeling.» Waarbij wordt toegevoegd: «Overigens kan een duurzame vrede alleen worden bereikt indien de betrokken partijen daartoe zelf de politieke wil hebben.» Evenals een jaar geleden benadrukken de bewindspersonen ook in deze brief dat «met een dergelijke vredesregeling ook Europese veiligheidsbelangen zijn gediend.»<sup>478</sup>

Voorts bevat de brief aan de Kamer informatie over de samenstelling van het bataljon en over de geweldsinstructies («gelijk aan die van de andere VN-eenheden in Bosnië»). In dit verband stellen de bewindspersonen dat het optreden van het bataljon van de luchtmobiele brigade (LMB) «zonodig dus robuuster zal kunnen zijn dan dat van de Nederlandse verbinding- en transporteenheden.»<sup>479</sup> De brief geeft overigens geen informatie over de bewapening van het bataljon. Wel wordt gemeld dat het wordt uitgerust met ongeveer vijftig YPR-pantserrupsvoertuigen, waarvoor de manschappen in november en december een speciale

<sup>475</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 64, p. 5.

<sup>476</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 64, p. 6.

<sup>477</sup> TK, 1992–1993, 22 181, nr. 29.

<sup>478</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 64, p. 6.

<sup>479</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 64, p. 8.



training zullen krijgen. De toevoeging van pantserrupsvoertuigen is een tijdelijke oplossing, omdat de KL nog niet beschikt over pantserwielvoertuigen.

### 3.2.12 Overleg Tweede Kamer uitzending Infanteriebataljon

Op 16 november 1993 voeren de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie overleg met de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie over hun brief van 15 november 1993. Op de agenda voor dit overleg staat ook het verslag van een werkbezoek dat een delegatie uit de vaste commissies voor Defensie en Buitenlandse Zaken van 1 t/m 5 oktober 1993 heeft gebracht aan het voormalige Joegoslavië. De delegatieleden Blaauw (VVD, delegatieleider), De Kok (CDA), Ramlal (CDA), Van Traa (PvdA), Valk (PvdA) en Van Ojik (Groen Links) hebben gesproken met Nederlandse UNPROFOR-militairen en met Bosnische en Kroatische politici.<sup>480</sup> Naar aanleiding van dit werkbezoek, het eerste van een Kamerdelegatie aan Bosnië, heeft Van Traa in een interview in de Volkskrant zijn twijfels geuit over deelname aan een internationale vredesmacht in Bosnië: «Ik heb altijd vooraan gestaan om te pleiten voor Nederlandse betrokkenheid, maar ik heb ook de verantwoordelijkheid om nu vraagtekens te zetten.»<sup>481</sup>

De woordvoerder van de PvdA in het overleg van 16 november 1993 is echter niet Van Traa, maar Valk. Deze laatste verklaart «dat zijn fractie in principe het groene licht wil geven voor het voornemen van de regering om het eerste bataljon van de luchtmobiele brigade uit te zenden. (...) Het leek hem in ieder geval gewenst dat de Kamer nader wordt geconsulteerd alvorens het voornemen van de regering werkelijkheid wordt. Dit alles neemt niet weg dat het kabinet vanzelfsprekend door moet gaan met zijn voorbereidende werkzaamheden.»<sup>482</sup> Als enige woordvoerder neemt Valk ook in tweede termijn het woord. Hij maakt duidelijk «volmondig in te stemmen met het voornemen van de regering om het eerste bataljon van de luchtmobiele brigade uit te zenden», maar voegt hier aan toe «dat de Kamer natuurlijk wel het recht behoudt in nieuwe situaties wederom tot toetsing over te gaan.»<sup>483</sup> Volgens Ter Beek heeft Van Traa dit voorbehoud Valk «aan het eind van de bijeenkomst in het oor gefluisterd. Zodra de locatie en de precieze taakomschrijving bekend waren, zou de PvdA-fractie graag nog een keer met mij willen overleggen.»<sup>484</sup> Valk zegt hierover:

«Dat had een beetje te maken met de reis die de Kamerdelegatie de maand daarvoor ondernam naar Bosnië van 1 tot 5 oktober. Met name Maarten van Traa ventileerde bij terugkomst van die reis in sommige media toch wel enige scepsis of stelde vragen hoe wijs het was om nu grondtroepen te sturen naar Oost-Bosnië. Dat had toen te maken met de vraag, als ik het mij goed herinner, in hoeverre men op deze wijze in staat was en daartoe ook garanties had om bij te dragen aan een eventueel vredesakkoord, waar toen sprake van was. Die twijfels zijn wel een beetje gebleven bij ons en misschien nog meer bij Maarten dan bij een aantal andere leden van onze fractie en van de fractiecommissies Buitenland en Defensie. Dat leidde ertoe dat wij vooraf de lijn kozen dat wij in principe konden instemmen met uitzending van het luchtmobiele bataljon, maar dat wij nog een aantal vragen hadden, met name waar dat bataljon zou worden ontplooid en dat wij het definitieve groene licht in een nader debat wilden hebben. Ik wil overigens gecorrigeerd hebben wat in het boek van Ter Beek staat op bladzijde 200. Over het algemeen is hij zeer op de hoogte van alle details, of het dinsdagochtend of maandagochtend was, maar hierin zat hij toch fout, namelijk dat tijdens dat debat Maarten van Traa binnenkwam en in mijn oor fluisterde dat ik even een voorbehoud moest maken en weer wegging. Zo was het dus niet. Maarten was verhinderd dat debat te voeren. Wij hadden van tevoren overleg hierover, samen met Relus ter Beek. (...) Overigens, in laatste instantie tijdens dat

<sup>480</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 63.

<sup>481</sup> De Volkskrant, 6 oktober 1993.

<sup>482</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 67, p. 4.

<sup>483</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 67, p. 9.

<sup>484</sup> Relus ter Beek, *Manoeuvres*, p. 200.

Algemeen Overleg op 16 november ben ik uiteindelijk toch akkoord gegaan met stationering van de luchtmobiele brigade. Waarom is er in de tussentijd geen overleg geweest? (...) Ja, misschien toch omdat de Kamer op dat moment al akkoord is gegaan met de uitzending.

(...) Ik kan u verzekeren dat ik veel debatten, terugkijkende, opnieuw zou hebben willen voeren of zou hebben willen inlassen.»<sup>485</sup>

De Kok (CDA) verklaart in het overleg «het voornemen van het kabinet met betrekking tot uitzending van het luchtmobiele bataljon te steunen, maar (hij) wenste nog wel enkele vragen te stellen en kanttekeningen te plaatsen.»<sup>486</sup> Blaauw (VVD) verbindt «aan uitzending wel de voorwaarde dat de eenheid in een aaneengesloten gebied opereert. Verder zou het goed zijn als het Nederlandse bataljon zo dicht mogelijk bij de andere Nederlandse eenheden wordt gestationeerd. (...) Stationering in Zepa of Srebrenica leek hem minder zinvol omdat dan de taak voornamelijk zou bestaan uit statische bescherming.»<sup>487</sup> Ook Van Ojik (GroenLinks) «kon zich vinden (...) in het voornemen met betrekking tot uitzending van het luchtmobiele bataljon.»<sup>488</sup> Van den Berg (SGP) merkt op «dat zijn fractie met inachtneming van de door hem gemaakte kanttekeningen kan instemmen met het voornemen van de regering met betrekking tot uitzending van het luchtmobiele bataljon». Ter Veer (D66) betoogt «dat ook zijn fractie het eens is met de voorgenomen uitzending van het luchtmobiele bataljon». Van Middelkoop (GPV) zegt «in te kunnen stemmen met het voornemen van de regering om het eerste bataljon van de luchtmobiele brigade naar Joegoslavië te sturen. (...) Ook hij stelde als voorwaarde dat de eenheid in een aaneengesloten gebied opereert.»<sup>489</sup> De beide ministers kunnen in hun beantwoording van de vragen van de Kamerleden geen duidelijkheid geven over de taak en de locatie van het Nederlandse bataljon. De minister van Defensie, die «verheugd was dat de Kamer instemt met uitzending van het luchtmobiele bataljon naar voormalig Joegoslavië», stelt dat «de Nederlandse eenheid geen bijzondere taken krijgt te vervullen, maar een gebied toegewezen krijgt waarin UNPROFOR-taken moeten worden uitgevoerd.» Wat betreft een mogelijke stationering in de safe areas Srebrenica, Zepa en Gorazde meldt Ter Beek de Kamer dat «legering van het Nederlandse bataljon in deze drie gebieden thans niet meer aan de orde is.» Waarschijnlijk bedoelt hij met deze uitspraak, dat legering in alle drie gebieden tegelijk niet meer aan de orde is.

Vervolgens schetst hij de twee door UNPROFOR eerder naar voren gebrachte opties: een Noordse compagnie in Srebrenica, waardoor het Nederlandse bataljon bij Zenica aaneengesloten ontplooid kan worden; of een versterkte Nederlandse compagnie in Srebrenica. «De bewindsman betoogde dat zijn voorkeur niet naar laatstgenoemde optie uitgaat, niet alleen omdat dan telkenmale allerlei linies moeten worden gepasseerd, maar vooral ook omdat de logistieke aanvoerlijnen vanuit Centraal-Bosnië erg lang zijn. (...) De minister benadrukte overigens dat hij van de locatiekeuze geen absolute voorwaarde voor uitzending heeft gemaakt.»<sup>490</sup>

Van der Vliet: «Vervolgens ging de brief naar de Kamer en vond daar een debat plaats. (...) In dat debat heeft de minister op de problematiek gewezen die met Srebrenica samenhangt. Hij gebruikte vrijwel letterlijk de woorden die ik daarvoor had gebruikt. U kunt daar de Handelingen op nalezen. Vervolgens zei de minister iets heel belangrijks. Hij zei: de locatiekeuze tussen die twee gebieden is voor mij geen absolute voorwaarde voor uitzending. Voor mij was dat het moment om te zeggen: akkoord, wij hebben nu een jaar lang gediscussieerd, kennelijk heeft de minister nu in principe zijn beslissing genomen dat de uitzending gaat plaatsvinden.

<sup>485</sup> Valk, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>486</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 67, p. 1.

<sup>487</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 67, p. 3.

<sup>488</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 67, p. 3.

<sup>489</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 67, pp. 4–6.

<sup>490</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 67, p. 8.

Ik wil niet verhelen dat ik mijzelf toen in een moeilijke situatie bevond. Ik had consistent dwars gelegen op dit onderwerp. Je ziet dat er iets gaat gebeuren wat je eigenlijk niet wilt. Je moet jezelf dan de vraag stellen, waar je zelf staat. U mag best weten dat ik mijzelf op dat moment de vraag heb gesteld: moet je niet weggaan; maak je jezelf niet ongeloofwaardig als je aanblijft als chef defensiestaf? Mijn antwoord daarop was: nee. Aangezien het hier een operationele inzet betrof, mocht er naar mijn mening geen twijfel zijn over de loyaliteit van de krijgsmacht om die uit te voeren. Dat maakt het voor een topfunctionaris bij dit soort onderwerpen volgens mij onmogelijk om te zeggen: ik hang mijn pet aan de wilgen. Want wat moeten dan in vredesnaam de mensen denken die zelf die opdracht moeten uitvoeren? Ik denk dat dat dus niet kan! Ik heb dat dan ook niet gedaan. Ik heb de andere optie gekozen en mijn verzet gestaakt. Er was toen voor mij nog maar één belang en dat was, deze moeilijke opdracht die zou komen, zo snel mogelijk voor te bereiden en ervoor te zorgen dat de zaak op orde was. Ik heb binnen mijn staf bij een van de briefings 's morgens gezegd: mensen, jullie kennen mijn standpunt, maar ik wil geen discussie meer, ik wil nu alle neuzen in een richting zetten en ervoor zorgen dat het goed gaat. (...) Over dit onderwerp heb ik specifiek met hem (Couzy) contact gehad. Ik weet niet meer of het een gesprek was of via de telefoon. Ik heb gezegd: Hans, ik weet dat jij ook problemen hebt met deze zaak, misschien op een andere manier dan ik, jij zit toch meer tussen twee vuren in; dat begreep ik natuurlijk. Ik heb vervolgens gezegd: ik weet niet of bij jou de gedachte speelt dat je die verantwoordelijkheid niet kunt dragen, maar dit is mijn opvatting en mijn advies is, dezelfde lijn te volgen.»<sup>491</sup>

Om duidelijkheid te krijgen over de locatie voor het Nederlandse bataljon vertrekt eind november een verkenningsmissie naar Bosnië, onder leiding van de plaatsvervangend BLS, generaal-majoor Reitsma. Kort voor het vertrek van deze missie meldt de Nederlandse militaire vertegenwoordiger bij de VN dat de militair adviseur van de SGVN hem heeft medegedeeld dat de ontplooiing van Dutchbat voorzien is voor Centraal-Bosnië.<sup>492</sup> Ter Beek spreekt op de WEU-vergadering van 22 november met zijn Noorse collega over de locaties van het Nederlandse en het Noordse bataljon. «Noorwegen is bereid, ingeval Nederland ook de enclave Srebrenica voor zijn rekening gaat nemen, helikopters en capaciteit in het veldhospitaal in Tuzla permanent ter beschikking te stellen.»<sup>493</sup> De verkenningsmissie heeft onder andere een gesprek met de commandant van UNPROFOR, luitenant-generaal Cot, en een telefonisch onderhoud met de commandant van het B-H Command, luitenant-generaal Briquemont.

Reitsma: «Mijn missie was niet »ga nog eens kijken«, maar »het wordt nu zeer klemmend«. Wij hebben een eenheid toegezegd, namelijk een luchtmobiel bataljon, maar wij weten tot op de dag van vandaag nog niet wat nu daadwerkelijk de inzetoptie zal worden. Ik ben toen eind november gezonden om ter plekke uit te vinden wat de laatste gedachten waren van de generaals Cot en Briquemont en hoe zich dat verhiel tot de beschikbaarheid van de middelen. Er waren zeer duidelijke richtlijnen aan mij meegegeven. Zorg dat er, als er een inzetoptie is, sprake is van een eenbataljonslocatie onder een leiding. Zorg dat de logistiek verzekerd is en zorg met name dat de medische verzorging van de eenheid kan worden verzekerd. (...)

Het bleek mij al heel snel dat generaal Cot in feite nog maar een optie had: Srebrenica en Zepa als een eenbataljonsgebied. Hij completeerde daarmee dus zijn inzetopties met de twee prioriteiten: safe areas en freedom of movement. Freedom of movement was een paar dagen tevoren getekend in Genève. Dat was een belangrijk punt. Bovendien bestond in die fase bij generaal Cot nog heel duidelijk de overtuiging dat, hoe sneller wij in de safe areas zouden zitten met een deugdelijk concept, hoe sterker hij stond in de onderhandelingen waarvan hij verwachtte dat die zouden volgen voor een mogelijke uitruil van de oostelijke enclaves ten opzichte van gebieden in de omgeving van Sarajevo. Tegen de achtergrond van bijna een vredesplan dat in de maak was, de freedom of movement-constructie, de deugdelijke bezetting van de safe areas volgens de resolutie, gaf dat voor generaal Cot de prioriteit om daar te zijn. Hij realiseerde zich natuurlijk heel goed dat het gebied Srebrenica en Zepa omsloten wordt door uitsluitend Servisch gebied. Het is

<sup>491</sup> Van der Vlis, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>492</sup> Fax van Milad PVVN aan de Defensiestaf en de KL Crisisstaf, 22 november 1993.

<sup>493</sup> Besluitenlijst Politiek Beraad, 23 november 1993.

daarom van groot belang dat de UN-aanwezigheid daar is veiliggesteld en dat tegelijkertijd veiligheden worden ingebouwd dat, mocht er iets gebeuren, aan al degenen die troepen hebben gegeven aan UNPROFOR enige mate van veiligheid kon worden geboden. Daar kwam dan de optie uit voort van de verzekerde luchtsteun als dat noodzakelijk is, met een rol die voor de UNPROFOR-commander daarin was voorzien. Al die dingen tegen elkaar afwegend, brachten mij tot mijn conclusie. (...) Na die analyse, heb ik geprobeerd naar de locatie te gaan, maar dat ging door allerlei omstandigheden niet. Het was volop winter. Er vloog niets. Daarop kon ik alleen maar een teleconferentie hebben met generaal Briquemont. Een ding was voor mij duidelijk, namelijk dat generaal Briquemont in een ontzettend lastig parket zat. Hij had veel te weinig middelen en hij moest prioriteiten stellen. Hij ervoer het als een heel groot «geschenk» dat hij een volwaardige eenheid van Nederland ter beschikking kon krijgen.»<sup>494</sup>

Op het moment dat Reitsma met Briquemont spreekt, is de optie van stationering van het Nederlandse bataljon in Centraal-Bosnië voor de Belgische VN-commandant reeds van tafel. Briquemont heeft eind november 1993 tot twee keer toe het Noordse bataljon opdracht gegeven om naar Srebrenica te vertrekken, maar beide keren wordt zijn bevel door de regeringen van Zweden, Noorwegen en Denemarken afgewezen:

«Toen had de UNO bij bilaterale onderhandelingen aanvaard dat de Noordse landen zelf bepaalden in welke zone het bataljon zou worden opgesteld, in de streek van Tuzla dus, waar ik het op dat ogenblik helemaal niet nodig had. Ik had het bataljon al een eerste keer bevolen om een deel van zijn effectief in Srebrenica op te stellen; de regeringen van de drie Noordse landen hadden dat bevel naast zich neergelegd. (...) Een paar dagen later gaf ik een tweede keer het bevel aan het Noordse bataljon zich in Srebrenica op te stellen. (...) Toch gaf ik mijn bevelen, maar, ik zeg het nogmaals, de Noordse politieke verantwoordelijken weigerden ze te laten uitvoeren. (...) Terwijl de staf naar geïmproviseerde oplossingen zocht om een symbolische aanwezigheid in Srebrenica in stand te houden, speelde ik een partijtje blufpoker. Ik bracht New York ervan op de hoogte dat ik, bij gebrek aan beschikbare middelen, genoodzaakt was Srebrenica in de steek te laten. Dezelfden die me verweten hadden »brutale« orders aan het Noordse bataljon te hebben gegeven, zeiden me nu dat er geen sprake was van uit Srebrenica weg te gaan. De richtlijn was simpel: »Do something, general!« Er bleef nog één oplossing over: zorgen voor een symbolische aanwezigheid met een Brits of een Oekraïens peloton, tot de komst van het Nederlandse bataljon dat al weken aangekondigd was en uiteindelijk voor eind januari was gepland. (...)

Tenslotte aanvaardden de Canadezen te blijven tot de komst van de Nederlanders, begin februari, en de Nederlanders namen de opdracht aan die alle anderen hadden geweigerd. Ik heb veel begrip voor het gebrek aan enthousiasme van de Nederlanders om zich in Srebrenica op te stellen. Het leidmotief bij alle naties die een bijdrage leverden voor Bosnië was: «Peacekeeping, ja; veiligheidszones, nee!» De risico's waren er ook zoveel groter dan overal elders. Achteraf beschouwd meen ik dat de Nederlandse regering de opdracht had moeten weigeren. De Canadese regering zou dan het vertrek van haar mannen hebben geëist en de bevelhebber van UNPROFOR zou dus genoodzaakt geweest zijn de veiligheidszone te verlaten. Dan hadden de politici eindelijk de operationele strategie van UNPROFOR en vooral het mandaat van de blauwhelmen moeten herzien, indien ze het concept van de veiligheidszones wensten te behouden.»<sup>495</sup>

Vanuit Zagreb stuurt Reitsma in de nacht van 1 op 2 december 1993 een fax aan de Directie Operatiën van de KL, die op 2 december 1993 wordt doorgezonden aan de CDS, Van der Vlis. In dit faxbericht meldt Reitsma: «Uit de informatie van beide VN-commandanten bleek duidelijk dat UNPROFOR voor Dutchbat slechts één optie kent; stationering in de safe areas Srebrenica en Zepa.»<sup>496</sup> Hij wijst op het probleem dat het Noordse bataljon niet in Srebrenica gelegerd kan worden, omdat de parlementen van Denemarken, Zweden en Noorwegen slechts toestemming hebben

<sup>494</sup> Reitsma, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>495</sup> Generaal F. Briquemont, Do something, general – Kroniek van Bosnië-Herzegovina, 1998, pp. 213 en 224–225; NRC Handelsblad, 29 januari 1994.

<sup>496</sup> Fax van Directie Operatiën KL aan DCBC t.a.v. CDS d.t.v. SCOCIS, 2 december 1993.

gegeven voor stationering in Tuzla. Volgens Reitsma is Cot van mening dat «de taak van het Nederlandse bataljon in de safe areas («deterrence») niet gevaarlijker of moeilijker is dan die van de andere bataljons in Bosnië. Als gevolg van de internationale druk op Servië wordt een aanval van de Servische Bosniërs op deze enclaves niet verwacht. De VN (generaal Cot) sluit zelfs niet uit dat in de toekomst een uitruil van de oostelijke safe areas met gebieden rondom Sarajevo tot de mogelijkheden gaat behoren. Op het gebied van de bevoorrading verwacht de Force Commander eveneens geen ernstige problemen.»<sup>497</sup>

Voorts bevat het bericht van Reitsma de volgende passage: «Indien deze optie wordt geaccepteerd voldoet Defensie aan de wens van de Kamer om het bataljon in een aaneengesloten gebied te ontplooiën en niet verspreid te laten opereren.»<sup>498</sup>

Reitsma: «Het tweede belangrijke argument was – ik heb mij dat uitputtend laten uitleggen – in welke mate Srebrenica en Zepa als een gebied konden worden beschouwd. Dat is natuurlijk ook een belangrijk punt. Dat had voor mij twee componenten. De eerste was wat in vaktermen de tweede echelons geneeskundige verzorging heet, dus de chirurgische capaciteit die je bij je hebt, zodat je de medische verzorging van de eenheid veilig kunt stellen. En de tweede was de verzekerde logistiek. Toen bleek mij dat er een mogelijkheid was om prioriteit te stellen. De prioriteit van de geneeskundige capaciteit moest altijd mee in de eenheid. Er was geen andere keuze, want het gebied was helemaal omsloten door Servisch gebied. Met freedom of movement en een goede aansluiting, zo mogelijk in de omgeving van het vliegveld Tuzla, kon je ook verzekeren dat de logistieke basis die je daarvoor nodig had, op een efficiënte manier kon functioneren. Ik heb dus gekeken naar de taken die moesten worden gedaan. Ik heb nagegaan in hoeverre die verschillen of gelijk waren aan de uitvoering in de andere safe areas. Daar zat geen principieel verschil in. Ik heb gekeken naar het argument dat het één bataljonsgebied was onder één leiding. Ik heb een analyse gemaakt van de geneeskundige ondersteuning en de logistiek. Die punten met elkaar brachten mij tot mijn advies dat het een uitvoerbare taak was, dat het een belangrijke taak was, gezien de prioriteit van de safe areas. Je moest wel wat extra voorzieningen treffen, maar dat had te maken met specifieke condities van wintertijd in Srebrenica.»<sup>499</sup>

Reitsma eindigt zijn verslag met de volgende conclusie en aanbeveling: «De optie Srebrenica en Zepa is een eervolle, niet eenvoudige maar wel uitvoerbare opdracht voor de koninklijke landmacht en past binnen de eisen van de regering en wensen van het parlement. Naar verwachting vereist deze optie enige aanvullende maatregelen die echter niet onoverkomelijk zijn. Aanbevolen wordt in te stemmen met deze optie, het parlement hierover in te lichten en de koninklijke landmacht de opdracht te geven deze optie uit te voeren. Teneinde onnodige speculaties over de locatie(s) van Dutchbat bij pers en personeel te voorkomen is snelle besluitvorming gewenst.»<sup>500</sup>

Couzy: «Ik heb hem gelezen en mij wat verbaasd over de laatste zin: een uitvoerbare en eervolle opdracht. Inhoudelijk was ik het ermee eens en ik heb de fax dan ook onmiddellijk doorgestuurd naar de CDS, want zo loopt dat altijd. Of hij hemzelf wel of niet gezien heeft, weet ik niet. Als hij er een paar dagen niet is, blijft die natuurlijk niet liggen, maar gaat die meteen door naar de minister.

(...)Ik had een maand daarvoor al ingestemd met de locatie Srebrenica en dan kom ik er na vier weken niet meer op terug! Ik vond het eigenlijk niet erg relevant wat generaal Reitsma schreef. Die hele missie vond ik ook meer window dressing dan dat die echt wat bijdroeg aan de besluitvorming!

(...) het heeft ook geen zin om in een telegram te gaan krabbelen, terwijl je alleen meer informatie hebt vanuit je bureauomgeving. Ik vond het wat bombastisch taalgebruik, maar inhoudelijk was ik het er wel mee eens en daar ging het om! (...) ik denk dat als ik op zo'n

<sup>497</sup> Fax van Directie Operatiën KL aan DCBC t.a.v. CDS d.t.v. SCOCIS, 2 december 1993.

<sup>498</sup> Fax van Directie Operatiën KL aan DCBC t.a.v. CDS d.t.v. SCOCIS, 2 december 1993.

<sup>499</sup> Reitsma, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>500</sup> Fax van Directie Operatiën KL aan DCBC t.a.v. CDS d.t.v. SCOCIS, 2 december 1993.

missie uitgezonden zou zijn geweest tot soortgelijke conclusies was gekomen, want militair gezien was het gewoon uitvoerbaar!»<sup>501</sup>

Van der Vlis: «(...) Maar die fax is nooit bij mij binnengekomen. Op de een of andere manier is die via de generaal Couzy rechtstreeks bij de minister gekomen. Mijn souschef operatiën kwam bij mij en zei: de minister wil vandaag van u een nota hebben met uw mening daarover. Er was tempo gevraagd om daarop te reageren. Mijn antwoord was heel simpel. Wij hebben deze eindeloze discussie gehad. Natuurlijk had ik in mijn achterhoofd nog een kleine hoop dat het commentaar van Reitsma anders zou zijn. Maar laten wij wel wezen, hij heeft noch van Cot noch van Briquemont in dezen enig support gekregen. Het wees allemaal een richting uit: Srebrenica. Achteraf was dat te begrijpen, want de Canadezen moesten daar weg. Men smeekte om een bataljon dat bereid was, daarheen te gaan. Ik heb toen gezegd: Schluss, het advies – als u dat zo wilt noemen – is dan dat wij gaan.»<sup>502</sup>

Brigade-generaal Kolsteren (toenmalig souschef operatiën van de Defensiestaf): «De fax, waarnaar in uw brief wordt gerefereerd, moet na binnenkomst in het DCBC aan mij zijn voorgelegd, alvorens verdere actie werd ondernomen. Een dergelijke fax is door mij (of één van mijn medewerkers in het DCBC) zeker niet rechtstreeks aan de minister gegeven! (...) Deze procedure kan alleen kort zijn gesloten, indien de minister separaat was ingelicht en zelf het initiatief tot een vervolgactie heeft genomen. De weergave van mijn toenmalige CDS kan ik derhalve onderschrijven onder de kanttekening, dat hij uiteraard de fax heeft gezien, maar dan vermoedelijk later dan de minister, en wel uiterlijk toen hij de aan de fax gerelateerde nota ter info van de minister tekende.»<sup>503</sup>

Ter Beek: «Op dat moment, begin december, op 2 december 1993, om precies te zijn, krijg ik als minister van Defensie voor het eerst te horen dat het Nederlandse bataljon definitief naar Srebrenica zal worden uitgezonden. Dit wordt mij door de plaatsvervangend bevelhebber in een fax aangereikt, met als aanbeveling dat het om een uitvoerbare opdracht gaat. Op dat moment heb ik noch van generaal Couzy, noch van generaal Van der Vlis ooit gehoord dat deze opdracht onuitvoerbaar zou zijn. Sterker nog, op 15 december zegt generaal Couzy in een interview met de Haagsche Courant: »Onze jongens kunnen deze opdracht wel aan.« En ik meen afgelopen maandag (tijdens de hoorzitting) ook van hem gehoord te hebben dat ook hij het oordeel van generaal Reitsma deelde dat het om een uitvoerbare opdracht ging. Met permissie, ik begrijp niet hoe je dan ook kunt zeggen dat het van begin af aan een «mission impossible» is geweest. (...) Als mij toen door generaal Van der Vlis of generaal Couzy op enig moment in welke vorm dan ook gemeld was «heer minister, Srebrenica is een onuitvoerbare opdracht, nooit aan beginnen», dan was het heel anders gegaan.»<sup>504</sup>

De CDS, Van der Vlis, neemt de conclusie en aanbeveling van Reitsma over in de nota die hij op 2 december 1993, mede namens BLS Couzy, toezendt aan de minister van Defensie. Van der Vlis doet verslag van de bevindingen van Reitsma en informeert Ter Beek over het door de commandant van UNPROFOR voorgelegde voorstel voor stationering van Dutchbat in Srebrenica en Zepa. Van der Vlis en Couzy komen tot een gezamenlijk advies aan hun minister:

«Hoewel de verkenningseenheid haar werkzaamheden nog niet heeft afgerond en nog geen gedetailleerde gegevens ter beschikking staan, zijn de bevelhebber der landstrijdkrachten en ik het er over eens dat deze optie een eervolle, niet eenvoudige maar wel uitvoerbare opdracht is. Ik stel dan ook voor met deze optie in te stemmen en de ministerraad (mondeling) te informeren. Na uw eventueel akkoord zal ik de BLS deze optie laten uitvoeren en zal door zorg van DAB in overleg met BuZa op korte termijn een concept-brief voor de Tweede Kamer worden voorgelegd. Teneinde onnodige speculaties over de locatie(s) van Dutchbat zowel bij het eigen personeel als de pers te voorkomen is snelle besluitvorming gewenst.»<sup>505</sup>

<sup>501</sup> Couzy, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>502</sup> Van der Vlis, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>503</sup> Brief van generaal-majoor Kolsteren aan de TCBU, 27 juni 2000.

<sup>504</sup> Ter Beek, hoorzitting, 24 mei 2000.

<sup>505</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 2 december 1993.



De minister van Defensie stelt de Kamer op 3 december 1993, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, op de hoogte van de locatie voor Dutchbat. Deze brief wordt eerst voorgelegd aan de ministerraad van 3 december 1993. De raad neemt kennis van de ter vergadering uitgedeelde brief van de minister van Defensie aan de Voorzitters van de beide Kamers der Staten-Generaal.<sup>506</sup>

Beide eerder door UNPROFOR voorgestelde opties voor ontplooiing van Dutchbat komen te vervallen:

«Gelet op het grote belang dat wordt gehecht aan de mogelijke (her)opening van het vliegveld Tuzla is besloten het Noordse bataljon rondom deze stad te concentreren. Daarmee vervalt de optie die beoogde een Noordse compagnie te stationeren in Srebrenica. Daarnaast acht de commandant van het Bosnië-H commando van UNPROFOR, luitenant-generaal Briquemont, het van groot belang de nabij gelegen safe areas Srebrenica en Zepa te laten beveiligen door één en hetzelfde bataljon. Tegen deze achtergrond ligt het in het voornemen het Nederlandse bataljon te ontplooiën in de safe areas Srebrenica en Zepa, in het oosten van Bosnië. Beide enclaves zijn omsingeld door Bosnisch-Servische strijdkrachten. De militaire situatie is in zowel Srebrenica als Zepa al enige tijd betrekkelijk rustig, wat niet betekent dat er niet plaatselijk wordt gevochten.»<sup>507</sup>

Over de brief van de minister van Defensie inzake de voorgenomen ontplooiing van Dutchbat in Srebrenica en Zepa wordt door de Kamer geen overleg gevoerd.

De Hoop Scheffer: «Mijn herinnering is tot op de dag van vandaag dat wij voldoende geïnformeerd waren toen uiteindelijk bleek dat het de locatie Srebrenica/Zepa zou worden. Wij vonden het op dat moment in ieder geval niet nodig om er een apart debat over te voeren. U moet daarbij niet vergeten dat wij er ten aanzien van het concept rond de safe areas op dat moment van uit zijn gegaan – naar later bleek ten onrechte – dat, zoals de NAVO en de VN hadden uitgesproken, indien militairen, Nederlandse of van andere nationaliteiten, daar in problemen zouden komen en om bescherming zouden vragen, die bescherming ook zou worden gegeven.

(...) Als ik in mijn herinnering terugga, vonden wij de brief, zoals de minister die aan de Kamer schreef, voldoende. Er was al een debat over geweest in het eerdere overleg. Als je met de kennis van nu en met de afloop van nu in het oog en in het hoofd over Srebrenica en Zepa praat, dan hebben wij, iedereen, politiek, publieke opinie en media, andere dingen op het netvlies dan wij toen hadden. Met andere woorden: met de kennis en de informatie die wij toen hadden, vond ik en vonden wij de brief van de minister van Defensie voldoende. Er is toen in februari verder over gepraat, toen het bataljon bezig was om zich te ontplooiën.

(...) Ook als ik de verslagen van de mondelinge overleggen nalees, vind ik dat het overleg in november 1993 het cruciale overleg is geweest.»<sup>508</sup>

Wel houden de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie op 21 december 1993 een mondelinge overleg met de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Defensie, Frinking, ter voorbereiding van de conferentie over voormalig Joegoslavië op 22 december 1993, alsmede over de brief d.d. 16 december 1993 over het bezoek van de minister van Buitenlandse Zaken aan Sarajevo.<sup>509</sup> Tijdens dit overleg, dat voornamelijk handelt over het «actieplan» van de Europese Unie om de oorlog in het voormalige Joegoslavië te beëindigen, vragen de woordvoerders ook naar de stand van zaken met betrekking tot de ontplooiing van Dutchbat.

Inmiddels is namelijk een verkenningsseenheid onder leiding van de commandant van het LMB-bataljon, luitenant-kolonel Vermeulen, onverrichterzake teruggekeerd naar Nederland omdat de Bosnische Serviërs weigeren de eenheid toe te laten tot Srebrenica en Zepa. Op

<sup>506</sup> Ministerraad, 3 december 1993.

<sup>507</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 66, p. 2.

<sup>508</sup> De Hoop Scheffer, hoorzitting, 29 mei 2000.

<sup>509</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 68.

verzoek van Kooijmans wordt OSGVN Annan medio december 1993 ingelicht over de moeilijkheden. Annan belooft de kwestie voor te leggen aan de Veiligheidsraad maar ziet hiervan af op verzoek van onderhandelaar Stoltenberg, die tegen de inschakeling is van de Veiligheidsraad voor het oplossen van de problemen met de ontplooiing in verband met de lopende onderhandelingen met de strijdende partijen over een Kerstbestand in Bosnië.<sup>510</sup> Staatssecretaris Frinking meldt in het mondelinge overleg van 21 december 1993 dat

«het plan van uitzending dus zowel wat locatie als wat het tijdschema betreft onder druk is komen te staan. Het is dan ook twijfelachtig of het huidige tijdschema kan worden aangehouden. (...) Het was de bedoeling het bataljon in januari uit te zenden, maar het is nu niet mogelijk precies te zeggen wanneer tot uitzending zal worden overgegaan. Wordt er binnen veertien dagen een andere locatie aangewezen die met minder moeite kan worden verkend, dan zou het nog in januari kunnen, maar blijft de situatie zo onoverzichtelijk, dan is het zeer problematisch of uitzending in januari mogelijk is.»<sup>511</sup>

Op 30 december 1993 besluit Ter Beek om de ontplooiing van Dutchbat veertien dagen op te schorten. Briquemont blijft vasthouden aan stationering van de Nederlanders in Srebrenica en Zepa; andere opties zijn voor hem niet bespreekbaar. Begin januari 1994 voert de speciaal vertegenwoordiger van de SGVN in Bosnië, Akashi, overleg met de Servische leider Milosevic en de Bosnisch-Servische leider Karadzic, terwijl de militaire leiding van UNPROFOR overlegt met de Bosnisch-Servische militaire commandant Mladic en de bevelhebber van het Bosnische regeringsleger, Delic.<sup>512</sup>

De VN dringen er bij Nederland op aan de ontplooiing vast in gang te zetten, maar Ter Beek besluit op 14 januari 1994, op advies van de CDS, de plv. CDS en de BLS, om het vertrek van het bataljon uit te stellen tot 31 januari 1994, omdat nog steeds geen toestemming is gekregen van de Bosnische Serviërs om met een verkenningsseenheid Srebrenica en Zepa binnen te gaan. De berichten die Buitenlandse Zaken hierover, via de PVVN, aan het VN-secretariaat stuurt, hebben een minder stellige boodschap, omdat ambtenaren van Buitenlandse Zaken vrezen dat Nederland de schuld zal krijgen van de verdere vertraging van de uitzending. Buitenlandse Zaken vraagt de VN om een formeel, geautoriseerd verzoek van de VN om de verkenningsseenheid uit te zenden.<sup>513</sup> Op 19 januari 1994 spreken Kooijmans en Ter Beek over de problemen met de uitzending.<sup>514</sup>

De problemen met de versterking van UNPROFOR komen ook aan de orde op de NAVO Top van 10 en 11 januari 1994 in Brussel. Tijdens het mondeling overleg op 7 januari 1994, voorafgaande aan de Top, dringt Lubbers aan op «grotere militaire presentie dan nu het geval is. Die zou allereerst moeten worden ingevuld door de Europese landen die tot nu toe op dit punt tekortschieten en vervolgens in aansluiting daarop door de VS.»<sup>515</sup> Ter Beek verklaart in het overleg dat «Nederland nog steeds van harte bereid is om het bataljon in die twee gebieden in te zetten waaraan de VN zo nadrukkelijk de voorkeur hebben gegeven, maar dat moet dan wel mogelijk worden gemaakt.»<sup>516</sup>

Op de NAVO Top stelt Lubbers «dat Nederland bereid was de consequenties van het gestelde in de verklaring van deze Top ten aanzien van de mogelijkheid van air strikes te aanvaarden. Hij noemde het noodzakelijk dat de NAVO haar toezeggingen nakwam teneinde geloofwaardig te blijven en bepleitte opvoering van de bondgenootschappelijke inspanningen ten aanzien van ex-Joegoslavië. In deze samenhang onderstreepte MP dat de bestaande plannen een beperkt karakter hadden maar dat ze

<sup>510</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 15 december 1993; Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 16 december 1993; Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 17 december 1993; Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 21 december 1993.

<sup>511</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 73, p. 7.

<sup>512</sup> Fax van DCBC aan DPV, 31 december 1993.

<sup>513</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 14 januari 1994; Bericht van generaal Cot aan OSGVN, 15 januari 1994; Besluitenlijst Politiek Beraad, 17 januari 1994; Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 17 januari 1994; Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 17 januari 1994; Notitie van het Hoofd Operationele Zaken aan SCOCIS/PCDS/CDS, 17 januari 1994.

<sup>514</sup> Memorandum van DAV aan de minister van Buitenlandse Zaken, 18 januari 1994.

<sup>515</sup> TK, 1993–1994, 23 400 V/X, nr. 59, p. 2.

<sup>516</sup> TK, 1993–1994, 23 400 V/X, nr. 59, p. 11.

wel uitgevoerd dienden te worden, want »NATO has to show that it is consistent in its practice«.»<sup>517</sup> In de slotverklaring van de NAVO Top bevestigen de staats- en regeringsleiders van de lidstaten hun bereidheid om luchtaanvallen uit te voeren om de «strangulation» van Sarajevo en andere safe areas in Bosnië te voorkomen en wordt UNPROFOR gevraagd plannen op te stellen om te verzekeren dat de rotatie van het contingent in Srebrenica kan plaatsvinden en het vliegveld bij Tuzla kan worden geopend voor hulpvluchten.<sup>518</sup>

Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk wijzen de SGVN op 14 januari 1994 in een «aide mémoire» op de verklaring van de NAVO en dringen aan op snelle actie van UNPROFOR. In de «aide mémoire», die voor de overhandiging aan de SGVN wordt besproken met de PV's van de andere troepenleverende landen, waaronder Nederland, stellen beide leden van de Veiligheidsraad: «We consider that it is important for the speed and success of the operation for your Special Representative, mr. Akashi, in Zagreb to be given contingent authority if required by the military plans to authorise the use of air power in support of the Srebrenica and Tuzla operations if this is requested by the UNPROFOR commander. Such authority would relate only to these specific operations and would not affect the requirement for your authorisation to be given to the first use of air power in other operations in Bosnia.»<sup>519</sup> De Russische federatie laat Boutros-Ghali tegelijkertijd weten van mening te zijn dat de SGVN de leden van de Veiligheidsraad moet consulteren alvorens de NAVO te verzoeken om militaire steun.

Naar aanleiding van de twee diplomatieke contacten schrijft de SGVN op 18 januari 1994 een brief aan de voorzitter van de Veiligheidsraad, waarin hij allereerst wijst op de sinds augustus 1993 bestaande afspraken met de NAVO over de inzet van het luchtwapen ter bescherming van VN-militairen: «The first decision to initiate the use of air power for this purpose would be taken by me, on the basis of a request by my Special Representative for the former Yugoslavia, acting on a recommendation by the Force Commander of UNPROFOR.»<sup>520</sup> De SGVN benadrukt dat het gebruik van het luchtwapen om een militaire operatie van UNPROFOR rondom Srebrenica en Tuzla te ondersteunen nieuwe afspraken vereist, omdat het hierbij niet meer om puur defensieve acties gaat. Daarom heeft hij zijn speciale vertegenwoordiger, Akashi, opdracht gegeven om plannen uit te werken voor militaire operaties, met zo nodig gebruik van het luchtwapen, om de rotatie van het contingent in Srebrenica en de opening van het vliegveld bij Tuzla zeker te stellen.<sup>521</sup> De plaatsvervangend PVVN, D'Ansembourg, informeert minister Kooijmans op 18 januari over de brief van Boutros-Ghali aan de voorzitter van de Veiligheidsraad en wijst op de reserves die in deze brief zijn ingebouwd ten aanzien van de inzet van het luchtwapen.<sup>522</sup>

De Britse en Franse PV verklaren in een overleg van PV's van de EU dat de SGVN naar hun mening conform resolutie 836 over alle juridische mogelijkheden beschikt om tot gebruik van geweld en dus ook luchtsteun over te gaan zonder voorafgaand overleg tussen de SGVN en de Veiligheidsraad. Een machtiging van de Veiligheidsraad is niet vereist; informeren van de Raad zou voldoende zijn.<sup>523</sup>

Blijkbaar maken de dreigende slotverklaring van de NAVO Top en de voorbereidingen binnen de VN voor het met militaire actie afdwingen van de ontplooiing enige indruk op de Bosnische Serviërs, want op 18 januari 1994 kan het VN-secretariaat de Nederlandse PVVN melden «dat het secretariaat in het bezit is van een schriftelijke bevestiging dat generaal Mladic (commandant BSA) toestemming heeft gegeven om Dutchbat in zijn geheel te ontplooiën in de safe areas Srebrenica en Zepa.»<sup>524</sup> Deze verklaring is de uitkomst van overleg tussen de generaals Briquemont en

<sup>517</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 10 januari 1994.

<sup>518</sup> Declaration of the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council («The Brussels Summit Declaration»), in: NATO Handbook Documentation, 1999, p. 333.

<sup>519</sup> Bericht van plv. PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 12 januari 1994.

<sup>520</sup> Brief van SGVN aan de voorzitter van de Veiligheidsraad, 18 januari 1994, p. 3.

<sup>521</sup> Brief van SGVN aan de voorzitter van de Veiligheidsraad, 18 januari 1994, p. 4.

<sup>522</sup> Bericht van plv. PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 18 januari 1994.

<sup>523</sup> Bericht van plv. PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 20 januari 1994.

<sup>524</sup> Bericht van plv. PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 18 januari 1994.

Mladic, die elkaar op 19 januari 1994 opnieuw ontmoeten. Buitenlandse Zaken laat de PVVN op 19 januari 1994 weten dat besloten is de verkenningseenheid van het LMB op korte termijn uit te zenden, waarna stapsgewijs de ontplooiing van het bataljon in Srebrenica, Zepa en Lukavac zal volgen.<sup>525</sup>

De SGVN, Boutros Boutros-Ghali, brengt van 19 t/m 21 januari 1994 een bezoek aan Nederland. Tijdens een werkdiner op het Catshuis op 19 januari 1994, waarbij van Nederlandse kant minister-president Lubbers, vice-premier Kok en de ministers Ter Beek, Kooijmans en Pronk aanzitten, wordt met de SGVN onder andere gesproken over de luchtsteun van de NAVO voor de VN-vredestroepen in Bosnië. De meningen van de Nederlandse gesprekspartners over de uitkomsten van dit gesprek lopen uiteen.

Ter Beek: «Het is een beetje in etappes gegaan met wat trek- en duwwerk. Maar uiteindelijk heb ik toen aan het bezoek van de secretaris-generaal een tevreden gevoel overgehouden. Ik weet nog wel dat tijdens dat diner in het Catshuis uitvoerig is gesproken over luchtsteun, close air support, en luchtaanvallen. Daar moet u een heel nadrukkelijk onderscheid tussen maken, ook in de besluitvormingslijnen. (...) Ik weet nog wel dat Boutros Ghali ook wat moe was. Het toeval was dat zijn belangrijkste adviseur, de Indiër Chinmaya Gharekhan, een goede vriend van mij was. (...) Ik heb hem ook een paar keer apart genomen om hem mijn zorgen op het punt van luchtsteun en luchtaanvallen kenbaar te maken. Ik heb ook tegen hem gezegd: Chinmaya, zeg me eens een keer tegen de SG »zo en zo en zo«. Uiteindelijk heb ik een bevredigend antwoord gekregen op mijn vragen. Dat kwam erop neer dat het bij luchtsteun, close air support, luchtacties dus ter bescherming van de eigen troepen, natuurlijk van belang is dat er geen lange besluitvormingslijnen zitten tussen de aanvraag om luchtsteun en de beslissing tot luchtsteun. Mijn zorg was een beetje dat een aanvraag van onze bataljonscommandant voor luchtsteun eerst nog weer vanuit Zagreb naar New York zou moeten en daar bij de SG of bij de Veiligheidsraad terecht zou moeten komen. Daar speelde ook nog weer doorheen dat die luchtacties uitgevoerd werden door de NAVO. Ik vond het dus van het grootste belang dat, als de nood aan de man kwam, die luchtsteun snel zou kunnen worden uitgevoerd en dat dit niet nog een heel besluitvormingsstraject in New York had door te maken.

Bij die gelegenheid – ik weet niet precies of dat bij het diner was of een dag later, toen Boutros Ghali een persconferentie gaf – is in ieder geval duidelijk geworden dat Boutros Ghali twee belangrijke dingen zei: (a) de VN-instemming met luchtsteun hoefde niet apart te worden voorgelegd aan de Veiligheidsraad, want daar kon hij, de secretaris-generaal, zelf over beslissen en (b) om te voorkomen dat het helemaal naar hem in New York moest, had hij zijn bevoegdheid gedelegeerd aan zijn vertegenwoordiger in Zagreb, Akashi, die ik overigens uit een eerder bestaan ook weer kende want ik was hem in Cambodja tegengekomen. Dat vond ik een geruststellende gedachte.

Een heel ander verhaal zijn de luchtaanvallen, de air strikes. Daar had ik juist behoefte aan wat langere besluitvormingslijnen. Air strikes zijn namelijk aanvallen op strategische doelen van een vijand, de Serviërs. Mijn grote zorg was dat, wanneer de NAVO te snel zou besluiten tot luchtaanvallen zonder daarbij het oordeel of advies in te winnen van de UNPROFOR-commandanten te velde, de Serviërs er bij het uitvoeren van luchtaanvallen op Servische doelen toe zouden overgaan om op de grond represaillemaatregelen te nemen. Dan zou dus de veiligheid van de troepen op de grond, lees de Nederlandse troepen, in gevaar kunnen komen. Dat is overigens ook gebeurd. Na de luchtaanvallen op Gorazde in april 1994 hebben de Serviërs gijzelaars gemaakt, onder wie vijf Nederlandse waarnemers. Mijn zorg was dat niet te lichtzinnig zou worden besloten om tot luchtaanvallen over te gaan. Op zijn minst moest ook de veiligheidssituatie worden meegenomen van de landen die troepen op de grond hadden. Een extra reden voor mij om daar kien op te zijn, was dat de luchtaanvallen vooral door Amerikaanse toestellen zouden worden uitgevoerd. En de Verenigde Staten hadden nou toevallig net geen troepen aan de grond. Bij die gelegenheid heeft Boutros Ghali gezegd: bij luchtaanvallen zal waarschijnlijk een aparte resolutie van de Veiligheidsraad nodig zijn, althans zal de Veiligheidsraad geraad-

<sup>525</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 19 januari 1994.

pleegd moeten worden, maar zal ook het oordeel van de UNPROFOR-commandant in Joegoslavië gelden.

(...) In ieder geval hebben de conclusies van die avond op tweeërlei weg ook een schriftelijke neerslag gekregen: (1) in een brief van Boutros Ghali aan de Veiligheidsraad, ik dacht van 27 of 28 januari en (2) in een brief van de regering aan de Tweede Kamer.»<sup>526</sup>

Lubbers: «(...) Dat gesprek werd benut om te zeggen: past het wel met wat werd genoemd de dubbele sleutel; wij hebben ook de VN nodig. Hij is er met een zeer positieve instelling op ingegaan. Maar toen ik naar huis ging, had ik net als minister Kooijmans het gevoel: is dit wel strak en helder genoeg? Als ik het mij goed herinner, is Kooijmans meteen aan de slag gegaan om dat harder te maken. Het duurt dan een enkele dag en vervolgens is er een harde toezegging. (...) Op die avond was het nog onvoldoende. (...) Op een gegeven moment eindigt het met een brief van Boutros Ghali hierover die wel helder is, maar dat is dus niet zijn verbale mededeling die avond. Er is nog wat druk op hem uitgeoefend in overleg; het moet echt helder worden. De brief is helder. Dat is ook het eindpunt. (...) Toen ik een afschrift van de brief van 28 januari vond, dacht ik: hè hè, wij zijn er dan; dit is een goede investering geweest, dit was nodig. Hier moet ik iets aan toevoegen, omdat ikzelf (...) toen wat zorgen had over de wijze waarop mevrouw Ogata, die mij een keer bezocht, sprak over de rol van de VN. Zij heeft een humanitaire taak, dus dat moet je wel mee in aanmerking nemen, maar ik had een wat onrustig makend gevoel. Ik dacht: binnen uw functie klopt dat, maar de VN is er niet alleen om aardig te zijn. Soms moet je hard zijn en zelfs het gebruik van geweld ondersteunen. Ik had dus een lichte onrust. Toen ik later de rol hoorde en beschreven zag van Akashi, kreeg ik die onrust weer. Zijn er geen krachten die toch te makkelijk zeggen: in geval van dringende noodzaak moet er wel heel veel gebeuren voordat wij dat wapen gaan gebruiken? Daarom was ik zo gemotiveerd om achtereenvolgens het Witte Huis en Brussel die avond aan de orde te stellen. Daarom was de brief voor mij belangrijk.»<sup>527</sup>

Kooijmans: «Vandaar dat wij uitdrukkelijk de volgende vraag stelden: als het pantserinfanteriebataljon naar Srebrenica gaat, kan het dan als het wordt aangevallen rekenen op close air support? Het antwoord dat die avond van de secretaris-generaal kwam was naar mijn gevoel niet bevredigend. Hij deed geen duidelijke toezegging. Hij was aarzelend en gaf niet de duidelijke garantie die wij wensten te hebben. Het was aan de vooravond van de geplande uitzending van het bataljon. De situatie was zeer gespannen. De Serviërs hadden allerlei verkenningsmissies geweigerd. Wij wilden zeker weten dat er close air support zou zijn in geval van moeilijkheden. Ik ging die avond met een ongemakkelijk gevoel naar huis. De volgende dag heeft op het ministerie van Buitenlandse Zaken een gesprek plaatsgehad tussen de directeur-generaal politieke zaken en de speciale adviseur van de secretaris-generaal waar een en ander nog eens is doorgesproken. Dat heeft ertoe geleid dat de secretaris-generaal in zijn persconferentie op 21 januari veel uitgesprokener was in zijn oordeel over de close air support die zou moeten worden verschaft aan VN-eenheden die het voorwerp zouden worden van aanvallen. Dat standpunt is neergelegd in een brief aan de Veiligheidsraad van 28 januari, waarin hij op uitdrukkelijk aandringen van Groot-Brittannië en Frankrijk duidelijk verschil maakte tussen close air support en air strikes, waarbij close air support uitdrukkelijk wordt gereserveerd voor het steun verlenen aan VN-eenheden die het doelwit zijn van een aanval, het zogenaamde smoking gun principle, terwijl de air strikes bedoeld zijn om de strijdende partijen tot een bepaald optreden of nalaten te dwingen.

(...) Ik weet dat de minister-president, die ook zeer veel belang hechtte aan die close air support, zei dat het hen niet lekker zat. Ik kan niet navoelen wat de minister van Defensie voelde en of hij wellicht in een terugblik zijn ervaring van die avond verwacht met de ervaring na de persconferentie van de secretaris-generaal. (...) De minister-president was in ieder geval ook niet zo erg happy. Dat is ook de reden waarom de zaak de volgende dag weer uitdrukkelijk aan de orde is gesteld. Naar ons oordeel zat de secretaris-generaal gewoon fout in zijn interpretatie van wat mogelijk was onder de resoluties 770 en 836. De minister van Defensie heeft in het overleg van 1 februari met de Tweede Kamer, waarbij zij uiteindelijk het groene licht voor uitzending gaf, uitdrukkelijk naar de brief van 28 januari als argument verwezen waarom die uitzending mogelijk was. Immers, in die brief had de secretaris-generaal neergelegd dat VN-troepen ter plekke konden rekenen op close air

<sup>526</sup> Ter Beek, hoorzitting, 24 mei 2000.

<sup>527</sup> Lubbers, hoorzitting, 25 mei 2000.

support en dat hij voor de rotatie in Srebrenica van Canadezen naar Nederlanders, alsmede voor de openstelling van het vliegveld van Tuzla, zijn vertegenwoordiger in Joegoslavië gemachtigd had.»<sup>528</sup>

Biegman: «Ik ben erbij geweest, bij dat diner, toen eindeloos over dat onderwerp werd gesproken. Ik had niet de indruk dat de heer Boutros Ghali garanties afgaf. Het belangrijkste wat daarbij aan de orde was – ik heb er het telegram van 24 januari even bij moeten nemen om het mij weer te herinneren – was dat Boutros duidelijk maakte dat hij zelf geen toestemming kon geven voor luchtsteun. Hij maakte om te beginnen al geen verschil tussen luchtaanvallen en luchtsteun. Voor Nederland was het van belang, de garantie te verkrijgen dat er luchtsteun zou komen wanneer Nederlandse troepen in moeilijkheden zouden geraken in de safe area, in dit geval Srebrenica. Boutros gaf aan dat de Veiligheidsraad geen onderscheid maakte tussen air strikes en close air support en dat hij van de Russen een aanzegging had gekregen. Hij mocht met luchtsteun niet instemmen vóór er consultaties zouden zijn geweest met de Veiligheidsraad, dus met de Russen zelf. «Zeker als het de eerste keer is», zei de heer Boutros Ghali erbij. Tot op dat moment was er nog nooit luchtsteun gegeven. Welnu, daarover is toen enkele uren gesproken en die besprekingen gingen in cirkels rond. De Nederlandse ministers hebben geprobeerd om hem tot het geven van garanties te krijgen, maar hij zei op een bepaald moment: «Ik zal mijn verantwoordelijkheden nemen.» Wat die verantwoordelijkheden precies waren, liet hij in het midden. Opnieuw maakte hij duidelijk dat hij in een dergelijke situatie de Veiligheidsraad zou moeten consulteren. (...) Dat hij wie dan ook een harde garantie zou hebben gegeven, lijkt mij sterk. Dat kon hij op dat moment gewoon niet doen. Hij zou zijn best doen. Dat is wat hij heeft gezegd. (...) Er waren geen garanties en daarom was er ook geen sprake van «hardheid.»<sup>529</sup>

Toenmalig vice-premier, Kok: «(...) Mijn indruk van die avond was dat de secretaris-generaal betrekkelijk vaag was, niet voldoende duidelijk was, over de kwestie van het zekerstellen van luchtsteun wanneer daarom zou moeten worden gevraagd. Later heb ik begrepen dat daarvoor misschien wat verklaringen konden worden gegeven, maar het is niet in de eerste plaats mijn taak, dat te onderzoeken. Het ging om verklaringen die betrekking hadden op de verhoudingen op dat moment tussen New York, de VN en Moskou. (...) Ik weet dat na afloop van de bijeenkomst twee constatering konden worden gedaan. Hij heeft bij de persconferentie van 20 januari duidelijker en positiever bewoordingen gebruikt over eventueel te verlenen luchtsteun, indien dat nodig mocht zijn. Daarnaast is er niet lang daarna een brief van hem naar de voorzitter van de Veiligheidsraad gegaan. Ik meen dat die van vertrouwelijke aard was, maar later – en dat komt vaker voor – is die bekend geworden. (...) Mijn algemene indruk van dat geheel is dat er een zekere opluchting bestond dat aan het einde van het gesprek, hetgeen vervolgens werd bevestigd via de brief van de voorzitter van de Veiligheidsraad, sprake was van een voldoende positieve houding van de secretaris-generaal. (...) Na het bezoek van Boutros Ghali en na terugkoppeling in de bespreking met collega's, bestond geen twijfel over de vraag of hij binnen de hem beschikbare mogelijkheden bereid zou zijn tot steunverlening over te gaan. Als wij het woord «garantie» gebruiken, moeten wij – zeker als wij terugkijken op die periode en de periode die na 1995 volgde – ons met de wetenschap van nu de vraag stellen of in een safe area-concept, dat in zijn functioneren zeer afhankelijk is van het functioneren van luchtsteun en met een dubbele sleutel werkt bij het verlenen van toestemming, van voldoende garantie sprake kan zijn. Het woord «zekerheid» dat ik zojuist gebruikte, had betrekking op de zekerheid die hij op dat moment kon geven. Naar mijn mening is zijn uiteindelijke houding, op de tweede dag met name op de persconferentie tot uitdrukking komend, positief geweest.

(...) maar mij staat niet bij uit die periode dat ons werd geadviseerd, ook niet door de permanente vertegenwoordiger bij de VN, in de trant van: dames en heren politici, u bent in Den Haag bezig om te proberen meer steun te krijgen voor de redenering dat er luchtsteun moet zijn als het nodig is, maar vergeet u dat maar, omdat dit een totaal onrealistische en theoretische optie is. Ik wil niet uitsluiten dat die inzichten indertijd wel bestonden, maar ze zijn op die wijze niet als ambtelijk advies aan ons voorgelegd.»<sup>530</sup>

<sup>528</sup> Kooijmans, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>529</sup> Biegman, hoorzitting, 29 mei 2000.

<sup>530</sup> Kok, hoorzitting, 8 juni 2000.



Na overleg tussen de meest betrokken bewindslieden in de ochtend van 20 januari 1994 spreekt de DGPZ van Buitenlandse Zaken, Vos, in de middag van 20 januari 1994 met de adviseur van de SGVN, Gharekhan, over de uitspraken van Boutros-Ghali van de vorige avond met betrekking tot de inzet van het luchtwapen in Bosnië: «Gharekhan zei ervan overtuigd te zijn dat indien zich een noodsituatie zou voordoen en de SGVN om autorisatie gevraagd zou worden voor de inzet van het luchtwapen, hij er niet voor zou terugschrikken zijn verantwoordelijkheid te nemen en binnen één à anderhalf uur te beslissen, «whatever the Russians say». Indien noodzakelijk zou hij zelfs de VR informeren pas nadat hij de beslissing genomen zou hebben.»<sup>531</sup> Tijdens zijn persconferentie op 21 januari 1994 gaat de SGVN nader in op vragen over de inzet van het luchtwapen:

«I just want to mention that personally I am in favour of the use of air power, as authorized by the Security Council. Until now I have never received any requests to use air power. If we receive a request, I will certainly give the green light after a consultation with the Security Council. (...) In my interpretation consultation means that I will inform the Security Council concerning the first time one uses air force. (...) But in fact I have received a mandate to use air force and my role is just to inform the Security Council. Furthermore I have no objection to mandate my special representative, Akashi, to give the green light for using air forces in any operation in Bosnia. Again after consultation with the Security Council. (...) I will inform the Security Council. I will say: I have done this. After the use of the power, the next day the Security Council may decide to stop the mandate they gave me.»<sup>532</sup>

Overigens maakt ook een bezoek aan de Staten-Generaal (in de ochtend van 19 januari 1994) onderdeel uit van het programma van de SGVN. Volgens het officiële programma wordt hij in het gebouw van de Eerste Kamer ontvangen door de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer en door de voorzitters van de commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Ontwikkelingssamenwerking van beide Kamers. Na een toespraak van de SGVN volgt een gedachtewisseling met leden van beide Kamers van de Staten-Generaal en een lunch met Kamerleden in het gebouw van de Tweede Kamer. Van de gesprekken met de Kamerleden zijn geen verslagen gemaakt. De voorzitter van de vaste commissie voor Ontwikkelingssamenwerking van de Tweede Kamer, De Hoop Scheffer, verklaart achteraf dat hij niet bij het gesprek met Boutros-Ghali aanwezig is geweest.

De Hoop Scheffer: «Ik heb het nog even gecheckt, ik ben zelf niet bij dat gesprek met de SG VN aanwezig geweest, maar dat doet er verder ook niet toe. Wij hadden resolutie 836 op dat punt en wij hadden op dat moment de heer Boutros Ghali die zich er over uitsprak. Ik heb de vorige week uiteraard ook geluisterd naar mensen die op deze stoel zaten, met name de heren Ter Beek en Lubbers, die het niet in eerste maar wel in tweede instantie voldoende vonden. Zeker toen de NAVO-raad zich ook nog een keer uitsprak over luchtsteun, zij het onder het beslag van de dubbele sleutel, dus NAVO en VN in de persoon van de heer Akashi samen, bracht die combinatie mij en mijn fractie tot het oordeel dat als er ellende zou optreden rond safe areas er in ieder geval close air support zou worden gegeven en er sprake zou zijn van air strikes. Als je de secretaris-generaal van de VN dat hoort zeggen en je dat door de Nederlandse regering niet hoort tegengesproken worden, dan moet je als Kamer van goeden huize komen om te zeggen: ik vind dat niet voldoende. Ik vond dat op dat moment wel voldoende, ja. Achteraf bezien, zijn wij overigens van een koude kermis thuisgekomen.»<sup>533</sup>

De minister van Buitenlandse Zaken concludeert in een door de chef DPV, Hoekema, opgesteld verslag van het bezoek van de SGVN:

<sup>531</sup> Memorandum van DGPZ aan de minister van Buitenlandse Zaken, 20 januari 1994.

<sup>532</sup> Nota van directeur Voorlichting van ministerie van Defensie aan de minister van Defensie ten geleide van een door de RVD opgesteld verslag van de persconferentie van Boutros Ghali van 21 januari 1994, 24 januari 1994.

<sup>533</sup> De Hoop Scheffer, hoorzitting, 29 mei 2000.

«Een discussie in cirkels die helaas – niet de gehoopte duidelijkheid cq. garantie heeft gegeven over hoe precies de SG zal handelen in het scenario waarbij CAS wordt gevraagd t.b.v. zelfverdediging en veiligheid van VN-troepen. Anderzijds is bij herhaling door de SG en Gharekhan gewezen op gegarandeerde snelheid bij de afwikkeling van een aanvraag en het niet terugschrikken voor de politieke verantwoordelijkheid positief over luchtsteun te besluiten. De exacte modaliteiten daarvan wenst de SG kennelijk voor zichzelf te houden, zulks gezien de politieke (VR) context waarin hij zich alsdan bevindt. Tegenover de stellige uitspraak van de SG in het gesprek met Eerste en Tweede Kamer die ochtend dat hij van mening was dat het voor de geloofwaardigheid van de VN van belang was dat althans één keer geweld zou worden gebruikt is dit derhalve een stap terug cq. handhaving van de bestaande ambiguïteit over de exacte handelwijze van de SG bij de, door hem steeds als onwaarschijnlijk en risicovol geschetste, optie van inzet van het luchtwapen. Moge hierbij aantekenen dat de uitspraken terzake van de SG tijdens de persconferentie avant zijn vertrek echter weer steviger waren v.w.b. zijn bereidheid zelf in geval van nood autorisatie tot CAS te verlenen, met informatie aan de VR.»<sup>534</sup>

Tijdens de ministerraad van 21 januari 1994 komt het gesprek van een delegatie uit het kabinet met de SGVN op 19 januari 1994 aan de orde.<sup>535</sup> De raad wordt er van op de hoogte gesteld dat uit nader overleg met de speciale politieke adviseur van de SGVN, de heer Gharekhan, is gebleken dat de heer Boutros Ghali zich gemachtigd acht om voor de bescherming van VN-troepen geweld te gebruiken. Gesteld wordt dat de SGVN, als de reactietijd minder dan drie uur betreft, zich het recht zal voorbehouden om opdracht te geven voor een eerste luchtaanval. In dat geval zal hij de leden van de Veiligheidsraad informeren. Na suggesties om deze uitlatingen schriftelijk vast te leggen wordt verwezen naar de brief van de SGVN aan de Veiligheidsraad, waarin een en ander duidelijk zou zijn vastgelegd. Voorts wordt met betrekking tot het overleg met de Tweede Kamer opgemerkt dat op het moment dat de verkenningseenheid is teruggekeerd, er een nieuwe brief aan de Tweede Kamer zal worden gezonden. Dit wordt beschouwd als een goede gelegenheid om de dan schriftelijk vastgelegde bevoegdheden van de SGVN ter kennis van de Tweede Kamer te brengen.<sup>536</sup>

Op 25 januari 1994 trekt de Nederlandse verkenningseenheid Srebrenica binnen. De scenario's die Akashi heeft voorgelegd aan de SGVN om de rotatie in Srebrenica en de opening van het vliegveld bij Tuzla desnoods met gebruik van militair geweld af te dwingen, hoeven niet tot uitvoering te worden gebracht.

Naar aanleiding van de voorstellen van Akashi schrijft Boutros-Ghali op 28 januari 1994 opnieuw een brief aan de voorzitter van de Veiligheidsraad, waarin hij voor het eerst een duidelijk onderscheid maakt tussen close air support en air strikes in plaats van het tot dan gehanteerde, meer algemene begrip «air power»: «It is important in this context to make clear that a distinction exists between close air support, which involves the use of air power for purposes of self-defence, and air strikes, which involve the use of air power for preemptive or punitive purposes.» Voor de inzet van het luchtwapen ten behoeve van zelfverdediging zou geen voorafgaande toestemming van de Veiligheidsraad noodzakelijk zijn. Ook meldt de SGVN dat hij aan zijn speciale vertegenwoordiger, Akashi, de bevoegdheid heeft gedelegeerd om een verzoek goed te keuren van de UNPROFOR-commandant voor close air support ter ondersteuning van de rotatie in Srebrenica en de opening van het vliegveld bij Tuzla.<sup>537</sup>

Volgens de PVVN is de brief van de SGVN «vergeleken met de eerste brief (waarin de SG zich leek te schikken naar de eis van de RF om VR-consultaties voorafgaand aan »any use of force«) opvallend helder en daadkrachtig van toonzetting.» De PVVN gaat ook in op de uiteenzetting van de SGVN tijdens informeel beraad van de Veiligheidsraad op 28

<sup>534</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 24 januari 1994.

<sup>535</sup> Ministerraad, 21 januari 1994.

<sup>536</sup> Ministerraad, 21 januari 1994.

<sup>537</sup> Brief van SGVN aan de voorzitter van de Veiligheidsraad, 28 januari 1994.

januari 1994: «Opvallend was dat de SG daarbij uitvoerig inging op de militair-technische verschillen tussen CAS (defensief) en air strikes, die als offensief werden aangemerkt. De brief van de SG werd door het VK, Frankrijk en de VS verwelkomd. De RF, waarschijnlijk voorgemasseerd door VS PV Albright, ging akkoord omdat slechts sprake zou zijn van defensief optreden.»<sup>538</sup> Overigens delegeert Akashi de bevoegdheid tot het autoriseren van CAS medio april 1994, na het toepassen van luchtsteun door de NAVO rond Gorazde, aan de commandant van UNPROFOR in Zagreb. De NAVO-Raad heeft deze bevoegdheid reeds gedelegeerd aan de NAVO-commandant CINCSOUTH in Napels.<sup>539</sup>

De minister van Defensie informeert de Kamer op 26 januari 1994, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, in een brief over het vertrek op 27 januari 1994 van 110 kwartiermakers. Eind maart 1994 zal het hele bataljon ter plaatse geheel operationeel zijn. «Het besluit om door uitzending van de kwartiermakers een begin te maken met de daadwerkelijke ontplooiing van het extra Nederlandse VN-contingent is genomen nadat de onlangs op verzoek van de VN uitgezonden Nederlandse verkenningmissie in Srebrenica was aangekomen. Een eerdere verkenningmissie is, zoals bekend, door de Bosnische Serviërs de toegang geweigerd.»<sup>540</sup>

Ter Beek maakt ook melding van de uitspraken van de SGVN tijdens zijn bezoek aan Nederland, «dat hij in geval van een aanvraag door de commandant van UNPROFOR om luchtsteun zeker het »groene licht« daarvoor zal geven. Deze mogelijkheid wordt gezien als een belangrijke extra waarborg voor de veiligheid van de Nederlandse VN-militairen, voor het geval daaraan onverhoopt de behoefte mocht ontstaan.»<sup>541</sup> Op een schriftelijke bevestiging van deze uitspraken en van de uitlatingen van de politiek adviseur van de SGVN terzake, zoals besproken in de ministerraad van 21 januari 1994, wordt niet nader ingegaan.

In de brief wordt voorts informatie gegeven over de verdeling van het bataljon over de drie locaties: Srebrenica (twee infanteriecompagnieën, hoofdkwartier, grootste deel van verzorgingscompagnie), Zepa (een infanteriecompagnie, deel verzorgingscompagnie) en Lukavac (logistieke eenheden).

De vaste commissies voor Defensie en voor Buitenlandse Zaken voeren op 1 februari 1994 een mondeling overleg met de minister van Defensie over zijn brief van 26 januari 1994. Van Traa (PvdA) «stemde in met de uitzending van een bataljon van de luchtmobiele brigade naar het voormalige Joegoslavië. Wellicht had dit overigens ook in een plenaire vergadering moeten worden besproken, omdat nu voor het eerst gevechtstroepen naar dit gebied worden gezonden. (...) Gezien de huidige positie van UNPROFOR (het uitvoeren van humanitaire taken, waarbij in het algemeen weinig risico wordt genomen) achtte hij de risico's, verbonden aan deze missie, aanvaardbaar. Mede gezien de duidelijke uitspraken van de bataljonscommandant op dit punt ging hij ervan uit dat het uiterste is en wordt gedaan om slachtoffers onder de leden van het bataljon te voorkomen, maar mocht dit onverhoopt toch gebeuren, dan mag dit er niet toe leiden dat wordt teruggekomen op de thans genomen beslissing.»<sup>542</sup> De Kok (CDA) herinnert eraan «dat zijn fractie in een debat kort voor het kerstreces reeds het groene licht gaf voor uitzending van het bataljon van de luchtmobiele brigade. (...) Gezien de uitvoerige discussies over veiligheidsaspecten van deze missie had hij thans geen behoefte meer aan speculaties over mogelijke gevaren, te hanteren wapensystemen en dergelijke.»<sup>543</sup> Blaauw (VVD) «vond uitzending van het Nederlandse bataljon (zeker gezien de humanitaire taak ervan) eveneens zinvol, maar zette vraagtekens bij doel en middelen. (...) Te meer daar het »Support Command«

<sup>538</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 28 januari 1994.

<sup>539</sup> Conclusies van coördinatie-overleg inzake voormalig Joegoslavië, 13 april 1994.

<sup>540</sup> TK, 1993-1994, 22 181, nr. 70, p. 1.

<sup>541</sup> TK, 1993-1994, 22 181, nr. 70, pp. 1-2.

<sup>542</sup> TK, 1993-1994, 22 181, nr. 74, p. 1.

<sup>543</sup> TK, 1993-1994, 22 181, nr. 74, p. 2.

elders is gepland, vond hij gesplitste stationering een slechte zaak, zeker als onvoldoende duidelijk is dat de diverse locaties fysiek met elkaar in verbinding zullen kunnen blijven. (...) Hij waarschuwde voor mogelijk isolatie van één of meer compagnieën in een bepaald gebied, zoals in het verleden de Canadezen en Oekraïners overkwam. UNPROFOR heeft in die gevallen weinig kunnen (of willen?) doen om dit isolement op te heffen. Stelt Nederland zwaardere eisen aan het handhaven van onderlinge verbindingen? (...) Ten slotte verklaarde hij dat zijn fractie het groene licht geeft voor de uitzending van het bataljon, indien een goed antwoord wordt gegeven op vragen over doel, inzet en middelen.»<sup>544</sup> Sipkes (GroenLinks) stelt nog een aantal nadere vragen, met name over de procedures voor het verlenen van luchtsteun, en Ter Veer (D66) bevestigt de eerder in het mondeling overleg van 16 november 1993 gegeven instemming van zijn fractie met de uitzending van het bataljon. Minister Ter Beek gaat tijdens zijn beantwoording onder meer in op de bewapening van de YPR's, de procedures voor luchtsteun en voor luchtaanvallen en de taken («humanitaire opdracht»). CDS Van der Vlis krijgt ook het woord in het overleg en informeert de Kamerleden nader over de aard van de bewapening en verklaart waarom de YPR's zijn uitgerust met een .50-mitrailleur in plaats van een 25mm-kanon. Ook geeft hij aan dat sommige eenheden van UNPROFOR uit andere landen wel beschikken over kanonnen (van 20mm tot 90mm). De .50-mitrailleur vindt Van der Vlis «gezien de aard van de taak, de aanwezige dreiging, de overige aanwezige wapens, de mogelijkheid om wapens goed te positioneren en de omstandigheden in het operatieterrein volstrekt voldoende voor de taakuitvoering door het luchtmobiele bataljon.»<sup>545</sup>

Reitsma: «Bij de uitrusting van de eenheden die de diverse landen in Joegoslavië hadden, was meestal het kenmerk dat zij, als zij in een NATO-rol zaten, hun organieke materieel meenamen. (...) Bij deze keuze was er dus een heel bijzonder aspect. Er waren geen organieke beschermingsmiddelen in de vorm van voertuigen in de luchtmobiele eenheid. Dan is de vraag wat een verstandige keuze is. De taakstelling gaf aan dat je bescherming, beschermd transport moest leveren. Bij beschermd transport behoort op zich geen 25 mm boordkanon met alle consequenties van specifieke opleiding, logistiek en alles wat daarmee samenhangt. Als je kiest voor een battlefielddtaxi in deze vorm, is het logisch dat je een wapen meevoert. Dan moet je er echter wel voor zorgen dat je een wapen meevoert dat door bijna elke militair kan worden bediend in voorkomend geval. Dat is de reden waarom gekozen is voor de .50. Tegelijkertijd hebben we geanalyseerd of de YPR die we hebben met een .50 de meest geschikte battlefielddtaxi is of dat we hier nog iets aan moeten doen. Onze analyse wees uit dat we hier nog iets aan moesten doen, omdat degene die de .50 moet bedienen, boven het voertuig uitsteekt. Het is dus erg goed als we daar een zekere bescherming voor brengen. Daarom is er dus een apart torentje ontwikkeld, speciaal voor die missie, ter bescherming van de .50-schutter.»<sup>546</sup>

### 3.2.13 Voortzetting uitzending Infanteriebataljon

Naar aanleiding van de mortieraanval op de markt in Sarajevo op 5 februari 1994 komt de NAVO-Raad in een bijzondere vergadering op 9 februari 1994 bijeen. De minister van Buitenlandse Zaken informeert de Kamer op 11 februari 1994, mede namens de minister van Defensie, in een brief over de uitkomsten van de NAVO-Raad. De NAVO roept de Bosnische Serviërs op om hun zware wapens terug te trekken uit de omgeving van Sarajevo en dreigt met luchtaanvallen tegen geschut rond Sarajevo. «Nederland is, in overeenstemming met het gestelde in mijn brief van 12 augustus 1993, bereid deel te nemen aan eventueel noodzakelijke NAVO-luchtacties tegen gronddoelen met acht van de thans in

<sup>544</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 74, pp. 2–3.

<sup>545</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 74, p. 6.

<sup>546</sup> Reitsma, hoorzitting, 22 mei 2000.

Villafranca gestationeerde F-16's, op voorwaarde dat ook andere landen met troepen in Bosnië in deze operaties deelnemen.»<sup>547</sup>

In een plenair debat van de Tweede Kamer op 16 februari 1994 steunen de woordvoerders het ultimatum van de NAVO en spreken zij hun steun uit voor het besluit van de regering om met Nederlandse F-16's deel te nemen aan eventuele NAVO-luchtacties.<sup>548</sup> Op 22 februari 1994 geeft Defensie een briefing voor de leden van de vaste commissie voor Defensie. Over de inhoud van deze briefing zijn geen specifieke documenten aangetroffen.<sup>549</sup> Naar aanleiding van een werkbezoek van de CDS aan Bosnië (medio maart 1994) «zal de minister contact opnemen met Blauw met het aanbod ook de vaste commissie (informeel) door de CDS te laten brieven».<sup>550</sup> Ook over deze briefing is geen nadere informatie gevonden.

Op 30 maart 1994 informeren de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie de Kamer over de onderhandelingen op basis van het Actieplan van de EU en over de positie van de Nederlandse militairen in Bosnië.

«Het is de bedoeling dat twee compagnieën van het Dutchbat in Srebrenica zullen worden ontplooid en één compagnie in Zepa. Op dit moment wordt tijdelijk één compagnie van het Dutchbat, de A-compagnie, ingezet ter beveiliging van het vliegveld van Tuzla en van een VN-post in Srebrenik (...) Zoals thans voorzien zal de A-compagnie tot midden april daar blijven en vervolgens worden ingezet in Zepa. (...) De B-compagnie van het Dutchbat is sinds 3 maart in Srebrenica. Ook een deel van de staf van het bataljon bevindt zich hier. Op dit moment bevindt de C-compagnie zich in Lukavac om zich van daaruit te verplaatsen naar Srebrenica. Het eerste konvooi richting Srebrenica is op 29 maart tegengehouden door Bosnische Serviërs. Door de UNPROFOR-autoriteiten ter plaatse wordt bemiddeld om de verplaatsing van de C-compagnie ter versterking van de zwaarbelaste B-compagnie zo snel mogelijk te verwezenlijken. De helikopters die voor ondersteunende taken aan het bataljon zijn toegevoegd zijn ook nog niet in de enclave gestationeerd, omdat hiervoor tijdens de Bosnische Serviërs nog geen toestemming is verleend.»<sup>551</sup>

Die toestemming zal er overigens ook nooit komen.

Minister Ter Beek brengt van 11 tot en met 14 april 1994 een bezoek aan de Nederlandse militairen in het voormalige Joegoslavië en doet hiervan op 15 april 1994 de ministerraad (mondeling) en de Kamer (schriftelijk) verslag. Kort daarvoor hebben NAVO-vliegtuigen, op verzoek van UNPROFOR, stellingen van de Bosnische Serviërs aangevallen om een einde te maken aan de beschietingen van safe area Gorazde door de BSA. In reactie op deze luchtacties hebben de Bosnische Serviërs hun medewerking aan de activiteiten van UNPROFOR opgeschort, waardoor het voor Ter Beek onmogelijk is om Sarajevo en Srebrenica te bereiken. Wel spreekt Ter Beek telefonisch met de commandant van Dutchbat, luitenant-kolonel Vermeulen, en met de chef-staf van UNPROFOR in Bosnië, brigade-generaal Van Baal. UNPROFOR overweegt om de A-compagnie, die oorspronkelijk bestemd was voor de bescherming van Zepa, te ontplooiën in de Sapna-vinger, ten oosten van Tuzla. Een definitieve beslissing wordt medio mei 1994 verwacht.<sup>552</sup>

De vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie voeren op 22 april 1994, tijdens het verkiezingsreces, een mondeling overleg met de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, mede aan de hand van het verslag van Ter Beek van zijn bezoek aan Bosnië en een brief van de minister van Buitenlandse Zaken d.d. 21 april 1994.<sup>553</sup> De minister van Defensie spreekt in dit overleg geen voorkeur uit voor een van de drie opties voor de stationering van de A-compagnie «om te voorkomen dat de indruk ontstaat dat hij tegen een andere optie is».<sup>554</sup>

<sup>547</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 72, p. 3.

<sup>548</sup> TK, 1993–1994, handelingen 51, pp. 3883–3904.

<sup>549</sup> Besluitenlijst Politiek Beraad, 21 februari 1994.

<sup>550</sup> Besluitenlijst Politiek Beraad, 21 maart 1994.

<sup>551</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 76, pp. 6–7.

<sup>552</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 77, p. 5.

<sup>553</sup> Bijlage bij TK, 1993–1994, 22 181, nr. 79.

<sup>554</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 79, p. 9.

Medio mei 1994 besluit de commandant van UNPROFOR in Bosnië, de Britse luitenant-generaal Rose, om de A-compagnie te verplaatsen van Tuzla naar de Sapna-vinger, waarmee de optie van stationering in de enclave Zepa definitief van de baan is. De minister van Defensie licht de Kamer hierover op 16 mei 1994 in. In deze brief doet hij tevens verslag van zijn bezoek op 10 en 11 mei 1994 aan de Nederlandse militairen in Srebrenica. «De militaire situatie rondom Srebrenica is, mede dank zij de aanwezigheid van UNPROFOR, betrekkelijk rustig.» De bevoorrading van Dutchbat is echter nog steeds een probleem: «De afgelopen twee weken heeft geen enkel logistiek konvooi toestemming gekregen via Bosnisch-Servisch gebied de Nederlandse eenheden in Srebrenica te bevoorraden.»<sup>555</sup>

De problemen met de bevoorrading van Dutchbat in Srebrenica worden in de loop van 1994 diverse keren door Buitenlandse Zaken gemeld bij het VN-secretariaat.<sup>556</sup> Door de leiding van UNPROFOR wordt bij gelegenheid gemeld dat, indien de situatie dit vereist, het bataljon door de lucht zal worden bevoorrad. Vanwege de risico's voor de helikopters zal logistiek transport door de lucht echter nooit gerealiseerd worden.

Kort na het bezoek van minister Ter Beek reist ook minister-president Lubbers naar het voormalige Joegoslavië. In Sarajevo heeft de premier op 19 mei 1994 een gesprek met de commandant van UNPROFOR in Bosnië, luitenant-generaal Rose, die hem laat weten «nu volledig tevreden te zijn met de procedures ten aanzien van het invoeren van Close Air Support».<sup>557</sup>

Lubbers: «Ik was zelf in mei 1994 fysiek aanwezig in Srebrenica en niet alleen daar. Ik heb rondgereisd met de Nederlandse militairen naar enkele plekken in voormalig Joegoslavië. Ik ben ook bij het commando in Sarajevo geweest. Vervolgens ben ik naar Villafranca gevlogen, waar onze NAVO-luchtsteun was. Ik heb vrij precieze herinneringen aan die situatie, waarin meer dan voorheen duidelijk was geworden hoe belangrijk die luchtsteun was. In de tweede plaats was er toen geen sprake van dat de militairen daar zeiden: dit is een mission impossible. Dat is zeker niet het geval geweest, op dat moment nog niet. Daarna is het geleidelijk aan zwakker geworden. (...)

(vraag: heeft u in die overgangsfase (overgang van Lubbers III naar Kok I) de problematiek van de garanties voor het luchtmobiele bataljon in Srebrenica nadrukkelijk onder de aandacht van de aanstaande premier Kok gebracht?)

Nee, want op dat moment waren de zorgen er niet. Dan hebben wij de fase in het vroege voorjaar achter de rug die wij net hebben beschreven. Ikzelf ben er geweest en heb met de mensen gesproken. Ik ben in Villafranca geweest. Ik heb concreet gevraagd: hoe gaat het praktisch? Dat is mij verteld. Er was een absolute vastbeslotenheid dat het zou moeten gebeuren. Het was ook duidelijk dat de mensen in Srebrenica onze militairen daarop vertrouwden. Ik had op dat moment geen gevoel van ongerustheid meer. Dat is ook de reden waarom ik niet heb gesproken met de nieuwe minister-president, die al vice-premier was. Het is goed daarbij aan te tekenen dat ik daarvoor wel met hem heb gesproken. Hij droeg mede verantwoordelijkheid, voor mij op een heel plezierige en actieve manier, en had overleg met minister Ter Beek, die een PvdA-minister was en de achterliggende fractie, dus er was veel contact. Dat belangrijke diner met Boutros Ghali was geen onderonsje van de minister van Buitenlandse Zaken, Boutros Ghali en mijzelf. Daar was de vice-premier ook bij. Hij had het hele proces meegemaakt. Ik denk dat premier Kok en ik in augustus 1994 hetzelfde gevoel hadden: misschien zijn er dossiers waarover wij nog moeten praten, maar daarover hoeven wij op dit moment niet te praten; daar is een heldere lijn in. Dan komt er een nieuw team en past het mij om daarover te zwijgen.»<sup>558</sup>

Het demissionaire kabinet besluit op 1 juli 1994, na een korte gedachte-wisseling,<sup>559</sup> om in beginsel voor twee jaar vijftien marechaussees ter beschikking te stellen voor de politiemacht van de WEU in de Bosnische stad Mostar, waarvan de EU tijdelijk het bestuur heeft overgenomen. Ook

<sup>555</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 78.

<sup>556</sup> Onder andere: Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 25 april 1994; Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 12 augustus 1994.

<sup>557</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 24 mei 1994.

<sup>558</sup> Lubbers, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>559</sup> Ministerraad, 1 juli 1994.



levert de KMar de commandant van deze WEU Task Force Mostar.<sup>560</sup> Minister Ter Beek informeert de Kamer in een brief op 4 juli 1994 over dit besluit, dat door de Kamer voor kennisgeving wordt aangenomen.<sup>561</sup> De WEU-operatie loopt tot 30 september 1996, wanneer de UNIPTF de taken overneemt.<sup>562</sup>

Op 21 juli 1994 lost het tweede bataljon van de luchtmobiele brigade Dutchbat I af. Dutchbat II staat onder bevel van luitenant-kolonel Everts, die de A-compagnie in Srebrenica-stad legert en de C-compagnie in Potocari. De B-compagnie wordt gestationeerd bij het plaatsje Simin Han in de Sapna-vinger. De minister van Defensie informeert de Kamer hierover op 5 juli 1994: «Voorafgaand aan de eerste aflossing van het versterkte Nederlandse infanteriebataljon – die gefaseerd plaats heeft in de maand juli – zijn de minister van Buitenlandse Zaken en ik, alles afwegende, van mening dat de aflossing van dit bataljon onder de huidige omstandigheden verantwoord en wenselijk is.»<sup>563</sup> Gewezen wordt op de mogelijkheid van luchtsteun als waarborg voor de veiligheid van de militairen. Ter Beek vermeldt in dit kader dat «laag overvliegen zonder dat gebruik werd gemaakt van de bewapening regelmatig al het gewenste effect opleverde».<sup>564</sup> De Kamer neemt de brief van de minister van Defensie voor kennisgeving aan.

In de ministerraad van 5 juli 1994 vindt wel een korte discussie plaats over de brief van de minister van Defensie aan de Kamer. Na het beantwoorden van enkele vragen over de voorstellen van de Contactgroep voor een vredesregeling, stemt de ministerraad in met de inhoud van de brief van de minister van Defensie inzake de aflossing van Dutchbat I door Dutchbat II.<sup>565</sup>

Op 22 augustus 1994 treedt het kabinet Kok aan. Voorafgaande aan zijn benoeming heeft de beoogde minister van Defensie, Voorhoeve, een gesprek met formateur Kok waarin hij onder andere de situatie voor de Nederlandse militairen in Srebrenica ter sprake brengt.

Toenmalig minister van Defensie, Voorhoeve: «Ja, ik heb in het gesprek met premier Kok, dat voorafging aan mijn toetreding tot het kabinet, aandacht gevraagd voor twee zeer zorgelijke punten. Het eerste was de zeer grote omvang van de defensiebezuinigingen, waar ik bezwaar tegen aantekende en waar later een bedrag van af is gedaan. Het tweede, belangrijker, was de enorme kwetsbaarheid van de Nederlandse militairen in de enclave Srebrenica. Wij hoopten dat het internationaal overleg dat plaatsvond over een vredesregeling, zou leiden tot een tijdige oplossing voor de bevolking, met name de vorming van een corridor tussen de oostelijke enclaves en Centraal-Bosnië.»<sup>566</sup>

Toenmalig minister-president, Kok: «Ik heb mijn aantekeningen nog eens geraadpleegd, het zijn overigens persoonlijke aantekeningen, over gesprekken met kandidaat-bewindslieden. De heer Voorhoeve heeft op dat moment met mij over zijn zorgen over de budgettaire mogelijkheden die hem ter beschikking stonden gesproken – wij praten over 1994 -en eventuele beperkingen in de budgettaire ruimte voor de begroting van Defensie. Hij heeft in meer algemene zin de situatie in Bosnië en onze aanwezigheid daar alsmede enkele vragen daar omheen aan de orde gesteld. Hij heeft daar geen politiek punt van gemaakt in de zin van: formateur, als er dit of dat niet verandert moet u weten dat ik mijn verantwoordelijkheid niet kan aanvaarden. In het constituerende beraad is het onderwerp niet aan de orde geweest. In het debat over de regeringsverklaring komt dit punt ook bijna niet aan de orde. Ik doe daarmee niets af aan mogelijke zorgen die de heer Voorhoeve toen reeds had, maar op zo'n expliciete wijze en zo nadrukkelijk naar voren gebracht in het gesprek ter beoordeling van de vraag of wij op hem in de nieuwe ploeg konden rekenen, is geen sprake geweest. (...) wel hebben wij vrij snel na de start van het kabinet met de toenmalige minister Van Mierlo en anderen gesproken over de situatie aldaar en het uitstippelen van een route om een oplossing te vinden van de grotere problemen.»<sup>567</sup>

<sup>560</sup> Nota van plv. directeur DAB aan de minister van Defensie, 23 juni 1994.

<sup>561</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 80.

<sup>562</sup> Klep en Van Gils, Van Korea tot Kosovo, pp. 313–314.

<sup>563</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 81, p. 1.

<sup>564</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 81, pp. 1–2.

<sup>565</sup> Ministerraad, 5 juli 1994.

<sup>566</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>567</sup> Kok, hoorzitting, 8 juni 2000.

De nieuwe minister van Defensie, Voorhoeve, reist twee weken na zijn aantreden reeds naar het voormalige Joegoslavië. Van 9 tot en met 12 september 1994 bezoekt hij, samen met BLS Couzy, de Nederlandse eenheden in Villafranca, Split, Srebrenica, Lukavac en Busovaca. Een van de onderwerpen die op dat moment spelen, is de suggestie van generaal Rose om de eenheid in Srebrenica uit te breiden met een derde Nederlandse compagnie. De CDS, Van den Breemen, adviseert zijn minister negatief over dit voorstel, omdat de bevoorrading en eventuele evacuatie dan nog moeilijker zouden worden. Voorts maakt Van den Breemen minister Voorhoeve voor zijn vertrek attent op het feit dat Dutchbat in beginsel voor anderhalf jaar aan de VN is toegezegd en dat Ter Beek de Kamer heeft medegedeeld dat de regering zich tijdig voor afloop van deze periode (juli 1995) dient te beraden over het al dan niet verlengen van deze periode. Van den Breemen suggereert dat ook december/januari, het moment van de halfjaarlijkse aflossing van het bataljon, een goed beslismoment vormt. Tenslotte adviseert hij Voorhoeve om bij de bondgenoten aandacht te vragen voor de precaire situatie van Dutchbat en na het werkbezoek aan Bosnië «overleg te voeren met Uw collega van Buitenlandse Zaken teneinde ook op ambtelijk niveau eenduidigheid van mening te bewerkstelligen».<sup>568</sup>

In een brief aan de Kamer geven de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie op 16 september 1994 een overzicht van het onderhandelingsproces over Bosnië, met name het mislukken van het Actieplan van de EU en de oprichting van de Contactgroep, waar Nederland overigens (als derde troepenleverend land) geen lid van is. De brief bevat ook een kort verslag van het bezoek van Voorhoeve aan Bosnië. Generaal Rose deelt met de minister van Defensie de grote bezwaren tegen een opheffing van het wapenembargo voor Bosnië: «dit zou waarschijnlijk het einde van UNPROFOR betekenen.» Ook licht Rose de minister in over de door UNPROFOR ontwikkelde evacuatieplannen, die echter nog moeten worden afgestemd met de NAVO, «omdat bij een evacuatie onder vijandelijke omstandigheden inzet van NAVO-middelen noodzakelijk zal zijn.» Over de situatie in Srebrenica meldt Voorhoeve dat deze «op dit moment stabiel is, (...) maar de bevoorrading blijft een voortdurend punt van zorg.»<sup>569</sup> Voorts informeert Voorhoeve de Kamer over de terugtrekking van het nog bij Tuzla gestationeerde helikopter-detachement vanaf eind september 1994 naar Nederland, aangezien de Bosnische Serviërs geen toestemming geven voor vrij gebruik van het luchtruim in en om Srebrenica.

Het bezoek aan Srebrenica heeft Voorhoeve tot de overtuiging gebracht dat de situatie in de enclaves in Oost-Bosnië «uitzichtloos is. Als deze situatie nog lang voortduurt, moet herplaatsing van de bevolking naar goed verdedigbare gebieden onder VN-bescherming wellicht overwogen worden.» Ook is hij van mening «dat het goed zou zijn als meer landen troepen zouden hebben in de oostelijke enclaves.»<sup>570</sup>

Voorhoeve: «Voordat ik er naartoe ging, dat was begin september, heb ik de chef defensiestaf gevraagd een bezoek te brengen. Mijn opdracht aan hem was: ga na met de betrokken militairen van UNPROFOR en in Srebrenica of er een militaire versterking van de enclave mogelijk is. Is die enclave op de een of andere manier toch verdedigbaar te maken? Het antwoord daarop was: nee, vanwege de fysieke toestand, te weten een vallei met op de bergtoppen er omheen overal Servische artillerie; die had dus vrij schieten de enclave in. (...) Ik ben toen door het stadje en de enclave gereden en heb daar een aantal observatieposten bezocht en zeer diepgaand met de daar zittende Nederlandse militairen gesproken. Wij hebben het toen gehad over: wat indien het faliekant misloopt, welke opties zijn er dan? Wat indien jullie, Dutchbat, worden aangevallen door de Serviërs? Men had bunkers gebouwd om zich tegen aanvallen te beschermen. Men besefte heel goed dat

<sup>568</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 8 september 1994.

<sup>569</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 82, p. 5.

<sup>570</sup> Nota van wnd. directeur DAB aan de minister van Defensie, 20 september 1994 (verslag van gesprek van de minister van Defensie met de Bosnische PVTN).

er dan heel weinig zou kunnen worden gedaan voor de bevolking, omdat het om 40 000 opeengedreven mensen ging voor wie er geen beschermende onderkomens waren. In een dergelijk geval, als de Serviërs zich militair tegen Dutchbat zouden richten, zou het wellicht moeten komen tot een geforceerde evacuatie van Dutchbat uit de enclave. Daar was over nagedacht. (...)

Er was dus geen andere mogelijkheid dan doorgaan met patrouilleren langs de bestandslijn, doorgaan met het geven van humanitaire hulp aan de bevolking en het faciliteren van de hulp van UNHCR aan de bevolking, in de hoop dat het internationaal politiek overleg tot een oplossing zou leiden. Die oplossing kon niet van de militairen komen; die moest van de politiek komen. (...)

De kwestie van evacuatie (...) was als volgt. De gedachte was: als het zo kwetsbaar is en muurvast zit, is het dan niet veel verstandiger om de bevolking preventief massaal uit de enclave te halen en naar Centraal-Bosnië te evacueren? Die gedachte, die bij mij opkwam, een logische, bleek overigens helemaal niet nieuw. Het is ook gebleken in het VN-rapport dat de heer Kofi Annan heeft laten maken, dat dit al in 1993 is besproken met de Bosnische regering: de preventieve evacuatie. UNHCR heeft dat toen voorgesteld en dat is toen afgewezen door de Bosnische regering en zo werd het ook afgewezen door de heer Sacirbey in mijn gesprekken met hem hierover, met als belangrijk argument: het preventief evacueren en opgeven van de enclave zou het vrijwillig meewerken aan etnische zuivering zijn. Voor de Bosnische regering was het bestaan van de oostelijke enclaves symbool van het multi-etnische Bosnië dat men wilde herscheppen. Een voorstel tot evacuatie had volgens mij als volgt vormgegeven moeten worden, namelijk dat daarover met de Serviërs een afspraak zou moeten worden gemaakt, dat zij een stuk gebied rondom Sarajevo zouden opgeven om daar de bevolking te vestigen, omdat zij natuurlijk vervolgens Srebrenica en Zepa in handen zouden krijgen. (...)

Mijn conclusie uit het niet mogelijk zijn van preventieve evacuatie was, dat dan dus toch moest worden geprobeerd de enclave militair te versterken.»<sup>571</sup>

Op 21 september 1994 heeft Voorhoeve een gesprek met Van Mierlo over de ontwikkelingen in Bosnië, ter voorbereiding van een informele bijeenkomst van ministers van Defensie van de NAVO-landen in Sevilla. Suggesties die de revue passeren: een internationalisering van de VN-presentie in de safe areas (Nederland zou andere landen kunnen benaderen met een verzoek blauwhelmen te legeren in Srebrenica); de uitbreiding van het aantal exclusion zones tot alle zes safe areas (tot nu toe alleen rondom Sarajevo en Gorazde); uitbreiding van het aantal landen dat deelneemt aan Deny Flight; voorbereidingen voor een onverhoopte evacuatie van UNPROFOR als gevolg van het Amerikaanse standpunt inzake de opheffing van het wapenembargo tegen Bosnië.<sup>572</sup> De chef DPV van Buitenlandse Zaken informeert zijn DGPZ over het overleg tussen Voorhoeve en Van Mierlo en geeft als zijn mening «dat er echter geen aanleiding lijkt voor maatregelen zoals internationalisering van het UNPROFOR-contingent in Srebrenica». Wel dringt hij er op aan dat Van Mierlo tijdens de AVVN in New York met de SGVN en OSGVN spreekt over de toekomstige rotatie van het Nederlandse bataljon.<sup>573</sup> De Nederlandse PV's bij de NAVO en de VN worden er in een bericht door de minister van Buitenlandse Zaken op gewezen «reeds vanaf nu, opvolging van de Nederlandse presentie in Srebrenica in juni 1995 te verzekeren. Er zal daartoe zonodig grote druk moeten worden uitgeoefend, aangezien het i.c. gaat om een gemeenschappelijk aanvaarde verantwoordelijkheid, waaraan Nederland zijn bijdrage levert.»<sup>574</sup>

<sup>571</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>572</sup> Notitie t.b.v. gesprek van de minister van Defensie met de minister van Buitenlandse Zaken t.v.v. «Sevilla», 20 september 1994.

<sup>573</sup> Memorandum van DPV aan DGPZ, 21 september 1994.

<sup>574</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO en PVTN, 23 september 1994.

Voorhoeve: «Ik heb op de informele NAVO-top in Sevilla, eind september 1994, met zes of acht andere NAVO-landen bilateraal gesproken, nadat ik eerst in de NAVO-raad mijn grote zorgen over de enclaves uiteen had gezet. (...) Toen heb ik bilateraal een groot aantal collega's gesproken en een aantal van hen gevraagd: zijn jullie bereid om militairen voor Srebrenica te leveren, zodat daar niet alleen het kleine Nederland zit, maar ook nog een aantal andere landen? Immers, als iets militair niet verdedigbaar is, kun je proberen om

een soort politieke afweermuur op te richten, zodat de Serviërs weten: daar zit een aantal landen waar we tegenover komen te staan als we aan die enclave komen. En als daar leden van de Veiligheidsraad hadden gezeten, die zelf allemaal mooi voor die resoluties hadden gestemd over veilige gebieden, dan hadden de Serviërs misschien (...) andere inschattingen gemaakt. Het antwoord dat ik kreeg, was: het is heel dapper wat de Nederlandse militairen in Srebrenica doen; we weten hoe moeilijk het is, maar wij hebben onze handen al vol elders in Bosnië. Dat was ook zo. De Fransen hadden de verantwoordelijkheid voor de moeilijke enclave Bihac, die ze overigens in het voorjaar van 1995 hebben verlaten. Maar dat lag heel anders; daar was ook strijd tussen moslimgroepen. De Britten zaten in Gorazde en nog in allerlei andere gebieden. (...) De conclusie was dat internationalisering, dus door meer landen militair te betrekken bij het oprichten van een soort political deterrence voor Srebrenica, niet mogelijk was.»<sup>575</sup>

#### Van Mierlo vraagt in een onderhoud op 27 september 1994 met de OSGVN Annan aandacht

«voor de zeer kwetsbare positie waarin het Nederlands bataljon in de enclave Srebrenica verkeert. De OSG bleek hiervan zeer wel op de hoogte en trok zelf de parallel met de positie van de Oekraïners in Zepa en de Britten in Gorazde. Annan gaf aan dat men zich binnen DPKO terdege bewust was van de voor- en nadelen verbonden aan de inzet van contingenten van één nationaliteit in geïsoleerde posities. Hij beloofde in consultatie met de Force Commander de wenselijkheid/mogelijkheid te bespreken om deze geïsoleerde eenheden te internationaliseren. Hij zal de PV op de hoogte houden van zijn bevindingen.»<sup>576</sup>

In een brief aan Van Mierlo d.d. 7 oktober 1994 doet Annan verslag van zijn overleg met de Force Commander van UNPROFOR, de Franse luitenant-generaal Lapresle, over de positie van Dutchbat in Srebrenica. Generaal Lapresle is van mening dat om een aantal operationele redenen de ontplooiing in de drie betrokken safe areas niet gemakkelijk veranderd kan worden. Hij wijst op het gebrek aan interoperabiliteit tussen eenheden van verschillende landen, taalproblemen, verschillen in logistiek en rotatieschema's, en omdat het onpraktisch is eenheden beneden compagnieniveau te verdelen. Voorts wijst de commandant er op dat er al sprake is van internationale presentie in de enclaves door de aanwezigheid van UNMO's en CIVPOL. «Given the above and the limited number of units which could be deployed in Srebrenica, I regret having to inform you that, at least in the short term, it is not possible to change the deployment pattern in these areas.»<sup>577</sup>

De nieuwe staatssecretaris van Defensie, Gmelich Meijling, brengt medio oktober 1994 ook een bezoek aan Bosnië en komt terug met de mededeling dat brigade-generaal Brinkman, chef-staf bij het hoofdkwartier van UNPROFOR in Bosnië, hem heeft gemeld dat «B-H Command formeel niet weet van de anderhalf jaar termijn van Dutchbat. Het is niet erg waarschijnlijk dat een ander land Nederland in Srebrenica wil aflossen. Trekt Nederland zich niettemin terug, dan valt waarschijnlijk de enclave.» Ook de staatssecretaris krijgt de boodschap mee dat internationalisering van de safe areas praktisch moeilijk uitvoerbaar is.<sup>578</sup>

De vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie voeren op 18 oktober 1994 overleg met de nieuwe ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie over de situatie in voormalig Joegoslavië. Eerder hebben zij een briefing gehad van Defensie over «eventueel noodzakelijke terugtrekking van de eenheden uit Srebrenica».<sup>579</sup> De woordvoerders zijn teleurgesteld dat Nederland geen deel uitmaakt van de Contactgroep. De Hoop Scheffer (CDA) vraagt voorts «welke elementen een rol zullen spelen in de toetsing in het kader van de halfjaarlijkse aflossing van de luchtmobiele brigade?».<sup>580</sup>

<sup>575</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>576</sup> Bericht van PVVN (afkomstig van Van Mierlo) aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 27 september 1994.

<sup>577</sup> Brief van OSGVN aan de minister van Buitenlandse Zaken, 7 oktober 1994.

<sup>578</sup> Nota van wnd. directeur DAB aan de minister van Defensie, 17 oktober 1994.

<sup>579</sup> Besluitenlijst Politiek Beraad, 19 september 1994.

<sup>580</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 88, p. 3.

Op de vragen over het lidmaatschap van de Contactgroep antwoordt minister Van Mierlo: «Bij de vorming van de Contactgroep was het belangrijkste dat Rusland en de Westerse landen bij elkaar konden worden gebracht. Beperking van het aantal deelnemende landen was daartoe noodzakelijk. Vandaar dat Nederland er niet in is vertegenwoordigd, hoewel de omvang van de Nederlandse bemoeienis met voormalig Joegoslavië daartoe wel aanleiding zou kunnen geven.»<sup>581</sup>

De Marchant et d'Ansembourg: «Ik denk dat het geen geheim is dat wij enige frustratie voelden, natuurlijk. Zelf zei u al dat onze bijdrage van dien aard was dat wij vonden dat wij meer zeggenschap moesten hebben. Inderdaad hebben wij op diverse wijzen geprobeerd om er lid van te worden, niet alleen in New York maar ook in de hoofdsteden; zo is er gedemarcheerd bij belangrijke leden van de Contactgroep. Maar dit was wel een heel moeizame discussie: het veelgehoorde argument was natuurlijk dat andere landen er ook bij zouden moeten komen als Nederland in de Contactgroep kwam en dat het daardoor een onoverzichtelijk gezelschap zou worden, waarin moeilijk besluiten konden worden genomen. Enfin, wij kregen allerlei argumenten tegengeworpen. Zo wordt wel eens de vraag gesteld waarom het Italië wel lukte en Nederland niet. (...) Wel, Italië is in de eerste plaats natuurlijk een groter land, in fysieke termen. Verder hebben de Italianen in tegenstelling tot ons een fysieke betrokkenheid bij de problematiek in Joegoslavië, want zij vormen een buurland en zijn van belang voor de stationering van vliegtuigen en dergelijke. Zij beschikken dus over een andere positie, wat het van belang maakt om dat land erbij te hebben. Ik denk dat ze van die positie ruim gebruik hebben gemaakt en zich daarmee, misschien niet altijd op een even orthodoxe wijze, in de Contactgroep hebben gewerkt. In de internationaal politiek loopt het wel eens zo.»<sup>582</sup>

Kooijmans: «De Contactgroep hield zich niet zozeer bezig met de vredesbewarende operatie, als wel met het politieke onderhandelingsproces om tot een oplossing te komen. Het is wel een indicatie dat in dit soort gremia met name de grote mogendheden een leidende rol wensen te spelen en daarbij niet gehinderd willen worden door kleinere landen. Wat wij van onszelf ook vinden, wij zijn in de ogen van anderen een klein land. Wellicht doen wij op bepaalde gebieden prijzenswaardige inspanningen, maar wij zijn niet van een zodanig kaliber dat men ons toelaat tot dit soort besluitvormende gremia. Een alternatief is dan te proberen het consulteringsmechanisme sterker te maken.»<sup>583</sup>

Biegman: «Wij moeten altijd proberen om invloed uit te oefenen waar dat mogelijk is. Dat deden wij in New York voornamelijk via het wekelijkse overleg van de ambassadeurs van de EU. Die zagen elkaar eenmaal per week, een hele ochtend. Daar zaten de Fransen bij, de Britten en tijdelijke leden van de Veiligheidsraad. Daar konden wij datgene inbrengen wat wij te zeggen hadden en die leden konden dat dan vervolgens meenemen naar de Veiligheidsraad. Dat was de beste ingang die wij hadden en daarvan hebben wij dan ook gebruik gemaakt.»<sup>584</sup>

Minister Voorhoeve gaat tijdens het overleg met de Kamer op 18 oktober 1994 in op de plannen met het Nederlandse bataljon in Bosnië: «De regering is niet voornemens Dutchbat per juli 1995 terug te trekken. Nederland wijst er wel op dat het deze verplichting voor een bepaalde periode is aangegaan en dat het verwacht dat andere landen behulpzaam zijn bij de aflossing, ook al is dat niet aantrekkelijk gegeven de moeilijke situatie in Srebrenica. Het zou nuttig zijn als er landen bereid konden worden gevonden om een, al is het bescheiden, bijdrage te leveren, zodat er verschillende landen in Srebrenica vertegenwoordigd zijn.»<sup>585</sup> Voorhoeve maakt in dit verband geen melding van de negatieve uitkomst van het overleg tussen OSGVN Annan en generaal Lapresle over een mogelijke internationalisering van de eenheden in de enclaves in Oost-Bosnië. Overigens maakt de BLS begin november 1994 reeds een planning voor de aflossing van het derde LMB-bataljon (Dutchbat III) in juli 1995, indien de voor anderhalf jaar toegezegde bijdrage aan

<sup>581</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 88, p. 6.

<sup>582</sup> De Marchant et d'Ansembourg, hoorzitting, 29 mei 2000.

<sup>583</sup> Kooijmans, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>584</sup> Biegman, hoorzitting, 29 mei 2000.

<sup>585</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 88, p. 9.

UNPROFOR wordt verlengd. Het 42 pantserinfanteriebataljon («Limburgse Jagers») wordt aangewezen als aflossende eenheid.<sup>586</sup>

Op 4 november 1994 wordt de ministerraad geïnformeerd over het verzoek van de bevelhebber van UNPROFOR, generaal Rose, aan de Nederlandse regering om de in Simin Han gestationeerde B-compagnie van het Nederlandse infanteriebataljon in de enclave Bihac te plaatsen.<sup>587</sup>

De Nederlandse compagnie moet het in deze safe area gelegerde bataljon uit Bangladesh versterken, dat kort daarvoor de Fransen in de enclave heeft afgelost. De ministerraad wordt gemeld dat over het verzoek reeds informeel vooroverleg heeft plaatsgevonden met een aantal leden van de raad. De voorlopige conclusie is dat Nederland zich wel bereid zou moeten tonen het verzoek in te willigen, maar tegelijkertijd moet proberen mededeelneming van andere landen te bewerkstelligen. De beslissing zal overigens aan de Tweede Kamer moeten worden voorgelegd. De ministerraad wordt er ook van op de hoogte gesteld dat de meningen op de ministeries van Buitenlandse Zaken en van Defensie over het al dan niet inwilligen van het verzoek verdeeld zijn. De raad wordt verzocht om de uiteindelijke beslissing, die 6 november 1994 moet worden genomen, te delegeren aan de meestbetrokken bewindspersonen. De raad machtigt vervolgens de minister-president en de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking, gehoord het besprokene in de raad, te besluiten over de eventuele verplaatsing van een Nederlands detachement naar Bihac en vervolgens dit besluit aan de Tweede Kamer voor te leggen.<sup>588</sup> Deze vier bewindspersonen nemen op 8 november het definitieve besluit om de Nederlandse eenheid te verplaatsen naar Bihac<sup>589</sup>, hoewel het niet is gelukt steun te krijgen van andere landen (met name het Verenigd Koninkrijk). Nog diezelfde dag gaat de brief van de minister van Defensie aan de Kamer uit.<sup>590</sup>

Op Defensie zijn de meningen over de verplaatsing naar Bihac verdeeld. De plv. CDS, luitenant-generaal Schouten, schrijft in zijn advies van 2 november 1994 aan de minister van Defensie dat de KL «heeft laten weten dat de B-compagnie militair berekend is op de taken in de Bihac-enclave. Tezamen met de BLS kom ik tot de conclusie dat een verplaatsing van de B-compagnie met de nieuwe taakstelling operationeel uitvoerbaar is.» Wel plaatst de plv. CDS enige kanttekeningen ten aanzien van de bevoorrading en stelt hij dat, hoewel een «betrouwbare risico-analyse nauwelijks mogelijk is», de veiligheidsrisico's in Bihac groter zijn dan in de Sapnavinger. Ook vermeldt Schouten dat DAB adviseert om de B-compagnie niet in de Bihac-enclave te stationeren. Hij geeft Voorhoeve «ondanks bovenvermelde kanttekeningen toch in overweging het voorstel van de operationele commandant te volgen.»<sup>591</sup>

In een mondeling overleg op 9 november 1994 zijn de woordvoerders terughoudend over het besluit van de regering. De Hoop Scheffer (CDA) stelt een groot aantal vragen. Van Traa (PvdA) zegt «dat zijn fractie kan instemmen met het voornemen van de regering», maar heeft ook vragen, met name over het evacuatiescenario.<sup>592</sup> Blaauw (VVD) «stemde in met het voornemen van de regering onder de voorwaarde dat het uiterste wordt gedaan om de manschappen uit te rusten en te beschermen.»<sup>593</sup> Hoekema heeft ook veel vragen over met name de bewapening, afspraken over luchtsteun en de evacuatieplannen. Sipkes (GroenLinks) verklaart dat «haar fractie met het oog op die humanitaire taak zal instemmen met het voornemen van de regering, maar zich zorgen maakt om de veiligheid van de militairen.»<sup>594</sup> Na de beantwoording door de minister van Defensie en de minister van Buitenlandse Zaken spreken ook De Hoop Scheffer en Hoekema in tweede termijn uit dat zij kunnen instemmen met de uitzending van de Nederlandse compagnie naar de enclave Bihac.

<sup>586</sup> Nota van SCO aan de minister van Defensie, 2 november 1994.

<sup>587</sup> Ministerraad, 4 november 1994.

<sup>588</sup> Ministerraad, 4 november 1994.

<sup>589</sup> Memorandum van DPV/PZ aan DPV, 9 november 1994.

<sup>590</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 85.

<sup>591</sup> Nota van PCDS aan de minister van Defensie, 2 november 1994.

<sup>592</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 87, p. 2.

<sup>593</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 87, p. 3.

<sup>594</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 87, p. 3.



Overigens wordt in de ministerraad van 11 november 1994 verklaard dat de Tweede Kamer voor wat betreft de afwijzing van het Nederlandse verzoek door minister Hurd alleen is gemeld dat minister Hurd logistieke problemen had. Het andere argument van minister Hurd, dat de Britse chef-staf de situatie in Bihac gevaarlijker oordeelde dan de Nederlandse regering, is achterwege gelaten, omdat die mededeling op grond van andere gegevens misleidend en verontrustend werd gevonden.<sup>595</sup> In dezelfde ministerraad wordt er ook op gewezen dat in toenemende mate landen die «blauwhelmen» aan UNPROFOR beschikbaar hebben gesteld, de moed verliezen. De vrees wordt uitgesproken dat Nederland in het voorjaar voor de beslissing zal komen te staan of gezien de ontwikkelingen in het voormalig Joegoslavië de Nederlandse troepen zullen moeten worden teruggetrokken.<sup>596</sup>

De Bosnische Serviërs en de Kroatische Serviërs (in de aan Bihac grenzende UNPA-Noord in Kroatië) weigeren echter om een Nederlandse verkenningseenheid toe te laten tot Bihac. Ook het Bosnische regeringsleger, dat een tegenoffensief is begonnen, ligt dwars. De ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie melden de Kamer op 17 november 1994 dat «de regering de ontwikkelingen in de Bihac-enclave nauwlettend volgt. In het licht hiervan zal worden gezien of het eerder genomen besluit tot stationering van de B-compagnie in de Bihac-enclave ook onder de veranderde omstandigheden uitvoerbaar en verantwoord is.»<sup>597</sup>

Eind november gaat de verkenningseenheid onverrichterzake terug naar Simin Han in de Sapna-vinger en wordt de ontplooiing van de B-compagnie in Bihac uitgesteld tot na de rotatie van het bataljon in januari 1995. De leiding van UNPROFOR ziet uiteindelijk echter af van een stationering van Nederlandse eenheden in de Bihac-enclave.<sup>598</sup> Overigens wordt de Kamer niet formeel ingelicht over het uitstel (en uiteindelijk afstel) van de, door de Kamer geaccordeerde, stationering in de Bihac-enclave. De Inspecteur Generaal van de Krijgsmacht (IGK), generaal Maas, schrijft na een werkbezoek aan Bosnië aan Voorhoeve dat bij de militairen veel kritiek bestaat op de besluitvorming rondom de mogelijke verplaatsing van de B-compagnie van Simin Han naar de Bihac-enclave. Generaal Maas doet de aanbeveling om een evaluatie te maken van de besluitvorming hierover en de hierbij gehanteerde criteria.<sup>599</sup> Het is niet duidelijk wat de minister met dit advies heeft gedaan.

Op 2 januari 1995 informeert de minister van Defensie de Kamer in een brief over de aflossing van Dutchbat II door Dutchbat III. «De minister van Buitenlandse Zaken en ik zijn van mening dat de tweede aflossing van het versterkte Nederlandse infanteriebataljon, ondanks de moeilijke omstandigheden, verantwoord en geboden is. Wij zijn van mening dat de onpartijdige missie van UNPROFOR moet worden voortgezet.»<sup>600</sup> De brief van Voorhoeve van 2 januari 1995 over de rotatie van het Nederlandse bataljon wordt door de Kamer voor kennisgeving aangenomen. De ministerraad van 9 januari 1995 wijdt een korte discussie aan dezelfde brief en neemt deze vervolgens voor kennisgeving aan.<sup>601</sup>

Op 18 januari 1995 neemt luitenant-kolonel Karremans het bevel over van Dutchbat in Srebrenica. De B-compagnie wordt gelegerd in Srebrenica-stad; de C-compagnie met de stafverzorgingscompagnie in Potocari in de enclave; de A-compagnie wordt gestationeerd in Simin Han in de Sapna-vinger. De logistieke ondersteuning, het Support Command, blijft in Lukavac.

De minister van Defensie gaat in zijn brief van 2 januari 1995 ook in op de bijeenkomst van de chefs van staven van landen met troepen in Bosnië op 19 en 20 december 1994 in Den Haag. Voornaamste agendapunt was een discussie over opties om «UNPROFOR van alle noodzakelijke middelen te voorzien om, binnen het bestaande mandaat, zo effectief en veilig

<sup>595</sup> Ministerraad, 11 november 1994.

<sup>596</sup> Ministerraad, 11 november 1994.

<sup>597</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 86, p. 2.

<sup>598</sup> Nota van PCDS aan de minister van Defensie, 29 november 1994; Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 29 november 1994; Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 1 december 1994.

<sup>599</sup> Brief van IGK aan de minister van Defensie, 20 december 1994.

<sup>600</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 89, p. 1.

<sup>601</sup> Ministerraad, 9 januari 1995.

mogelijk op te treden. De chefs van staven hebben hierover een aantal aanbevelingen gedaan. Momenteel worden deze in de hoofdsteden nader bestudeerd.»<sup>602</sup> Op een nieuwe bijeenkomst van de chefs van staven van NAVO-lidstaten op 19 mei 1995 op Soesterberg worden plannen besproken om de enclaves in Oost-Bosnië, onder bescherming van bewapende NAVO-helikopters en vliegtuigen, door de lucht te bevoorraden (die echter nooit worden gerealiseerd) en om UNPROFOR te versterken.

Voorhoeve: «Vervolgens is op de NAVO-vergadering van begin december opnieuw de machteloosheid van UNPROFOR aan de orde gekomen. Toen heb ik naar aanleiding van opmerkingen van de Amerikaanse collega de chefs van staven van alle UNPROFOR-militairen leverende landen uitgenodigd voor een vergadering in Den Haag om daar met elkaar af te spreken hoe wij UNPROFOR zouden kunnen versterken. Dat heeft plaatsgevonden op 19 en 20 december 1994. Daar kwamen aanbevelingen uit die helaas door geen enkele regering, behalve de Nederlandse, werden uitgevoerd. En dat was het beschikbaar stellen aan UNPROFOR van extra militair materieel en extra militairen. Die hebben wij dus ook in gereedheid gebracht, op voorwaarde dat andere landen dat ook zouden doen. Daar kwam niets van. Toen hebben wij ons gericht tot Kofi Annan en gevraagd: roep deze hele groep opnieuw bijeen, maar nu in New York onder VN-gezag. Dat heeft hij gedaan. Dat was 10 januari 1995. Dat leverde hetzelfde beeld op: woorden, geen daden.

Vervolgens hebben wij diezelfde groep, maar nu geconcentreerd op de NAVO-leden, bijeengeroepen op de vliegbasis Soesterberg, in mei 1995, omdat het steeds meer ging dringen. Dutchbat werd totaal afgeknepen en was ook totaal gedemoraliseerd door het enorme gebrek aan bevoorradings en de voortdurende Servische chicanes. Op die bijeenkomst in Soesterberg is namens mij opnieuw aandacht gevraagd voor dingen die ik zelf in bilateraal overleg met een groot aantal andere landen aan de orde stelde: er moet een luchtbrug komen van bewapende helikopters en transporthelikopters voor Srebrenica om (a) te bevoorraden en (b) de internationale solidariteit met die enclave te benadrukken en de Serviërs te tonen: dit is internationaal gebied, hier moeten jullie afblijven.

(...) Het antwoord was: een luchtbrug is te gevaarlijk. Als de Serviërs ook maar één helikopter uit de lucht schieten, vallen er vele doden en hebben we een groot internationaal incident. En er is momenteel internationaal overleg over een vredesregeling onder leiding van de heer Bildt: dat zou daardoor helemaal worden verstoord. Bovendien, wij hebben gehoord dat Dutchbat net weer een vrachtwagen met olie heeft gekregen, dus zing het nog twee weken uit en dan zien we weer verder. Nu, zo ging dat iedere keer door en de Serviërs kenden dat spelletje, want die administreerden heel precies wat er in en uit de enclave ging en op het moment dat de nood vreselijk hoog werd en de druk van Nederland op de bondgenoten om nu echt eens wat te doen, steeds overtuigender werd, werd plotseling weer een konvooi toegelaten.»<sup>603</sup>

Op 10 februari 1995 sturen de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie de Kamer een brief (die dezelfde dag door de ministerraad zonder discussie is aanvaard)<sup>604</sup> met informatie over de recente ontwikkelingen in Kroatië (geen verlenging mandaat UNPROFOR door Tudjman) en Bosnië (onderhandelingen over voorstellen Contactgroep). Voorts melden de bewindspersonen dat «de regering, ter verbetering van de effectiviteit van UNPROFOR, in beginsel bereid is op verzoek van de VN enkele extra bijdragen aan het Bosnië-H Commando ter beschikking te stellen. Het gaat om 20 militaire waarnemers, 2 F-27 transportvliegtuigen, een mortieropsporingsradargroep en 4 Bölkow helikopters. De genoemde eenheden zullen pas metterdaad worden uitgezonden na een daartoe strekkend verzoek van de VN. De transportvliegtuigen en de helikopters zijn op afroep beschikbaar. De 4 Bölkow helikopters maken deel uit van het helikopter-detachement dat eerder in Bosnië is teruggetrokken omdat vluchten naar Srebrenica door de Bosnische Serviërs niet werden toegestaan.»<sup>605</sup> Met dit besluit wil de regering gestalte geven aan de aanbevelingen, zoals gedaan door de chefs van staven tijdens hun

<sup>602</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 89, p. 1.

<sup>603</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>604</sup> Ministerraad, 10 februari 1995.

<sup>605</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 90, pp. 4–5.

bijeenkomst in Den Haag op 19 en 20 december 1994. De regering is voorts «in beginsel bereid, indien gevraagd, de uitzending naar Bosnië te overwegen van een compagnie Mariniers. (...) Een kabinetsbesluit tot uitzending van deze eenheid is pas aan de orde als de ontwikkelingen in Bosnië daartoe aanleiding geven en de VN aan Nederland om een dergelijke bijdrage vragen.»<sup>606</sup>

De vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie voeren op 9 maart 1995 overleg met de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie over hun brief van 10 februari 1995. Minister Voorhoeve uit tijdens dit overleg zijn zorgen over de ontwikkelingen in voormalig Joegoslavië en de veiligheid van de Nederlandse troepen, met name het luchtmobiele bataljon in Srebrenica. Hij meldt dat de Bosnisch-Servische strijdkrachten de toevoer van voedsel en dieselolie afknijpen en voor de doorlating van konvoeien benzine eisen. «Mocht de voedselvoorziening van de Nederlandse militairen ernstig risico gaan lopen, dan zal voor voedseldroppings worden gekozen, eventueel zonder instemming van de Bosnische Serviërs. In dat geval zullen transporthelikopters begeleid worden door gewapende helikopters. Nederland heeft voor de taken in Srebrenica getekend voor de eerste helft van 1995. Er zal tijdig met de Kamer worden gesproken over het vervolg. Het is een punt van nauw overleg in de VN en tussen de bondgenoten. Een van de mogelijkheden is een wisseling van taken. Een andere mogelijkheid is het delen van de taak in Srebrenica met een land dat politiek en militair van betekenis is. Nederland treft ook voorbereidingen voor een eventuele voortzetting van zijn taken. Het 42ste pantserinfanteriebataljon wordt daartoe getraind.» Voorts verklaart Voorhoeve dat «het Nederlandse aanbod voor Bihac al lange tijd niet meer actueel is.»<sup>607</sup>

### 3.2.14 Afronding uitzending Infanteriebataljon

Minister Voorhoeve spreekt op 17 maart 1995 in New York met de SGVN, Boutros-Ghali, en met de OSGVN, Kofi Annan, waarbij ook de toekomst van Dutchbat wordt besproken. Over de inzet van dit gesprek wordt de ministerraad op 10 maart 1995 geïnformeerd, waarbij wordt vermeld dat de VN nog geen actie hebben ondernomen om te zorgen voor de aflossing van de Nederlanders in Srebrenica.<sup>608</sup> Aangegeven wordt dat geen enkel land graag de taak van de Nederlanders wil overnemen, waardoor de kans dan ook groot is dat Nederland die taak zal moeten blijven uitoefenen. Een voorwaarde zou dan wel moeten zijn dat de Nederlandse troepen goede ondersteuning zullen krijgen van een ander land. Als reactie hierop wordt in de raad de mening naar voren gebracht dat Nederland de VN zou moeten wijzen op de noodzaak om de Nederlandse VN-militairen in Srebrenica af te lossen. Nederland heeft daarover afspraken gemaakt. Pas als dat niet zou lukken, zal er sprake kunnen zijn van gedeelde verantwoordelijkheid. De mening dat Nederland een speciale verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van Srebrenica wordt gedeeld. De hoofdlijn zou moeten zijn dat de VN in goed overleg met de betrokkenen ervoor zal zorgen dat de Nederlandse VN-militairen in Srebrenica tijdig worden afgelost. Nederland zal niet zelf voor de aflossing van militairen moeten zorgen of eventueel de bijdrage aan UNPROFOR in Srebrenica moeten voortzetten. Nederland zal de harde lijn moeten volgen. Nederland zal eventueel als concessie een gedeelde verantwoordelijkheid kunnen accepteren.<sup>609</sup>

In de gesprekken met Boutros-Ghali en Kofi Annan stelt Voorhoeve voor dat de VN andere landen benadert om de taak van de Nederlandse troepen in Srebrenica over te nemen vanaf juli 1995.<sup>610</sup>

<sup>606</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 90, p. 6.

<sup>607</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 92, pp. 5–6.

<sup>608</sup> Ministerraad, 10 maart 1995.

<sup>609</sup> Ministerraad, 10 maart 1995.

<sup>610</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 17 maart 1995.

Voorhoeve: «Ik heb met Kofi Annan gesproken in het voorjaar van 1995 en gezegd: wij blijven tot 1 juli en ik wil graag dat de VN alles op alles zetten om opvolgers voor Dutchbat te vinden. Daarop was zijn antwoord: dat is een begrijpelijk maar uiterst moeilijk verzoek. Hij vond het zeer gerechtvaardigd maar uiterst moeilijk. U weet wat het resultaat is geweest: alle landen hebben voor de eer bedankt, met uitzondering van Oekraïne. Oekraïne is bereid gevonden, omdat ik daar zelf naartoe ben gegaan en uitgebreid met de Oekraïense collega heb gesproken. Om hen moverende redenen waren de Oekraïners bereid de verantwoordelijkheid over te nemen.»<sup>611</sup>

Aanvankelijk wordt bij Defensie gedacht aan eenheden uit islamitische landen of de in Kroatië gestationeerde Poolse militairen. Nadat de VN begin maart 1995 besluiten om het Oekraïense bataljon uit Kroatië terug te trekken, wordt de inzet van dit bataljon in Bosnië mogelijk. Aangezien het VN-secretariaat een enigszins afwachtende houding aanneemt, probeert de Nederlandse regering in bilaterale contacten met de Oekraïense autoriteiten te komen tot afspraken over de aflossing van Dutchbat in Srebrenica.<sup>612</sup> Eind mei 1995 laat de Oekraïense regering weten zijn medewerking te verlenen aan de aflossing van het Nederlands bataljon in Srebrenica door een Oekraïens bataljon.<sup>613</sup> In de loop van juni moeten door Nederland nog wat strubbelingen tussen de VN en Oekraïne worden gladgestreken, onder andere door minister Voorhoeve in een gesprek met zijn Oekraïense collega op 9 juni 1995.<sup>614</sup> Van 15 t/m 21 juni 1995 bezoekt een Nederlandse delegatie, onder leiding van plv. CDS Schouten, Kiev om de aflossing voor te bereiden. Schouten ondertekent op 21 juni 1995 namens Nederland een protocol inzake aflossing van Dutchbat door het Oekraïense bataljon, dat voorziet in een aantal militaire afspraken. Oekraïne wenst echter een formeel verzoek van de VN te ontvangen alvorens een definitief besluit te nemen.<sup>615</sup> Op 24 juni 1995 ontvangen de autoriteiten in Kiev het formele verzoek van de OSGVN om het 60ste bataljon te verplaatsen naar Oost-Bosnië ter aflossing van Dutchbat in Srebrenica.<sup>616</sup>

De positie van Dutchbat in Srebrenica is in de loop van het voorjaar van 1995 echter steeds problematischer geworden. Een delegatie uit de vaste commissies voor Defensie en Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer stelt zich in een werkbezoek van 24 tot 29 maart 1995 op de hoogte van de situatie voor de Nederlandse militairen in Bosnië en Kroatië. Een bezoek aan Srebrenica kan niet gerealiseerd worden. De nieuwe commandant van het B-H Commando van UNPROFOR in Sarajevo, de Britse luitenant-generaal Smith, vertelt de Nederlandse Kamerleden tijdens een onderhoud op het hoofdkwartier van UNPROFOR in Sarajevo, dat hij de aanwezigheid van de Nederlandse blauwhelmen na 1 juli 1995 in Srebrenica «gaarne zag gecontinueerd. Zij kunnen vooralsnog niet worden gemist, daar de kans op adequate vervanging gering moet worden geacht.»<sup>617</sup> Op een vraag naar de mogelijke risico's van helikopterdroppings boven Srebrenica stelt generaal Smith «doordrongen te zijn van de risicovolle elementen van een dergelijke operatie, daar de bevoorrading dan zonder toestemming van de Bosnische Serviërs geschiedt. Overigens had dit naar zijn mening kunnen worden voorzien op het moment dat de veilige gebieden werden gecreëerd. Toen is echter nagelaten politieke afspraken te maken over de haalbaarheid daarvan.»<sup>618</sup> Ook tijdens het gesprek van de delegatie met de commandant van UNPROFOR in Zagreb, de Franse luitenant-generaal Janvier, uiten de leden hun zorg over de bevoorrading van de Nederlandse militairen in Srebrenica en vragen zij naar de mogelijkheid van bevoorrading door de lucht. Ook wordt de aflossing van Dutchbat aan de orde gesteld.

<sup>611</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>612</sup> Memorandum van DAV/MS aan DAV, 23 mei 1995.

<sup>613</sup> Bericht van Kiev aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 24 mei 1995.

<sup>614</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 9 juni 1995.

<sup>615</sup> Bericht van Kiev aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 21 juni 1995.

<sup>616</sup> Bericht van Kiev aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 26 juni 1995.

<sup>617</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 108, p. 3.

<sup>618</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 108, p. 4.

«Generaal Janvier zei zich terdege verantwoordelijk te achten voor de veiligheid van het Dutchbat, en deelde de zorg van de delegatie. Het zal een moeilijke klus worden om een ander land bereid te vinden het Dutchbat af te lossen. De vorming van een multinationalaal bataljon achtte hij niet alleen onmogelijk, maar uit veiligheidsoverwegingen bovendien onwenselijk. Hij verwees de kwestie bij voorkeur door naar de VN te New York. De hoogste prioriteit wordt thans gegeven aan het creëren van structurele voorzieningen voor de bevoorrading over de weg door konvoien. Het gaat dan om primaire levensbehoeften voor de militairen. Daarnaast wordt gewerkt aan de opstelling van een plan voor bevoorrading door civiele helikopters. In extremo kan dan worden gedacht aan de inzet van grote, en desnoods militaire helikopters; een majeure militaire operatie.»<sup>619</sup>

Voorts heeft de delegatie een onderhoud met de speciale afgezant van de SGVN, Akashi, die verklaart dat «bij de VN in New York wordt gewerkt aan een plan voor aflossing van het Dutchbat te Srebrenica. Hij zei met de secretaris-generaal van de VN te hechten aan continuering van het verblijf van het Dutchbat op deze locatie, te meer daar het een zeer moeilijke opgave is een volwaardige vervanger te vinden. Hij zei overigens geen voorstander te zijn van een gemengd bataljon.»<sup>620</sup>

Enkele dagen later (van 31 maart tot 4 april 1995) brengt ook de CDS, Van den Breemen, samen met de souschef Operatiën van de KL, een bezoek aan de Nederlandse eenheden in voormalig Joegoslavië. Op 3 en 4 april 1995 bezoeken zij Srebrenica. Over zijn gesprek in Sarajevo met generaal Smith schrijft de CDS onder meer: «Een belangrijk probleem voor C-BHCommand is dat hij naar zijn mening te weinig en te onduidelijk politieke leiding krijgt. In vele gevallen dient vanuit Sarajevo om nadere richtlijnen te worden gevraagd. Enkele saillante voorbeelden: de vraag wanneer NATO airpower kan of moet worden ingezet; vragen over de exacte betekenis van begrippen als safe area en exclusion zones. Door de huidige, in de praktijk moeilijk te hanteren begrippen, kan niet snel en adequaat worden ingegrepen.»<sup>621</sup> Generaal Smith onderschrijft in het gesprek het belang van internationalisering van de VN-presentie in Srebrenica. Wat betreft een bevoorrading door de lucht stelt hij dat «deze in voorkomend geval slechts kan worden uitgevoerd als de Troop Contributing Nations daarmee instemmen. Die instemming is niet alleen noodzakelijk in verband met het ter beschikking stellen van de transportsteun (helikopters) en de benodigde steun van luchtsrijdkrachten (SEAD), maar ook in verband met de bereidheid eventuele consequenties van zo'n operatie te aanvaarden. Hierbij valt te denken aan aanvallen op luchttransportmiddelen, gijzelingen, kapingen en aanvallen op UN-objecten. Dit kan in het uiterste geval dus leiden tot het als partij betrokken geraken in het conflict. Daartegenover staat echter dat het niet bevoorraden leidt tot een withdrawal-operation die gelijksoortige negatieve effecten kan meebrengen.»<sup>622</sup>

Voor wat betreft de situatie in Srebrenica meldt de CDS dat de operationele taakuitvoering geschaad wordt door het tekort aan brandstof. Daarnaast heeft ook het gebrek aan reserveonderdelen en aan onderhouds- en controlemogelijkheden een negatieve invloed op de operationele capaciteit. «Zo bestaat onder andere bijvoorbeeld geen zekerheid over daadwerkelijk functioneren van wapensystemen TOW en Dragon in verband met het verlopen van termijnen, waarbinnen onderhouds-/controlewerkzaamheden aan deze systemen dienen te worden uitgevoerd.»<sup>623</sup>

Opmerkelijk is dat Van den Breemen vermeldt dat generaal Smith in het gesprek tussen beiden speculeert op een Bosnisch-Servische verovering van de enclaves, zodat daarna de aan de enclaves verbonden troepen kunnen worden ingezet bij Sarajevo:

<sup>619</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 108, p. 7.

<sup>620</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 108, p. 8.

<sup>621</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 6 april 1995.

<sup>622</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 6 april 1995.

<sup>623</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 6 april 1995.



«De Bosnische Serviërs (BSA) hebben niet de mogelijkheid om overal tegenaanvallen te lanceren. Zij zullen dus een zwaartepunt moeten kiezen. Deze keuze van een zwaartepunt is een belangrijke stap. Luitenant-generaal Smith vermoedt dat Sarajevo (Mount Igman) als zwaartepunt zou kunnen worden gekozen, gezien de centrale en beheersende ligging van Sarajevo. Bovendien is in de ogen van de BSA met name daar niet afdoende gereageerd door de internationale gemeenschap n.a.v. schendingen van de overeenkomsten door de BiH en wordt Sarajevo, zowel militair als publicitair, gezien als het meest lonende doel. Om voldoende troepen ter beschikking te hebben voor zo'n zwaartepunt vorming moeten elders troepen worden vrijgemaakt. Dit zou kunnen gebeuren door eerst de BiH-troepen in de enclaves te neutraliseren. De aan de enclaves gebonden BSA-troepen zouden dan vervolgens elders kunnen worden ingezet. Anders gezegd: er is een relatie tussen het eventueel eerst uitschakelen van de enclaves en de mogelijkheid om daarna de hoofdinspanning op Sarajevo te kunnen richten (inclusief Mount Igman).»<sup>624</sup>

Inmiddels worden door de VN en de NAVO plannen ontwikkeld voor een onverhoopte evacuatie van UNPROFOR-eenheden. Voor deze operatie *Determined Effort* biedt de Nederlandse regering een mariniersbataljon aan als onderdeel van de UK/NL Landing Force.<sup>625</sup> Na instemming van de ministerraad (zonder discussie)<sup>626</sup> lichten de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken de Kamer op 13 april 1995 in een brief in over de voorbereiding door de NAVO van een mogelijke evacuatie en over de uitzending van vijf Nederlandse militaire verbindingsspecialisten, die deel gaan uitmaken van een NAVO-eenheid die wordt belast met het opzetten van een verbindingssysteem in Zagreb. Van het Nederlandse aanbod van een mariniersbataljon wordt, waarschijnlijk om redenen van vertrouwelijkheid, geen melding gemaakt in de brief.<sup>627</sup> Tijdens een overleg op 27 april 1995 van de vaste commissies voor Defensie en voor Buitenlandse Zaken stemmen alle woordvoerders namens hun fracties in met de uitzending van de vijf Nederlandse verbindingsspecialisten naar Kroatië. De minister van Buitenlandse Zaken vraagt er begrip voor «dat grote terughoudendheid is geboden bij het doen van mededelingen over een eventuele terugtrekking van VN-troepen. Eventueel zou hierop in een vertrouwelijk overleg nader kunnen worden ingegaan.» Ook de minister van Defensie acht het verstandig geen nadere mededelingen te doen over de voorbereidingen voor een eventuele evacuatie, maar verklaart zich «desgewenst bereid de Kamer in een vertrouwelijke briefing nader te informeren.»<sup>628</sup> Op 16 mei 1995 geeft Defensie een briefing aan de vaste commissie voor Defensie over de NAVO-operatie *Determined Effort* (Oplan 40104).<sup>629</sup> De evacuatieplannen worden ingegeven door het oplaaien van de strijd in zowel Bosnië als Kroatië en de steeds moeilijker wordende positie van UNPROFOR in met name Bosnië. In Kroatië dreigt een einde te komen aan de aanwezigheid van UNPROFOR door de weigering van president Tudjman om akkoord te gaan met een verlenging van het mandaat voor de VN-vredesmacht in Kroatië. Na zware diplomatieke druk stemt Tudjman kort voor het aflopen van het mandaat van UNPROFOR op 31 maart 1995, op een aantal voorwaarden, in met de verlenging van de aanwezigheid van een VN-vredesmacht op Kroatisch grondgebied, die echter een ander mandaat krijgt dan UNPROFOR. De Veiligheidsraad besluit op 31 maart 1995 in resoluties 981, 982 en 983 om UNPROFOR op te splitsen in drie afzonderlijke missies, elk met een eigen mandaat: UNCRO in Kroatië (*United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia*), UNPROFOR in Bosnië (*United Nations Protection Force*) en UNPREDEP in Macedonië (*United Nations Preventive Deployment*). Het overkoepelende hoofdkwartier van de drie vredes machten in voormalig Joegoslavië blijft gevestigd in Zagreb en wordt omgedoopt in *United Nations Peace Forces* (UNPF). In mei gaat het Kroatische leger in de

<sup>624</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 6 april 1995.

<sup>625</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 30 maart 1995.

<sup>626</sup> Ministerraad, 13 april 1995.

<sup>627</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 93.

<sup>628</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 98, p. 8.

<sup>629</sup> Briefing voor Kamercommissie voor Defensie, 16 mei 1995.



aanval en veroverd de UNPA West (West-Slavonië) op de Kroatische Serviërs. Eind juli en begin augustus worden ook de UNPA's Noord en Zuid (Krajina) door de Kroaten veroverd.

In Bosnië loopt het bestand tussen de partijen, dat overigens voortdurend is geschonden, op 1 mei 1995 af. De minister van Buitenlandse Zaken stuurt de Kamer op 4 mei 1995, mede namens de minister van Defensie, een overzicht van de recente ontwikkelingen in Bosnië, Kroatië en van de Nederlandse militaire bijdrage:

«Tegen de achtergrond van de zorgelijke ontwikkelingen in het voormalige Joegoslavië beraadt de regering zich de komende weken, zoals bekend, op de Nederlandse militaire bijdrage aan de VN-vredesmacht. De regering beoogt niet de Nederlandse bijdrage te verkleinen en blijft van mening dat de VN-militairen van groot belang zijn om gewelddadigheden te temperen, uitbreiding van het conflict te helpen voorkomen en humanitaire hulp te verlenen. Zoals bekend is de VN wel gevraagd Nederland af te lossen in de moslim-enclave Srebrenica. Het versterkte bataljon van de luchtmobiele brigade is immers voor anderhalf jaar voor deze taak aan de VN toegezegd. Die termijn loopt begin juli af. De VN acht het Nederlandse verzoek redelijk, maar de uitvoering ervan moeilijk. Andere landen tonen weinig enthousiasme om deze belangrijke, maar lastige taak van Nederland over te nemen. (...) Een politiek besluit over de locatie waar een nieuw Nederlands VN-bataljon in Bosnië zal worden gestationeerd, kan thans nog niet worden genomen. (...) Vanzelfsprekend doet de regering al het mogelijke om een besluit daarover, in overleg met de VN, tijdig te nemen opdat de Tweede Kamer dit grondig kan beoordelen voor de geplande datum van uitzending.»<sup>630</sup>

Overigens gaat de KL in april 1995 er nog van uit dat de «Limburgse Jagers» in Srebrenica worden gestationeerd. Op 13 april 1995 geeft de BLS, Couzy, het operatiebevel voor de aflossing van Dutchbat III vanaf juli 1995: «Het principe voor de rotatie van het Infbat is «first out, then in». Dit principe is gekozen om een opeenhoping van personeel in de enclave te voorkomen, gezien de logistieke problematiek, de huidige gedachtepatronen van de BSA en het eenvoudiger optreden met een kleinere groep bij calamiteiten.»<sup>631</sup>

In de brief aan de Kamer van 4 mei 1995 wordt ook gemeld dat besloten is het verzoek van SACEUR in te willigen om de Nederlandse bijdrage van vijf verbindingsspecialisten ten behoeve van de NAVO-missie in Kroatië te vergroten naar acht militairen. Voorts uiten de ministers in deze brief opnieuw hun zorg over de bevoorrading van Srebrenica met brandstof en schrijven zij dat «er een moment kan komen dat de VN en de NAVO geen andere keus hebben dan bevoorrading door de lucht, desnoods tegen de wil van de Bosnische Serviërs.»<sup>632</sup> In de brief wordt niet vermeld dat het hoofdkwartier van UNPF inmiddels een conceptplan gereed heeft voor de bevoorrading van de oostelijke enclaves met behulp van helikopters. De CDS, Van den Breemen, heeft de minister van Defensie hier op 2 mei 1995 over geïnformeerd. Op verzoek van de CDS heeft de commandant van Dutchbat criteria gegeven die een bevoorrading door de lucht noodzakelijk maken. Het waarschuwniveau voor brandstoffen is reeds gepasseerd. Nederland wil daarom zo spoedig mogelijk voortgang van «follow on actions».<sup>633</sup> Dit Nederlandse standpunt wordt via de PVVN doorgegeven aan het VN-secretariaat.<sup>634</sup>

Op 11 mei 1995 informeert de CDS de minister van Defensie dat de commandant van Dutchbat heeft gemeld dat vanaf 9 mei 1995 nog slechts voor drie dagen brandstof aanwezig was. Van den Breemen heeft hierover gesproken met chef-staf UNPROFOR, brigade-generaal Nicolai, die «heeft laten weten dat bij onveranderde omstandigheden volgende week bevoorrading door de lucht aan de orde kan zijn.»<sup>635</sup> Overleg binnen de NAVO over het verlenen van luchtsteun vergt echter enige tijd en leidt

<sup>630</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 94, p. 5.

<sup>631</sup> Operatiebevel nr. 24 C van BLS over aflossing Dutchbat 3, 13 april 1995.

<sup>632</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 94, p. 6.

<sup>633</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 2 mei 1995.

<sup>634</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 3 mei 1995.

<sup>635</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 11 mei 1995.

uiteindelijk eind mei tot de conclusie «dat het uit militair oogpunt niet viel aan te raden. Voorts werd gesteld dat om deze operatie met enige kans op succes uit te voeren er additionele toestemmingen nodig waren voor het uitvoeren van luchtaanvallen en het plegen van pre-emptive SEAD.»<sup>636</sup> Op 10 mei 1995 voeren de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie overleg met de ministers Van Mierlo en Voorhoeve over de toekomst van Dutchbat aan de hand van de brief van beide bewindspersonen van 4 mei 1995. Blaauw (VVD) spreekt zich het meest duidelijk uit. Hij vindt dat «Nederland moet blijven aandringen op vervanging van de Nederlandse eenheden in Srebrenica en daar langzamerhand ook een tijdslimiet aan dient te verbinden.» Ook dringt hij erop aan «nader te overwegen of het wel terecht is om Nederlandse grondtroepen aan te bieden aan de VN ten behoeve van de operatie in voormalig Joegoslavië zonder daar een bepaalde einddatum bij te stellen.»<sup>637</sup> Hoekema (D66), De Hoop Scheffer (CDA) en Valk (PvdA) uiten zich meer terughoudend. Hoekema vindt dat «Nederland zeker de pogingen zal moeten voortzetten om een vervanging voor het Nederlands bataljon te vinden, maar anderzijds moeten de moslims wel blijvend worden beschermd.»<sup>638</sup> Volgens De Hoop Scheffer «bevindt Dutchbat in Srebrenica zich in een precaire positie, maar dat was bekend toen het besluit werd genomen om dit bataljon daar te stationeren. Voor voortzetting van deze stationering en vervanging van het 13de infanteriebataljon luchtmobiel is een nieuwe politieke afweging noodzakelijk; dit mag geen automatisme zijn. Enerzijds geldt dat Nederland niet zo maar kan vertrekken, gezien de aanwezige moslimbevolking, maar anderzijds geldt ook dat andere landen het wel plezierig zullen vinden als Nederland daar blijft zitten, omdat zij dan geen troepen voor Srebrenica hoeven te leveren. Gespreide verantwoordelijkheid en burden sharing vragen op zichzelf om aflossing door een ander land, maar ook het punt van bescherming van de moslimbevolking moet zwaar wegen. Wanneer het zo ver mocht komen dat het 42ste pantserinfanteriebataljon naar Srebrenica gaat, dient de Nederlandse regering in ieder geval duidelijk te maken aan de VN dat de Nederlandse aanwezigheid per 31 december 1995 afgelopen zal zijn.»<sup>639</sup> Valk wil «nu geen uitspraak doen over de vraag of Nederland eventueel dient te besluiten tot voortzetting van de Nederlandse aanwezigheid in Srebrenica, omdat die vraag op een later moment nog in de Kamer aan de orde komt. Wel merkte hij nu al op dat bij die gelegenheid zeker de dan bestaande veiligheidssituatie en de bereidheid van de VN om in geval van aanvallen daadwerkelijke luchtsteun te vragen, in beschouwing genomen dienen te worden.»<sup>640</sup> De minister van Defensie beschrijft in zijn beantwoording allereerst de situatie voor Dutchbat in Srebrenica: «In Srebrenica is er op dit moment nog voor 25 dagen voedsel. Er is geen diesel meer; deze brandstof is de laatste 80 dagen niet meer doorgelopen. Wel wordt een ijzeren voorraad diesel aangehouden, voor het geval een evacuatie nodig zou zijn. Zodra het nodig wordt om die voorraad aan te spreken, is het punt aangebroken van een mogelijke bevoorrading door de lucht en in overleg met de VN wordt ook bevoorrading door de lucht van voedsel, diesel en eventueel andere noodzakelijke middelen voorbereid. Bij bondgenoten is de bereidheid gebleken om in dat geval met transport- en escortehelikopters op te treden.»<sup>641</sup> Ook gaat Voorhoeve in op de aflossing van Dutchbat:

<sup>636</sup> Bericht van militaire PV bij NAVO aan CDS, 29 mei 1995.

<sup>637</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 101, p. 3.

<sup>638</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 101, p. 4.

<sup>639</sup> TK, 1993–1994, 22 181, nr. 101, p. 6.

<sup>640</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 101, p. 7.

<sup>641</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 101, p. 11.

«In maart is de secretaris-generaal van de VN gemeld dat per 1 juli 1995 het Nederlandse bataljon in Srebrenica zou moeten worden afgelost. Voor die aflossing wordt in de eerste plaats gekeken naar eenheden die in Kroatië overbodig zijn geworden, in verband met de inkrimping van de VN-macht in dat land. Daarnaast is bilateraal met een aantal landen contact opgenomen, maar op zichzelf is het begrijpelijk dat geen enkel land staat te

popelen om deze moeilijke taak van Nederland over te nemen. (...) De bewindsman kon niet de garantie geven dat het Nederlandse bataljon ook per 1 juli zal worden afgelost, want de VN hebben met nog meer problemen te maken. (...) Nu op dit moment de hoogste prioriteit wordt gegeven aan de aflossing in Srebrenica, leek het hem prematuur om in te gaan op de vraag of Nederland eventueel bereid zou zijn nog een half jaar extra in Srebrenica te blijven. Hierop dient pas antwoord te komen als deze vraag onontkoombaar zou worden.»<sup>642</sup>

Naast de openbare overleggen krijgen de Kamerleden ook informatie over de positie van Dutchbat in Srebrenica in een aantal vertrouwelijke bijeenkomsten op het ministerie van Defensie, onder andere op 16 mei (woordvoerders) en op 31 mei 1995 (fractievoorzitters).

De ministerraad bespreekt op 19 mei 1995 de verslechterde situatie in voormalig Joegoslavië en de moeilijke positie van de Nederlandse militairen.<sup>643</sup> Gemeld wordt dat er weinig schot zit in de gesprekken met de VN over de aflossing van de Nederlandse eenheden in Srebrenica. Daarom zullen ook bilaterale gesprekken worden gevoerd met landen die voor aflossing zouden kunnen zorgen. In de raad wordt verklaard dat aan de voorbereiding van de Limburgse Jagers weinig ruchtbaarheid wordt gegeven, hetgeen niet uitsluit dat een en ander ten minste in Nederland op ruime schaal bekend zal worden. Desgevraagd zal het standpunt worden ingenomen dat de Limburgse Jagers worden voorbereid op inzet in Bosnië in het algemeen. Voorts wordt gesteld dat de militaire situatie in Srebrenica nog stabiel is, maar dat door de toegenomen risico's geen enkel land bereid is nieuwe verplichtingen aan te gaan. De fracties in de Tweede Kamer lijken desondanks bereid tot voortzetting.<sup>644</sup>

### 3.2.15. *Rapid Reaction Force*

Na hevige beschietingen door de Bosnische Serviërs van Sarajevo en Tuzla, voert de NAVO, op verzoek van de VN, op 25 en 26 mei 1995 luchtaanvallen uit op de zware wapens en munitieopslagplaatsen van de BSA rond Sarajevo. In reactie op de NAVO-acties nemen de Bosnische Serviërs zo'n 350 VN-militairen in gijzeling, waaronder ook drie Nederlandse VN-waarnemers. Naar aanleiding van deze escalatie wordt internationaal opnieuw overlegd over de toekomst van de VN-vredesmacht in Bosnië.

De ministerraad buigt zich op 29 mei 1995 over de dramatische ontwikkelingen in Bosnië en stemt in met de volgende conclusies. Ten eerste: De minister van Defensie, de beide vice-ministerpresidenten en de minister-president worden gemachtigd in onderling overleg de dagelijkse ontwikkelingen respectievelijk belangen te bespreken respectievelijk te behartigen onder nodige terugkoppeling naar de raad. Ten tweede: De ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken zullen voordat de regeling van de werkzaamheden op 30 mei 1995 in de Tweede Kamer aan de orde komt, in een brief de Kamer op de hoogte stellen van de situatie in het voormalig Joegoslavië. De brief zal worden opgesteld in overleg tussen de vier genoemde bewindspersonen.<sup>645</sup>

In de brief die de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie op 30 mei 1995 aan de Kamer sturen, schrijven zij dat «Nederland zal aandringen op voorzetting van de presentie van UNPROFOR in Bosnië», onder een tegelijkertijd «verbeteren van de effectiviteit en de veiligheid van UNPROFOR».<sup>646</sup>

De Tweede Kamer debatteert op 31 mei 1995 plenair over de ontwikkelingen in Bosnië. De woordvoerders bekritisieren het tekortschieten van de internationale organisaties (VN/VR, NAVO, EU) in het voormalige Joegoslavië, waardoor het aanzien van de internationale gemeenschap is

<sup>642</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 101, p. 11.

<sup>643</sup> Ministerraad, 19 mei 1995.

<sup>644</sup> Ministerraad, 19 mei 1995.

<sup>645</sup> Ministerraad, 29 mei 1995.

<sup>646</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 97, p. 2.

gedaald, maar allen ondersteunen het standpunt van de Nederlandse regering dat de aanwezigheid van (een versterkt) UNPROFOR in Bosnië noodzakelijk blijft, waarbij zij een extra bijdrage van Nederlandse militairen (met enige reserves) niet uitsluiten. Die reserves worden het meest uitgesproken verwoord door Blaauw, die er op aandringt «dat het Nederlandse bataljon in de kortste keren moet worden afgelost door een ander land. Verder filosoferen over deelname op langere termijn aan UNPROFOR is op dit moment weinig productief. (...) Uiteraard speelt een belangrijke rol hoe men nu verder wil met UNPROFOR.»<sup>647</sup> Hij verklaart dat de VVD-fractie de keuze van de regering steunt om de effectiviteit en de veiligheid van UNPROFOR te verbeteren, maar «mijn fractie staat zeer gereserveerd tegenover een uitbreiding van de Nederlandse inbreng op de grond, niet alleen wat betreft landmachtinfanterie, maar ook wat betreft andere militairen die op de grond zouden worden ingezet. Een keuze voor uitbreiding moet dan ook zeer goed worden gemotiveerd.»<sup>648</sup> Minister Van Mierlo schetst in zijn beantwoording nogmaals de reeds in de brief vermelde opties voor UNPROFOR: «Terugtrekken is geen optie. (...) Een gedeeltelijke terugtrekking, bijvoorbeeld uit de enclaves, is evenzeer op dit moment niet aan de orde.»<sup>649</sup>

Overigens is een gedeeltelijke terugtrekking wel aan de orde geweest bij de besprekingen die in de loop van mei 1995 op internationaal niveau hebben plaatsgevonden over de toekomst van UNPROFOR. Medio mei legt de SGVN de Veiligheidsraad vier opties voor betreffende de toekomst van UNPROFOR: handhaving status quo («unsustainable»); robuuster optreden UNPROFOR, inclusief inzet luchtwapen; terugtrekking; herontplooiing, reductie en aanpassing van het mandaat. De Nederlandse PVVN, Biegman, stuurt Van Mierlo het volgende commentaar over deze laatste optie: «Als herontplooiing en reductie is wat het lijkt, nl. de hergroepering in Centraal-Bosnië, dan komt al gauw het opgeven van de safe areas in zicht met alle consequenties van dien.»<sup>650</sup>

De CDS, Van den Breemen, informeert Voorhoeve over het verslag dat de Franse CDS hem heeft gedaan van een recent gesprek van Boutros-Ghali, Akashi, Janvier en Smith «met Franse politieke leiding en mijn Franse collega te Parijs. (...) De SGVN heeft bij deze gelegenheid een voorstel gesondeerd gebaseerd op partiële terugtrekking waarbij hij suggereerde terugtrekking uit de oostelijke enclaves en Sarajevo. UNMO's zouden deze taak over moeten nemen. Franse collega gaf aan dat dit idee door Frankrijk zeker niet wordt gesteund. Het gaat om of een algehele terugtrekking of om de huidige troepen te laten blijven en te zorgen dat deze effectiever kunnen functioneren.»<sup>651</sup>

Minister Voorhoeve geeft de Kamer in het plenaire debat van 31 mei 1995 informatie over de veiligheid van de Nederlandse militairen en over een mogelijke Nederlandse bijdrage aan een versterking van UNPROFOR. Wat betreft dit laatste verwijst Voorhoeve naar de brief van 10 februari 1995 aan de Kamer, waarin de beginselbereidheid werd verwoord om, indien de VN daartoe een verzoek zouden doen, een mortieropsporingsradargroep, twee F-27 transportvliegtuigen, vier Bolkow-helikopters en eventueel een marinierscompagnie aan te bieden ter versterking van UNPROFOR. Blaauw wijst de minister in dit kader bij interruptie op «de zeer grote terughoudendheid van de VVD wat een extra bijdrage betreft. Wij hebben in ruime mate te maken met de situatie: neen, tenzij.»<sup>652</sup>

Wat betreft een mogelijke bevoorrading van Srebrenica door helikopters wijst Voorhoeve op het risico «om tegen de wil van de Serviërs met een luchtactie te beginnen. Als het misloopt en er helikopters worden neergeschoten, gaan niet alleen de levens verloren van de piloten uit de landen die ons daarbij helpen. Het kan ook een grotere politieke betekenis hebben en een vlam in de pan zijn. Daarom moet er heel weloverwogen te

<sup>647</sup> TK, 1994–1995, handelingen 82, p. 4870.

<sup>648</sup> TK, 1994–1995, handelingen 82, p. 4871.

<sup>649</sup> TK, 1994–1995, handelingen 82, p. 4880.

<sup>650</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 16 mei 1995.

<sup>651</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 17 mei 1995.

<sup>652</sup> TK, 1994–1995, handelingen 82, p. 4888.

werk worden gegaan en moet de huidige situatie wat bekoelen voordat, hopelijk binnenkort, de bevoorrading alsnog kan worden geregeld. Wij hebben hierover nauw contact met bondgenoten die ons bij een dergelijke bevoorrading moeten en willen helpen.»<sup>653</sup>

Op 6 juni 1995 informeert de CDS minister Voorhoeve over zijn gesprek met generaal Janvier. Volgens Van den Breemen vindt Janvier een geforceerde bevoorrading (met helikopters) te riskant, daarom probeert hij toestemming te krijgen om via Servisch grondgebied te bevoorraden. Ook gaat de CDS in zijn nota aan Voorhoeve in op de implementatie van de op 3 juni 1995 in Parijs genomen besluiten over de oprichting van een Rapid Reaction Force (RRF).<sup>654</sup>

Voorhoeve: «De initiatiefnemer was Frankrijk, maar de drie overleggen waarover ik het heb gehad, in Den Haag, New York en Soesterberg, vanaf december 1994, kwamen steeds met aanbevelingen voor versterking. In die overleggen heeft de Nederlandse chef defensiestaf Van den Breemen (...) een buitengewoon belangrijke rol gespeeld en ze voorgezeten. Die overleggen kwamen steeds met aanbevelingen voor mogelijkheden om snel en stevig op te treden.

Frankrijk verkeerde in het voorjaar van 1995 steeds in de positie: als het niet beter gaat met UNPROFOR, gaan wij naar huis. Het dreigde herhaaldelijk, omdat het steeds gezichtsverlies moest lijden, zoals veel UNPROFOR-landen, en balanceerde steeds op de vraag: ofwel versterken, of wij houden ermee op. Frankrijk deed toen het voorstel, na de vreselijke vernederingen van de gijzelingen van VN-militairen in mei, voor een rapid reaction force.

Groot-Brittannië wees dat af en kwam met een ander voorstel. Ik heb toen beide voorstellen omarmd en generaal Schouten, de heer Princen en generaal Van Dam gevraagd naar Parijs te gaan om met de Britten en de Fransen te spreken over een mogelijkheid om de verschillende ideeën op één noemer te brengen, dus als cement tussen twee stenen te gaan zitten. Dat is gelukt. Dat hebben zij buitengewoon bekwaam gedaan.

Op 3 juni werd er besloten tot de oprichting van de rapid reaction force, waarbij het leeuwendeel zou komen van Frankrijk en van Groot-Brittannië. Gehoopt werd dat de Verenigde Staten er financiële steun aan zouden geven. Nederland bracht kleine, maar essentiële elementen in, namelijk mortieropsporingsradars en mariniers om Servische artilleriestellingen rondom Sarajevo aan te pakken, en het luchtwapen. (...) Het trieste is dat die rapid reaction force ongelofelijk veel tijd nam om feitelijk tot stand te komen.»<sup>655</sup>

Toenmalig directeur Directie Algemene Beleidszaken (DAB) van het ministerie van Defensie, De Winter: «Het initiatief tot de rapid reaction force is genomen door Frankrijk. Groot-Brittannië en Nederland hebben zich daar later bij aangesloten. Nederland heeft een zekere rol gespeeld bij de voorbereiding van de rapid reaction force. In Parijs is, op 1 juni 1995, een voorbereidende vergadering gehouden. In die vergadering is gesproken over de verschillende aspecten van de rapid reaction force ter voorbereiding van de ministeriële bijeenkomst op 3 juni in Parijs, waarbij minister Voorhoeve aanwezig was. Daar moest uiteraard worden gesproken over de verschillende aspecten die verbonden waren aan de rapid reaction force, onder andere het mandaat, de bewapening en dergelijke. Daarbij heeft generaal Schouten, die destijds plaatsvervangend chef van de defensiestaf was, een belangrijke rol gespeeld. Mijn directie was daarbij vertegenwoordigd door een medewerker.

(...) De minister heeft lange tijd geijverd voor versterking van UNPROFOR. Hij was dus ingenomen met de oprichting van de rapid reaction force en heeft die oprichting bevorderd. Al vanaf februari 1995 hielden wij een compagnie in beginsel beschikbaar voor de versterking van UNPROFOR. Die compagnie is eerst opgeleid in het gebruik van YPR-voertuigen. Later, toen de rapid reaction force boven de kim kwam, is besloten om de compagnie, uitgerust met mortieren, aan te bieden; dat was pas na de bombardementen bij Pale, die zowel in Londen als in Parijs en ook elders grote indruk maakten. (vraag: waarom RRF niet ingezet bij Srebrenica?) De meest voor de hand liggende reden daarvoor is dat de rapid reaction force pas in de loop van augustus operationeel is geworden. De val van Srebrenica vond begin juli plaats; de rapid reaction force kon toen

<sup>653</sup> TK, 1994–1995, handelingen 82, p. 4891.

<sup>654</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 6 juni 1995.

<sup>655</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 31 mei 2000.

dus niet worden ingezet. Er waren waarschijnlijk meer redenen waarom dat niet zo eenvoudig was. Aanvankelijk waren er meningsverschillen tussen de Fransen en de Britten over het mandaat van de rapid reaction force; Nederland zat daar een beetje tussenin. Ook binnen de VN, in Zagreb en Sarajevo, werd verschillend gedacht over het mandaat en het nut van de inzetbaarheid van de rapid reaction force.

(...) Op 17 juni al is een verkenningsmissie naar Bosnië gegaan, maar het heeft weken geduurd – vijf of zes weken – voordat de Nederlandse mortiercompagnie het operatiegebied binnen kon komen. Dat kwam door problemen die werden veroorzaakt door de Kroaten, die niet wensten dat wij daar binnenkwamen.

(...) Binnen de VN is langdurig besproken of het mogelijk was om harder op te treden tegen de Serviërs. Ik heb de meningsverschillen tussen Zagreb en Sarajevo over de militaire bruikbaarheid van de rapid reaction force al genoemd. Generaal Janvier en Akashi, de speciale vertegenwoordiger van de SGVN, vonden dat de rapid reaction force eigenlijk geen wezenlijk verschil maakte voor de militaire krachtsverhoudingen in Bosnië en dat het op grond van het mandaat niet mogelijk was om de rapid reaction force in te zetten om de safe areas te ontzetten. Zij maanden dan ook tot grote voorzichtigheid, terwijl generaal Smith, de bevelhebber van UNPROFOR in Sarajevo, meende dat dat eigenlijk de belangrijkste taak van de rapid reaction force moest zijn. Die discussie heeft langdurig gewoed in juni en juli 1995. (...) De minister was voorstander van een krachtiger optreden van UNPROFOR. Hij heeft zich intern vele malen beklagd over het zwakke optreden van UNPROFOR. Hij vond dan ook dat de rapid reaction force een zeer welkome ontwikkeling was en dat die, als dat kon, zou moeten worden ingezet. In dat opzicht stond hij duidelijk aan de kant van generaal Smith in Sarajevo: hij was duidelijk voorstander van een krachtiger optreden.»<sup>656</sup>

De ministerraad buigt zich op 7 juni 1995 over een extra Nederlandse militaire bijdrage aan de VN-vredesmacht in Bosnië. Voorafgaand aan het kabinetsberaad sturen de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie de Kamer een brief waarin zij de Nederlandse positie ten aanzien van de toekomst van UNPROFOR schetsen en verslag doen van de bijeenkomst op 3 juni 1995 te Parijs van de ministers van Defensie en CDS'en van EU/NAVO-lidstaten met militairen in Bosnië. De ministers «steunden het voorstel een substantiële, kwalitatief hoogwaardige en snel inzetbare multinationale eenheid ter beschikking te stellen van de VN-commandanten. Deze zwaar bewapende eenheid moet een ontra-dende werking hebben ten opzichte van diegenen die UNPROFOR belemmeren in de uitoefening van de humanitaire taken. Zij opereert op verzoek van de VN-commandanten, onder hun bevel, binnen het huidige mandaat. Zij heeft tot taak het verhogen van het vermogen tot zelfbescherming, het waarborgen van de humanitaire hulpverlening aan de bevolking. (...) Het gaat om drie eenheden van brigadegrootte, totaal zo'n 12 000 militairen.»<sup>657</sup> De drie brigades zijn een Britse luchtmobiele brigade, een Franse brigade en een multinationale brigade van ca. 3 000 man, bestaande uit Franse, Britse en Nederlandse eenheden. Nederland heeft in Parijs «onder het beslag van definitieve besluitvorming door het kabinet en van overleg met het parlement, de bereidheid uitgesproken een mortiercompagnie van het Korps Mariniers beschikbaar te stellen alsmede een mortieropsporingsradargroep van de koninklijke landmacht.»<sup>658</sup>

De ministerraad van 7 juni 1995 machtigt de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken, na een uitgebreide discussie, om de in de raad uitgereikte brief aan de Tweede Kamer te zenden en daarover, gehoord het besprokene in de raad, met de Tweede Kamer te overleggen.<sup>659</sup> De brief, die nog dezelfde dag aan de Kamer wordt toegezonden, bevat het besluit van het kabinet om 170 extra militairen uit te zenden naar Bosnië «ter verbetering van de veiligheid en de effectiviteit van de daar al aanwezige VN-eenheden. (...) De extra Nederlandse bijdrage bestaat uit een mortiercompagnie van het Korps Mariniers en een mortier-

<sup>656</sup> De Winter, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>657</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 99, p. 3.

<sup>658</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 99, p. 4.

<sup>659</sup> Ministerraad, 7 juni 1995.



opsporingsradargroep van de koninklijke landmacht. Beide eenheden tellen louter beroepsmilitairen. De VN-commandant in Bosnië, luitenant-generaal Smith, geeft aan deze bijdrage de voorkeur boven de eerder door de regering als mogelijke extra bijdrage aan UNPROFOR genoemde versterkte infanteriecompagnie van het Korps Mariniers (zie onze brief aan de Tweede Kamer van 10 februari jl.).»<sup>660</sup>

Bij de bespreking in de ministerraad wordt opgemerkt dat het voorstel om ongeveer 170 militairen extra naar Bosnië te sturen, ook moet worden gezien in het licht van een eventuele terugtrekking uit voormalig Joegoslavië, hetgeen echter niet expliciet in de brief is opgenomen.<sup>661</sup> Er worden twijfels geuit over het mandaat van UNPROFOR en de vraag wordt opgeworpen of de aanwezigheid van de VN in Bosnië wel zinvol is. Anderzijds wordt ingebracht dat het bestaande mandaat van UNPROFOR voldoende mogelijkheden laat voor een effectiever optreden. Door het introduceren van zwaardere wapens kunnen de eigen troepen beter worden beveiligd, zodat het risico van gijzelingen wordt tegengegaan. De toestand is niet uitzichtloos. Over de situatie in Srebrenica wordt nog opgemerkt dat die inmiddels nijpend is. Er is nauwelijks voedsel en brandstof en de Bosnische Serviërs doen pogingen om de observatieposten te veroveren. De Nederlandse troepen kunnen Srebrenica alleen verlaten als zij worden afgelost. De VN is overigens meegedeeld dat de Nederlandse troepen in Srebrenica per 1 juli 1995 hoe dan ook zullen worden teruggetrokken, hetgeen echter bij gebrek aan aflossing niet zal kunnen worden waargemaakt.<sup>662</sup>

Voorts worden in de raad enkele meer algemene opmerkingen over het concept van de safe areas gemaakt. Achteraf gezien zou het beter zijn geweest als niet de VN, maar de NAVO veilige gebieden had ingesteld. Opgemerkt wordt dat het luchtwapen niet kan worden gebruikt zolang represailles op de grond mogelijk zijn. Als de grondtroepen worden versterkt, zoals thans in de bedoeling ligt, zijn represailles niet meer zo gemakkelijk en kan het luchtwapen weer worden ingezet. Dat is van belang omdat de Bosnische Serviërs slechts door het gebruik van het luchtwapen kunnen worden afgeschrikt. De raad wordt er op attent gemaakt dat er nog het nodige kan gebeuren voordat de nieuwe troepen zijn gearriveerd.<sup>663</sup>

Voorhoeve: «Het concept van veilige gebieden is nog steeds waardevol, maar dan moeten het ook echt veilige gebieden zijn, dat wil zeggen beveiligd door een groep van goed bewapende staten die gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor dat veilige gebied op zich nemen, zo mogelijk een bondgenootschap, en die iedereen die dat veilige gebied ingaat, ontwapenen, voor behoorlijk bestuur in dat veilige gebied zorgen en ook zorgen dat er vanuit dat veilige gebied geen militaire expedities worden ondernomen, zodat de vluchtelingen en de bevolking in dat beveiligde gebied in een oorlogszone ook werkelijk veilig zijn. Het is erg triest dat de gedachte van veilige gebieden, waar ik altijd een voorstander van ben geweest, ook in andere oorlogen, zo enorm geschaad is door het totale falen van UNPROFOR op grond van zeer slechte resoluties van de VN-Veiligheidsraad, die op papier een zestal veilige gebieden aanwees, maar die veilige gebieden koos zonder militair overleg en zonder dat die gebieden zo waren gekozen, dat ze ook werkelijk verdedigbaar waren door de Verenigde Naties.»<sup>664</sup>

Op 8 juni 1995 voeren de vaste commissies voor Defensie en voor Buitenlandse Zaken overleg met de ministers Voorhoeve en Van Mierlo over de Nederlandse deelname aan de RRF. Met uitzondering van Marijnissen (SP) kunnen de woordvoerders het kabinetsbesluit steunen. In tweede termijn deelt Hoekema (D66) mee «dat zijn fractie instemt met de voorgestelde uitzending.»<sup>665</sup> Blaauw (VVD) zet in tweede termijn het «nee, tenzij» van zijn fractie om in «ja, mits». «Dat wil zeggen, mits uit de

<sup>660</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 100, pp. 1–2.

<sup>661</sup> Ministerraad, 7 juni 1995.

<sup>662</sup> Ministerraad, 7 juni 1995.

<sup>663</sup> Ministerraad, 7 juni 1995.

<sup>664</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>665</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 105, p. 17.

Veiligheidsraadresolutie en de komende ontwikkelingen blijkt dat het werkelijk gaat om multinationale inzet, waarbij de Nederlandse eenheden voldoende beschermd zijn. Bij die standpuntbepaling zullen mede een rol spelen de mogelijkheden van de bevoorrading van de eenheid in Srebrenica en de mogelijke aflossing van de eenheid. Zo nodig zal de Kamer de komende weken nog over deze materie kunnen debatteren.»<sup>666</sup> Valk spreekt in tweede termijn zijn steun uit voor de uitzending. Rosenmöller (GroenLinks) verklaart al in eerste termijn dat «zijn fractie een positieve grondhouding aanneemt met betrekking tot het voornemen van de regering om Nederland een bijdrage te laten leveren aan de snelle reactiemacht»<sup>667</sup> en bevestigt in tweede termijn de instemming van zijn fractie met de uitzending. De Hoop Scheffer (CDA) verklaart in tweede termijn: «Het is een zware beslissing, maar de CDA-fractie geeft de regering het groene licht om de gewenste weg in te slaan, zij het dat zij zich de vrijheid voorbehoudt, hierop terug te komen in het onverhoopte geval dat de Veiligheidsraadresolutie inzake het mandaat of op andere punten afwijkt van wat aan de Kamer is voorgelegd.»<sup>668</sup> Overigens is een nieuwe resolutie van de Veiligheidsraad ook voor de regering een voorwaarde voor uitzending.

Op 16 juni 1995 gaat de Veiligheidsraad in resolutie 998 akkoord met de door de SGVN voorgestelde uitbreiding van UNPROFOR en de oprichting van een snelle reactie capaciteit. De minister van Buitenlandse Zaken informeert de Kamer op 21 juni 1995 in een brief over deze besluitvorming.<sup>669</sup> De ontplooiing van het Nederlandse contingent voor de RRF verloopt moeizaam als gevolg van obstructie door de Kroaten. Pas vijf weken na het vertrek op 11 juli 1995 uit de Kroatische havenstad Split kunnen de Nederlandse militairen worden ontplooid op Mount Igman. Van daar uit zullen zij vanaf 30 augustus 1995 (evenals de Nederlandse F-16's) een bijdrage leveren aan de operatie Deliberate Force, waarbij twee weken lang stellingen van de BSA rond Sarajevo onder vuur worden genomen, na een bloedige mortieraanval van de Bosnische Serviërs op Sarajevo op 28 augustus 1995.

De Winter: «(...) Veel eerder had het ook politiek niet gekund, omdat pas vanaf eind mei ten aanzien van Bosnië langzamerhand een politieke verandering plaatsvond die het geleidelijk mogelijk maakte om harder tegen de Serviërs op te treden. Dat is eind augustus uitgemond in Deliberate Force. Veel eerder was dat niet mogelijk geweest, omdat de politieke voorwaarden daarvoor ontbraken. Er is een duidelijk verband tussen enerzijds het optreden van de rapid reaction force en Deliberate Force in het algemeen en anderzijds de Amerikaanse vredes pogingen. Die vredes pogingen werden begin augustus 1995 hervat; zij leidden aanvankelijk tot niets. De Amerikanen hebben de mortieraanval op Sarajevo gebruikt als een aanleiding om massaal geweld tegen de Serviërs te gebruiken en om hen onder druk te zetten om serieus te onderhandelen.»<sup>670</sup>

### 3.2.16 Srebrenica

In de tweede termijn van het overleg met de Kamercommissies op 8 juni 1995 maakt de minister van Defensie nog enkele opmerkingen over de positie van de Nederlandse militairen in Srebrenica: «Gezien de nog gespannen situatie en het feit dat de Bosnische Serviërs nog gijzelaars in handen hebben, zou het niet verstandig zijn om op dit moment tot helikopterbevoorrading over te gaan. Omdat er nog voor enkele weken voedselvoorraden zijn voor Dutchbat, is het verstandig om te proberen binnen twee weken een transport over de weg voor elkaar te krijgen, mogelijk het kortere traject vanuit Sarajevo. Lukt dat niet, dan zal moeten worden overgegaan op bevoorrading door de lucht. De commandant van UNPROFOR heeft het scenario voor luchtbevoorrading al klaar liggen.»<sup>671</sup>

<sup>666</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 105, p. 18.

<sup>667</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 105, p. 6.

<sup>668</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 105, p. 19.

<sup>669</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 102.

<sup>670</sup> De Winter, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>671</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 105, p. 21.

De situatie in Srebrenica is begin juni echter behoorlijk kritiek geworden. Vanaf 26 mei 1995 laten de Bosnische Serviërs geen enkel konvooi meer toe. Ook van verlof terugkerend personeel wordt niet tot de enclave toegelaten. Op 3 juni 1995 wordt de observatiepost Echo van Dutchbat in het zuiden van de enclave door eenheden van de BSA ingenomen. Commandant Karremans stuurt op 5 juni 1995 een fax aan de Crisisstaf van de KL waarin hij de situatie in Srebrenica beschrijft, met het verzoek de inhoud ervan onder de aandacht te brengen van de CDS en BLS en van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken: «Indien zich op zeer korte termijn geen wijzigingen voordoen in deze toestand dan moet niet worden uitgesloten dat zich een ramp zou kunnen voltrekken. Het bataljon heeft heden niet (meer) de mogelijkheden om er iets aan te kunnen doen.»<sup>672</sup>

Op 8 juni 1995 heeft een bespreking plaats in de enclave Srebrenica tussen een liaison-team van Dutchbat en de lokale commandant van het Bosnische regeringsleger. Deze waarschuwt Dutchbat voor een Bosnisch-Servische aanval op de enclave in de avond van 8 juni of de ochtend van 9 juni 1995. Commandant Karremans informeert de leiding van UNPROFOR in Sarajevo en de Crisisstaf van de KL per fax. De aangekondigde aanval blijft echter uit.<sup>673</sup>

De MID van de KL schrijft op 9 juni 1995 in een rapport: «VRS-eenheden (Bosnische Serviërs) zouden volgens onbevestigde berichten voorbereidingen treffen voor offensieve operaties tegen de enclave. Hiertoe zouden eenheden, mogelijk van para-militaire signatuur, zich in de omgeving van Brezani Han (ZO van de enclave) hebben verzameld. (...) De activiteiten van de VRS in de Srebrenica-regio zijn mogelijk gericht op het overnemen van een aantal door (NL) UNPROFOR bezette waarnemingsposten. Mogelijk wordt hierbij hetzelfde scenario toegepast als bij de overname van waarnemingspost-E, eerder deze week in de ZO sector van de enclave. Het is echter de vraag in hoeverre de politieke leiding van de Bosnische Serviërs militair optreden tegen UNPROFOR onder de huidige omstandigheden wenselijk acht. Mocht het toch komen tot een VRS-actie dan zal deze zich waarschijnlijk beperken tot de waarnemingsposten. Een bezetting van (grote) delen van de enclave wordt vooralsnog als onwaarschijnlijk beoordeeld.»<sup>674</sup>

Aan de val van observatiepost Echo wordt in de Kamer geen aandacht geschonken. Overigens lijkt de situatie zich in de loop van juni weer enigszins te stabiliseren. Op 20 juni 1995 wordt, voor het eerst in anderhalve maand, een konvooi met brandstof en voedsel voor Dutchbat toegelaten tot Srebrenica. Ook in de rest van Bosnië neemt de spanning enigermate af nadat de Bosnische Serviërs de laatste gegijzelde VN-militairen, onder wie de drie Nederlanders, hebben vrijgelaten. De ministerraad bespreekt op 23 juni 1995 de brief van de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken aan de Kamer over verlenging van de Nederlandse bijdrage aan UNPROFOR. De brief wordt zonder veel discussie door de ministerraad aanvaard<sup>675</sup> en nog dezelfde dag aan de Kamer gezonden:

« – de VN zal worden medegedeeld dat, na de aflossing van Dutchbat in Srebrenica, Nederland in beginsel bereid is tot 1 januari 1996 infanterie-eenheden te blijven leveren aan UNPROFOR. De mogelijke taak, locatie en omvang van deze infanterie-eenheden zal in de komende periode in overleg met de VN worden bepaald;  
– het kabinet zal zich tijdig vóór 1 januari 1996 beraden over de aard, de omvang en de samenstelling van een Nederlandse bijdrage aan de VN-vredesmacht in het voormalige Joegoslavië ná die datum. Aangezien Nederlandse eenheden voor periodes van zes maanden worden uitgezonden, is het uitgangspunt dat de Nederlandse bijdrage elk half jaar op grond van de dan geldende omstandigheden wordt geëvalueerd;

<sup>672</sup> Fax van Karremans aan C-KL Crisisstaf, 5 juni 1995.

<sup>673</sup> Aantekening van het hoofd Operatiën van de Defensiestaf aan de minister van Defensie, CDS e.a., 9 juni 1995.

<sup>674</sup> INTSUM 109/95 van MID afdeling Landmacht, 9 juni 1995.

<sup>675</sup> Ministerraad, 23 juni 1995.

- de Nederlandse eenheden in Srebrenica zullen, in overleg met de VN en Oekraïne, zo spoedig mogelijk worden afgelost door een Oekraïense eenheid. Tot het moment van aflossing zal Nederland VN-taken in de enclave blijven vervullen;
- de Nederlandse compagnie in de Sapnaduim in Bosnië wordt in juli afgelost door een compagnie van het 42ste bataljon Limburgse Jagers;
- aan de hand van de uitkomst van het overleg in de komende weken met de VN over het hergroeperingsplan van UNPROFOR, zal het kabinet zich zo spoedig mogelijk beraden over VN-taken voor het 42ste bataljon in Bosnië voor dat deel van de uitzendingstermijn van zes maanden dat niet in Srebrenica en de Sapnaduim wordt doorgebracht. De VN hebben Nederland gevraagd in ieder geval het bataljon voor een nieuwe missie beschikbaar te houden. Er zal in ieder geval sprake moeten zijn van een zinvolle taak, bij voorkeur in Midden-Bosnië;
- de sterkte van de extra Nederlandse mortiercompagnie en mortieropsporingsradar-groep voor de nieuwe snelle reactiemacht van UNPROFOR is vastgesteld op 178 militairen. Zij zullen begin juli op hun basis in Midden-Bosnië zijn. Daarnaast is besloten het verzoek om 17 extra staffunctionarissen en liaison-officieren ten behoeve van de snelle reactiemacht in te willigen;
- de opperbevelhebber van de NAVO-eenheden in Europa (SACEUR) zal formeel worden meegedeeld welke Nederlandse eenheden beschikbaar zijn voor een eventuele evacuatie-operatie in het voormalige Joegoslavië. Deze eenheden zullen pas worden uitgezonden na aanwijzing door SACEUR en een unaniem besluit van de NAVO-Raad. De Tweede Kamer zal in dat geval terstond worden ingelicht.»<sup>676</sup>

In de brief wordt vervolgens ingegaan op de resultaten van de gesprekken met de VN en Oekraïne over de aflossing van Dutchbat in Srebrenica. Aangezien aflossing per 1 juli 1995 niet meer mogelijk is, zal de regering «op grond van de resultaten van dit overleg en de in Bosnië heersende omstandigheden beoordelen of vastgehouden moet worden aan de geplande aflossing in Srebrenica, in juli, van de twee compagnieën van het versterkte infanteriebataljon van de luchtmobiele brigade door eenheden van het 42ste pantserinfanteriebataljon Limburgse Jagers.»<sup>677</sup> Ook geven de ministers een overzicht van de eenheden die Nederland in beginsel bijdraagt aan een onverhoopte evacuatie van de VN-vredesmacht (o.a. een versterkt mariniersbataljon, een bataljon van de LMB, luchtmachteenheden en logistieke ondersteuning). Op 29 juni 1995 overleggen de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en voor Defensie met Van Mierlo en Voorhoeve over hun brief van 23 juni 1995. Een dag eerder hebben de fractievoorzitters ook al gedebatteerd over de Nederlandse deelname aan de vredesoperatie in het voormalige Joegoslavië. Aanleiding voor dit plenaire debat is een toespraak van VVD-fractievoorzitter Bolkestein op 17 juni 1995 tijdens de partijraad van de VVD, waarin hij stelt dat moet worden gekeken naar de mogelijkheid om de Nederlandse bijdrage aan die vredesoperatie te beëindigen. Bolkestein wordt in het debat sterk bekritiseerd door zijn collega's, die hem verwijten onverantwoordelijke uitspraken te hebben gedaan over eenzijdige terugtrekking van de Nederlandse militairen. In zijn bijdrage aan het debat haalt Bolkestein de scherpe kanten van zijn uitspraken af en verwijst hij naar de brief van de regering van 23 juni 1995, waarin staat dat het kabinet vóór 1 januari 1996 een besluit zal nemen over verdere deelname aan een VN-vredesmacht in het voormalige Joegoslavië: «De ministers zeggen dat zij komen te staan voor de cruciale afweging aan het einde van het jaar. Onze inzet is daarbij dat wij onze bijdrage moeten beëindigen. Maar nogmaals, dat moet in goed overleg gebeuren. Ik ben helemaal niet van plan om de hiel te lichten, zoals de heer Wallage heeft gezegd.»<sup>678</sup> De beide ministers bevestigen in het debat nogmaals, in verschillende bewoordingen, dat voor het einde van het jaar de regering met een standpunt komt over de aanwezigheid en de omvang van de Nederlandse troepen in voormalig Joegoslavië. Van Mierlo voegt hier aan

<sup>676</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 103, pp. 2–3.

<sup>677</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 103, p. 4.

<sup>678</sup> TK, 1994–1995, handelingen 93, p. 5595.

toe dat «het beleid er niet op gericht is, op dat moment van rekenschap tot een besluit te komen dat ertoe kan leiden om zo snel mogelijk weg te komen.»<sup>679</sup>

In het Algemeen Overleg op 29 juni 1995 gaan de woordvoerders akkoord met de wijze van aflossing van het infanteriebataljon in Srebrenica, de uitzending van de extra staffunctionarissen en liaison-officieren ten behoeve van de RRF en met de eventuele Nederlandse bijdrage aan een NAVO-evacuatiemacht. Enkele woordvoerders vragen naar aanleiding van berichten in de media naar mogelijke concessies die zijn gedaan aan de Bosnische Serviërs in ruil voor de vrijlating van de gegijzelden. De minister van Buitenlandse Zaken antwoordt hierop, dat voorzover hij weet «er geen concessies zijn gedaan aan Pale om de gegijzelden vrij te krijgen. Als ze al gedaan zijn, is dat volstrekt buiten de regering om gegaan. In de brief van Akashi aan Karadzic stond o.a. dat UNPROFOR in ieder geval onpartijdig zal blijven.»<sup>680</sup> Wel wijst Van Mierlo er nog op «dat de angst dat er opnieuw VN-soldaten zullen worden gegijzeld ook iets van doen heeft met een terughoudend beleid ten aanzien van air support. Desgevraagd verklaarde hij nadrukkelijk dat er, voor zover hij wist, geen verband bestaat tussen een dergelijk terughoudend beleid en het vrijlaten van de gegijzelden, ook al vond de gijzeling plaats direct na een luchtactie.»

Ook minister Voorhoeve verklaart later, tijdens de hoorzitting, niets te weten van een «geheim akkoord» tussen Janvier en Mladic over het afzien van de inzet van het luchtwapen in ruil voor de vrijlating van de gegijzelde VN-militairen.

Voorhoeve: «(...) daar is mij niets van bekend. Ik zeg »nee«, maar daarmee bedoel ik: dat weet ik niet. Ik heb geen enkel bewijs dat er dergelijke afspraken zijn gemaakt. Ik denk ook niet dat er dergelijke afspraken zijn gemaakt. Ik heb nooit geloofd in de theorie dat een kwade genius een afspraak zou hebben gemaakt, dat het NAVO-luchtwapen nooit meer zou worden ingezet. Wat betreft de zogenaamde afspraak Janvier-Mladic, waarover geschreven is: ik heb geen aanwijzingen die dat bewijzen.»<sup>681</sup>

Het terughoudend beleid ten aanzien van luchtsteun, waar Van Mierlo in het overleg met de Kamer op wijst, komt voort uit een heroverweging die de leiding van UNPF en UNPROFOR, ter vermijding van nieuwe gijzelingen, hebben gemaakt met betrekking tot de inzet van het luchtwapen. «Op 29 mei 1995 stuurt generaal Smith een richtlijn aan zijn ondercommandanten (Directive 2/95) waarin hij stelt dat «the execution of the mandate is secondary to the security of UN personnel (...) using force if necessary including CAS and air strikes as a last resort». Deze richtlijn wordt op 2 juni 1995 nogmaals bevestigd in een brief van de commandant van de UNPF, generaal Janvier, aan generaal Smith, waarin Janvier aangeeft dat het gebruik van geweld vermeden moet worden.»<sup>682</sup> De minister van Defensie gaat in zijn antwoord in het overleg met de Kamer op 29 juni 1995 onder meer nader in op de wijze van aflossing van Dutchbat in Srebrenica: «Een Oekraïens verkenningsteam zal binnenkort in Srebrenica arriveren om de aflossing te regelen. (...) Bezien wordt of het mogelijk is eenheden in Srebrenica af te laten lossen door eenheden van het 42ste bataljon, die dan vervolgens hun taken aan de Oekraïners moeten overdragen.»<sup>683</sup> Het verkenningsteam van de Oekraïners zal echter nooit in Srebrenica arriveren. En de twee compagnieën van het 42ste pantserinfanteriebataljon zullen uiteindelijk geen onderdeel vormen van UNPROFOR. Wel wordt de A-compagnie van het luchtmobiel bataljon in Simin Han in juli 1995 afgelost door de A-compagnie van het 42ste bataljon, die begin november 1995 naar Nederland terugkeert.

<sup>679</sup> TK, 1994–1995, handelingen 93, p. 5612.

<sup>680</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 114, pp. 6–7.

<sup>681</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>682</sup> Debriefingsrapport, 4 oktober 1995, pp. 16–17.

<sup>683</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 114, p. 8.

Op 30 juni 1995 heeft CDS Van den Breemen in Zagreb nog een gesprek met Force Commander (FC) generaal Janvier, die hem vertelt dat generaal Mladic geen enkele toezegging heeft gedaan op de verzoeken van Janvier om de aflossing van Dutchbat III door Dutchbat IV of door de Oekraïners mogelijk te maken. «Dat wil zeggen dat een mogelijke inzet van de RRF eerst plaats kan vinden nadat voor de enclaves een oplossing is gevonden. (...) De FC deelde mede dat hij de problematiek van het handhaven van de enclaves en de vorming en de eventuele inzet van de RRF wederom onder de aandacht van de SG zou brengen.»<sup>684</sup>

Vanaf 6 juli 1995 zetten Bosnisch-Servische troepen een grote aanval in op het zuidelijk deel van het «veilig gebied» Srebrenica. UNPROFOR gaat er aanvankelijk van uit dat de BSA slechts een deel van de enclave wil veroveren om een belangrijke weg in handen te krijgen. Volgens minister Voorhoeve «leek het doel van de BSA niet om de enclave als geheel te overrompelen, maar deze tot een kleine kern te reduceren en in een permanente gijzelaarpositie te brengen. Daarmee zou de BSA over een wapen beschikken met het oog op de ontplooiing van de RRF.»<sup>685</sup>

Voorhoeve: «Ik hield rekening met drie mogelijke scenario's. Er waren voor die drie scenario's steeds drie verschillende scholen, mensen die verschillende inschattingen maakten, maar die aan de hand van de ontwikkelingen ook hun positie wijzigden. Wij maken allemaal onze inschatting in zo'n situatie in de mist van de oorlog. Niemand weet precies wat er verder gaat gebeuren. Nederland had geen onafhankelijke, eigen inlichtingen uit Servische bronnen. Wij moesten dus beoordelen op grond van wat andere mogelijkheden wisten of inschatten en wat de VN daarover zeiden, wisten of meenden te weten. De drie mogelijkheden waren: de Serviërs willen alleen het zuidelijke deel van de enclave, want daar bevinden zich een mijn en een belangrijke doorgangsweg. Dat had een zekere logica. Daarbij zei men: de Serviërs zullen echt niet zo dom zijn, de hele enclave in te nemen, want dan krijgen zij de hele wereld tegenover zich. Dat is gewoon niet in hun belang. Dat had een zekere logica. Het was volgens mij ook een kapitale fout die de Servische generaal Mladic beging. Hij had nog jarenlang met UNPROFOR kunnen sollen, als hij deze afgrijselijke misdaden niet had begaan. (...)

De tweede mogelijkheid was, en dan kom ik op die verklaring, dat de Serviërs de enclave wilden indikken, zoals zij eerder hadden geprobeerd bij Gorazde en Zepa, de observatieposten wilden innemen, die op zichzelf onverdedigbare posities in een zeer kwetsbaar terrein waren, en iedereen wilden terugwerpen tot het kleine stadje Srebrenica, zodat men kon doen wat men wilde en iedereen kon dwingen tot evacuatie. Dan had men de wereldgemeenschap opnieuw bij de keel en zou men bovendien de militairen die constant waren gelegerd rondom de grotere enclaves, kunnen concentreren en vrijmaken voor het zeer grote front dat de Bosnische Serviërs toen in Bosnië hadden. (...) Het indikken was dus de tweede optie.

De derde optie was: de Serviërs drukken door en lopen Srebrenica, Zepa en Gorazde binnenkort onder de voet, want zij willen de troepen die zij daar steeds hebben, weg kunnen halen om ze naar het front te brengen, en zij willen alle vluchtelingen verjagen. (...)

Ik stel vast dat wij geen tijdige, adequate waarschuwingen van andere inlichtingendiensten hebben gekregen over wat er stond te gebeuren. Ik zeg met opzet: geen tijdige, adequate waarschuwingen. Nederland heeft zijn eigen analysecapaciteit maximaal benut en bleef dus met de «fog of war» zitten.»<sup>686</sup>

## Bij Defensie leven echter ook andere gedachten over de bedoelingen van de Bosnische Serviërs.

De Winter: «Een belangrijk onderwerp was de vraag wat de bedoelingen van de Serviërs waren: waren zij van plan om de hele enclave te veroveren of ging het, zoals lange tijd werd aangenomen, uitsluitend om de zuidoostpunt van de enclave, waar een weg in de richting van Sarajevo doorheen liep? Volgens de VN en op gezag van de VN ook

<sup>684</sup> Verslag gesprek van CDS met generaal Janvier in Zagreb, 30 juni 1995.

<sup>685</sup> Verslag gesprek van de minsters van Buitenlandse Zaken en Defensie met de Bosnische minister van Buitenlandse Zaken, 10 juli 1995.

<sup>686</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 31 mei 2000.



volgensde landmachtleiding ging het uitsluitend om die zuidoostpunt. Pas later zou blijken dat de bedoelingen van de Serviërs aanzienlijk verder gingen. Dat werd, althans wat mij betreft, drie of vier dagen voor de val duidelijk, omdat de Serviërs observatieposten van Dutchbat aan de west- en noordzijde van de enclave begonnen aan te vallen. Dat was merkwaardig als hun bedoeling uitsluitend was om de zuidoostpunt te bezetten. Pas op 10 juli, de dag voor de val, werd echter volstrekt duidelijk dat de Serviërs de enclave geheel wilden veroveren.

(...) Ik vond het heel merkwaardig en ik heb herhaaldelijk gevraagd waarom zij de observatieposten, ver weg aan de westen noordkant van de enclave, aanvielen als het alleen de bedoeling was om de zuidoostpunt te bezetten. Het antwoord was steeds, ook op de laatste dag, de ochtend van 10 juli, dat het inzicht van de VN was dat het uitsluitend om die zuidoostpunt ging.»<sup>687</sup>

Couzy: «Het ging vooral om vragen als »hoe schatten wij het in?« en »wat zou er gaan gebeuren?«. Wij hebben natuurlijk vooral gefilosofeerd over wat de VN-commandanten eraan wilden doen. Er was een soort ultimatum gesteld aan generaal Mladic, namelijk dat hij voor een bepaalde tijdspanne zijn eenheden moest terugtrekken. De laatste informatie die wij daar ter plaatse kregen was dat de generaal Mladic had geantwoord dat hij zich persoonlijk naar de regio zou verplaatsen om persoonlijk leiding te nemen over het gebeuren. Ik dacht dat dit een positief signaal was, maar toen ik samen met de generaal Van Baal in de auto terug reed, zei hij: Nu begin ik mij echt zorgen te maken, want als generaal Mladic zegt »ik ga persoonlijk leiding geven« dan betekent het dat er nu dus een echte aanval komt. Dat was dus eigenlijk ook het eerste moment dat wij ervan uitgingen dat er echt een aanval in gang was gezet om de hele enclave te veroveren. Tot dat moment hadden wij dat idee dus niet!»<sup>688</sup>

Ook op de Nederlandse permanente vertegenwoordiging bij de VN in New York wordt gespeculeerd over de bedoelingen van het Bosnisch-Servische leger.

Biegman: «Mijn indruk was dat ze bezig waren om de safe areas te veroveren, maar dat was een vooroordeel. Ik gaf de Serviërs het nadeel van de twijfel in plaats van het voordeel, zulks op basis van de ervaringen die wij sinds 1991 hadden opgedaan. Dat was mijn persoonlijke invalshoek. (...) Dat ging terug op wat de Serven al vier jaar lang deden. Het was een militair belang voor de Serven om dat gebied in handen te krijgen. Zo hadden zij een doorgang naar de kust. Dat had ik geleerd van mijn militaire adviseur.»<sup>689</sup>

De observatieposten (OP's) van Dutchbat worden achtereenvolgens door de BSA opgerold, waarna de Nederlandse militairen door de Bosnische Serviërs worden meegevoerd naar Bratunac, of de mogelijkheid krijgen zich terug te trekken binnen de enclave naar de basis van Dutchbat bij het plaatsje Potocari. Bij de terugtrekking van OP-Foxtrot op 8 juli 1995 wordt de Nederlandse militair Raviv van Renssen gedood door een soldaat van het Bosnische regeringsleger. Op 11 juli wordt het stadje Srebrenica ingenomen door de BSA en vanaf 12 juli 1995 is de enclave volledig in handen van de Bosnische Serviërs.<sup>690</sup>

### 3.2.17 Besluitvorming in Den Haag

De ministerraad vergadert op 5, 6 en 7 juli 1995 over de begroting voor 1996. Op donderdag 6 juli 1995 worden daarnaast twee kwesties aan de orde gesteld.<sup>691</sup> In de eerste plaats wordt de raad meegedeeld dat er afgelopen nacht door de Bosnische Serviërs een luchtaanval is uitgevoerd op Srebrenica, waarbij geen doden en gewonden zijn gevallen. De gedachte wordt geopperd dat de Bosnische Serviërs wellicht vóór de aflossing van het Nederlandse contingent blauwhelmen door de Oekraïners alsnog de enclave willen innemen. Het zou ook kunnen dat de

<sup>687</sup> De Winter, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>688</sup> Couzy, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>689</sup> Biegman, hoorzitting, 29 mei 2000.

<sup>690</sup> Debriefingsrapport, 4 oktober 1995.

<sup>691</sup> Ministerraad, 5–7 juli 1995.

## Chronologie val Srebrenica<sup>692</sup>

Donderdag 6 juli	Vroege ochtend: begin aanval Bosnisch-Servisch leger (BSA) op OP's in zuidoosten, beschieting Srebrenica-stad; verzoek Karremans om luchtsteun niet gehonoreerd.
Vrijdag 7 juli	Beschietingen BSA op enclave en stad.
Zaterdag 8 juli	Enkele OP's ingenomen, Dutchbatters meegevoerd naar Bratunac; verzoek om luchtsteun afgewezen, wel aanwezigheid NAVO-vliegtuigen ter afschrikking; soldaat Van Renssen gedood door moslimsoldaat.
Zondag 9 juli	Opmars BSA naar Srebrenica-stad.
Maandag 10 juli	<i>Ochtend:</i> «blocking position» ingenomen; aanvraag om luchtsteun niet gehonoreerd. <i>Avond:</i> nieuwe «blocking position»; nieuwe aanvraag luchtsteun die uiteindelijk door Janvier wordt afgewezen. Vanuit «blocking position» wordt door Dutchbat gevraagd op BSA. Aanbod van BSA aan Dutchbat om enclave binnen 48 uur te verlaten wordt afgewezen door chef-staf UNPROFOR en leiding Dutchbat.
Dinsdag 11 juli	<i>Ochtend:</i> door Karremans verwachte luchtaanvallen blijven uit; opnieuw luchtsteun aangevraagd. <i>Middag:</i> luchtacties NAVO, vervolg luchtactie afgelast. Srebrenica-stad wordt ingenomen door BSA; meeste «weerbare» mannen trekken weg uit enclave; burgerbevolking (voornamelijk vrouwen, ouderen en kinderen) zoekt toevlucht tot Potocari. Schattingen van aantal vluchtelingen variëren van 15 000 tot 25 000. <i>Begin avond:</i> aankomst CDS Van den Breemen en plv. BLS Van Baal in Zagreb; bijeenkomst met generaal Janvier. Bevel aan Karremans van fungerend UNPROFOR-commandant generaal-majoor Gobilliard om met BSA te onderhandelen over staakt-het-vuren en om vluchtelingen te beschermen («niet mogelijk» volgens Karremans). <i>Avond:</i> tweemaal besprekingen Karremans en Mladic.
Woensdag 12 juli	<i>Ochtend:</i> inname Potocari door BSA. Karremans spreekt telefonisch met Voorhoeve (08.00 uur). Derde bespreking Karremans en Mladic. Karremans stuurt verslag van besprekingen met Mladic op 11 en 12 juli naar UNPF, UNPROFOR, minister van Defensie en C-KL Crisisstaf (met o.a. de opmerking dat hij niet in staat is de ca. 15 000 vluchtelingen te beschermen). <i>Middag:</i> begin evacuatie vluchtelingen uit Potocari door BSA naar Kladanj (moslimgebied); mannen worden weggevoerd naar Bratunac. Aankomst Mladic in Potocari; gesprek met Karremans.
Donderdag 13 juli	Vervolg evacuatie vluchtelingen; 's avonds afgerond (rond 19.30 uur). Karremans geeft UNPROFOR in Sarajevo (overste De Ruiter) telefonisch meldingen door van Dutchbat-militairen over oorlogsmisdaden bij Potocari (twee afzonderlijke meldingen betreffende negen of tien lijken met schotwonden in de rug of nek). Op initiatief van majoor Franken stellen vertegenwoordigers van de vluchtelingen een lijst op met de namen van 239 mannen die zich bevinden in de compound van Dutchbat in Potocari. Lijst wordt gefaxt naar KL-crisisstaf en N-E Command UNPROFOR in Tuzla (op beide plaatsen kan de lijst bij navraag medio augustus niet worden teruggevonden); origineel wordt door Franken vernietigd en kopie uit de enclave gesmokkeld en op 23 juli in Zagreb overhandigd aan Nederlandse officier van UNPF, die kopieën verstrekt aan civil affairs van UNPF, de mensenrechtencommissie van VN in Genève en aan de leiding van de LMB. Voorhoeve wordt op 16 augustus over het bestaan van de lijst geïnformeerd. <i>Begin avond:</i> Brigade-generaal Nicolai (chef-staf UNPROFOR) stuurt (in het Nederlands) richtlijnen aan Karremans voor zijn onderhandelingen met Mladic over evacuatie Dutchbat. Karremans stelt Mladic schriftelijk in kennis van de richtlijnen.
Vrijdag 14 juli	Transport gewonden vanuit Potocari via Bratunac naar Kladanj.

<sup>692</sup> Voor het samenstellen van de chronologie val Srebrenica is gebruik gemaakt van: Debriefingsrapport, 4 oktober 1995; dr J. A. van Kemenade, Omtrent Srebrenica, 28 september 1998; Thom Karremans, Srebrenica: Who cares?, december 1998; en TK, 1994-1995, 22 181, nrs. 109, 111 en 115, en TK, 1995-1996, 22 181, nrs. 128 en 134.

Bosnische Serviërs het Nederlandse contingent gaan hinderen om de kwetsbaarheid van de VN-vredesmacht nog eens aan te tonen. De tweede kwestie betreft een verzoek van de VN om 25 militairen van het transportbataljon gedurende 14 dagen in Sarajevo te laten dienen, met als taak humanitaire goederen uit bestaande pakhuizen in voorsteden van Sarajevo naar het centrum over te brengen. Op dit moment worden de daaraan verbonden risico's bestudeerd, maar op dit moment kan nog niet helemaal worden ingeschat of de risico's groter zouden zijn dan bij de uitoefening van de huidige taak. Gemeld wordt dat de afgelopen nacht al een Nederlands militair konvooi Sarajevo is binnengereden, wat goed is verlopen. Herhaald wordt dat het verzoek formeel valt onder de taak van het Nederlandse bataljon. Toch wordt de raad voorgesteld om de Tweede Kamer in te lichten, omdat het verzoek voor een deel van het bataljon een wijziging van de invulling van de taak betekent.

In de ministerraad wordt de vraag gesteld of voor de invulling van een deeltaak het parlement moet worden ingelicht. Het schept het precedent dat voor iedere wijziging het parlement zou moeten worden ingelicht. Dat wordt niet vanzelfsprekend geacht. Later in de discussie wordt opgemerkt dat dit een belangrijke beslissing is, omdat hierbij de vraag aan de orde is of de Tweede Kamer in de komende periode bij elke wijziging van de taak van de Nederlandse militairen moet worden ingelicht. De komende periode zal grote onzekerheden geven. Het wordt riskant geacht als er elke keer een beslissing aan de Tweede Kamer moet worden voorgelegd.<sup>693</sup>

Overigens heeft de directeur DAB, mede namens de plaatsvervangend CDS, de minister van Defensie eind juni reeds ontraden om een brief aan de Kamer te sturen over het humanitair transport naar Sarajevo, omdat de Kamer nooit om instemming met inzet van aan de VN ter beschikking gestelde Nederlandse militairen wordt gevraagd; de brief zou een precedent scheppen voor blijvende betrokkenheid van Kamer bij operationele beslissingen. Indien de reactie van de Kamer negatief zou uitvallen, zou de minister hiermee geen rekening kunnen houden vanwege verplichtingen ten aanzien van de VN.<sup>694</sup>

De minister van Defensie houdt vast aan zijn voorstel om de Kamer over de wijziging van de taken voor het transportbataljon in te lichten. Op vrijdag 7 juli 1995 wordt de ministerraad een concept-brief voorgelegd ter zake van de inzet van Nederlandse militairen ten behoeve van humanitaire voedseltransporten naar Sarajevo. Ter toelichting wordt gemeld dat deze inzet valt binnen de taken van het Belgisch-Nederlandse transportbataljon en dat de extra risico's waaraan de betreffende militairen blootgesteld zullen worden, naar verluidt relatief gering zijn. De raad neemt met instemming kennis van de concept-brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer en besluit dat de brief zal worden geredigeerd als een brief van de minister van Defensie.<sup>695</sup>

In de brief licht Voorhoeve de Kamer in dat hij heeft «ingestemd met het dringende verzoek van UNPROFOR om op korte termijn, voor een periode van ongeveer twee weken, acht vrachtwagens (tientonniers) met chauffeurs en bestuurders, in totaal ongeveer 25 personen, van het Nederlands-Belgische transport- en logistiek bataljon beschikbaar te stellen voor het vervoer van humanitaire hulpgoederen van depots in de omgeving van Sarajevo naar de stad.»<sup>696</sup>

Op maandag 10 en dinsdag 11 juli 1995 vinden voortdurend, in verschillende samenstelling, bijeenkomsten plaats in het Defensie Crisis-beheersingscentrum (DCBC, de «bunker») van het ministerie van Defensie. Op verzoek van minister-president Kok is er op 10 juli «torentjes-overleg» over de situatie in Srebrenica. Aan dit overleg nemen naast de minister-president ook deel de ministers Voorhoeve en Van Mierlo, CDS, de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken, de

---

<sup>693</sup> Ministerraad, 5–7 juli 1995.

<sup>694</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 19 juni 1995.

<sup>695</sup> Ministerraad, 7 juli 1995.

<sup>696</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 106.

Zaterdag 15 juli	<p>Aankomst Pronk in Bosnië. Om 10.30 uur telefoongesprek met Karremans.</p> <p>Overleg in Belgrado van Smith, Akashi, Stoltenberg en Bildt met Milosevic en Mladic; apart overleg van Smith met Mladic over o.a. vertrek Dutchbat uit enclave en toegang Internationale Rode Kruis tot gevangen moslimmannen; Dutchbat krijgt toestemming eind van de week te vertrekken uit enclave.</p> <p>BSA laat alle 55 gevangengenomen Dutchbatters vrij; worden in Novi Sad overgedragen aan UNPROFOR; 's avonds gesprek van Nederlandse Defensie attaché, kolonel Lambie, met Dutchbatters; deze melden op weg naar Zvornik «op diverse plaatsen (ontklede) lijken langs de kant van de weg (te hebben) gezien»(50 tot 100).</p>
Zondag 16 juli	<p>Bezoek Pronk aan Bosnië (Tuzla en Sarajevo).</p> <p>Nederlandse zaakgelastigde in Belgrado, Engels, stelt (confidentieel) code-bericht op met verslag van gesprek defensie attaché met Dutchbatters, wordt op 17 juli om 07.22 uur («most immediate») verzonden aan ministerie van BuZa.</p> <p>De 55 Dutchbatters vertrekken uit Belgrado en arriveren in Zagreb.</p>
Maandag 17 juli	<p>BLS Couzy en staatsecretaris Gmelich Meijling arriveren in Zagreb.</p> <p>Bezoek Pronk aan Bosnië (Sarajevo).</p> <p>Vertrek 55 Dutchbatters, samen met Couzy en Gmelich Meijling, naar Soesterberg.</p> <p>Transport laatste gewonden uit Potocari naar Bratunac; vervolgttransport door Rode Kruis.</p> <p>Opstellen verklaring over «correct» uitgevoerde evacuatie van de vluchtelingen, ondertekend door vertegenwoordigers van Bosnische Serviërs en van de moslims en (in engelse versie) door majoor Franken met de handgeschreven aantekening «as far as it concerns convoys actually escorted by UN-forces.»</p> <p>Verklaring wordt, als bijlage bij andere fax, op 18 juli aan KL-crisisstaf gefaxt. Voorhoeve wordt op 28 juli door de Landmachtstaf ingelicht over het bestaan van de verklaring.</p>
Dinsdag 18 juli	<p>Vertrek Pronk uit Split naar Nederland.</p>
Woensdag 19 juli	<p>Ontmoeting Smith en Mladic bij Sarajevo; ondertekening overeenkomst Smith/Mladic: Dutchbat kan enclave op 21 juli verlaten, UNHCR krijgt toestemming Srebrenica te bezoeken en Internationale Rode Kruis krijgt toestemming om voor het einde van 20 juli de plaatsen («reception points») te bezoeken waar de moslims worden vastgehouden (deze afspraak is nooit geëffectueerd).</p> <p>Volgens het verslag van de bijeenkomst antwoordt Mladic, op een vraag van Smith naar de activiteiten van BSA-troepen na de val van Srebrenica, dat de vluchtelingen in Potocari «op hun eigen verzoek waren geëvacueerd en met de volledige medewerking en hulp van Dutchbat». Ook meldt Mladic dat hij een corridor heeft geopend om de BiH-troepen naar Tuzla te laten gaan. «Hij gaf toe dat er enige schermutselingen hadden plaatsgevonden met slachtoffers aan beide kanten en dat enige «ongelukkige kleine incidenten» waren voorgekomen.»</p> <p>Tekst van overeenkomst en gespreksverslag worden op 12 augustus naar DCBC gefaxt. Voorhoeve krijgt beide stukken op 31 augustus onder ogen.</p>
Donderdag 20 juli	<p>Brigade-generaal Nicolai komt aan in Bratunac. Het Rode Kruis wordt niet toegelaten door de Bosnische Serviërs.</p>
Vrijdag 21 juli	<p>Dutchbat verlaat enclave.</p>
Zaterdag 22 juli	<p>Ochtend: Dutchbat arriveert in Zagreb.</p>
Zondag 23 juli	<p>Ontvangst Dutchbat in Zagreb in aanwezigheid van kroonprins, Kok, Voorhoeve en vijf Kamerleden (Korthals, Hoekema, De Hoop Scheffer, Valk en Singh Varma); commando-overdracht; persconferentie Karremans.</p> <p>Debriefing van 23 kaderleden van Dutchbat door commandant LMB, brigade-generaal Bastiaans. Gemelde waarnemingen van oorlogsmisdaden worden overgedragen aan VN-Commissie voor de mensenrechten.</p>
Maandag 24 juli	<p>Vertrek Dutchbat uit Zagreb naar Soesterberg.</p>

souschef operatiën van de Defensiestaf en het hoofd DAV/MS van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Politieke conclusies worden niet getrokken. De deelnemers aan het overleg discussiëren over drie door Voorhoeve onderscheiden scenario's: terugtrekking van Dutchbat; een voortzetting van de aanval van de Bosnische Serviërs; stabilisatie. «Hoewel het bewind in Pale verklaard heeft bereid te zijn alle Nederlandse blauwhelmen ongehinderd doorgang te zullen verlenen bij een terugtrekking, lijkt deze weg niet begaanbaar. Er zou een ernstige humanitaire situatie ontstaan voor de circa 50 000 burgers in Srebrenica. Daarom ook valt vooralsnog niet te verwachten dat de Bosniërs Dutchbat zonder slag of stoot zouden laten gaan. (...) Het is overigens niet zeker of inname van de enclave ook door de BSA wordt nagestreefd.»<sup>697</sup>

Op dinsdagmiddag 11 juli 1995 besluit de minister van Defensie op advies van CDS Van den Breemen, om de CDS en de plaatsvervangend Bevelhebber van de Landstrijdkrachten, generaal-majoor Van Baal, naar Zagreb te laten afreizen om met de commandant van UNPF, generaal Janvier, de verschillende opties voor verdere acties te bespreken. Onmiddellijk na aankomst in Zagreb krijgt de delegatie te horen dat Srebrenica al is gevallen en dat Dutchbat zich met de vluchtelingen heeft teruggetrokken op de compound bij Potocari.<sup>698</sup>

Toenmalig plaatsvervangend bevelhebber der landstrijdkrachten, generaal-majoor Van Baal: «Er waren twee heel belangrijke punten: ten eerste het feit dat de commandant herhaaldelijk om close air support had gevraagd ter bescherming van de moslimbevolking in de enclave; het feit dat die niet werd gegeven, was een grote zorg. Een tweede zorg waren de ontwikkelingen die wij op afstand zagen. Die gaven twee belangrijke alternatieven aan: de Bosnische Serviërs zouden genoeg kunnen nemen met een aanval op het zuidelijke gedeelte van de enclave en de driehoek Bandera in eigen handen willen houden, of zij zouden proberen om verder te gaan, omdat al gedurende enige dagen aanvallen op andere locaties plaatsvonden. Wij wilden hier duidelijkheid over hebben en wilden van de commandant zelf weten in hoeverre hij een inschatting had gemaakt van de bedoelingen van de Serviërs.»<sup>699</sup>

De Force Commander (FC) Janvier geeft in de bijeenkomst met de Nederlandse delegatie op dinsdagavond 11 juli 1995, waarbij ook de chef-staf van UNPF, de Nederlandse brigade-generaal Kolsteren, aanwezig is, een overzicht van de recente gebeurtenissen in Srebrenica. Daarbij meldt Janvier dat hij heeft besloten de luchtsteun stop te zetten: «Na bedreiging van de BSA DB3, de bevolking en de gijzelaars aan te vallen/te doden werd door de FC besloten na 2 waves de CAS te stoppen; (...) Een extra reden om CAS te stoppen was het verzoek van MinDef aan mr. Akashi.»<sup>700</sup>

Van Baal: «(...) Er was een moment, toen duidelijk was dat de enclave was gevallen, dat de minister contact opnam met generaal Janvier. Althans, hij heeft contact opgenomen met Zagreb en gesproken met de heer Akashi. Daar was ik niet bij. Toen besloot men, aan de hand van de situatie in de enclave zoals die werd beschreven – de bevolking die de locatie van Potocari overspoelde, Mladic die dreigde met de beschieting van de enclave, met name dat gedeelte van Potocari waarin alle vluchtelingen waren samengekomen – om niet verder te gaan met close air support. De minister heeft contact opgenomen met de heer Akashi. Achteraf bleek dat de commandant in Sarajevo, die het verzoek tot close air support moest doorgeleiden, al eigenhandig had besloten om geen doorgeleiding van een verzoek toe te staan.»<sup>701</sup>

Het besluit om Akashi te verzoeken om de luchtsteun stop te zetten wordt dinsdagmiddag 11 juli 1995 genomen door minister Voorhoeve in

<sup>697</sup> Memorandum van DAV aan Archief, 12 juli 1995.

<sup>698</sup> NRC Handelsblad, 22 juli 1995, «Hollands Dagboek» door generaal Van den Breemen.

<sup>699</sup> Van Baal, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>700</sup> Kort verslag van de bijeenkomst van CDS en PBL bij FC UNPF, 11 juli 1995, opgesteld door CDS, p. 1.

<sup>701</sup> Van Baal, hoorzitting, 31 mei 2000.

samenspraak met minister-president Kok en minister Van Mierlo, die beiden op dat moment aanwezig zijn in het DCBC.

Voorhoeve: «Op 11 juli 's middags, toen de verovering plaatsvond, waren de premier en de minister van Buitenlandse Zaken in het DCBC. Zij waren aanwezig toen de melding binnenkwam dat Mladic had gezegd dat hij de enclave met mortieren zou beschieten, de vluchtelingen, de inwoners, Dutchbat, en de gegijzelde Dutchbatters zou executeren, als de luchtactie van de NAVO die inmiddels op gang was gekomen -veel te laat en veel te klein – niet zou worden gestopt. Die melding kwam tegelijkertijd bij Kok, Van Mierlo en mij binnen, want wij zaten aan tafel. Wij hadden natuurlijk maar twee minuten overleg nodig om vast te stellen: het verder doorgaan met luchtactie, die sowieso niets meer uithaalt, kan alleen maar gigantische aantallen slachtoffers veroorzaken, omdat je een opeen-gedreven massa van vluchtelingen had. Als daar mortierbeschietingen op zouden worden uitgevoerd en als Nederlandse militairen zouden worden geëxecuteerd, zou je alleen maar een gigantisch bloedbad krijgen. Daarop heb ik de telefoon gegrepen en de vertegenwoordiger van de VN-secretaris-generaal, de heer Akashi, gebeld en gevraagd met de luchtactie op te houden.

(...) Ik weet eigenlijk niet of het een rol heeft gespeeld. Het verliep als volgt. Hij zei: blijf aan de lijn. Hij consulteerde toen zijn militair adviseur, kwam terug aan de lijn en zei: inderdaad, deze actie moet worden afgeblazen. Wij dachten toen in Nederland dat die actie door ons was afgeblazen, maar later werd ik ingelicht dat de dienstdoende commandant UNPROFOR in Sarajevo onmiddellijk nadat deze dreiging van Mladic was binnengekomen, eigener beweging had gezegd: stoppen hiermee, want dit wordt gekkenwerk. Dat zijn mijn woorden. Het is dus mogelijk, maar dan zou uw commissie gewoon de timing moeten nagaan. Mij is gezegd door defensie medewerkers, dat dit in feite tien minuten eerder heeft plaatsgevonden dan het telefoontje dat namens de Nederlandse regering naar de heer Akashi in Zagreb ging.

(...) Ik heb geen bewijzen van de precieze timing. Dat zal nader onderzoek moeten vaststellen. Hoe dan ook, waar het om gaat is dat de luchtacties die toen plaatsvonden, veel te laat en veel te beperkt waren.»<sup>702</sup>

Tijdens de bijeenkomst op 11 juli 1995 op het hoofdkwartier van UNPF in Zagreb wordt ook gesproken over de nieuwe taken voor Dutchbat en de mogelijkheid van evacuatie van de Nederlandse VN-militairen. «De enige reële mogelijkheid wordt door de FC en mij gezien het onderhandelen over een terugtocht van Dutchbat (met wapens en uitrusting) of gelijktijdig met de vluchtelingen of apart; waarbij de eerste optie als het meest reëel wordt ingeschat. Bovendien vindt de FC dat het ondenkbaar is om op zeer korte termijn de vluchtelingen onbeschermd achter te laten. Een dergelijke terugtrekking zou kunnen geschieden naar Tuzla of Zvornik waarbij de FC meldde dat de voorkeur uitgaat naar Tuzla.»<sup>703</sup>

Voorts wordt gesproken over de taken die de waarnemend commandant van UNPROFOR, de Franse generaal Gobilliard (UNPROFOR-commandant generaal Smith is met verlof), aan de commandant van Dutchbat zal doorgeven. Een van deze taken is: «Neem alle noodzakelijke maatregelen om de civiele vluchtelingen in het gebied Potocari te beschermen.» De inzet van luchtsteun wordt nog steeds als een mogelijkheid beschouwd: «Verzeker het gebruik van alle mogelijke middelen, waaronder CAS, om de posities en installaties te beschermen tegen aanvallen.»<sup>704</sup> De in de bijeenkomst van Van den Breemen en Janvier overeengekomen taken voor Dutchbat worden op dinsdagavond 11 juli 1995 per fax door generaal-majoor Gobilliard doorgegeven aan overste Karremans. Bij twee van de vijf opgedragen orders schrijft Karremans «niet mogelijk», namelijk bij: «Take all reasonable measures to protect refugees and civilians in your care.» En bij «Continue with all possible means to defend your forces and installation from attack. This is to include the use of close air support if necessary.»<sup>705</sup>

<sup>702</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>703</sup> Kort verslag van de bijeenkomst van CDS en PBL bij FC UNPF, 11 juli 1995, opgesteld door CDS, p. 2.

<sup>704</sup> Kort verslag van de bijeenkomst van CDS en PBL bij FC UNPF, 11 juli 1995, opgesteld door CDS, p. 2.

<sup>705</sup> Orders for defence of Dutchbat and protection of refugees in Srebrenica, fax van HQ UNPROFOR, acting commander Mgen Gobilliard, aan sector NE, info: CO Dutchbat, 11 juli 1995, 18.27 uur.



Op donderdagavond 13 juli 1995 stuurt brigade-generaal Nicolai, chef-staf van UNPROFOR in Sarajevo, per fax (in het Nederlands) richtlijnen aan Karremans voor zijn onderhandelingen met Mladic over de evacuatie Dutchbat: «De terugtocht route bij voorkeur via Kladanj naar Busavaca/Santici naar 1 (NL/BE) Log/tbat. Via Zvornik naar Zagreb tweede prioriteit. Reden: mogelijkheden voor verzorging en opvang van personeel alvorens terugreis naar Nederland wordt ondernomen onder de rechtstreekse hoede van NL-contingentscommandant. In Zagreb niet voldoende voorzieningen aanwezig.»<sup>706</sup>

Karremans is geen voorstander van een evacuatie naar Busavaca: «Om diverse redenen verwerp ik de als eerste prioriteit aangegeven route. Eerst door Bosnisch-Servisch gebied dat vergeven is van ongeregelde troepen, vervolgens bij Kladanj de confrontatielijn over welke is afgesloten en dan het Moslimgebied in? (...) Het heeft me veel overredingskracht gekost om op basis van valide argumenten de Nederlandse lijn ervan te overtuigen dat er slechts één reële optie bestaat: Zvornik-Zagreb.»<sup>707</sup>

Voorts bevatten de richtlijnen van Nicolai de volgende passage: «Bij vastlopen onderhandelingen onmiddellijk terugkoppelen op bgen Nicolai (gevolmachtigd onderhandelaar namens NL Government en UNPROFOR).» Een afschrift van de richtlijnen wordt gestuurd aan onder andere DCBC en KL-crisisstaff. Overste Karremans stelt generaal Mladic schriftelijk in kennis van de richtlijnen voor de evacuatie.<sup>708</sup>

Drie jaar later stelt Nicolai in een brief aan de heer Van Kemenade met nadruk: «De opdracht d.d. 13 juli 1995 had betrekking op de situatie na voltooiing van de evacuatie» (van de vluchtelingen).<sup>709</sup> Over de redenen waarom de richtlijnen van de chef-staf van UNPROFOR in het Nederlands zijn opgesteld en over de betrokkenheid van de Nederlandse Defensiestaf bij het formuleren van deze richtlijnen lopen de meningen uiteen.

Van Baal: «Die richtlijnen zijn, in het Nederlands opgesteld om geen onduidelijkheden te laten ontstaan, door generaal Nicolai doorgegeven aan overste Karremans. In eerste aanleg zijn die richtlijnen mondeling gegeven, naderhand zijn ze bevestigd met een fax. (...) Op de 13e waren de vluchtelingen inmiddels door de Serviërs verplaatst. Het was dus niet meer opportuun om daarover iets te zeggen, behalve over de gewonden; maar bij Nicolai was bekend dat Karremans zou zorgen voor het juiste vervoer van de gewonden. (...) Zowel in Zagreb als in Sarajevo had men het idee om te proberen om de vluchtelingen te evacueren. Daarvoor werden orders uitgevaardigd, met name aan het commando in Tuzla; dat was het hogere niveau van Dutchbat, de sector waaronder Dutchbat viel. Er is opgedragen om te zorgen voor mogelijkheden om mensen te evacueren vanuit Srebrenica. In de praktijk bleek dat deze evacuatie, die was voorzien op de 12e, werd achterhaald door de 40 bussen die plotseling voor de deur stonden en waarmee de Serviërs een gedwongen evacuatie, een deportatie, lieten plaatsvinden.»<sup>710</sup>

Couzy: «Ik weet dat op het ministerie van Defensie hierover een aantal voorwaarden, regels, werden opgesteld. Zij hebben erop aangedrongen dat ik daar snel naar zou kijken, want er was haast mee. Ik had eigenlijk geen interesse. Ik zei nog dat ze onder VN-verband stonden en ik vroeg mij af wat wij dan nog vanuit Nederland moeten. Er werd in ieder geval op aangedrongen om het toch te doen en ik heb dat dan ook gedaan. Dat faxbericht met die regels waarop u doelt en die overste Karremans kreeg, leken verdacht veel op de regels die ik hier onder ogen had gehad en door het ministerie waren opgesteld. Ik kan niet bewijzen dat het bericht via het ministerie van Defensie, via generaal Nicolai naar de overste Karremans is gegaan. Dat kan ik niet bewijzen, maar de uiteindelijke uitkomst leek verdacht veel op wat ik onder ogen had gehad.»<sup>711</sup>

De Winter: «Ik wist dat men werkte aan het opstellen van die richtlijnen voor Nicolai, maar verder waren wij daar niet bij betrokken. (...) Volgens mij in het DCBC of daaromheen. (...) Ik weet dat Van den Breemen even heeft gesproken, ook met mij, over wat er ongeveer in zou moeten staan. Ik herinner mij dat echter niet meer, want wij waren daar niet bij

<sup>706</sup> Richtlijnen voor onderhandelingen met Gen Mladic, fax van COS Bgen Nicolai (opgesteld door Itcol De Ruiter) aan Dutchbat, 13 juli 1995, 18.00 uur (ingekomen: 19.00 uur).

<sup>707</sup> Thom Karremans, Srebrenica: Who cares?, december 1998, p. 224.

<sup>708</sup> Brief van It.-kol. Karremans aan generaal Mladic, 13 juli 1995.

<sup>709</sup> Brief van generaal-majoor C. H. Nicolai aan dr J. A. van Kemenade, 9 september 1998, als bijlage gevoegd bij: Omtrent Srebrenica, 28 september 1998.

<sup>710</sup> Van Baal, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>711</sup> Couzy, hoorzitting, 22 mei 2000.

betrokken. (...) Ik neem aan dat het de defensiestaf is geweest. Ik neem aan dat dit de eerste verantwoordelijkheid van de defensiestaf is. De landmacht zal daar ongetwijfeld bij betrokken zijn geweest. Er was haast bij, want er was een zeer hectische situatie ontstaan en het was zaak om die richtlijnen zo snel mogelijk naar Nicolai te sturen. (...) Ik neem aan dat het gebruik van het Nederlands de urgentie van de situatie onderstreepte. Het kwam uiteraard goed uit dat Nicolai Nederlander was. (...) maar als mij iets opviel in de dagen voor en na de val, was dat het gebrek aan leiding door de VN. Ik kan mij dus voorstellen dat het gat van Nederlandse kant is opgevuld. (...) Ik kan mij dus voorstellen dat men het op Defensie heel nuttig vond om dan maar zelf richtlijnen te ontwerpen voor het bataljon. (...)

In feite speelde Nicolai een soort dubbelrol; die indruk had ik in ieder geval. Enerzijds was hij uiteraard een UNPROFOR-generaal, anderzijds was hij een Nederlandse generaal met in ieder geval in moreel opzicht een medeverantwoordelijkheid voor het bataljon in Srebrenica. Ik voeg daaraan toe dat er is overwogen om generaal Nicolai naar Srebrenica te sturen om de onderhandelingen met Mladic te voeren. De overweging daarbij was dat een generaal misschien meer voor elkaar zou kunnen krijgen dan overste Karremans. Die overweging lag volstrekt voor de hand. Nicolai kon het gebied echter niet binnenkomen; vandaar dat hij in Sarajevo moest blijven. Het lag echter enigszins voor de hand dat Nicolai werd ingeschakeld om te bekijken wat er gedaan kon worden om de buitengewoon moeilijke situatie nog iets te verbeteren.»<sup>712</sup>

Minister Voorhoeve heeft in de nacht van 11 op 12 juli 1995 persoonlijk telefonisch contact met (de Nederlandse) kolonel Brantz (de waarnemend commandant van het in Tuzla gevestigde Noord-Oost commando van UNPROFOR) over de situatie in de enclave. Naar aanleiding van dit gesprek belt Voorhoeve in de ochtend van 12 juli 1995 rechtstreeks met overste Karremans. Later op die dag belt Voorhoeve naar generaal Nicolai om hem op de hoogte te stellen dat er op geen enkele wijze mag worden meegewerkt aan het scheiden van de mannen van de overige vluchtelingen. Minister Voorhoeve gaat tijdens de hoorzitting uitgebreid in op de contacten die er vanuit Defensie zijn geweest met de Nederlandse VN-officieren.

Voorhoeve: «Er zijn geen militaire opdrachten gegeven. Dat was niet aan Nederland. Er zijn wel politieke verlangens geformuleerd. Dat was logisch. Niet alleen logisch, het was ook hoogst dringend, omdat de UNPROFOR-organisatie wat betreft leidinggevende capaciteiten absoluut niet functioneerde en gatenkaas was, zoals later is gebleken uit onderzoek. Ten eerste was de verantwoordelijke commandant voor de oostelijke enclaves, de Britse generaal Rupert Smith, met vakantie gegaan. Hij was niet aanwezig tijdens de Servische aanval en had de zaak overgelaten aan zijn chef-staf, de Nederlandse generaal Nicolai. Ten tweede vroegen de VN zelf mijn mening over een aantal dingen. Ik vertelde net van het telefonisch verzoek of ik bezwaar had tegen inzet van het luchtwapen. Ten derde, waar ik namens de Nederlandse regering en in overleg met de collegae heb geïntervenieerd, was het via de politieke lijn, namelijk door de heer Akashi of de heer Claes, als secretaris-generaal van de NAVO, te bellen om hem er ook bij te betrekken en te wijzen op de risico's dat het enorm mis zou kunnen gaan.

Ik heb zelf op de ochtend van de twaalfde juli de heer Karremans aan de telefoon gehad om hem moed in te spreken, omdat 's nachts mij was gemeld door kolonel Brantz in Tuzla, dat de toestand vreselijk was en dat de heer Karremans zich buitengewoon alleen en verlaten voelde door de rest van UNPROFOR en de rest van de wereld. Hij stond in zijn eentje tegenover Mladic, die met niemand anders wenste te spreken dan met de heer Karremans en hogere VN-autoriteiten de toegang tot het gebied verbood. Ik heb hem en zijn manschappen moed proberen in te spreken.

Ik heb mij nooit beziggehouden met de feitelijke gang van zaken op het punt van operationele instructies aan Dutchbat in de enclave. Dat kon ook niet, omdat wij in Den Haag niet wisten hoe de situatie op de verschillende observatieposten precies was. (...) Daarom heb ik op één moment gewoon rechtstreeks generaal Nicolai gebeld. Dat was toen mij werd bericht dat Mladic opdracht had gegeven te gaan evacueren, zogenaamd,

---

<sup>712</sup> De Winter, hoorzitting, 25 mei 2000.

wat deporteren was, in vijf verschillende groepen. Toen heb ik eerst in het DCBC gezegd: dat is buitengewoon link, want wij weten niet wat hij precies gaat doen. Nederlandse UNPROFOR-militairen moeten aan de verdeling van mensen geen medewerking geven. Er waren verschillende militairen en ambtelijke gezagsdragers aanwezig in het DCBC, toen ik dat zei. Zij zullen dat ook kunnen bevestigen. Dat diende ook zo snel mogelijk aan UNPROFOR te worden meegedeeld.

Voor de zekerheid heb ik daarop – het zal ofwel de twaalfde ofwel de ochtend van de dertiende zijn geweest – de telefoon gepakt, generaal Nicolai gebeld en nog eens benadrukt dat er geen medewerking moest worden gegeven aan de zogenaamde evacuatie en scheiding. Generaal Nicolai kreeg ik toen niet aan de lijn, maar wel zijn adjudant, overste De Ruiter, die mij aanhoorde en zei: de deportatie door de Serviërs is razendsnel verlopen, zij maken daar de dienst uit.

(...) De operationele instructies aan Karremans moesten van hem komen. Ik denk dat Nicolai, over die instructies nadenkend, ook de defensiestaf in Nederland heeft gebeld en dat daarover is gesproken. Hij zal ongetwijfeld Zagreb hebben gebeld. (...)

Ik meen mij te herinneren dat generaal Van den Breemen – dit was misschien de avond van de 13de – bij mij binnenliep en vroeg: Nicolai wil weten enzovoorts. Toen zat Dutchbat alleen in Srebrenica. Mladic had de bevolking afgevoerd met achterlating van ongeveer 55 gewonden. De opdracht van Mladic aan Dutchbat was: nou jullie ook weg! Hierop heeft Karremans gezegd: wij gaan hier niet weg voordat er opvang voor deze gewonden is. Vervolgens kwam Karremans voor het vraagstuk te staan – dit zal hij ook aan Nicolai hebben voorgelegd – wat hij moest doen met het materieel als dit zou worden opgeëist door de Serviërs. Daarover zal gecommuniceerd zijn. Ik weet dat het verbazing heeft gewekt dat vervolgens de instructies van Nicolai aan Karremans in het Nederlands waren gesteld, maar dit was logisch gegeven de situatie. De VN-bevelslijn werkte niet en er werd gebruik gemaakt van het voordeel dat de heer Karremans Nederlands verstond. (...) De vluchtelingen waren inmiddels door Mladic gedeporteerd. (...) Die instructies kunnen niet anders dan betrekking hebben op de voorwaarden en omstandigheden waaronder Dutchbat zelf de enclave kon of moest verlaten. Daarbij zal zich het vraagstuk hebben voorgedaan of men pantservoertuigen achter mocht laten. Bij die instructies zullen ongetwijfeld opdrachten hebben gezeten om bijvoorbeeld gevoelige apparatuur te vernietigen en zoveel mogelijk VN-materieel terug te eisen. Het materieel leek onbelangrijk, maar men wist dat VN-materieel door de Serviërs werd misbruikt.»<sup>713</sup>

Ambtenaren van Buitenlandse Zaken worden gewaar dat Defensie rechtstreeks instructies aan overste Karremans wil geven. De DGPZ, Vos, adviseert zijn minister om de minister van Defensie te wijzen op de risico's hiervan: «Op Defensie wordt gewerkt aan een onderhandelingsinstructie voor de overste Karremans. Ik denk dat we daarmee enorm moeten oppassen: onderhandelingen moeten minstens met de zegen van de VN worden gevoerd en niet bilateraal door Nederland. Het risico van de Zwarte Piet c.q. verwijten als gisteren vanuit Parijs gemeld, wordt dan nog groter. Wellicht wilt U dit met MinDef bespreken.»<sup>714</sup>

De ministerraad komt op dinsdagavond 11 juli 1995 speciaal bijeen op het ministerie van Defensie om de ontwikkelingen in Srebrenica te bespreken.<sup>715</sup> Gemeld wordt dat Srebrenica door de Bosnische Serviërs is overmeesterd en dat de commandant van het bataljon, luitenant-kolonel Karremans, overleg voert met generaal Mladic over het toelaten van hulpkonvoien en een vrije aftocht van de vluchtelingen en het Nederlandse VN-bataljon onder medeneming van hun wapens. Vervolgens krijgt de ministerraad een briefing van de souschef operationele zaken van de Defensiestaf, commodore Hilderink.<sup>716</sup>

De discussie in de ministerraad spitst zich toe op de vraag of en op welke wijze de vluchtelingen en de Nederlandse militairen toestemming krijgen van de Bosnische Serviërs om de enclave te verlaten. Bezorgdheid wordt geuit over de berichten dat alleen vrouwen en kinderen zouden mogen vertrekken. Voor de mannen moet dan het ergste worden gevreesd. Deze vrees wordt gedeeld, waarbij wordt opgemerkt dat de onderhandelingen

<sup>713</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>714</sup> Faxbericht van DGPZ aan de minister van Buitenlandse Zaken, 13 juli 1995.

<sup>715</sup> Ministerraad, 11 juli 1995.

<sup>716</sup> Ministerraad, 11 juli 1995.

een verantwoordelijkheid van de VN zijn, maar dat Nederland daarbij uiteraard nauw is betrokken. De lotsverbondenheid tussen de Nederlandse blauwhelmen en de Bosnische moslims wordt benadrukt. De lotsverbondenheid met alle Bosnische moslims die de enclave willen verlaten dient zo lang het kan te worden gehandhaafd.<sup>717</sup>

Voorhoeve: «Toen is vastgesteld dat wij twee dingen tegelijkertijd moesten doen. Dat zult u ook terugvinden in de notulen van de ministerraad, voor zover u daar toegang toe hebt. Ten eerste moesten wij de bevolking zoveel mogelijk humanitaire hulp geven, omdat er natuurlijk schreeuwende nood was door die 25 000 opeengedreven vluchtelingen rond en op het Nederlands kampement. Er was groot gebrek aan voedsel en medicijnen. Ten tweede moesten de Dutchbatters er levend uit zien te komen. Er waren toen ook rond 55 Dutchbatters gegijzeld door Mladic en wij wisten niet hoe het hen ging. Dat waren de twee prioriteiten waar de ministerraad toe heeft besloten. Vervolgens is er op 12 juli eveneens overleg met de minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken geweest.»<sup>718</sup>

Tijdens de speciale ministerraad van 11 juli 1995 wordt het voorstel gedaan om een informatiebijeenkomst op het ministerie van Defensie te organiseren voor de fractievoorzitters van alle politieke partijen. Ook wordt voorgesteld de fractievoorzitters van de coalitiepartijen te verzoeken terughoudend te zijn in hun commentaren op de ontwikkelingen. Er wordt op gewezen dat er 12 juli een vergadering in de Tweede Kamer is bijeengeroepen. Daaraan voorafgaand zou een informatiebijeenkomst kunnen worden belegd.<sup>719</sup>

De betrokkenheid van de Kamer bij de politieke besluitvorming in Den Haag rondom de val van Srebrenica blijft beperkt tot een briefing op woensdagochtend 12 juli 1995 op het DCBC voor de fractievoorzitters en voor de leden van de vaste commissies voor Defensie en voor Buitenlandse Zaken en een Algemeen Overleg met de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie op woensdagmiddag 12 juli 1995. Na een brief van de minister van Defensie d.d. 11 juli 1995 over de gebeurtenissen die hebben geleid tot de dood van de Nederlandse militair Van Rensen,<sup>720</sup> ontvangt de Kamer op 27 juli 1995 een brief over de ontwikkelingen rondom de val van Srebrenica.<sup>721</sup> Het eerstvolgende overleg van de Kamer met de regering over de val van Srebrenica vindt plaats na afloop van het zomerreces, op 31 augustus 1995.

Toenmalig woordvoerder voor de fractie van D66, Hoekema: «De Kamer had collectief niet het gevoel om eind juli, begin augustus acuut overleg te voeren. Dat had te maken – maar dat was niet de voornaamste reden – met de afwezigheid van een enkele woordvoerder. Zelf was ik de hele zomer in Nederland. Ik herinner mij de voortdurende aandacht – bijna per uur – voor nieuwe feiten die zich voordeden in de nasleep van de val van de enclave. Collega's die de heer Korthals of mij raadpleegden, hadden het gevoel dat er steeds een »klein« nieuw gegeven bekend werd en dat het goed zou zijn om het juiste moment af te wachten. Het gevoel was: laten we niet alleen een debat aanvragen over het fotorolletje. (...) Bij de meerderheid van de commissie was er geen animo of duidelijke behoefte om, anders dan meteen de eerste dag na het reces, een overleg te hebben. Dat had wellicht ook te maken met de enorme hoeveelheid discussie in de pers en in de media over de kwestie. Daardoor leek het alsof in Nederland het debat in de media werd gevoerd. Achteraf zeg ik dat het beter ware geweest om eind juli, begin augustus – als er een quorum was geweest – in de Kamer een overleg te voeren, met het nadeel dat het dan slechts zou zijn gegaan om een momentopname. Op het punt van de genocide en ook ten aanzien van andere belangrijke kwesties rondom de val van de enclave was er namelijk een voortdurende stroom van informatie. Die was voor een deel niet geverifieerd en voor een deel ging het gewoon om geruchten. Wellicht iets te formalistisch heeft de Kamer gedacht: wij moeten nu wachten op het goede moment. Achteraf was dat, denk ik, wat aan de late kant. Gezien alles wat er is gebeurd, had het in de reden gelegen om – als dat

<sup>717</sup> Ministerraad, 11 juli 1995.

<sup>718</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>719</sup> Ministerraad, 11 juli 1995.

<sup>720</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 107.

<sup>721</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 109.

qua woordvoerders technisch haalbaar was geweest -ergens aan het begin van augustus bijeen te komen.»<sup>722</sup>

In het overleg op 12 juli 1995 geeft Voorhoeve een schets van de situatie in Srebrenica. Ook maakt hij melding van de onderhandelingen met Mladic over humanitaire hulp aan de bevolking. «Voorts wordt gesproken over de Nederlandse wens om de enclave te verlaten met medeneming van alle aanwezigen die dat willen.»<sup>723</sup> Voorhoeve meldt «de afgelopen dagen en uren uitgebreid contact te hebben gehad met zijn buitenlandse collega's en met de politieke en militaire leiding van de VN. (...) In het licht van die terroristische bedreiging is met succes bij VN en NAVO bepleit om de derde golf van luchtsteun af te blazen.»<sup>724</sup>

De woordvoerders (Van Traa, De Hoop Scheffer, Blaauw, Hoekema, Sipkes, Stellingwerf, Van den Berg, Van Middelkoop en Poppe) stellen zich bij hun inbreng in het overleg terughoudend op vanwege de nog voortdurende crisissituatie, maar spreken wel allen hun steun uit voor het optreden van de minister van Defensie.

De Hoop Scheffer: «Die briefing heeft zich met name geconcentreerd op – dat is een letterlijk citaat uit mijn aantekeningen van wat minister Voorhoeve tijdens die briefing heeft gezegd – «het blijven is nu een humanitair imperatief». Dat is een belangrijk citaat. Die briefing was natuurlijk een dramatische briefing. Er werd daarin heel duidelijk door het kabinet gezegd dat blijven een humanitair imperatief is. Met andere woorden en ik heb dat zelf in die dagen ook uitgedragen: het gaat én om in de enclave verblijvende vluchtelingen én om Dutchbat. Ik kan mij niet herinneren dat wij daar vertrokken zijn met de aansporing om er terughoudend mee te zijn. Ik vond overigens wel dat dit moest gebeuren, maar dat is weer een ander verhaal.»<sup>725</sup>

Minister Voorhoeve verklaart in zijn beantwoording bij het overleg met de Kamer op 12 juli 1995 dat «er geen voorinformatie is geweest over wat Srebrenica te wachten stond.» Wel stelt hij dat hij zich

«sinds hij samen met de andere leden van dit kabinet de verantwoordelijkheid had overgenomen van het vorige kabinet, zorgen heeft gemaakt over Srebrenica. Sinds zijn bezoek aan de enclave in september 1994 vreesde hij voor wat er de afgelopen dagen is gebeurd. Vandaar dat de regering naarstig naar een oplossing voor Srebrenica heeft gezocht. (...) De val van Srebrenica is bijna het einde van de wijze waarop de VN zijn omgegaan met de safe havens door ze wel in te stellen, maar ze niet effectief te beschermen. Een aantal jaren geleden hadden er echte safe havens ingesteld kunnen worden, voorzien van adequate middelen ter verdediging van de bevolking aldaar. Het is niet de VN als organisatie te verwijten dat dit niet is gebeurd, maar wel de belangrijke lidstaten van de VN. Die hebben dit tegengehouden.»<sup>726</sup>

De ministerraad vergadert opnieuw op 12, 13 en 14 juli 1995 over de begroting voor 1996. Een deel van de vergadertijd wordt gewijd aan de situatie in Srebrenica.<sup>727</sup> In de ochtendvergadering van 12 juli 1995 wordt ingegaan op de onderhandelingen tussen Karremans en Mladic over een veilige aftocht voor zowel de Nederlandse VN-militairen alsook de vluchtelingen aldaar. De Nederlandse blauwhelmen zouden pas de militaire basis Potocari kunnen verlaten als de aanwezige vluchtelingen ook mee mogen. Andere scenario's worden ondenkbaar geacht. Gewezen wordt op de briefing (in de ochtend van 12 juli 1995) aan de fractievoorzitters in de Tweede Kamer en de woordvoerders in de vaste Kamercommissie voor Defensie en Buitenlandse Zaken en op het overleg met de Tweede Kamer (in de middag van 12 juli 1995). Later in de middag wordt verslag gedaan van het overleg in de Kamer en van de recente ontwikkelingen in Potocari.

<sup>722</sup> Hoekema, hoorzitting, 5 juni 2000.

<sup>723</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 125, p. 2.

<sup>724</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 125, p. 2.

<sup>725</sup> De Hoop Scheffer, hoorzitting, 29 mei 2000.

<sup>726</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 125, pp. 7–9.

<sup>727</sup> Ministerraad, 12–14 juli 1995.

In de vergadering van de ministerraad van 13 juli 1995 worden de leden van de raad op de hoogte gesteld van het vervoer van de vluchtelingen, onder leiding van de Bosnisch-Servische commandant Mladic, met bussen en vrachtwagens over Bosnisch-Servisch gebied naar Kladanj. De commandant van Dutchbat heeft bedongen dat met elke busrit naar Kladanj een Nederlandse VN-militair meereist om toe te zien op de veiligheid van de vluchtelingen. De ministerraad wordt gemeld dat Mladic tegen lt.-kolonel Karremans heeft gezegd dat eerst de vluchtelingen moeten vertrekken en daarna de VN-militairen. Lt.-kolonel Karremans heeft geweigerd op dit verzoek in te gaan en conform de instructie van de minister van Defensie gezegd dat de Nederlandse VN-militairen tegelijk met de vluchtelingen zullen vertrekken. Opgemerkt wordt dat er VN-waarnemers zijn in Potocari, onder wie een Nederlander, die proberen toe te zien op de deportatie van de moslimmannen van 16 jaar en ouder die in het voetbalstadion in Bratunac door de Serviërs worden onder-vraagd.<sup>728</sup>

In de vergadering van de ministerraad van 14 juli 1995 wordt gemeld dat lt.-kolonel Karremans met generaal Mladic is overeengekomen dat de naar Bratunac afgevoerde Bosnische mannen en jongens zullen terugkeren naar Potocari, waarna zij onder Nederlandse begeleiding, in navolging van de vrouwen, mogen vertrekken naar Tuzla.<sup>729</sup> De drie Nederlandse waarnemers mogen echter niet aanwezig zijn bij de ondervragingen die thans plaatsvinden in het voetbalstadion van Bratunac. Gewezen wordt op de noodzaak dat de VN overgaan tot het zenden van extra VN-waarnemers naar het gebied.<sup>730</sup>

Minister Pronk kondigt in de ministerraad zijn voornemen aan om naar Bosnië te vertrekken, teneinde persoonlijk de situatie ter plekke in ogenschouw te nemen.<sup>731</sup> In Bosnië voert hij overleg met de particuliere en VN-hulporganisaties en met plaatselijke autoriteiten over de Nederlandse bijdrage aan de hulpverlening voor de vluchtelingen uit Srebrenica. Op basis van gesprekken tijdens zijn bezoek met uit Srebrenica afkomstige vluchtelingen doet minister Pronk in het tv-programma Nova van 18 juli 1995 uitspraken over Servische moordpartijen bij de verovering van Srebrenica:

«Wij moeten ons niet voor de gek laten houden door mensen die zeggen dat het allemaal niet is bevestigd. Er zijn daar duizenden mensen vermoord. Vluchtelingen zijn eruit gehaald, de gevangenen die daar zitten in dat kamp, daar is nog steeds geen toegang voor. Er zijn echt moordpartijen geweest. Dat is iets wat wij wisten dat er kon gaan gebeuren. De Serven hebben dat een aantal keren gedaan. Het is genocide die plaatsvindt.»<sup>732</sup>

In hetzelfde programma antwoordt De Hoop Scheffer (CDA) op een vraag of de uitspraken van minister Pronk de 300 Nederlandse blauwhelmen die nog in de enclave zitten, kunnen schaden: «Ik denk het wel. Ik vind ze uit menselijk oogpunt gezien begrijpelijk. Ik vind ze politiek niet verantwoordelijk.»<sup>733</sup> Hij kondigt aan schriftelijke vragen voor te leggen aan de minister-president over de uitspraken van Pronk. Ook de woordvoerders van de VVD en D66 uiten via de media kritiek op de uitspraken van minister Pronk. Blauw (VVD) noemt de kritiek van Pronk «op dit moment (...) heel onverstandig». Hoekema (D66) «heeft begrip voor de emoties van Pronk, maar vindt het »niet prudent en niet opportuun« om nu deze »zware toonhoogte« te kiezen.»<sup>734</sup>

Op 19 juli 1995 vraagt De Hoop Scheffer de minister-president of de uitlatingen van minister Pronk «sporen met het regeringsbeleid terughoudendheid te betrachten in publieke uitlatingen, gezien de positie van de aldaar nog verblijvende Nederlandse VN-militairen» en voorts of «u

<sup>728</sup> Ministerraad, 12–14 juli 1995.

<sup>729</sup> Ministerraad, 12–14 juli 1995.

<sup>730</sup> Ministerraad, 12–14 juli 1995.

<sup>731</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>732</sup> NOVA, 18 juli 1995 (transcriptie RVD).

<sup>733</sup> NOVA, 18 juli 1995 (transcriptie RVD).

<sup>734</sup> De Volkskrant, 20 juli 1995.



genoemde uitlatingen verstandig en verantwoord acht.» Minister-president Kok antwoordt dezelfde dag: «Zoals uit de berichtgeving in binnen- en buitenland blijkt wordt sinds enige dagen allereerst gesproken over schending van mensenrechten na de val van Srebrenica. Minister Pronk heeft daarvan in een recent interview in algemene bewoordingen melding gemaakt. Ook andere bewindslieden hebben eerder deze week op sobere wijze hun ernstige zorgen hierover tot uitdrukking gebracht. Het kabinetsbeleid is en blijft erop gericht onder de huidige omstandigheden de nodige terughoudendheid te betrachten bij het doen van publieke uitlatingen hierover. De uitlatingen van minister Pronk zijn met deze beleidslijn niet in strijd.»<sup>735</sup>

De Hoop Scheffer: «Ik vond het op dat moment in het belang van de vluchtelingen en Dutchbat geen verstandige opmerking. Ook ik wist wel dat er van Servische zijde van tijd tot tijd werd meegeluisterd en werd meegekeken. Ik vond het én voor de vluchtelingen én voor Dutchbat belangrijk om niet en plein publique daarover uitspraken te doen. Daar heb ik de heer Pronk over bekritiseerd. In de antwoorden op mijn Kamervragen heeft de minister-president min of meer duidelijk gemaakt dat hij het ook liever niet had gezien. Alleen, hij heeft toen gezegd: de uitspraken van de heer Pronk zijn niet in strijd met de terughoudendheid die wij hebben afgesproken. Nou, ik vond ze daar wel mee in strijd.»<sup>736</sup>

Minister Voorhoeve spreekt voor het eerst in de middag van vrijdag 21 juli 1995, onmiddellijk nadat hij het bericht heeft gekregen dat de Nederlandse militairen in Kroatië zijn gearriveerd, tegenover de media over de wandaden van de Bosnische Serviërs: «Wat er gebeurt, is dat mensen groepsgewijze worden verdreven en vermoord. Dat is genocide.»<sup>737</sup> De minister van Defensie en de minister van Buitenlandse Zaken verblijven op dat moment in Londen, waar zij deelnemen aan de Joegoslavië-conferentie. Voorhoeve en Van Mierlo reageren «ontzettend blij en opgelucht» op de behouden aankomst van Dutchbat op «veilig gebied». «De vrijlating van de blauwhelmen had tot onmiddellijk gevolg dat het de Nederlandse delegatie in Londen de »vrijheid terug gaf« om zonder terughoudendheid te spreken over het Bosnië-beleid.»<sup>738</sup>

In de periode vanaf de val van Srebrenica tot de terugkeer van Dutchbat krijgen ambtenaren en bewindspersonen in Den Haag verbrokkelde berichten die wijzen op een massamoord op de uit de enclave Srebrenica gevluchte moslimmannen. Deels zijn deze berichten afkomstig van militairen van Dutchbat, deels van moslimvluchtelingen, deels via internationale organisaties en de media.

De eerste meldingen van grootschalige moordpartijen komen van de 55 Dutchbat-militairen die door de Bosnische Serviërs zijn vastgezet in Bratunac. Na hun vrijlating op 15 juli 1995 vertellen zij de Nederlandse Defensie attaché in Belgrado dat zij «op weg naar de grensplaats Zvornik op diverse plaatsen (ontklede) lijken langs de kant van de weg hebben gezien. Ook zagen zij een vrachtauto vol met lijken, waarbij een bulldozer bezig was een gat te graven. Voorts zouden NL-militairen in Potocari met lijken zijn geconfronteerd. Hoewel het voor de zegslieden van Defat moeilijk was een aantal te noemen, bedraagt een schatting op basis van waarneming 50 tot 100».<sup>739</sup>

De bevindingen van de Defensie attaché worden door de Nederlandse zaakgelastigde in Belgrado op maandagochtend 17 juli 1995 in een bericht doorgegeven aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Op zondag 16 juli 1995 vliegen BLS Couzy en staatssecretaris van Defensie Gmelich Meijling naar Zagreb om de 55 vrijgelaten Nederlandse militairen op te vangen. Een dag later vliegen zij samen met de militairen terug naar Soesterberg, waar zij worden ontvangen door minister-president Kok en minister Voorhoeve. Er vindt geen debriefing plaats van de 55 militairen.

<sup>735</sup> TK, 1994–1995, aanhangsel handelingen, nr. 1071, p. 2205.

<sup>736</sup> De Hoop Scheffer, hoorzitting, 29 mei 2000.

<sup>737</sup> NRC Handelsblad, 22 juli 1995.

<sup>738</sup> NRC Handelsblad, 22 juli 1995.

<sup>739</sup> Bericht van zaakgelastigde in Belgrado aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 16 juli 1995.

Couzy: «ik heb het aantal niet gehoord, maar wel dat een hoeveelheid lijken op een shovel lagen en die zij met de bus gepasseerd hebben. Ik kan mij herinneren dat ik zo'n bericht heb gehoord van een van de vrijgelaten Dutchbatters.

(...) Neen, dat heeft bij mij niet geleid tot nieuwe of andere of speciale inzichten. Er is in grote delen van de enclave die niet betreden konden worden door Dutchbat nogal hard gevochten tussen de Bosniërs en de Serven en daar zijn natuurlijk slachtoffers gevallen. Die worden op een gegeven moment natuurlijk verzameld voor een begrafenis. Door een van de onderofficieren is mij ook gemeld dat hij getuige is geweest dat er onderling gevochten is door moslims, namelijk moslims die de enclave wilden verlaten en mensen die vonden dat ze moesten blijven en dat ook met geweld probeerden af te dwingen. Er is onderling dus ook gevochten, geschoten, tussen moslimmilitairen, waarvan hij getuige is geweest. Je moet dan wel heel voorzichtig zijn met de heel spaarzame informatie die je krijgt om daar meteen conclusies aan te verbinden. Maar, dat er al heel veel slachtoffers bij de strijd in de enclave gevallen zijn, is wel helder. Maar, de VN heeft daar geen zicht op gehad, omdat de VN allang niet meer op bepaalde delen van de enclave mocht komen. (vraag: wanneer ontstond bij u inzicht over grootschalige executies onder uit de enclave Srebrenica gevluchte mannen?)

Dat is tijdens mijn vakantie geweest, dus nadat het bataljon terug was in Soesterberg. (...) toen het bataljon het tweede weekend in Zagreb arriveerde, heb ik er ook weer op aangedrongen om alleen maar dat aan journalisten te melden wat zij daadwerkelijk gezien en meegemaakt hebben en niet op suggestieve vragen in te gaan. Toen zijn flink wat oorlogsmisdaden gemeld, maar wij hadden nog geen zicht op wat er gebeurd was met de groep van ca. 15 000 voornamelijk mannen en enkele vrouwen en kinderen die te voet de enclave zijn ontvlucht. Dat lag geheel buiten de scope van Dutchbat en wij wisten er niets van hoe het verder met hen verlopen was.»<sup>740</sup>

Tijdens de hoorzitting zet Voorhoeve uiteen wanneer hij de eerste melding kreeg van executies van moslimmannen.

Voorhoeve: «Dit zal op de 13de zijn geweest. Ik heb dit via via gehoord. Toen werd mij bericht dat een militair 9 lijken had gezien van mensen die van achteren door het hoofd waren geschoten. Overigens werd al op de 12de bericht dat mannen uit die enorme menigte vrouwen, kinderen en ouderen waren gehaald. Dit waren mannen die niet mee waren getrokken met de grote groep mannen die naar Centraal-Bosnië wilde. Dutchbat had daar helemaal geen zicht op. Die groep liep overigens in de fuik van Mladic. Er werd gemeld dat er mannen uit de compound waren gehaald door de Serviërs zogenaamd voor ondervraging over het mogelijk hebben gepleegd van oorlogsmisdaden. Daarbij doelden de Serviërs op de militaire acties die vanuit de enclave door de moslims ondernomen waren in de voorafgaande jaren tegen Servische dorpen in de omgeving. Vanaf dat moment hielden wij natuurlijk ons hart vast. Wat gebeurt er met mannen die worden afgevoerd voor ondervraging? Toen werd ook gemeld, ik geloof het eerst door de internationale pers, dat er in Bratunac, een dorpje ten noorden van Srebrenica, een voetbalveld zou zijn waarop duizenden mannen zouden zijn gesignaleerd.

(...) Mijn eerste indicatie dat het er wel eens veel meer konden zijn dan de paar honderd mannen die uit de compound waren gehaald, kwam op de 21ste toen ik tijdens een pauze van de conferentie in Londen generaal Rupert Smith om zijn mening vroeg. Hij zei toen: ik heb geen aanwijzingen, maar volgens een ruwe schatting zouden wel eens 3000 mannen kunnen zijn verdwenen. Hij zei nogmaals: citeer mij niet, want ik heb geen enkel bewijs. Dit versterkte mijn zwarte gevoelens, want inmiddels hadden de in Tuzla aanwezige pers en ook de hulpverleners – onder anderen Jacques de Milliano was erheen gegaan – het signaal gegeven dat er iets niet klopte. De Serviërs in Srebrenica zeiden dat iedereen werd gedeporteerd naar Kladanj en dat men dan verder naar Tuzla kon lopen. Er arriveerden echter alleen maar vrouwen, ouderen en kinderen in Tuzla. Af en toe kwamen er wat mannen die zeiden dat zij voortdurend waren beschoten en een vreselijke weg door Bosnië hadden moeten afleggen. Zij zeiden dat velen waren gevallen in de schietpartijen en ook dat er velen gevangen waren genomen. Die meldingen zijn direct in de internationale pers terechtgekomen. In de tussenliggende periode was de omvang hiervan niet duidelijk. Was dit oorlogsgeweld of waren op grote schaal de terugtrekkende mannen gevangen genomen? De combinatie van de berichten van collega Pronk, die naar de

<sup>740</sup> Couzy, hoorzitting, 22 mei 2000.

vluchtelingen was gegaan, de meldingen van Artsen zonder grenzen en de internationale pers en de zwarte veronderstelling van generaal Rupert Smith was voor mij reden om direct daarna, toen ik de pers in Londen sprak, te zeggen: volgens mij vindt daar genocide plaats.

(...) Dutchbat zelf, bijeengedreven in de compound, had weinig gezien. Later bleek dat de gegijzelde Dutchbatters, die op allerlei plaatsen elders in de enclave of daarbuiten werden vastgehouden, tijdens het vervoer plotseling ergens een vrachtwagen met lijken hadden gezien. Volgens sommigen lagen er honderden lijken langs de weg. Toen was de vraag of dit gevechtdoden of geëxecuteerden waren.

(...) Dit bericht paste in de aanzwellende stroom van gegevens dat er vreselijke dingen waren gebeurd. Overigens geeft een codebericht dat iemand 50 tot 100 lijken had gesignaleerd geen uitsluitel over de vraag of er genocide is gepleegd. Er hadden verschillende gevechten plaatsgevonden van geografisch beperkte aard in verschillende hoeken van de enclave. Dit codebericht kon zowel geïnterpreteerd worden dat er doden waren gevallen, en blijkbaar niet zo weinig ook, als dat er duizenden doden waren gevallen. De inschatting, die pas later op 3 augustus werd gemaakt, dat er wel eens vele duizenden vermoord hadden kunnen zijn, kwam van de Amerikaanse inlichtingendienst. Deze dienst heeft de leden van de Veiligheidsraad luchtfoto's voorgelegd. Op de foto's van medio juli valt iets te zien dat als samenhurkende mannen op verschillende plaatsen geïnterpreteerd kan worden. Op de foto's van één à twee weken later zijn die mannen niet meer te zien, maar wel een hoop zand en een aantal bulldozers. Ik heb die foto's gezien en ik moet zeggen dat ze moeilijk te interpreteren waren. De conclusie was dat daar de meest afgrijselijke dingen konden zijn gebeurd. Dit was dus in augustus.

(...) Waarom heb ik tot 21 juli gewacht en ben ik de heer Pronk niet bijgevallen in zijn opmerking over genocide die hij een aantal dagen eerder in Tuzla maakte? Ik had geen bewijs. Genocide betekent niet alleen massamoord maar een systematische, geplande en uitgevoerde poging om een bevolkingsgroep uit te moorden.»<sup>741</sup>

**Minister-president Kok gaat tijdens de hoorzitting in op de vraag wanneer hij voor het eerst signalen kreeg over executies van moslimannen en welke stappen het Nederlandse kabinet daarop heeft gezet.**

Kok: «Het ene signaal is het andere niet. In de dagen van de week die op maandag 17 juli begon, waren er persberichten in de nationale pers. U vindt dit terug in de dagbladcommentaren, ook in de internationale pers, waarbij gissingen, veronderstellingen en vrees worden geuit, maar dat is iets anders dan een signaal.

(...) In de periode rondom de 17de hebben wij een aantal contacten gehad. De 16de ben ik, samen met Voorhoeve, 's middags bij Van Mierlo thuis geweest met ambtelijke deskundigen. Daar werden sommige codeberichten bekeken of er werd gerapporteerd over telefonische contacten met vertegenwoordigers in de VN, bij de NAVO of in het gebied. Uit het hoofd gezegd, is er op de 19de nog een gesprek bij mij thuis geweest, waar ook Van Mierlo en Voorhoeve bij waren.

(...) Er is eigenlijk continu gecommuniceerd. Er zijn vele contacten geweest met onder anderen Bildt en Van Mierlo. Ook zijn contacten geweest over de vraag of er waarnemers konden komen. Ik noem ook het Internationale Rode Kruis. Mladic heeft de boel nog aan de praat gehouden door te suggereren dat er iets geregeld kon worden, maar heeft dat niet waargemaakt. Hij heeft ons belogen op dat ogenblik. Er zijn allerlei internationale contacten geweest om, gezien dat gegeven van dat moment dat voor ons allen vernerenderend was en onherstelbaar leed voor duizenden heeft veroorzaakt, te bezien of in de internationale gemeenschap nog ontwikkelingen konden plaatsvinden of inspanningen worden verricht om tot de minst ernstigste uitkomsten te komen.»<sup>742</sup>

**Biegman geeft tijdens de hoorzitting zijn weergave van de gang van zaken kort na de val van Srebrenica en over de zorgen die ontstonden over het lot van de moslimmannen.**

<sup>741</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>742</sup> Kok, hoorzitting, 8 juni 2000.

Biegman: «Ik maakte mij daarover vanaf het begin enorme zorgen. Ik heb er met mijn collega's over gesproken. Daarover kwamen overigens ook zeer snel instructies vanuit

Den Haag. Er is toen sprake van geweest dat wij voor een keer, heel eventjes, meededen met de Contactgroep. Daar werd ik toen bijgehaald, in New York. Men bereidde zich voor op een resolutie van de Veiligheidsraad. Dit klinkt een beetje abstract, maar dat was wat men in New York deed. Mijn inbreng was erop gericht dat er een paragraaf in kwam – die kwam er ten slotte ook in – over de toegang van internationale instanties, UNHCR en eventueel het Rode Kruis, tot de mensen ter plaatse. (...) De resolutie is van 12 juli.»<sup>743</sup>

PVVN Biegman stuurt de minister van Buitenlandse Zaken op 14 juli 1995 een bericht waarin hij zijn zorgen verwoordt over het ontbreken van internationaal toezicht op de behandeling van de in Bratunac door de Bosnische Serviërs vastgehouden moslimmannen.

«Op mijn suggestie heeft OSG Annan zich hier vandaag zeer actief aan gewijd via contacten met ICRC, UNHCR en de Russen. (...) Het zou pijnlijk zijn als het NL detachement werd teruggetrokken voordat internationale presentie in Bratunac is geregeld, aangezien de indruk zou ontstaan dat wij een belangrijk deel van de bevolking en van de vluchtelingen in de steek laten. (...) Annan heeft UNPROFOR verzocht met kracht aan te dringen op deze presentie. Hij wil echter vermijden de handen te binden van de lt.kol. Karremans door hier een voorwaarde voor vertrek van het detachement van te maken, in de overweging dat dit bij de Serven biddigheid zou kunnen veroorzaken.»<sup>744</sup>

Minister Van Mierlo belt op zaterdagochtend 15 juli 1995 met CDS Van den Breemen. «Zijn grootste zorg is dat Nederland er niet van beschuldigd wordt te vertrekken zonder dat er klaarheid is over de mannen in Bratunac. Ik (Van den Breemen) leg hem de volstreekte onmogelijkheden uit van Dutchbat om daar iets aan te doen. De enige weg is hoog diplomatiek overleg. (...) Onze minister (Voorhoeve) maakte zich over dezelfde punten al eerder zorgen.»<sup>745</sup> Van Mierlo belt vervolgens in de loop van die zaterdag met onder andere EU-onderhandelaar Bildt en met de Nederlandse PVVN Biegman over de situatie van de moslimmannen in Bratunac en dringt aan op diplomatieke inspanningen opdat het Internationale Rode Kruis toegang krijgt tot de plaatsen waar de moslimmannen gevangen zitten. Bildt spreekt diezelfde dag met Milosevic en Mladic in Belgrado. In de overeenkomst Smith-Mladic, die op woensdag 19 juli 1995 wordt ondertekend, geeft de Bosnische Servische leiding het Internationale Rode Kruis toestemming om de plaatsen te bezoeken waar de moslimmannen worden vastgehouden.<sup>746</sup> Deze afspraak wordt echter nooit geëffectueerd.

Op Buitenlandse Zaken bestaat op 17 juli 1995 nog de opvatting dat Dutchbat de enclave pas kan verlaten als duidelijkheid is over het lot van de in Bratunac gevangen moslimmannen: «Het uitgangspunt v.w.b. de evacuatie is dat Dutchbat de enclave niet verlaat voordat de humanitaire taak is volbracht, d.w.z. de vluchtelingen eruit zijn, dus ook de mannen die aanvankelijk waren overgebracht naar Bratunac, maar inmiddels zijn afgevoerd naar onbekende bestemming.»<sup>747</sup>

Op dinsdag 18 juli ontvangt Buitenlandse Zaken een bericht van PVVN Biegman, waarin deze verslag doet van een briefing van de Veiligheidsraad op 17 juli 1995 door OSGVN Gharekhan: «Het ICRC had 19 700 ontheemden geteld, die via Kladanj waren gearriveerd. Deze groep bestond voor 90 tot 95 % uit vrouwen, kinderen en bejaarden, hetgeen betekende dat 10 000–20 000 mannen spoorloos waren. (...) De daaropvolgende discussie concentreerde zich op de door de VS en Duitsland gestelde vraag waar de jongens en mannen uit Srebrenica verbleven. Gharekhan kon in dit verband slechts bevestigen – hij zei niet uit welke bron – dat er 700 personen in het stadion van Bratunac verbleven. (...) De Britse PV meende dat een behoorlijk aantal mannen door de bossen en de

<sup>743</sup> Biegman, hoorzitting, 29 mei 2000.

<sup>744</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 14 juli 1995.

<sup>745</sup> NRC Handelsblad, 22 juli 1995, «Hollands Dagboek» door generaal Van den Breemen.

<sup>746</sup> Verslag ontmoeting generaal Smith en generaal Mladic, 19 juli 1995.

<sup>747</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan Parijs, 17 juli 1995.

heuvels was gevlucht, hetgeen de discrepantie in de aantallen (gedeeltelijk) zou kunnen verklaren.»<sup>748</sup>

Op basis van de overeenkomst tussen Smith en Mladic krijgen de nog in Potocari aanwezige militairen van Dutchbat toestemming om op 21 juli 1995 de enclave Srebrenica te verlaten. In de overeenkomst is vastgelegd dat de route van Dutchbat via Servië en Kroatië moet lopen, waardoor de door de KL gewenste terugtocht via de basis van het Nederlandse transportbataljon in Busovaca onmogelijk is.<sup>749</sup>

Van Baal: «Het was mijn advies om de terugkeer van Dutchbat te laten verlopen over het territorium van de Bosnische Federatie, in feite de route via Tuzla naar Sarajevo en van Sarajevo naar Busovaca. Busovaca was het hoofdkwartier van het Nederlandse transportbataljon. Ik heb de toen optredende contingentscommandant opdracht gegeven tot de inrichting van een tentenkamp en het verzorgen van een opvangprogramma, dat voornamelijk zou bestaan uit het verzorgen van de mensen en het weer in het gareel brengen van deze club die traumatische ervaringen had ondergaan. Die twee aspecten zijn niet nieuw: mensen die een dergelijke traumatische ervaring hebben ondergaan, zijn mentaal «losgeslagen» en gedesoriënteerd en moeten zo snel mogelijk weer in het gareel worden gebracht. Dat plan is niet doorgegaan, omdat bij de besprekingen van generaal Smith en anderen in Belgrado in het weekend van 15 tot en met 17 juli, generaal Mladic heeft geduceerd dat Dutchbat mocht vertrekken, maar alleen via het Servisch territorium: dat wil zeggen naar het oosten en vervolgens via Oost-Slavonië naar Zagreb. Het was fysiek dus niet meer mogelijk om het bataljon vervolgens van Zagreb via Split naar Busovaca te brengen, wat twee dagen zou hebben geduurd. De daadwerkelijke afscherming en een vergelijkbaar programma, op Zagreb, waren fysiek onmogelijk: er was geen locatie, geen ruimte, geen afzonderingsmogelijkheid. Het was gewoon een onderdeel van het vliegveld. (...) Rondom de enclave was ontzettend veel gebeurd: de 15 000 moslimmannen hebben geprobeerd om de enclave veilig te verlaten, dat is niet gelukt en velen hebben op weg naar Tuzla het leven gelaten; en dat was nu net de route die Dutchbat had moeten nemen als het in de richting van Busovaca was gegaan. Een ander belangrijk motief voor Mladic zou kunnen zijn geweest dat hij voor de VN de grote weldoener wilde lijken en ons te schande wilde maken.»<sup>750</sup>

Couzy: «De achtergrond was, dat je daar wat meer mogelijkheden had om het bataljon op te vangen, omdat wij natuurlijk niet wisten in welke psychische gesteldheid zij zouden verkeren. Dan is het gemakkelijker om ze daar binnen het eigen besloten Nederlandse transportbataljon op te vangen en te begeleiden dan op die grote internationale basis in Zagreb. We zagen wel natuurlijk hetzelfde bezwaar als overste Karremans van het passeren van die grenzen, maar als generaal Mladic ermee instemt dat zij die route kunnen rijden, is dat natuurlijk niet meer een echt probleem. Ik twijfel er overigens aan of het uiteindelijke besluit gebaseerd is op de argumenten van de overste Karremans. Ik denk, dat de uiteindelijke beslissing is genomen in een gesprek was tussen generaal Smith en generaal Mladic. Daar heeft verder niemand van Nederland bijgezet.»<sup>751</sup>

Voorhoeve: «Dat was het voornemen. Men wilde naar Busovaca omdat daar de beste opvangmogelijkheden waren. Daar wilde men in stilte de Dutchbatters opvangen, die totaal uitgeput waren door de oorlogsomstandigheden en de maanden die daaraan voorafgingen. In deze periode had een zeer concreet gebrek aan van alles en nog wat Dutchbat geteisterd. Zij zouden in Busovaca eerst een dag onder elkaar op verhaal komen en dan naar Nederland worden gevlogen. Dat was een verstandig plan van de generaal.»<sup>752</sup>

<sup>748</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 17 juli 1995.

<sup>749</sup> Verslag ontmoeting generaal Smith en generaal Mladic, 19 juli 1995.

<sup>750</sup> Van Baal, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>751</sup> Couzy, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>752</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 31 mei 2000.

Op 22 juli 1995 in de vroege ochtend komen de Nederlandse VN-militairen aan op het Kamp Pleso bij het vliegveld van Zagreb. Daar wordt zaterdagavond 22 juli 1995 een besloten welkomsteest gehouden. De volgende dag, op zondag 23 juli 1995, vindt op het kamp Pleso een bijeenkomst plaats in aanwezigheid van de kroonprins, de minister-president, de minister van Defensie en een vijftal Kamerleden. Op maandag 24 juli 1995

wordt Dutchbat 3 officieel door generaal Janvier van zijn taak ontheven en vliegen de Nederlandse militairen vanuit Zagreb naar Soesterberg, waarna zij tot 4 september 1995 met verlof gaan. Over het karakter van het welkomsteest op 22 juli en in het bijzonder van de bijeenkomst op 23 juli ontstaan onder betrokkenen tevoren meningsverschillen. Voorhoeve geeft aanwijzingen om het feest en de bijeenkomst een ingetogen karakter te geven gezien de berichten over wat er mogelijk met de moslimmannen is gebeurd. Couzy heeft er begrip voor als de Nederlandse militairen behoefte hebben aan een feest in een besloten omgeving. Hij raadt Voorhoeve aan om niet naar Zagreb te komen en de militairen in Nederland welkom te heten.

Voorhoeve: «Ik weet dat generaal Couzy u heeft gemeld dat hij mij dat zou hebben ontraden. Dat is heel goed mogelijk. Ik herinner mij dat niet, maar ik sluit dat beslist niet uit. De generaal vond namelijk dat dit soort dingen operationeel-militaire aangelegenheden waren. De vraag of er al dan niet een muziekkorps meeding interpreteerde hij ook als een operationeel-militaire aangelegenheid waar hij over ging en niet de politieke leiding.

(...) Mij is meegedeeld dat de premier en de kroonprins er naartoe zouden gaan. Uit oogpunt van respect voor Dutchbat vond ik dat goed. (...) Bovendien had de kroonprins eerder zijn grote betrokkenheid bij Dutchbat en de enclave getoond door daar een bezoek aan te brengen. Hij had een aantal maanden daarvoor met die jongens gesproken. (...)»<sup>753</sup>

Toenmalig minister van Buitenlandse Zaken, Van Mierlo: «Ik heb toen tegen Voorhoeve en de SG van Algemene Zaken, Van de Graaf, gezegd: mensen, doe het niet. Ik heb tegen Voorhoeve gezegd: ik vind dat jij moet gaan, want jij bent de baas van die mannen; maar geen muziek, want ik verwacht dat het dan een potsierlijke vertoning wordt en dat gaat dan over de hele wereld.»<sup>754</sup>

In de hoorzitting geeft minister-president Kok zijn beweegredenen om aanwezig te zijn op de bijeenkomst met Dutchbat in Zagreb.

Kok: «Om betrokkenheid te tonen. Die betrokkenheid heeft een rechtstreekse verbinding met de wijze waarop ik sprak over mijn gemoedstoestand bij de val van de enclave. Ik vond betrokkenheid van de minister-president belangrijk bij mensen die onder dergelijke omstandigheden met de realiteit werden geconfronteerd en daarop geen antwoord konden geven vanwege de overmacht van de Bosnische Serviërs.

(...) Er is contact geweest met minister Voorhoeve. Hij stelde mijn wens om die betrokkenheid te tonen erg op prijs. Er is ook contact geweest via mijn secretaris-generaal met minister Van Mierlo. (...) Hij heeft mij toen gezegd dat minister Van Mierlo het gevoel had dat mijn aanwezigheid en die van de kroonprins, waartussen overigens geen oorzakelijk verband bestaat, misschien wat aan de zware kant was. Ik vond dat niet. Ik vond het wel aan de zware kant, maar niet aan de te zware kant, omdat ik – zoals ik aangaf – met het gewicht van mijn aanwezigheid mijn betrokkenheid wilde laten zien. Iets anders was natuurlijk het karakter van de bijeenkomst. (...) Op dat moment kon ik niet inschatten wat het karakter van de bijeenkomst zou zijn. Wel weet ik dat ik waarschijnlijk wat onheil bespeurde, omdat ik nog voor het weekend via mijn secretaris-generaal tot de heer Voorhoeve heb laten zeggen: zorg ervoor dat de bijeenkomst sober is. (...) Ik voelde me dus behoorlijk bekocht toen bleek dat de heer Couzy zich daar blijkbaar niets van had aangetrokken. (...) Ik herinner mij van de bijeenkomst dat op een stuk van het terrein hoempamuziek werd gespeeld en dat was storend. Er was een terrasachtig terrein waarop militairen zaten met wie ik heel rustige gesprekken heb kunnen voeren. Ik herinner mij verder dat er op het andere deel van het terrein een groot aantal tenten stonden, grote tenten, waarin tientallen mensen bivakkeerden die daar deels voor of in de tent in alle rust zaten. Zij waren zich absoluut niet van enig feestgevoel of carnavalachtige stemming bewust. Waarom maak ik deze opmerking? Ik lees hier en daar, en ik ben ook maar een mens, dat Kok daar ging lopen feestvieren. Er werd door verreweg de meeste mensen

<sup>753</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>754</sup> Van Mierlo, voorgesprek, 14 april 2000.



helemaal geen feest gevierd, de hele dag niet, tot op het laatste moment. Ik heb aan de gesprekken met de militairen heel veel waardevolle indrukken overgehouden.»<sup>755</sup>

Op initiatief van het Kamerlid Hoekema worden ook vijf Kamerleden door Defensie uitgenodigd om samen met de minister naar Zagreb te vliegen. De betreffende leden zijn de voorzitter van de vaste commissie voor Defensie, Korthals (VVD), de ondervoorzitter van deze commissie, Hoekema (D66), De Hoop Scheffer (CDA), Valk (PvdA) en Singh Varma (GroenLinks).

De Hoop Scheffer: «(...) Ik weet goed dat ik er in ieder geval ook naartoe ben gegaan om aan te tonen – en dat zeg ik wel tot de dag van vandaag met de kennis van nu – dat de politieke verantwoordelijkheid voor het uitzenden van Dutchbat naar Srebrenica lag en ligt bij achtereenvolgende kabinetten en dat de politieke medeverantwoordelijkheid in dezen lag en ligt bij de Kamer als geheel, bij de CDA-fractie meer in het bijzonder, bij mij persoonlijk nog meer in het bijzonder als woordvoerder.»<sup>756</sup>

De minister van Defensie informeert de Kamer op 27 juli 1995 in een brief over de val van Srebrenica, de gebeurtenissen in Potocari en de humanitaire gevolgen. Over aanwijzingen voor oorlogsmisdaden stelt Voorhoeve:

«Het staat vast dat er oorlogsmisdaden zijn gepleegd, ook al valt door de beperkte waarnemingsmogelijkheden van Dutchbat-militairen weinig met zekerheid te zeggen over de schaal waarop. Zij hebben wél de standrechtelijke executie van ten minste tien mannen kunnen vaststellen. Er moet rekening mee worden gehouden dat met het beschikbaar komen van nieuwe informatie, onder meer van blauwhelmen, ook andere oorlogsmisdaden aan het licht komen. Om praktische redenen is de operationele debriefing nog niet voltooid. Ruim 20 000 vluchtelingen in en rondom Potocari werden in korte tijd naar Kladanj in Midden-Bosnië geëvacueerd. Ook heeft een onbekend aantal vluchtelingen, vooral mannen, een heenkomen gezocht naar de enclave Zepa en door de Bosnische regering beheerste gebieden in Midden-Bosnië. Het aantal vermiste personen wordt geschat op enkele duizenden. Een deel van hen, voornamelijk mannen, is door de Bosnische Serviërs weggevoerd naar Bratunac en omgeving. Ondanks herhaalde verzoeken hebben de Bosnische Serviërs het Internationale Rode Kruis nog altijd geen toegang tot hen verleend.»<sup>757</sup>

De ministerraad bespreekt op 18 en 25 augustus 1995 de gebeurtenissen in Srebrenica en de opstelling van Nederland ten aanzien van de VN-vredesoperaties in voormalig Joegoslavië. Daarbij wordt ook gesproken over een (nog informeel) verzoek van de VN aan Nederland om een compagnie te stationeren in de safe area Gorazde, waaruit de Britten zich hebben teruggetrokken. De minister van Defensie wijst uitzending van Nederlandse militairen naar Gorazde af,<sup>758</sup> maar ambtenaren van Buitenlandse Zaken adviseren Van Mierlo om in de ministerraad argumenten naar voren te brengen die er voor pleiten om in stemmen met het verzoek Nederlandse militairen naar Gorazde te zenden (aanzien van Nederland wel degelijk beschadigd, Nederland heeft bijzondere verantwoordelijkheid voor de enige overgebleven enclave).<sup>759</sup>

In de ministerraad van 18 augustus wordt ingegaan op de vraag of Nederland in zou moeten gaan op het verzoek van de VN om de Britse VN-militairen in Gorazde af te lossen. Gesteld wordt dat de situatie veel lijkt op die in Srebrenica, maar dat het, ondanks de dramatische ontwikkelingen van de afgelopen periode, een reëel bespreekbare mogelijkheid moet zijn. Aangevoerd wordt dat het de geloofwaardigheid van Nederland in het buitenland zou kunnen herstellen en een manier zou kunnen zijn voor het militaire apparaat om zijn teleurstelling te verwerken.<sup>760</sup>

<sup>755</sup> Kok, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>756</sup> De Hoop Scheffer, hoorzitting, 29 mei 2000.

<sup>757</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 109, p. 6.

<sup>758</sup> Concept-notitie van minister van Defensie voor ministerraad, 18 augustus 1995.

<sup>759</sup> Notitie van DAV/MS voor de minister van Buitenlandse Zaken t.b.v. ministerraad, 18 augustus 1995.

<sup>760</sup> Ministerraad, 18 augustus 1995.

Op 23 augustus 1995 vindt een «torentjesoverleg» plaats waar wordt besloten dat «de Nederlandse opstelling t.a.v. een bijdrage aan een multinationale UNPROFOR-eenheid in Gorazde nader zal worden bezien in het licht van de bereidheid van andere landen daaraan bij te dragen.»<sup>761</sup> Vanaf begin september 1995 maakt het succes van de luchtaanvallen in het kader van de operatie *Deliberate Force* de stationering van grondtroepen in Gorazde niet langer nodig. «Nu deze week gebleken is dat deze strategie (aanvallen op veilige gebieden beantwoorden met de inzet van het luchtwapen) ook daadwerkelijk is toegepast, is de discussie of er wel of niet militaire eenheden naar Gorazde moeten worden gezonden achterhaald. In Gorazde bevinden zich geen militaire eenheden meer, hetgeen de mogelijkheden tot gijzelneming aanzienlijk heeft verkleind en de effectiviteit van het luchtwapen heeft bevorderd.»<sup>762</sup>

In de ministerraad van 18 augustus 1995 wordt gesproken over de concept-brief van de minister van Defensie aan de Tweede Kamer.<sup>763</sup> Over mogelijke oorlogsmisdaden is thans meer informatie voorhanden. Deze informatie rechtvaardigt de veronderstelling dat ca. 2100–2700 Bosnische mannen na de val van Srebrenica zonder vorm van proces zijn omgebracht door de Bosnische Serviërs. Op Nederlands verzoek zijn door de Amerikaanse regering satellietfoto's van het gebied rondom Bratunac gemaakt, waarop naar alle waarschijnlijkheid massagraven zijn waar te nemen. Het bestaan van massagraven blijkt ook uit de inmiddels voorhanden zijnde ooggetuigenverklaringen, die zeer gedetailleerd van aard zijn. Aan de uitgezonden militairen zijn vragenlijsten van het Joegoslavië-tribunaal verstrekt. Betrokkenen krijgen thans een «debriefing» door 15 onderzoekteams van de koninklijke landmacht (KL) en de koninklijke marechaussee (KMar). Vervolgens wordt ingegaan op de «incidenten»: de persconferentie van Karremans op 23 juli 1995 in Zagreb, het mislukte fotorolletje, geruchten over overeenkomst Karremans-Mladic inzake de gescheiden evacuatie van mannen en vrouwen, de verklaring van majoor Franken van 17 juli 1995, de gebrekkige communicatie tussen de diverse crisiscentra binnen Defensie. In de daarop volgende gedachtewisseling wordt onder meer geïnformeerd naar de verhouding tussen enerzijds de VN-commandostructuur en anderzijds de Nederlandse verantwoordelijkheid. Ook wordt kritiek uitgeoefend op de VN.

Gemeld wordt dat er op drie momenten is geïntervenieerd. Als eerste toen een aanval op Srebrenica op handen leek. Toen is aan de VN meegedeeld dat er, gezien de wetenschap dat de enclave hoe dan ook zou vallen, zo min mogelijk doden en gewonden onder de Nederlandse militairen mochten vallen, hetgeen overigens in overeenstemming is met de geldende VN-instructie. Er is een tweede maal ingegrepen toen dreigementen werden ontvangen dat bij continuering van de luchtaanvallen, gijzelaars omgebracht zouden worden en de Nederlandse basis te Potocari bestormd zou worden. Een en ander was reden om de heer Akashi te verzoeken de luchtaanvallen te stoppen, temeer daar de reeds uitgevoerde aanvallen weinig effectief waren geweest en van nieuwe aanvallen weinig te verwachten was gezien de snel oprukkende Bosnisch-Servische tanks en artillerie. Deze interventie was overigens niet van groot belang, omdat zijdens de VN ook reeds tot stopzetting was besloten. Er is een derde maal geïntervenieerd toen werd vernomen dat de Serviërs voornemens waren om de mannen en vrouwen gescheiden te evacueren. Daarop is aan de Nederlandse bataljonscommandant meegedeeld dat de Nederlandse troepen hieraan onder geen beding mochten meewerken.<sup>764</sup> De ministerraad wordt er in dit verband op geattendeerd dat reeds op 7 juli 1995 luchtsteun was aangevraagd, die echter door generaal Janvier werd geweigerd op grond van mogelijk schadelijke effecten op de vredesonderhandelingen. Gesteld dat luchtsteun inderdaad eerder en op

<sup>761</sup> Fax van medewerker DAB aan minister van Defensie, niet gedateerd.

<sup>762</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 116, p. 5.

<sup>763</sup> Ministerraad, 18 augustus 1995.

<sup>764</sup> Ministerraad, 18 augustus 1995.

massale schaal was verleend, dan had de aanval op de enclave wellicht (tijdelijk) kunnen worden afgeslagen.<sup>765</sup>

Ook is de ministerraad onaangenaam verrast door de relativerende uitlatingen over de genocide van enkele hoge militairen, onder anderen luitenant-generaal Couzy.<sup>766</sup> Terzake heeft de minister van Defensie verklaard dat de acties van de Bosnische Serviërs pasten in een plan van genocide. Aangedrongen wordt op het nemen van disciplinaire maatregelen tegen een aantal hoge officieren, waarna wordt toegezegd dat gesprekken zullen worden gevoerd met betrokkenen over hun uitlatingen, waarmee ze afstand hebben genomen van de opvatting die de minister van Defensie daarover had geuit. Met de leiding van de Landmachtstaf zal worden gesproken over het feit dat zij de verklaring van 17 juli jl. over de evacuatie van de vluchtelingen (ondertekend door majoor Franken) als niet relevant terzijde heeft geschoven. Voorts wordt een gesprek met de militaire leiding als geheel aangekondigd.<sup>767</sup>

In de ministerraad van 25 augustus 1995 wordt de bespreking van de brief van de minister van Defensie aan de Kamer voortgezet.<sup>768</sup> Op basis van de bespreking in de ministerraad van 18 augustus 1995 krijgt de ministerraad een nieuw concept voorgelegd, dat met waardering wordt ontvangen. Er wordt verslag gedaan van het gesprek met BLS Couzy, naar aanleiding van diens uitlatingen als zouden er geen aanwijzingen zijn die op een genocide zouden wijzen. Luitenant-generaal Couzy is er inmiddels van overtuigd geraakt dat er inderdaad sprake is geweest van grove schendingen van mensenrechten. Daarnaast is in het gesprek nog eens bevestigd hoe de verantwoordelijkheden tussen de minister en de legerleiding zijn verdeeld: voor alle zaken die het beleid betreffen, is de politieke leiding verantwoordelijk, terwijl de bevelhebbers uitsluitend verantwoordelijk zijn voor concrete operationele zaken. Daarover bestaat geen misverstand. Vervolgens wordt ingegaan op een aantal opmerkingen en vragen over de concept-brief van de minister van Defensie. Voorgesteld wordt om in het rapport over de debriefings niet alle processen-verbaal van de gesprekken op te nemen, maar een samenvatting te geven van de politiek relevante punten.<sup>769</sup>

De ministerraad besluit vervolgens tot het volgende. Ten eerste: De minister van Defensie wordt gemachtigd om, in overleg met de minister-president, mede in diens hoedanigheid van minister van Buitenlandse Zaken a.i., de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, gehoord het besprokene, aan te passen en op maandag 28 augustus a.s. aan te bieden. Ten tweede: De ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie zullen ten behoeve van de vergadering van 1 september 1995 een concept-brief aan de Tweede Kamer opstellen inzake de beleidsbepaling van Nederland in de thans ontstane situatie.<sup>770</sup>

Op 28 augustus 1995 stuurt de minister van Defensie een uitgebreide brief aan de Kamer over de val van Srebrenica. En de minister van Buitenlandse Zaken stuurt de Kamer, mede namens de minister van Defensie, op 1 september een brief over de actuele situatie in het voormalige Joegoslavië «na de val van Srebrenica en Zepa, de herovering van de Krajina door de Kroatische regeringstroepen, het nieuwe Amerikaanse vredesinitiatief en de NAVO-luchtaanvallen, alsmede de artilleriebeschietingen door de Rapid Reaction Force op Bosnisch Servische doelen».<sup>771</sup>

### 3.2.18 Evaluatie/debriefing Infanteriebataljon

De minister van Defensie schrijft de Kamer op 3 augustus 1995 dat het «vanzelfsprekend van groot belang is de toedracht van de gebeurtenissen rondom de val van Srebrenica zorgvuldig te onderzoeken en op schrift te stellen. De koninklijke landmacht onderwerpt daarom de militairen van

<sup>765</sup> Ministerraad, 18 augustus 1995.

<sup>766</sup> Ministerraad, 18 augustus 1995.

<sup>767</sup> Ministerraad, 18 augustus 1995.

<sup>768</sup> Ministerraad, 25 augustus 1995.

<sup>769</sup> Ministerraad, 25 augustus 1995.

<sup>770</sup> Ministerraad, 25 augustus 1995.

<sup>771</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 116.

Dutchbat-3 aan een uitvoerige operationele debriefing. De gesprekken worden, met het oog op de geschiedschrijving, bijgewoond door medewerkers van de sectie Militaire Geschiedenis van de Landmachtstaf. Een definitief verslag van de debriefing komt in de loop van september a.s. beschikbaar, zodra de militairen van Dutchbat zijn gehoord en het onderzoek is afgesloten. Inmiddels zijn 21 kaderleden van Dutchbat van 21 tot en met 23 juli in Zagreb al gedebriefed. De eerste debriefing had betrekking op de periode van 3 tot en met 15 juli. De resultaten van deze debriefing, die uiteraard een voorlopig karakter hebben, onderschrijven mijn brief van 27 juli jl. aan de Tweede Kamer over de val van Srebrenica.»<sup>772</sup>

Deze eerste voorlopige debriefing, in Zagreb, is gericht op de operationele aspecten van het functioneren van Dutchbat. Deze debriefing staat onder leiding van generaal Bastiaans, die daarvan een schriftelijk verslag maakt. Minister Voorhoeve neemt enkele dagen later kennis van dat verslag.<sup>773</sup> De toezegging in de brief van Voorhoeve van 3 augustus 1995, dat het verslag van de debriefing in de loop van september beschikbaar zal zijn, kan niet worden waargemaakt. Omdat de teruggekeerde militairen eerst op verlof worden gestuurd, kan de debriefing pas op 4 september een aanvang nemen. In het hoofdstuk «opdracht en verantwoording» van het uiteindelijke debriefingsrapport staat vermeld dat «de minister van Defensie de bevelhebber der landstrijdkrachten opdracht heeft gegeven deze debriefing uit te voeren. Vervolgens heeft de Bevelhebber de leiding van de debriefing in handen gelegd van brigade-generaal mr O. van der Wind. Op verzoek van de minister voornoemd zijn als externe, onafhankelijke adviseurs opgetreden de heren mr. J. de Ruiter (voormalig minister van Justitie en van Defensie) en generaal b.d. G.L.J. Huyser (voormalig Chef Defensiestaf). Op verzoek van de bevelhebber der landstrijdkrachten is eveneens brigade-generaal K.C. Roos, van het wapen der koninklijke marechaussee, als adviseur opgetreden.»<sup>774</sup>

«De belangrijkste functie van deze debriefing was het verkrijgen van zoveel mogelijk feitelijke en relevante informatie van betrokkenen zelf om daarmee te komen tot een zo nauwkeurig mogelijke beschrijving van gebeurtenissen. Hierbij ging het niet om het verhoren (in strafrechtelijke zin), terwijl evenmin betrokkenen met elkaar (s verklaringen) werden geconfronteerd. Dit strookte met de andere functie van de debriefing: een functie in het verwerken van de indrukken en ervaringen die het betrokken personeel heeft opgedaan.»<sup>775</sup>

Het «plan van aanpak» van de debriefing, dat op 16 augustus 1995 wordt goedgekeurd, gaat uit

«van een constructie met twintig samengestelde debriefingsteams. Gelet op de aard van de werkzaamheden is voor de samenstelling van die teams gekozen voor ervaren officieren en onderofficieren van de koninklijke landmacht (afkomstig uit de inlichtingen- en veiligheidsorganisatie) en uit evenzeer ervaren functionarissen van de koninklijke marechaussee. Hierbij wordt opgemerkt dat het personeel van de koninklijke marechaussee niet mocht en niet is opgetreden in de hoedanigheid van opsporings-ambtenaar in de zin van de wet; mede hierom waren de debriefers tijdens de gesprekken niet in uniform maar in burger gekleed. (...) Naast deze debriefingsteams werden drie analyseploegen samengesteld. Deze analyseploegen behandelden respectievelijk de onderwerpen: operationeel optreden, humanitair oorlogsrechtelijke aspecten en de rol van Dutchbat bij het begeleiden van de vluchtelingen en gewonden, alsmede het onderwerp overige relevante aspecten.»<sup>776</sup>

Van Kemenade beschrijft in zijn eindrapport «Omtrent Srebrenica» de gang van zaken bij de opzet van de debriefing als volgt:

<sup>772</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 111, p. 1.

<sup>773</sup> Dr J. A. van Kemenade: Omtrent Srebrenica, 28 september 1998, p. 5.

<sup>774</sup> Debriefingsrapport, 4 oktober 1995, p. 5.

<sup>775</sup> Debriefingsrapport, 4 oktober 1995, p. 5.

<sup>776</sup> Debriefingsrapport, 4 oktober 1995, p. 6.

«In de beginfase wordt door minister Voorhoeve overwogen het onderzoek te doen uitvoeren door de koninklijke marechaussee. Later wordt daarvan echter afgestapt, waarschijnlijk omdat daarvan teveel de suggestie van een justitieel onderzoek zou uitgaan. Ook is hem op enig moment nog gesuggereerd het onderzoek geheel door externe onderzoekers te laten verrichten. Hiervoor wordt echter niet gekozen, waarschijnlijk omdat het debriefen van Dutchbat-militairen toch te zeer een zaak van de koninklijke landmacht wordt bevonden om de verantwoordelijkheid daarvoor en uitvoering daarvan geheel uit handen te geven. (...) Punt van overleg is ook waar de verantwoordelijkheid voor de debriefingsoperatie dient te liggen; bij de koninklijke landmacht (KL) omdat dat het krijgsmachtonderdeel is onder verantwoordelijkheid waarvan Dutchbat viel, of bij de Centrale Organisatie omdat het boven tafel krijgen van zoveel mogelijk informatie omtrent het verloop van de missie in Srebrenica een belang en verantwoordelijkheid van de politieke leiding is. Uiteindelijk wordt gekozen voor de constructie van een opdracht van de departementsleiding aan de koninklijke landmacht om de debriefing uit te voeren, waarbij is voorzien in de begeleiding van het onderzoek door twee externe, onafhankelijke adviseurs, de heren De Ruiter en Huyser, die zijn belast met de kwaliteitsbewaking en hun oordeel over het onderzoek in een apart schriftelijk stuk zullen neerleggen.»<sup>777</sup>

«Op 17 augustus 1995 (N.B.: volgens het debriefingsrapport op 16 augustus 1995) wordt het door generaal Van der Wind ingediende plan van aanpak goedgekeurd in een vergadering waarbij aanwezig zijn minister Voorhoeve, de externe adviseurs De Ruiter en Huyser, secretaris-generaal Barth, plv. CDS generaal Schouten, plv. BLS Van Baal, Directeur Voorlichting Van den Heuvel en plv. directeur Algemene Beleidszaken Casteleijn. Overigens is gebleken dat een uitdrukkelijke schriftelijke opdracht tot het uitvoeren van de debriefing niet op enig moment daadwerkelijk door de Centrale Organisatie is verstrekt, ondanks verzoeken daartoe vanuit de koninklijke landmacht. Wel is de opdracht die uiteindelijk in het debriefingsrapport terecht is gekomen, voor aanvang van de debriefing, waarschijnlijk op 13 augustus 1995, geformuleerd door generaal Van der Wind zelf. Omtrent de vraag of deze opdracht nog uitdrukkelijk door de minister is goedgekeurd, lopen de verklaringen uiteen.»<sup>778</sup> Van Kemenade vermeldt ook dat aanvankelijk nog is gedacht over de wijze waarop mogelijke strafbare feiten aan het OM kunnen worden gemeld. «In het definitieve plan van aanpak lijkt dit aspect echter anders te worden benaderd, aangezien in de inleiding van het feitenrelaas van de debriefing is vermeld dat met de Officier van Justitie is overeengekomen dat mogelijke strafbare feiten vanuit het onderzoeksteam niet gemeld zullen worden.»<sup>779</sup> In de brief van 28 augustus 1995 aan de Tweede Kamer gaat Voorhoeve in op de resultaten van de «eerste, voorlopige» debriefing in Zagreb. «Het ging om leidinggevende functionarissen en om getuigen van wandaden.»<sup>780</sup> Vervolgens meldt Voorhoeve dat eind juli 1995 is besloten

«om, in aanvulling op de voorlopige debriefing in Zagreb, een uitgebreide debriefing van Dutchbat te houden. Daarover is de Kamer op 3 augustus jl. ingelicht. Gelet op de lange tijd dat de Nederlandse VN-militairen in Srebrenica onder moeilijke omstandigheden hadden gewerkt en op de wens van hun achterban zo spoedig mogelijk met hen te worden herenigd, was eind juli besloten Dutchbat voorafgaand aan de uitgebreide debriefing enkele weken verlof te geven. Vanaf aanstaande maandag 4 september worden met alle Nederlandse VN-militairen die zich tijdens het Bosnisch-Servische offensief in de enclave Srebrenica bevonden, gesprekken gevoerd, tijdens welke wordt ingegaan op alle mogelijke aanwijzingen van oorlogsmisdaden en op militair-operationele aspecten. De militairen zal overigens ook alle gelegenheid worden geboden zaken op te brengen die niet strikt onder deze twee thema's vallen. Beoogd wordt een compleet overzicht te krijgen van de gebeurtenissen die vervolgens in hun onderlinge samenhang beter kunnen

<sup>777</sup> Dr J.A. van Kemenade: Omtrent Srebrenica, p. 11.

<sup>778</sup> Dr J.A. van Kemenade: Omtrent Srebrenica, p. 12.

<sup>779</sup> Dr J.A. van Kemenade: Omtrent Srebrenica, p. 12.

<sup>780</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 115, p. 9.

worden overzien. Daartoe zijn de volgende maatregelen getroffen. Vijftien tot twintig debriefingsteams voeren de persoonlijke gesprekken. Deze teams bestaan uit personeel van de koninklijke marechaussee en van de koninklijke landmacht. De resultaten worden geanalyseerd en in een rapport vastgelegd. Het onderzoeksteam zal worden geleid door een opperofficier van de Militair Juridische Dienst van de koninklijke landmacht (brigade-generaal Van der Wind), bijgestaan door een adviseur van de koninklijke marechaussee (de plaatsvervangend commandant KMar, brigade-generaal Roos). Zij worden op hun beurt begeleid door twee externe adviseurs. Mr. J. de Ruiter (voormalig minister van Justitie en van Defensie) en generaal b.d. G.L.J. Huysen (voormalig Chef Defensiestaf en voorzitter van de Pensioen Uitkerings Raad) hebben zich bereid verklaard deze taak op zich te nemen. Het spreekt vanzelf dat de gekozen uitgebreide opzet van de debriefings tijd vergt. Het streven is het rapport voor 1 oktober aanstaande te voltooien. Een kortere tijdsperiode zou afdoen aan de gewenste zorgvuldigheid en mate van volledigheid. De bevindingen zullen worden neergelegd in een rapport, dat ook het VN-Tribunaal en de Tweede Kamer zal worden aangeboden.»<sup>781</sup>

In een Algemeen Overleg op 31 augustus 1995 en een plenair debat van de fractievoorzitters op 5 september 1995 wordt onder andere gesproken over de opzet van de debriefing. In het overleg vraagt Valk (PvdA) waarom niet eerder is gestart met het horen van de betrokken militairen.<sup>782</sup> Ook Hoekema (D66) «had zich toch kunnen voorstellen dat met de debriefing op een eerder moment een begin zou zijn gemaakt.»<sup>783</sup> Minister Voorhoeve gaat in zijn beantwoording nader in op de opzet en de organisatie van de debriefing en de bevoegdheden van de onafhankelijke adviseurs.<sup>784</sup>

In het plenair debat staat de vraag centraal op welke wijze de gebeurtenissen rond de val van Srebrenica moeten worden onderzocht. Heerma (CDA) en Rosenmöller dienen een motie in waarin «de regering wordt verzocht een onafhankelijk onderzoek in te stellen naar de kernpunten van de besluitvorming met betrekking tot de missie van Dutchbat in Srebrenica.»<sup>785</sup> De motie wordt op 5 september 1995 door de Kamer verworpen met de stemmen van de fracties van CDA, GroenLinks, AOV en SP voor. Het «Rapport gebaseerd op de debriefing Srebrenica» wordt op 4 oktober 1995 door de rapporteur, brigade-generaal Van der Wind, gepubliceerd, op 20 en 27 oktober 1995 door de ministerraad besproken en op 30 oktober 1995, met een uitgebreide begeleidende brief van de minister van Defensie, aangeboden aan de Tweede Kamer.<sup>786</sup> Ambtenaren van Buitenlandse Zaken, met name de chef DPV, hebben ernstige kritiek op het debriefingsrapport:

«Het rapport zelf gaat gebukt onder gebrekkige redactie en onoverzichtelijkheid in de presentatie van de gegevens. (...) Het zou mij dan ook niet verbazen indien publicatie van het rapport in deze vorm de roep vanuit het parlement en de media om verder onderzoek door onafhankelijke deskundigen slechts zal versterken. (...) Met de wijsheid van achteraf kan men stellen dat Nederland zich niet meer in dergelijke geëxponeerde posities moet begeven zonder dat het zich kan verlaten op sluitende commitments van grotere mogelijkheden voor militaire bijstand in situaties als deze.»<sup>787</sup>

<sup>781</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 115, pp. 10–11.

<sup>782</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 119, p. 2.

<sup>783</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 119, p. 9.

<sup>784</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 119, p. 30.

<sup>785</sup> TK, 1994–1995, 22 181, nr. 117.

<sup>786</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 128.

<sup>787</sup> Memorandum van DPV aan de minister van Buitenlandse Zaken, 12 oktober 1995.

<sup>788</sup> Ministerraad, 20 oktober 1995.

<sup>789</sup> Ministerraad, 20 oktober 1995.

<sup>790</sup> Besluitenlijst Politiek Beraad, 9 oktober 1995.

De ministerraad van 20 oktober 1995 besluit de bespreking van het debriefingsrapport aan te houden tot de volgende vergadering.<sup>788</sup> In de tussentijd zal en marge van de raad bewindspersonenoverleg plaatsvinden.<sup>789</sup>

Binnen Defensie zelf is men ook niet helemaal tevreden over het debriefingsrapport en wordt actie ondernomen om een aantal punten nader op te helderen.<sup>790</sup> De begeleidende brief van Voorhoeve wordt de dagen voor de bespreking in de ministerraad van 27 oktober 1995 verder uitgebreid. Volgens de chef DPV wordt in de nieuwe versie van de brief van



Voorhoeve tegemoet gekomen aan de kritiek van de minister van Buitenlandse Zaken. Hij blijft echter ontevreden met de wijze waarop de schuldvraag over het uitblijven van luchtsteun bij de VN wordt gelegd en de taak van Dutchbat in Srebrenica wordt uitgelegd.<sup>791</sup>

De ministerraad van 27 oktober 1995 wijdt een uitgebreide bespreking aan het debriefingsrapport en de begeleidende brief van de minister van Defensie.<sup>792</sup> Paragraaf 3.69 wordt beschouwd als de meest kwetsbare passage in het rapport, omdat die handelt over het enige moment waarop de Nederlandse VN-militairen daadwerkelijk enige keuze hadden. Deze paragraaf luidt als volgt:

«3.69. Het bataljon wordt verrast door de snelheid waarmee de BSA de evacuatie van de vluchtelingen start. Onverwacht snel blijkt de BSA over grote aantallen bussen en vrachtwagens te beschikken. Mladic negeert protesten van de bataljonscommandant. De opdracht van UNPROFOR aan Dutchbat is om de vluchtelingen zo goed mogelijk te beschermen en maximale steun te geven om de bevolking naar veiliger oorden te brengen. Om excessen bij het transport te voorkomen besluit de bataljonscommandant mee te werken aan de evacuatie. Als de eerste bussen aankomen, bestormen een groot aantal vluchtelingen deze om zo snel mogelijk in te stappen. Dutchbat militairen vormen vervolgens een afzetting naar de bussen.»<sup>793</sup>

In reactie op de opmerkingen in de ministerraad wordt onder andere ingegaan op de problemen bij het schatten van het aantal slachtoffers.<sup>794</sup> De Dutchbat-militairen hebben slechts een klein deel van de executies waargenomen. De massa-executies hebben plaatsgevonden buiten de enclave, buiten het gezichtsveld van de Dutchbat-militairen. Gesteld wordt dat de VN meer hadden kunnen doen om de val van Srebrenica te voorkomen: De VN namen reeds vijf à zes maanden voor de val van Srebrenica de houding in dat de enclaves een belemmering vormden voor de inzet van het luchtwapen. Het luchtwapen is dan ook pas na de val van Srebrenica en Zepa op grote schaal ingezet. In het voorjaar van 1995 heeft de secretaris-generaal van de VN, de heer Boutros Ghali, voorgesteld om de Nederlandse troepen uit Srebrenica terug te trekken, dan wel die troepen te vervangen door UNMO's. Hierop is door Nederland, wetende dat terugtrekking in ieder geval tot een ramp zou leiden, afwijzend gereageerd. De VN zijn ernstig tekortgeschoten. Het concept van de safe areas was op zichzelf niet onjuist. De uitvoering had echter aan de NAVO moeten worden overgelaten, zoals destijds ook is bepleit. Over de hulp van Dutchbat bij de evacuatie wordt gesteld: Dutchbat had wellicht bij het scheiden van de mannen en de vrouwen door de Bosnische Serviërs harder kunnen optreden. Hoewel de Nederlandse militairen niet wisten wat de werkelijke bedoelingen van de Bosnische Serviërs waren, hadden zij achterdochtiger moeten zijn. Zodra werd vernomen van de scheiding tussen mannen en vrouwen, is direct de bataljonscommandant geïnstrueerd dat hieraan onder geen beding mocht worden meegewerkt. Het wordt onmogelijk geacht om te beoordelen of de Nederlandse militairen bij hun verzet tegen de gedwongen evacuatie van de bevolking en de vluchtelingen tot het uiterste zijn gegaan. Sommigen hebben zich heldhaftig gedragen, anderen hebben zich geconcentreerd op de afwikkeling van de ontstane situatie. Feit is dat er bij transporten die door Nederlandse VN-militairen werden begeleid, de Bosnische Serviërs terughoudender waren voor wat betreft het gebruik van geweld.

De opmerkingen dat het rapport kwetsbare punten bevat, worden beaamd. In de brief wordt uitgebreid ingegaan op die punten, hetgeen de oorzaak is van de lengte van de brief. Er wordt gesproken over de wenselijkheid dat de Tweede Kamer overgaat tot het instellen van een

<sup>791</sup> Memorandum van DPV aan de minister van Buitenlandse Zaken, 26 oktober 1995.

<sup>792</sup> Ministerraad, 27 oktober 1995.

<sup>793</sup> Debriefingsrapport, 4 oktober 1995, p. 42.

<sup>794</sup> Ministerraad, 27 oktober 1995.

parlementair onderzoek, dan wel het houden van openbare hoorzittingen. Een dergelijk onderzoek zou het functioneren van de koninklijke landmacht bemoeilijken, zonder wezenlijk nieuwe informatie op te leveren. De leden van de raad worden verzocht om in hun contacten met de regeringsfracties aan te dringen op terughoudendheid. Verder onderzoek zou namelijk leiden tot nog meer schade voor het aanzien van Nederland en demotivatie bij de krijgsmacht.<sup>795</sup>

De ministerraad machtigt vervolgens de minister van Defensie om de brief, gehoord het besprokene in de raad, aan te passen en aan de Tweede Kamer te zenden.<sup>796</sup> In de begeleidende brief waarmee de minister van Defensie de Kamer op 30 oktober 1995 het debriefingsrapport aanbiedt, gaat Voorhoeve onder andere in op de opzet en aard van de debriefing: «Een debriefing is geen strafrechtelijk onderzoek. De Nederlandse blauwhelmen zijn niet onder ede gehoord. Al het materiaal over oorlogsmisdaden is echter overgedragen aan het VN-Tribunaal dat de getuigen waar nodig onder ede kan verhoren. Een debriefing is evenmin een wetenschappelijk onderzoek. Het debriefingsrapport is wel, in de woorden van de beide adviseurs, »een analytische, samenvattende weergave van duizenden bladzijden met verklaringen.«<sup>797</sup>

De vaste commissie voor Defensie besluit om ter voorbereiding van het debat over het debriefingsrapport een groot aantal vragen (148) voor te leggen aan de minister van Defensie, die deze, mede namens de minister van Buitenlandse Zaken, beantwoordt bij brief van 30 november 1995.<sup>798</sup> Daarnaast verzoekt de vaste commissie voor Defensie de minister van Defensie op 30 november 1995 om een aantal Nederlandse officieren die in juli 1995 hoge posten hadden bij de VN-vredesmacht in het voormalig Joegoslavië, te mogen horen.<sup>799</sup> Minister Voorhoeve verzet zich hiertegen, enerzijds vanwege het openbare karakter van de hoorzittingen, anderzijds vraagt hij zich af of de VN wel toestemming zullen geven voor het horen van voormalige VN-officieren. Voorhoeve legt dit probleem voor aan de ministerraad van 1 december 1995.<sup>800</sup>

Gehoord de ministerraad stuurt Voorhoeve de Kamer op 4 december 1995 een brief, waarin hij meldt:

«Mocht de Kamer nadere feitelijke informatie willen inwinnen van direct betrokken Nederlandse VN-functionarissen, dan zal de regering daaraan medewerking verlenen. Wel is het wenselijk daarvoor een vorm te kiezen die recht doet aan de staatsrechtelijke verhoudingen en de vereiste zorgvuldigheid ten opzichte van de Verenigde Naties en de NAVO alsmede het betrokken personeel. (...) In het licht van bovenstaande acht ik een openbare hoorzitting minder raadzaam. Afgezien van staatsrechtelijke bezwaren tegen een openbare hoorzitting van militairen na afloop van hun missie die onder verantwoordelijkheid van internationale organisaties stond, en de mogelijke precedentwerking daarvan, is het niet waarschijnlijk dat een hoorzitting het nu beschikbare beeld van de gebeurtenissen zou veranderen. Voorts dient de regering zich ervan te vergewissen of de Verenigde Naties respectievelijk de NAVO bezwaren heeft tegen zulke verdere informatieverschaffing door Nederlandse militairen die in dienst waren bij deze organisaties. Voor zover de Kamer ter voorbereiding op het afsluitende debat wenst te beschikken over nadere feitelijke bijzonderheden, kunnen deze ook worden verkregen in een besloten gesprek met de betrokken Nederlandse functionarissen. Er is mijnerzijds geen bezwaar tegen om van dit gesprek een verslag te maken dat bij het afsluitende Kamerdebat kan worden betrokken.»<sup>801</sup>

De vaste commissie voor Defensie houdt vast aan haar voornemen tot openbare hoorzittingen, waarna het verzoek op 8 december 1995 opnieuw wordt besproken in de ministerraad.<sup>802</sup> De nadelen zijn: De VN-militairen die onder het bevel van de VN stonden, worden nu na de missie min of meer ter verantwoording geroepen in de Tweede Kamer. Wat betreft de

<sup>795</sup> Ministerraad, 27 oktober 1995.

<sup>796</sup> Ministerraad, 27 oktober 1995.

<sup>797</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 128, p. 4.

<sup>798</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 134.

<sup>799</sup> Bijlage bij TK, 1995–1996, 22 181, nr. 135,

p. 3.

<sup>800</sup> Ministerraad, 1 december 1995.

<sup>801</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 135, pp. 1–2.

<sup>802</sup> Ministerraad, 8 december 1995.

ministeriële verantwoordelijkheid bestaat de verplichting aan de Tweede Kamer inlichtingen te verstrekken. Voorzover echter de militairen onder de verantwoordelijkheid van de VN vielen, vallen zij dus niet onder de Nederlandse ministeriële verantwoordelijkheid. Tot slot is een nadeel dat deze hoorzitting precedentwerking kan hebben naar andere delen van de overheid, zoals de politie. De VN hebben gezegd dat de vertrouwelijkheid moet worden gehandhaafd, maar hebben geen juridische mogelijkheden om het Nederlandse parlement tegen te houden. Daarom wordt voorgesteld om de verhoren alleen toe te staan achter gesloten deuren, omdat in ieder geval moet worden voldaan aan het verzoek van de VN. De raad machtigt vervolgens de minister van Defensie om de ter vergadering uitgedeelde concept-brief, gehoord het besprokene in de raad, aan te passen en te verzenden.<sup>803</sup>

In zijn brief van 8 december 1995 aan de Kamer herhaalt de minister van Defensie de bezwaren van het kabinet tegen een openbare hoorzitting en verklaart hij dat «de regering bereid is de vier Nederlandse VN-functionarissen toestemming te geven voor een besloten gesprek met de Kamer. De regering hecht eraan, dat de militairen in aanwezigheid van de desbetreffende minister, zijnde ondergetekende, worden gehoord. (...) De vier genoemde militairen kunnen feitelijke informatie verstrekken, maar geen beoordeling geven van het verloop van de gebeurtenissen. Zij kunnen in de Kamer geen verantwoording afleggen van hun in dienst van de VN uitgevoerde militaire taken.»<sup>804</sup>

De Kamer gaat uiteindelijk akkoord met deze opzet en leden van de vaste commissie voor Defensie spreken op 11 december 1995 in vertrouwelijkheid en in aanwezigheid van de minister van Defensie met kolonel Brantz (toenmalig plaatsvervangend commandant sector North-East UNPROFOR in Tuzla), luitenant-kolonel De Ruiter (toenmalig stafofficier bij hoofdkwartier van UNPROFOR in Sarajevo), kolonel De Jonge (toenmalig stafofficier bij hoofdkwartier van UNPF in Zagreb) en brigade-generaal Nicolai (toenmalig stafchef bij UNPROFOR in Sarajevo). Van deze gesprekken zijn geen verslagen beschikbaar.

Overigens wordt op Buitenlandse Zaken vanaf november 1995 gewerkt aan een analyse van de besluitvorming over deelname aan UNPROFOR en de uitzending naar Srebrenica, zoals door Van Mierlo toegezegd aan de Kamer in het plenair debat van 5 september 1995. Defensie heeft veel kritiek op deze evaluatie («Er is meer sprake van een chronologische weergave van gebeurtenissen dan van analyse») en wenst, naast verbetering van de tekst, ook medeondertekening door de minister van Defensie, indien de nota naar de Tweede Kamer gaat.<sup>805</sup> Uiteindelijk wordt de analyse, alleen ondertekend door de minister van Buitenlandse Zaken, pas op 4 maart 1996 (een half jaar na de toezegging van de minister) naar de Kamer gezonden.<sup>806</sup> De Kamer neemt dit stuk dan voor kennisgeving aan.

In het plenair debat van 19 december 1995 over het debriefingsrapport Srebrenica «valt op een aantal specifieke punten kritiek te beluisteren op het debriefingsrapport, zoals ten aanzien van de te summier weergave van de problemen met de commandovoering, van de problemen bij de samenwerking van de geneeskundige eenheden onderling en van de kwestie inzake het al of niet onthouden van de nodige medische zorg aan gewonde lokale burgers. Het uiteindelijk oordeel van de Tweede Kamer is echter dat men tevreden is met het rapport en de aanvullende informatievoorziening door de minister. Van de zijde van de Kamer is geen kritiek geventileerd op de wijze waarop de afhandeling van mogelijk strafrechtelijk relevante feiten heeft plaatsgevonden. De algemene teneur van het debat is dat de Tweede Kamer hiermee de kwestie Srebrenica wil afsluiten.»<sup>807</sup>

<sup>803</sup> Ministerraad, 8 december 1995.

<sup>804</sup> Brief van de minister van Defensie aan de voorzitters van de vaste commissies voor Defensie en voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer, 8 december 1995.

<sup>805</sup> Nota van plv. directeur DV aan de minister van Defensie, 14 november 1995; Nota van DAB aan de minister van Defensie, 17 november 1995.

<sup>806</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 149.

<sup>807</sup> Dr J.A. van Kemenade: Omtrent Srebrenica, 28 september 1998, pp. 18–19.

In hun bijdrage aan het debat kijken de woordvoerders terug op de besluitvorming inzake de uitzending van Dutchbat. De Hoop Scheffer (CDA) verklaart: «Met de kennis van nu zouden wij die beslissing niet hebben gesteund. Met de kennis van toen was die beslissing een juiste waarvoor de CDA-fractie de verantwoordelijkheid blijft nemen.»<sup>808</sup> Hoewel De Hoop Scheffer niet tevreden is over de gevolgde procedure, velt hij uiteindelijk een positief oordeel over het debriefingsrapport. Hij vindt ook dat de direct betrokkenen er recht op hebben dat «dit boek politiek gesloten» is, «voor zover dat kan».<sup>809</sup> In tweede termijn herhaalt hij deze uitspraak: «Het politieke boek moet, voor zover het de directe rol van de Kamer betreft, nu dicht.»<sup>810</sup> Blaauw sluit zich in tweede termijn bij deze woorden aan. Overigens heeft het debat, zoals Sipkes (GroenLinks) ook stelt, een hoog «als-gehalte. Als dit, dan dat, als zus, dan zo.»<sup>811</sup> Ook trekken enkele woordvoerders tijdens het plenaire debat over het debriefingsrapport meer algemene politieke lessen uit de Nederlandse deelname aan UNPROFOR, in het bijzonder de uitzending van het infanteriebataljon. Zo constateert De Hoop Scheffer (CDA) dat de commandostructuur van UNPROFOR niet voldeed en derhalve wat zijn fractie betreft ook niet opnieuw moet worden toegepast. Zijn fractie heeft wel het «groene licht» gegeven voor deelname aan IFOR, «omdat de NAVO-commandolijn daar essentieel is. In feite leert Srebrenica ons dat de NAVO-commandolijn de enig werkbare lijkt dan wel delegatie aan een groot NAVO-land.»<sup>812</sup> Hoekema (D66) noemt namens zijn fractie als belangrijkste lessen: «een toereikend mandaat, toereikende bewapening, goede commandostructuren, zoals nu het geval is rond de NAVO in IFOR, een betere lastenverdeling met de bondgenoten en vooral een heldere analyse van wat je met militaire middelen kunt doen, in relatie tot het gestelde politieke doel.»<sup>813</sup> Valk (PvdA) noemt als belangrijke les «dat ook als een taak slechts humanitair is, er ook bij de uitvoering sprake moet zijn van afschrikking.» Voorts wijst hij er op «dat bij de voorbereiding op vredesoperaties ook de leiding volop moet worden voorbereid op de externe en vaak moeilijke contacten die zij moet onderhouden met plaatselijke autoriteiten, milities enzovoorts.» Een les wil hij echter niet trekken en «dat is dat in de toekomst de grootste terughoudendheid betracht moet worden bij vredesoperaties.»<sup>814</sup> Van Kemenade formuleert in zijn rapport stevige kritiek op zowel de voorbereiding en uitvoering van de debriefing als op de inhoud van het debriefingsrapport:

«(...) moet achteraf worden geconstateerd dat tevoren onvoldoende grondig is nagedacht over aard en doelstelling van de debriefing, de inhoudelijke consequenties daarvan en de gevolgen van genomen beslissingen op langere termijn. (...) De debriefing had van meet af aan een meervoudige doelstelling. Enerzijds diende de militairen de gelegenheid te worden gegeven zich voluit uit te spreken over hun ervaringen. Anderzijds was de debriefing erop gericht om zoveel mogelijk relevante informatie te verkrijgen over de gebeurtenissen tijdens en na de val van de enclave, met name als het gaat om door de strijdende partijen gepleegde oorlogsmisdrijven en het operationele optreden. Deze doelstellingen zijn bij de feitelijke informatieverzameling en -verwerking moeilijk met elkaar te verenigen. (...) De meervoudige doelstelling heeft bovendien geleid tot uiteenlopende verwachtingen bij de betrokken Dutchbatters. (...) In het aldus geschetste beeld past dat de inschakeling van leden van de KMar bij de debriefing tot verwarring heeft geleid. (...) Voor het dilemma van de verschillende doelstellingen is een goede en praktische oplossing gevonden met betrekking tot de verzameling van feiten over mogelijke oorlogsmisdrijven door de strijdende partijen. (...) Met betrekking tot het signaleren van mogelijk strafbare feiten van Nederlandse militairen heeft men het geschetste dilemma echter niet voldoende kunnen oplossen. (...) Er was slechts een beperkte mogelijkheid om eventuele strafbare feiten aan het OM te melden. De gespreksverslagen waren immers

<sup>808</sup> TK, 1995–1996, handelingen 40, p. 3155.

<sup>809</sup> TK, 1995–1996, handelingen 40, p. 3157.

<sup>810</sup> TK, 1995–1996, handelingen 40, p. 3187.

<sup>811</sup> TK, 1995–1996, handelingen 40, p. 3187.

<sup>812</sup> TK, 1995–1996, handelingen 40, pp. 3155 en 3161.

<sup>813</sup> TK, 1995–1996, handelingen 40, pp. 3166–3167.

<sup>814</sup> TK, 1995–1996, handelingen 40, pp. 3173.

volstrekt vertrouwelijk, terwijl bovendien was afgesproken dat mogelijk strafbare feiten niet vanuit de debriefingsteams aan het OM zouden worden gemeld. (...) De overwegend zakelijke en ten dele onvermijdelijk summier samenvatting van de gesprekken in het rapport heeft tot verontwaardiging en frustratie geleid. (...) Ook geeft het rapport nauwelijks blijk van de lastige moreel-ethische dilemma's waarvoor de Dutchbatters zich in diverse situaties gesteld hebben gezien. (...) Voorts moet worden geconcludeerd dat het rapport onvoldoende expliciet aandacht schenkt aan enkele belangrijke aspecten (...): het rijden met voertuigen over vluchtelingen; het begeleiden van vluchtelingen, in het bijzonder de gang van zaken bij de scheiding van weerbare mannen van de overige vluchtelingen; het onthouden van medische behandeling aan gewonde lokale inwoners; de verschillende gevallen van insubordinatie; mogelijke geldtransacties; het operationele optreden van Dutchbat (incl. het functioneren van de bataljonsleiding). Doordat een beschrijving van bepaalde relevante aspecten hiervan niet of slechts summier is geschied, is in het rapport op sommige punten een beeld geschetst dat gelet op hetgeen waarschijnlijk feitelijk heeft plaatsgevonden als onvolledig of te gunstig moet worden aangemerkt.»<sup>815</sup>

«Het debriefingsrapport is in december 1995 uitvoerig besproken in de Tweede Kamer. Geconstateerd kan worden dat het rapport in de Kamer ruime steun heeft gekregen. De hiervoor gesignaleerde vraag- en kritiekpunten zijn in het debat niet of nauwelijks aan de orde geweest. In het bijzonder de afstemming tussen de debriefingsorganisatie en het OM is geheel buiten beschouwing gebleven.»<sup>816</sup>

### 3.3 Implementation Force – IFOR («Joint Endeavour»)

#### 3.3.0 Internationaal Kader

De «Implementation Force» (IFOR) berust op twee pijlers: het Akkoord van Dayton dat voorziet in een vredesregeling voor Bosnië-Herzegovina, en de relevante besluiten van de VN-Veiligheidsraad. Na drieënhalf jaar oorlog tekenen op 14 december 1995 de Presidenten van Bosnië, Kroatië en Servië (Alia Izetbegovic, Franjo Tudjman en Slobodan Milosevic) het vredesakkoord voor Bosnië-Herzegovina tijdens een ceremoniële bijeenkomst op het Elysée in Parijs. Zij zetten hun handtekening onder «The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina and the annexes thereto (collectively »The Peace Agreement«)», een document dat 165 pagina's telt met 102 gedetailleerde kaarten en 11 annexen.<sup>817</sup>

De annexen van het Akkoord van Dayton omvatten elk een afzonderlijk onderdeel van de vredesregeling. De kern van het Akkoord is Annex 4, dat de contouren bevat voor de grondwet van Bosnië-Herzegovina. Terwijl daarin aan de ene kant de staatkundige eenheid van «Bosnia and Herzegovina» wordt benadrukt, voorziet het akkoord tegelijkertijd in het bestaan van twee «entiteiten», verdeeld langs een zogenaamde «Inter-Entity Boundary Line»: het betreft de Federatie van moslims en Kroaten en de «Republika Srpska», bewoond door de Bosnische Serviërs. Na de officiële ondertekening van de vredesregeling op 14 december, neemt de Veiligheidsraad de volgende dag resolutie 1031 aan. Daarin kent de Raad – met een beroep op hoofdstuk VII van het VN-Handvest en onder verwijzing naar het Akkoord van Dayton – de lidstaten die in IFOR samenwerkten de bevoegdheid toe «to establish a multinational Implementation Force (IFOR) under unified command and control in order to fulfil the role specified in Annex 1-A and Annex 2 of the Peace Agreement» en «to take all necessary measures to effect the implementation of and to ensure compliance with Annex 1-A of the Peace Agreement». Tegelijkertijd benadrukt de Raad dat de partijen onderworpen zullen zijn «to such enforcement action by IFOR as may be

<sup>815</sup> Dr J.A. van Kemenade: Omtrent Srebrenica, pp. 43–48.

<sup>816</sup> Dr J.A. van Kemenade: Omtrent Srebrenica, p. 49.

<sup>817</sup> United Nations Document A/50/790-S/1995/999.

necessary to ensure implementation of that Annex and the protection of IFOR, and takes note that the parties have consented to IFOR's taking such measures». Het gaat bij IFOR derhalve – anders dan bij UNPROFOR – nadrukkelijk om een missie met een peace-enforcement karakter. Op 16 december keurt de Noord-Atlantische Raad het operationele plan for IFOR (OPLAN 10 405) goed. Daarmee wordt een begin gemaakt met operatie «Joint Endeavour». Fungerend NAVO-secretaris-generaal Sergio Balanzino verklaart: «With the signing of the Peace Treaty in Paris (...), the Bosnian Peace Agreement has now entered into force. Following this evening's decision by the UN Security Council, the Atlantic Alliance has just agreed to undertake the most challenging operation in its history: the implementation of the military aspects of the Peace Treaty. We do so with the agreement of the parties and at the request of the UN Security Council, under Chapter VII of the UN Charter». Hij voegt eraan toe: «This is indeed a historic moment for the alliance, our first-ever ground force operation, our first-ever deployment «out-of-area», our first-ever joint operation with our Partnership for Peace partners and other non-NATO countries». Wat het karakter van de operatie betreft, benadrukt hij nog eens: «The force will have a unified command and be NATO-led, under the political direction and control of the North Atlantic Council and under the overall military authority of NATO's Supreme Allied Commander Europe (...) IFOR will operate under NATO Rules of Engagement, which provide for the clear and robust use of force if necessary.» De gekozen opzet leidt er dus toe dat de missie politiek wordt aangestuurd door de Noord-Atlantische Raad (NAR) vanuit Brussel, en niet vanuit het VN-hoofdkwartier in New York.

#### *IFOR: de missie*

De elf annexen van het Akkoord van Dayton kunnen worden onderverdeeld in twee componenten: de militaire en de civiele component. Dit weerspiegelt de ingebouwde werkverdeling bij de implementatie van het vredesakkoord tussen enerzijds de militaire autoriteiten, onder leiding van de NAVO-commandant, en anderzijds de civiele autoriteiten, onder leiding van de Hoge Vertegenwoordiger. De militaire component van de implementatie van het Akkoord van Dayton voorziet in de stationering van een internationale troepenmacht (aanvankelijk IFOR, later SFOR) en wordt in drie annexen behandeld: (1A) Militaire Aspecten; (1B) Regionale Stabilisatie, en (2) de «Inter-Entity Boundary». De overige annexen behelzen de civiele aspecten van het akkoord.

In Annex 1A over de militaire aspecten van de vredesregeling nemen de partijen de verplichting op zich «to recreate as quickly as possible normal conditions of life in Bosnia and Herzegovina». Krachtens de bepalingen vragen de voormalige conflictpartijen nadrukkelijk zelf om de stationering van IFOR op het grondgebied van Bosnië-Herzegovina: ze verwelkomen de bereidheid van de internationale gemeenschap «to send to the region, for a period of approximately one year, a force to assist in implementation of the territorial and other militarily related provisions» van de vredesregeling. Voorts nodigen ze de VN-Veiligheidsraad uit de oprichting van IFOR te autoriseren, krachtens hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Daarmee stemmen de partijen dus in met het eventueel met geweld afdwingen van de naleving van de bepalingen uit het Akkoord van Dayton, een bevoegdheid die zich tegen henzelf zou kunnen keren. Daarnaast erkennen de partijen dat de internationale troepenmacht gaat opereren «under the authority and subject to the direction and political control of the North Atlantic Council (NAC) through the NATO chain of command.» Tenslotte verplichten de partijen zich onder meer tot het naleven van een staakt-het-vuren en het nakomen van een aantal



maatregelen op het vlak van de wapenbeheersing, gericht op het bereiken van regionale stabiliteit.

De eerste opdracht van IFOR bestaat erin de situatie in Bosnië-Herzegovina te stabiliseren door een «veilige omgeving» te scheppen; daarmee schept IFOR tevens de voorwaarden voor de implementatie van de civiele component van het akkoord, die de aanwezigheid van internationale organisaties en NGO's veronderstelt. De militaire taken van IFOR spitsen zich in eerste instantie toe op de situatie langs beide zijden van de «Inter-entity boundary» door heel Bosnië-Herzegovina, op de zorg voor een duurzaam staakt-het-vuren en de terugkeer naar normale verhoudingen binnen Bosnië in meer algemene zin, op basis van de bevoegdheid o.a. de medewerking van de partijen aan de implementatie van de vredesregeling desnoods met geweld af te dwingen.

Naast deze militaire taken krijgt IFOR ook een aantal «supporting tasks», die een koppeling aanbrenge met de civiele implementatie van de vredesregeling. Verdere richtlijnen van de Noord-Atlantische Raad kunnen leiden tot nieuwe taken en verantwoordelijkheden voor IFOR. De partijen worden gelijkkelijk verantwoordelijk gehouden voor het nakomen van hun verplichtingen en zijn «equally subject to such enforcement action by IFOR as may be necessary» om naleving van de afspraken te garanderen.

### 3.3.1 Voortraject

De besluitvorming aangaande Nederlandse deelname aan de Implementation Force (IFOR) is het eerste besluitvormingsproces waarin het Toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden een rol speelt. Dit Toetsingskader is op 28 juni 1995 naar de Kamer gestuurd en is besproken in een Algemeen Overleg op 23 november 1995.

Het besluitvormingstraject neemt een aanvang met een verschil van inzicht tussen de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken. In september 1995, wanneer de NAVO bombardementen uitvoert op Bosnisch-Servische stellingen in het kader van de operatie *Deliberate Force*, bestaat eerst nog onduidelijkheid over de vorm waarin de internationale militaire presentie in Bosnië-Herzegovina zal worden voortgezet. Aan de ene kant is er sprake van een herconfiguratie van UNPROFOR; het is echter nog onduidelijk of en zo ja, met welk mandaat de operatie wordt voortgezet. Aan de andere kant begint steeds duidelijker te worden dat voor een eventuele toekomstige vredesregeling een implementatiemacht zal worden opgericht. Daarover is in dat stadium echter ook geen zekerheid.

Twee Nederlandse compagnieën van de Limburgse Jagers wachten nog op uitzending in het kader van de operatie UNPROFOR: de uitzending van deze compagnieën was in overleg met de VN opgeschort, omdat er op dat moment geen behoefte was aan deze eenheden. Een derde compagnie Limburgse Jagers is sinds juli 1995 conform het oorspronkelijke rotatieschema gelegerd in Simin Han, in de Sapna-duim. Op 21 september 1995, de dag nadat de NAVO heeft aangekondigd dat de bombardementen zijn beëindigd, adviseert Buitenlandse Zaken tot uitzending van de twee nog in Nederland verblijvende compagnieën over te gaan.<sup>818</sup> Defensie (met name de Directie Algemene Beleidszaken) schrijft op dezelfde datum te willen wachten («het besluit opschorten») tot meer duidelijkheid is verkregen over de toekomst van UNPROFOR, omdat niet duidelijk is met welk mandaat deze operatie zal worden voortgezet, en de op te richten implementatiemacht.<sup>819</sup> Buitenlandse Zaken brengt hier tegen in dat het slechts gaat om een mandaatsverlenging, de inhoud van het mandaat verandert niet. Uit- of afstel vanwege een eventuele deelname aan een

<sup>818</sup> Memorandum van DPV en DAV aan de minister van Buitenlandse Zaken via DAV, DGPZ en S, 21 september 1995.

<sup>819</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 21 september 1995.

implementatiemacht komt bij de internationale gemeenschap niet geloofwaardig over.<sup>820</sup>

Toenmalig minister van Buitenlandse Zaken, Van Mierlo:

«Toen waren wij nog in de fase dat het nog niet zeker was dat het met het Akkoord van Dayton zou lukken. Wijzelf hadden sterk voor versterking van UNPROFOR gepleit tot aan de fatale val van Srebrenica. Er kwam toen een fase dat UNPROFOR zou worden afgebouwd en dat ons te kennen werd gegeven dat de Nederlandse bijdrage niet meer nodig was. Dat vond ik ongeveer het slechtste dat ons kon overkomen. Wat je er ook over mag denken, ik houd nog steeds vol dat wij in Srebrenica ook mensenlevens hebben geréd. (...) Ik vond dat het heel erg te betreuren zou zijn als Nederland op grond van de gebeurtenissen ineens ostentatief weggemasseerd zou zijn uit UNPROFOR en dat heb ik ook laten weten. Ik was bovendien bang dat dan ook de kans kleiner zou zijn om aan IFOR mee te doen, maar daarin heb ik mij vergist. Ik heb gaandeweg begrepen dat het niet meedoen aan UNPROFOR in die fase absoluut niet behoefde te betekenen dat je minder présence zou hebben in IFOR.»<sup>821</sup>

De positie van Defensie is ingegeven door twee gebeurtenissen in september die doen veronderstellen dat de kansen voor een vredesregeling zijn toegenomen. Ten eerste hebben op 8 september 1995 de verschillende in het conflict betrokken entiteiten elkaar erkend in een overeenkomst betreffende «basic principles». Een tweede positieve ontwikkeling is het door de Bosnische Serviërs aan VS-bemiddelaar Holbrooke aangeboden raamwerk voor de «cessation of hostilities within the Sarajewo TEZ».

Directeur Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie, De Winter:

«IFOR was een totaal andere operatie dan UNPROFOR. De politieke situatie in Bosnië was destijds totaal veranderd. Wij spreken over de situatie na Deliberate Force. Er is dan al op 8 september een overeenkomst tot stand gekomen in Genève, ten dele op grond van het plan van de Contactgroep van 1994. De Serviërs hebben dan belangrijke nederlagen geleden.»<sup>822</sup>

De VS zien kansen voor een vredesplan, waarvoor een NAVO-geleide implementatiemacht in het leven moet worden geroepen. De Noord-Atlantische Raad (NAR) van de NAVO heeft op 20 september besloten een aanvang te maken met de planning voor een dergelijke operatie.<sup>823</sup> De bevelhebber der landstrijdkrachten Couzy heeft voor het besluit van de NAVO al gevraagd om een inventarisatie van de mogelijkheden voor Nederlandse deelname. Hij schrijft in een nota van 19 september 1995 dat de NAVO-opperbevelhebber, SACEUR, werkt aan een peace implementation force (PIF). SACEUR heeft gevraagd of de Nederlandse eenheden die zijn aangeboden in het kader van operatieplan 40104 (het evacuatieplan voor UNPROFOR) ook mogen worden ingezet voor de PIF. Couzy geeft verder aan dat ook moet worden bezien of de eenheden die deel uitmaken van of aangeboden zijn aan de lopende operatie UNPROFOR voor deze missie kunnen worden ingezet. De bevelhebber vraagt aan de commandant van het 1e Duits-Nederlandse Corps, de Commandant Nationaal Commando en de Commandant Geneeskundig Commando Krijgsmacht of de verschillende eenheden voor de PIF geleverd kunnen worden. Couzy verlangt een antwoord op uiterlijk 21 september 1995.<sup>824</sup>

Op 22 september 1995 wordt minister Voorhoeve in het Defensie Crisisbeheersingscentrum (DCBC) geïnformeerd over de mogelijkheden voor een Nederlandse bijdrage aan de implementatiemacht. De Defensiestaf is groot voorstander van deelname aan de NAVO-operatie. Voorhoeve stelt tijdens deze briefing vast dat een militaire bijdrage aan de

<sup>820</sup> Memorandum van DPV en DAV aan de minister van Buitenlandse Zaken via DAV, DGPZ en S, 21 september 1995.

<sup>821</sup> Van Mierlo, voorgesprek, 14 april 2000.

<sup>822</sup> De Winter, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>823</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 21 september 1995.

<sup>824</sup> Nota van BLS, 19 september 1995.

implementatiemacht prioriteit heeft boven deelneming aan een geestructureerd UNPROFOR. De plaatsvervangend Chef Defensiestaf Schouten neemt vervolgens op 27 september contact op met generaal-majoor Van Kappen, de militair adviseur van VN-secretaris-generaal Boutros-Ghali. Schouten meldt over dit gesprek aan zijn minister: «Ik heb hem op de hoogte gesteld van Uw standpunt met betrekking tot deelname aan een NAVO-geleide vredesmacht. Vervolgens hebben wij afgesproken dat de VN geen beroep zal doen op de twee Nederlandse compagnieën».<sup>825</sup> De Limburgse Jagers worden wel op standby-basis gereed gehouden voor inzet in het kader van UNPROFOR.

Op 3 oktober 1995 vindt in het DCBC een overleg plaats onder leiding van minister Voorhoeve waarin reeds een voorlopige invulling wordt gegeven aan een mogelijke Nederlandse bijdrage aan de Implementation Force (IFOR). Minister Voorhoeve, staatssecretaris Gmelich Meijling en secretaris-generaal Barth krijgen een briefing van CDS Van den Breemen over de mogelijkheden voor deelname.<sup>826</sup> Ook de bevelhebbers zijn aanwezig.<sup>827</sup> Gedacht wordt aan een gemechaniseerd pantserinfanteriebataljon, een logistiek en transportbataljon (die op dat moment nog wordt ingezet voor UNPROFOR), een mariniersbataljon, een mortiercompagnie (op dat moment ingezet in de snelle reactiemacht), de 18 F16's die ingezet zijn voor de operatie *Deny Flight*, een transportvliegtuig, 2 vliegtuigen voor medische evacuatie, stafpersoneel en ondersteunende eenheden.<sup>828</sup> Op 4 oktober wordt ook minister Van Mierlo over deze door Defensie beoogde bijdrage ingelicht.<sup>829</sup>

De randvoorwaarden voor IFOR worden langzamerhand duidelijk. Internationaal wordt druk overleg gevoerd over de eventuele vredesmacht. Op 4 oktober 1995 zet minister Van Mierlo met deze randvoorwaarden in het achterhoofd op een rijtje hoe IFOR naar zijn mening gestalte zou moeten krijgen:

- «Gegevens: 1. Amerikanen willen NAVO;  
2. Russen willen met NAVO, maar niet onder NAVO;  
3. Moslims willen alleen onder VN-vlag;  
4. Van groot gewicht Russen en moslims te committeren;  
5. Conclusie: a. VN overkoepelt met resoluties en mandaat  
b. Amerikaan wordt opperbevelhebber  
c. Onder hem staan: 1. Russische troepen  
2. NAVO troepen  
3. Moslim troepen

Heb dit aan Voorhoeve voorgelegd. Deze vond dit een prima idee. Dus: zo spoedig mogelijk voorleggen.»<sup>830</sup>

Van Mierlo: «Het was een poging om de troepen bij elkaar te krijgen op een manier die voor de Russen acceptabel was. Onder NAVO-commando ging dat niet, maar zij zouden wel eventueel Amerikaans commando kunnen accepteren. Toen heb ik gezegd: dan moet je ook de moslims erbij nemen (...) Volgens mij heb ik daar ook met Alatas over gesproken om Indonesië, het grootste gematigde moslimland, erbij te betrekken. Dat was het punt. Er dreigde toenemende financiering en steun van radicale moslimgroepen aan de moslims in Bosnië. Ik wilde dat de gematigde moslims erbij kwamen (...) De Russen wilden niet onder de NAVO opereren, maar ik vond dat de Russen erbij moesten. Toen heb ik een lokkertje voorgesteld.»<sup>831</sup>

Van Mierlo's voorstel blijkt niet haalbaar. De Nederlandse ambassade in Washington bericht op 13 oktober 1995 dat de VS vasthouden aan het uitgangspunt dat IFOR een geïntegreerde, samenhangende eenheid moet zijn, die in zijn geheel opereert onder NAVO «command and control». Op het codebericht waarin dit staat vermeld heeft een ambtenaar weinig verhullend aangetekend: «Exit schema Van Mierlo dus».<sup>832</sup>

<sup>825</sup> Nota van plaatsvervangend CDS aan de minister van Defensie, 28 september 1995.

<sup>826</sup> Aantekening van Plannen en Control aan DGEF, 2 oktober 1995.

<sup>827</sup> Legerraad, 3 oktober 1995.

<sup>828</sup> Nota van plaatsvervangend CDS aan de BDZ, BLS en BDL, 13 oktober 1995.

<sup>829</sup> Memorandum van DAV en DPV aan de minister van Buitenlandse Zaken via DEU, DGPZ en S, 4 oktober 1995.

<sup>830</sup> Aantekening Van Mierlo op Bericht van Bonn aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 4 oktober 1995.

<sup>831</sup> Van Mierlo, voorgesprek, 14 april 2000.

<sup>832</sup> Bericht van Washington aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 13 oktober 1995.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft er intussen op 10 oktober 1995 bij de Nederlandse missie bij de NAVO op aangedrongen te bevorderen dat het officiële verzoek (Activation Request, ACTREQ) om formeel een bijdrage aan IFOR ter beschikking te stellen op zeer korte termijn door de opperbevelhebber van de NAVO in Europa (SACEUR) wordt uitgevaardigd. «Het is van belang zo spoedig mogelijk te weten welke bijdragen SACEUR van Nederland verwacht». Als verwacht wordt dat Nederlandse eenheden deel uitmaken van de troepen die binnen 96 uur na ondertekening van het vredesakkoord ter plaatse zijn, vereist dit voorafgaand politieke besluitvorming in het kabinet op zeer korte termijn.<sup>833</sup>

Het officiële verzoek komt binnen op 12 oktober. SACEUR verlangt een antwoord voor 24 oktober, 17:00 uur.<sup>834</sup> De plaatsvervangend CDS Schouten verzoekt de volgende dag de bevelhebbers van de landmacht, de luchtmacht en de marine troepen die mogelijk zullen worden uitgezonden gereed te stellen. Hij refereert aan de op 3 oktober in het DCBC geopperde bijdrage. Gebaseerd op informele contacten is de verwachting dat «Nederland zal kunnen aanhaken bij een Britse bijdrage». Schouten benadrukt dat het «louter gaat om een militaire opdracht tot gereedstelling, waarbij nog onzeker is welke eenheden zullen worden uitgezonden en dat derhalve niet de publiciteit moet worden gezocht».<sup>835</sup>

Het kabinet is van mening dat het parlement ingelicht moet worden over de voorbereidingen voor (een Nederlandse bijdrage aan) IFOR. Oorspronkelijk staat een brief aan de Tweede Kamer over deze materie op de agenda van de ministerraad van 13 oktober 1995. Op 9 oktober meldt ambtelijk Buitenlandse Zaken echter aan minister Van Mierlo dat minister-president Kok dit agendapunt heeft verschoven naar 20 oktober. Gelet op het belang van de bespreking moet de ministers voldoende inleestijd worden gegund. Daarnaast verlangt Kok een ministerraadsnotitie waarin dieper op de mogelijke Nederlandse deelname aan IFOR wordt ingegaan.<sup>836</sup> Tijdens de ministerraad van 13 oktober wordt overigens wel over IFOR gesproken. Daar wordt gemeld dat bepaalde eenheden is gevraagd zich op uitzending voor te bereiden, maar dat hiermee nog geen besluit tot uitzending is genomen.<sup>837</sup>

Op 17 oktober 1995 stuurt Voorhoeve de door minister-president Kok gewenste notitie over de voorbereidingen voor IFOR aan de ministerraad. De Raad wordt geïnformeerd over de voortgang van de planning binnen de NAVO en over de voorbereidingen in Nederland. Een operationeel concept voor de operatie *Joint Endeavour* is vastgesteld op 11 oktober. Op het ogenblik wordt op basis hiervan gewerkt aan het operationele plan (OPLAN) voor deze operatie, waarbij ook gebruik wordt gemaakt van reeds bestaande plannen, met name het door de NAVO ontwikkelde plan voor de evacuatie van UNPROFOR. Er zijn echter nog onuitgewerkte elementen, en het plan zal moeten worden aangepast aan de uitkomsten van de vredesonderhandelingen. De ministerraad krijgt tevens een overzicht van opties voor een Nederlandse bijdrage en wordt ervan in kennis gesteld dat SACEUR voor 24 oktober een antwoord verwacht op zijn verzoek om deelname, de ACTREQ.<sup>838</sup>

Volgens de plaatsvervangend chef Atlantische Veiligheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken wil minister Voorhoeve deze termijn oprekken, omdat de brief de Kamer vermoedelijk pas in de volgende week zal bereiken en er dan onvoldoende tijd is voor overleg. «Rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat de Kamer zich thans nog onvoldoende bewust is van het tempo waarin de voorbereidingen voor IFOR worden getroffen».<sup>839</sup>

De «deadline» zorgt voor de nodige tijdsproblemen met betrekking tot de nationale besluitvormingsprocedure. Ook Chef Defensiestaf Van den

<sup>833</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 10 oktober 1995; Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 11 oktober 1995.

<sup>834</sup> Memorandum van DAV aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 13 oktober 1995.

<sup>835</sup> Memorandum van plv CDS aan BDZ, BLS, BDL, 13 oktober 1995.

<sup>836</sup> Memorandum van DAV aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 9 oktober 1995.

<sup>837</sup> Ministerraad, 13 oktober 1995.

<sup>838</sup> Brief van de minister van Defensie aan de ministerraad, 17 oktober 1995.

<sup>839</sup> Memorandum van plv DAV aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 19 oktober 1995.

Breemen signaleert het probleem: voorafgaand aan de formele toezegging aan SACEUR moet een principebesluit door het kabinet worden genomen en moet de Tweede Kamer de gelegenheid hebben hierover te overleggen met de regering. Aangezien de internationale planningsconferentie voor IFOR («force balancing») op 18 en 19 oktober plaatsvindt op het militaire hoofdkwartier van de NAVO, zal volgens de CDS het kabinet tijdens de ministerraad van 20 oktober dienen te besluiten welke bijdrage aan SACEUR kan worden aangeboden. Dit besluit – dat overigens nog geen besluit tot uitzending behelst – moet ogenblikkelijk per brief aan de Tweede Kamer worden gemeld. Om de Kamer voldoende tijd te gunnen te kunnen reageren stelt de CDS voor om op 27 oktober in plaats van 24 oktober formeel te antwoorden op het verzoek van SACEUR.<sup>840</sup>

In een aantekening bij de nota van Van den Breemen van de heer Ter Kuile, Hoofd Kabinet van de minister van Defensie, wordt ook dit schema te krap gevonden: «Heer minister, dit tijdschema lijkt mij niet realistisch: de Kamer zal zich niet zo onder druk willen laten zetten. Een week extra voor de Kamer om te reageren is dunkt mij op zijn plaats. SG (secretaris-generaal Barth) steunt dit.»<sup>841</sup> Voorhoeve reageert:

Laten we de brief aan de Kamer klaarmaken, de datum van 24/10 daarin noemen, zeggen dat we e.e.a. subject to parliamentary approval doen, en het parlement vragen nog volgende week de brief te willen bespreken, omdat wij er naar streven om op 27/10 de NAVO duidelijkheid te kunnen geven. Wil de TK meer tijd, dan nemen we die alsnog. Een brief aan de TK op 20/10 heeft bovendien het voordeel dat de blik weer vooruitgaat en de discussie snel over de IFOR zal plaatsvinden.<sup>842</sup> In de brief dienen te staan: de verwachte bijdragen van andere landen, en de omvang van de Nederlandse bijdrage in relatie tot onze bijdrage in de afgelopen 3 jaar (om te voorkomen dat de TK schrikt van de omvang van onze bijdrage aan IFOR).<sup>843</sup>

De ministerraad stemt op 20 oktober 1995 in met het aanbod aan SACEUR naar aanleiding van de ACTREQ. De Tweede Kamer wordt dezelfde dag per brief uitvoerig op de hoogte gesteld van de (internationale) voorbereidingen voor IFOR, de noodzaak deze tijdig te doen plaatsvinden en de principiebereidheid aan deze operatie deel te nemen. In de brief staat het Nederlandse aanbod voor IFOR omschreven: een gemechaniseerd pantserinfanteriebataljon, een logistiek- en transportbataljon, achttien F16's, een mortiercompagnie met een mortieropsporingsradareenheid, stafpersoneel, liaisonofficieren en personeel van de Koninklijke marechaussee, een transportvliegtuig en twee vliegtuigen voor medische evacuatie. Het aanbod omvat circa 2060 militairen. De regering zal volgens de brief toch op 24 oktober uitsluitel geven aan SACEUR, «een en ander onder beslag van overleg met de Tweede Kamer». Overleg «op korte termijn» wordt op prijs gesteld.<sup>844</sup>

Het overleg met de Kamer – dat op 2 november 1995 zal plaatsvinden – wordt niet afgewacht, alvorens het verzoek van SACEUR te beantwoorden. Dit leidt tot een vraag van het Kamerlid De Hoop Scheffer (CDA) die wordt gesteld tijdens het vragenuur op 24 oktober. Had de regering niet beter eerst met de Kamer kunnen spreken alvorens de Nederlandse voornemens over deelname aan IFOR aan de NAVO door te geven? Door de troepen reeds toe te zeggen is het parlement als het ware voor het blok gezet. De vraag ontwikkelt zich tot een debat waaraan tien woordvoerders deelnemen. Verhagen (CDA) verwijst naar het Toetsingskader. Hoe kan nu reeds een concreet aanbod worden gedaan zonder dat er duidelijkheid bestaat over het VN-mandaat? Minister Voorhoeve antwoordt dat het een besluit tot gereedstelling van specifieke eenheden betreft, voor planningsdoeleinden. Voor daadwerkelijke uitzending is ruimschoots gelegenheid

<sup>840</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 18 oktober 1995.

<sup>841</sup> Aantekening bij Nota van CDS aan de minister van Defensie, 18 oktober 1995.

<sup>842</sup> NB: het debriefingsrapport Srebrenica zal op 30 oktober aan de Kamer worden aangeboden.

<sup>843</sup> Notitie van de minister van Defensie aan SG, DAB en CDS, 18 oktober 1995.

<sup>844</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 127.



tot overleg. Met het bekend stellen van de voorgenomen bijdrage is geen verplichting aangegaan. Toch geeft de Kamer in meerderheid aan dat het de voorkeur had verdiend wanneer over dit besluit eerst overleg zou hebben plaatsgevonden. Van Middelkoop (GPV) vat de binnen Defensie gevoerde discussie hieromtrent kernachtig samen: «Zou het (...) geen aanbeveling hebben verdiend als de minister vorige week tegen de opperbevelhebber had gezegd: «Geef mij nog een beetje extra, want we hebben in Nederland de gewoonte om dit soort beslissingen buitengewoon zorgvuldig te nemen?»»<sup>845</sup>

Tijdens het Algemeen Overleg op 2 november<sup>846</sup> neemt eerst minister Van Mierlo het woord. Hoewel een besluit tot uitzending niet aan de orde is, heeft de regering gemeend in een vroeg stadium het parlement te moeten informeren over een mogelijke Nederlandse bijdrage aan IFOR, vanwege het belang van deze operatie en de omvang van de beoogde bijdrage. Opvallend is dat de inleidende woorden van de minister geschreven lijken te zijn met het Toetsingskader in de hand. In de spreekpunten van minister Voorhoeve is ook expliciet aangegeven dat hiermee zoveel mogelijk rekening is gehouden. De woordvoerders Hoekema (D66), Blaauw (VVD), Valk (PvdA), Sipkes (GroenLinks), Van Middelkoop (GPV), De Hoop Scheffer (CDA), Marijnissen (SP), Van den Berg (SGP) en Verkerk (AOV) stellen een groot aantal vragen over organisatie, taken en het mandaat van IFOR. Wat de woordvoerders betreft zou er nu geen sprake kunnen zijn van instemming met een besluit tot uitzending vanwege te veel onduidelijkheden, waaronder het ontbreken van een vredesakkoord. Het antwoord van de ministers is kort. Feitelijke vragen worden beantwoord in een brief aan de voorzitters van de vaste commissies voor Defensie en Buitenlandse Zaken van 20 november 1995.

Op 6 november vraagt SACEUR opnieuw aandacht voor een onderwerp dat nauw raakt aan het politiek gevoelige thema van de betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming rond uitzending van militaire eenheden. Het gaat om de prepositionering van militair personeel dat de vredesmissie moet voorbereiden (enabling force).<sup>847</sup> Het parlement was in de brief van 20 oktober 1995 reeds laten weten dat rekening moet worden gehouden met de uitzending van enkele kleine detachementen die uitzending van de hoofdmacht moeten voorbereiden. Tijdens het Algemeen Overleg op 2 november is door Voorhoeve uiteengezet dat deze prepositionering niet inhoudt dat een besluit over uitzending in het kader van IFOR wordt genomen.<sup>848</sup>

Op 17 november 1995 wordt de minister van Defensie door de Directie Algemene Beleidszaken geïnformeerd dat het mogelijk is dat in het kader van prepositionering ook personeel wordt uitgezonden dat deel zal uitmaken van de IFOR-hoofdmacht. Geadviseerd wordt dat de Kamer op de hoogte moet worden gesteld zodra de NAVO-Raad heeft ingestemd met de prepositionering van eenheden en duidelijk is om welk personeel het gaat. De Kamer moet bovendien voldoende tijd worden gegeven, gedacht wordt aan een week, om met de regering hierover van gedachten te wisselen.<sup>849</sup>

De Defensiestaf komt dezelfde dag met nadere informatie in het kader van de prepositionering: 70 stafofficieren dienen te worden geleverd aan de diverse IFOR-hoofdkwartieren. Daarnaast is een beroep gedaan op inzet van een Nederlands transportvliegtuig en de twee vliegtuigen voor medische evacuatie, waarmee inzet van een eenheid van circa veertig militairen is gemoeid. Ook de CDS geeft aan dat alvorens op een formeel verzoek tot ontplooiing (Activation Order, ACTORD) kan worden gereageerd, er een kabinetsbesluit dient te zijn genomen en de Kamer dient te zijn ingelicht. Van den Breemen verwacht dat het kabinet op 24 november een besluit zal moeten nemen.<sup>850</sup> In de ministerraad van 17 november

<sup>845</sup> Memorandum van DAV aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 24 oktober 1995; TK, 1995–1996, handelingen 16, p. 1037 ev.

<sup>846</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 141.

<sup>847</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 9 november 1995.

<sup>848</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 141.

<sup>849</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 17 november 1995.

<sup>850</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 17 november 1995.



wordt dan ook gemeld dat een brief inzake de prepositionering op de agenda van de volgende ministerraad zal staan. In de komende week zullen politieke sondages worden gepleegd.<sup>851</sup>

Gezien de gevoelige verhouding met het parlement inzake de betrokkenheid bij uitzendingen heeft Buitenlandse Zaken, mede namens Defensie, bij de Nederlandse missie bij de NAVO aangedrongen op terughoudendheid. Ambassadeur Veenendaal mag in de NAVO-raad blijk geven van een Nederlandse principebereidheid tot een bijdrage aan de prepositionering. Aangezien bespreking hiervan in het parlement gevoelig ligt voordat er sprake is van een mandaat en een NAVO-besluit, «moet dan ook geheel duidelijk zijn dat het gaat om personeel dat de operatie moet voorbereiden. Deze uitzending moet strikt noodzakelijk zijn».<sup>852</sup> In de Noord-Atlantische Raad verzoekt ambassadeur Veenendaal conform deze instructie van Buitenlandse Zaken om een verklaring van de militaire autoriteiten dat uitsluitend sprake is van uitzending van werkelijk benodigde eenheden.<sup>853</sup>

Op 23 november 1995 vindt een door Defensie verzorgde vertrouwelijke briefing plaats voor de woordvoerders van de Tweede-Kamerfracties. In deze briefing wordt – blijkens een memorandum van de waarnemend chef DAV aan minister Van Mierlo – ingegaan op de organisatie en taken van IFOR, de voorziene Nederlandse deelname, de prepositionering van kwartiermakers en de uitzending van de hoofdmacht. Ook worden de «belangrijkste voorwaarden» geschetst waaraan IFOR «mede tegen de achtergrond van het Toetsingskader» moet voldoen: een helder VN-mandaat onder hoofdstuk VII van het Handvest; een eenduidige commandostructuur; een «adequate» regeling met betrekking tot de militaire en politieke aansturing van de operatie in relatie tot deelname van niet-NAVO landen; voldoende deelname van andere landen; een redelijke financiële lastenverdeling; heldere en robuuste rules of engagement; en een tijdslimiet aan de uitzending.<sup>854</sup>

Het kabinetsbesluit over de prepositionering valt op basis van een concept-Kamerbrief op 24 november 1995, 3 dagen nadat de partijen in Dayton een vredesregeling overeen zijn gekomen. De in de ministerraad van 17 november aangekondigde politieke sondages hebben intussen kennelijk plaatsgevonden. PvdA en D66 blijken namelijk geen problemen te hebben met de prepositionering van bepaalde eenheden (enabling force), terwijl er bij CDA en VVD twijfels zijn. De VVD zal waarschijnlijk akkoord gaan met het voorstel, maar dit houdt nog geen instemming in met de finale besluitvorming, die wordt voorzien voor 8 december. Er worden echter geen problemen verwacht als de vragen van de Kamer goed kunnen worden beantwoord. De ministerraad machtigt de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie de brief aan de Kamer te verzenden. In de passage die handelt over de finale besluitvorming op 8 december zal moeten worden aangegeven dat de maatstaven van het Toetsingskader maatgevend zullen zijn.<sup>855</sup>

In de brief aan de Kamer (vreemd genoeg gedateerd op 23 november) inzake de vredesregeling voor Bosnië-Herzegovina en het besluit tot uitzending van troepen voor de enabling force staat de bijdrage vermeld: het gaat om stafpersoneel bij de diverse NAVO-hoofdkwartieren, verkeersleidingsfunctionarissen, verbindingspersoneel en liaison-officieren. Daarnaast worden zeventien militairen van het Korps Commandotroepen in Bosnië gestationeerd. Het betreft in totaal 90 militairen. De 40 functionarissen die worden ingezet naar aanleiding van het verzoek om vliegtuigen zullen worden gestationeerd op de vliegbasis in Rimini, Italië. De regering wil de Tweede Kamer in de gelegenheid stellen om vóór uitzending van deze 130 functionarissen met haar van gedachten te wisselen. Tevens wordt gemeld dat het «besluit ten principale» over

<sup>851</sup> Politiek Beraad, 20 november 1995; Ministerraad, 17 november 1995.

<sup>852</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 14 november 1995.

<sup>853</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 22 november 1995.

<sup>854</sup> Memorandum van wvd DAV aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 24 november 1995.

<sup>855</sup> Ministerraad, 24 november 1995.

deelneming aan IFOR op de agenda staat van de ministerraadsvergadering van 8 december 1995. De door de ministerraad gewenste passage over de rol van het Toetsingskader is niet toegevoegd.<sup>856</sup> Het Algemeen Overleg over de uitzending van de enabling force vindt plaats op 30 november 1995. Het overleg vindt gelijktijdig plaats met de vergadering van de NAVO-raad, waarin het besluit tot uitzending van de enabling force aan de orde is. Ambassadeur Veenendaal heeft uitdrukkelijk de instructie gekregen in te stemmen met de uitzending van de enabling force onder beslag van overleg met het parlement.<sup>857</sup> Woordvoerders tijdens het Algemeen Overleg zijn De Hoop Scheffer (CDA), Valk (PvdA), Blaauw (VVD), Hoekema (D66), Sipkes (GroenLinks), Van Middelkoop (GPV) en Marijnissen (SP). Laatstgenoemde stelt zich terughoudend op en houdt zich wat betreft instemmen of afkeuren op de vlakte. De overige woordvoerders zien de uitzending van de enabling force gescheiden van het besluit tot uitzending van de hoofdmacht: de gegeven instemming met uitzending van de enabling force betekent niet dat de Kamer akkoord gaat met deelname aan IFOR. Hierover wensen de fracties zich later uit te spreken. Wel realiseren de woordvoerders zich dat instemming met dit besluit verwachtingen schept. Minister Van Mierlo onderschrijft dit: het is duidelijk dat het kabinet kwartiermakers uitzendt omdat het positief staat tegenover de uitzending van een hoofdmacht. Als de Kamer deze uitzending ondersteunt, gaat eenzelfde redenering op. Het is volgens Van Mierlo zo dat Nederland «waarschijnlijk het enige land is waar een Kamerdebat wordt gewijd aan de uitzending van kwartiermakers. Dit geeft nog eens aan hoezeer de regering hecht aan het materiële instemmingsrecht van de Kamer».<sup>858</sup>

### 3.3.2 Kabinetsbesluit/Brief

Het kabinetsbesluit tot uitzending van de Nederlandse bijdrage aan IFOR wordt genomen op 8 december 1995. Minister Van Mierlo is afwezig omdat hij de vredesimplementatieconferentie in Londen bijwoont. Enkele van de aandachtspunten uit het Toetsingskader zijn – volgens een achtergrondnotitie voor deze conferentie – voor Nederland cruciale voorwaarden voor deelname: een helder VN-mandaat; een eenduidige commandostructuur (geen «dubbele sleutels»); een adequate regeling voor deelname van niet-NAVO landen; voldoende deelname van andere landen, waarvan van cruciaal belang de deelname van de Verenigde Staten; een adequate financiële regeling; robuuste rules of engagement.<sup>859</sup>

In de ministerraad wordt gesteld dat de militaire top de operatie als uitvoerbaar, maar risicovol beoordeelt. In de brief aan de Kamer is dan ook een omvangrijk deel ingeruimd voor de risico's. Naar aanleiding van de discussie wordt besloten in de brief aandacht te besteden aan de geweldsinstructie, aan de rapportage en aan de verantwoording achteraf. Ook zal duidelijk worden gemaakt dat het kabinet een besluit neemt en de Tweede Kamer daarover vervolgens een oordeel velt. De ministerraad machtigt de minister van Defensie de brief aan te passen en op 11 december aan de Tweede Kamer te zenden.<sup>860</sup>

De brief aan de Tweede Kamer is gedateerd op 9 december 1995. De regering dringt aan op zo spoedig mogelijk overleg. Aangezien de VN en de NAVO overeengekomen zijn op 19 december UNPROFOR over te doen gaan in IFOR, zal de Tweede Kamer voor die datum haar oordeel gegeven moeten hebben. De regering licht het besluit tot uitzending en de achtergrond van de IFOR-operatie uitvoerig toe. Eerst wordt aangegeven dat het parlement in een aparte brief over de civiele aspecten van het Akkoord van Dayton zal worden geïnformeerd, waarna het tot dusver

<sup>856</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 131.

<sup>857</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 29 november 1995.

<sup>858</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 144.

<sup>859</sup> Achtergrond IFOR voor Implementatieconferentie Londen, 8 december 1995.

<sup>860</sup> Ministerraad, 8 december 1995.

afgelegde traject in de nationale besluitvorming – het beschikbaar stellen «ten behoeve van planningswerkzaamheden» van eenheden aan SACEUR en het besluit tot uitzending van de enabling force – wordt beschreven. Hierna wordt de aard van de IFOR-operatie aan de hand van het Akkoord van Dayton en de internationale context nader toegelicht. De NAVO-raad zal IFOR officieel instellen na de ondertekening van het vredesakkoord op 14 december 1995 door het plan voor operatie *Joint Endeavour* (OPLAN 10405) te fiatteren. Dan zullen ook de rules of engagement officieel worden vastgesteld (Rules of Engagement Request, ROEREQ), en zullen de militaire eenheden onder bevel van de NAVO-opperbevelhebber worden gesteld (ACTORD).

Voorafgegaan door een omvangrijke militaire appreciatie van de risico's verbonden aan de operatie komen vervolgens het besluit tot Nederlandse deelname en de Nederlandse bijdrage aan de orde. Bij het nemen van het besluit is de regering volgens eigen zeggen de in het Toetsingskader vermelde aandachtspunten langsgelopen. Verspreid door de brief passeren ze inderdaad alle de revue. Hoewel het VN-mandaat nog niet is verleend, zal hieraan «zeer waarschijnlijk op korte termijn worden voldaan». De brief geeft aan op welke gronden Nederland deelname wenselijk acht. De regering is bereid een bijdrage te leveren «gezien het cruciale belang van succesvolle implementatie van het bereikte akkoord voor de humanitaire situatie en de stabiliteit in de regio, alsmede de geloofwaardigheid van de NAVO (...) Ook de grote betrokkenheid van Nederland bij het conflict in voormalig Joegoslavië tot nog toe rechtvaardigt een actieve bijdrage van Nederland».

De Nederlands bijdrage bedraagt ongeveer 2100 militairen, in tegenstelling tot de eerder gemelde 2060; er is een veertigtal militairen van het Korps Commandotroepen toegevoegd aan het pantserinfanteriebataljon voor ondersteunende taken. De bijdrage is verder niet aangepast: de eenheden die in een eerder stadium aan SACEUR ter beschikking zijn gesteld, worden ook daadwerkelijk uitgezonden. Met het aantal van 2100 militairen blijft de Nederlandse militaire bijdrage in Bosnië op het niveau van de afgelopen twee jaar (in het kader van UNPROFOR). Het besluit tot uitzending geldt voor twaalf maanden. De Chef Defensiestaf is verantwoordelijk voor de nationale aansturing

In een paragraaf over de bevelvoering over de Nederlandse eenheden wordt uit de doeken gedaan hoe de bevelslijnen van IFOR lopen en waar de Nederlandse troepen gelegerd worden. De troepen worden ingedeeld bij de Britse brigade. Aan het Britse divisiehoofdkwartier wordt (voor het eerst) een nationaal contingentscommando onder leiding van een brigade-generaal toegevoegd. De bewapening en opleiding van de troepen zijn een volgend punt van aandacht: hiervan wordt een zakelijke opsomming gegeven. Dit wordt gevolgd door een paragraaf over het transport van het Nederlandse materieel naar het operatiegebied. In de paragraaf over arbeidsvoorwaarden wordt gemeld dat 300 dienstplichtigen deel uitmaken van het logistieke bataljon dat nog in het kader van UNPROFOR wordt ingezet. Hen zal de mogelijkheid worden geboden zich te beraden op deelneming aan IFOR.

Na een paragraaf over de financiering van de operatie wordt tenslotte over IFOR gemeld dat de NAVO ervan uitgaat dat de vredesmacht maximaal één jaar in voormalig Joegoslavië zal opereren. De Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk hebben benadrukt hun eenheden slechts voor die periode beschikbaar te stellen. De reden hiervoor – die overigens niet in de brief is opgenomen – moet worden gezocht in de binnenlandse politieke verhoudingen binnen de Verenigde Staten. Het Congres geeft steun aan een VS-aanwezigheid van maximaal één jaar.

Nederland pleit voor een evaluatie van het verloop van de operatie na een half jaar, zo stelt de brief.<sup>861</sup>

### 3.3.3 Overleg Tweede Kamer

Op 12 december 1995 wordt plenair gesproken over het besluit tot uitzending van de 2100 militairen in het kader van IFOR.<sup>862</sup> Wordvoerders zijn Valk (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Blaauw (VVD), Van den Berg (SGP), Hoekema (D66), Marijnissen (SP), Sipkes (GroenLinks), Van Middelkoop (GPV), Verkerk (AOV), Hendriks, en Stellingwerf (RPF). De ministers Van Mierlo en Voorhoeve verdedigen het kabinetsbesluit. Valk opent het debat met de woorden: «Voorzitter! Er kan vanavond in ieder geval niet gezegd worden dat de besluitvorming inzake de deelname aan de NAVO-macht te gehaast en onzorgvuldig is geweest». Tijdens de twee overleggen die aan IFOR zijn gewijd is van de zijde van de Kamer reeds een groot aantal vragen gesteld. Deze praktijk wordt voortgezet tijdens het plenaire debat. Een groot deel van de vragen wordt ontleend aan twee hoofdpunten uit het advies dat de Adviesraad Vrede en Veiligheid (AVV) op 6 december uitbracht over Nederlandse deelname aan IFOR.<sup>863</sup> In dit advies wordt deelname ondersteund, zij het met een aantal kritische kanttekeningen. Bijna alle woordvoerders vragen aandacht voor de in het advies genoemde wenselijkheid van voortzetting van IFOR na een jaar, vooral in relatie tot de verwachte terugtrekking van de VS-troepen. VVD, CDA en GPV geven duidelijk aan dat een Nederlandse deelname aan een vervolg op IFOR zonder deelname van de VS ondenkbaar is. De woordvoerders onderschrijven daarnaast de in het advies gesignaleerde moeizame verhouding tussen het militaire en civiele deel van het vredesakkoord, wat de effectiviteit van IFOR, en een duidelijke exit-strategie, bemoeilijkt. Sipkes verwoordt het als volgt: «(...) als wij kijken naar wat er op civiel gebied moet gebeuren, is er geen dubbele sleutel, maar een complete sleutelbos». De woordvoerders van PvdA, VVD en D66 vragen aandacht voor het vraagstuk van het aanhouden van oorlogsmisdadigers. Zij staan positief tegenover een bevoegdheid van IFOR in deze. In zijn antwoord gaat Van Mierlo in op het punt van de voortzetting na een jaar. Het mandaat van IFOR is zonder tijdsduur en kan dus niet verlopen. Het is echter wel zo dat de Nederlandse regering tekent voor een jaar. Zij gaat uit van de realiteit dat de Nederlandse aanwezigheid is gekoppeld aan de Britse, en de Britse aanwezigheid aan de Amerikaanse. «Voor de rest hebben wij in ieder geval de plicht om gaandeweg het proces te kijken wat er gebeurt en hoe het zich ontwikkelt (...) Mochten er andere besluiten genomen moeten worden dan wij nu voornemens zijn te nemen, dan doen wij dat aan het einde van het jaar». Ten aanzien van het vraagpunt van de oorlogsmisdadigers merkt hij op dat IFOR geen opsporingsopdracht heeft en dat IFOR wordt geacht «iemand aan te houden als zij daarmee geconfronteerd worden. Met de verdere uitwerking is men nog bezig (...) Men kan zich voorstellen dat bij de totstandkoming van het Akkoord van Dayton dit een heel moeilijke zaak was om echt ad fundum en in detail geregeld te krijgen». Minister Voorhoeve richt zich logischerwijs op de militair-operationele aspecten. Nieuw voor de Kamer is de informatie dat van de driehonderd dienstplichtige militairen die voor de keuze zijn gesteld om van UNPROFOR naar IFOR over te gaan er zeven te kennen hebben gegeven hiervoor niet te voelen. Voorhoeve betuigt zijn respect aan het grote aantal dienstplichtigen dat bereid is door te gaan. Daarnaast besteedt hij ruime aandacht aan risico's en veiligheidsmaatregelen. Het kabinetsbesluit wordt in overgrote meerderheid door de Kamer ondersteund: PvdA, CDA, VVD, SGP, D66, GroenLinks, GPV en RPF

<sup>861</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 137.

<sup>862</sup> TK, 1995–1996, handelingen 37, p. 2939 e.v.

<sup>863</sup> Nederlandse deelname aan de IFOR: zienswijze van de AVV, Den Haag, 6 december 1996.

stemmen in. Als de nog niet vastgestelde VN-resolutie er eenmaal is, en inhoudelijk voldoende is, kan wat de Kamer betreft Nederland deelnemen aan IFOR, voor twaalf maanden. Het AOV stelt in de eerste termijn kritische vragen maar spreekt zich in de tweede termijn niet uit. De SP «stemt tegen het voorstel». Woordvoerder Marijnissen is er na een langdurig debat niet van overtuigd dat de implementatiemacht het juiste middel is om vrede in Bosnië te bewerkstelligen. De eenmansfractie Hendriks had de regering al in de eerste termijn gevraagd af te zien van de voorgestelde deelname. De Hoop Scheffer en Van Middelkoop dienen een motie in met de strekking dat Nederlandse deelname aan IFOR gekoppeld dient te blijven aan Amerikaanse en Britse aanwezigheid. Deze motie wordt gesteund door de fracties van het CDA, de groep Nijpels, AOV, RPF, SGP en GPV en wordt daarmee verworpen. De fracties van PvdA, VVD, D66 en GroenLinks zien geen reden de motie te steunen omdat de strekking ervan niet afwijkt van het standpunt van de regering. Op 15 december neemt de Veiligheidsraad van de VN-resolutie 1031 aan, waarmee IFOR wordt geautoriseerd. De NAVO-raad neemt vervolgens in de vroege ochtend van 16 december OPLAN 10 405 voor de militaire operatie *Joint Endeavour* aan, en besluit de ACTORD en rules of engagement (ROEREO) uit te vaardigen. In de rules of engagement wordt de opdracht om door het Joegoslavië-tribunaal in staat van beschuldiging gestelde oorlogsmisdadigers «die met de troepenmacht in aanraking komen» te detineren «nauwkeurig omschreven en goedgekeurd». De luchtoperatie *Deny Flight* gaat op in *Joint Endeavour* onder de naam *Decisive Endeavour*.<sup>864</sup> Op 19 december vindt de «transfer of authority» van UNPROFOR naar IFOR plaats.

### 3.3.4 Voortzetting

Deelname aan IFOR is politiek gezien onomstreden en tijdens het verloop van de operatie vinden weinig gebeurtenissen plaats die besluitvorming op hoog niveau vereisen. De discussie spitst zich zowel op ambtelijk niveau als in de contacten met het parlement al snel toe op de eventuele vervolgmisatie op IFOR.<sup>865</sup> Besluitvorming omtrent de voortgang van IFOR beperkt zich in belangrijke mate tot toegevoegde eenheden en/of materieel.

Zo wordt op 13 december 1995 de minister van Defensie geadviseerd een verzoek van SACEUR om extra eenheden materieel gedeeltelijk te honoreren.<sup>866</sup> Een door SACEUR gevraagde batterij veldartillerie, movement control compagnie en pontons kunnen niet worden geleverd. Wel kan een EOD-eenheid beschikbaar worden gesteld en kunnen zes waarnemers na de transfer of authority van UNPROFOR naar IFOR op 19 december overgaan naar IFOR. «Eens» tekent Voorhoeve aan. De kleine extra bijdrage wordt niet aan de Kamer gemeld.

Op 20 december 1995 komt de Sectie Inlichtingen van de Militaire Inlichtingendienst, afdeling koninklijke landmacht, met een *Risico-analyse inzetgebied van 1 (NL) Mechbat*, die geldt tot en met februari 1996. In deze analyse worden beschreven: omgevingsfactoren, de (houding van de) strijdende partijen, het inzetgebied, de actuele situatie, de gevechtskracht-verhoudingen en de risico's (tijdens de gehele inzetperiode, tijdens de ontplooiing en tijdens de eerste fase van inzet).<sup>867</sup>

Minister Voorhoeve wil op 21 december mede namens minister Van Mierlo een brief aan de Kamer sturen over de uitzending van enkele ondersteunende detachementen (151 man) voor de ontplooiing van IFOR. Het betreft een uitzending van ongeveer een maand. Van de zijde van ambtelijk Buitenlandse Zaken en Defensie is hier bezwaar tegen. De Directie Atlantische Veiligheid (DAV) schrijft aan Van Mierlo: «Dezerzijds is

<sup>864</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 16 december 1995.

<sup>865</sup> Dit is een proces dat in het hoofdstuk over de operatie SFOR wordt beschreven.

<sup>866</sup> Nota van SCO aan de minister van Defensie, 13 december 1995.

<sup>867</sup> Risico-analyse inzetgebied van 1 (NL) mechbat, 20 december 1995.



aan DAB (de Directie Algemene Beleidszaken van Defensie) gevraagd of zo langzamerhand niet sprake is van informatie-overkill. DAB bleek twijfel te delen. De minister van Defensie blijft echter bij zijn standpunt.»<sup>868</sup> Minister Van Mierlo wordt gevraagd of de brief ook namens hem aan de Kamer moet worden aangeboden. Dit blijkt, ondanks de twijfels bij zijn ambtenaren, toch het geval: minister Voorhoeve biedt de brief aan «mede namens de minister van Buitenlandse Zaken».<sup>869</sup> Wel schrijft Van Mierlo aan Voorhoeve: «Akkoord. Maar pas op voor informatie-overkill uit angst voor onderbediening».<sup>870</sup>

Van Mierlo: «Je kunt iemand bedelven onder informatie, zodat hij niets meer ziet. Dat is het enige. Er was post-Srebrenica ook een enorme kater op Defensie. Ze hadden daar het gevoel: wij sturen alles naar de Kamer toe. Maar zo moet het niet. Het was dus een beetje een cri de coeur van mij: pas nou op, Joris. Dat heb ik ook verloren, want Joris zei: ik kan mij niets permitteren, het gaat naar de Kamer. Toen zei ik: als jij dat nodig hebt, is dat goed. Zo gaat dat. Er zat verder niets achter. Maar het is nog steeds mijn overtuiging dat als je iemand informatie wilt onthouden, je hem met informatie moet overdoseren. Ik vond niet dat wij dat moesten doen. Dat was trouwens ook niet zijn bedoeling (...) Ik vond het echter geen relevante informatie.»<sup>871</sup>

Op 30 januari 1996 komt de secretaris-generaal van de NAVO, Solana, voor een kennismakingsbezoek naar Nederland. Tijdens dit bezoek wordt vooral gesproken over IFOR. De ministers Van Mierlo, Voorhoeve en de minister-president onderstrepen het grote belang dat Nederland hecht aan de berechting van oorlogsmisdadigers door het Joegoslavië-tribunaal. «IFOR zou daar waar mogelijk daaraan zijn actieve medewerking moeten geven».<sup>872</sup>

Op 1 februari 1996 wordt de minister van Defensie door DAB een mogelijk probleem gemeld.<sup>873</sup> De vredesoperatie in Oost-Slavonië, UNTAES, kan in veiligheidsbedreigende omstandigheden een beroep doen op IFOR. Aldus is besloten door de NAVO-raad op 26 januari. Bij een noodgedwongen terugtrekking van UNTAES zal een grote inspanning van IFOR worden gevergd. Het is niet uit te sluiten dat Nederlandse IFOR-eenheden worden ingezet. Ook als Nederlandse eenheden bij een evacuatie van UNTAES niet in Oost-Slavonië zelf worden ingezet zijn er consequenties: dan zal de inzet in Bosnië-Herzegovina kunnen veranderen. Het kabinet zou zich op deze mogelijke inzet moeten bezinnen en tevens op het feit hoe hierover de Kamer te informeren, aangezien een mogelijke inzet van het Nederlandse IFOR-contingent buiten Bosnië niet in het parlement aan de orde is geweest.

De Kamer wordt laat over dit mogelijk risicovolle optreden ingelicht. Pas in de brief over Nederlandse deelname aan UNTAES van 12 april 1996 wordt gesteld dat de eventuele gevolgen van een evacuatie-operatie voor IFOR-eenheden, «waaronder de Nederlandse eenheden», zullen worden bezien door de NAVO-raad zodra dit aan de orde is. Aangezien het gaat om inzet van IFOR-militairen, zou deze informatie meer op zijn plaats zijn geweest in een brief over IFOR, waarvan er overigens in februari 1996 twee zijn gestuurd aan de Kamer. De brief van 20 februari 1996<sup>874</sup> is gewijd aan de civiele implementatie van het vredesakkoord en de relatie met IFOR, en aan een aantal aspecten «die niet in het vredesakkoord voor Bosnië zijn geregeld, maar daar wel nauw mee samenhangen». In het kader van dit laatste aspect is een paragraaf over UNTAES opgenomen. Hierin wordt over de relatie met IFOR slechts opgemerkt dat de VN-militairen kunnen rekenen op IFOR voor luchtsteun en hulp bij een onverhoopte noodevacuatie. Over een eventuele inzet van Nederlandse eenheden wordt niet geschreven.

<sup>868</sup> Memorandum van plaatsvervangend DAV aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 21 december 1995.

<sup>869</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 142.

<sup>870</sup> Fax van de minister van Buitenlandse Zaken aan de minister van Defensie, 21 december 1995.

<sup>871</sup> Van Mierlo, voorgesprek, 14 april 2000.

<sup>872</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan posten, 2 februari 1996.

<sup>873</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 1 februari 1996.

<sup>874</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 147.



De Winter: «Die nota is geschreven omdat er afspraken zouden moeten worden gemaakt tussen IFOR en UNTAES over een eventuele evacuatie van UNTAES in geval van nood. IFOR zou daarbij moeten zijn betrokken. Dat had kunnen leiden, zo dachten wij op dat moment, in januari 1996, tot de inzet van Nederlandse eenheden in Kroatië, in Oost-Slavonië. Dat was in beginsel een buitengewoon belangrijk besluit, waarover het kabinet iets moest zeggen. Pas later beseften wij dat de situatie wat anders zou gaan liggen, omdat inzet van Nederlandse eenheden in Oost-Slavonië weinig waarschijnlijk zou zijn (...) Het heeft weken geduurd voordat volstrekt duidelijk was welke rol IFOR zou spelen bij een eventuele evacuatie van UNTAES (...) Wij hadden natuurlijk wel iets eerder kunnen melden, maar dan hadden wij moeten zeggen dat wij het niet precies wisten.»<sup>875</sup>

De andere brief over IFOR, verstuurd op 28 februari 1996<sup>876</sup>, gaat over de voortgang bij de implementatie van de militaire aspecten van het Akkoord van Dayton, de steun van IFOR aan internationale organisaties en de Nederlandse militaire bijdrage. Wel wordt de Kamer in deze brief ervan in kennis gesteld dat IFOR naar wens verloopt. De partijen werken over het algemeen goed samen met IFOR en ook houden ze zich goed aan de wapenstilstand. De naleving van de militaire aspecten van Dayton wordt «bemoedigend» genoemd. Over de Nederlandse militaire bijdrage wordt gemeld waar de verschillende eenheden ontplooid zijn en dat het Nederlandse contingent zijn taken goed aankan.

In februari 1996 spelen nog drie andere onderwerpen die politieke besluitvorming vereisen. Allereerst vraagt Voorhoeve aan zijn ambtelijke apparaat om advies over een mogelijke Bulgaarse bijdrage aan IFOR, bij voorkeur in de Britse sector. De minister krijgt een negatief advies: zowel de Britten als Nederland hebben geen behoefte aan het Bulgaarse aanbod. Ook het Bulgaarse verzoek om de kosten van uitzending te betalen kan, in verband met de precedentwerking van een dergelijke overeenkomst, niet worden gehonoreerd.<sup>877</sup>

Een tweede onderwerp is de weigering om extra marechaussees ter beschikking te stellen aan IFOR om een door SACEUR geconstateerd tekort aan te vullen. SACEUR heeft behoefte aan marechaussees voor verkeerstakingen (zogenaamde «groene» marechaussee). Er is echter geen capaciteit om additionele groene marechaussee uit te zenden. Het uitzenden van marechaussees die belast zijn met politiezorg («blauwe» marechaussee) is niet verstandig. Dit personeel, dat gewoonlijk alleen in VN-kader wordt uitgezonden, zou moeten worden onttrokken aan de al aan UNIPTF toegezegde eenheid en zou bovendien gezien de uit te voeren verkeerstakingen worden ingezet beneden zijn kennis en ervaringsniveau.<sup>878</sup> Een derde punt is de uitbreiding van de Nederlandse bijdrage aan IFOR. De uitbreiding betreft de toevoeging van een aantal helikopters, naar aanleiding van een in januari door zowel de Nederlanders als de Britten geconstateerde behoefte aan lichte helikopters voor personenvervoer. Een drietal Alouette-III helikopters en twintig personen worden per maart 1996 aan het Nederlandse contingent toegevoegd. De Kamer wordt van deze uitbreiding gedetailleerd op de hoogte gesteld, onmiddellijk na de ministerraad van 16 februari 1996, waarin deze uitzending aan de orde is geweest.<sup>879</sup>

Op 23 februari vindt in de pauze van de ministerraad een briefing plaats over de stand van zaken in het voormalig Joegoslavië in het Defensie Crisisbeheersingscentrum (de Bunker) van het ministerie van Defensie. De politieke en ambtelijke top van de ministeries van Buitenlandse Zaken en ministerie van Defensie is aanwezig. Sprekers zijn de plaatsvervangend chef van de Directie Europa, Hattinga van 't Sant (voor de politieke en civiele stand van zaken), de souschef Operatiën, Hilderink, (voor de militaire stand van zaken), en jonkheer Feith (over zijn ervaringen als politiek adviseur van de commandant van IFOR).<sup>880</sup>

<sup>875</sup> De Winter, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>876</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 148.

<sup>877</sup> Nota van plv CDS aan de minister van Defensie, 1 februari 1996.

<sup>878</sup> Nota van plv CDS aan de minister van Defensie, 5 februari 1996.

<sup>879</sup> Nota van plv CDS aan de minister van Defensie, 25 januari 1996; Nota van plv CDS aan de minister van Defensie, 2 februari 1996; TK, 1995–1996, 22 181, nr. 146; Ministerraad, 16 februari 1996.

<sup>880</sup> Memorandum van DAV aan DGPZ plv DGPZ en DGIS, 21 februari 1996.

Op 16 april 1996 komt de afdeling Inlichtingen en Veiligheid van de operationele staf van de koninklijke landmacht met een geactualiseerde versie van de *Risico-analyse inzetgebied 1 (NL) Mechbat* (van december 1995), waarin wordt vooruitgekeken naar de tweede helft van het IFOR-mandaat. In de analyse wordt aangegeven dat de risico's enerzijds worden bepaald door de houding van individuen en anderzijds door de algemene voortgang in het vredesproces. Van groot belang is dat de drie etnische groeperingen zich houden aan het vredesakkoord. Het verloop van de verkiezingen is cruciaal. Er worden vraagtekens gezet bij de wenselijkheid van terugtrekking in december 1996. Een besluit tot terugtrekking zou op zichzelf een risico voor IFOR-troepen kunnen vormen indien één of meer partijen een blijvende aanwezigheid voorstaan.<sup>881</sup> Van 18 tot en met 22 april 1996 brengt een delegatie van de vaste commissies voor Defensie en Buitenlandse Zaken een werkbezoek aan Bosnië-Herzegovina. Op het programma staan onder meer bezoeken aan Nederlandse IFOR-eenheden. De delegatie bestaat uit de leden Hoekema (D66, delegatieleider), De Hoop Scheffer (CDA), Van der Hoeven (CDA), Zijlstra (PvdA), Valk (PvdA), Blaauw (VVD), Van den Doel (VVD) en De Koning (D66). In een korte brief aan de Kamer wordt gemeld dat het bezoek «als zeer nuttig en instructief ervaren» is.<sup>882</sup> Op 19 april 1996, tijdens het werkbezoek, stuurt de regering een brief aan de Kamer. Het parlement wordt geïnformeerd over de voortgang bij de implementatie van de militaire aspecten van Dayton, de steun van IFOR aan internationale organisaties en ontwikkelingen rondom de Nederlandse bijdrage.<sup>883</sup> De naleving van de militaire bepalingen is, hoewel niet volledig, toch goed te noemen. Over de Nederlandse bijdrage wordt gemeld dat deze in juni zal worden afgelost. De bewapening blijft op ongeveer hetzelfde niveau. Een genie-eenheid die aan het gemechaniseerde bataljon was toegevoegd ter ondersteuning van de ontplooiing zal niet worden afgelost. Het detachement van het Korps Commandotroepen kan worden gehalveerd.

Op 24 april vindt het eerste Algemeen Overleg over IFOR plaats sinds de ontplooiing. IFOR is niet het enige onderwerp van gesprek: verschillende ontwikkelingen gerelateerd aan de civiele component van Dayton en de erkenning van de Federale Republiek Joegoslavië zijn tevens aan de orde. Vier van de zes woordvoerders (Valk, De Hoop Scheffer, Blaauw en Hoekema) zijn net terug uit Bosnië. Zij geven alle aan zeer onder de indruk te zijn geraakt van de inzet en motivatie van de Nederlandse troepen, en vragen naar de toestand van twee Nederlandse soldaten die kort tevoren gewond zijn geraakt bij het ruimen van mijnen. Het verloop van IFOR – de militaire component van Dayton – wordt door de woordvoerders (de overige woordvoerders zijn Rosenmöller (GroenLinks) en Van Middelkoop (GPV)) als succesvol gekenschetst. Over het verloop van IFOR en de Nederlandse bijdrage in het bijzonder worden nauwelijks vragen gesteld. De parlementariërs zijn nieuwsgieriger naar de opvatting van de regering over een post-IFOR vredesmacht. Alleen Blaauw stelt een vraag over een tekort inzake de geniecomponent en de hospitaalcomponent. Voorhoeve antwoordt op de vraag van Blaauw dat de genie-eenheid vanwege een beperkte capaciteit en de regel «zes maanden uitzending, twaalf maanden thuis» niet halverwege het jaar kan worden vervangen. Een geleerde les is dat de behoefte aan geniecapaciteit in vredesoperaties groter blijkt dan in de Prioriteitennota geschat. Het is echter niet gemakkelijk een dergelijk probleem op korte termijn op te lossen. Minister Van Mierlo geeft in reactie op opmerkingen van enkele Kamerleden aan dat de bevoegdheden voor IFOR met betrekking tot de aanhouding van verdachten van oorlogsmisdaden beperkt zijn. Hij stelt dat er andere middelen gevonden

<sup>881</sup> Risico-analyse IFOR en UNTAES, 16 april 1996.

<sup>882</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 167.

<sup>883</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 154.

moeten worden voor de opsporing. «Ook Nederland vindt dat de opsporing eind 1996 een groter effect moet hebben».<sup>884</sup>

De Kamer ontvangt op 31 mei een brief van de minister van Buitenlandse Zaken waarin hij verslag doet van zijn werkbezoek aan Bosnië en Kroatië van 27 tot 29 april. Van Mierlo heeft gesproken met Bosnische, Kroatische, VN- en NAVO-autoriteiten en Nederlanders die in Bosnië actief zijn. In de gesprekken was vooral aandacht voor de voortgang in de implementatie van het Akkoord van Dayton. Ten aanzien van het vraagstuk van de oorlogsmisdadigers wordt in de brief gesteld dat het beperkte mandaat van IFOR nog geen effect heeft kunnen sorteren. Zolang de politieke leiders in Bosnië niet zelf hun politie-eenheden instructies geven, kan alleen politieke en economische druk worden uitgeoefend.<sup>885</sup>

Op 3 juni 1996 komt in Berlijn de NAVO-raad bijeen op het niveau van ministers van Buitenlandse Zaken voor een evaluatie van IFOR halverwege het mandaat. Hierop was in december 1995 met name door Nederland aangedrongen. De vergadering is unaniem over het succes van de militaire bepalingen van Dayton, maar spreekt haar zorg uit over de relatie met de civiele component van de vredesregeling. Het besluit om de «overall capability» van IFOR voor de volledige duur van het mandaat in stand te houden, wordt uitdrukkelijk bekrachtigd.<sup>886</sup> De militaire mogelijkheden zullen dus niet voortijdig worden afgebouwd.

Toenmalig plaatsvervangend bevelhebber der landstrijdkrachten, Van Baal:

«In de periode van IFOR heeft er in de NAVO-raad op Nederlands verzoek al na een halfjaar een evaluatie plaatsgevonden. Op basis van de resultaten daarvan hebben wij ons afgevraagd wat dit betekende voor onze verdere deelname. Dan pak je het Toetsingskader er als het ware weer bij om te bekijken welke aspecten er veranderen. Een aspect dat toen naar voren kwam, was dat er mogelijk meer zou worden gedaan aan de opvolging van IFOR in de richting van de civiel-militaire samenwerking. Dat onderwerp werd bij de eerste missie echter heel nadrukkelijk weggeschoven. Men wilde toen eerst stabiliteit creëren. Daarna wilde men pas denken aan de wederopbouw en de steun van militairen daarbij.»<sup>887</sup>

Ter voorbereiding op deze NAVO-top schrijft de Directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken op 31 mei 1996 een memorandum over IFOR en post-IFOR, waarin aandacht voor het vraagstuk van de oorlogsmisdadigers. In dit memorandum wordt geconcludeerd dat het «niet haalbaar en niet wenselijk» is dat het mandaat ten aanzien van de opsporing van oorlogsmisdadigers wordt aangepast. Minister Van Mierlo benadrukt daarom in zijn interventie in de NAVO-raad dat IFOR binnen het daarvoor geldende mandaat tot het uiterste moet gaan: IFOR «will do its utmost within the limits of its mandate to restrict the freedom of movement of war criminals».<sup>888</sup>

De Kamer wordt van het besluit IFOR op de volle sterkte te handhaven in kennis gesteld op 12 juni 1996 in een brief die verder is gewijd aan de rotatie van de Nederlandse eenheden die in diezelfde maand zal plaatsvinden.<sup>889</sup> Minister Voorhoeve wilde volgens een fax van de Directie Algemene Beleidszaken van Defensie aan Buitenlandse Zaken «ineens met razende spoed een brief naar de Kamer uit doen gaan over de aflossing van de Nederlandse eenheden. Vandaar dat we de procedures wat hebben versneld en hem deze brief niet mede namens M laten tekenen».<sup>890</sup> De brief wordt toch mede namens de minister van Buitenlandse Zaken aangeboden. De brief van 12 juni wordt op 10 juli geactualiseerd. De drie Alouette-helikopters zullen worden afgelost door Bolkov-helikopters. Nederland zal voor de periode van 23 augustus tot 20 september (in verband met de algemene verkiezingen op 14 september) een extra Bolkov-helikopter, vier vliegers en twee man onderhouds-

<sup>884</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 162.

<sup>885</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 158.

<sup>886</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 5 juni 1996.

<sup>887</sup> Van Baal, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>888</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 5 juni 1996.

<sup>889</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 160.

<sup>890</sup> Fax van DAB aan DAV, 11 juni 1996.

personeel toevoegen aan het helikopterdetachement.<sup>891</sup> Op 13 juni 1996 vindt een vergadering van NAVO-ministers van Defensie plaats. En marge van deze bijeenkomst heeft minister Voorhoeve een gesprek met zijn ambtgenoot uit de VS, Perry, waarin Voorhoeve de opsporing van oorlogsmisdadigers in Bosnië-Herzegovina aan de orde stelt.<sup>892</sup>

Van 1 tot en met 5 juli 1996 vindt een debriefing plaats van een deel van het personeel van het 1e gemechaniseerde bataljon dat van december 1995 tot eind juni 1996 is uitgezonden in het kader van IFOR. Met 119 personen uit een doelgroep van circa 800 worden gesprekken gevoerd. Hiervan wordt door het Bureau Veiligheid van de afdeling koninklijke landmacht van de Militaire Inlichtingendienst een evaluatie opgesteld, die blijkens de verzendlijst niet buiten de koninklijke landmacht wordt verspreid. Geconcludeerd wordt: «ondanks dat zich een grote hoeveelheid voorvallen en incidenten heeft voorgedaan op het gebied van de militaire veiligheid is de inzetbaarheid van het bataljon nooit in gevaar geweest».<sup>893</sup>

Op 22 augustus 1996 stuurt de regering een brief aan de Kamer over de situatie in Bosnië-Herzegovina.<sup>894</sup> De naleving van de militaire bepalingen van het Akkoord van Dayton wordt wederom «redelijk succesvol» genoemd. Landmijnen blijven de grootste bedreiging voor IFOR. In de brief wordt herhaald dat de «overall capability» tot het eind van het mandaat in stand blijft. Tevens wordt de Kamer over een verandering in de commandostructuur van IFOR ingelicht. Er komt één hoofdkwartier AFSOUTH, het hoofdkwartier dat het commando over de hele operatie voert en het hoofdkwartier ARRC, dat het bevel voert over de landstrijdkrachten, worden vervangen door LANDCENT. De rotatie van de Nederlandse eenheden is voltooid.

De brief bevat een duidelijke stellingname met betrekking tot het gebrek aan medewerking van de Bosnische autoriteiten bij het aanhouden van voor oorlogsmisdaden aangeklaagde personen. «Vooral in het geval van de Bosnisch-Servische leiders Karadzic en Mladic is dit onaanvaardbaar». Verderop in de brief wordt echter duidelijk dat het mandaat van IFOR in dit kader nog steeds beperkt is: «de IFOR-richtlijnen zijn onveranderd». Wel wordt er intensiever gepatrouilleerd, wat de bewegingsvrijheid van verdachten beperkt en de kans op aanhouding vergroot.

Een Algemeen Overleg over de situatie in Bosnië vindt plaats op 29 augustus 1996. Geagendeerd zijn de brieven van 31 mei, 12 juni en 22 augustus. De woordvoerders Valk (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Blaauw (VVD), Hoekema (D66), Sipkes (GroenLinks) en Verkerk (AOV) stellen een veelheid aan onderwerpen aan de orde, maar vragen met betrekking tot IFOR wederom vooral aandacht voor wat er moet gebeuren na afloop van het mandaat. Met uitzondering van een korte vraag van Blaauw over problemen op het gebied van uitrusting, communicatie en «maatschappelijk gedrag» worden geen vragen gesteld die specifiek de Nederlandse deelname in het veld aangaan. Alle woordvoerders stellen dat Karadzic en Mladic hun straf niet mogen ontlopen. Minister Van Mierlo antwoordt op dit punt dat de regering niet berust in hun ongestraft blijven, te meer omdat hij erkent dat het niet arresteren van oorlogsmisdadigers schade toebrengt aan het gezicht van de NAVO.<sup>895</sup>

Het uitstel van de gemeenteraadsverkiezingen – in eerste instantie tot half november – heeft tot gevolg dat de reductie van IFOR wordt vertraagd. De uitgezonden mortieropsporingsradarbatterij zal hierdoor een maand later dan voorzien terugkeren. De souschef Operatiën informeert hierover minister Voorhoeve op 24 september 1996. Door het uitstel is bovendien onzeker of de overige Nederlandse eenheden voor Kerstmis thuis kunnen zijn. Aflossing begin december blijft het streven, ongeacht een eventueel besluit tot een vervolgmismissie. Er is een beperkte capaciteit om eenheden

<sup>891</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 163.

<sup>892</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 13 juni 1996.

<sup>893</sup> Evaluatie debriefing 1 (NL) Mechbat IFOR, 22 juli 1996.

<sup>894</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 166. (Dit betreft het verslag van het a.o. van 29 augustus, de brief van 22 augustus is als bijlage gevoegd).

<sup>895</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 166.

af te kunnen voeren. De Kamer zal worden geïnformeerd omdat de uitzendingstermijn van een eenheid in principe maximaal zes maanden duurt, aldus de nota van de souschef.<sup>896</sup> Dit is niet gebeurd. Op 1 oktober ontvangt de Kamer een brief waarin nogmaals melding wordt gemaakt van de gewijzigde IFOR-commandostructuur.<sup>897</sup> Nieuwe informatie in deze brief is dat het Nederlandse aandeel in het nieuwe hoofdkwartier uit circa honderdvijftig militairen zal bestaan. Vervolgens maakt de brief melding van het feit dat in verband met de voorziene terugtrekking van eenheden en materieel vijftig chauffeurs en enkele kaderleden van de koninklijke landmacht worden toegevoegd aan een Amerikaans transportcommando. De VS beschikken over onvoldoende chauffeurs. «De betrokken militairen zullen worden aangemerkt als IFOR militairen», hoewel ze niet in het voormalig Joegoslavië worden ingezet. Minister Voorhoeve was op 13 september aanbevolen in te stemmen met het beschikbaar stellen van de chauffeurs.<sup>898</sup> Tijdens het departementaal beraad van 30 oktober 1996 komt overigens aan de orde dat de juridische positie van de reeds uitgezonden chauffeurs «nog onduidelijk» is. «Wellicht zullen de chauffeurs met Nederlandse vrachtwagens onder Nederlands recht ter beschikking gesteld worden om een einde te maken aan het juridische dispuut».<sup>899</sup>

### 3.3.5 Afronding

IFOR is «formeel» afgerond door de «transfer of authority» van IFOR naar SFOR op 20 december 1996. Doordat de operatie *Joint Endeavour* min of meer «naadloos» is overgegaan in *Joint Guard* (SFOR), is de besluitvorming omtrent afronding van IFOR dezelfde als de besluitvorming omtrent het voortraject van deelname aan SFOR. Zie daarvoor de beschrijving van de besluitvorming van deze operatie.

### 3.3.6 Evaluatie

IFOR is intern geëvalueerd. Eerst verschijnt op 22 juli 1996 een evaluatie van de debriefing van het eerste uitgezonden bataljon. Op 13 februari 1997 volgt een evaluatieverslag van het tweede uitgezonden bataljon. In beide evaluaties wordt geconcludeerd dat de inzetbaarheid van het bataljon nooit in gevaar is geweest. Op 27 maart 1997 verspreid de souschef Operatiën (SCO) van de Landmachtstaf, Mammen, de resultaten van de beide debriefings in een door de sectie Lessons Learned gemaakte samenvatting, die vrijwel geheel is toegesneden op operationele zaken, binnen de Landmacht. Opgemerkt wordt dat al tijdens de uitzending begonnen is met het aanpakken van verschillende actiepunten.<sup>900</sup> Daarnaast is in de dossiers een brief van de SCO van de Landmacht, Dedden, van 26 september 1997 aangetroffen, waarin de stand van zaken met betrekking tot de actiepunten naar aanleiding van de einddebriefing IFOR wordt geschetst.<sup>901</sup>

Ook op het niveau van de Defensiestaf wordt IFOR geëvalueerd. Op 26 februari 1997 wordt de bevelhebbers een *Tussentijds Evaluatieverslag Nederlandse Militaire Bijdrage IFOR* aangeboden, overeenkomstig Voorlopige Aanwijzing CDS nr. A-5<sup>902</sup> opgesteld door de sectie Evaluatie van de Defensiestaf. Het betreft een evaluatie van het eerste halfjaar, waaraan is bijgedragen door de krijgsmacht delen, de koninklijke marechaussee (toen nog geen krijgsmachtdeel), en de directies Economie en Financiën, Voorlichting en Juridische Zaken. Ook evaluatiegesprekken met commandanten hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de evaluatie. De SCO van de Defensiestaf Hilderink schrijft in zijn

<sup>896</sup> Nota van SCO aan de minister van Defensie, 24 september 1996.

<sup>897</sup> TK, 1996–1997, 22 181, nr. 165.

<sup>898</sup> Nota van plaatsvervangend CDS aan de minister van Defensie, 13 september 1996.

<sup>899</sup> Departementaal beraad, 30 oktober 1996.

<sup>900</sup> Brief van SCO-KL, 27 maart 1997.

<sup>901</sup> Brief van SCO-KL, LL/1997/12 941, 26 september 1997.

<sup>902</sup> Deze aanwijzing, daterend van juni 1996, geeft richtlijnen voor evaluaties van vredesoperaties.



aanbiedingsbrief dat het verslag in het Politiek Beraad is besproken: «Men sprak er in algemene zin waardering over uit».<sup>903</sup>

Op 21 april 1997 verschijnt de op 17 april door de SCO's van de Defensiestaf en de krijgsmachtdelen goedgekeurde eindversie van de evaluatie van de deelname aan IFOR, die in het Politiek Beraad van 25 augustus 1997 voor kennisgeving wordt aangenomen, en op 29 augustus aan de bevelhebbers aangeboden. De SCO van de Defensiestaf Berlijn schrijft: «met nadruk wijs ik er op dat de minister (...) heeft besloten de eindevaluatie alleen voor intern gebruik te bestemmen».<sup>904</sup>

De eindversie wijkt overigens nauwelijks af van het tussentijds evaluatieverslag van februari 1997. In de inleiding wordt opgemerkt dat aandacht is besteed aan de elementen die volgens het rapport «Leren van vredesoperaties» van de Algemene Rekenkamer van februari 1996 noodzakelijk zijn voor een goede evaluatie, maar de manier waarop roept vragen op: «de in Aanwijzing CDS nr. A-5 neergelegde evaluatiesystematiek en daarbij behorende vragenlijst vormen daarvoor de beste waarborg».

Het eerste hoofdstuk gaat over beleidsvoorbereiding en besluitvorming. In de tweede paragraaf, getiteld «besluitvorming en voorbereiding», staat:

De voorbereidingstijd voor de missie is kort geweest en heeft van menigeen binnen de Defensieorganisatie een bijzonder krachtsinspanning gevergd. Dat geldt in het bijzonder voor de voorbereiding van het gemechaniseerd bataljon (mechbat) dat zich (...) voorbereidde op uitzending (...) in het verband van UNPROFOR en vervolgens moest omschakelen voor uitzending in het verband van IFOR (...) De voorbereidingstijd voor deze missie kon echter onmogelijk worden vervroegd (...) De besluitvorming had een voorspoedig karakter en was evenzeer zorgvuldig. Steeds werd in elke fase van de besluitvorming aandacht besteed aan verschillende elementen van het Toetsingskader.<sup>905</sup>

In de derde paragraaf, over informatieverstrekking, wordt geconcludeerd: «De besluitvorming over deelneming aan IFOR is vergezeld gegaan van ruime en gedegen informatieverstrekking aan de bewindslieden, alsook aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal».

Paragraaf zes gaat over «risico's en exit-strategy». Volgens de evaluatie zijn zowel binnen de NAVO als in de nationale besluitvorming de risico's grondig geïnventariseerd. Nadat hiervan een nadere uitwerking is gegeven wordt geconcludeerd dat «in overeenstemming met het Toetsingskader» ruimschoots aandacht is besteed aan de belangrijkste te verwachten risico's.

Het tweede hoofdstuk gaat over de uitvoering: besluitvorming en voorbereiding, internationale samenwerking, de vredesregeling, commando- en controlelijnen, taakuitvoering, risico's, medische verzorging, personeel, materieel en logistiek, justitiële en juridische aspecten, public relations en voorlichting en het contingentscommando zijn onderwerpen van evaluatie.

Onder het punt «taakuitvoering» wordt opgemerkt dat, hoewel mandaat en middelen er op waren afgestemd de taken onafhankelijk van de medewerking van de partijen te kunnen uitvoeren, de opdracht zonder problemen uitvoerbaar bleek vanwege een «grote» medewerking van de partijen. De taakuitvoering is daarnaast niet belemmerd geweest door dreiging of vrees voor incidenten, «mede omdat de eenheden zich voortdurend rekenschap gaven van de lokale omstandigheden». Op het terrein van «public relations» is geleerd van de Britten: «Public relations wordt daar vooral benaderd vanuit de vraagstelling in hoeverre p.r. kan bijdragen aan het succes van de operationele taakuitvoering. Vanuit die optiek bezien vallen sommige successen van de Nederlandse eenheden wellicht toch iets meer uit te buiten». Het derde hoofdstuk bevat «enkele samenvattende beschouwingen». Een van die beschouwingen is dat «een

<sup>903</sup> Brief van SCO aan bevelhebbers, 26 februari 1997.

<sup>904</sup> Eindvaluatie IFOR, 21 april 1997; brief van SCO aan bevelhebbers, 29 augustus 1997.

<sup>905</sup> Eindevaluatie IFOR, 21 april 1997.



zorgvuldig formeel besluit (...) pas kan worden genomen als alle elementen uit het Toetsingskader goed zijn beschouwd».<sup>906</sup>

In de memorie van toelichting van de Defensiebegroting voor 1998 is een Evaluatie IFOR opgenomen.<sup>907</sup> Het is een uiterst beknopte samenvatting van de hierboven beschreven evaluatie. De evaluatie opent met de zin dat belangrijke ervaringen zijn opgedaan, waarop de mededeling volgt dat steeds aandacht is besteed aan de verschillende elementen van het Toetsingskader.

Plaatsvervangend Chef Defensiestaf, Van Baal:

«(...) ik (weet) dat de chef defensiestaf, generaal Van den Breemen, dit aanhangig heeft gemaakt, waarop is besloten om niet het integrale document naar de Kamer te sturen, maar een samenvatting daarvan in de memorie van toelichting op te nemen. Die was aan de Kamer toegezegd en daarbij is het gebleven. Over de inhoudelijke kant kan ik zeggen dat de ervaring leerde dat wij op dat moment niet echt toe waren aan een goede evaluatie van de operaties. Ik wil niet zeggen dat er verhullend taalgebruik is gehanteerd, maar ik denk dat de manier waarop de evaluaties toen zijn opgezet, niet de zaken naar boven hebben gebracht die naar boven moesten komen. (...) in de situatie van 1996 probeerden één stafmedewerker en een kolonel in deeltijd, de evaluatie van de grond te tillen en dat verdiende niet de schoonheidsprijs. In de memorie van toelichting staan goede dingen, maar daar hadden ook andere dingen kunnen staan.»<sup>908</sup>

### 3.4 United Nations International Police Task Force (UNIPTF)

#### 3.4.0 Internationaal Kader

Net als IFOR berust ook UNIPTF op twee pijlers: het Akkoord van Dayton en de relevante resoluties van de VN-Veilighedsraad. Wanneer de formele overdracht aan IFOR op 20 december 1995 een einde maakt aan het bestaan van UNPROFOR, betekent dit niet dat de rol van de VN in Bosnië-Herzegovina is uitgespeeld. Het Akkoord van Dayton kent de VN twee hoofdtaken toe: (a) de voortzetting van de coördinatie van de humanitaire hulpverlening en de «lead role» voor alle kwesties die samenhangen met de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden door het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen (UNHCR) en (b) het verlenen van assistentie aan de partijen bij het nakomen van hun verplichtingen bij de opbouw van de rechtsstaat, zoals vastgelegd in de vredesregeling, een taak die wordt toebedeeld aan de «International Police Task Force» (UNIPTF), als onderdeel van de overkoepelende VN-missie in Bosnië en Herzegovina (UNMIBH).

Krachtens Annex 11 van het Akkoord van Dayton verzoeken de partijen, in hun streven een «safe and secure environment for all persons» tot stand te brengen, de Verenigde Naties om, via een besluit van de Veiligheidsraad, een UN International Police Task Force in het leven te roepen. Deze wordt belast met de opdracht een «hulpprogramma» uit te voeren met, onder andere, de volgende elementen: «(a) monitoring, observing, and inspecting law enforcement activities and facilities; (b) advising law enforcement personnel and forces; (c) training law enforcement personnel; (d) advising on the capability of law enforcement agencies to deal with threats to public order; and (e) assisting by accompanying the parties» law enforcement personnel». De partijen zeggen toe UNIPTF niets in de weg te leggen. In gevallen van «non-compliance» zal de UNIPTF-commandant de Hoge Vertegenwoordiger van de internationale gemeenschap in Bosnië en de IFOR-commandant informeren: «The IPTF Commissioner may request that the High Representative take appropriate steps (...) including calling such failures to the attention of the Parties, convening the Joint Civilian Commission, and consulting with the United

<sup>906</sup> Eindevaluatie IFOR, 21 april 1997.

<sup>907</sup> TK, 1998–1999, 25 600 X, nr. 2.

<sup>908</sup> Van Baal, hoorzitting, 31 mei 2000.

Nations, relevant states, and international organizations on further responses».

In resolutie 1035 besluit de Veiligheidsraad op 21 december 1995 tot oprichting, voor de duur van een jaar, van «a United Nations civilian police force to be known as the International Police Task Force (IPTF)», belast met de tenuitvoerlegging van de taken zoals opgenomen in Annex 11 van het Akkoord van Dayton, conform de opzet van de secretaris-generaal. UNIPTF gaat functioneren «under the authority of the Secretary-General and subject to coordination and guidance as appropriate» van de Hoge Vertegenwoordiger.

Als onderdeel van de United Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH) is de hoofdtaak van UNIPTF erop gericht een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van een weer zelfstandig en volwaardig functionerend lokaal politie-apparaat. IPTF heeft niet meer dan een ondersteunende functie: opgezet als een onbewapende, toezichhoudende en adviserende eenheid kan ze niet worden gezien als een operationele politiemacht met uitvoerende bevoegdheden. UNIPTF is dus nadrukkelijk niet bedoeld om de orde af te dwingen. Het gaat om een «CIVPOL»-operatie (VN-jargon voor civiele politie) met een peacekeeping mandaat, en met personeel dat geheel is samengesteld uit mannen en vrouwen met een politie-achtergrond.

Het mandaat van UNIPTF wordt na haar oprichting enkele malen aangepast, zowel om een verlenging van de verblijfsduur dan wel een uitbreiding van het aantal manschappen mogelijk te maken, maar ook ter uitbreiding van het takenpakket. Krachtens resolutie 1088 (december 1996) wordt UNIPTF belast met de taak onderzoek in te stellen naar vermeende schendingen van mensenrechten door «law enforcement»-personeel (op straffe van ontslag van de betrokken ambtenaar). Vanaf 15 juni 1998 wordt UNIPTF voorts, op basis van resolutie 1174, veel intensiever betrokken bij de pogingen tot hervorming van het justitiële systeem in Bosnië en Herzegovina. Bij de aanvaarding van resolutie 1247, op 18 juni 1999, verlengt de Veiligheidsraad het mandaat van UNIPTF voor de periode tot 21 juni 2000.

### 3.4.1 Voortraject

In het Akkoord van Dayton is voorzien in een internationale politiemacht in Bosnië-Herzegovina onder auspiciën van de Verenigde Naties. De eerste verkennende gesprekken over hoe deze politiemacht concreet gaat worden samengesteld vinden plaats in december 1995. De Nederlandse militair adviseur bij de Nederlandse VN-missie in New York, kolonel Van Veen, krijgt op het VN-secretariaat te horen dat er een structuur voor UNIPTF op papier is gezet. Overwogen wordt aan Nederland een bijdrage van vijftig man van de koninklijke marechaussee (KMar) te vragen. Er zullen volgens het VN-secretariaat alleen lidstaten worden benaderd die al een bijdrage aan IFOR leveren, en bovendien in staat zijn civiele politie van voldoende kaliber bij te dragen. «Een herhaling van Cambodja-achtige Civpol toestanden (...) dient in de ogen van het VN-secretariaat, terecht, te worden vermeden.»<sup>909</sup> In Cambodja werd namelijk tijdens de operatie UNTAC door veel landen onvoldoende gekwalificeerd personeel ter beschikking gesteld.

Op 21 december 1995, de dag dat UNIPTF formeel door de Veiligheidsraad wordt ingesteld door het aannemen van resolutie 1035, adviseert het ambtelijk apparaat de minister van Defensie omtrent de mogelijke deelname aan de politiemacht.<sup>910</sup> De KMar is in staat 50 militairen voor een periode van 12 maanden beschikbaar te stellen. Hierbij zijn 10 marechaussee's inbegrepen die op dat moment zijn ondergebracht bij de

<sup>909</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 13 december 1995.

<sup>910</sup> Nota van plaatsvervangend CDS aan de minister van Defensie, 21 december 1995.

United Nations Peace Forces (UNPF), en waarnemerstaken uitvoeren in Oost-Slavonië en Macedonië. Het mandaat van deze overkoepelende structuur boven de operaties UNPROFOR (Bosnië-Herzegovina), UNPREDEP (Macedonië) en UNCRO (Kroatië) zal in februari aflopen. Ambtelijk Defensie ziet het tiental bij voorkeur geplaatst bij UNIPTF. Minister Voorhoeve stemt in met het advies.<sup>911</sup>

De VN worden op 4 januari 1996 geïnformeerd dat Nederland bereid is, onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring, 50 marechaussees uit te zenden naar UNIPTF. Ook wordt informeel verzocht de Nederlandse functionarissen zoveel mogelijk te plaatsen in het gebied waar ook de Nederlandse IFOR-eenheden zijn gelegerd. Het VN-secretariaat laat echter weten dergelijke nationale verzoeken niet te kunnen honoreren in verband met «de noodzakelijke flexibiliteit van de VN bij de voorbereiding en uitvoering». Waar mogelijk zal echter met het verzoek rekening worden gehouden.<sup>912</sup> Een identiek verzoek van Frankrijk wordt wel ingewilligd. Intussen loopt de politieke besluitvorming omtrent deelname ook langs een ander traject. Het ministerie van Defensie had in december al aan Buitenlandse Zaken laten weten van mening te zijn dat niet alleen marechaussees kunnen worden uitgezonden naar UNIPTF, maar ook civiele politie. Op 22 december stuurt Buitenlandse Zaken een brief naar de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie waarin deze opvatting van Defensie wordt verkondigd en tevens wordt gevraagd of men daar kans ziet een deel van de vijftig toegezegde politiefunctionarissen ter beschikking te stellen.<sup>913</sup> De koninklijke marechaussee blijkt overigens van mening te zijn dat UNIPTF – gezien de aard van de operatie – beter door getrainde militairen kan worden uitgevoerd.

Uit de contacten met Binnenlandse Zaken begin 1996 blijkt dat het verzoek vooral vragen oproept. Op dit ministerie zijn twijfels over de voorbereiding van de uit te zenden functionarissen. Ten eerste is er onduidelijkheid over de bevoegdheden met betrekking tot het opsporen en aanhouden van oorlogsmisdadigers. Daarnaast vindt men de omstandigheden waaronder en de manier waarop UNIPTF zijn taken moet uitvoeren twijfelachtig.<sup>914</sup> Binnenlandse Zaken zet kortom vraagtekens bij de taken en veiligheidsvoorzieningen voor het uit te zenden personeel.

Directeur Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie, De Winter:

«Tot op de dag van vandaag is er nog nooit een bijdrage van Binnenlandse Zaken op dit gebied geweest. Ik had de indruk dat de twee vragen die werden gesteld, over de veiligheid en over de taken, meer werden gesteld om voorlopig een antwoord te geven. Men wilde eerder wat vragen stellen en zien wat Defensie daarop zou antwoorden dan dat het een serieus aanbod was. Het was meer een poging om aan het aanbod te ontkomen dan dat er serieus op werd ingegaan. Trouwens, het verloop heeft het wel aangetoond. Er is nooit een bijdrage gekomen.»<sup>915</sup>

### 3.4.2 Kabinetbesluit/Brief aan de Kamer

Ambtelijk Defensie neemt het voortouw met het schrijven van een brief aan de Kamer omtrent de Nederlandse deelname met vijftig marechaussees. In de conceptversies van deze brief ligt het zwaartepunt bij militair-logistieke aspecten, terwijl aan de door Binnenlandse Zaken gesignaleerde bezwaren geen aandacht wordt besteed. De bijdrage aan UNIPTF staat echter intussen op de kalender voor de ministerraad van 12 januari 1996. Defensie en Buitenlandse Zaken veronderstellen dat minister Dijkstal van Binnenlandse Zaken de door zijn ministerie gesignaleerde bezwaren aan de orde zal stellen in de ministerraad, te meer daar de opstelling ten opzichte van oorlogsmisdadigers intussen in toenemende mate de aandacht trekt van Tweede Kamer en de media. Dit doet de

<sup>911</sup> Zie Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 4 januari 1996.

<sup>912</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 11 januari 1996.

<sup>913</sup> Brief van DPV/PZ aan Binnenlandse Zaken en Justitie, 22 december 1995.

<sup>914</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 11 januari 1996.

<sup>915</sup> De Winter, hoorzitting, 25 mei 2000.

Directie Algemene Beleidszaken (DAB) van het ministerie van Defensie op 11 januari adviseren:

De indruk dat Defensie – of het kabinet – te gemakkelijk akkoord zou gaan met het verzoek van de VN zou het overleg met de Kamer nadelig kunnen beïnvloeden (...). Het besluit vijftig militairen van de Koninklijke marechaussee ter beschikking te stellen zal in de Tweede Kamer kritisch worden getoetst ook al is het toetsingskader strikt genomen niet van toepassing (...). Om de indruk te vermijden (...) zou U de ministerraad bij de inleiding van het agendapunt kunnen voorstellen de verzending van de brief aan de Kamer uit te stellen tot van de VN duidelijkheid is verkregen over (1) de regelingen met Ifor over de bescherming van het UNIPTF-personeel en (2) de wijze waarop de UNIPTF met het vraagstuk van oorlogsmisdadigers zal omgaan.<sup>916</sup>

De Winter: «Dat die nota op een gegeven moment is geschreven, is een weerspiegeling van hetgeen er leefde. Die zorgen waren er al eerder (...). Wij hebben er van meet af aan voldoende aandacht aan besteed. Het duurde alleen enige tijd voordat wij enige garanties hadden voor de veiligheid. Dat is pas in het begin van februari duidelijk geworden.»<sup>917</sup>

Uit de nota van DAB blijkt dat de zorgen van Binnenlandse Zaken niet ongegrond zijn. De veiligheid van het UNIPTF-personeel hangt – volgens het rapport van VN-secretaris-generaal (SGVN) Boutros-Ghali van 13 december 1995 – af van «appropriate arrangements» met IFOR, maar «het is nog niet duidelijk waaruit deze bestaan». Het is de vraag of een duidelijk beeld van risico's op dat moment voorhanden is, omdat «de Militaire Inlichtingendienst vandaag (is) gevraagd een risico-analyse voor UNIPTF te maken». (Deze risico-analyse is overigens in de dossiers niet aange-troffen.) Omtrent de verantwoordelijkheid van het UNIPTF-personeel bij de opsporing en aanhouding van oorlogsmisdadigers is tevens geen duidelijkheid verkregen «omdat het VN-secretariaat deze week enkele dagen was gesloten wegens de hevige sneeuwval in New York».

Toenmalig minister van Defensie, Voorhoeve:

«Er is wel degelijk over gesproken. Er is wel degelijk over gecommuniceerd, want het was van het begin af aan de vraag hoe dat los ging lopen: hoe moeten de kleine teams van politiefunctionarissen in dat oorlogsgebied optreden als zij in zeer bedreigende situaties komen en hoe moeten zij optreden als zij met oorlogsmisdadigers worden geconfron-teerd? U hebt geen stuk in de dossiers aangetroffen waaruit dat blijkt, maar ik herinner mij dat wij daar wel degelijk over hebben gesproken. Ik weet niet of er een apart stuk is. Het kan zijn dat het dossier dat u hebt niet volledig is, maar ik kan mij echt niet voorstellen dat wij zonder uitgebreide gedachtewisseling over de risico's hierover besluiten hebben genomen. Dat kan ook niet, omdat de conclusie was dat de risico's niet goed waren afgedekt en dat dit moest worden besproken met de commandant van IFOR en met de commandant van UNIPTF.»<sup>918</sup>

Ook de minister van Buitenlandse Zaken wordt op 11 januari 1996 geadviseerd over de in de ministerraad te verwachten vragen.<sup>919</sup> Op het punt van de veiligheid van het personeel en de omstandigheden waarin het moet opereren gaat het advies aan de minister niet in. Wel wordt een inhoudelijk advies over de bevoegdheden ten aanzien van oorlogsmisda-digers gegeven. Van Mierlo wordt aan de hand van de relevante passages in het Akkoord van Dayton en het rapport van de secretaris-generaal uit de doeken gedaan dat de taken en bevoegdheden van UNIPTF zeer beperkt zijn, namelijk «to observe and to report». In het rapport van de SGVN staat bovendien zwart op wit dat «the UNIPTF will not have any executive law enforcement functions». Terecht wordt hieruit afgeleid dat «optreden tegen oorlogsmisdadigers een taak is die blijft voorbehouden aan de lokale autoriteiten». Buitenlandse Zaken ziet er geen bezwaar in

<sup>916</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 11 januari 1996.

<sup>917</sup> De Winter, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>918</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>919</sup> Memorandum van wvd. DPV aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ, 11 januari 1996.

dieper in te gaan op dit beperkte mandaat van UNIPTF in de brief aan de Kamer; desgevraagd is ambtelijk Defensie het hiermee eens.<sup>920</sup> Tijdens de ministerraad van 12 januari 1996 wordt stilgestaan bij de bewapening van de politiefunctionarissen en het punt van de bevoegdheden ten aanzien van oorlogsmisdadigers, dat niet in de conceptbrief is opgenomen. De raad wordt uitgelegd dat het aanhouden van oorlogsmisdadigers niet tot de taak van UNIPTF behoort en dat de internationale gemeenschap ervoor heeft gekozen de UNIPTF-functionarissen niet te bewapenen. Er komen wijzigingsvoorstellen ter tafel en de brief aan de Kamer wordt dienovereenkomstig uitgebreid met enkele passages inzake bevoegdheden ten aanzien van oorlogsmisdadigers en de bewapening. Over de veiligheidsvoorzieningen is nog onvoldoende duidelijkheid verkregen en de ministerraad besluit dat deze adequaat geregeld moeten zijn alvorens de regering tot uitzending overgaat.<sup>921</sup>

Als een herziene versie van de brief aan de Kamer voorligt, blijven DAB en Defensiestaf bij het standpunt dat de brief aan de Kamer niet uit kan gaan alvorens een regeling met IFOR is getroffen over bijstand aan UNIPTF in veiligheidsbedreigende omstandigheden.<sup>922</sup> De Nederlandse missies bij de VN en bij de NAVO worden geïnstrueerd na te gaan of de VN en de NAVO hierover reeds in onderhandeling zijn getreden en, mocht dit niet het geval zijn, «aan te dringen op spoedige concrete en adequate afspraken».<sup>923</sup> Er blijken geen onderhandelingen plaats te vinden. Het maken van veiligheidsafspraken met UNIPTF wordt niet gezien als een hoofdtaak van IFOR, bang als men is binnen laatstgenoemde operatie voor «mission creep» (het uitvoeren van taken die niet binnen het mandaat vallen).<sup>924</sup> Voor Nederland blijken goede afspraken echter een harde voorwaarde: in een memorandum aan de minister van Buitenlandse Zaken wordt gesteld dat indien deze er niet komen de Nederlandse bijdrage aan UNIPTF ter discussie komt te staan.<sup>925</sup> Minister Van Mierlo zelf zit na lezing van de herziene brief aan de Kamer met nog een andere vraag: het lijkt hem onverantwoord de waarnemers ongewapend uit te zenden.<sup>926</sup> In de ministerraad van 19 januari 1996 wordt gemeld dat de brief aan de Kamer nog niet is verzonden omdat er nog geen definitieve afspraken tussen de VN en IFOR zijn gemaakt, en omdat er nog geen duidelijkheid is over deelname van de VS.<sup>927</sup>

Buitenlandse Zaken instrueert op 24 januari 1996 opnieuw de missie in New York.<sup>928</sup> Hoewel Nederland zich bewust is van het feit dat gewaakt moet worden voor «mission creep», is dat geen harde belemmering. Dat geldt wel voor de veiligheid. Uitzending is pas aan de orde als zekerheid is verkregen dat in veiligheidsbedreigende omstandigheden een beroep op IFOR kan worden gedaan. «Het gaat nadrukkelijk niet om de voortdurende beveiliging van al het personeel, maar om een uitdrukkelijke afspraak dat UNIPTF-personeel een beroep kan doen op IFOR.» De missie wordt verzocht bij de VN aan te dringen op het maken van deze afspraken. Op 25 januari wordt overleg gevoerd op het VN-secretariaat. In een *Aide Mémoire* wordt vastgelegd dat de Nederlandse besluitvorming niet kan worden gefinaliseerd alvorens nadere veiligheidsafspraken zijn gemaakt. Het VN-secretariaat zegt toe dat het treffen van een set adequate veiligheidsafspraken de eerste taak is die op de aantredende UNIPTF-commissaris Fitzgerald ligt te wachten.<sup>929</sup>

Minister Van Mierlo wordt op 25 januari 1996 nader geadviseerd.<sup>930</sup> De verwachting is dat nadere, informele, afspraken kunnen worden gemaakt tussen de commandant van IFOR, generaal Smith, en UNIPTF-commissaris Fitzgerald. Aangezien Defensie reeds een persbericht heeft uitgegeven waarin het besluit tot uitzending is bevestigd en Nederland in verschillende fora al heeft laten weten de militairen ter beschikking te stellen, is het volgens ambtelijk Buitenlandse Zaken van belang dat

<sup>920</sup> Memorandum van DGIS/SA aan R via wnd SA en RS, 11 januari 1996.

<sup>921</sup> Ministerraad, 12 januari 1996.

<sup>922</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 17 januari 1996.

<sup>923</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN en PV NAVO, 18 januari 1996.

<sup>924</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 19 januari 1996.

<sup>925</sup> Memorandum van DPV aan de minister van Buitenlandse Zaken via DAV, DGPZ en S, 19 januari 1996.

<sup>926</sup> Notitie Van Mierlo bij Memorandum van DPV aan de minister van Buitenlandse Zaken via DAV, DGPZ en S, 16 januari 1996.

<sup>927</sup> Ministerraad, 19 januari 1996.

<sup>928</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 24 januari 1996.

<sup>929</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 25 januari 1996; gevoegd: Aide Memoire, 25 januari 1996.

<sup>930</sup> Memorandum van DPV en DAV aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 25 januari 1996.

Defensie hiermee genoeg neemt en niet insisteert op schriftelijke formalisering. Van Mierlo is het hier niet mee eens. Hij tekent aan: «Maximaal drukken op die bescherming. Nog niet afzien van schriftelijke bevestiging. Kan altijd nog». De minister van Buitenlandse Zaken wordt tevens geadviseerd naar aanleiding van zijn zorg over de bewapening van UNIPTF: «De conclusie van de SGVN (Boutros-Ghali) is gesteund door de Veiligheidsraad en wordt alom door deskundigen onderschreven (...) Dit geldt ook voor het ministerie van Defensie.»<sup>931</sup>

De Winter: «Zij zouden niet bewapend zijn, wat wij eerder een voordeel vonden dan een nadeel, in die zin dat het niet provocerend zou zijn. Het ging erom dat de politiemensen van UNIPTF een vertrouwensrelatie zouden proberen op te bouwen met de plaatselijke politie en justitie. Bovendien – zoals de minister ook in de Kamer heeft uiteengezet – het ter beschikking stellen van een persoonlijk wapen zou eerder een gevaar dan een bescherming zijn geweest. Omdat ook de Amerikanen ermee instemden en de Fransen, vonden wij het, alles afwegend, verstandig om de mensen niet te bewapenen.»<sup>932</sup>

Er komen afspraken tussen IFOR en UNIPTF. Op 9 februari 1996 informeert Chef Defensiestaf (CDS) Van den Breemen minister Voorhoeve dat commissaris Fitzgerald erin is geslaagd goede veiligheidsafspraken te maken.<sup>933</sup> Ook VN-ambassadeur Biegman bericht aan Den Haag dat overleg tot afspraken heeft geleid, die letterlijk worden weergegeven:<sup>934</sup>

- in the event of CIVPOL requiring assistance from IFOR such assistance will be immediately forthcoming;
- in the event of CIVPOL entering areas considered dangerous IFOR will provide backup support;
- in the event of CIVPOL setting up joint checkpoints with local police in areas of potential risk IFOR will provide security in the immediate areas;
- an exchange of liaison officers between IFOR and IPTF is being arranged;
- all reasonable requests for assistance will be facilitated by IFOR.

Deze afspraken staan in een brief van de chef-staf van het Ace Rapid Reaction Corps (ARRC), de landcomponent van IFOR, aan commissaris Fitzgerald. De afspraken ontberen een formele status, maar worden wel gezien als een ernstige inspanningsverplichting. In een brief aan het VN-secretariaat van de speciale vertegenwoordiger van de secretaris-generaal van de VN in Bosnië-Herzegovina, Riza, wordt verwezen naar deze afspraken. Deelnemende landen zijn bovendien van de afspraken in kennis gesteld. Toch wordt Voorhoeve in een handgeschreven aanteekening geadviseerd te wachten met het nemen van een definitief besluit tot na zijn werkbezoek aan Bosnië-Herzegovina, waar hij zal spreken met commissaris Fitzgerald en de commandant van IFOR, Smith: «Het personeel staat op zeven dagen notice. Dus qua inzetmoment maakt e.e.a. geen echt verschil».<sup>935</sup>

Voorhoeve: «(...) in januari is er op het ministerie van Defensie al een discussie over hoe de missie gaat lopen: het wordt een VN-missie, de politiewaarnemers komen door dat oorlogsgebied te patrouilleren en daar zitten heel andere aspecten aan dan bij de IFOR-missie. Dat was reden om met de commandant van de UNIPTF en ook met de commandant van IFOR, de Amerikaanse admiraal Leighton Smith, te gaan praten en om hen om maximale inspanning te vragen voor de veiligheid van UNIPTF, de Koninklijke marechaussee. Ik herinner mij nog dat de Amerikaanse generaal Smith dat zeer rondborstig toezegde. Hij zei dat hij alles in zijn macht zou doen om voor hun veiligheid te zorgen, behalve datgene wat hem in de gevangenis zou doen belanden.»<sup>936</sup>

Na het bezoek van Voorhoeve aan Bosnië wordt de ministerraad er op 16 februari 1996 van in kennis gesteld dat er afspraken zijn tussen IFOR en

<sup>931</sup> Memorandum van DPV aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 25 januari 1996.

<sup>932</sup> De Winter, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>933</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 9 februari 1996.

<sup>934</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 9 februari 1996.

<sup>935</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 9 februari 1996.

<sup>936</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 7 juni 2000.



UNIPTF en wordt een herziene brief verzonden naar het parlement.<sup>937</sup> De veiligheid van de waarnemers neemt een centrale plaats in: er is een aantal passages toegevoegd betreffende de afspraken tussen IFOR en UNIPTF en er wordt expliciet verwezen naar de gesprekken tussen Voorhoeve, IFOR-commandant Smith en UNIPTF-commissaris Fitzgerald die in de afgelopen week hebben plaatsgevonden. Ook is vermeld dat de secretaris-generaal van de VN «nadrukkelijk» heeft aanbevolen de internationale politiewaarnemers niet te bewapenen en dat de Verenigde Staten, een belangrijke troepenleverancier, deze mening evenzeer zijn toegedaan. Organisatie en taken van de politiemacht zijn tevens belangrijke elementen in de brief. Als grond voor deelname geldt dat het kabinet de implementatie van de civiele aspecten van het vredesakkoord – waarvan UNIPTF deel uitmaakt – van groot belang acht «voor de vrede in Bosnië en het welslagen van de missie van IFOR». Het Toetsingskader wordt niet expliciet aangehaald, omdat – strikt genomen – de uitzending van politiewaarnemers niet valt onder dit beleidsinstrument.

Voorhoeve: «Ik geloof dat toen werd geoordeeld dat dit niet van toepassing was, maar ik geloof dat het in de praktijk wel van toepassing was. Het is een formeel punt. Het was namelijk een civiele operatie. Het ging om in het algemeen civiele politie – niet de Nederlandse bijdrage, want dat was Koninklijke marechaussee – als toezicht op de civiele politie van de voormalig oorlogvoerende partijen. Het was geen executieve politietaak, maar toezicht en een stukje opleiding. In die zin zou je kunnen zeggen dat het niet van toepassing is. Anderzijds kun je, denk ik, met meer recht zeggen dat het wel van toepassing was, omdat wij in feite overgingen tot uitzending van de Koninklijke marechaussee. Wij hebben geen civiele politie uitgezonden, wat de meeste andere landen deden. In gedachte waren natuurlijk alle punten van het Toetsingskader, of je dit nu naar de ene of naar de andere kant toe besluit, van toepassing.»<sup>938</sup>

### 3.4.3 Overleg Tweede Kamer

Op 28 februari 1996 vindt het Algemeen Overleg plaats waarin de uitzending van de 50 marechaussees aan de orde is.<sup>939</sup> Woordvoerders zijn Zijlstra (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Blaauw (VVD), Hoekema (D66) en Oedayraj Singh Varma (GroenLinks). Minister van Defensie Voorhoeve verdedigt het kabinetsbesluit.

De woordvoerders laten zich in hun bijdrage leiden door de informatie die is gegeven in de brief en concentreren zich op de «pijnpunten» van dit besluit tot uitzending: de taken van UNIPTF en het punt van veiligheid en risico's. In het bijzonder de afspraken tussen IFOR en UNIPTF, en het besluit de militairen niet te bewapenen zijn reden voor vragen en opmerkingen. De Kamerleden willen nadere informatie over de inhoud en de status van de afspraken: hoe groot is de kans dat deze in de praktijk zullen worden nageleefd? De woordvoerders nemen met betrekking tot het punt dat de functionarissen ongewapend worden uitgezonden genoegen met de uitleg dat dit de gangbare VN-praktijk is en ook de andere deelnemende landen hun personeel niet bewapenen.

Het antwoord van minister Voorhoeve is uitvoerig. Uitgebreid gaat de minister in op de organisatie van UNIPTF en de taken van de waarnemers. Hij geeft aan dat de ministerraad duidelijkheid over de veiligheidsafspraken met IFOR wilde, alvorens tot daadwerkelijke uitzending over te gaan. «De commandant van IFOR heeft hem toegezegd alles te zullen doen voor de veiligheid van het UNIPTF-personeel, met uitzondering van acties die hemzelf in de gevangenis zouden doen belanden». Er zijn schriftelijke afspraken die aan alle plaatselijke commandanten bekend zijn gemaakt.

Dit betekent niet dat de veiligheid honderd procent is gegarandeerd.

<sup>937</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 145; Ministerraad, 16 februari 1996.

<sup>938</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>939</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 156.

Mijnen, sluipschutters, gijzelingen en verkeersongelukken vormen een viertal categorieën van risico's, waartegen bewapening van het personeel overigens niet zou helpen. Voorhoeve meldt tevens dat is gevraagd de Nederlandse bijdrage «zoveel mogelijk» in het gebied te stationeren waar ook de Nederlandse IFOR-troepen zijn gelegerd, en benadrukt dat het niet tot de taak van de politiewaarnemers behoort oorlogsmisdadigers op te sporen en aan te houden. In de tweede termijn gaan alle woordvoerders akkoord met het kabinetsbesluit, waarna de marechassees op 5 maart 1996 worden uitgezonden.<sup>940</sup>

#### 3.4.4 Voortzetting (tot 15 juni 1998)

Het zijn de veiligheidsvoorzieningen die al snel in de fase van de voortgang de aandacht vragen. De afspraken tussen IFOR en UNIPTF blijken niet voldoende te worden nagekomen. Op 19 april 1996 krijgt minister Voorhoeve de «eerste indrukken» van de deelname aan UNIPTF gepresenteerd. De CDS maakt melding van een aantal gesignaleerde problemen, maar geeft wel aan dat «aan de destijds aan U overgebrachte veiligheidsgaranties daadwerkelijk invulling is gegeven». De commandant van de marechaussee, generaal-majoor Fabius, is na een werkbezoek begin juni echter een andere mening toegedaan. Hij schrijft in een nota van 14 juni 1996<sup>941</sup> aan de CDS dat hij «een tweetal zorgwekkende tekortkomingen» in de organisatie van UNIPTF heeft geconstateerd, «welke onze Minister politieke problemen kunnen opleveren». Ten gevolge van ontbrekende, dan wel gebrekkige verbindingen is (tijdige) hulp van IFOR in veiligheidsbedreigende omstandigheden niet verzekerd. Met betrekking tot medische verzorging zijn geen geschreven regelingen getroffen en IFOR-medici hebben in een aantal gevallen reeds hulp geweigerd. Het blijkt dus zo te zijn dat de «afspraken in de praktijk minder duidelijk (blijken) dan de regering zich aanvankelijk had voorgesteld».<sup>942</sup> Namens de CDS brengt de souschef operatiën van de Defensiestaf, Hilderink, de minister van Defensie op de hoogte op 21 juni 1996.<sup>943</sup> Er wordt actie ondernomen. Buitenlandse Zaken verzoekt de PVVN de gesignaleerde problemen aan te kaarten bij het VN-secretariaat.<sup>944</sup> De militair adviseur van secretaris-generaal Boutros-Ghali, generaal-majoor Van Kappen, is reeds telefonisch van de problemen op de hoogte gesteld, evenals SACEUR, de opperbevelhebber van de NAVO in Europa. Aan laatstgenoemde is zelfs gemeld dat wanneer de problemen niet worden opgelost «it will lead to the withdrawal of the Dutch contribution».<sup>945</sup> SACEUR laat hierop per brief weten dat IFOR er alles aan zal doen om de UNIPTF te steunen in veiligheidsbedreigende omstandigheden.<sup>946</sup>

Voorhoeve: «Ik heb een keer een dreigement geuit in de richting van generaal Joulwan. Dat ging via een brief van de chef defensiestaf in juni, toen ik constateerde, naar aanleiding van een bezoek dat generaal Fabius aan de Koninklijke marechaussee daar had gebracht, dat een aantal afspraken niet duidelijk werden ingevuld. Dan gaat binnen een paar dagen een boodschap van Nederland naar de VN en naar de NAVO zeggende: dit kan zo niet, zo hadden wij het niet afgesproken. Om dat een beetje extra profiel te geven, had ik de CDS gevraagd om in de brief aan generaal Joulwan te zetten dat wij onze bijdrage zouden moeten heroverwegen als de problemen niet werden opgelost. Met andere woorden, dan zou het kunnen komen tot terugtrekking van de Nederlandse bijdrage (...). Het was geen dreigement in de zin van dat wij op het punt stonden om de mensen weg te halen. Nee. Wij hebben met opzet deze wat zware formulering gekozen om ervoor te zorgen dat men ons niet met een kluitje in het riet zou sturen. De zorg van Nederland moest echt worden weggenomen en dat werd vervolgens prompt gedaan.»<sup>947</sup>

<sup>940</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 4 maart 1996.

<sup>941</sup> Nota van CKMAR aan CDS, 14 juni 1996.

<sup>942</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 26 juni 1996.

<sup>943</sup> Nota van SCO aan de minister van Defensie, 21 juni 1996.

<sup>944</sup> Zie Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 26 juni 1996.

<sup>945</sup> Brief van CDS aan SACEUR, 19 juni 1996.

<sup>946</sup> Nota van plaatsvervangend CDS aan de minister van Defensie, 19 juli 1996.

<sup>947</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 7 juni 2000.

Toch doen zich weer incidenten voor en neemt de dreiging zelfs toe. Op 19 juli bericht de plaatsvervangend CDS (PCDS) Van Baal dat zich recentelijk incidenten hebben voorgedaan waarbij UNIPTF-personeel betrokken was en IFOR niet direct steun kon verlenen. Slechte verbindingen en de relatief lange tijd die besluitvorming bij IFOR in beslag neemt, liggen hieraan ten grondslag. De door het Joegoslavië-tribunaal in Den Haag uitgevaardigde arrestatiebevelen tegen Karadzic en Mladic hebben daarnaast tot gevolg dat dreigementen van de zijde van de Bosnische Serviërs tegen UNIPTF-personeel uitermate serieus moeten worden genomen. Het contingents-commando is opgedragen de directe verbindingen tussen de Nederlandse UNIPTF-functionarissen en IFOR zeker te stellen.<sup>948</sup>

Na een inventarisatie van de veiligheidssituatie van het Nederlandse personeel door het contingentscommando wordt op 26 juli 1996 gemeld dat het personeel heeft aangegeven vertrouwen te hebben in de afspraken die voor hun posten met de lokale IFOR-commandanten zijn gemaakt. Directe verbindingen zijn aanwezig. Het is daarom niet nodig nadere maatregelen te nemen.<sup>949</sup> Het kan geen toeval zijn dat de secretaris-generaal van de NAVO, Solana, in de aanbiedingsbrief bij het negende *report on IFOR operations* (een periodieke update over de voortgang van de operatie) schrijft aan Boutros-Ghali: «(...) let me assure you that IFOR will continue to provide general security and substantial logistic support, especially to the OSCE and the IPTF».<sup>950</sup>

In een brief over de actuele situatie in Bosnië-Herzegovina van 22 augustus 1996<sup>951</sup> wordt de Tweede Kamer op de hoogte gebracht van de inventarisatie van de veiligheidssituatie en het vertrouwen in de afspraken. De Kamer wordt niet gekend in de vóór midden juli gesignaleerde problemen en tekortkomingen en het feit dat Nederland bedreigd heeft de bijdrage aan UNIPTF terug te trekken. In een Algemeen Overleg<sup>952</sup> van 29 augustus 1996, waarin de brief van 22 augustus aan de orde is, gaan de ministers Van Mierlo en Voorhoeve hier ook niet op in. Van de zijde van de Kamer wordt overigens ook geen aandacht gevraagd voor UNIPTF: alle aandacht gaat naar (post-) IFOR.

Voorhoeve: «(...) je gaat natuurlijk niet een verzoek aan een internationale organisatie met de nodige kracht prompt publiceren, want dan zet je het gezicht van de betrokken functionarissen op het spel en dan krijg je een onnodige confrontatie. Wat je in dit soort dingen moet doen, is gewoon het probleem opgelost zien te krijgen. De reactie van generaal Joulwan en van de VN was: inderdaad, wij hebben destijds die afspraken gemaakt en wij zorgen ervoor dat die worden nagekomen. Daarmee was het probleem uit de wereld. Dat blijkt ook uit het feit dat er in feite niets is misgegaan.»<sup>953</sup>

In het najaar van 1996 wordt in Den Haag nagedacht over verlenging van het UNIPTF-mandaat, dat afloopt op 19 december. De Nederlandse opstelling is dat het UNIPTF-mandaat moet worden verlengd, en dat er een uitbreiding in het takenpakket dient te komen. De waarnemers moeten daarnaast onbewapend blijven. Tijdens de vredesimplementatieraad op 4 en 5 december 1996 in Londen blijkt hierover internationaal overeenstemming te bestaan. Het VN-mandaat wordt uitgebreid met een onderzoeksbevoegdheid naar schendingen van mensenrechten door plaatselijke politiefunctionarissen (resolutie 1088, 12 december 1996). Daarnaast gaat UNIPTF meer aandacht geven aan opleiding en hervorming van het politieapparaat. Aan de voorwaarden voor een blijvende Nederlandse bijdrage (in personele zin) wordt voldaan: de politiewaarnemers blijven ongewapend, er zijn toereikende veiligheidsafspraken met de nieuwe vredesmacht SFOR en de VS blijven deelnemen.<sup>954</sup> De Tweede Kamer wordt over dit alles, en de blijvende Neder-

<sup>948</sup> Nota van plaatsvervangend CDS aan de minister van Defensie, 19 juli 1996.

<sup>949</sup> Nota van SCO aan de minister van Defensie, 26 juli 1996.

<sup>950</sup> Brief van SG NAVO aan SGVN, 22 augustus 1996.

<sup>951</sup> Bijlage bij TK, 1995–1996, 22 181, nr. 166.

<sup>952</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 166.

<sup>953</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>954</sup> Fax, Discussiestuk van DAB aan DVN, 15 oktober 1996.

landse presentie met 50 functionarissen, ingelicht in een brief van 16 december 1996.<sup>955</sup>

De VS hadden aangedrongen op vergroting van de Nederlandse bijdrage. Op 3 december ontvangt premier Kok een brief van president Clinton waarin laatstgenoemde Nederland vraagt – evenals de VS – een groter aantal politiewaarnemers ter beschikking te stellen.<sup>956</sup> Op 9 december ontvangt minister Van Mierlo een brief van zijn collega Christopher van een gelijke strekking: de VS vragen om 10 extra waarnemers.<sup>957</sup> Deze extra capaciteit is echter niet beschikbaar. Minister Voorhoeve bevestigt tijdens het Politiek Beraad op 9 december dat het aantal uitgezonden marechaussees maximaal 50 zal blijven bedragen.<sup>958</sup>

Tijdens een Algemeen Overleg van 19 december 1996 waarin de mandaatsverlenging en -uitbreiding van UNIPTF – aangekondigd in de brief van 16 december – aan de orde is, maar die grotendeels in het teken staat van SFOR, vraagt woordvoerder Blaauw (VVD) naar de mogelijkheid binnen de UNIPTF een eenheid te creëren die oorlogsmisdadigers kan opsporen. Tevens dringt hij aan op een betere uitrusting. De Hoop Scheffer (CDA) «sluit zich aan bij de vragen over UNIPTF». Van Middelkoop (GPV) wil nadere uitleg omtrent de nieuwe bevoegdheden van de UNIPTF-waarnemers. De overige woordvoerders (Hoekema – D66; Sipkes – GroenLinks; Valk – PvdA; Van den Berg – SGP) besteden geen aandacht aan UNIPTF. Minister Voorhoeve beantwoordt alleen de vraag omtrent de uitrusting: «Nederland heeft de uitrustingsproblemen opgelost en bij de VN herhaaldelijk en met succes aangedrongen op betere communicatieapparatuur en beter vervoer.»<sup>959</sup>

Op 24 januari 1997 schrijft de CDS een nota waarin hij ingaat op de mandaatsuitbreiding en de gevolgen die dat heeft voor de taakuitvoering. Er wordt binnen UNIPTF een aparte «Human Rights Investigation»-organisatie opgezet, waarvan ook Nederlandse functionarissen deel kunnen uitmaken. Hiertegen is geen bezwaar, maar de VN dienen ervan op de hoogte te worden gesteld dat de Nederlandse inbreng in deze organisatie niet bovenproportioneel mag zijn.<sup>960</sup>

Eind februari bereikt de Nederlandse missie bij de VN in New York een informeel VN-verzoek om uitbreiding van de Nederlandse deelname, aangezien een zeer fors percentage van door derde landen toegezegde functionarissen niet aan de minimale vaardigheidseisen blijkt te voldoen en er een uitbreiding van de personeelssterkte te verwachten is naar aanleiding van de uitkomsten van de Brcko-arbitrage (resolutie 1103, 31 maart 1997).<sup>961</sup> VN-ambassadeur Biegman adviseert de uitbreiding te overwegen. Defensie kan 5 extra marechaussees beschikbaar stellen, indien de bijdrage aan UNAVEM (Angola) wordt beëindigd.<sup>962</sup> Wanneer Biegman begrijpt dat er maar een bescheiden extra bijdrage kan worden geleverd, oppert hij de mogelijkheid van het uitzenden van «recent uitgetreden» KMar-personeel, «dat de wens heeft te kennen gegeven ten behoeve van projecten van Nederlandse ontwikkelingssamenwerking te worden uitgezonden».<sup>963</sup>

Op 1 april volgt een formeel VN-verzoek om tien extra functionarissen.<sup>964</sup> Op 17 april volgt het antwoord van Buitenlandse Zaken. Het blijft bij 5 extra marechaussees.<sup>965</sup> Uitzending vindt plaats in augustus. Van de uitbreiding van het Nederlandse contingent met 5 marechaussees wordt de Tweede Kamer twee maal op de hoogte gesteld. Eerst in een brief van 21 april 1997<sup>966</sup>, en vervolgens in een brief van 10 juni 1997<sup>967</sup>. In laatstgenoemde brief wordt tevens melding gemaakt van het feit dat op 16 mei door middel van resolutie 1107 de totale sterkte van UNIPTF met 120 man is uitgebreid.

In juli 1997 brengt de commandant van de marechaussee, Fabius, wederom een bezoek aan Bosnië-Herzegovina. Opnieuw signaleert hij

<sup>955</sup> TK, 1996–1997, 22 181, nr. 174.

<sup>956</sup> Brief van Clinton aan Kok, 27 november 1996.

<sup>957</sup> Brief van Christopher aan Van Mierlo, 9 december 1996.

<sup>958</sup> Besluitenlijst Politiek Beraad, 9 december 1996.

<sup>959</sup> TK, 1996–1997, 22 181, nr. 182.

<sup>960</sup> Nota van CDS (get. Plv CDS) aan de minister van Defensie, 24 januari 1997.

<sup>961</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 26 februari 1997.

<sup>962</sup> Nota van wvd CDS aan de minister van Defensie, 3 maart 1997.

<sup>963</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 7 maart 1997.

<sup>964</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 1 april 1997.

<sup>965</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 17 april 1997.

<sup>966</sup> TK, 1996–1997, 22 181, nr. 183.

<sup>967</sup> TK, 1996–1997, 22 181, nr. 184.

problemen met de veiligheidsvoorzieningen en de toestand van het materieel.<sup>968</sup> De PCDS vraagt aandacht voor de gesignaleerde problemen bij UNIPTF-commissaris Seitner.<sup>969</sup> Buitenlandse zaken instrueert de missie in New York een en ander bij de VN aan te kaarten.<sup>970</sup> Het VN-secretariaat zegt toe maatregelen te nemen.<sup>971</sup> Hoewel in de spreekpunten vermeld, maakt Voorhoeve tijdens een Algemeen Overleg op 29 oktober 1997 geen melding van de opnieuw gesignaleerde problemen.<sup>972</sup> Tot 15 juni 1998 vindt geen besluitvorming ten aanzien van het Nederlandse contingent plaats die vermelding behoeft. De politie-operatie in Bosnië-Herzegovina lijkt in 1998 weinig prioriteit meer te hebben. De mandaatsverlenging van 19 december 1997 (resolutie 1144), en de blijvende Nederlandse deelname, wordt in een brief van 13 maart 1998 aan de Kamer gemeld.<sup>973</sup> Op 15 juni wordt wederom het mandaat verlengd (resolutie 1174). De regering laat na deze mandaatsverlenging en de voortzetting van de Nederlandse presentie te melden aan de Kamer.

#### 3.4.5 Evaluatie

Op 4 januari 1999 stuurt de plaatsvervangend bevelhebber van de marechaussee, brigade-generaal Neisingh, een evaluatieverslag van de KMar-deelname aan UNIPTF aan de souschef operatiën van de Defensiestaf, Van Reijn. Bij het opstellen van de evaluatie is volgens de aanbiedingsbrief CDS-aanwijzing A-5 gevolgd. Het is het eerste evaluatieverslag van de KMar. Qua omvang en inhoud stelt het teleur. Neisingh schrijft in zijn aanbiedingsbrief aan Van Reijn dan ook niet ten onrechte: «Gezien de kennis en kunde bij de Koninklijke Marechaussee alsmede de prille vaardigheden bij het opstellen van evaluatieverslagen, beschouw ik uw commentaar als lessons learned voor mijn staf».<sup>974</sup>

### 3.5 United Nations Transitional Administration in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium (UNTAES)

#### 3.5.0 Internationaal Kader

De situatie in Kroatië – de directe aanleiding voor de oprichting van UNPROFOR – loopt in de loop van 1995 weer uit hand. In een tweetal offensieven, in mei en augustus, slaagt het Kroatische leger erin, geheel in strijd met de bedoelingen van de VN-aanwezigheid, drie van de vier door Serviërs gecontroleerde gebieden (de sectoren West, Zuid en Noord) met geweld weer onder het gezag van Zagreb te plaatsen. Daarmee blijft Oost-Slavonië het enige «beschermde gebied» («United Nations protected area», UNPA) dat nog in handen van de Serviërs is.

De positie van Oost-Slavonië wordt geregeld in de marge van de onderhandelingen in Dayton over een vredesregeling voor Bosnië-Herzegovina. Op 12 november ondertekenen vertegenwoordigers van de regering in Zagreb en de lokale Servische gemeenschap een «Basic Agreement on the Region of Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium». De overeenkomst voorziet in een overgangsregeling voor het gebied, uitmondend in het vreedzaam opgaan van de regio in de staatkundige structuur van de Republiek Kroatië. Hoewel dit akkoord los staat van de vredesregeling voor Bosnië, vormt het vermoedelijk een belangrijke voorwaarde voor President Tudjman om in te stemmen met het Akkoord van Dayton.

Met hun handtekening onder het document nodigen de partijen de VN-Veilighedsraad uit een overgangsbestuur in te stellen en stemmen ze in met de aanwezigheid van een internationale troepenmacht. Op basis van aanbevelingen van de secretaris-generaal besluit de Veiligheidsraad

<sup>968</sup> Nota van CKMAR aan wnd CDS, 21 juli 1997.

<sup>969</sup> Brief van plv CDS aan Commissioner UNIPTF, 30 juli 1997.

<sup>970</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 30 juli 1997.

<sup>971</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 19 augustus 1997.

<sup>972</sup> TK, 1997–1998, 22 181, nr. 192; Nota van DAB aan de minister van Defensie, 28 oktober 1997.

<sup>973</sup> TK, 1997–1998, 22 181, nr. 201.

<sup>974</sup> Brief van de plv Bevelhebber KMar aan SCO, 4 januari 1999.



op 15 januari 1996, met de aanneming van resolutie 1037, «to establish for an initial period of 12 months a United Nations peacekeeping operation for the region referred to in the Basic Agreement, with both military and civilian components, under the name «United Nations Transitional Administration for Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium» (UNTAES). De hele operatie komt onder leiding te staan van een door de secretaris-generaal benoemde «transitional administrator» met «overall authority over the civilian and military components of UNTAES». De Raad besluit ook dat UNTAES een troepenmacht zal omvatten van 5000 man, met als voornaamste opdracht het toezicht op de demilitarisatie van de regio en de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden naar hun oorspronkelijke woonplaatsen. De civiele component van UNTAES omvat de verantwoordelijkheid voor het bestuurlijke apparaat, het leveren van een bijdrage aan de wederopbouw van het politie- en justiteel apparaat, de terugkeer van vluchtelingen en de voorbereiding van verkiezingen. De Veiligheidsraad spreekt nadrukkelijk van een peacekeeping operatie. Tegelijkertijd kent hij, even nadrukkelijk, de missie op een bijzondere manier de mogelijkheid toe geweld te gebruiken, zij het met inachtneming van een belangrijke beperking door het opnemen van de volgende bepaling: «Determined to ensure the security and freedom of movement of the personnel of the United Nations peacekeeping operation in the Republic of Croatia, and to these ends, acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations (...)». Onder invloed van de lessons learned van UNPROFOR zijn de UNTAES-troepen, anders dan bij de traditionele peacekeeping benadering het geval is, uitgerust met zware wapens, inclusief tanks, artillerie en bewapende helikopters. Bovendien hebben ze de mogelijkheid IFOR te vragen om close air support. Opmerkelijk is dat geen enkele westerse militaire grootmacht wenst deel te nemen aan de operatie.

Na verzoeken van de lokale Servische gemeenschap, besluit de Veiligheidsraad tot twee maal toe (in resoluties 1079 en 1120) tot een verlenging van het mandaat van UNTAES met zes maanden, conform de bepalingen van het Basic Agreement dat voorziet in een maximale verlenging van het mandaat met een jaar. Op 19 december 1997, tenslotte, neemt de Raad formeel het besluit tot de beëindiging van UNTAES op 15 januari 1998. Kroatië stelt overigens zelf ook uitdrukkelijk niet langer prijs op een internationale aanwezigheid. Het doel van de vreedzame reïntegratie van de regio in de Republiek Kroatië is bereikt, hoewel vraagtekens zijn te zetten bij de manier waarop met de Servische bewoners van Oost-Slavonië is omgegaan. De Raad wijst dan ook bij het besluit tot beëindiging de regering in Zagreb nog eens nadrukkelijk op haar verantwoordelijkheid inzake het respecteren van de veiligheid en de mensenrechten van alle inwoners.

### 3.5.1 Voortraject

De Nederlandse bijdrage aan UNTAES is zeer bescheiden. De bijdrage aan deze VN-operatie heeft nooit meer dan zes staffunctionarissen bedragen en is bedoeld als een risicoloze en symbolische geste aan *lead nation* België, dat in bilateraal verband een beroep op Nederland had gedaan. In Nederland is nooit overwogen om op substantiële wijze deel te nemen aan de operatie in Oost-Slavonië, omdat zo kort na het falen van het safe area-beleid van de VN de veiligheidsrisico's te groot worden geacht.

Toenmalig minister van Defensie, Voorhoeve:

«Het was het probleem van Servische enclaves in Kroatië, het was bij het Dayton-vredesakkoord eigenlijk niet goed geregeld en het viel niet onder IFOR, waardoor er dus



een VN-blauwhelmactie voor moest komen op grond van een Veiligheidsraadsresolutie. Dat leek nogal op het «safe area»-beleid van de Veiligheidsraad. Wij hadden vanzelfsprekend nogal wat vragen over de vraag of dat wel goed in elkaar was gezet.»<sup>975</sup>

Pas na het derde verzoek wordt besloten een kleine bijdrage te leveren. Het eerste verzoek komt van de Verenigde Staten. De VS polsen in december 1995 Nederland of het de voor de regio voorziene peacekeeping operatie zou willen leiden, wat betekent dat Nederland een substantiële militaire bijdrage zou dienen te leveren. In New York belt de permanent vertegenwoordiger van de VS bij de Verenigde Naties Albright haar Nederlandse collega Biegan met deze vraag.<sup>976</sup> In Den Haag worden de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken apart door ambassade-medewerkers benaderd.<sup>977</sup> De VS geven aan zelf niet te willen deelnemen aan de militaire component van de operatie en hebben verder Canada, België en Denemarken als troepenleveranciers op het oog. De reactie van Nederland is negatief. Van de zijde van Defensie wordt door de directie Algemene Beleidszaken gesteld dat Nederland «militair-technisch» niet in staat is een dergelijke operatie te leiden. Bovendien is het – gezien de als «riskant» betitelde situatie ter plekke – onverstandig deel te nemen aan een operatie zonder dat een van de grote bondgenoten erbij betrokken is, en zijn er vraagtekens bij de haalbaarheid van een vredesbewarend mandaat. Daarnaast gaat deelname ten koste van de vergesorderde planning met betrekking tot deelname aan IFOR en wordt getwijfeld aan het parlementaire draagvlak voor deelname.<sup>978</sup> Deze laatste mening wordt overigens niet met argumenten onderbouwd. Buitenlandse Zaken laat per omgaande aan de VN weten om dezelfde redenen niet te voelen voor deelname.<sup>979</sup> Het verzoek om een eventuele bijdrage aan een VN-operatie in Oost-Slavonië wordt gemeld in de ministerraad van 8 december 1995.<sup>980</sup>

Directeur Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie, De Winter:  
«Het was in wezen een VN-verzoek dat via de Amerikanen binnenkwam, omdat Amerika groot belang hechtte aan deze operatie, die allerlei problemen opleverde, mede omdat die buiten de akkoorden van Dayton viel. Wij hadden allerlei vragen rondom deze hoofdstuk-VI-operatie, een VN-operatie. Het vertrouwen in de VN was na UNPROFOR en Srebrenica niet erg groot. Wij hadden twijfels over het mandaat en over de «rules of engagement». Belangrijk was dat een geen enkel groot Westers land bereid was om eraan mee te doen. Het was een operatie in een spanningsgebied bij uitstek, waar de mogelijkheid van een botsing tussen de Kroaten en de Serviërs ruimschoots aanwezig was. Later bleek ook dat de troepenmacht die de VN beschikbaar stelde eigenlijk te klein was. Ik denk dat er gevraagd is om een troepenmacht van 9000 of 9500 man. Het werden uiteindelijk 5000 man. Kortom, wij hadden allerlei bezwaren. Een belangrijke bijkomende overweging, een heel belangrijke, was dat wij al grote verplichtingen hadden ten aanzien van IFOR, met meer dan 2000 man.»<sup>981</sup>

Toenmalig plaatsvervangend Chef Defensiestaf, Schouten:

«(...) een van de aspecten (was) het feit dat het – zoals de zaak er toen uitzag – een operatie was waaraan geen grote landen zoals de VS, Frankrijk of Engeland zouden deelnemen. Als je dat plaatst in het tijdsgewricht, een halfjaar na de val van Srebrenica, dan is duidelijk dat het enthousiasme niet erg groot was. De situatie op zich in Oost-Slavonië werd ook militair als riskant aangemerkt. Ik praat dan over deelnemen met een substantiële hoeveelheid eenheden of personeel.»

<sup>975</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>976</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 4 december 1995.

<sup>977</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan Washington, 5 december 1995.

<sup>978</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 4 december 1995.

<sup>979</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 5 december 1995.

<sup>980</sup> Ministerraad, 8 december 1995.

<sup>981</sup> De Winter, hoorzitting, 25 mei 2000.

In januari 1996 volgt een tweede verzoek, komend van het secretariaat van de VN. Er wordt gevraagd om politiepersoneel voor de intussen formeel ingestelde UNTAES-operatie. Ook dit verzoek wordt direct afgewezen. Er

zijn op dat moment reeds vijftig marechaussees toegezegd aan de UNIPTF in Bosnië-Herzegovina en er is geen additionele capaciteit.<sup>982</sup>

Het derde verzoek dateert van eind januari 1996. Eerst meldt CDS Van den Breemen op 24 januari 1996 in een aantekening aan minister Voorhoeve dat hij is gebeld door de Nederlandse permanent vertegenwoordiger bij de NAVO, Veenendaal. Deze is benaderd door zijn Belgische collega met de vraag of Nederland een bijdrage kan leveren aan UNTAES. De CDS geeft aan dat hij «zeer terughoudend» heeft gereageerd, vanwege de feitelijke mogelijkheden om een bijdrage te leveren en vanwege de bestaande politieke context met betrekking tot deze operatie. Het betreft een VN-operatie, en «grote landen» leveren geen bijdrage. Hij sluit af met de opmerking: «Ik acht het niet uitgesloten dat de Minister zal worden gebeld door zijn Belgische collega». Minister Voorhoeve tekent aan: «Dank, het antwoord is dat wij niet meedoen wegens de grote IFOR-bijdrage».<sup>983</sup>

Dan stuurt de Belgische minister van Defensie Poncelet zijn Nederlandse collega Voorhoeve, die hij niet telefonisch heeft kunnen bereiken, een fax. De Belgische bewindsman is door zijn ambassadeur bij de NAVO gemeld dat, volgens de Nederlandse PV NAVO, Nederland bereid zou zijn om deel te nemen aan UNTAES – wat van Nederlandse zijde later een «abusievelijke veronderstelling» zal worden genoemd.<sup>984</sup> Poncelet neemt de gelegenheid te baat om kenbaar te maken dat vooral een bijdrage aan de politiemacht of een Tactical Air Control Party (TACP) op prijs wordt gesteld en zet zijn verzoek kracht bij in een telefoongesprek met Voorhoeve op 31 januari.<sup>985</sup> Voorhoeve laat vóór dat gesprek al aan zijn ambtenaren weten dat «het te wrang is om onze Zuiderburen helemaal in de kou te laten staan, mede in het licht van de marine- en luchtmachtsamenwerking en de aanstaande B-N bijeenkomsten».<sup>986</sup>

Bij het antwoord op het Belgische verzoek moet volgens de directie Algemene Beleidszaken van Defensie het midden worden gezocht tussen een welwillende opstelling en de wens «zo min mogelijk bij de operatie in Oost-Slavonië betrokken te raken».<sup>987</sup> Bij Buitenlandse Zaken wordt er hetzelfde over gedacht: «Uiteindelijk is het een kwestie van afweging tussen het belang dat Nederland hecht aan een gebaar van solidariteit (...) of de politiek-militaire bedenkingen tegen de opzet van UNTAES».<sup>988</sup> Van meet af aan is overigens duidelijk dat van een bijdrage aan de politiecomponent of deelname van een TACP geen sprake kan zijn in verband met capaciteitsproblemen, maar dat wel een symbolisch gebaar van solidariteit moet worden gemaakt.

Op 1 februari 1996 wordt door de Directie Algemene Beleidszaken aan de minister van Defensie gemeld dat op 26 januari in de NAVO-raad is besloten dat in veiligheidsbedreigende omstandigheden door UNTAES een beroep op IFOR kan worden gedaan. Het is mogelijk dat Nederlandse IFOR-eenheden voor dit doel worden ingezet. Dit is in het parlement niet aan de orde geweest. Het kabinet moet zich hierop bezinnen, zo stelt de nota. De Kamer wordt pas op 12 april 1996 ingelicht, in een brief over Nederlandse deelname aan de operatie UNTAES. De gevolgen van een evacuatie-operatie zullen worden bezien door de NAVO-raad zodra dit aan de orde is.<sup>989</sup>

In februari volgt nader overleg tussen de Belgische en de Nederlandse Defensiestaf over de Nederlandse bijdrage. In dit overleg wordt een viertal mogelijkheden voor een Nederlandse bijdrage bezien: een gespecialiseerde «movement control cell» van vier officieren, een «mine administration cell» van vier militairen, twee liaisonofficieren ten behoeve van de contacten met IFOR, en medische ondersteuning door het aanbieden van de vrije capaciteit van het reeds in het kader van de IFOR ingezette F-27 vliegtuig voor medische evacuatie. De plaatsvervangend Chef Defensie-

<sup>982</sup> Bericht van plv. PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 22 januari 1996; Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 24 januari 1996.

<sup>983</sup> Aantekening van CDS aan de minister van Defensie, 24 januari 1996.

<sup>984</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 8 februari 1996; zie ook Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 31 januari 1996.

<sup>985</sup> Fax van de Belgische minister van Defensie aan de minister van Defensie, 30 januari 1996.

<sup>986</sup> Notitie van Voorhoeve aan SG, CDS en DAB, 31 januari 1996.

<sup>987</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 31 januari 1996.

<sup>988</sup> Memorandum van DPV aan DGPZ, 1 februari 1996.

<sup>989</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 1 februari 1996; TK, 1995–1996, 22 181, nr 151.

staf Schouten adviseert op 6 februari aan de minister dat gezien capaciteitsproblemen met de gevraagde gespecialiseerde eenheden en de grote risico's die aan deelname aan UNTAES zijn verbonden, van inzet van de «movement control cell» en «mine administration cell» moet worden afgezien. Deze eenheden zullen namelijk in Oost-Slavonië zelf ontplooid moeten worden. De twee andere opties zijn beduidend minder risicovol en kunnen als een gebaar van solidariteit wel worden aangeboden.<sup>990</sup>

Schouten: «(...) wij (waren) van mening dat in feite het risico, ondanks het feit dat het getalsmatig minder mensen zouden zijn, evenzeer van toepassing was als wij dat hadden geformuleerd voor die wat grootschaliger bijdrage. Vandaar dat wij toen hebben gezegd: ga niet met mensen in Oost-Slavonië zitten, maar beperk je tot een aantal liaisonofficieren in Sarajevo en dat vliegtuig (...) het criterium was voor ons: als je ze bij het hoofdkwartier hebt, dan vinden wij dat je kunt spreken van een minimaal risico. Als het gaat over eenheden die verspreid in het gebied optreden – er waren nog onduidelijkheden over de commandostructuur – dan heb je die niet aan een lijstje. Vandaar dat wij hebben geadviseerd om dat niet te doen.»<sup>991</sup>

Voorhoeve vindt deze mogelijke bijdrage onvoldoende groot en geeft aan dat «om politieke redenen» de mogelijkheden opnieuw moeten worden bezien. Op 22 februari 1996 wordt aan de minister verslag uitgebracht. Een nieuwe inventarisatie van de mogelijkheden in overleg met de Belgische Defensiestaf levert op dat naast de op 6 februari aangegeven bijdrage ook een viertal staffunctionarissen bij de «Intell cell», de inlichtingenafdeling op het hoofdkwartier van UNTAES, kan worden uitgezonden.<sup>992</sup> Nederland levert aldus een risicoloze, symbolische bijdrage.

### 3.5.2 Kabinetbesluit/Brief

Begin maart 1996 duiken er weer stukken op die betrekking hebben op Nederlandse deelname aan UNTAES. De besluitvorming is dan in het stadium van het kabinetsbesluit en de formele kennisgeving aan de Tweede Kamer beland. Op 5 maart wordt minister Van Mierlo een door Defensie opgestelde conceptbrief aan de Kamer voorgelegd, waarin de voorgestelde Nederlandse bijdrage is opgenomen.<sup>993</sup>

Het kabinetsbesluit over deelname aan UNTAES wordt genomen op 8 maart. Het kabinet gaat in principe akkoord. De brief aan de Kamer zal echter niet uitgaan voordat een formeel verzoek van de Verenigde Naties is ontvangen.<sup>994</sup> Op dat moment is al duidelijk dat het verkrijgen van goedkeuring van de VN bepaald geen formaliteit zal zijn. De VN stellen zich namelijk op het standpunt dat er geen sprake kan zijn van Nederlandse deelname met louter stafofficieren. Staffuncties zijn in de ogen van de VN alleen weggelegd voor troepenleveranciers. De Nederlandse vertegenwoordiging bij de VN schrijft aan Den Haag: «De inmiddels van Belgische zijde ontvangen suggestie dat Nederland (...) zou kunnen participeren in de staf van UNTAES wekte op zijn zachtst gezegd bevreemding (...). Het lijkt derhalve minder waarschijnlijk dat de (...) plaatsing van uitsluitend stafofficieren het zal halen».<sup>995</sup> In reactie hierop meldt het ministerie van Buitenlandse Zaken op gezag van minister Van Mierlo aan de missie in New York: «Met enige verbazing is hier gereageerd op de reactie van het VN-secretariaat (...) dat Nederland niet in aanmerking komt voor UNTAES staffuncties als het ook geen eenheden in het veld heeft (...). Niet alleen is onderhavige VN reactie onverwacht, maar ook komt zij op een zeer ongelegen tijdstip nu MinDef en ik (...) een concreet Nederlands aanbod (...) aan de ministerraad hebben voorgelegd». Ambassadeur Biegan wordt gevraagd in overleg met zijn

<sup>990</sup> Nota van plv. CDS aan de minister van Defensie, 7 februari 1996.

<sup>991</sup> Schouten, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>992</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 22 februari 1996.

<sup>993</sup> Memorandum van DPV/PZ aan de minister van Buitenlandse Zaken via DPV, DAV, DEU, DGPZ en S, 5 maart 1996.

<sup>994</sup> Ministerraad, 8 maart 1996.

<sup>995</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 6 maart 1996.

Belgische collega te benadrukken bij het VN-secretariaat dat deelname berust op een uitdrukkelijk Belgisch verzoek en moet worden beschouwd als een integraal onderdeel van het Belgische stafcontingent.<sup>996</sup>

Na overleg met de permanente vertegenwoordiging van België in New York en de Belgische ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie wordt afgesproken dat de zuiderburen het VN-secretariaat (informeel) laten weten dat Nederlandse deelname nadrukkelijk gewenst is. De militair adviseur van de secretaris-generaal van de VN, de Nederlandse generaal-majoor der mariniers Van Kappen, zegt toe zijn uiterste best te zullen doen om de problemen aan VN-zijde op te lossen zodra een Belgisch verzoek voorligt.<sup>997</sup>

Van Kappen laat op 15 maart weten dat er nog geen Belgisch verzoek is ontvangen. Uit navraag bij de Belgische militair vertegenwoordiger bij de VN door de Nederlandse plaatsvervangend militair vertegenwoordiger Koestal blijkt dat de Belgen ervan uitgaan dat het initiatief hiervoor bij Nederland ligt omdat het de inzet van Nederlandse militairen betreft.<sup>998</sup>

Van Mierlo instrueert vervolgens de Nederlandse ambassadeur in Brussel: «Hoewel Brussel in formele zin gelijk heeft, dunkt het mij dat het niet aan Nederland is de dringende Belgische wensen bij het VN-secretariaat aan te kaarten. De Belgische missie (bij de VN) heeft in het licht hiervan toegezegd deze kwestie nogmaals met Brussel te bespreken (...) Gelieve te bevorderen dat de Belgische autoriteiten alsnog een verzoek terzake aan het VN-secretariaat richten».<sup>999</sup>

Op 21 maart 1996 wordt Van Mierlo door de ambassadeur in Brussel geïnformeerd dat de Belgische permanente vertegenwoordiging bij de VN is geïnstrueerd het Department of Peacekeeping Operations te verzoeken om Nederlandse UNTAES-deelname.<sup>1000</sup> De Belgische ambassadeur stuurt dit verzoek aan ondersecretaris-generaal voor peacekeeping operaties Kofi Annan op 26 maart, waarna de VN op 1 april Nederland verzoeken om de gewenste bijdrage.<sup>1001</sup> Er gaat vervolgens in Nederland enige tijd overheen alvorens actie wordt ondernomen. De brief aan de Kamer over deelname aan UNTAES, getekend door de minister Voorhoeve en minister van Buitenlandse Zaken a.i. Kok<sup>1002</sup>, wordt op 12 april gestuurd en er wordt tot 19 april gewacht alvorens de Nederlandse missie bij de VN nader wordt geïnstrueerd.<sup>1003</sup>

In de brief aan de Kamer over de «bescheiden» deelname aan UNTAES wordt gemeld dat het besluit is genomen in nauw overleg met de Belgische regering. Grond voor deelname is het belang van de vreedzame herintegratie van Oost-Slavonië in Kroatië in het kader van stabiliteit en veiligheid in de hele regio. «Vijandelikheden in Oost-Slavonië (zouden) de uitvoering van de Dayton overeenkomst in Bosnië-Herzegovina ernstig in gevaar kunnen brengen. Ook zou een probleem kunnen ontstaan voor de bevoorrading van IFOR die grotendeels via Kroatië verloopt». De brief gaat niet in op de Nederlandse reserves ten aanzien van de politiek-militaire opzet van de operatie. Ook wordt niet verwezen naar het Toetsingskader. Wel wordt aangegeven dat UNTAES een beroep kan doen op IFOR voor luchtsteun (close air support) en dat IFOR «desgevraagd» steun zal verlenen aan een onverhoopte evacuatie van UNTAES.<sup>1004</sup> Op 16 april 1996 komt de afdeling Inlichtingen en Veiligheid van de operationele staf van de koninklijke landmacht met een risico-analyse voor (IFOR en) UNTAES. De verwachting met betrekking tot laatstgenoemde operatie is dat de risico's bestaan uit een eventueel gewapend ingrijpen van Kroatië in het herintegratieproces en anderzijds uit de dreiging van al dan niet hecht georganiseerde paramilitaire troepen. Beide risico's worden «thans gering» geacht.<sup>1005</sup>

<sup>996</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 7 maart 1996.

<sup>997</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 7 maart 1996; Bericht van Brussel aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 8 maart 1996.

<sup>998</sup> Fax van Militair Adviseur aan DCBC, 15 maart 1996.

<sup>999</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan Brussel, 18 maart 1996.

<sup>1000</sup> Bericht van Brussel aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 21 maart 1996.

<sup>1001</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 1 april 1996.

<sup>1002</sup> In de gedrukte versie staat de naam van Van Mierlo.

<sup>1003</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PVVN, 19 april 1996.

<sup>1004</sup> TK, 1995-1996, 22 181, nr. 151.

<sup>1005</sup> Risico-analyse IFOR en UNTAES, 16 april 1996.

### 3.5.3 Overleg Tweede Kamer

Over de Nederlandse deelname aan UNTAES wordt geen overleg gevoerd met de Tweede Kamer. In een Algemeen Overleg over de situatie in het voormalig Joegoslavië van 24 april 1996, waarvoor de brief aan de Kamer van 12 april overigens niet is geagendeerd, wordt kort over de Nederlandse deelname aan UNTAES gesproken. Van de woordvoerders Valk (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Blaauw (VVD), Hoekema (D66), Rosenmöller (GroenLinks) en Van Middelkoop (GPV) besteden alleen De Hoop Scheffer en Rosenmöller aandacht aan UNTAES. De Hoop Scheffer heeft de brief met het kabinetsbesluit waarschijnlijk niet gelezen, want in het verslag van het Algemeen Overleg wordt gesteld dat hij er vanuit gaat dat «er kennelijk een voorstel ophanden is over het beschikbaar stellen van staffunctionarissen voor UNTAES». Rosenmöller laat blijken wel op de hoogte te zijn. Hij «had geen reden om kritisch te zijn over het beschikbaar stellen van zes militairen voor UNTAES».

Van regeringszijde schenkt minister Voorhoeve in het Algemeen Overleg vooral aandacht aan de relatie tussen UNTAES en IFOR en de moeilijke omstandigheden waarin UNTAES moet opereren. Ook stelt hij heel kort de reeds toegezegde bijdrage aan de orde: «Hoewel Nederland geen omvangrijke steun kan verlenen, heeft het uit politieke solidariteit in Benelux-verband, een aantal sleutelfuncties bezet.»<sup>1006</sup> Na deze beperkte aandacht voor de uitzending naar Oost-Slavonië neemt de vaste commissie voor Defensie de brief over Nederlandse deelname aan UNTAES in een procedurevergadering van 25 april 1996 voor kennisgeving aan.<sup>1007</sup>

### 3.5.4 Voortzetting en Afronding

Nadat de Nederlandse bijdrage aan UNTAES is ontplooid, vindt nauwelijks nadere politieke besluitvorming plaats omtrent deelname aan UNTAES, wat ook blijkt uit de informatie aan de Kamer: deze is – naast een periodieke korte «update» omtrent de voortgang van de operatie in enkele Joegoslavië-breed opgezette brieven – tot een minimum beperkt. De Kamer wordt ingelicht wanneer het mandaat van UNTAES wordt verlengd. De eerste gelegenheid waarbij dit gebeurt, is in een brief aan de Kamer van 16 december 1996 waarin wordt gesteld dat het mandaat op 15 november is verlengd tot 15 juli 1997<sup>1008</sup> en dat de Nederlandse bijdrage gehandhaafd blijft.<sup>1009</sup> Tijdens een Algemeen Overleg op 19 december 1996, waarin Nederlandse deelname aan SFOR aan de orde is, merkt Voorhoeve dit in zijn bijdrage tevens op. Vervolgens duikt de Nederlandse deelname aan UNTAES weer op in een brief aan de Kamer van 28 juli 1997<sup>1010</sup>, nadat op 14 juli het mandaat is verlengd tot 15 januari 1998. Nederland blijft met maximaal vijf militairen deelnemen.

In VN-kringen is duidelijk dat na 14 juli 1997 hoogstwaarschijnlijk niet tot een nieuwe verlenging van het mandaat zal worden besloten: «Zulks enerzijds omdat de Kroaten daar mordicus tegen (zijn); anderzijds ook omdat de UN er alles aan gelegen (is) om niet weer verzeild te raken in langdurige operaties zoals die in Cyprus».<sup>1011</sup> De Kamer wordt van het mogelijk naderende einde van de operatie op de hoogte gesteld in een brief van 10 juni 1997.<sup>1012</sup> Op 15 september 1997 laat de waarnemend CDS Van Baal aan zijn minister weten dat «volgens de huidige planning de UNTAES-missie per 15 oktober a.s. geen operationele taken meer zal uitvoeren (...) Zoals nu voorzien bestaat na 15 oktober a.s. geen behoefte meer aan de Nederlandse bijdrage aan UNTAES.»<sup>1013</sup> Dit blijkt het geval: de vijf Nederlandse militairen keren terug op 22 oktober 1997.<sup>1014</sup> De Kamer wordt hierover ingelicht op 28 oktober 1997.<sup>1015</sup>

<sup>1006</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 162.

<sup>1007</sup> Lijst van besluiten vaste commissie voor Defensie, 25 april 1996.

<sup>1008</sup> Veiligheidsraadsresolutie 1079, 15 november 1996.

<sup>1009</sup> TK, 1996–1997, 22 181, nr. 174.

<sup>1010</sup> TK, 1996–1997, 22 181, nr. 187.

<sup>1011</sup> Bericht van PV OVSE aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 20 februari 1997.

<sup>1012</sup> TK, 1996–1997, 22 181, nr. 184.

<sup>1013</sup> Nota van wvd CDS aan de minister van Defensie, 15 september 1997.

<sup>1014</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 28 oktober 1997.

<sup>1015</sup> TK, 1997–1998, 22 181, nr. 190.



### 3.5.5 Evaluatie

Uit de dossiers is niet gebleken dat op nationaal niveau een evaluatie van de deelname aan UNTAES heeft plaatsgevonden. Ook wordt niet deelgenomen aan een VN-evaluatiebijeenkomst georganiseerd door de «Lessons Learned Unit», de evaluatieafdeling binnen het Department of Peacekeeping Operations van de VN. De Nederlandse deelname aan deze operatie wordt hiervoor niet voldoende belangrijk geacht: «Aangezien Nederland slechts met enkele stafofficieren heeft deelgenomen neem ik aan dat, zonder tegenbericht, een actieve Nederlandse inbreng in dit seminar minder voor de hand ligt.»<sup>1016</sup> Van een tegenbericht is niet gebleken.

## 3.6 Stabilization Force – SFOR («Joint Guard», «Joint Forge»)

### 3.6.0 Internationaal Kader

Het mandaat voor IFOR is, vooral onder druk van de binnenlandse politieke verhoudingen binnen de Verenigde Staten, oorspronkelijk vastgesteld voor de duur van een jaar. Anticiperend op een besluit van de Veiligheidsraad inzake de verlenging van het mandaat van de internationale troepenmacht, in december 1996, besluit de NAVO de internationale troepenmacht een andere naam te geven en de omvang ervan terug te brengen, zonder de militaire opdracht te wijzigen. Er wordt uitgegaan van een mandaat dat geldt voor anderhalf jaar. De naam «Stabilization Force» is bedoeld om de gemaakte vooruitgang te onderstrepen. SFOR legt zich voortaan, met behoud van het oorspronkelijke militaire takenpakket, vooral toe op een *stabilisering* van een veilige omgeving, mede door een verschuiving van de aandacht van de militaire naar de civiele component. Deze doelstelling laat ook een halvering van het benodigde aantal troepen toe (tot 30 000 man), met behoud van dezelfde commandostructuur, robuuste rules of engagement, en de bevoegdheid om geweld te gebruiken.

Het mandaat van IFOR eindigt op 20 december 1996. Bij de aanvaarding van resolutie 1088 op 12 december 1996 autoriseert de Veiligheidsraad de NAVO «to establish for a planned period of 18 months a multinational Stabilization Force (SFOR) as the legal successor to IFOR under unified command and control» in het kader van de tenuitvoerlegging van de annexen 1-A en 2 van het Akkoord van Dayton. De resolutie geeft SFOR de bevoegdheid geweld te gebruiken bij het eventueel afdwingen van de bepalingen van het Akkoord.

Op 28 mei 1998 stemt de Noord-Atlantische Raad in met de «operationele planning voor de voortzetting van SFOR na juni 1998», gericht op een verdere verschuiving van de aandacht naar civiele aspecten van de vredesregeling.<sup>1017</sup> In resolutie 1174 van 15 juni 1998 autoriseert de Veiligheidsraad de aan SFOR deelnemende landen «to continue for a further planned period of 12 months the multinational Stabilization Force (SFOR)», met de bedoeling «to review the situation with a view to extending this authorization further as necessary in the light of developments in the implementation of the peace agreement and the situation in Bosnia and Herzegovina», met behoud van alle kenmerken van de troepenmacht, zoals al vastgelegd in de eerdere besluitvorming. Het mandaat van SFOR wordt door de Veiligheidsraad «for a further planned period of 12 months» verlengd in de resoluties 1247 van 18 juni 1999 en 1305 van 21 juni 2000.

<sup>1016</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 14 april 1998.

<sup>1017</sup> Intussen is binnen de NAVO, na moeizame onderhandelingen, overeenstemming bereikt over de oprichting, binnen SFOR, van een «multinationale gespecialiseerde eenheid», bedoeld om het probleem van de «public security gap» te ondervangen.



### 3.6.1 Voortraject

Zoals reeds gemeld in de paragraaf over de Implementation Force (IFOR), krijgt een mogelijk vervolg op deze operatie al aandacht voordat de Implementation Force zelfs maar is uitgezonden. Als de IFOR eenmaal is ontplooid, overvleugelt de politieke besluitvorming over een vervolgmis­sie (die uiteindelijk SFOR zal gaan heten) al snel de besluitvorming over de voortgang van IFOR.

De eerste keer dat in de ambtelijke stukken een Nederlands standpunt over een mogelijk vervolg op IFOR ter sprake komt is op 28 november 1995. Voorafgaand aan een ministeriële ontmoeting van het Defence Planning Committee (DPC) van de NAVO over IFOR vindt een werkontbijt plaats. De ministers van Defensie van het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Italië, de VS en Nederland zitten aan. Wanneer minister Perry (VS) met betrekking tot IFOR het belang van de tijdslijmiet van een jaar benadrukt, pleit Voorhoeve voor «enige flexibiliteit voor het geval na een jaar toch een zekere voortzetting van militaire activiteiten nodig zou zijn.» Hij geeft hierbij aan te denken aan een luchtoperatie als *Deny Flight*.<sup>1018</sup> Een presentie op de grond is in dit stadium kennelijk niet aan de orde. Het advies *Nederlandse deelname aan de IFOR: zienswijze van de AVV* van de Adviesraad Vrede en Veiligheid draagt er toe bij dat het plenaire debat over uitzending van het Nederlandse contingent naar IFOR op 12 december 1995 in belangrijke mate in het teken staat van wat er moet gebeuren als na een jaar de VS en het VK zich zullen terugtrekken. De woordvoerders Blauw (VVD), De Hoop Scheffer (CDA) en Van Middelkoop (GPV) geven dan reeds aan voortzetting van Nederlandse deelname zonder aanwezigheid van de VS en het VK onaanvaardbaar te achten. De Hoop Scheffer en Van Middelkoop dienen een motie in met een dergelijke strekking, ook geldend voor de IFOR-periode.<sup>1019</sup> Aangezien de regering aangeeft op hetzelfde standpunt te staan, zien de woordvoerders van PvdA, VVD, D66 en GroenLinks geen reden deze motie te steunen.

Buitenlandse Zaken ontvangt op 6 februari 1996 een bemoedigend bericht over de opstelling van de VS. Ambassadeur Jacobovits de Szeged meldt vanuit Washington dat hem uit gesprekken met senatoren en leden van het Huis van Afgevaardigden is gebleken dat het «geen opgelegd pandoer» is dat de VS zich in december 1996 zullen terugtrekken.<sup>1020</sup> Een minder prominente voortzetting van de Amerikaanse aanwezigheid lijkt zich tot de meest realistische optie te ontwikkelen. Voortgezette militaire aanwezigheid wordt als onontkoombaar gezien om het opnieuw laten oplaaien van het conflict te voorkomen. Dit wordt in maart 1996 door de Militaire Inlichtingendienst onderschreven. In een rapport waarin onder meer «een prognose wordt gegeven voor de periode na het vertrek van IFOR» stelt de inlichtingendienst dat een post-IFOR-operatie «een eerste vereiste» lijkt om een hernieuwde gewelddadige confrontatie te voorkomen.<sup>1021</sup>

«Post-IFOR» is tevens onderwerp van een memorandum van 21 maart 1996, opgesteld door de Directie Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken (DAV) van het ministerie van Buitenlandse Zaken.<sup>1022</sup> In dit memorandum aan minister Van Mierlo wordt geadviseerd dat in het openbaar de termijn van één jaar militaire aanwezigheid de geldende norm zou moeten blijven. Daarnaast moet niet de indruk worden gewekt dat de VS niet aan een opvolgermacht zullen willen bijdragen. Een drietal opties is mogelijk: 1. een voortzetting van IFOR met hetzelfde mandaat in afgeslankte vorm onder leiding van de VS; 2. een aangepaste NAVO-operatie, waarin de Europese bondgenoten het voortouw nemen, en met een minder prominente VS-presentie op de grond; 3. een «Europese» opera-

<sup>1018</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 november 1995.

<sup>1019</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 140.

<sup>1020</sup> Bericht van Washington aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 6 februari 1996.

<sup>1021</sup> Brief van HMID aan de minister, 20 maart 1996.

<sup>1022</sup> Memorandum van DAV aan de minister van Buitenlandse Zaken via DEU, DGPZ en S, 21 maart 1996.

tie, bijvoorbeeld geleid door de WEU, waarbij beperkte VS-steun. Optie één is de meest en optie drie de minst wenselijke. Optie twee wordt als de meest realistische bestempeld. Minister Van Mierlo tekent aan: «Juiste analyse. Voortgaan op basis hiervan (...) entameren gesprek met Europese partners op zelfde niveau ter voorbereiding politiek gesprek».

Het memorandum over post-IFOR is ook onderwerp van een overleg tussen Buitenlandse Zaken en Defensie op 25 maart 1996.<sup>1023</sup> Namens Defensie nemen de souschef Operatiën en de Directie Algemene Beleidszaken (DAB). Namens Buitenlandse Zaken zijn de directies Atlantische Samenwerking en Veiligheid (DAV), Europa (DEU) en Politieke VN-Zaken (DPV) vertegenwoordigd. In de vergadering is overeenstemming over de noodzaak van een blijvende militaire presentie, over de vorm kan men het niet eens worden. Wel wordt een aantal uitgangspunten gedeeld. Ten eerste moet IFOR worden afgesloten en een nieuwe operatie opgezet om wat wordt genoemd een «doormodderscenario à la UNPROFOR» te vermijden. Ten tweede mag het mandaat van deze nieuwe operatie niet ver af liggen van het mandaat van IFOR en moet het in nauw verband staan met het Akkoord van Dayton. Tenslotte moeten missie, mandaat en taakstelling zijn geformuleerd alvorens een concrete militaire invulling vast te leggen.

Tijdens de bijeenkomst wordt ook kort gesproken over taken en doelstellingen van en voorwaarden voor een post-IFOR vredesmacht. Onder dit laatste punt worden geformuleerd: een blijvende capaciteit voor escalatie-dominantie, een duidelijke exit strategie, Amerikaanse betrokkenheid op de grond, en een beperking in de tijd. De aanwezigen komen tot de afspraak dat voorlopig een openbare discussie over post-IFOR moet worden vermeden en dat bilaterale contacten met de VS, het VK en Frankrijk zullen worden gelegd: «nauw contact met deze landen en inspelen op hun opvattingen is (...) het meest effectief». Gezien de gewenste betrokkenheid van de VS is het bovendien politiek minder wenselijk om over de door minister Van Mierlo gewenste «Europese strategie» te spreken.

De aantekening van minister Van Mierlo over het entameren van het gesprek met de Europese partners op het memorandum van 21 maart leidt tot een aantal vervolgpomeringen. In een memorandum van 26 maart 1996 schrijft de plaatsvervangend directeur-generaal Politieke Zaken Van Eenennaam aan de chef Atlantische Veiligheidszaken Majoor dat er «over enkele weken» een geheim CoPo-overleg<sup>1024</sup> over Europese initiatieven ten aanzien van post-IFOR zal komen en dat hij dit vraagstuk actief zal aanpakken. Majoor reageert: «IFOR follow-on moet naar mijn mening principeel in de NAVO worden besproken en vooral ook in bilaterale contacten met de grootste troepenleveranciers (VS, VK en Fr). EU is er niet voor geëquipeerd! Ik zou dit graag met u bespreken». Dit is in lijn met wat de ambtenaren in hun overleg van de vorige dag hebben geconcludeerd. Van Eenennaam schrijft terug: «Nee. M (*Van Mierlo*) wil uitdrukkelijk eerst een EU-beleidsaanpak en dan pas op basis daarvan de VS benaderen (en de NAVO). Het gaat ook om veel meer dan alleen post-IFOR, zoals (post-) Dayton, verkiezingen totaalbeleid dus».<sup>1025</sup>

Toenmalig minister van Buitenlandse Zaken, Van Mierlo:

«Wat die strategie betreft, heb ik steeds weer, ook vaak tijdens de lunch van de Algemene Raad, gezegd: hoe willen wij in godsnaam de Amerikanen over de brug krijgen als wij niet eens in staat zijn om tegen hen te zeggen «dat en dat en dat moet gebeuren, dat vinden wij allemaal, jullie zijn onze bondgenoot en jullie moeten meedoen»? Daar zat achter dat ik vond dat Joegoslavië primair een verantwoordelijkheid was van Europa die wij helaas alleen maar konden uitvoeren met de Amerikanen (...) Maar als je de stemming in het Congress en bij de verkiezing van de Amerikaanse president peilde, dan zag je dat ze de

<sup>1023</sup> Memorandum van DAV/MS aan DAV via DAV/RM, 2 april 1996.

<sup>1024</sup> Een overleg tussen de directeuren-generaal Politieke Zaken van de lidstaten van de EU.

<sup>1025</sup> Memorandum van plv DGPZ aan DAV, 26 maart 1996.

balen kregen van dat Europa, dat iedere keer zei: hé, de Amerikanen moeten het doen. Wij waren nooit tot een gezamenlijke strategie in staat, want de Fransen en Engelsen stonden altijd tegenover elkaar. De Contactgroep was een ramp! (...) Tijdens IFOR zei ik al: wij moeten nu al een strategie hebben waarmee wij het de Amerikanen mogelijk maken om straks tot SFOR, die toen nog niet die naam had, te komen. (...) Vanaf dat moment zijn wij op politiek en diplomatiek niveau bezig geweest met SFOR, ook een beetje met de hulp van de Amerikaanse administratie, waarmee wij goed samenwerkten. Als wij iets te ver gingen, zou de wal het schip keren. (...) Dat was de betekenis van het begrip «een Europese strategie»: eindelijk zelf weten wat je wilt (...) Ik denk dat ze er nu (*bij Buitenlandse Zaken*) allemaal voor zijn, zoals zelfs de VVD er nu voor is. Buitenlandse Zaken was altijd heel atlantisch georiënteerd, ook toen ik daar kwam. Maar het rare was, dat het geen tegenstelling was: een Europese strategie kan nodig zijn om een atlantisch resultaat te bereiken.»<sup>1026</sup>

Op 14 april 1996 vinden «veiligheidspolitieke consultaties» met de VS plaats in het kader van de voorbereiding van het aanstaande EU-voorzitterschap. Plaatsvervangend directeur-generaal Politieke Zaken (DGPZ) Van Eenennaam en chef DAV Majoor vragen in Washington ook aandacht voor post-IFOR. De Amerikaanse gesprekspartners reageren echter terughoudend. Inzicht in interne plannen geeft men niet. Deze terughoudendheid lijkt tot de herfst te zullen voortduren.<sup>1027</sup> Ook staatssecretaris van Defensie Gmelich Meijling krijgt dit, op 8 mei, op het Amerikaanse State Department te horen. Volgens de VS dient een serieuze discussie over post-IFOR te wachten tot september.<sup>1028</sup> Het moge duidelijk zijn: het onderwerp post-IFOR ligt in het voorjaar van 1996 erg gevoelig. Dit blijkt ook uit de begeleidende brief van directeur Algemene Beleidszaken De Winter bij een concept-spreektekst voor een toespraak die Voorhoeve op 1 mei 1996 zal houden in Londen bij het Royal United Services Institute.<sup>1029</sup> Op 19 april 1996 schrijft de directeur DAB:

Tegen de achtergrond van de verschillende gevoeligheden, binnen en buiten onze landsgrenzen, is gepoogd de concept-tekst zo te schrijven dat de beoogde boodschap – tijdige bezinning op militaire aspecten van het post-IFOR beleid is dringend gewenst – overeind blijft, zonder dat in detail wordt getreden over de precieze taak en samenstelling van een post-IFOR macht.

Toch is Buitenlandse Zaken niet bijzonder gelukkig met de tekst. Plaatsvervangend DGPZ Van Eenennaam heeft er problemen mee dat minister Voorhoeve voor de discussie over post-IFOR primair een NAVO-kader bepleit en schrijft op 26 april 1996 aan Van Mierlo: «Dit staat haaks op Uw opvatting dat e.e.a. juist in eerste aanleg in (vertrouwelijk) EU-kader moet worden besproken». Secretaris-generaal Van den Berg tekent eerst aan: «Ik vind het überhaupt niet fraai dat Defensie dit thema maar steeds oppakt». Van Mierlo schrijft vervolgens aan Voorhoeve (op een moment dat beide ministers aanwezig zijn in de ministerraad): «Joris, in haast. Ik vind het niet verstandig om het in NAVO kader te bespreken. Afgesproken is dat we een voorzichtige discussie hebben in EU en dan tentatief met de Amerikanen. Allemaal in informele verbanden waardoor niemand angst voor formalisering hoeft te hebben. Wezenlijk is dat de discussie er komt».<sup>1030</sup>

Gedurende het Algemeen Overleg van 24 april 1996<sup>1031</sup>, het eerste Algemeen Overleg sinds de ontplooiing van IFOR, zijn de parlementariërs ook geïnteresseerd in het vraagstuk post-IFOR. De woordvoerders Valk (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Blaauw (VVD), Hoekema (D66), Rosenmöller (GroenLinks) en Van Middelkoop (GPV) willen zonder uitzondering de mening van de regering omtrent dit vraagstuk vernemen. Voor een

<sup>1026</sup> Van Mierlo, voorgesprek, 14 april 2000.

<sup>1027</sup> Bericht van Washington aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 14 april 1996.

<sup>1028</sup> Bericht van Washington aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 9 mei 1996.

<sup>1029</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 19 april 1996.

<sup>1030</sup> Memorandum van plv DGPZ aan de minister van Buitenlandse Zaken via S, 26 april 1996.

<sup>1031</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 162.

overgrote meerderheid van de woordvoerders staat hierbij als een paal boven water dat een blijvende militaire presentie gewenst is. Het door ambtelijk Buitenlandse Zaken gecomponeerde antwoord is openhartig. Van Mierlo geeft aan dat er alle reden is voor het kabinet om terughoudend te zijn, omdat gezien de Amerikaanse opstelling en de komende verkiezingen in de VS een openlijke discussie over post-IFOR buitengewoon moeilijk is. Een zekere internationale presentie, indien nodig, zou het best gediend zijn met een voortgezette Europees-Amerikaanse betrokkenheid. Van Mierlo geeft aan dat hij in Europees verband heeft aangedrongen op het ontwikkelen van een eigen Europees standpunt. Voorhoeve besteedt in zijn antwoord geen aandacht aan post-IFOR. In zijn spreekpunten is wel een met de spreekpunten van Van Mierlo afgestemde paragraaf hierover terug te vinden.<sup>1032</sup>

Op 15 mei 1996 vindt in Rome de informele en confidentiële brainstormsessie over post-IFOR plaats van het Comité Politique (CoPo) van de EU (de directeuren-generaal Politieke Zaken van de EU-landen). De directies Europa (DEU) en Atlantische Samenwerking en Veiligheid (DAV) bereiden een notitie voor op basis van de geannoteerde agenda voor deze ontmoeting.<sup>1033</sup> In dit stuk worden de bekende doelstellingen en voorwaarden herhaald. De doelstelling voor post-IFOR moet blijven te voorkomen dat wederom een gewapend conflict uitbreekt. Escalatie-dominantie is gewenst, evenals een beperkt tijdschema. Een slechts symbolische VS-aanwezigheid is niet acceptabel.

Voordat de brainstormsessie in Rome plaatsvindt is er op 14 mei 1996 nog een bijeenkomst van Buitenlandse Zaken en Defensie over een verdere Nederlandse standpuntbepaling over post-IFOR, die waarschijnlijk is bedoeld als voorbereiding op de brainstormsessie. Aanwezig zijn (onder meer) ambtenaren van de directies Europa, Politieke VN-zaken en Atlantische Samenwerking en Veiligheid (DEU, DPV en DAV), alsmede de souschef Operatiën van de Defensiestaf en een ambtenaar van de Directie Algemene Beleidszaken (DAB). Voor deze bijeenkomst wordt door Defensie (DAB) een omvangrijk discussiestuk geschreven, waarin aan de hand van een groot aantal vraagpunten wordt ingegaan op het Bosnische vraagstuk, het Nederlands belang, de noodzaak van post-IFOR, deelname van de VS, de vorm van post-IFOR, beslismomenten en uitgangspunten voor een Nederlands standpunt.<sup>1034</sup> Van deze bijeenkomst is geen verslag aangetroffen, waardoor onduidelijk is of en, zo ja, welke afspraken zijn gemaakt.

Op 21 mei informeert Buitenlandse Zaken een groot aantal posten over de brainstormsessie van 15 mei in Rome (van de bijeenkomst is geen verslag gemaakt). Directeur-generaal Politieke Zaken Vos blijkt, volgens een bericht van Buitenlandse Zaken aan de buitenlandse posten, een blijvende VS-aanwezigheid te hebben voorgestaan en een grotere rol van Europa in een eventuele post-IFOR denkbaar te hebben geacht. Wel zullen VS-troepen in Bosnië gelegerd moeten blijven. Het is evenwel niet verstandig om in dit stadium bij de VS aan te dringen op meer duidelijkheid.<sup>1035</sup>

Over de Nederlandse opvatting over de noodzaak van post-IFOR kan bij de bondgenoten weinig onduidelijkheid bestaan. NAVO-ambassadeur Veenendaal bericht op 28 mei 1996 dat hij zijn Britse collega heeft gewezen op het belang dat de ministers Van Mierlo en Voorhoeve hechten aan tijdige beslissingen over de toekomst van IFOR. Veenendaal heeft zijn Britse collega gemeld dat Nederland genegen zal zijn een bijdrage te blijven leveren, en dat voortzetting van de Brits-Nederlandse samenwerking (het Nederlandse IFOR-contingent is gelegerd in de Britse sector) in dat geval voor de hand ligt. Veenendaal vraagt in dit verband de contacten tussen de Nederlandse en Britse Defensiestaf te stimuleren.<sup>1036</sup>

---

<sup>1032</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 24 april 1996.

<sup>1033</sup> Memorandum van plaatsvervangend DEU en DAV/MS aan DGPZ, 10 mei 1996.

<sup>1034</sup> Notitie van DAB, 14 mei 1996.

<sup>1035</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan posten, 21 mei 1996.

<sup>1036</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 28 mei 1996.

In reactie op dit bericht schrijft Buitenlandse Zaken terug dat het onderwerp post-IFOR alleen in strikt confidencieel kader kan worden besproken, wat overigens niet wegneemt dat wel, ook publiekelijk, gesteld kan worden dat een blijvende militaire presentie «niet uitgesloten» is. «Verdere speculaties over de uiteindelijke besluitvorming van een eventueel post-IFOR dienen echter achterwege te blijven.» Gezien een geschreven opmerking van een ambtenaar op het ministerie op het bericht moet Van Mierlo zelf op 29 mei in Washington wel aandacht voor post-IFOR hebben gevraagd: «Tja, bericht werd diezelfde dag door M (Van Mierlo) in Washington onderuit gehaald!». <sup>1037</sup>

Op 3 juni 1996 is er een ministeriële ontmoeting van de NAVO-raad in Berlijn, waar de evaluatie van een half jaar IFOR op de agenda staat. Post-IFOR is in dit formele kader duidelijk nog een besmette term. De meeste delegaties «hulden zich in een gelaten stilzwijgen». <sup>1038</sup>

Veenendaal meldt op 10 juni – refererend aan zijn bericht van 28 mei – dat hij van de Britten heeft vernomen dat het VK «graag vroegtijdig met Nederland in contact wil treden» over een voortgezette militaire presentie, indien deze noodzakelijk wordt geacht. CDS Van den Breemen zou hierover reeds contacten onderhouden met zijn Britse collega. <sup>1039</sup>

Plaatsvervangend Chef Defensiestaf, Van Baal:

«Dat is niet zo vreemd, omdat wij in feite al heel nauw samenwerkten, zowel in de rapid reaction force als bij de eerste uitzending van IFOR met de Britse brigade. Het lag dus voor de hand om nadrukkelijker te kijken naar de samenwerking met de Britten.» <sup>1040</sup>

Binnen het ministerie van Defensie blijkt inderdaad al intensief te worden nagedacht over een vervolg op IFOR. Op 28 juni schrijft Chef Defensiestaf Van den Breemen een nota aan zijn minister over de noodzaak tot het uitvaardigen van een gereedstellingsopdracht voor een post-IFOR operatie, hoewel om politieke redenen op korte termijn geen duidelijkheid is te verwachten. Opties voor een mogelijke Nederlandse bijdrage zijn ontwikkeld. Uitgangspunt hierbij is dat een zichtbare bijdrage wordt geleverd die stoelt op een evenredige verdeling tussen de deelnemende landen. Verder wordt uitgegaan van een termijn van een jaar en van een ondersteunende rol bij de civiele wederopbouw. Op stafniveau is in de contacten tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk aangegeven te streven naar een continuering van de samenwerking. Op basis van deze overwegingen beveelt de CDS aan gereed te stellen: een gemechaniseerd bataljon, een squadron F-16 gevechtsvliegtuigen, ploegen van het Korps Commandotroepen en de Explosieven Opruimingsdienst (EOD), en een bataljon mariniers als reserve. <sup>1041</sup>

De gereedstellingsopdracht voor post-IFOR wordt op 1 juli 1996 door minister Voorhoeve goedgekeurd. Hij schrijft in een notitie aan de staatssecretaris, de CDS, de secretaris-generaal en de Directie Algemene Beleidszaken: «Mijn streven is er op gericht in 1997 met niet meer dan 1 bataljon aan post-IFOR deel te nemen, en dus zeer terughoudend te zijn bij het in het vooruitzicht stellen van meer. De gereedstellingsopdracht zoals hier verwoord keur ik goed, maar internationaal kan de boodschap het beste zijn dat 1 bataljon het maximum is. Het zou goed zijn als de krijgsmacht na vele drukke jaren het ook een keer wat rustiger aan kan doen. 1997 lijkt mij daar gelegenheid voor te geven – behoudens de altijd moeilijk voorspelbare internationale ontwikkelingen». <sup>1042</sup>

<sup>1037</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 29 mei 1996.

<sup>1038</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 5 juni 1996.

<sup>1039</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 10 juni 1996.

<sup>1040</sup> Van Baal, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>1041</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 28 juni 1996.

<sup>1042</sup> Notitie van de minister van Defensie aan de staatssecretaris van Defensie, CDS, SG en DAB, 1 juli 1997.

Toenmalig minister van Defensie Voorhoeve: «(...) ik (heb) de defensie-organisatie in de zomer van 1996 gezegd dat in het internationale overleg, dat ook tussen militaire organisaties bestaat, niet te veel toegezegd mocht worden over Nederlandse bijdragen en het een tijd wat rustiger aan te doen (...) Wij zaten niet alleen met de verwerking van de



mislukking van UNPROFOR, maar de Defensie-organisatie was ook nog eens bezig met een gigantisch reorganisatieproces. Daardoor moesten zelfs voor IFOR de eenheden soms uit allerlei verschillende onderdelen bij elkaar worden geschoven om als eenheid te worden uitgezonden.»<sup>1043</sup>

In een nota van 5 juli 1996 pleit de Chef Defensiestaf voor het opnemen van een artikel in *De Defensiekrant* over het besluit tot gereedstelling «omdat in het verleden de betrokken commandanten de gereedstelling van hun eenheden met nogal wat geheimzinnigheid moesten omhullen, zolang de regering niet tot hun inzet besluit». Volgens de CDS blijken voorbereidingen voor een mogelijke uitzending in de praktijk niet geheim te kunnen worden gehouden, met als gevolg dat Staten-Generaal en media verkeerd worden geïnformeerd.<sup>1044</sup>

Defensie wil de Tweede Kamer informeren over het besluit tot gereedstelling. Ambtelijk Buitenlandse Zaken adviseert Van Mierlo een door Defensie opgestelde brief aan de Kamer over de gereedstellingsopdracht mede te ondertekenen.<sup>1045</sup> Van Mierlo tekent echter bezwaar aan:

Ik vind het voorshands onwenselijk de brief te laten uitgaan. Roept reacties op die meteen al negatief kunnen uitpakken. Zeer gemakkelijk is later uit te leggen dat vanzelfsprekend gereedstellingen plaatsvinden. Wie dat meldt, wekt de indruk dat we verder met onze politieke plannen zijn dan we denken. Ook naar bondgenoten toe een signaal dat hen in verlegenheid kan brengen. M.a.w. BZ verzoekt dringend dit niet te melden en neemt daarvoor de verantwoording. Ik leg het wel uit.

De gereedstellingsopdracht wordt voorshands niet aan de Kamer gemeld. In de brief van 10 juli 1996 van de minister van Defensie wordt een paragraaf over de voorbereidingen van Nederlandse eenheden voor post-IFOR geschrappt.<sup>1046</sup> Voorhoeve schrijft aan de staatssecretaris van Defensie, de CDS, Directie Algemene Beleidszaken en Directie Voorlichting «Minister Van Mierlo wil geen mededeling over gereedstelling. Hij heeft mij klemmend verzocht dit niet te doen. Alleen passieve voorlichting dus, als via de oefenende eenheden er geruchten komen die tot Kamervragen leiden. Ik ben hiermee akkoord».<sup>1047</sup> CDS Van den Breemen laat op 12 juli 1996 aan zijn minister weten dat met het gereedstellingsbesluit «de juiste koers» wordt gevaren. Naar aanleiding van een gesprek met zijn Amerikaanse collega weet hij namelijk te melden dat de regering van de VS voornemens is aan een vervolgmisssie deel te nemen met een aanwezigheid van grondtroepen die in dezelfde verhouding moet staan als in IFOR.<sup>1048</sup>

Op 18 juli 1996 verstuurt de net aangetreden bevelhebber der landstrijdkrachten Schouten een formerings- en gereedstellingsopdracht voor een mogelijke «son of IFOR», waarin hij aangeeft dat hierover geen mededelingen aan de pers mogen worden gedaan.<sup>1049</sup>

Hoewel Defensie heeft toegezegd aan Buitenlandse Zaken verder geen publiciteit te zullen geven aan de gereedstelling, verschijnt hierover toch een artikel in *De Defensiekrant*. Het leidt tot een vervolgartikel in de *Volkscrant* van 31 juli 1996. Defensie laat weten aan Buitenlandse Zaken dat publicatie berust op een misverstand dat mede is ontstaan vanwege de werkdruk in verband met de vliegcramp met de Hercules in Eindhoven.<sup>1050</sup> Ambtelijk Buitenlandse Zaken vraagt minister Van Mierlo of het wenselijk is de Kamer alsnog op de hoogte te stellen van het besluit tot gereedstelling in de brief over de situatie in Bosnië die wordt voorbereid voor het Algemeen Overleg van 29 augustus 1996. Het antwoord is negatief: in de brief van 22 augustus wordt de gereedstelling niet gemeld.<sup>1051</sup> De minister van Defensie meldt de gereedstelling wel in zijn antwoord tijdens het Algemeen Overleg. De Kamerleden wekken dan

<sup>1043</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1044</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 5 juli 1996.

<sup>1045</sup> Memorandum van Dav aan de minister van Buitenlandse Zaken via plv DEU, DGPZ en S, 8 juli 1996.

<sup>1046</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 163.

<sup>1047</sup> Notitie van de minister van Defensie aan de staatssecretaris van Defensie, SG, CDS, DAB en DV, 9 juli 1996.

<sup>1048</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 12 juli 1996.

<sup>1049</sup> Brief van BLS, 18 juli 1996.

<sup>1050</sup> Memorandum van wvd DAV aan de minister van Buitenlandse Zaken via DVL, plv DEU, DGPZ en S, 31 juli 1996.

<sup>1051</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 166.



overigens de indruk tot op dat moment geen weet te hebben van het besluit tot gereedstelling.<sup>1052</sup>

Op Buitenlandse Zaken is intussen het vermoeden gerezen dat de eerste gelegenheid waarbij de VS genegen zullen zijn in NAVO-verband over post-IFOR te spreken zich in september zal voordoen. Dan zal een informele bijeenkomst van de ministers van Defensie in Bergen (Noorwegen) plaatsvinden. Van Mierlo dringt bij zijn collega Voorhoeve aan op een ontmoeting, nog voor het overleg met de Kamer op 29 augustus, om een gezamenlijke Nederlandse positie te bepalen.<sup>1053</sup> De centrale vraag die Van Mierlo aan de orde wil stellen betreft het mandaat van een eventuele nieuwe vredesmacht.

Het lunchgesprek tussen Van Mierlo en Voorhoeve vindt plaats na het reces, op 27 augustus 1996. Er is een rijkelijk geannoteerde agenda. Beide ministers beschikken daarnaast over uitgebreide ambtelijke achtergrondstukken. Voorhoeve wordt er door zijn directeur Algemene Beleidszaken op gewezen dat – gezien de bijeenkomst in Bergen in september – Buitenlandse Zaken bijzonder belang hecht aan dit gesprek. Of en welke afspraken zijn gemaakt tussen de bewindslieden blijkt niet uit de stukken. Vermeldenswaard is het aan Voorhoeve geadviseerde omtrent de vorm van post-IFOR: DAB verwacht dat een bijdrage op het huidige (IFOR-)niveau niet op een meerderheid in de Tweede Kamer kan rekenen.<sup>1054</sup> Op 29 augustus vindt een Algemeen Overleg over de situatie in Bosnië plaats.<sup>1055</sup> Op 22 augustus was de Kamer hierover een brief gestuurd, waarin voor het eerst over post-IFOR wordt geschreven. Een continuering van de inzet kan volgens de brief niet uitgesloten worden, maar het is onverstandig en contraproductief om hierover in het openbaar te speculeren. De Kamer moet zich voorlopig tevreden stellen met de formulering «gedachtevorming en contacten met betrokken landen hebben plaats». De woordvoerders Valk (PvdA), De Hoop Scheffer (CDA), Blaauw (VVD), Hoekema (D66), Sipkes (GroenLinks) en Verkerk (AOV) laten echter niet na vragen te stellen over de kansen voor en modaliteiten van een mogelijke vervolgmis­sie. De woordvoerders geven aan een vervolg op IFOR wenselijk te achten, zij het gekoppeld aan een Amerikaans aanwezigheid.

In zijn antwoord stelt minister Van Mierlo dat de regering uitgaat van de wenselijkheid van een voortgezette militaire presentie in 1997. Hij is voorzichtig met het doen van uitspraken over een Amerikaanse betrokkenheid. Wel stelt hij dat Nederland, indien de VS daarom verzoeken, bereid is een groter aandeel op zich te nemen. Minister Voorhoeve vindt het nog te vroeg om over «IFOR-2» te praten. Een concrete Nederlandse bijdrage is volgens hem nog niet aan de orde. Wel meldt hij nu de gereedstelling van «enkele eenheden», waarmee zijns inziens niet wordt vooruitgelopen op Nederlandse besluitvorming over, en samenstelling of omvang van de Nederlandse bijdrage. Deze laatste punten worden ook in de ministerraad van 30 augustus ingebracht.<sup>1056</sup>

Op 16 september 1996 verzoekt minister Voorhoeve tijdens het Politiek Beraad, met het oog op de informele ministeriële ontmoeting van ministers van Defensie van NAVO-landen op 25 en 26 september in Noorwegen, om een notitie over de positie van de grote vier (VS, VK, Frankrijk en Duitsland) ten aanzien van post-IFOR. Tevens vraagt hij suggesties voor een mandaat voor post-IFOR op papier te zetten. Dergelijke notities zijn in de dossiers niet aangetroffen.<sup>1057</sup> In Bergen komen de ministers van Defensie overeen dat er een «follow-on force» dient te komen. Ook wordt een procedure afgesproken naar aanleiding van een voorstel van de Britse minister Portillo. De militaire autoriteiten van de NAVO zullen worden opgedragen verschillende planningsopties voor een opvolgermacht op te stellen, die overigens geen

<sup>1052</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 166.

<sup>1053</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de minister van Defensie, 22 juli 1996.

<sup>1054</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 26 augustus 1996.

<sup>1055</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 166 (brief van 22 augustus is gevoegd).

<sup>1056</sup> Ministerraad, 30 augustus 1996.

<sup>1057</sup> Besluitenlijst Politiek Beraad, 16 september 1996.

vervolgverplichtingen voor de NAVO inhouden. Er is een viertal opties: a. terugtrekking; b. afschrikking; c. afschrikking, stabilisering, plus beperkte mogelijkheden voor ondersteuning van de civiele component; d. het gestelde onder (c) plus een algemene ondersteuning van civiele taken. Eerst moet echter een alomvattende politiek-militaire strategie worden opgesteld. Minister Voorhoeve stelt dat in 1997 het vraagstuk van de oorlogsmisdadigers «serieuzer» door de bondgenoten dient te worden aangepakt. Hij wordt hierin gesteund door Canada en Turkije.<sup>1058</sup> In een ontmoeting en marge van de vergadering met minister Perry maakt Voorhoeve hetzelfde punt en laat hij hem weten opnieuw op Amerikaans leiderschap te rekenen. Veel weerstand tegen Nederlandse deelname wordt niet verwacht.<sup>1059</sup> De Directie Voorlichting van Buitenlandse Zaken laat op 25 september een persbericht uitgaan waarin melding wordt gemaakt van het vervolg op IFOR.<sup>1060</sup> De Kamer wordt van de ontmoeting in Bergen op de hoogte gesteld in een brief van 18 oktober 1996.<sup>1061</sup> In de maand oktober vinden binnen de NAVO intensieve onderhandelingen plaats over de politiek-militaire strategie en de verschillende planningsopties. Nederland spant zich er met betrekking tot het vraagstuk van de oorlogsmisdadigers voor in – het is intussen gebleken dat op dat moment een meer actieve rol van de «post-IFOR»-macht niet haalbaar is – dat een wijziging in het staande beleid in de teksten van de NAVO-plannen niet wordt uitgesloten.<sup>1062</sup> Over de politiek-militaire strategie voor post-IFOR wordt overeenstemming bereikt in de NAVO-raad van 16 oktober 1996. Het document «Political Guidance for a study of possible security options for Bosnia after 1996» wordt dan goedgekeurd. Hiermee zijn de richtlijnen gegeven voor de studie naar de vier opties die door de militaire autoriteiten moet worden uitgevoerd.<sup>1063</sup> Minister Voorhoeve wordt op 17 oktober door de Directie Algemene Beleidszaken uitgebreid hierover ingelicht. Volgens DAB is bij de Nederlandse inbreng in de onderhandelingen rekening gehouden met de uitgangspunten van de Defensiestaf voor de nationale militaire planning, te weten: een algehele politieke doelstelling, militaire taken voor militaire eenheden, en vermindering van vermenging van «blauwe» en «groene» taken.<sup>1064</sup>

### 3.6.2 Kabinetsbesluit/Brief

Nu de planning zover is gevorderd, wordt weer aandacht gevraagd voor de nationale besluitvormingskalender. Definitieve goedkeuring van het operatieplan en de uitvaardiging van de Activation Order (ACTORD) zal op 19 december 1996 binnen de NAVO-raad aan de orde zijn. Het nationale besluitvormingsproces moet daarom op 19 december zijn afgerond. CDS Van den Breemen stelt voor aan minister Voorhoeve om op 22 of 29 november een beginselbesluit te nemen in de ministerraad over de mogelijke Nederlandse bijdrage. Dit wordt aan de NAVO meegedeeld, met het voorbehoud dat overleg met de Kamer moet plaatsvinden. Het formele besluit tot uitzending zal op 6 of 13 december moeten worden genomen. Ook nu moet de Kamer per brief worden ingelicht en dient overleg plaats te vinden.<sup>1065</sup> Minister Van Mierlo wordt overeenkomstig geadviseerd door zijn ambtenaren.<sup>1066</sup> In november vinden in NAVO-kader onderhandelingen plaats over de studie van de militaire autoriteiten aangaande de vier opties voor een vervolgooperatie. Nederland steunt optie (c) als de meest realistische, hoewel het optie (d) eigenlijk de meest wenselijke vindt. De opties (a) en (b) zijn niet aanvaardbaar.<sup>1067</sup> Op 11 november wordt in de NAVO-raad gesproken over de verschillende opties. Aan de hand hiervan meldt de Directie Algemene Beleidszaken, ook namens de CDS, dat het zou kunnen dat op 18 november een planningsopdracht (ACTREQ) door de

<sup>1058</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Defensie, 26 september 1996.

<sup>1059</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 30 september 1996.

<sup>1060</sup> Message from DVL-press aan Hattinga, 25 september 1995.

<sup>1061</sup> TK, 1996–1997, 25 000 X, nr. 13.

<sup>1062</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 2 oktober 1996; Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 8 oktober 1996; Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 11 oktober 1996; Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 16 oktober 1996.

<sup>1063</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 16 oktober 1996.

<sup>1064</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 17 oktober 1996.

<sup>1065</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 1 november 1996.

<sup>1066</sup> Memorandum van plv DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DEU/HVS, DGPZ en S, 5 november 1996.

<sup>1067</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 8 november 1996.

NAVO-opperbevelhebber wordt afgegeven. De ministerraad zal hiervan op de hoogte moeten worden gesteld en meegedeeld dat een conceptbrief aan de Kamer over de toegezegde Nederlandse bijdrage op 22 of 29 november aan de orde zal komen.<sup>1068</sup> Minister Van Mierlo wordt wederom overeenkomstig geadviseerd.<sup>1069</sup>

Intussen is het onderwerp post-IFOR ook kort aan de orde geweest bij de plenaire behandeling van de begrotingen van Defensie en Buitenlandse Zaken voor het jaar 1997, op respectievelijk 12 en 13 en 14 november 1996. Voorhoeve verwijst voor nadere informatie over de besluitvorming rond een post-IFOR vredesmacht naar de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken.<sup>1070</sup> Minister Van Mierlo stelt dat het er naar uitziet dat «met de Amerikanen overeenstemming kan worden bereikt over een nieuwe door de NAVO geleide macht met deelname van de Amerikanen». De discussie spitst zich in dit verband toe op het vraagstuk van de oorlogsmisdadigers. De woordvoerders Verhagen (CDA) en Van Traa (PvdA) hebben in dit verband aangedrongen op grotere bevoegdheden van de post-IFOR macht. Zij willen dat de bevoegdheid tot het aanhouden van oorlogsmisdadigers expliciet in het mandaat van de post-IFOR macht wordt opgenomen.<sup>1071</sup> Minister Van Mierlo stelt alles in het werk te willen stellen om te komen tot arrestatie van meer oorlogsmisdadigers, maar betwijfelt of dit mogelijk is door namens Nederland te pleiten voor een daarop toegespitst mandaat. Van Traa dient daarop een motie in, waarin de regering wordt gevraagd «te bevorderen dat in het nieuwe mandaat voor IFOR expliciet de opdracht wordt opgenomen van arrestatie van verdachten van oorlogsmisdaden».<sup>1072</sup> Van Mierlo stelt het niet voor zijn verantwoording te kunnen nemen zich hieraan te binden, omdat hij er op dat moment niet van is overtuigd dat het een goede weg is.<sup>1073</sup>

De ACTREQ voor SFOR komt binnen op 18 november 1996. In antwoord hierop laat Nederland aan de NAVO weten dat ter beschikking worden gesteld: een gemechaniseerd bataljon, een mortieropsporingsradar-batterij, een F-16 detachement, nationale augmentees (stafpersoneel) en een EOY-detachement. Voor nationale doeleinden zullen een contingents-commando en een inlichtingencel bij het hoofdkwartier LANDCENT worden toegevoegd. De bijdrage bedraagt circa 1350 militairen. In noodgevallen kan een beroep gedaan worden op reserve-eenheden: een mortiercompagnie, een bataljon mariniers en zes F-16 gevechtsvliegtuigen (circa 1200 militairen). Op advies van DAB wordt aan de NAVO meegedeeld dat ook de inzet van de reserve-eenheden onderwerp is van nationale politieke besluitvorming. Uitzending kan pas geschieden als de regering heeft ingestemd. Bovendien is gezien de zogenoemde «notice to move» (de afroeptermijn) van de reserve-eenheden voldoende tijd om ook de Kamer te informeren en met haar te overleggen.<sup>1074</sup>

De motie-Van Traa over oorlogsmisdadigers wordt op 26 november 1996 aangenomen. Alleen de fractie van de CD stemt tegen.<sup>1075</sup> De conceptbrief aan de Kamer over het ter beschikking stellen van de Nederlandse bijdrage wordt op 29 november 1996 in de ministerraad behandeld. De belangrijkste vraag is of een Nederlandse bijdrage voor een jaar of voor achttien maanden wordt toegezegd. De raad neemt een principebesluit tot een bijdrage voor achttien maanden (en zal overigens geen nader besluit nemen over deelname aan SFOR).<sup>1076</sup> Op verzoek van minister van Binnenlandse Zaken Dijkstal is bij de brief een annex gevoegd waarin de aandachtspunten uit het Toetsingskader – kort – worden nagelopen.<sup>1077</sup> In de annex wordt gesteld dat er geen reden is te twijfelen aan de politieke wenselijkheid of haalbaarheid. Interessant is de gevoegde interne notitie van directeur DAB De Winter: «Het is aanbevelenswaardig de notitie niet naar de Tweede Kamer te zenden. Anders zouden de aandachtspunten van het Toetsingskader het karakter kunnen krijgen van vaste criteria (...)

<sup>1068</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 13 november 1996. In de nota staat, waarschijnlijk abusievelijk, 27 november i.p.v. 29 november.

<sup>1069</sup> Memorandum van plv DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 13 november 1996.

<sup>1070</sup> TK, 1996–1997, handelingen 24, p. 1906.

<sup>1071</sup> TK, 1996–1997, handelingen 25, p. 1989 en 2004.

<sup>1072</sup> TK, 1996–1997, 25 000 V, nr. 30.

<sup>1073</sup> TK, 1996–1997, handelingen 26, p. 2150.

<sup>1074</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 20 november 1996; Nota van CDS aan de minister van Defensie, 25 november 1996.

<sup>1075</sup> TK, 1996–1997, handelingen 30, p. 2464.

<sup>1076</sup> Ministerraad, 29 november 1996.

<sup>1077</sup> Besluitenlijst Politiek Beraad, 25 november 1996.

Verder bestaat ten aanzien van een aantal aandachtspunten nog onvoldoende helderheid». <sup>1078</sup> Ook minister Van Mierlo wordt door zijn ambtenaren gemeld dat het «uitdrukkelijk niet de bedoeling (is) dat deze aantekening aan de Kamer wordt aangeboden». <sup>1079</sup>

Directeur van de Directie Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie, De Winter:

«Ik had er twee bezwaren tegen. Het eerste was dat hier een gewicht werd toegekend aan het Toetsingskader dat er oorspronkelijk nooit aan is gegeven, namelijk een reeks van vaste criteria die zouden moeten worden gemeld. Ik vond het ook bezwaarlijk dat wij het aan het parlement zouden zenden, omdat wij dat nooit eerder hadden gedaan. Dat zou een belangrijk precedent hebben gecreëerd. Belangrijker was nog dat de antwoorden op de vragen naar het Toetsingskader nog helemaal niet volledig voor handen waren. Het was dus prematuur om dat te vragen. Ik heb toen geadviseerd om dat niet te doen.» <sup>1080</sup>

De Tweede Kamer ontvangt op 29 november de brief over de planningsopdracht (ACTREQ) van 18 november en de voorgestelde Nederlandse bijdrage aan de Stabilization Force (SFOR). De Kamer krijgt niet alleen informatie over de uit te zenden eenheden, maar wordt ook ingelicht over de beschikbaar gestelde reservecapaciteit, en het feit dat deze capaciteit pas kan worden benut na nationale besluitvorming. De voorbereidingen voor SFOR komen ook aan de orde. De NAVO-raad heeft gekozen voor optie c: afschrikking, stabilisering en een beperkte ondersteuning van de civiele component.

De afgesproken termijn is achttien maanden. Net als bij IFOR is ook nu sprake van een haalbare militaire opdracht, een duidelijke bevelsstructuur, toereikende bewapening en robuuste «rules of engagement». De regering laat niet na te melden dat met dit besluit geen definitief besluit over deelname is genomen. Er vindt geen overleg plaats met de Kamer over het kabinetsbesluit naar aanleiding van de ACTREQ. Dit mag op zijn minst vreemd worden genoemd, omdat de Kamer een jaar daarvoor in de besluitvorming over IFOR de regering nog verweet te zijn gepasseerd door troepen ter beschikking te stellen zonder voorafgaand overleg. Naar aanleiding van de motie Van Traa van 12 november is in de brief een passage opgenomen waarin wordt aangegeven dat, hoewel Nederland de problematiek rond de aanhouding van oorlogsmisdadigers meermalen aan de orde heeft gesteld, de opnemings- en aanhoudingsoperaties in het mandaat van SFOR niet haalbaar is gebleken. Wel is op Nederlands aandringen een eventuele toekomstige aanpassing van het NAVO-beleid «niet bij voorbaat uitgesloten». <sup>1081</sup>

De Militaire Inlichtingendienst (MID) komt op 1 december 1996 met een Inlichtingenrapport over het voormalig Joegoslavië, hoogstwaarschijnlijk met het oog op de voorzetting van de militaire aanwezigheid in Bosnië-Herzegovina. Volgens de MID zijn er geen aanwijzingen dat de strijdende partijen in Bosnië zich voorbereiden op vijandelijkheden tegenover het internationale (en meer specifiek het Nederlandse) militaire personeel. Wel is er sprake van een «algehele, geleidelijke vergroting van de etnisch/nationalistische spanningen in het gehele land», waardoor volgens de MID niet valt uit te sluiten dat het in het komende halfjaar zal komen tot incidenten waarbij troepen van IFOR/SFOR «vrijwel onvermijdelijk» betrokken zullen raken. <sup>1082</sup>

Op 9 december 1996 hecht de NAVO-raad voorlopige goedkeuring aan het plan voor operatie *Joint Guard* (OPLAN 10 406), op basis waarvan SFOR zal opereren. <sup>1083</sup> Op 10 december vindt een ministeriële NAVO-top plaats. Minister Van Mierlo stelt opnieuw het vraagstuk van de oorlogsmisdadigers aan de orde. Als de bevoegdheden van SFOR beperkt blijven is er een morele verplichting om langs andere wegen tot berechting van

<sup>1078</sup> Notitie voor de ministerraad, 28 november 1996.

<sup>1079</sup> Memorandum van wnd DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DEU/HVS, DGPZ en S, 26 november 1996.

<sup>1080</sup> De Winter, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>1081</sup> TK, 1996–1997, 22 181, nr. 173.

<sup>1082</sup> Inlichtingenrapport MID voormalig Joegoslavië, 1 december 1996.

<sup>1083</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 6 december 1996; Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 9 december 1996.

oorlogsmisdadigers.<sup>1084</sup> De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties autoriseert SFOR formeel middels resolutie 1088 op 12 december. Definitieve vaststelling van het operatieplan en de rules of engagement alsmede de uitvaardiging van de Activation Order (ACTORD) zullen plaatsvinden in een vergadering van de NAVO-ministers van Defensie op 17 december. De Nederlandse missie bij de NAVO wordt op 16 december geïnstrueerd dat met dit alles kan worden ingestemd, maar wel moet de NAVO-raad op de hoogte worden gesteld van de consultatie van het parlement die op 19 december zal plaatsvinden, één dag voor de «transfer of authority» van IFOR naar SFOR.<sup>1085</sup> Het is onduidelijk of minister Voorhoeve dit in de vergadering heeft medegedeeld of dat langs andere weg deze mededeling is gedaan. Het verslag maakt hiervan geen melding.<sup>1086</sup>

Op 16 december ontvangt het parlement de brief over het kabinetsbesluit tot uitzending van de Nederlandse bijdrage aan SFOR.<sup>1087</sup> Eerst wordt uit de doeken gedaan dat SFOR een operatie is van een kleinere omvang dan IFOR, die minder steun aan civiele organisaties zal kunnen geven. Zij is in een viertal fasen verdeeld: de overgang van IFOR naar SFOR, de stabilisatiefase, de afschrikkingsfase en de fase van de beëindiging. Vervolgens komen in de brief de Nederlandse bijdrage en de beschikbaar gesteld reserve-eenheden aan de orde. De Nederlandse troepen worden wederom in de Britse sector gelegerd. Net als in de brief over IFOR, staat ook in deze brief een militaire appreciatie. Er zijn duidelijk risico's voor Nederlandse militairen aan de uitzending verbonden. Gezien de aard van de operatie, de opleiding, samenstelling, bewapening en mogelijkheden voor vuur- en luchtsteun zijn de aan Nederland toegewezen taken echter «uitvoerbaar». Twee omissies in de brief vallen op. Ten eerste wordt er geen melding van gemaakt of de aandachtspunten van het Toetsingskader zijn langsgelopen. Ten tweede wordt in de brief niet aangegeven dat Nederland op 17 december akkoord zal gaan met de ACTORD, vóórdat met het parlement is overlegd.

### 3.6.3 Overleg Tweede Kamer

De uitzending van 1350 militairen in het kader van SFOR komt aan de orde in een Algemeen Overleg op 19 december 1996.<sup>1088</sup> Woordvoerders zijn Hoekema (D66), Blaauw (VVD), Sipkes (GroenLinks), De Hoop Scheffer (CDA), Valk (PvdA), Van Middelkoop (GPV) en Van den Berg (SGP). Hoekema's eerste woorden zijn veelbetekend: uitzending van Nederlandse militairen naar voormalig Joegoslavië wordt zo langzamerhand als routine ervaren. Alle vertegenwoordigde partijen geven aan dat SFOR een logisch vervolg is op IFOR en betuigen steun aan het kabinetsbesluit, kortom: zij zien Nederlandse deelname aan SFOR als een vanzelfsprekendheid.

Woordvoerder voor de VVD, Blaauw:

«Wij hebben natuurlijk meegedaan met het denken over datgene wat er na IFOR moest gebeuren. Je bent op werkbezoek geweest. Je hebt gezien hoe de situatie is. Je maakt een politieke inschatting. Je kunt op je vingers natellen dat je, als IFOR op dat moment geen opvolger zou hebben, een waardeloze missie hebt uitgevoerd, want je kunt verwachten dat dezelfde toestand zou ontstaan als voordat IFOR kwam. Er moest dus opvolging voor komen. Er is zelfs al in de Kamer over gedebatteerd voordat de Veiligheidsraadsresolutie was aangenomen. Wij hebben de hele discussie gehad over de brief van 16 december (...) ieder besluit heeft een principiële afweging. Daar hebben wij ook ons eigen Toetsingskader langs gelegd. Het was klip en klaar: het was een nieuwe vredesoperatie ten opzichte van IFOR, maar de modaliteiten waren wat anders ingevuld.»<sup>1089</sup>

<sup>1084</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 11 december 1996.

<sup>1085</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 16 december 1996.

<sup>1086</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 17 december 1996.

<sup>1087</sup> TK, 1996–1997, 22 181, nr. 174.

<sup>1088</sup> TK, 1996–1997, 22 181, nr. 182.

<sup>1089</sup> Blaauw, hoorzitting, 31 mei 2000.



Woordvoerder voor D66, Hoekema:

«Het gekke is, dat er zich in december 1995 (...) een enorm debat in de Kamer ontspan over de vraag wat er zou moeten gebeuren na één jaar (...) Misschien heeft het feit dat in december 1995 dat debat al had plaatsgevonden, er een beetje toe bijgedragen dat het debat over SFOR aan de relatief korte kant is gebleven. Ik zou echter niet willen zeggen dat het Nederlandse parlement niet formeel op de juiste wijze heeft ingestemd met de uitzending van SFOR. Wel was het zo dat het voor vele fracties bijna een automatisme was dat na IFOR door Nederland aan SFOR zou worden deelgenomen.»<sup>1090</sup>

Woordvoerder voor de PvdA, Valk:

«(...) ik zag niet zoveel verschil tussen IFOR en SFOR, behalve dan dat het minder troepen waren.»<sup>1091</sup>

Het Toetsingskader wordt noch van de zijde van de regering, noch door de woordvoerders aangehaald. De Kamerleden lijken daarnaast niet op de hoogte van het verleende mandaat, omdat zij niet blijken te beschikken over de tekst van VN-resolutie 1088 waarmee SFOR op 12 december is geautoriseerd. Vragen van de parlementariërs worden vooral ontleend aan de brief aan de Kamer en hebben in hoofdzaak betrekking op taken en mandaat van SFOR. Voor de uit te zenden militairen is minder aandacht. Minister Voorhoeve meldt in zijn antwoord dat het mandaat van SFOR en tevens de rules of engagement dezelfde zijn als bij IFOR. Ook bewapening en uitrusting blijven ongeveer gelijk.

Alle woordvoerders vragen aandacht voor het probleem van de oorlogsmisdadigers, al dan niet in het licht van de motie Van Traa van 12 november 1996. Minister Van Mierlo geeft aan dat «de Verenigde Staten en nogal wat andere landen» een grotere betrokkenheid van SFOR bij dit vraagstuk afwijzen. Waar mogelijk stelt Nederland het onderwerp echter aan de orde, en er wordt gezocht naar andere wegen.

#### 3.6.4 Voortzetting

Op 20 december 1996 gaat IFOR, operatie *Joint Endeavour*, over in SFOR, operatie *Joint Guard*. De luchtcomponent gaat over van *Decisive Endeavour* in *Deliberate Guard*. De plaatsvervangend Chef Defensiestaf Van Baal en het hoofd van de Directie Veiligheidsbeleid (DVB)<sup>1092</sup> van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Majoor, brengen rond Kerstmis 1996 een bezoek aan Bosnië. In een verslag van dit bezoek van 8 januari 1997 wordt gemeld – naast het feit dat de heren in een kerstdienst naar een pittige preek hebben geluisterd – dat de overgang van IFOR naar SFOR soepel is verlopen en dat de eenheden «goed op stoom» zijn.<sup>1093</sup>

Met betrekking tot de politieke besluitvorming gedurende het verloop van SFOR herhaalt zich het scenario dat zich afspeelde ten tijde van IFOR: er is volop aandacht voor wat er moet gebeuren ná de termijn die aan SFOR gesteld is. Op 5 maart 1997 vraagt Kamerlid De Hoop Scheffer (CDA) tijdens een ordedebat aandacht voor uitlatingen die minister Voorhoeve tijdens een bezoek aan Bosnië van 1 tot 4 maart heeft gedaan over post-SFOR. (Van dit werkbezoek is overigens geen verslag naar de Kamer gestuurd, dit is namelijk geen standaardprocedure; er wordt slechts melding van het bezoek gemaakt in een brief van 21 april<sup>1094</sup>) Minister Voorhoeve antwoordt in een brief van 11 maart dat hij in Bosnië heeft betoogd dat de internationale gemeenschap er rekening mee moet houden dat een voortzetting van militaire steun noodzakelijk kan zijn en dat Nederland in dat geval deelname serieus zal moeten overwegen. Een discussie over vorm en omvang van en voorwaarden voor een Nederlandse bijdrage is op dit moment echter niet aan de orde.<sup>1095</sup> Uit een bericht aan de Nederlandse missie bij de NAVO van 6 maart 1997

<sup>1090</sup> Hoekema, hoorzitting, 5 juni 2000.

<sup>1091</sup> Valk, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>1092</sup> Naar aanleiding van de herijkingsoperatie is de Directie Atlantische Samenwerking en Veiligheid in 1996 omgedoopt in Directie Veiligheidsbeleid.

<sup>1093</sup> Memorandum van DVB aan DGPZ, 8 januari 1997.

<sup>1094</sup> TK, 1996–1997, 22 181, nr. 183.

<sup>1095</sup> TK, 1996–1997, 22 181, nr. 179.



blijkt dat Voorhoeve al wel over voorwaarden voor post-SFOR heeft nagedacht. In het bericht staan als voorwaarden van minister Voorhoeve vermeld: adequate aantallen, deelname van de Verenigde Staten, en een NAVO-geleide operatie. Minister Van Mierlo deelt deze analyse. De Nederlandse ambassadeur bij de NAVO wordt gevraagd in de NAVO-raad te suggereren dat de informele bijeenkomst van de ministers van Defensie, die op de kalender staat voor 1 en 2 oktober 1997 in Maastricht, een goede gelegenheid zou zijn om over post-SFOR te spreken.<sup>1096</sup>

Op 21 april ontvangt de Kamer de eerste brief over SFOR na de ontplooiing.<sup>1097</sup> Het betreft informatie over de verschillende soorten reserve-eenheden; tactische (een mortiercompagnie), operationele (hieraan levert Nederland geen bijdrage) en strategische (een mariniersbataljon en zes F-16 jachtvliegtuigen). Deze reserve-eenheden kunnen worden ingezet wanneer de situatie in Bosnië verslechtert, maar ook wanneer tijdelijk extra eenheden nodig zijn ten tijde van de gemeenteraadsverkiezingen, die zijn voorzien voor september 1997. Nogmaals wordt in deze brief gemeld dat de inzet van de reserve-eenheden vooraf om instemming van de regering vraagt. Tenslotte wordt er melding van gemaakt dat voor de strategische reserve een operationeel concept is vastgesteld, waarin opgenomen een oefenprogramma.

Van 14 tot en met 16 mei 1997 brengt een delegatie van de Vaste Commissie voor Defensie een bezoek aan Bosnië-Herzegovina. Delegatieleden zijn Hoekema (D66, delegatieleider), Blaauw (VVD), Van den Doel (VVD), Van der Hoeven (CDA), Keur (VVD), De Koning (D66), Sipkes (GroenLinks), Sterk (PvdA), Valk (PvdA), Verhagen (CDA), Verkerk (AOV) en Visser-Van Doorn (CDA). De delegatie wordt onder meer begeleid door de plaatsvervangend Chef Defensiestaf Van Baal en de adjunct-directeur Voorlichting van het ministerie van Defensie, kolonel Verboom. Beide begeleiders rapporteren over dit bezoek aan minister Voorhoeve. Verboom meldt: «De Nederlandse eenheden maakten op de commissieleden een uitstekende indruk. De commissie (ventileerde) als geheel zowel als individueel steeds vaker de opvatting dat SFOR voorlopig niet weg kan uit Bosnië». Het verslag van Van Baal is feitelijk en geeft een uitgebreide weergave van het werkbezoek.

In het verslag van de reis dat de delegatie stuurde aan de voorzitter van de Tweede Kamer wordt inderdaad gesteld dat de delegatie «onder de indruk (is) geraakt van de inzet en het enthousiasme waarmee de Nederlandse militairen zich kwijten van de hen opgedragen taken.» De delegatie laat in het verslag niet blijken een voortgezette presentie wenselijk te achten. Het verslag is overigens redelijk uitvoerig. De delegatie heeft zich laten voorlichten door militairen die op het hoofdkwartier van SFOR in Sarajevo werkzaam zijn, door de Nederlandse contingentscommandant, brigade-generaal Termont, en de commandant van het gemechaniseerde bataljon, luitenant-kolonel De Wit. De Nederlandse militairen op het SFOR-hoofdkwartier leggen uit aan de Kamerleden dat zij meewerken aan het totstandbrengen van de voorwaarden ten behoeve van de politieke en civiele implementatie van het Akkoord van Dayton. Tevens geven zij aan dat de aanwezige mijnen een groot probleem vormen. Termont meldt in zijn briefing dat onder SFOR meer sprake is van dreiging dan onder IFOR. In macro-opzicht is hij somber over de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden. Toch zegt Termont «in micro-opzicht» (concrete projecten, samenwerking met etnische groepen) optimistisch te zijn over de toekomst. De Wit gaat eerst uitvoerig in op de organisatie van het bataljon alvorens in te gaan op de taken van SFOR en het bataljon. Er is inmiddels voor het bataljon sprake van een taakverschuiving richting de implementatie van het civiele deel van het Akkoord van Dayton.

<sup>1096</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 6 maart 1997.

<sup>1097</sup> TK, 1996–1997, 22 181, nr. 183.

Een tijdelijke versterking van het Nederlandse gemechaniseerde bataljon in de periode rond de gemeenteraadsverkiezingen in Bosnië eist vervolgens de aandacht op. De Directie Veiligheidsbeleid bericht op 23 mei 1997 aan de directeur-generaal Politieke Zaken dat militair Defensie (de Defensiestaf) is benaderd door het VK met de vraag of Nederland een compagnie zou kunnen leveren ter ondersteuning van de verkiezingen. De Directie Algemene Beleidszaken van Defensie is op dat moment nog niet ingelicht. Hoewel de NAVO zelf «nog niet zo ver is», heeft SACEUR de framework nations gevraagd alvast een en ander te coördineren. De Directie Algemene Beleidszaken is met de Directie Veiligheidsbeleid van mening dat na besluitvorming in de NAVO-raad en een officieel verzoek van SACEUR, een formeel kabinetsbesluit nodig is, en dat de Kamer moet worden geïnformeerd.<sup>1098</sup>

Op 30 mei 1997 adviseert de Chef Defensiestaf voor deze gemeenteraadsverkiezingen een versterkte infanteriecompagnie van het mariniersbataljon, drie Bolkov helikopters, een EOD-team, en twee extra ploegen van het Korps Commandotroepen in te zetten. De CDS komt tot deze aanbeveling op basis van een «Nederlandse» analyse door het contingentscommando in overleg met de commandant van het gemechaniseerde bataljon en de voormalige Nederlandse stafofficier voor operaties bij het hoofdkwartier SFOR. Het betreft dus een Nederlands initiatief.<sup>1099</sup> De gereedstelling van bovengenoemde eenheden wordt gemeld in de ministerraad van 6 juni 1997.<sup>1100</sup>

In een breed opgezette brief over de actuele situatie in Bosnië-Herzegovina van 10 juni 1997 wordt de voorgenomen tijdelijke uitbreiding aan de Kamer gemeld.<sup>1101</sup> Een besluit van de NAVO-raad over de tijdelijke versterking van SFOR wordt eind juni verwacht, wanneer ook de halfjaarlijkse evaluatie van SFOR door de NAVO-opperbevelhebber aan de orde is. Nederland voorziet een bijdrage van «een versterkte compagnie, bestaande uit eenheden van het Korps Mariniers en het Korps Commando Troepen, en enkele helikopters» voor de duur van ongeveer zes weken. De Kamer wordt tevens op de hoogte gesteld van de aanstaande rotatie van de meeste reeds aanwezige troepen. De Nederlanders voeren hun taken met grote inzet en professionaliteit uit en werken uitstekend samen met de Britten.

Het parlement gaat akkoord met de tijdelijke uitbreiding van de Nederlands bijdrage voordat een kabinetsbesluit is genomen. In een Algemeen Overleg op 18 juni 1997 geeft een Kamermeerderheid namelijk al uitdrukkelijk aan nu reeds in te stemmen. Hoekema (D66) «stemt in», Verhagen (CDA) heeft «geen bezwaar» en Blaauw (VVD) «stemt nu reeds in». Woordvoerder Sipkes van GroenLinks laat zich tevens positief uit over de tijdelijke uitbreiding, zonder overigens aan te geven in te stemmen. Woordvoerder Valk (PvdA) besteedt geen aandacht aan de extra bijdrage. Minister Voorhoeve heeft goed opgelet. Hij zegt toe dat zodra het formele verzoek van SACEUR binnenkomt, de Kamer nader zal worden geïnformeerd. Als de Kamer na het formele besluit wil overleggen is dat uiteraard mogelijk, «maar gelet op de opmerkingen van enkele woordvoerders is het wellicht ook mogelijk dat het formele besluit vervolgens voor kennisgeving wordt aangenomen». Wederom vragen alle woordvoerders aandacht tijdens dit Algemeen Overleg voor het nog steeds vrij rondlopen van een groot aantal oorlogsmisdadigers. Minister Voorhoeve antwoordt dat Nederland ernaar streeft «draagvlak te creëren om reeds met het huidige SFOR op dit punt vooruitgang te boeken».<sup>1102</sup> Tijdens de ministerraad van 10 en 11 juli 1997 waarin een formeel besluit over de tijdelijke uitbreiding van de Nederlandse bijdrage aan SFOR aan de orde is, wordt de verwachting uitgesproken dat de Tweede Kamer niet alsnog nader overleg zal wensen.<sup>1103</sup> Op 11 juli wordt de Kamer formeel

<sup>1098</sup> Memorandum van DVB aan DGPZ, 23 mei 1997.

<sup>1099</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 30 mei 1997.

<sup>1100</sup> Ministerraad, 6 juni 1997.

<sup>1101</sup> TK, 1996–1997, 22 181, nr. 184.

<sup>1102</sup> TK, 1996–1997, 22 181, nr. 188.

<sup>1103</sup> Ministerraad, 10 en 11 juli 1997.

op de hoogte gesteld van het besluit van de NAVO-raad en de tijdelijke uitbreiding van circa 240–270 militairen.<sup>1104</sup> Er vindt geen overleg plaats. In het bovengenoemde Algemeen Overleg van 18 juni 1997 geven de woordvoerders tevens aan dat een voortgezette presentie na juni 1998 noodzakelijk is en dat Nederland hieraan moet bijdragen, bij voorkeur met of op de voorwaarde van een blijvende VS-aanwezigheid. Wordvoerder Verhagen (CDA) stelt als enige dat een beslissing hierover moet worden genomen aan de hand van het Toetsingskader. Voorhoeve antwoordt (minister Van Mierlo is overigens niet aanwezig) dat hij in de contacten met andere landen steeds aandacht vraagt «voor de vraag hoe het na 1 juli 1998 verder moet. Binnen de NAVO is afgesproken hierover te spreken tijdens de informele ontmoeting van NAVO-ministers in Maastricht, begin oktober. Voor hem blijven NAVO-leiding en deelname van de VS essentiële voorwaarden.<sup>1105</sup>

Op 10 juli 1997 wordt minister Voorhoeve door de CDS en de Directie Algemene Beleidszaken geadviseerd over post-SFOR.<sup>1106</sup> Voorhoeve had tijdens het Politiek Beraad op 2 juni gevraagd om een verkennende notitie waarin wordt ingegaan op de situatie na 1 juli 1998, en op de vraag naar een mogelijke Nederlandse bijdrage aan een vervolgmis­sie.<sup>1107</sup> Eerst wordt aan de hand van een drietal mogelijke scenario's aangegeven dat het niet voor de hand ligt te veronderstellen dat de situatie in Bosnië zich gunstig zal ontwikkelen als SFOR zich terugtrekt.

Vervolgens wordt een vijftal opties voor een blijvende militaire presentie geschetst: ten eerste een reactiemacht buiten het operatiegebied; ten tweede een militaire waarnemersmissie binnen het gebied plus een reactiemacht er buiten; de derde optie is een militaire waarnemersmissie plus een kleine reactiemacht binnen het operatiegebied, met daarnaast een grotere reactiemacht buiten het operatiegebied; een vierde mogelijkheid is een gereduceerde vredesmacht binnen en een reactiemacht buiten het operatiegebied; tenslotte is een mogelijkheid een gehandhaafde vredesmacht binnen en reserve-eenheden buiten het operatiegebied. De laatste optie is de meest wenselijke als er geen wezenlijke verandering in de situatie optreedt. «Het ligt daarnaast in de rede dat de vervolgmis­sie door de NAVO wordt geleid, overleg hierover dan ook bij voorkeur in dit verband». De Chef Defensiestaf is ook nog van mening dat de Nederlandse bijdrage tegen de achtergrond van een geloofwaardige afschrikkingcapaciteit «niet belangrijk zal kunnen worden verminderd». Een vermindering van SFOR gedurende 1997 zit er overigens ook niet in. De NAVO-raad besluit op 23 juli 1997 dat de troepensterkte tot in het voorjaar van 1998 zal worden gehandhaafd. Met andere woorden: SFOR zal voorlopig niet overgaan van de stabilisatiefase naar de afschrikkingfase.<sup>1108</sup>

In de maanden augustus en september wordt binnen het ministerie van Defensie gewerkt aan een notitie voor de ministerraad, waarvoor de notitie van de CDS en DAB van 10 juli als uitgangspunt dient.<sup>1109</sup>

Oorspronkelijk is bespreking voorzien voor 5 september 1997; deze wordt echter verschoven naar 19 september. Op 17 september doet minister Van Mierlo nog een bijlage met aanvullende informatie aan de ministerraad toekomen.<sup>1110</sup> In de uiteindelijke notitie worden de reeds genoemde vijf opties gemeld, met daarbij de constatering dat de opties vier en vijf de voorkeur moeten verdienen.<sup>1111</sup> De hoofddoelstelling en de hoofdtaak van een militaire missie na SFOR zal in het verlengde van deze operatie moeten liggen, dus: voorkoming van het hervatten van de strijd en het toezien op en desnoods afdwingen van de bepalingen van Dayton. Voorwaarden zijn dat het wederom een NAVO-operatie betreft en dat de VS deelnemen. Tijdens de bespreking in de ministerraad wordt bespreking van post-SFOR met de coalitiefracties in een Torentjesoverleg

<sup>1104</sup> TK, 1996–1997, 22 181, nr. 186.

<sup>1105</sup> TK, 1996–1997, 22 181, nr. 188.

<sup>1106</sup> Nota van DAB en CDS aan de minister van Defensie, 10 juli 1997.

<sup>1107</sup> Besluitenlijst Politiek Beraad, 2 juni 1997.

<sup>1108</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 23 juli 1997.

<sup>1109</sup> Zie Nota van DAB aan de minister van Defensie, 19 augustus 1997; Nota van CDS aan de minister van Defensie, 3 september 1997.

<sup>1110</sup> Brief van Van Mierlo aan de ministerraad, 17 september 1997.

<sup>1111</sup> Notitie voor de ministerraad, zonder datum; Zie Nota van DAB aan de minister van Defensie, 18 september 1997.

gewenst geacht. Daarnaast spreekt de vergadering uit dat een Nederlandse bijdrage aan post-SFOR afhankelijk is van de aanwezigheid van Amerikaanse grondeenheden. Ook wordt gemeld dat post-SFOR onderwerp van discussie zal zijn tijdens de informele top van de ministers van Defensie van de NAVO in Maastricht begin oktober.<sup>1112</sup>

Plaatsvervangend CDS Van Baal herhaalt in een nota van 29 september nog eens dat er eigenlijk slechts twee reële opties zijn en dat binnen Defensie de voorkeur uitgaat naar een gehandhaafde vredesmacht.<sup>1113</sup> De Nederlandse bijdrage aan post-SFOR mag niet onder de «kritische grens» van een bataljon komen in verband met een «zichtbare, geloofwaardige Nederlandse bijdrage». De nota wordt gehanteerd als richtlijn voor de interne planning binnen Defensie. Zo wordt besloten in het Politiek Beraad van 27 oktober 1997.<sup>1114</sup>

Op 1 en 2 oktober 1997 vindt in Maastricht de informele bijeenkomst van de ministers van Defensie van de NAVO-landen plaats. Voorhoeve pleit tijdens deze bijeenkomst voor een blijvende aanwezigheid na juni 1998: «SFOR's mandate expires in June 1998. The fragility of the peace requires continued international military presence». Ook stelt hij wederom dat er vorderingen moeten worden gemaakt ten aanzien van het oppakken van oorlogsmisdadigers.<sup>1115</sup> Hoewel de meeste bondgenoten het belang van een blijvende betrokkenheid in Bosnië onderstrepen, worden geen besluiten hieromtrent genomen. Volgens een bericht van de missie bij de NAVO in Brussel aan Den Haag stelt secretaris-generaal Solana consensus vast over een viertal elementen: de sterkte van SFOR dient vanwege bestaande onzekerheden te worden gehandhaafd; de inspanningen moeten niet teveel gericht zijn op post-SFOR, maar juist op de gebeurtenissen in de komende maanden; er moet worden geïnvesteerd in langetermijnresultaten; de niet-NAVO partners dienen betrokken te blijven bij de SFOR-inspanningen.<sup>1116</sup> In de ministerraad van 3 oktober wordt verslag uitgebracht van het overleg in Maastricht.<sup>1117</sup>

Begin oktober vraagt de voortzetting van de Nederlandse presentie in SFOR weer aandacht. Minister Voorhoeve wordt geïnformeerd over de terugtrekking van de tijdelijk uitgezonden versterking. In verband met te verwachten ongeregelde heden is aangeboden de uitgezonden compagnie mariniers twee weken langer in het gebied te houden. Terugkeer wordt nu verwacht rond 23 oktober. Tevens is gevraagd om een extra infanteriepeloton, in het kader van de implementatie van de uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen in Bosnië-Herzegovina. Hierin kan worden voorzien door een versterkt peloton van het korps mariniers dat deel uitmaakt van de strategische reserve. Het peloton van circa 50 militairen is vanaf 23 oktober inzetbaar en wordt in december terug verwacht.<sup>1118</sup> Dit wordt op 17 oktober aan de ministerraad meegedeeld.<sup>1119</sup>

De Tweede Kamer wordt van dit alles op de hoogte gesteld in een brief van 20 oktober 1997.<sup>1120</sup> In deze brief wordt tevens aangegeven dat het mogelijk is dat nogmaals een beroep op Nederland zal worden gedaan om een extra peloton uit de strategische reserve uit te zenden ten bate van de ondersteuning van de parlementsverkiezingen in de Republika Srpska. Op 21 oktober meldt de souschef Operatiën aan de minister dat inderdaad een verzoek om twee extra infanteriepelotons is ingediend. Aangezien de op 23 oktober ingezette tijdelijke versterking ook kan worden ingezet voor de parlementaire verkiezingen in Srpska, wordt de minister gevraagd in te stemmen met uitzending van nog één extra peloton mariniers (50 man) tot begin december.<sup>1121</sup> Deze extra bijdrage wordt gemeld aan de Tweede Kamer op 28 oktober 1997. In de brief aan de Kamer wordt tevens aangegeven dat de Nederlandse eenheden in december zullen roteren.<sup>1122</sup>

Op 29 oktober vindt een Algemeen Overleg plaats over de situatie in

<sup>1112</sup> Ministerraad, 19 september 1997.

<sup>1113</sup> Nota van plv CDS aan de minister van Defensie, 29 september 1997.

<sup>1114</sup> Besluitenlijst Politiek Beraad, 27 oktober 1997.

<sup>1115</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 3 oktober 1997.

<sup>1116</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 3 oktober 1997.

<sup>1117</sup> Ministerraad, 3 oktober 1997.

<sup>1118</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 3 oktober 1997.

<sup>1119</sup> Ministerraad, 17 oktober 1997.

<sup>1120</sup> TK, 1997–1998, 22 181, nr. 189.

<sup>1121</sup> Nota van SCO aan de minister van Defensie, 21 oktober 1997.

<sup>1122</sup> TK, 1997–1998, 22 181, nr. 190.

Bosnië.<sup>1123</sup> Woordvoerders zijn Rabbæ (GroenLinks), Valk (PvdA), De Haan (CDA), Blaauw (VVD) en Hoekema (D66). Alleen Valk en De Haan betuigen – terloops – instemming met de uitzending van de extra pelotons ter ondersteuning van de implementatie van de resultaten van de gemeenteraadsverkiezingen in Bosnië en de parlementaire verkiezingen in de Republika Srpska. Wederom dringen de woordvoerders aan op een blijvende aanwezigheid na juni 1998, waarbij CDA en VVD de voorwaarde van VS-deelname herhalen. Van Mierlo stelt vast dat parlement en regering hetzelfde denken over een voortzetting van SFOR. Voorhoeve voegt hieraan toe dat de Nederlandse inzet is de vredesmacht «krachtig en zo omvangrijk mogelijk te houden». Minister Van Mierlo geeft aan dat er intussen sprake is van «verhoogde activiteit ten aanzien van het oppakken van oorlogsmisdadigers», maar vindt het niet verstandig daarover informatie in detail te verstrekken.

De aanhoudende politieke instabiliteit in Bosnië-Herzegovina noodzaakt de regering het besluit tot terugtrekking van het peloton mariniers dat is uitgezonden ter ondersteuning van de implementatie van de gemeenteraadsverkiezingen te herzien. Anders dan voorzien, zal het peloton in december 1997 niet worden teruggetrokken maar afgelost en tot uiterlijk juni 1998 worden gehandhaafd. Het wordt raadzaam geacht te kunnen blijven beschikken over een eenheid die zonodig «riot control»-taken kan uitvoeren. Het peloton uit de strategische reserve dat is uitgezonden als versterking in het kader van de parlementsverkiezingen in de Republika Srpska, en niet is opgeleid voor deze specifieke taak, zal wel worden teruggetrokken. Dit alles wordt de Kamer meegedeeld in een brief van 5 december 1997.<sup>1124</sup> Ambtelijk Buitenlandse Zaken, in casu de Directie Veiligheidsbeleid (DVB), gaat pas na enige aarzeling akkoord. Aangezien binnen de NAVO formeel geen besluiten zijn genomen over «riot control»-taken binnen SFOR zou eerst de NAVO hierover moeten worden gepolst. Daarnaast twijfelt DVB aan de operationele behoefte.<sup>1125</sup>

In NAVO-verband wordt intussen ook nagedacht over post-SFOR. Op 26 november 1997 wordt vanuit Brussel gemeld dat secretaris-generaal Solana over de termijn die aan een vervolgmis­sie zou moeten worden verbonden een idee heeft geopperd: er zou moeten worden gedacht aan een eindtoestand («end state») in plaats van een einddatum («end date»)<sup>1126</sup> Op 15 december 1997 bereikt de NAVO-raad overeenstemming over de politiek-militaire richtlijnen voor de ontwikkeling van militaire plannen voor een vervolg op SFOR.<sup>1127</sup> Er is een viertal opties, a tot en met d. Nederland is voorstander van de – gezien omvang en taken – meest brede optie, optie d. Met betrekking tot het idee van een «end state» in plaats van een «end date» stelt DAB dat het onwaarschijnlijk is «dat troepenleverende landen, ook Nederland, de beschikbaarstelling van militaire eenheden niet aan een termijn zullen verbinden».<sup>1128</sup> Toch had Buitenlandse Zaken op 10 december al aan de missie in Brussel gemeld dat Nederland deze gedachte «serieuze overweging» waard acht.<sup>1129</sup> In januari 1998 wordt duidelijk dat SFOR (de naam van de vervolgmis­sie blijft dezelfde) inderdaad aan een eindstadium zal worden verbonden.<sup>1130</sup> De onderhandelingen over de precieze aard van de operatie zijn dan overigens nog niet afgerond. Nederland blijft de meest brede optie D steunen en bereidt zich hier ook op voor.<sup>1131</sup>

Op 18 december 1997 wordt de Kamer gemeld dat SFOR-militairen in het Nederlandse operatiegebied twee verdachten van oorlogsmisdaden hebben aangehouden. Speciaal opgeleide Nederlandse mariniers en commando's hebben hierbij een «sleutelrol» gespeeld. «Uit veiligheids-overwegingen kunnen over de operatie geen verdere details worden verstrekt», zo stelt de brief.<sup>1132</sup> Het betreft een zogenoemde speciale

<sup>1123</sup> TK, 1997–1998, 22 181, nr. 192.

<sup>1124</sup> TK, 1997–1998, 22 181, nr. 191.

<sup>1125</sup> Interne toelichting van DAB, 4 december 1997.

<sup>1126</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 26 november 1997.

<sup>1127</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 15 december 1997.

<sup>1128</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 19 december 1997.

<sup>1129</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 10 december 1997.

<sup>1130</sup> Nota van CDS en DAB aan de minister van Defensie, 23 januari 1998.

<sup>1131</sup> Secure fax van DAB aan Buitenlandse Zaken en PV NAVO, 21 januari 1998.

<sup>1132</sup> TK, 1997–1998, 22 181, nr. 193.



operatie. In het boek *Van Korea tot Kosovo* staat dat het Nederlandse bataljon beveiligingssteun leverde tijdens operatie *Iron Glance*.<sup>1133</sup> 1998 is een verkiezingsjaar. Dit heeft invloed op de nationale besluitvormingsprocedure. Directeur Algemene Beleidszaken De Winter wijst zijn minister er op 19 januari 1998 op dat in verband met de algemene verkiezingen van 6 mei, het campagnereces van 17 april tot 11 mei, en een werkbezoek van de vaste commissie voor defensie aan Bosnië van 11 tot 14 maart, reeds omstreeks 6 maart door het kabinet een beginselbesluit over de Nederlandse bijdrage aan het vervolg op SFOR zal moeten worden genomen.<sup>1134</sup>

Op 26 januari 1998 ontmoet minister Voorhoeve zijn Britse collega Robertson. Voorhoeve laat weten dat Nederland bereid is de huidige SFOR-sterkte te handhaven, inclusief een gemechaniseerd bataljon. Daarnaast zou Nederland bij kunnen dragen aan een Rapid Reaction Apache Corps en is eventueel ook een compagnie mariniers beschikbaar voor riot control-taken.<sup>1135</sup>

Op 18 februari spreekt de NAVO-raad met betrekking tot het vervolg op SFOR zich uit voor optie d. De Chef Defensiestaf bericht dat voor de toekomstige Nederlandse bijdrage moet worden uitgegaan van ongeveer de huidige bijdrage: een gemechaniseerd bataljon, een mortier-opsporingsradarbatterij, een F-16 detachement en stafpersoneel, in totaal zo'n 1400 militairen. Daarnaast blijven ook de aan SFOR beschikbaar gestelde reserve-eenheden voor de vervolgooperatie beschikbaar. De omvang van de vervolgmisssie zal stapsgewijs worden gereduceerd. De CDS bepleit dat «om operationele redenen» de Nederlandse bijdrage niet kleiner mag worden dan een bataljon.<sup>1136</sup>

Van 11 tot 13 maart 1998 brengt een delegatie van de vaste commissie voor Defensie een bezoek aan Bosnië. Delegatieleden zijn Korthals (VVD, delegatieleider), Van den Doel (VVD), Hillen (CDA), Hoekema (D66), Van der Hoeven (CDA), Keur (VVD), Koenders (PvdA), De Koning (D66), Sterk (PvdA) en Valk (PvdA). De Kamerleden laten zich voorlichten door (onder andere) de senior national representative (SNR) op het SFOR-hoofdkwartier, de Nederlandse contingentscommandant, en de commandant van het gemechaniseerde bataljon. Wederom krijgen de Kamerleden een positieve indruk van de Nederlandse inbreng in SFOR. Een verslag van het bezoek wordt op 31 augustus 1998 naar de Kamer gezonden.<sup>1137</sup>

De Tweede Kamer wordt ingelicht over de voorbereidingen voor het vervolg op SFOR en het principebesluit over de Nederlandse bijdrage naar aanleiding van een te verwachten Activation Request van SACEUR in een brief van 13 maart 1998.<sup>1138</sup> De ministerraad heeft op 6 maart 1998 een principebesluit over de Nederlandse bijdrage aan de voortzetting van SFOR genomen.<sup>1139</sup> Een definitief besluit is in een later stadium aan de orde. In de brief staat dat ook de vervolgooperatie, *Joint Forge*, een uitvoerbare militaire opdracht, een duidelijke bevelsstructuur, toereikende bewapening en robuuste rules of engagement heeft. Er is geen wijziging in het beleid ten aanzien van oorlogsmisdadigers. De duur van SFOR wordt niet aan een einddatum maar aan een te bereiken eindstadium verbonden. De aan SACEUR aan te bieden bijdrage wordt gespecificeerd, waarna wordt aangegeven dat zij op ongeveer hetzelfde niveau blijft. Er wordt geen termijn gesteld aan de Nederlandse bijdrage. De regering zal gelijktijdig met de regelmatige (halfjaarlijkse) evaluaties binnen de NAVO de Nederlandse bijdrage tegen het licht houden. Zonodig zal deze worden aangepast. De Kamer wordt er in dit verband van in kennis gesteld dat de bijdrage minimaal van bataljonsgrootte zal blijven. De brief van 13 maart is aan de orde in een Algemeen Overleg op 18 maart 1998.<sup>1140</sup> In dit overleg wordt maar zeer summier aandacht besteed

<sup>1133</sup> Van Korea tot Kosovo, p. 328.

<sup>1134</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 19 januari 1998.

<sup>1135</sup> Bericht van Londen aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 26 januari 1998.

<sup>1136</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 23 februari 1998.

<sup>1137</sup> TK, 1997–1998, 22 181, nr. 208.

<sup>1138</sup> TK, 1997–1998, 22 181, nr. 201.

<sup>1139</sup> Ministerraad, 6 maart 1998.

<sup>1140</sup> TK, 1997–1998, 22 181, nr. 199.



aan en instemming betuigd met het principebesluit troepen aan de NAVO ter beschikking te stellen voor operatie *Joint Forge* na juni 1998. Er is meer aandacht voor een mogelijke Nederlandse deelname aan missies in Macedonië en Albanië. Woordvoerder Hoekema geeft aan te verwachten dat over het formele verzoek van SACEUR nog zal worden gesproken. Dit zal niet gebeuren. Voorhoeve stelt in zijn antwoord dat nadere informatie volgt zodra het NAVO-overleg is afgerond.

Nadere informatie volgt op 8 juni 1998, nadat het kabinet op 5 juni zonder discussie het besluit tot uitzending heeft genomen.<sup>1141</sup> In de brief aan de Kamer staat dat de NAVO-raad op 11 en 12 juni de Activation Order (ACTORD) voor de operatie *Joint Forge* zal goedkeuren. De Nederlandse bijdrage wordt opgesomd, zij blijft op ongeveer hetzelfde niveau: 1400 militairen, van wie 1250 gelegerd in Bosnië. Uit de aan *Joint Guard* ter beschikking gestelde reserve-eenheden worden de vijf F-16 jachtvliegtuigen teruggetrokken.<sup>1142</sup> Voor *Joint Forge* kan wel een beroep worden gedaan op een mortiercompagnie en een mariniersbataljon. Aangezien deze brief moet worden beschouwd als de brief waarin het officiële besluit tot uitzending naar aanleiding van het besluit tot voortzetting van SFOR en het nieuwe VN-mandaat (dat nog moet worden vastgesteld) wordt aangekondigd, is zij in verhouding tot voorgaande soortgelijke brieven erg summier. Over dit besluit tot uitzending heeft nimmer een overleg met de Kamer plaatsgevonden. De politieke actualiteit rond Kosovo slokt kennelijk alle aandacht op. Stilzwijgend is de Kamer akkoord gegaan met de uitzending van circa 1400 militairen voor onbepaalde tijd.

Blaauw: «Wij vonden, denk ik, dat in die brief niet allerlei nieuwe dingen stonden. Een vervolg ging vrij automatisch. Fundamenteel veranderde er weinig. Ik kon terugrapporteren naar mijn fractie dat de situatie dusdanig was, dat voortzetting van SFOR nodig was en dat je er geen breed debat over hoefde te houden.»<sup>1143</sup>

Hoekema: «De Kamer heeft er toen zelf voor gekozen om geen debat te voeren. Formeel staat dit inderdaad enigszins op gespannen voet met de informele regel dat de Kamer geacht wordt te debatteren over belangrijke wijzigingen in het mandaat, het operatiegebied of in het karakter van het mandaat. Ik denk dat het feit dat SFOR al zo lang ter plekke was, dat het relatief goed ging met SFOR en dat er zo'n algemeen breed belang werd gehecht aan de aanwezigheid van SFOR, de Kamercommissie heeft ingegeven dat het niet nodig was om daarover formeel met het kabinet te debatteren.»<sup>1144</sup>

Woordvoerder voor het CDA, Verhagen:

«De CDA-fractie was, op basis van de informatie die zij kreeg, van oordeel dat de vragen die je zou kunnen hebben in relatie tot het Toetsingskader afdoende beantwoord waren. Er was voor de CDA-fractie op dat moment geen aanleiding om niet akkoord te gaan of nadere vragen te stellen. Wij vonden de verstrekte informatie van de regering voldoende, in die zin dat wij zonder expliciete behandeling stilzwijgend akkoord gingen met die uitzending.»<sup>1145</sup>

### 3.6.5 Afronding

SFOR is een lopende operatie. De commissie heeft besloten SFOR in het onderzoek te betrekken tot de mandaatsverlenging van 15 juni 1998.

### 3.6.6 Evaluatie

Op 10 oktober 1997 wordt een in september gereedgekomen verslag van de debriefing van het eerste in het kader van SFOR uitgezonden gemechaniseerde bataljon (101 (NL) Mechbat SFOR) aan de CDS aangeboden. Het verslag is opgesteld de Afdeling Militaire Inlichtingendienst van de

<sup>1141</sup> Ministerraad, 5 juni 1998; TK, 1997–1998, 22 181, nr. 2001.

<sup>1142</sup> De luchtcomponent van SFOR wordt op 15 juni 1998 hernoemd. *Deliberate Guard* wordt *Deliberate Forge*.

<sup>1143</sup> Blaauw, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>1144</sup> Hoekema, hoorzitting, 5 juni 2000.

<sup>1145</sup> Verhagen, hoorzitting, 5 juni 2000.

koninklijke landmacht (AMID/KL). Het algemeen oordeel over de «Toestand Militaire Veiligheid» wordt als «goed» beoordeeld. Incidenten en voorvallen zijn niet van invloed geweest op het operationeel optreden en de bedrijfsvoering. De operationele inzet van het bataljon is niet in gevaar geweest.<sup>1146</sup>

Op 18 maart 1998 stuurt de souschef Operatiën van de Landmachtstaf, Dedden, een *evaluatie* van de uitzendingen SFOR 1 en 2 aan zijn collega bij de Defensiestaf, Berlijn. De evaluatie is opgesteld conform CDS-aanwijzing A-5. Gevoegd bij de evaluatie is een lijst met aandachtspunten naar aanleiding van de evaluatie.<sup>1147</sup>

In mei 1998 komt de sectie Lessons Learned van de Landmachtstaf met een uitgebreid verslag van een werkbezoek aan SFOR 3, dat heeft plaatsgevonden van 17 tot en met 31 maart 1998. Circa honderd militairen zijn bevraagd over een groot aantal, voornamelijk militair-operationele zaken. Het verslag, dat overigens geen formele status heeft, wordt binnen de Landmacht breed verspreid. Het zal wel worden gebruikt als basis voor het formele KL-evaluatieverslag SFOR-3.<sup>1148</sup> Op 16 juni 1998 wordt het debriefingsverslag van het 11 (NL) Mechbat SFOR (SFOR-3) verspreid. Met 180 van de 808 personen is een gesprek gevoerd. Opvallend is dat de debriefing nu is uitgevoerd door de Afdeling Contra-inlichtingen en Veiligheid van de MID, in samenwerking met het Bureau Veiligheid van de afdeling Militaire Inlichtingendienst van de Landmacht, die tot dusver verantwoordelijk is geweest voor de debriefing. Daarnaast is opvallend dat het verslag niet alleen binnen de Landmacht wordt verspreid, maar ook aan de CDS wordt verzonden. Ook nu is overigens de conclusie dat het operationeel optreden en de bedrijfsvoering van het bataljon niet in gevaar zijn geweest.<sup>1149</sup>

Het evaluatieverslag SFOR-3, dat overigens niet is opgebouwd volgens de structuur van CDS aanwijzing A-5, verschijnt op 19 augustus 1998, en wordt inclusief een managementsamenvatting door de directeur Operationele Staf van de KL aangeboden aan de bevelhebber der landstrijdkrachten en de overige leden van de Legerraad.<sup>1150</sup> In de brief wordt gesteld dat het merendeel van de geconstateerde knelpunten terug te voeren is op structurele onvolkomenheden in de organisatie van het operationele proces van uitzenden. Voor een aantal van deze onvolkomenheden zijn op het moment van uitkomen van de evaluatie richtlijnen verstrekt. Uit de SFOR-3 evaluatie blijkt echter dat met name in het voorbereidende traject nog vele lessen te leren zijn.

### 3.7 Mine Action Centre (UNMAC/BHMAC)

#### 3.7.0 Internationaal Kader

Na de ondertekening van het Akkoord van Dayton voor vrede in Bosnië-Herzegovina in 1995 wordt het opruimen van mijnen en niet-ontplofte munitie een van de prioriteiten voor zowel de internationale troepenmacht IFOR (de «Implementation Force») als de aanwezige non-gouvernementele organisaties (NGO's), vooral ook uit het oogpunt van een goed verloop van de terugkeer van ontheemden en vluchtelingen, de hervatting van de landbouw en economische wederopbouwactiviteiten.

Binnen de VN-missie voor Bosnië-Herzegovina (UNMIBH) wordt in mei 1996 een speciaal «Mine Action Centre» (UNMAC) in het leven geroepen, aanvankelijk vooral bedoeld als een coördinerend en adviserend orgaan ten dienste van de regering van Bosnië-Herzegovina. Maar in verband met de beperkte lokale capaciteit wordt het MAC op zowel nationaal als regionaal niveau veel actiever betrokken bij het opzetten van een infrastructuur voor het opruimen van mijnen, de ontwikkeling van een

<sup>1146</sup> Verslag debriefing 101 (NL) Mechbat SFOR, bijlage bij kab/1997/14 389, 10 oktober 1997.

<sup>1147</sup> A-5 evaluatie SFOR 1 en 2, aan SCO, 18 maart 1998.

<sup>1148</sup> Brief van SCO-KL, 26 mei 1998.

<sup>1149</sup> Verslag debriefing 11 (NL) Mechbat SFOR RHVS, 17 juni 1998.

<sup>1150</sup> Brief van DOPS, 19 augustus 1998.

«database» en de coördinatie van de werkzaamheden tussen de beschikbare internationale instanties (inclusief IFOR, later SFOR, multilaterale donors en NGO's).

Het streven is er echter opgericht dat de beide entiteiten in het land zelf de gezamenlijke verantwoordelijkheid op zich nemen voor het «mijnactieprogramma». Op 30 december 1997 ondertekenen de regeringen van de Republika Srpska en de Federatie van Bosnië en Herzegovina een daartoe strekkend akkoord, dat voorziet in de oprichting van het «Bosnia and Herzegovina Mine Action Centre» (BHMIC), bedoeld om te voorzien in de technische capaciteit die nodig is voor de tenuitvoerlegging van de mijnopruimingsprogramma's. Het MAC assisteert ook bij de oprichting van regionale centra voor de opruiming van mijnen. Het MAC draagt uiteindelijk, in de loop van 1998, haar takenpakket over aan de regionale en landelijke centra.

### 3.7.1 Voortraject

Minister Voorhoeve hecht groot belang aan het ruimen van mijnen in Bosnië-Herzegovina. Nederlandse mijnenruiminstructeurs worden dan ook op Nederlands initiatief uitgezonden. In het voorjaar van 1996 wordt door Nederlands genie- en EOD-personeel al plaatselijk personeel opgeleid en draagt het «fors» bij in de kosten van het dan nog op te richten UNMAC. Voorhoeve meldt daarbij dat het bestaan van deze organisatie nog niet is veiliggesteld.<sup>1151</sup>

De eerste melding van een concrete bijdrage hieraan wordt gemaakt in een nota van 24 september 1996. De souschef Operatiën Hilderink meldt dan (onder meer) aan zijn minister dat een beperkte EOD-capaciteit aan de VN is aangeboden. Het aanbod houdt in dat elk half jaar twee à drie EOD-instructeurs voor de duur van vier weken worden uitgezonden.<sup>1152</sup> In een nota van 10 oktober 1996 staat nadere informatie: het aanbod aan de VN is in augustus gedaan. Het is de bedoeling dat EOD-instructeurs van de KL en de Klu elkaar afwisselen. Inzet van de instructeurs is voorzien vanaf januari 1997. Aan de VN is laten weten dat geen (overtollig) mijnenruimingsmaterieel ter beschikking kan worden gesteld.<sup>1153</sup>

Op 13 december meldt de plaatsvervangend Chef Defensiestaf (PCDS) Van Baal dat de VN Nederland inmiddels formeel hebben verzocht om aan het UNMAC deel te nemen.<sup>1154</sup> In deze nota is er sprake van het voornemen om twee instructeurs in te zetten. Als gevolg van financiële problemen is de start van het UNMAC niet voorzien voor begin februari 1997 (de operatie zal overigens pas starten in mei 1997). Er bestaan van Nederlandse zijde bezwaren tegen het door de VN opgestelde Memorandum of Understanding (MOU) over de Nederlandse bijdrage. Het gaat volgens Van Baal om financiële aspecten en een bepaling die het de VN mogelijk maakt UNMAC-personeel buiten Bosnië-Herzegovina in te zetten. Hierover wordt nog overlegd met de VN.

Het duurt tot oktober 1997 alvorens Nederlanders werkzaam zijn bij het UNMAC. Dit heeft te maken met de bovengenoemde problemen met het memorandum of understanding. Het Mine Action Centre opereert onder auspiciën van het Department of Humanitarian Affairs (DHA) van de Verenigde Naties. Deze afdeling heeft een volstrekt andere visie op de inzet van militairen en hun rechten en plichten dan het Department of Peacekeeping Operations (DPKO), dat verantwoordelijk is voor VN-vredesoperaties. Het Memorandum of Understanding dat door DHA wordt aangeboden wijkt in belangrijke mate af van de standaardafspraken met DPKO. Zo wordt in de visie van de DHA de verantwoordelijkheid voor incidenten in beginsel overgelaten aan de zendstaat. Daarnaast zijn er problemen met de juridische status van het uit te zenden personeel. Voor

<sup>1151</sup> TK, 1996–1997, 22 181, nr. 162.

<sup>1152</sup> Nota van SCO aan de minister van Defensie, 24 september 1996.

<sup>1153</sup> Nota van SCO aan de minister van Defensie, 10 oktober 1996.

<sup>1154</sup> Nota van plv CDS aan de minister van Defensie, 13 december 1996.

de plaatsvervangend directeur Juridische Zaken van Defensie is dit op 17 februari 1997 reden om te concluderen dat «voor het uit te zenden Nederlands personeel voor het MAC in Bosnië de juridische status en bescherming thans nog niet is geregeld en nog volstrekt onduidelijk is wie verantwoordelijk zal worden gehouden in geval van ongevallen of andere kwesties van rechtsaansprakelijkheid (...) Ik geef U in overweging, vooral gezien de risico's voor het uitgezonden personeel, de uitzending voor van Nederlands personeel voor DHA operatiën uit te stellen tot DHA een naar internationale maatstaven en gebruiken aanvaardbare regeling heeft opgesteld». <sup>1155</sup> In een fiche van de Directie Juridische Zaken ten behoeve van een gesprek tussen minister Voorhoeve en SGVN Kofi Annan wordt gesteld: «Zolang geen sluitende juridische regeling wordt getroffen door DHA blijft een spanningsveld bestaan tussen de uitzending van Nederlandse militairen voor internationale humanitaire steunverlening onder auspiciën van DHA en het Toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden». <sup>1156</sup>

Directeur Juridische Zaken van het ministerie van Defensie, Ybema:

«De problemen waren tweërlei. In eerste instantie ging het om de status van het uit te zenden personeel. Anders dan bij andere vredesoperaties bemoeide het department for humanitarian affairs zich daarmee. Bij andere vredesoperaties liep het via het department of peacekeeping operations. Daar hadden wij veel ervaring mee en dat department had veel ervaring met militairen. Met het department for humanitarian affairs was dat niet het geval. Dat bureau deed voorstellen voor de status en de rechtsbescherming van het personeel die ons absoluut onvoldoende voorkwamen.

Daarnaast ging het om het financiële aspect van deze uitzending. Wat betreft de financiële voorzieningen en tegemoetkomingen werd eigenlijk alles afgewenteld, ook op het punt van de aansprakelijkheden, op het zendende land, in dit geval Nederland, maar er waren ook andere landen betrokken bij het MAC. Wij vonden dat geen goede zaak. Het financiële aspect heeft er mede voor gezorgd dat de uitzending pas zo laat van start ging.» <sup>1157</sup>

In een brief aan de Kamer van 10 juni 1997 wordt in een paragraaf «mijnenruiming» aandacht besteed aan het UNMAC. Gemeld wordt dat het mijnenruimingscentrum intussen na enige vertraging is begonnen met zijn werkzaamheden. Tevens wordt de Kamer gemeld dat Nederland twee instructeurs heeft aangeboden, die vier keer per jaar voor de duur van vier weken kunnen worden ingezet, maar dat voor deze kunnen worden uitgezonden een aanvaardbare rechtspositionele en juridische regeling moet worden getroffen met DHA. <sup>1158</sup>

Minister Voorhoeve gaat in op de problemen rond het Mine Action Centre in een Algemeen Overleg op 18 juni 1997. Hij stelt dat tijd is verloren «als gevolg van de verschillende werkwijzen van VN-departementen en als gevolg van politieke en juridische problemen». Voorhoeve «gaat er van uit dat deze problemen zijn opgelost en dat nu echt een beroep zal worden gedaan op de al eerder door Nederland beschikbaar gestelde mijnenruimers en -instructeurs. Als de zaak goed gaat lopen, zal de minister graag nagaan of Nederland nog meer kan doen». <sup>1159</sup>

Op 26 juni 1997 wordt in een nota van de CDS, getekend door de PCDS, de oplossing voor de problemen duidelijk gemaakt. Door in navolging van andere landen de instructeurs onder te brengen bij SFOR (onder bevel van de contingentscommandant) worden de juridische problemen ontlopen. Het UNMAC heeft hier geen problemen mee. Wel houdt het Mine Action Centre nu vast aan een minimale uitzendduur van drie maanden. Minister Voorhoeve wordt geadviseerd akkoord te gaan. <sup>1160</sup>

<sup>1155</sup> Nota van DJZ aan de minister van Defensie, 17 februari 1997.

<sup>1156</sup> Fiche behorend bij Nota van DAB aan de minister van Defensie, 28 februari 1997.

<sup>1157</sup> Ybema, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>1158</sup> TK, 1996–1997, 22 181, nr. 184.

<sup>1159</sup> TK, 1996–1997, 22 181, nr. 188.

<sup>1160</sup> Nota van CDS, getekend PCDS aan de minister van Defensie, 26 juni 1997.

Ybema: «De problemen zijn medio 1997 opgelost via een constructie die inhield dat de mensen die werden gestuurd – wat Nederland betreft mijninstructeurs – werden onderge-

bracht bij SFOR, dus het militaire deel van de vredesoperaties. Bij de mijnopruijing ging het in feite om een civiele operatie die werd gestuurd vanuit het civiele deel van de Verenigde Naties. Dat was ook de reden van de onbekendheid met de problemen bij uitzending van militairen. Wij hebben de mensen toen ondergebracht bij SFOR, waardoor hun status en rechtspositie goed geregeld waren.»<sup>1161</sup>

Op 28 oktober 1997 wordt de Tweede Kamer gemeld dat Nederland sinds enkele weken voor de duur van drie maanden twee Nederlandse mijnruiminstructeurs levert, «nu enkele juridische problemen terzake zijn opgelost».<sup>1162</sup> Wat die oplossing precies behelst staat niet in de brief. Wel staat de oplossing vermeld in de spreekpunten van minister Voorhoeve voor een Algemeen Overleg van 29 oktober 1997: «de juridische problemen zijn omzeild door de instructeurs bij SFOR onder te brengen». Uit het verslag van het Algemeen Overleg blijkt echter niet dat minister Voorhoeve dit aan de Kamer heeft meegedeeld. In de brief aan de Kamer staat vermeld dat het leveren van een grotere bijdrage aan het UNMAC in onderzoek is.

Op 19 december 1997 wordt minister Voorhoeve gevraagd in te stemmen met uitzending van tien instructeurs, een detachementscommandant, een stafofficier en twee supervisors in het kader van het op 1 januari 1998 aan de Bosnische nationale autoriteiten over te dragen Mine Action Centre.<sup>1163</sup> Minister Voorhoeve tekent aan op 4 januari 1998: «Eens. Het lijkt mij nuttig dit in een brief aan de Tweede Kamer te melden». De aan de Bosnische autoriteiten over te dragen missie (UNMAC wordt BHMAL) wordt vanaf 1 januari 1998 ondersteund door het DPKO en het United Nations Development Programme (UNDP), en valt onder de verantwoordelijkheid van het United Nations Office for Project Services (UNOPS). Hiermee sluit Nederland op 8 maart 1998 een Memorandum of Agreement, waardoor de uit te zenden Nederlandse mijnruiminstructeurs niet langer door SFOR aan het Mine Action Centre hoeven te worden uitgeleend om de juridische problemen te omzeilen.<sup>1164</sup>

Ybema: «Uiteindelijk hebben wij toch met de Verenigde Naties overeenstemming bereikt over een statusovereenkomst die bevredigend voor ons was, maar dat gebeurde 15 maanden nadat de eerste besprekingen waren begonnen.»<sup>1165</sup>

### 3.7.2 Kabinetbesluit/Brief

De grotere bijdrage aan het BHMAL is aan de orde in een brief aan de Kamer van 11 maart 1998.<sup>1166</sup> Op verzoek van de VN is in februari reeds een Nederlandse stafofficier aan het MAC toegevoegd. Daarnaast zullen in maart een tiental instructeurs met hun commandant voor de duur van negen weken worden uitgezonden. Van april tot december worden twee genisten als supervisor aan het BHMAL beschikbaar gesteld. De regering geeft aan met de uitzending een wezenlijke bijdrage te leveren aan de bestrijding van het landmijnenprobleem in Bosnië-Herzegovina. Over de uitzending vindt geen overleg met de Kamer plaats. De minister van Defensie deelt wel mee tijdens het Algemeen Overleg van 18 maart 1998 dat tien mijnruiminstructeurs naar het BHMAL worden uitgezonden.<sup>1167</sup> De brief van 11 maart wordt in een vergadering van de vaste commissie voor Defensie op 19 maart 1998 voor kennisgeving aangenomen.

### 3.7.3 Voortzetting

Op 11 mei 1998 schrijft de CDS aan de minister dat de VN verzoeken de aanwezigheid van de Nederlandse instructeurs met een maand te

<sup>1161</sup> Ybema, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>1162</sup> TK, 1996–1997, 22 181, nr. 190.

<sup>1163</sup> Nota van CDS, getekend PCDS, aan de minister van Defensie, 19 december 1997.

<sup>1164</sup> Memorandum of Agreement between the United Nations Office for Project Services and the Minister of Defence of the Kingdom of the Netherlands, 8 maart 1998.

<sup>1165</sup> Ybema, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>1166</sup> TK, 1997–1998, 22 181, nr. 197.

<sup>1167</sup> TK, 1997–1998, 22 181, nr. 199.

verlengen.<sup>1168</sup> Terugkeer van de instructeurs wordt nu verwacht op 16 juni 1998 in plaats van op 15 mei. Voorhoeve stemt hiermee in. Op 11 juni liggen opnieuw twee verzoeken voor.<sup>1169</sup> Ten eerste wordt gevraagd de uitzendperiode van zeven Nederlandse instructeurs en de detachementscommandant tot 14 juli 1998 te verlengen. Ook wordt gevraagd de uitzendperiode van de Nederlandse staffofficier tot eind 1998 te verlengen. In het laatste geval gaat het om een aflossing. De verzoeken worden ingewilligd.

### 3.7.4 Evaluatie

Op 22 oktober 1998 wordt een evaluatieverslag van de Nederlandse staffofficier bij het MAC en senior national representative, majoor D.L.J. Aangeenbrug, verzonden naar de souschef operatiën van de Defensiestaf.<sup>1170</sup> Aangeenbrug was werkzaam in Bosnië van 3 februari tot en met 23 juli 1998. In de bijgaande brief wordt gesteld dat de Nederlandse bijdrage aan het MAC zich in de beschreven periode in een pioniersfase bevond. De instructeurs waren net opgeleid. De taak van supervisor werd voor het eerste door KL-geniepersoneel uitgevoerd. Tijdens het begin van de missie is door de sectie Lessons Learned van de landmachtstaf een bezoek gebracht. De constatering en aanbevelingen hebben reeds geleid tot aanpassingen van de opleidingen. Het evaluatieverslag zelf heeft de vorm van een uitgebreide vragenlijst. Belangrijke onderwerpen hierin zijn besluitvorming en voorbereiding, mandaat en doelstelling, risico's, en taakuitvoering.

## 3.8 United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP)

### 3.8.0 Internationaal kader

#### *Achtergrond*

Cyprus wordt op 16 augustus 1960 onafhankelijk met een grondwet die beoogt de belangen van de Grieks- en Turks-Cypriotische gemeenschappen op het eiland met elkaar te verenigen. Een in dezelfde maand door Cyprus, Griekenland, Turkije en het Verenigd Koninkrijk ondertekend verdrag garandeert zowel de bepalingen van de grondwet als de territoriale integriteit en soevereiniteit van Cyprus.

De uitvoering van de grondwetsbepalingen levert vanaf het begin problemen op en leidt tot opeenvolgende constitutionele crises. Deze monden op 21 december 1963 uit in het gebruik van geweld. Nadat pogingen om de rust te herstellen zijn vastgelopen, neemt de Veiligheidsraad op 4 maart 1964 resolutie 186 aan die voorziet in de oprichting van de «United Nations Peacekeeping Force in Cyprus» (UNFICYP) met het mandaat «to use its best efforts to prevent a recurrence of fighting, and, as necessary, to contribute to the maintenance and restoration of law and order and a return to normal conditions.» Sindsdien verlengt de Raad het mandaat van UNFICYP steeds voor periodes van zes maanden.

#### *Staatsgreep en Turkse interventie van 1974*

Op 15 juli 1974 pleegt de Nationale Garde, onder aanvoering van Griekse officieren, een staatsgreep tegen de Cypriotische regering met aan het hoofd president Makarios. Op 20 juni begint de Turkse regering, met een beroep op het uit 1960 daterende «Treaty of Guarantee», een groot-scheepse militaire operatie in het noordelijk deel van Cyprus. Als gevolg van deze gebeurtenissen krijgt UNFICYP een aantal additionele taken toegewezen, met name verband houdend met de handhaving van het staakt-het-vuren en de instelling van een bufferzone om de strijd-

<sup>1168</sup> Nota van CDS (get. PCDS) aan de minister van Defensie, 11 mei 1998.

<sup>1169</sup> Nota van PCDS aan de minister van Defensie, 11 juni 1998.

<sup>1170</sup> Brief waarnemend directeur Operationele staf BLS aan SCO, 22 oktober 1998.



krachten aan beide kanten uit elkaar te houden. Het strikt bewaren van de militaire status quo in de bufferzone is een sleutelement geworden bij het voorkomen van het opnieuw opblaaien van vijandelijkheden. UNFICYP oefent het toezicht uit via een systeem van observatieposten en mobiele patrouilles.

De taak van UNFICYP wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een formeel akkoord inzake een staakt-het-vuren. Dat leidt ertoe dat zij te maken krijgt met honderden incidenten op jaarbasis. De meest ernstige daarvan doen zich doorgaans voor in gebieden waar de staakt-het-vuren lijnen dicht bij elkaar liggen, vooral in en nabij Nicosia. UNFICYP stelt onderzoeken in naar elke schending van het staakt-het-vuren en de militaire status-quo, en reageert al naar gelang de aard van het incident, bijvoorbeeld door de ontplooiing van manschappen, mondelinge en schriftelijke protesten en actie die erop gericht is schendingen te herstellen dan wel in de toekomst te voorkomen. UNFICYP dient ook de integriteit van de bufferzone te bewaren, hetgeen haar soms dwingt tot «crowd control». Daarnaast vervult UNFICYP nog een belangrijke functie bij pogingen de normale civiele activiteiten in de bufferzone te herstellen, en vervult zij ook overigens humanitaire activiteiten ten behoeve van de beide gemeenschappen op het eiland.

#### *Herstructurering van UNFICYP*

UNFICYP is lange tijd de enige peacekeeping operatie van de VN die niet uit de verplichte contributies van de VN-lidstaten wordt betaald. Op grond van resolutie 186 (1964) worden de kosten voornamelijk opgebracht door de troepenleverende landen en uit vrijwillige bijdragen. Deze betalingen zijn echter niet toereikend. Uit frustratie over de verslechterende financiële situatie van UNFICYP en over het gebrek van vooruitgang bij het zoeken naar een politieke oplossing van de kwestie-Cyprus zien sommige troepenleverende landen zich genoodzaakt hun nationale contingenten geheel of gedeeltelijk terug te trekken. Dit leidt in 1993 tot een herstructurering van UNFICYP en een besluit van de Veiligheidsraad voor de financiering van de troepenmacht uit de verplichte contributies, conform artikel 17 van het VN-Handvest.

#### *Stand van zaken*

De VN zijn op meerdere manieren betrokken bij de kwestie-Cyprus: door de betrokkenheid van de Veiligheidsraad, de stationering van UNFICYP en de bemoeienissen van de secretaris-generaal. In zijn besluitvorming staan voor de Veiligheidsraad twee punten centraal: de militaire balans op Cyprus en zorg om de wapenwedloop, en de politieke verhoudingen tussen de beide gemeenschappen op het eiland. De Veiligheidsraad spreekt al jaren zijn ongerustheid uit over de voortgaande wapenwedloop op Cyprus. In een rapport van 1995 over de militaire situatie op Noord-Cyprus beschrijft de secretaris-generaal van de VN dit deel, met de aanwezigheid van 30 000 Turkse troepen, als «one of the most highly militarized areas in the world in terms of the ratio between the numbers of military personnel and civilians.» De Raad heeft dan ook herhaalde malen gewaarschuwd voor «the continuing excessive levels of military forces and armaments in the Republic of Cyprus and the rate at which they are being expanded, upgraded and modernized, including by the introduction of advanced weapon systems by either side, and at the lack of progress towards any significant reduction in the number of foreign troops in the Republic of Cyprus, which threaten to raise tensions both on the island and in the region and complicate efforts to negotiate an overall political settlement». De kwestie van de voorgenomen stationering van S-300 raketten op Cyprus, de afgelopen jaren, maakt nog eens duidelijk hoe

gevoelig de verhoudingen op dit vlak zijn, zeker ook gelet op de betrokkenheid van Griekenland en Turkije bij de situatie op Cyprus. Dat verklaart ook waarom de Raad al vele jaren aandringt op een gefaseerde vermindering van de uitgaven voor defensie en de terugtrekking van «niet-Cypriotische strijdkrachten», uitmondend in een algehele demilitarisering van het eiland.

Tegen deze achtergrond zegt de Veiligheidsraad nu al jarenlang de status-quo «onaanvaardbaar» te vinden. Ook zegt de Raad bij herhaling dat de onderhandelingen over een definitieve politieke oplossing van het probleem Cyprus zich al te lang in een impasse bevinden. Tegelijk stelt de Raad zich al die jaren op het standpunt «that a Cyprus settlement must be based on a State of Cyprus with a single sovereignty and international personality and a single citizenship, with its independence and territorial integrity safeguarded, and comprising two politically equal communities as described in the relevant Security Council resolutions, in a bi-communal and bi-zonal federation, and that such a settlement must exclude union in whole or in part with any other country or any form of partition or secession».

De secretaris-generaal van de VN is al sinds 1964 betrokken bij de pogingen een politieke oplossing van de kwestie-Cyprus te bereiken. Sindsdien zijn achtereenvolgende secretarissen-generaal en hun Speciale Vertegenwoordigers actief betrokken bij de pogingen een regeling voor de verhouding tussen beide gemeenschappen op het eiland te bereiken. Nog in juni 1999 wordt de secretaris-generaal opgeroepen zijn missie van goede diensten voort te zetten, nu met steun van de G-8, in een nieuwe poging tot «alomvattende onderhandelingen», rekening houdend met de «legitieme zorgen» van beide gemeenschappen. Een nieuwe ronde van indirecte onderhandelingen in december 1999 levert andermaal niets op; om de gesprekken niet onnodig onder druk te zetten, neemt de Veiligheidsraad een ongebruikelijk korte resolutie aan die slechts voorziet in een verlenging van het mandaat van UNFICYP, maar waarin alle gebruikelijke verwijzingen naar het beoogde einddoel van de VN-bemoeienissen ontbreken.

Sinds de oprichting van UNFICYP is haar voornaamste doel de voorwaarden te scheppen voor een klimaat waarin langs diplomatieke weg gezocht kan worden naar een regeling van het politieke conflict tussen beide gemeenschappen. Naar het oordeel van de secretaris-generaal blijft de aanwezigheid van UNFICYP op het eiland «onmisbaar», zowel voor het bewaren van de vrede op het eiland als voor een voortzetting van zijn missie van goede diensten.<sup>1171</sup> Deze aanbeveling is tot dusver altijd door de Veiligheidsraad overgenomen.

<sup>1171</sup> Na de proclamatie op 15 november 1983 door de Turks-Cyprioten van de «Turkse Republiek van Noord-Cyprus» (een stap die nooit erkend is door de Veiligheidsraad), hebben de regeringen van Cyprus, Griekenland en het Verenigd Koninkrijk altijd hun instemming gegeven aan de verlening van de stationering van UNFICYP. Turkije en de Turks-Cypriotische gemeenschap hebben de grondslag voor verlenging van het mandaat van UNFICYP sindsdien weliswaar altijd aangevochten, maar zij hebben zich toch neergelegd bij de blijvende aanwezigheid van de VN-missie.

<sup>1172</sup> Na beëindiging van UNPROFOR was Nederland nog met ca. 100 man vertegenwoordigd (vooral Civpols en militaire waarneemers). In 1994 droeg Nederland nog met ca. 2250 man bij aan VN-operaties.

### 3.8.1 Voortraject

De uitzending van een compagnie van de luchtmobiele brigade naar Cyprus in juni 1998 is geen gevolg van een verzoek van of een Nederlands aanbod aan de VN, maar de uitkomst van bilaterale besprekingen tussen Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Het initiatief kwam van Nederlandse zijde, waarbij de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken elk hun eigen redenen hadden om deelname aan UNFICYP te bepleiten. Na beëindiging van UNPROFOR in december 1995 is de Nederlandse deelname aan operaties onder de vlag van de Verenigde Naties zeer fors geslonken. De substantiële bijdragen aan IFOR en SFOR vallen immers onder de vlag van de NAVO. Op de lijst van landen die deelnemen aan VN-operaties is Nederland begin 1997 gezakt naar de vijfendertigste plaats.<sup>1172</sup> Het is vooral vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken dat hierop de aandacht wordt gevestigd. Defensie wordt een al te grote

terughoudendheid toegedicht aan de hand van een vermeende restrictieve interpretatie van het Toetsingskader. Directeur-generaal Politieke Zaken (DGPZ) Vos spreekt in een brief van 4 februari 1997 aan de Nederlandse ambassadeur bij de VN, Biegman, zijn bezorgdheid hierover uit. Naar zijn mening is de terughoudendheid een uitvloeisel van Srebrenica: «Srebrenica heeft ook als effect gehad dat er bij Defensie veelal een grote terughoudendheid is ontstaan voor wat de deelname aan VN-vredesoperaties betreft».<sup>1173</sup> Hij vindt het een niet wenselijke ontwikkeling, omdat het invloed heeft op het Nederlandse aanzien in de VN. Vos stelt dat «met het oog op het Toetsingskader (...) zich een geschikte operatie moet aandienen. Bij het ontbreken hiervan moeten we misschien eens gaan denken aan het inbreken in een bestaande (veilige) vredesoperatie».

Toenmalig minister van Buitenlandse Zaken, Van Mierlo:

«Ik vond dat Nederland op VN-gebied praktisch niet meer zichtbaar was. De een vond dat erger dan de ander, maar ik vond dat erg.»<sup>1174</sup>

Toenmalig directeur van de Directie Verenigde Naties van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Van Dongen:

«In vergelijking met het begin van de jaren negentig, toen Nederland met troepenleverantie in tien operaties verwickeld was, in tien verschillende landen, was de situatie in de zomer van 1997 dat wij bij VN-operaties nog maar 70 man in het veld hadden. Bovendien was de geografische spreiding van die 70 man zacht gezegd allerbelabberdst. Er waren in feite maar 14 Nederlandse militairen als onderdeel van een VN-vredesmacht buiten Europa gelegerd. Daarmee hadden wij een belangrijke zorg, namelijk een imago-probleem: door de grote concentratie in Europa was de zichtbaarheid van de Nederlandse inzet minimaal (...) Er was dus een geweldig imago-probleem, maar wij hadden nog twee zorgen. De eerste was de kater van Srebrenica, waardoor met name Defensie meer dan gewoon schoorvoetend was geworden bij het overwegen van mogelijkheden tot deelname van Nederland aan een VN-vredesmacht (...) En ten slotte de derde zorg, dat wij op dat moment bezig waren met pogingen om het lidmaatschap van de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties te verkrijgen. Als je in het kader van zo'n campagne niet kunt laten zien dat het je echt menens is, ook met je bereidheid om deel te nemen aan vredesoperaties, kun je de kansen om verkozen te worden – en zo'n kans krijgt een land als Nederland maar eens in de twintig jaar – een flink stuk lager aanslaan.»<sup>1175</sup>

Plaatsvervangend Chef Defensiestaf, Van Baal:

«Ik heb bij de Koninklijke landmacht nooit gemerkt dat er sprake was van grotere terughoudendheid ten aanzien van de deelname aan vredesoperaties. Als plaatsvervangend chef defensiestaf heb ik regelmatig verzoeken daartoe gekregen, maar om moverende redenen zijn die afgewezen, overigens niet in de zin van: wij willen nooit meer onder de VN functioneren.»<sup>1176</sup>

Toenmalig minister van Defensie, Voorhoeve:

«Het had een aantal oorzaken. Ten eerste leverden wij kwantitatief en kwalitatief een zware bijdrage aan IFOR en SFOR. Dit legde een behoorlijk beslag op de capaciteit van Defensie. Ten tweede heb ik de defensieorganisatie in de zomer van 1996 gezegd dat in het internationale overleg, dat ook tussen militaire organisaties bestaat, niet te veel toegezegd mocht worden over Nederlandse bijdragen en het een tijd wat rustiger aan te doen. Waarom vond ik het nodig dat de Defensie-organisatie het een tijd wat rustiger aan zou doen en niet tot haar maximumcapaciteit aan allerlei vredesoperaties mee zou doen? Wij zaten niet alleen met de verwerking van de mislukking van UNPROFOR, maar de Defensie-organisatie was ook nog eens bezig met een gigantisch reorganisatieproces.»<sup>1177</sup>

Buitenlandse Zaken stelt de afgenomen presentie in VN-verband aan de orde in het kader van het Interdepartementaal Overleg Vredesoperaties (IOV).<sup>1178</sup> Defensie dient oog te krijgen voor de politieke consequenties. In

<sup>1173</sup> Brief van DGPZ aan PVVN, 4 februari 1997.

<sup>1174</sup> Van Mierlo, voorgesprek, 14 april 2000.

<sup>1175</sup> Van Dongen, hoorzitting, 29 mei 2000.

<sup>1176</sup> Van Baal, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>1177</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1178</sup> Aan dit overleg, voorgezeten door de directeur DVN, nemen namens BuZa deel de directeurs van DVN, DVB, en DCH. Namens Defensie zijn de directeur DAB en de souchef Operatiën van de Defensiestaf vertegenwoordigd.

de zomer van 1997 volgt een aantal nota's aan Voorhoeve. In juli schrijft plaatsvervangend Chef Defensiestaf (PCDS) Van Baal een nota waarin een aantal lopende VN-operaties wordt doorgelicht met het oog op mogelijkheden voor Nederlandse deelname. Dergelijke inventariserende nota's worden regelmatig opgesteld. Hij komt met de conclusie dat «er op korte termijn nauwelijks of geen perspectief bestaat voor uitbreiding van de Nederlandse bijdrage aan VN-operaties».<sup>1179</sup> De operatie UNFICYP wordt in deze nota beschouwd als «een gebed zonder einde». Directeur Algemene Beleidszaken De Winter schrijft in diezelfde maand over Macedonië en de daar lopende vredesoperatie dat de mogelijkheden voor een Nederlandse militaire bijdrage aan UNPREDEP beperkt zijn.<sup>1180</sup> Hiermee is de kwestie niet afgedaan. Minister Voorhoeve schrijft op 24 juli 1997 aan de CDS Van den Breemen: «Het lijkt me nuttig, wegens de ruimte in het huidige inspanningsniveau voor vredesoperaties, na te gaan of een Nederlandse bijdrage zinvol zou zijn in het kader van aflossing of vermindering van de bijdrage van andere landen. Interessant lijken mij UNPREDEP en UNDOF<sup>1181</sup>. Beide zouden goed liggen in de Tweede Kamer, en verlopen goed».<sup>1182</sup> Defensie gaat de mogelijkheden onderzoeken. Over een mogelijke deelname aan deze operaties meldt plaatsvervangend Chef Defensiestaf (CDS) Van Baal op 31 juli dat niet de VN, maar de betrokken landen zullen worden geraadpleegd, om het risico te ontlopen dat de VN Nederland vragen aan een andere, ongewenste operatie deel te nemen: «Gezien het risico dat sonderen bij de VN met zich meebrengt (geen behoefte aan Nederlandse inbreng in UNPREDEP/ UNDOF, maar wel in ... zal sondage bilateraal plaatsvinden. Hier gaat enige tijd in zitten».<sup>1183</sup> Chef Defensiestaf Van den Breemen spreekt met zijn Oostenrijkse en Finse collega's. Er blijken wat deze operaties betreft geen mogelijkheden te zijn. In het Politiek Beraad<sup>1184</sup> van 25 augustus verzoekt Voorhoeve aan Chef Defensiestaf Van den Breemen wederom na te gaan welke mogelijkheden er zijn om de bijdrage aan vredesmissies te vergroten. Omtrent de reden van het verzoek bestaat geen misverstand: «Aan dit verzoek lagen het binnenlands politiek profiel van Defensie en het buitenlandse politiek profiel van Nederland, mede in verband met de Nederlandse kandidatuur voor een zetel in de Veiligheidsraad ten grondslag.»<sup>1185</sup> In de besluitenlijst staat het als volgt omschreven:

Het beraad wijdt (...) een discussie over de plaats van Defensie op de politieke agenda, met het oog op de behandeling van de begroting in het parlement, de verkiezingsperiode en de nieuwe kabinetsformatie. Concluderend stelt de minister dat de staatssecretaris en hij in de komende periode waar en wanneer mogelijk het defensiebeleid in zal zijn aspecten kunnen uitdragen. Voorts verzoekt hij na te gaan of deelname van Nederland aan andere vredesoperaties tot de mogelijkheden behoort.<sup>1186</sup>

Voorhoeve: «In de zomer van 1997 leek mij de tijd gekomen om de voet weer van de rem af te halen en gas te geven, omdat wij inmiddels weer meer capaciteit hadden om aan vredesoperaties mee te doen.»<sup>1187</sup>

In een memorandum van de directies Veiligheidsbeleid (DVB) en Verenigde Naties (DVN) van Buitenlandse Zaken aan secretaris-generaal Van den Berg van 3 september 1997, handelend over de Nederlandse deelname aan vredesoperaties, wordt opgemerkt dat minister Voorhoeve «iets van zijn terughoudendheid post-Srebrenica heeft opgegeven en oog lijkt te krijgen voor eventuele gevolgen van een verminderde presentie van Nederland in internationale vredesoperaties.»<sup>1188</sup>

<sup>1179</sup> Nota van PCDS aan de minister van Defensie, 11 juli 1997.

<sup>1180</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 22 juli 1997.

<sup>1181</sup> UNPREDEP: UN Preventive Deployment in Macedonia; UNDOF: UN Disengagement Observer Force (Golan).

<sup>1182</sup> Notitie van de minister van Defensie aan de CDS, 24 juli 1997.

<sup>1183</sup> Aantekening van PCDS aan de minister van Defensie, 31 juli 1997.

<sup>1184</sup> Het Politiek Beraad is een regulier overleg tussen de bewindslieden en de ambtelijke top van Defensie.

<sup>1185</sup> Nota van SCO Defensiestaf aan SCO's krijgsmachtdelen, 7 januari 1999.

<sup>1186</sup> Besluitenlijst Politiek Beraad, 25 augustus 1997.

<sup>1187</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1188</sup> »Memorandum van DVB en DVN aan S via DPZ en DGPZ, 3 september 1997.

Op 12 september 1997 komt de CDS met een nota<sup>1189</sup> waarin «nog eens» is nagegaan welke mogelijkheden er zijn om de Nederlandse bijdrage aan VN-missies te vergroten. Een toekomstige Nederlandse bijdrage moet duidelijk voldoen aan de binnenlandspolitieke agenda van Defensie. De CDS tekent als voorwaarde aan dat een Nederlandse bijdrage «met het oog op de plaats van Defensie op de politieke agenda bij de komende begrotingsbehandeling, de verkiezingen in 1998 en de daarop volgende kabinetsformatie (...) politiek en militair goed zichtbaar is en duidelijk profiel heeft».<sup>1190</sup>

Met betrekking tot UNFICYP geeft de CDS uitdrukkelijk aan dat in het verleden nooit belangstelling is getoond «omdat het gevoel bestaat dat de voortdurende aanwezigheid van een vredesmacht het vinden van een politieke oplossing (...) meer belemmert dan bespoedigt».<sup>1191</sup> Cyprus wordt echter in deze nota niet langer uitgesloten, want ten aanzien van een eventuele uitzending spreekt de CDS zijn voorkeur uit voor samenwerking met de Britten.

Van Baal: «Op basis van de ervaringen met de Engelsen leek het ons goed, ook omdat de luchtmobiele brigade als één van de eerste eenheden al heel nauw samenwerkte met de Engelsen, om te streven naar een diepere integratie in de zin van nauwe samenwerking, maar dan op lager niveau, op het niveau van compagnieën, met de Engelsen. Dat was het belangrijkste militaire argument.»<sup>1192</sup>

De Chef Defensiestaf vraagt om instemming van de minister «alvorens de mogelijkheden voor inbedding van een Nederlandse eenheid af te tasten». Voorhoeve stemt toe. In het Politiek Beraad van 15 september 1997 wordt afgesproken: «voordat eventuele belangstelling zal worden getoond voor deelname aan UNFICYP, zal eerst vertrouwelijk overleg worden gevoerd met Buitenlandse Zaken en bij een positieve respons worden gezien of inbedding in het Britse bataljon mogelijk zou kunnen zijn».<sup>1193</sup> De zaken worden vervolgens voortvarend aangepakt: voor het eind van de maand polsen Voorhoeve en Van den Breemen eerst de Britse CDS Guthrie over een Nederlandse inbreng in UNFICYP en spreken zij vervolgens ook de Britse minister van Defensie Robertson.<sup>1194</sup> De Britse Chef Defensiestaf Guthrie schrijft op 29 september 1997 aan minister Voorhoeve:

I had a most useful working visit to The Hague and I was delighted that we had such a constructive meeting (...) Your proposal that the Netherlands Army may be able to provide a company or perhaps even a battalion for peacekeeping duties in Cyprus is most encouraging. This is something we would very much welcome and I know that my Secretary of State George Robertson will wish to discuss this with you during your bilateral meeting with him tomorrow in Maastricht.<sup>1195</sup>

<sup>1189</sup> De nota is overigens ondertekend door plaatsvervangend CDS Van Baal.

<sup>1190</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 12 september 1997.

<sup>1191</sup> Dit was inderdaad de heersende opvatting. Ter illustratie: in een nota van wnd. Directeur DAB aan de Secretaris-Generaal, 29 april 1994, staat al dat UNFICYP «geen perspectief» biedt.

<sup>1192</sup> Van Baal, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>1193</sup> Besluitenlijst Politiek Beraad, 15 september 1997.

<sup>1194</sup> Zie Memorandum van DVN en DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken, 22 september 1997; Memorandum van DVB/CV aan DVB, 30 september 1997; Brief van de Britse CDS aan de CDS, 17 december 1997.

<sup>1195</sup> Brief van de Britse CDS aan de minister van Defensie, 29 september 1997.

<sup>1196</sup> Memorandum van DVN en DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DEU, DAM, DCH, DGPZ en S, 22 september 1997.

Intussen zijn ook de collega's van Buitenlandse Zaken op de hoogte van de plannen van Defensie. De VN-directie (DVN) en de Directie Veiligheidsbeleid (DVB) schrijven aan minister Van Mierlo dat deelname aan UNFICYP «minder opportuun» is, en zetten vraagtekens bij de grond voor deelname: «Het is (...) wel duidelijk dat Defensie hier het paard achter de wagen heeft gespannen door eerst te kijken aan welke operaties men deel zou willen nemen, en niet uit te gaan van de politieke noodzaak vanuit vrede- en veiligheidsperspectief».<sup>1196</sup> Ook secretaris-generaal Van den Berg heeft moeite met de strategie van Defensie: «Ik vind de besluitvorming erg ad hoc. Er is geen strategisch doorzicht wat betreft toekomstige vredesoperaties; er is ook geen inzicht in de benutting van de capaciteit voor vredesoperaties. Ik krijg – eerlijk gezegd – de indruk dat Defensie in het verkiezingsjaar 1998 de 300 miljoen voor vredesoperaties

wil opmaken, graag zo risico-loos mogelijk. Dit is naar mijn smaak geen bewuste manier van inzetten van het instrument vredesoperaties.»<sup>1197</sup>

Van Dongen: «UNFICYP werd beschouwd als een minder goede optie, omdat het een vredesoperatie was die al dertig jaar liep en waarvan het eind nog niet in zicht was. (...) Wij zagen het een beetje als een zwart gat. Verder hadden wij op dat moment een inschatting gemaakt van de risico's voor onze mannen on the ground. (...) De onderhandelingen over de toetreding van Cyprus tot de Europese Unie begonnen toen net op gang te komen en dan zou er spanning kunnen ontstaan tussen het noorden van Cyprus, dat onder Turks beheer stond, en het zuiden van Cyprus, dat onder Grieks-Cypriotisch beheer stond. Je zou dan een NAVO-partner tegenover een EU-partner plaatsen, terwijl het Nederlandse contingent op het snijvlak daarvan zou moeten opereren. Wij vroegen ons af of het wel verstandig zou zijn, onze mannen aan zo'n operatie te laten deelnemen.»<sup>1198</sup>

Eén aantekening van minister Van Mierlo doet de stemming op Buitenlandse Zaken echter omslaan. Hij denkt duidelijk anders over deelname aan UNFICYP en heeft daarvoor een politieke reden. Van Mierlo tekent aan: «UNFICYP heeft prioriteit, vanwege alle politieke implicaties en dus mogelijkheden voor invloed».<sup>1199</sup>

Van Mierlo: «Als je op Cyprus meedoet, heb je ook iets in de melk te brokkelen. Cyprus was voor ons ontzettend belangrijk. Het ging over een paar dingen. Het ging over de mogelijke toetreding van Turkije tot de EU, waar ook in Nederland commotie over was. Eén partij had zich daar sterk tegen gekeerd. De internationale beweging van de christendemocraten had zich daar ook tegen gekeerd, maar met een mooie uitzondering voor het CDA. De Nederlandse VVD was echter faliekant tegen. Een tweede punt was dat ik Turkije en Griekenland vanwege heel veel redenen bij elkaar wilde brengen (...) Ik vond dat wij met UNFICYP een heel goede rol konden vervullen, ook politiek.»<sup>1200</sup>

Directeur-generaal Politieke Zaken (DGPZ) Van Eenennaam onderschrijft de mening van Van Mierlo in een nota van 7 oktober 1997. Deelname zou de Nederlandse bemiddelende rol in het geschil tussen Griekenland en Turkije versterken en daarnaast «ons profiel in VN-kader vergroten». Hij deelt daarnaast de opvatting van Van den Breemen dat inzet in Cyprus gebruikt zou kunnen worden om «iets van de (parlementaire) druk op de defensiebegroting weg te nemen».<sup>1201</sup> Het advies van de DGPZ is overigens opgesteld door de directies DVN en DVB, die het – gezien de eerdere kritische houding – verstandiger achten dat de DGPZ de minister inlicht over de positieve overwegingen. De militaire adviseur bij de Nederlandse missie bij de VN heeft intussen op 26 september 1997 aan de plaatsvervangend Chef Defensiestaf en de souchef operatiën gemeld: «met betrekking tot indicaties dat de CDS reeds informeel heeft gesproken met zijn Britse counterpart over de mogelijke Nederlandse deelname (...) sprak ik vanmiddag met mijn Britse collega (...) De situatie is nu stabiel, kan echter aanzienlijk veranderen (...) Wellicht behoort besluitvorming te worden getemporiseerd (...) De MID kan hier wellicht ook een evaluatie aan wijden.»<sup>1202</sup>

<sup>1197</sup> Memorandum van DVN en DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DEU, DAM, DCH, DGPZ en S, 22 september 1997.

<sup>1198</sup> Van Dongen, hoorzitting, 29 mei 2000.

<sup>1199</sup> Memorandum van DVN en DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DEU, DAM, DCH, DGPZ en S, 22 september 1997.

<sup>1200</sup> Van Mierlo, voorgesprek, 14 april 2000.

<sup>1201</sup> Memorandum van DGPZ aan de minister van Buitenlandse Zaken via S, 7 oktober 1997.

<sup>1202</sup> Fax van Milad PUVN aan PCDS en SCO, 26 september 1997.

Van Dongen: «(...) de militaire adviseur van de permanente vertegenwoordiger in New York had na ruggespraak met mij – ik was in New York – en minister Van Mierlo, die daar ook was, aanbevolen om de zaak even te temporiseren om dit risico goed kunnen inschatten.»

De Militaire Inlichtingendienst (MID) biedt op 6 oktober 1997 de minister, «met het oog op lopende VN-operaties», een rapport Cyprus aan. In dit rapport wordt geconcludeerd dat de situatie, hoewel gespannen, niet direct zal leiden tot confrontaties. Daar wordt echter aan toegevoegd dat



het voornemen van de Grieks-Cypriotische regering het Russische S-300 luchtverdedigingssysteem op het eiland te stationeren «de situatie aanzienlijk (zou) kunnen doen veranderen».<sup>1203</sup>

Ook de Directie Algemene Beleidszaken (DAB) van het ministerie van Defensie mengt zich in de besluitvorming over UNFICYP. Directeur De Winter is niet positief en waarschuwt tegen de politieke schade die het ministerie zou kunnen oplopen als het de indruk wekt dat deelname bedoeld is om een aanslag op het Defensiebudget te voorkomen. Ook signaleert hij de onzekere veiligheidssituatie op Cyprus. Hij concludeert dat «onder de huidige omstandigheden» Nederlandse deelname «vooral nadelen» heeft. Hij stelt voor de besluitvorming aan te houden, tot medio 1998.<sup>1204</sup> De Winter heeft hierin een medestander in de persoon van de Nederlandse permanent vertegenwoordiger (PV) bij de VN, Ramaker, die gezien de onduidelijkheid over toekomstige veiligheidsrisico's eveneens in overweging had gegeven de besluitvorming te «temporiseren».<sup>1205</sup>

Directeur Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie, De Winter:  
«Er was, naar mijn oordeel, geen enkele militaire noodzaak om eraan mee te doen. Er zaten destijds 1200 VN-militairen op Cyprus. Dat was het door de VN zelf vastgestelde plafond. Er was ook geen sprake van dat op korte termijn een vervanging van een van de eenheden aan de orde zou zijn. Wij waren niet uitgenodigd door de VN. Dat vond ik een belangrijk argument. De Britten waren tegen, althans het ministerie van buitenlandse zaken dat, net als hier, toonaangevend is op het gebied van vredesoperaties en de besluitvorming om al dan niet mee te doen. Ik vond dat er bepaalde risico's waren. Er was het probleem van de S300-raketten, luchtdoelraketten die de Grieks-Cypriotische regering had gekocht in Rusland. Het vooruitzicht dat die zouden kunnen worden geplaatst op Cyprus leidde tot het oplopen van de spanningen tussen Griekenland en Turkije. De Turken lieten nogal wat dreigende geluiden horen in die tijd. Om die reden leek het mij verstandig, even af te wachten wat er zou gaan gebeuren.»<sup>1206</sup>

Voorhoeve: «Collega Van Mierlo en ik maakten een andere inschatting, trouwens ook de defensiestaf. Wij meenden dat Cyprus niet zulke grote risico's met zich bracht. Dat was trouwens ook de inschatting die de Militaire Inlichtingendienst maakte, namelijk dat het met die Russische raketten nogal zou meevallen.»<sup>1207</sup>

De Britten zijn intussen niet onverdeeld positief over het Nederlandse aanbod. Het Britse Ministerie van Defensie (MOD) is voor. Weerstand komt echter van het Foreign Office, blijktens het bericht van PNVN Ramaker dat de Nederlandse militair adviseur bij de VN-post in New York «door zijn Britse collega (werd) geïnformeerd dat er enige «paniek» was ontstaan op het ministerie van Buitenlandse Zaken betreffende mogelijke Nederlandse deelname aan UNFICYP binnen het verband van het Britse bataljon».<sup>1208</sup> Een hoge ambtenaar van het Foreign Office belast met de Britse bijdrage aan de vredesoperatie, laat aan een medewerker van de Directie Algemene Beleidszaken van Defensie weten dat het VK «in verlegenheid is gebracht» door het Nederlandse streven.<sup>1209</sup>

<sup>1203</sup> Nota van Vandeweyer (HMID) aan de minister van Defensie, 6 oktober 1997.

<sup>1204</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 7 oktober 1997.

<sup>1205</sup> Zie Bericht van PNVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 september 1997.

<sup>1206</sup> De Winter, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>1207</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1208</sup> Bericht van PNVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 30 september 1997.

<sup>1209</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 22 oktober 1997.

<sup>1210</sup> De Winter, hoorzitting, 25 mei 2000.

De Winter: «Ik heb begrepen dat het te maken had met de bijzondere verantwoordelijkheid die Groot-Brittannië draagt voor Cyprus, op grond van de verdragen uit het begin van de jaren zestig. Groot-Brittannië was een garantiemacht. Het Foreign Office meende blijkbaar dat een verkleining van die eenheid het verkeerde signaal zou zijn aan de partijen op Cyprus. Het zou kunnen worden uitgelegd als een minder grote betrokkenheid van Groot-Brittannië bij Cyprus. Dat vond men niet wenselijk.»<sup>1210</sup>

London acht een bijdrage groter dan een peloton niet acceptabel. CDS Van den Breemen vindt dat uitzending van zo'n kleine eenheid «minder gewenst» is, «omdat dit niet doelmatig is en ook niet het beoogde profiel

biedt». <sup>1211</sup> Een peloton kan slechts worden aangeboden als er uitzicht is op deelname van een compagnie in een later stadium. Tijdens nader overleg met de Britten tussen de souschefs operatiën op 9 oktober 1997 handhaven de gesprekspartners echter het standpunt dat maximaal een peloton in het Britse bataljon kan worden ondergebracht. Buitenlandse Zaken blijft gezien het belang dat door Van Mierlo aan de operatie wordt gehecht insisteren op deelname, desnoods (vooralsnog) met een peloton. Een drietal opties staat open: een gesprek tussen Van Mierlo en Voorhoeve, een demarche in London, en er wordt zelfs gedacht aan het deelnemen aan UNFICYP buiten de Britten om, waarvoor in New York de mogelijkheden moeten worden onderzocht. <sup>1212</sup> Voorhoeve hoeft echter niet overtuigd te worden. In een gesprek met de directeur Veiligheidsbeleid van Buitenlandse Zaken, Sanders, blijkt hij nog steeds voorstander van deelname: «Onze politieke betrokkenheid, de toetreding van Cyprus tot de EU en burdensharing met landen die reeds lange tijd een bijdrage verzorgen achtte hij goede ingrediënten voor een overtuigend verhaal in de Kamer». <sup>1213</sup> De Directie Algemene Beleidszaken gaat echter niet akkoord met het zoeken naar alternatieve mogelijkheden voor UNFICYP en houdt een instructie aan New York tegen waarin wordt gevraagd bij de VN en de troepenleveranciers Argentinië en Oostenrijk naar eventuele mogelijkheden te informeren. Als argument hiervoor wordt aangevoerd dat de interne politieke besluitvorming en de informele besprekingen met het VK nog niet zijn afgerond. Als De Winter zijn minister hierover op 30 oktober 1997 informeert herhaalt hij zijn bezwaren tegen deelname, meldt hij dat de Britse ambassadeur aan chef DVB heeft bevestigd dat een Nederlandse bijdrage weinig welkom blijft en voegt hij er aan toe dat er bij de koninklijke landmacht weinig animo lijkt te zijn: «trekken aan een dood paard». <sup>1214</sup>

CDS Van den Breemen schrijft op dezelfde dag ook een nota aan zijn minister waarin hij ingaat op het aanhouden van de instructie, maar geeft juist aan dat hij uitzending van een peloton «als eerste stap» een goede zaak acht «om uitzicht te houden op inbedding van een compagnie». De Britten worden klaarblijkelijk nog steeds bewerkt om alsnog met een compagnie in te stemmen. Van den Breemen adviseert zijn minister een principebesluit over deelname te nemen. <sup>1215</sup> Voorhoeve besluit tot een «denk- en actiepauze».

Voorhoeve: «Toen wij het informele bericht van het Foreign Office kregen dat er om buitenlandspolitieke redenen van de Britten geen behoefte bestond aan onze bijdrage, heb ik een denk- en actiepauze ingelast. Die pauze verklaart ook waarom de directeur algemene beleidszaken toen geen medewerking wilde geven aan een poging van Buitenlandse Zaken, medio oktober, om bij de VN formeel te polsen over de inpassing van een Nederlandse bijdrage in Cyprus.» <sup>1216</sup>

Op 29 oktober 1997 blijkt de mogelijke deelname aan UNFICYP te zijn uitgelekt, want dan verschijnt een artikel in *NRC Handelsblad* waarin melding wordt gemaakt van het aanbod van een Nederlandse compagnie. <sup>1217</sup> Vooral Buitenlandse Zaken zou voorstander zijn. De journalist blijkt op de hoogte van het feit dat de Britten niet bijzonder enthousiast zijn. Onjuist is echter het gestelde dat er druk diplomatiek overleg wordt gevoerd met de VN in New York. Dat is op dat moment volstrekt niet aan de orde. Op 31 oktober verschijnt een soortgelijk artikel in *de Volkskrant*, met als kop «Nederland «leurt» met vredestroepen». Als bron wordt «een diplomaat van Buitenlandse Zaken» aangehaald. Redenen voor het «leuren» zijn de te verwachten kortingen op de Defensiebegroting, het uitwissen van «de schande van Srebrenica» en de lobby voor een zetel in

<sup>1211</sup> Nota van de CDS aan de minister van Defensie, 8 oktober 1997.

<sup>1212</sup> Memorandum van wnd DVN en DVB aan DGPZ, 10 oktober 1997.

<sup>1213</sup> Memorandum van DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via S, DGPZ en DVN, 14 oktober 1997.

<sup>1214</sup> Memorandum van DVN en DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 16 oktober 1997; Nota van DAB aan de minister van Defensie, 30 oktober 1997; Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan Londen, 30 oktober 1997.

<sup>1215</sup> Nota van de CDS aan de minister van Defensie, 30 oktober 1997.

<sup>1216</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1217</sup> «Nederland wil soldaten naar Cyprus sturen», *NRC Handelsblad*, 29 oktober 1997.

de Veiligheidsraad in 1999.<sup>1218</sup> Het artikel leidt tot Kamervragen van de CDA-Kamerleden Hillen en Verhagen.

Woordvoerder voor het CDA, Verhagen:

«Er was geen bewindsman of minister die je op de hoogte stelde van het idee dat men wilde gaan deelnemen aan die vredesoperaties. Je haalt die informatie dus uit kranten.»<sup>1219</sup>

Van Baal: «Naar mijn mening hebben wij niet lopen leuren met onze mensen. Wij wilden om politieke motieven, niet zijnde het leuren met onze mensen, deelnemen aan de crisisbeheersingsoperatie in Cyprus.»<sup>1220</sup>

Op 7 november 1997 verschijnt in *de Volkskrant* wederom een artikel waarin een Britse legerwoordvoerder wordt geciteerd: «In juni volgend jaar kunnen de Nederlanders komen. Dan rouleert het Britse bataljon. Ze willen graag plaatsmaken voor een aantal Nederlandse soldaten». De krant weet te melden dat het waarschijnlijk om niet meer dan een peloton zal gaan.

De publiciteit inzake Nederlandse deelname aan de VN-missie op Cyprus wordt besproken in de ministerraad van 7 november 1997. De publiciteit wordt voorbarig genoemd. Met het oog op het streven in 1999 tijdelijk lid te worden van de Veiligheidsraad wordt gekeken naar de mogelijkheden voor een grotere betrokkenheid bij UNFICYP, zo wordt de raad meegedeeld.<sup>1221</sup> Voorhoeve informeert vervolgens vice-premier Dijkstal (als plaatsvervanger van premier Kok) met het oog op de wekelijkse persconferentie als volgt: «Er is geen besluit, en ook geen regeringsvoornemen, om een militaire bijdrage aan de VN-vredesmacht in Cyprus te leveren. Wel wordt bestudeerd of er behoefte is bij de VN aan verdere Nederlandse bijdragen aan vredesoperaties. Daarbij wordt o.a. gekeken naar Cyprus.» In een apart briefje aan de Directie Voorlichting meldt Voorhoeve dat het VK geen mededelingen moet doen voordat een formeel VN-verzoek is ontvangen. En passant blijkt uit het briefje dat het schip van staat heeft gelekt van boven: de informatie is door «een eerdere indiscretie» van de DGPZ naar buiten gekomen.<sup>1222</sup> Deze heeft tijdens een werkbezoek aan Bosnië zich de mogelijke bijdrage aan UNFICYP tegenover meegereisde journalisten laten ontvallen. Tijdens het Politiek Beraad van 10 november geeft de minister aan het besluit over Cyprus te willen laten rusten tot het voorjaar van 1998.<sup>1223</sup>

Op 12 november worden de vragen van Hillen en Verhagen beantwoord. In het antwoord wordt aangegeven dat er geen sprake van een vraag van of aanbod aan de VN. Verder wordt gesteld: «Nederland biedt geen eenheden aan voor een vredesoperatie zonder dat daartoe een verzoek is ontvangen van de VN, de NAVO, de WEU of de OVSE».<sup>1224</sup>

Voorhoeve: «Nederland heeft geen verzoek van de VN ontvangen om deel te nemen aan de United Nations Force in Cyprus. Dat was zo. Wij hadden er ook niet om gevraagd. Wij hadden de VN niet eens benaderd. Een poging daartoe van Buitenlandse Zaken was door DAB geblokkeerd. Er staat dat er evenmin sprake is van een Nederlands aanbod. Er was geen Nederlands aanbod aan de VN. Er staat dat een Nederlandse bijdrage aan UNFICYP «op dit ogenblik» dus niet aan de orde is. Het was geen zaak waarover besluitvorming zou gaan plaatsvinden. Op het ministerie had ik ook laten weten: dit dossier schuiven wij nu terzijde en misschien komen wij er volgend jaar weer op terug, als zou blijken dat de kaarten dan anders komen te liggen.»<sup>1225</sup>

Buitenlandse Zaken is bij de beantwoording van de vragen niet geraadpleegd, hoewel daar op verzoek van de directeur-generaal Politieke Zaken specifiek door de Directie Verenigde Naties om is verzocht bij de Directie

<sup>1218</sup> De Volkskrant, 31 oktober 1997.

<sup>1219</sup> Verhagen, hoorzitting, 5 juni 2000.

<sup>1220</sup> Van Baal, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>1221</sup> Ministerraad, 7 november 1997.

<sup>1222</sup> Notitie van de minister van Defensie aan de minister van Binnenlandse Zaken, 7 november 1997; Notitie van de minister van Defensie aan DV, 7 november 1997.

<sup>1223</sup> Besluitenlijst Politiek Beraad, 10 november 1997.

<sup>1224</sup> TK, 1997–1998, aanhangsel handelingen, nr. 271.

<sup>1225</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 7 juni 2000.

Algemene Beleidszaken van Defensie.<sup>1226</sup> Een medewerker van de Directie Verenigde Naties schrijft op 12 november aan het hoofd van de afdeling Politieke Zaken van die Directie: «Bijgevoegde antwoorden zouden volgens Brouwers (*medewerker Directie Algemene Beleidszaken van Defensie*) al zijn verstuurd door MinDef. Over de lijn zou overeenstemming zijn bereikt tussen Chef DAB en Chef DVB. Bij DVB bleek men echter onaangenaam verrast door de move van Defensie. Chef DVB zal morgen contact opnemen met DAB».<sup>1227</sup> In een memorandum van enkele dagen later schrijven de directies DVB en DVN aan de minister: «Op woensdag 12 november bleek dat inmiddels door MinDef de desbetreffende Kamervragen zijn beantwoord, zonder Buitenlandse Zaken hierover te raadplegen». Buitenlandse Zaken is het daarnaast niet eens met de aard van de antwoorden: «Het is te betreuren dat bij de beantwoording wel erg afhoudend is gereageerd op een mogelijke deelname aan UNFICYP en dat niet duidelijker is gemaakt dat Nederland bij het overwegen van eventuele deelname aan vredesoperaties in de toekomst ook Cyprus niet buiten beschouwing wil laten».<sup>1228</sup>

Van Dongen: «Ik had die Kamervragen uiteraard wel gezien. Ze waren gericht aan Defensie en volgens de ambtelijke praktijk moet het ministerie in kwestie zijn standpunt dan toetsen aan dat van andere betrokken ministeries, in dit geval aan dat van ons, in ieder geval aan het standpunt van de Directie veiligheidsbeleid. Dat is niet gebeurd. Ik was zelf verrast door de strekking en de formulering van het antwoord op deze vragen en ik heb toen onmiddellijk gebeld met mijn collega van DVB, Chris Sanders. Die was ook «uit z'n huisje» over dit antwoord (...) Voorzichtig gezegd vond ik die (antwoorden) op het randje. (...) Op dat moment was minister Van Mierlo daar namelijk al mee akkoord en minister Voorhoeve was, voor zover wij wisten, zo niet akkoord met dan toch een sterk voorstander van uitzending. In zo'n situatie is het not done om te antwoorden dat uitzending niet aan de orde is.»<sup>1229</sup>

Voorhoeve: «(...) de medewerker van DAB die het Cyprusdossier behandelde (...) heeft zijn tegenhanger op Buitenlandse Zaken, een medewerker van ofwel de Directie Verenigde Naties (DVN), ofwel de Directie Europa (DEU) de conceptantwoorden voorgehouden, schriftelijk of telefonisch, en hij heeft daarvoor de goedkeuring van Buitenlandse Zaken verkregen (...) Ik denk dat men twee dingen moet onderscheiden. Ten eerste de formele vraag: is een medewerker van Buitenlandse Zaken met deze antwoorden akkoord gegaan? Ten tweede: was men gelukkig met deze antwoorden? De antwoorden waren zeer terughoudend. Ik denk dat men niet gelukkig was met het antwoord, omdat men op Buitenlandse Zaken – waar oorspronkelijk de posities over Cyprus ook nogal verschilden – inmiddels zeer enthousiast was geworden over een bijdrage aan Cyprus.»<sup>1230</sup>

«Het is gebruikelijk dat over de conceptantwoorden op vragen van de Tweede Kamer over vredesoperaties wordt overlegd tussen functionarissen van Buitenlandse Zaken en van Defensie. Het overleg verloopt schriftelijk en/of telefonisch. Een document waaruit blijkt dat een medewerker van de Directie Algemene Beleidszaken of de Defensiestaf toentertijd de desbetreffende conceptantwoorden inzake Cyprus schriftelijk aan Buitenlandse Zaken heeft voorgelegd, is niet aangetroffen. De (...) uittaling van oud-minister Voorhoeve tijdens de hoorzitting (...) berust waarschijnlijk op een verklaring van de Directie Algemene Beleidszaken dat het, gelet op het gebruikelijke nauwe overleg tussen beide departementen, waarschijnlijk is dat er op enigerlei wijze contact is geweest met Buitenlandse Zaken over de conceptantwoorden. Met zekerheid kan dit echter, bijna drie jaar na dato, niet meer worden vastgesteld.»<sup>1231</sup>

Na een maand waarin geen stukken over UNFICYP zijn geschreven, maar waarin het onderwerp wel ter sprake komt in regulier bilateraal overleg tussen de Nederlandse en Britse Defensiestaf, komt op 17 december een brief binnen bij CDS Van den Breemen van zijn Britse collega Guthrie.<sup>1232</sup>

<sup>1226</sup> Memorandum van DVB en DVN aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 17 november 1997.

<sup>1227</sup> Fax van DAB aan DVN/PZ, 12 november 1997.

<sup>1228</sup> Memorandum van DVB en DVN aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 17 november 1997.

<sup>1229</sup> Van Dongen, hoorzitting, 29 mei 2000.

<sup>1230</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1231</sup> Brief van de plaatsvervangend SG van Defensie aan de TCBU, 23 juni 2000.

<sup>1232</sup> Brief van de Britse CDS aan de CDS, 17 december 1997.

Van Baal: «De kwestie was niet van de baan, maar er werd geen besluit genomen. Er zou in het voorjaar op worden teruggekomen (...) Het blijft dan een hele tijd stil. Het onderwerp UNFICYP komt alleen maar aan de orde in het overleg tussen officieren van mijn staf en de Engelsen. In dat kader wordt het standpunt van het Engelse ministerie van Defensie kenbaar gemaakt. Dat luidt: wij zijn ermee bezig en u hoort van ons. Begin december werd er echter gezegd dat het er positief uitzag. Dat klopte ook, want op 17 december nodigt generaal Guthrie ons uit om medio 1998 deel te nemen met een compagnie van 100 man (...) Er zijn geen specifieke contacten geweest. Generaal Van den Breemen en generaal Guthrie hebben elkaar regelmatig ontmoet, bij allerlei gelegenheden. Daar zal de kwestie misschien aan de orde zijn geweest, maar het heeft niet op de agenda gestaan van enig formeel overleg.»<sup>1233</sup>

Guthrie vraagt formeel of Nederland deel wenst te nemen aan UNFICYP. Opvallend is dat de Britten kunnen instemmen met een bijdrage tot maximaal een compagnie. Kennelijk heeft Van den Breemen hierover afspraken heeft gemaakt met Guthrie: «(...) as we discussed the actual numbers may sometimes be below the level of a full company». Bij de Directie Algemene Beleidszaken moet deze brief rauw op het dak zijn gevallen: «De (...) meningsverschillen tussen DAB en Defensiestaf (...) bereikten een onaangenaam hoogtepunt na ontvangst van de brief van 17 december 1997 van de Britse CDS».<sup>1234</sup>

De Winter: «Die (brief) kwam voor mij als een verrassing. Ik dacht dat het besluit van de minister om de zaak uit te stellen tot het voorjaar van 1998 een uitstel was dat tot afstel zou leiden. Ik had de indruk – wellicht wat naïef – dat hij onder de indruk was van de argumenten die de Directie naar voren had gebracht tegen UNFICYP. Later bleek mij dat zijn besluit te maken had met de problemen die in Londen waren gerezen tussen buitenlandse zaken en defensie.»<sup>1235</sup>

Op 7 januari 1998 verneemt de Directie Algemene Beleidszaken tijdens de dagelijkse ochtendbriefing in het Defensie Crisisbeheersingscentrum (DCBC) dat de minister positief staat tegenover Nederlandse deelname. Tijdens deze bijeenkomst geeft Voorhoeve het groene licht. Hij verbindt uitdrukkelijk een termijn van drie jaar aan de Nederlandse deelname.<sup>1236</sup> In een bijeenkomst van minister, DAB, CDS en plaatsvervangend secretaris-generaal Hulshof op 9 januari wijst DAB de minister op de ongelukkige gang van zaken. Immers, op 12 november heeft Defensie nog de deelname aan UNFICYP ontkend in de antwoorden op kamervragen. Daarnaast wordt aangegeven dat voordat verdere contacten met de Britten worden gelegd een beginselbesluit van het kabinet noodzakelijk is. DAB handhaaft de bezwaren tegen deelname.<sup>1237</sup> Op 9 januari 1998 wordt aan de ministerraad meegedeeld dat het mogelijk is dat het kabinet zich op korte termijn op deelname aan UNFICYP zal moeten beraden. Hoewel de Britten aanvankelijk hebben aangegeven geen behoefte te hebben aan een Nederlandse inbreng, is deze bij nader inzien zeer gewenst.<sup>1238</sup> Secretaris-generaal Barth zet voor zichzelf doelen, consequenties en factoren van invloed met betrekking tot de casus Cyprus op een rij.<sup>1239</sup> Als doelen signaleert hij de bemiddelingsrol van Buitenlandse Zaken tussen Turkije en Griekenland, de deelname aan vredesoperaties in relatie tot de defensiebegroting, de «presentatie» van de luchtmobiele brigade van de koninklijke landmacht en de (bondgenootschappelijke) lastenverdeling. Consequenties ziet hij op het financiële vlak in verband met de waarschijnlijk hoge kosten, en met betrekking tot de capaciteit voor deelname aan andere vredesoperaties. Onder de factoren van invloed noemt hij het «leuren» met troepen, de risico's, de rol van het parlement en het Toetsingskader, en de reeds gevestigde indruk naar aanleiding van

<sup>1233</sup> Van Baal, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>1234</sup> Nota van SCO Defensiestaf aan SCO's krijgsmacht-delen, 7 januari 1999

<sup>1235</sup> De Winter, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>1236</sup> Nota van SCO Defensiestaf aan SCO's krijgsmacht-delen, 7 januari 1999.

<sup>1237</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 8 januari 1998. Deze notitie heeft de minister niet bereikt. SG Barth heeft aangekondigd: «Deze nota is niet doorgezonden aan de minister i.v.m. ontbreken standpunt CDS en gepland gesprek met de minister op 9 januari. DAB heeft hierin deze punten naar voren gebracht».

<sup>1238</sup> Ministerraad, 9 januari 1998.

<sup>1239</sup> Notitie van SG, gevoegd bij Nota van DAB aan de minister van Defensie, 8 januari 1998.



de beantwoording van de kamervragen. Hij verbindt hieraan geen duidelijke conclusie.

Voorhoeve besluit de defensiespecialisten van de vier grote fracties (PvdA, VVD, CDA, D66) te consulteren.<sup>1240</sup> Dit gebeurt op 13 januari 1998. De kamerleden reageren, zo stelt de besluitenlijst van het Politiek Beraad van 19 januari, positief.<sup>1241</sup> Voorhoeve spreekt met de coalitiewoordvoerders Valk, Van den Doel en Hoekema, en apart met oppositiewoordvoerder De Hoop Scheffer. DAB levert een gespreksnotitie aan met overwegingen die pleiten voor Nederlandse deelname.<sup>1242</sup> Door deel te nemen zou Nederland bijdragen aan de bondgenootschappelijke lastenverdeling. Andere overwegingen die pleiten voor een positief antwoord zijn dat de veiligheidsrisico's aanvaardbaar zijn, en het veronderstelde draagvlak onder de Nederlandse bevolking. Er wordt niet gerept over het Nederlandse initiatief, maar er wordt gesproken van een «concreet verzoek om een bijdrage van het Verenigd Koninkrijk».

Voorhoeve: «Ik denk dat ik heb gezegd: een bijdrage aan Cyprus is opgekomen in het bilaterale overleg met de Britten, die het zeer op prijs zouden stellen.»<sup>1243</sup>

Het initiatief van Voorhoeve is niet afgestemd met Buitenlandse Zaken en wekt aldaar enige wrevel. Op 19 januari 1998 wordt door de plaatsvervangend chef DVB aan DGPZ bericht dat «op werkniveau aan Defensie (is) overgebracht dat het sterk de voorkeur verdient als MinDef eerst M (Van Mierlo) consulteert alvorens kamerfracties te polsen».<sup>1244</sup>

Van Mierlo: «Ja, dat was stout van Joris (...) Ik zal wel gezegd hebben dat het niet goed was dat hij daarover eerst met de specialisten sprak. Dat staat in de stukken, maar ik kan het mij niet herinneren, omdat het geen enkele indruk op mij gemaakt heeft.»<sup>1245</sup>

Op 26 januari licht Voorhoeve tijdens een kort bezoek aan zijn Britse collega Robertson zijn gesprekspartner in over de Nederlandse bereidheid tot deelname met een compagnie «mits de ministerraad en het parlement daarmee instemmen».<sup>1246</sup> Op 28 januari wordt dit nogmaals formeel gesteld in het antwoord op de brief van Guthrie van 17 december: «detailed planning can start once UN approval has been received and my Minister has formally taken matters to Cabinet and Parliament».<sup>1247</sup> Op 4 februari 1998 vindt een bespreking plaats op militair niveau tussen het VK en Nederland. «De bespreking diende input te leveren voor berichtgeving van Britse zijde aan de VN in New York en voor de nota aan de Tweede Kamer over deze mogelijke uitzending».<sup>1248</sup> Op 9 februari bericht de missie in New York dat informele besprekingen hebben plaatsgevonden met de ondersecretaris-generaal voor vredesoperaties, Miyet. Deze heeft toegezegd op korte termijn contact op te nemen met de betrokken partijen.<sup>1249</sup>

### 3.8.2 Kabinetbesluit/Brief

De officiële kennisgeving aan de Tweede Kamer inzake het besluit tot deelname aan UNFICYP laat enige tijd op zich wachten, omdat de brief aan de Kamer niet wordt verstuurd alvorens een formeel verzoek om deelname van de VN is ontvangen. Dit wordt besloten in de ministerraad van 13 februari 1998.<sup>1250</sup> Na het kabinetsbesluit naar aanleiding van de bilaterale afspraken met het VK moet het «VN-traject» van de besluitvorming nog beginnen. Er moet worden gevraagd om een formeel VN-verzoek. Aangezien de onderhandelingen over de tekst van het formele verzoek van de VN stroef verlopen (het Department of Peacekeeping Operations (DPKO) van de VN voelt zich gezien het «bilateraaltje»

<sup>1240</sup> Besluitenlijst Politiek Beraad, 12 januari 1998.

<sup>1241</sup> Besluitenlijst Politiek Beraad, 19 januari 1998.

<sup>1242</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 12 januari 1998.

<sup>1243</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1244</sup> Memorandum van plaatsvervangend DVB aan DGPZ, 19 januari 1998.

<sup>1245</sup> Van Mierlo, voorgesprek, 14 april 2000.

<sup>1246</sup> Bericht van Londen aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 26 januari 1998.

<sup>1247</sup> Brief van de CDS aan de Britse CDS, 28 januari 1998.

<sup>1248</sup> Fax van Operationele Staf BLS aan DCBC, 6 februari 1998.

<sup>1249</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 9 februari 1998.

<sup>1250</sup> Ministerraad, 13 februari 1998.



gepasseerd), duurt het geruime tijd voor de Kamer in kennis wordt gesteld.<sup>1251</sup> Zo kan het gebeuren dat de ministerraad reeds op 13 februari 1998 zijn fiat geeft aan de brief aan de Tweede Kamer, maar dat deze pas ruim een maand later wordt verzonden.

Van Dongen: «(...) die onderhandelingen over het uitlokken heb ik altijd gezien als een beetje pesterij van de Verenigde Naties omdat ze in eerste instantie buiten beeld waren gebleven.»<sup>1252</sup>

Voorhoeve wil de Kamer formeel op de hoogte stellen op een moment dat nog geen formeel verzoek van de VN is ontvangen. Dit omdat het besluit over UNFICYP anders te dicht bij het principebesluit over deelname aan MINURSO (Westelijke Sahara) komt te liggen. Hij verzoekt de minister van Buitenlandse Zaken de brief op 18 maart 1998 ondertekenen, maar ambtelijk Buitenlandse Zaken adviseert Van Mierlo negatief. Omdat op dat moment geen garantie kan worden gegeven dat het verzoek van de VN op korte termijn te verwachten is, «zou een onnodig politiek risico worden gelopen».<sup>1253</sup> Besloten wordt tot een compromis. Minister Voorhoeve kondigt in het algemeen overleg van 18 maart 1998 over de situatie in het voormalig Joegoslavië aan dat de regering «binnenkort nadere mededelingen» over Cyprus zal doen.<sup>1254</sup> Binnen een week is dit inderdaad het geval. Op 23 maart 1998 ontvangt ambassadeur Ramaker het VN-verzoek van ondersecretaris-generaal voor peacekeeping operaties Miyet, gedateerd op 20 maart. Het is overigens geen formeel verzoek, maar een verwelkoming van een aanbod.

De Winter: «De brief van Miyet, die binnen de VN verantwoordelijk was voor vredesoperaties, spreekt niet van een verzoek. De eerste zin luidt dat hij erg blij is dat wij bereid zijn om naar Cyprus te gaan. Er staat nergens in de brief dat hij ons officieel uitnodigt om mee te doen. Dat was uiteraard geen toeval. Bij de VN bestonden bezwaren tegen de wijze waarop dit achter de schermen was geregeld tussen de Britten en de Nederlanders. Er was duidelijk sprake van enige ergernis. Dat blijkt uit die brief.»<sup>1255</sup>

Op 24 maart wordt de brief met het kabinetsbesluit aan de Kamer gestuurd.<sup>1256</sup> In deze brief – opgesteld door de Directie Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie en afgestemd met de directies DVN en DVB van het ministerie van Buitenlandse Zaken – wordt het besluit tot uitzending van circa 100 militairen van de 11e luchtmobiele brigade toegelicht, overigens zonder expliciet te verwijzen naar het Toetsingskader. Als verantwoording voor deelname wordt aangevoerd dat Nederland een bijdrage kan leveren aan de stabilisering van Cyprus, dat een veiligheidsprobleem is dat de belangen van de EU (i.v.m. de toetredingsonderhandelingen) en de NAVO (betrekkingen tussen bondgenoten Turkije en Griekenland) rechtstreeks raakt. Van een «concreet Brits verzoek» wordt op uitdrukkelijk verzoek van de Britten niet langer gesproken.<sup>1257</sup>

De passage over de veiligheidsrisico's roept vragen op. Er wordt gesteld dat ze «beperkt en verantwoord» zijn.<sup>1258</sup> Min of meer terloops volgt daarop dat de spanning op Cyprus «overigens» kan groeien door de toetredingsonderhandelingen tussen de EU en Cyprus en het voornemen van de Cypriotische regering tot plaatsing van het Russische luchtverdedigingssysteem. UNFICYP is volgens de brief een operatie met een helder mandaat, een concrete militaire opdracht en een duidelijke bevelsstructuur. Ook is een termijn van drie jaar gesteld. Op verzoek van de minister van Defensie is de zin «de regering behoudt de eindverantwoordelijkheid («full command») over de Nederlandse militairen» niet terechtgekomen in de eindversie van de brief. Volgens de

<sup>1251</sup> Memorandum van DVN aan de minister van Buitenlandse Zaken via DVB, DEU, DGPZ en S, 18 maart 1998; Nota van SCO Defensiestaf aan SCO's krijgsmacht delen, 7 januari 1999.

<sup>1252</sup> Van Dongen, hoorzitting, 29 mei 2000.

<sup>1253</sup> DVN aan de minister van Buitenlandse Zaken, 18 maart 1998.

<sup>1254</sup> TK, 1997–1998, 22 181, nr. 199.

<sup>1255</sup> De Winter, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>1256</sup> TK, 1997–1998, 25 954, nr. 1.

<sup>1257</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 1 april 1998.

<sup>1258</sup> In een concept-versie van de brief werd de term «aanvaardbaar» gebruikt.

Directie DVN is de zin geschrapt omdat hij naar de mening van minister Voorhoeve zou kunnen leiden tot Kamervragen.<sup>1259</sup>

### 3.8.3 Overleg Tweede Kamer

Op 2 april 1998 krijgt de Tweede Kamer de gelegenheid om met minister Voorhoeve van gedachten te wisselen over het kabinetsbesluit tot deelname aan UNFICYP. Het andere agendapunt, een principebesluit over een mogelijke deelname aan de operatie MINURSO in de Westelijke Sahara, neemt een aanzienlijk deel van het algemeen overleg in beslag.<sup>1260</sup> Minister Van Mierlo is verhinderd wegens ziekte. Woordvoerders zijn Zijlstra (PvdA), Van den Doel (VVD), Van Middelkoop (GPV), Verhagen (CDA), Sipkes (GroenLinks) en Van Waning (D66). Er is kamerbrede steun voor «Cyprus».

De vragen van de woordvoerders spitsen zich toe op twee hoofdpunten. Ten eerste wordt aandacht gevraagd voor het Nederlandse initiatief tot deelname en de in de pers gewekte indruk dat Nederland zich heeft aangeboden, bijvoorbeeld om toekomstige bezuinigingen af te weren. Een tweede punt dat door vrijwel alle woordvoerders wordt aangeroerd is de veiligheidssituatie op het eiland en de daarmee verbonden (toekomstige) risico's voor de Nederlandse militairen. Uit de beperkte inbreng van de woordvoerders blijkt overigens dat het besluit tot de uitzending naar Cyprus voor hen geen hoge politieke prioriteit heeft.

In zijn antwoorden geeft Voorhoeve aan dat het idee voor een Nederlandse bijdrage is ontstaan in bilaterale militaire besprekingen tussen Groot-Brittannië en Nederland, en dat het argument van mogelijke bezuinigingen «geen belangrijke rol» speelt. Hij wijst er op dat het om een bescheiden bijdrage gaat, die financieel probleemloos in te passen is in de begroting. Bovendien is er ook bij deelname aan UNFICYP nog capaciteit voor deelname aan andere operaties.

Verhagen: «Tijdens dat overleg en ook in de brief is toen heel duidelijk de suggestie gewekt dat Nederland deelnam aan de VN-operatie op Cyprus op basis van een verzoek van de Britten, daarna geaccordeerd door de VN (...) Ik viel dan ook enigszins van mijn stoel bij de verhoren vorige week, toen er verschillende malen van ambtelijke zijde is gezegd dat er helemaal geen sprake was van een Brits verzoek, integendeel, dat Nederland juist met veel pijn en moeite de Britten ervan heeft kunnen overtuigen om Nederland deel te laten nemen. Dat was in ieder geval niet in overeenstemming met de informatie die ons is gegeven tijdens het algemeen overleg.»<sup>1261</sup>

Met betrekking tot de risico's merkt de minister op dat risicoloze operaties een «contradictio in terminis» zijn. UNFICYP speelt een preventieve rol en als de beide partijen in een militair conflict verwickeld raken, hebben de 1200 man van UNFICYP geen rol meer te spelen op het eiland. Woordvoerder Van den Doel zegt er vanuit te gaan dat de regering de aandachtspunten van het Toetsingskader zorgvuldig heeft nagelopen, hoewel er in de brief niet naar wordt verwezen. Voorhoeve antwoordt hierop dat het Toetsingskader natuurlijk «een rol» heeft gespeeld. Hij zegt toe aan Van den Doel dat de Kamer zal worden ingelicht, mocht daar gezien mogelijke gewijzigde omstandigheden vóór het daadwerkelijke moment van uitzending aanleiding voor zijn. De Kamerleden nemen genoegen met de antwoorden van de minister met betrekking tot UNFICYP. Vragen die vanwege tijdsgebrek niet kunnen worden beantwoord, worden schriftelijk beantwoord in een brief van 8 mei 1998.<sup>1262</sup> In deze brief wordt met betrekking tot de veiligheidsrisico's nogmaals uitdrukkelijk gesteld dat de regering de politieke situatie «op dit moment» stabiel acht en de veiligheidsrisico's beperkt en verantwoord zijn.

<sup>1259</sup> Memo van DVN aan de minister van Buitenlandse Zaken via DEU, DVB, DGPZ en S.

<sup>1260</sup> TK, 1997–1998, 25 954, nr. 3.

<sup>1261</sup> Verhagen, hoorzitting, 5 juni 2000.

<sup>1262</sup> TK, 1997–1998, 25 954, nr. 2.

- 3.9 Operaties in en rond Kosovo:  
Operatie «Allied Force»  
Kosovo Verification Missions – OKVM, NKVM («Eagle Eye»)  
Extraction Force – EFOR («Joint Guarantor»)  
Albania Force – AFOR («Allied Harbour»)  
Kosovo Force – KFOR («Joint Guardian»)

### 3.9.0 Internationaal Kader

#### *De weg naar ACTORD*

Al enkele maanden voor het uitbreken van de vijandelikheden in de eerste week van maart 1998 staat de kwestie «Kosovo» op de agenda van de NAVO. De bezorgdheid van het bondgenootschap over de «in potentie explosieve» situatie in Kosovo komt ook naar voren in officiële verklaringen. Op 6 maart 1998 bijvoorbeeld verklaart de Noord-Atlantische Raad na een lange discussie: «NATO and the international community have a legitimate interest in developments in Kosovo, inter alia because of their impact on the stability of the whole region which is of concern to the Alliance». De erkenning dat de NAVO een legitiem belang heeft in de ontwikkelingen in Kosovo vormt het beginpunt van een discussie binnen de NAVO over de voorwaarden voor een mogelijke militaire interventie van het bondgenootschap aan zijn periferie.

Ondanks herhaalde dreigementen in de richting van president Milosevic dat de NAVO bereid is geweld te gebruiken indien deze niet tegemoet komt aan de eisen van de internationale gemeenschap, beperkt het militaire optreden zich aanvankelijk tot enkele symbolische acties in het luchtruim van het grensgebied van Kosovo met Albanië en Macedonië. Na een periode van contingency planning, bedoeld om scenario's voor het mogelijk gebruik van geweld uit te werken, krijgt de NAVO-raad in september een drietal militaire opties voorgelegd: (1) de preventieve stationering van grondtroepen in Albanië; (2) een gefaseerde uitvoering van acties vanuit de lucht; en (3) de stationering van grondtroepen in het kader van een staakt-het-vuren of een vredesregeling.

De besluitvorming valt samen met toenemende internationale zorg over een «naderende humanitaire catastrofe», als uitvloeisel van het verloop van het conflict, schendingen van het internationale humanitaire recht en de naderende winter. Onder die omstandigheden neemt de Veiligheidsraad op 23 september resolutie 1199 aan. Daarin roept de Raad Milosevic op een politiek eisenpakket na te komen dat hem feitelijk reeds drie maanden eerder, in juni, is voorgelegd. De resolutie verwijst naar de bijeenkomst van de Contact Groep en de ontmoeting Jeltsin-Milosevic, op respectievelijk 12 en 16 juni 1998. Het pakket heeft onder meer betrekking op een staakt-het-vuren, de terugtrekking van militairen en speciale politie-eenheden, de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden, toelating tot het gebied van humanitaire hulporganisaties en «international monitoring» in Kosovo.

Tegen deze achtergrond kiest de NAVO-raad op 13 oktober 1998 voor de optie van luchtacties, door SACEUR te autoriseren tot het uitvoeren van een tweetal zogenaamde Activation Orders voor zowel een beperkte als een grootschalige gefaseerde luchtoperatie. Het politieke doel dat met deze besluiten wordt nagestreefd, is Milosevic ertoe te bewegen de eisen van de internationale gemeenschap zoals formeel vastgelegd in resolutie 1199 na te komen. De Raad besluit hiertoe overigens zonder overeenstemming te bereiken over de volkenrechtelijke grondslag van dat besluit, in casu de vraag of de NAVO expliciete autorisatie van de VN-Veiligheidsraad nodig heeft inzake het gebruik van geweld.

NAVO-secretaris-generaal Solana verklaart dat «all the Allies believe that

under these grave circumstances in Kosovo, and in the presence of the provisions of resolution 1199, there are legitimate grounds for the use of force or the threat of the use of force». De rond die tijd in Brussel veel gehoorde opvatting als zou het bondgenootschap «a sufficient legal base» voor de «Activation Orders» hebben, behelst zowel de erkenning dat een expliciete autorisatie van de Veiligheidsraad ontbreekt, maar ook dat de NAVO niet in staat is overeenstemming te bereiken over een officiële, gemeenschappelijke formulering voor de juridische basis van de actie. Militair-operationeel is de NAVO nu klaar om met luchtacties te beginnen.

#### *Verificatie-afspraken: de missies van de OVSE en de NAVO*

Het besluit van de NAVO-Raad, medio oktober 1998, tot inzet van het luchtwapen (op basis van de zogenaamde Activation Orders) fungeert als drukmiddel voor de Amerikaanse onderhandelaar Richard Holbrooke in zijn onderhandelingen met de Joegoslavische president Slobodan Milosevic. De besprekingen leiden, medio oktober, tot de zogenaamde Milosevic-Holbrooke «overeenkomst», waarin Milosevic belooft de politieke eisen van de internationale gemeenschap, zoals vastgelegd in Veiligheidsraadsresolutie 1199 van 23 september 1998, te zullen nakomen. Dit «akkoord» vormt de basis voor de verdere besluitvorming van de internationale gemeenschap, met name voor wat betreft de instelling van een verificatie-regime. Wat de formele status van het «akkoord» betreft, moet erop gewezen worden dat een officiële tekst nooit is gepubliceerd. Dit roept vragen op over de juridische betekenis van het «akkoord», al doen velen het voorkomen alsof er bij het «akkoord» tussen Milosevic en Holbrooke daadwerkelijk sprake is van een geschreven document met daaronder de handtekening van beide gesprekspartners. Ook de Veiligheidsraad heeft slechts de beschikking over een brief van de permanente missie van Joegoslavië bij de VN met daarin «information on the endorsement by the Government of Serbia of the accord reached by Slobodan Milosevic, President of the Federal Republic of Yugoslavia and the United States Envoy, Richard Holbrooke». <sup>1263</sup> De in een annex bij de brief opgenomen «informatie» bevat een samenvatting van «het slotakkoord» dat, opgesplitst in drie delen, betrekking heeft op de kwestie van de «monitoring», de grondslagen voor een politieke regeling en een tijdschema voor de tenuitvoerlegging van de gemaakte afspraken. Het «akkoord» bevat kennelijk geen enkele verwijzing naar een staakt-het-vuren. Dat wijst er nog eens op dat de Kosovaarse Albanezen geen gesprekspartner zijn geweest bij het overleg. Ongeacht de omstreden formele status, erkent het «akkoord» Milosevic-Holbrooke expliciet «the interest of the international community in full-scale monitoring of the situation in Kosovo and Methohija». <sup>1264</sup> Deze bepaling effent de weg voor het opzetten van een verificatie-regime, dat uit twee componenten bestaat: een OVSE-missie op de grond, met 2000 onbewapende «verificateurs», en een NAVO-verificatiemissie met onbewapende verkenningsvliegtuigen in de lucht. Over deze missies worden aparte afspraken gemaakt tussen Belgrado enerzijds en de OVSE en de NAVO anderzijds. <sup>1265</sup> De Veiligheidsraad geeft vervolgens bij de aanvaarding van resolutie 1203 op 24 oktober 1998 formeel goedkeuring aan de beide missies door, verwijzend naar hoofdstuk VII van het VN-Handvest, de FRJ op te dragen de resoluties 1160<sup>1266</sup> en 1199 «volledig en onmiddellijk» na te komen en daartoe «volledig» samen te werken met de beide verificatiemissies volgens de tussen Belgrado en de OVSE, respectievelijk NAVO overeengekomen akkoorden. Het politieke doel dat met deze missies wordt beoogd, is de verificatie van de naleving door de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ) en «all others concerned in Kosovo» van de bepalingen in de

<sup>1263</sup> Document S/1998/953, annex; 14 October 1998.

<sup>1264</sup> Het is niet de eerste keer dat Milosevic, die zich aanvankelijk krachtig heeft verzet tegen elke vorm van «internationalisering» van de kwestie-Kosovo, instemt met het beginsel van «international monitoring». In een gemeenschappelijke verklaring met de Russische president Jeltsin van 16 juni 1998, stemt hij reeds in met de komst van een eerste internationale presentie op het grondgebied van Kosovo, de zogenaamde «Kosovo Diplomatic Observer Mission».

<sup>1265</sup> Het gaat hier om (1) «Agreement on the OSCE Kosovo Verification Mission», op 17 oktober 1998 ondertekend door de voorzitter van de OVSE en de minister van Buitenlandse Zaken van de FRJ, en (2) «The Kosovo Verification Mission Agreement between the North Atlantic Treaty Organization and the Federal Republic of Yugoslavia», ondertekend op 15 oktober 1998.

<sup>1266</sup> Resolutie 1160 dateert van 31 maart 1998.

resoluties 1199 en 1203. De verwijzing naar «alle andere betrokkenen» betekent dat ook de etnisch-Albanese partijen nadrukkelijk worden betrokken bij de implementatie van resolutie 1203, waarin de Veiligheidsraad beide verificatiemissies formeel autoriseert. Holbrooke benadrukt dat het mandaat van de missies betrekking heeft op «verificatie» en niet op «observing or monitoring», zonder duidelijk aan te geven waarin de verschillen zitten. Ondertussen is wel duidelijk dat de missies een typisch «peacekeeping»-karakter dragen, optredend met instemming van het «gastland» en zonder bewapening, daarmee nog eens de beperkte bevoegdheden van de «verificateurs» onderstrepend.

Als vervolg op de door Holbrooke en Milosevic in oktober 1998 overeengekomen afspraken, geeft de NAVO Milosevic nog twee weken extra om tegemoet te komen aan de eisen inzake de terugtrekking van zijn troepen en zware wapens uit Kosovo (tot de niveaus van voor maart 1998) en de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden. Bij het verlopen van de «deadline», op 27 oktober, besluit de Noord-Atlantische Raad op het laatste moment nog niet te beginnen met het uitvoeren van luchtaanvallen, maar de «Activation Orders» voorlopig wel te handhaven in een poging Belgrado te wijzen op de mogelijke gevolgen van het niet nakomen van gedane toezeggingen.

#### *De Extraction Force*

Slechts geleidelijk aan beginnen beleidsmakers zich de implicaties van de uitkomst van de besprekingen tussen Milosevic en Holbrooke van oktober 1998 te realiseren. De OVSE-missie moet gaan optreden in een potentieel «vijandelijke omgeving», gelet op de fragiele situatie op de grond. Dit besef maakt een aantal landen terughoudend bij het besluit verificateurs ter beschikking te stellen. Rekening houdend met het peacekeeping-karakter van de missie, dringen sommige regeringen aan op extra veiligheidsgaranties voor de verificateurs, die onbewapend gaan optreden in een potentieel instabiel gebied, kwetsbaar zijn als doelwit voor gijzelneming en kunnen worden gebruikt als menselijk schild. Op het moment dat resolutie 1203 wordt aanvaard, is nog intensief diplomatiek overleg gaande over de vraag hoe de veiligheid van de verificateurs kan worden gegarandeerd. In paragraaf negen anticipeert de Veiligheidsraad op die besluitvorming, waar hij weliswaar «the commitment of the Federal Republic of Yugoslavia to guarantee the safety and security of the verification missions» toejuicht, maar er in een adem aan toevoegt «that, to this end, the OSCE is considering arrangements to be implemented in cooperation with other organizations» (lees: de NAVO), eraan toevoegend «that, in the event of an emergency, action may be needed to ensure their safety and freedom of movement as envisaged in the agreements» (tussen Belgrado en de OVSE/NAVO).

Ofschoon resolutie 1203 bijna unaniem wordt aanvaard, onder verwijzing naar hoofdstuk VII van het VN-Handvest, bestaan er diepgaande verschillen van mening over de interpretatie van de tekst met betrekking tot de vraag of zij het gebruik van geweld bij het garanderen van de veiligheid van de onbewapende «verificateurs» nu wel of niet legitimeert. Belgrado beroept zich op het akkoord met de OVSE. Na uitvoerig overleg intern en met de OVSE, richt de NAVO tenslotte de «Extraction Force» op, speciaal bedoeld om de evacuatie van verificateurs ingeval van nood mogelijk te maken. Terwijl in westelijke hoofdsteden wordt gemeend dat zowel de oprichting van de «Extraction Force» als het gebruik van geweld worden «gedekt» door resolutie 1203, wordt deze opvatting op volkenrechtelijke en politieke gronden krachtig bestreden door andere leden van de Veiligheidsraad, inclusief Costa Rica, Brazilië en de Russische Federatie. Deze interpretatieverschillen zijn al duidelijk bij het aannemen



van de resolutie 1203, als de NAVO nog bezig is de modaliteiten van de «Extraction Force» uit te werken. Wanneer de strijdmacht tenslotte op 12 december 1998 operationeel wordt, ontkent president Milosevic dat de stationering van de «Extraction Force» deel uitmaakt van de deal met Holbrooke van medio oktober. Hij waarschuwt dat elk optreden van de NAVO zal worden opgevat als «een daad van agressie» en zal leiden tot vergelding van de kant van zijn troepen.

#### *Allied Force*

Terwijl de OVSE nog volop bezig is het benodigde aantal «verificateurs» bijeen te krijgen, culmineert een aantal incidenten op de grond op 15 januari 1999 in een bloedbad in Racak, waarbij 45 Kosovaarse Albanezen om het leven komen. Het bloedbad dwingt de internationale gemeenschap te erkennen dat er sinds medio oktober nauwelijks enige vooruitgang is geboekt bij de implementatie van de politieke eisen zoals neergelegd in resoluties van de Veiligheidsraad, en dat er een nieuwe impuls aan de diplomatieke inspanningen gegeven moet worden in een uiterste poging het gebruik van geweld te voorkomen. Op 29 januari 1999 gelast de Contactgroep<sup>1267</sup> vertegenwoordigers van beide conflictpartijen voor onderhandelingen, begin februari, naar Rambouillet. Ze krijgen veertien dagen om overeenstemming te bereiken over een politieke regeling voor een overgangperiode van drie jaar, op basis van een door de Contactgroep voorgelegd plan, dat voorziet in «substantial autonomy for Kosovo», met behoud van de territoriale integriteit van de FRJ, de stationering van een internationale troepenmacht onder leiding van de NAVO en de ontwapening van het UÇK. Ook een verlenging van het overleg blijkt niet voldoende. Het vastlopen van het overleg tijdens onderhandelingsrondes in Rambouillet en Parijs leidt uiteindelijk tot het uitvoeren van de sinds oktober voorgenomen luchtacties. De terugtrekking van de OVSE-verificateurs neemt de laatste belemmering weg voor het begin van operatie *Allied Force*, op 24 maart 1999. Gedurende de luchtaanvallen gaan de diplomatieke inspanningen door om te proberen Milosevic te laten instemmen met het politieke eisenpakket. Rusland neemt aanvankelijk een sterk afwijzende houding in ten opzichte van het NAVO-optreden. Een eigen bemiddelingspoging onder leiding van de minister van Buitenlandse Zaken Ivanov mislukt. De Russische positie wijzigt enigszins nadat half april de voormalige premier Tsjernomyrdin tot speciale gezant voor de Balkan wordt benoemd. De feestelijk bedoelde top van de vijftigjarige NAVO in Washington van eind april wordt een sobere aangelegenheid. Naarmate de luchtaanvallen langer duren wordt meer en meer getwijfeld aan de effectiviteit ervan. Deze indruk wordt versterkt doordat de NAVO collaterale schade veroorzaakt.

#### *AFOR*

Als onbedoeld neveneffect van operatie *Allied Force* ziet de NAVO zich, onder druk van de ernstige humanitaire crisis als gevolg van de grote aantallen vluchtelingen die de buurlanden binnenkomen, genoodzaakt ook een reeks activiteiten op het humanitaire vlak – normaal gesproken het domein van civiele inter- en non-gouvernementele hulporganisaties – te ontplooiën, in zowel Albanië als Macedonië (met respectievelijk maximaal 12.000 en 8.000 militairen). Zij maakt daarbij onder meer gebruik van de beschikbaarheid van reeds in de regio aanwezige NAVO-troepen (zoals de overtollig geworden manschappen van de «Extraction Force»). Tegelijk anticipeert de NAVO met de inzet van deze troepen op een toekomstige stationering van Kosovo Force (KFOR) in Kosovo.

<sup>1267</sup> De Contactgroep bestaat uit de VS, het VK, Frankrijk, Duitsland, de Russische Federatie en Italië.



*Allied Harbour* is de eerste humanitaire operatie van de NAVO. Eind maart 1999 kunnen de reguliere humanitaire organisaties het probleem van de massale instroom van vluchtelingen uit Kosovo in buurland Albanië niet langer aan: in een periode van amper 14 dagen zijn meer dan 200 000 vluchtelingen in Albanië aangekomen. Medio juni bevinden zich ruim 450.000 vluchtelingen in het land, ondergebracht bij gastgezinnen, in opvangcentra en vluchtelingenkampen. Als reactie op de ontstane situatie stelt de Albanese regering de «Emergency Management Group» (EMG) in, die belast wordt met de coördinatie van de hulpinspanningen. Ook de NAVO wordt gevraagd te assisteren. Op 16 april 1999 neemt de Noord-Atlantische Raad «Operation Order» 40414 aan, die voorziet in de stationering van Albania Force (AFOR) in Albanië, met de taak «to provide humanitarian assistance in support of, and in close co-ordination with, the UNHCR and Albanian civil and military authorities». De assistentie bestaat uit ondersteuning bij de doorvoer van hulpgoederen (zoals het herstel c.q. onderhoud van doorgangswegen), bij de opvang van vluchtelingen (zoals de bouw van vluchtelingenkampen), en hulp bij de noodzakelijke verplaatsing van vluchtelingen.

Zijn de werkzaamheden in de eerste fase van de missie van AFOR ten tijde van operatie *Allied Force* – vooral gericht op ondersteuning bij de opvang van de vluchtelingen, de tweede periode, die begint met het einde van de luchtacties, staat in het teken van de terugkeer van diezelfde vluchtelingen naar Kosovo. Onder deze omstandigheden wordt ook het takenpakket van AFOR aangepast: naast de voortzetting van de ondersteuning van de humanitaire hulpverlening, gaat het nu vooral om het in goede banen leiden van de repatriëring van de vluchtelingen naar Albanië, in nauwe samenwerking met KFOR, de Albanese regering en UNHCR. De snelheid en de omvang van de spontane terugkeer komt voor alle betrokkenen als een verrassing. Op 1 september 1999 wordt de missie beëindigd.

Een soortgelijke humanitaire hulpoperatie als in Albanië wordt in april 1999 opgezet voor de opvang c.q. terugkeer van vluchtelingen uit Kosovo in buurland Macedonië; in dit kader verleent de NAVO, via operatie *Provide Shelter*, een soortgelijke ondersteunende rol. Ook hier worden NAVO-mansschappen, in hoofdzaak de reeds in Macedonië aanwezige eenheden van de Extraction Force, ingezet voor de leverantie en het vervoer van hulpgoederen, voor logistieke ondersteuning, voor hulp bij het opzetten van vluchtelingenkampen en de opbouw van de benodigde infrastructuur voor deze kampen. Het betreft geen apart opgezette humanitaire NAVO-operatie.

#### *KFOR*

De G-8, het overlegorgaan van 's werelds zeven grootste economieën en Rusland<sup>1268</sup>, bereikt begin mei 1999 overeenstemming over een reeks algemene beginselen voor een politieke oplossing voor de status van Kosovo, die onder andere voorziet in de stationering van «effective international civil and security presences». Het document waarmee de onderhandelaars Ahtisaari en Tsjernomyrdin begin juni naar Belgrado afreizen is een nadere uitwerking, waarover inmiddels na verder diplomatiek touwtrekken overeenstemming is bereikt. Volgens het document vindt het optreden van de betrokken internationale organisaties nadrukkelijk «onder auspiciën van de Verenigde Naties» plaats, op basis van hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Het eisenpakket voorziet in de instelling van een de facto «protectoraat», via actieve bemoeienis van de internationale gemeenschap met de situatie in Kosovo, zowel militair als civiel. Praktisch gezien stelt de internationale gemeenschap zich garant voor de veiligheid in het gebied en vult onderwijl het machtsvacuüm ontstaan door het gedwongen vertrek van «Belgrado» uit Kosovo door de

<sup>1268</sup> De G8 bestaat uit de VS, het VK, Canada, Duitsland, Frankrijk, Japan, Italië en de Russische Federatie.

instelling van een overgangsbestuur, bedoeld om «een substantiële autonomie binnen de FRJ» tot stand te brengen. Dit overgangsbestuur anticipeert op een definitieve regeling van het probleem-Kosovo in een later stadium. Wanneer president Milosevic instemt met dit politieke eisenpakket, besluit de NAVO-Raad op 9 juni 1999 operatie *Allied Force* te beëindigen.

Het eisenpakket wordt formeel bekrachtigd in de door de Veiligheidsraad op 10 juni 1999 aanvaarde resolutie 1244. De resolutie bevat daarnaast op een aantal onderdelen een nadere uitwerking, met name ook waar het gaat om de details van de «international civil and security presences»: zij voorziet o.a. in de instelling van een VN-overgangsbestuur voor Kosovo en de komst van een internationale troepenmacht KFOR van 50 000 man. Over de juridische basis van de internationale aanwezigheid in Kosovo kan derhalve geen misverstand bestaan. Zowel de militaire als de civiele «presenties» worden nadrukkelijk gelegitimeerd door resolutie 1244 van de Veiligheidsraad. De tekst van deze resolutie grijpt bij het vaststellen van de taken van de internationale militaire en civiele presentie terug op eerder gemaakte afspraken (in Rambouillet, in G-8 verband en in het Ahtisaari-document).

Het «Kosovo-model» is op hoofdlijnen geïnspireerd op het Akkoord van Dayton, dat de basis legde voor de vredesregeling voor Bosnië-Herzegovina. Net als in dat akkoord behelst de voor Kosovo overeengekomen overgangsregeling een poging tot «post-conflict peacebuilding» – de bestuurlijke en economische wederopbouw van een gebied binnen een reeks in multilateraal verband overeengekomen randvoorwaarden. De Veiligheidsraad bepaalt tevens dat deze opzet voorshands geldt voor een eerste periode van 12 maanden, «to continue thereafter unless the Security Council decides otherwise».

De kwestie van de aanwezigheid van NAVO-gevechtstroepen op het grondgebied van Kosovo vormt – ook al in de fase van het overleg in Rambouillet in februari 1999 – een van de voornaamste struikelblokken bij de inspanningen president Milosevic ertoe te bewegen om in te stemmen met de eisen van de internationale gemeenschap. De voorwaarden voor de legering van een internationale troepenmacht zijn dan ook een belangrijk probleem in de onderhandelingen in de eindfase van operatie *Allied Force*. Hier speelt Moskou, als belangenbehartiger van Milosevic, een belangrijke bemiddelende rol, met name wat betreft de precieze merites van de rol van de NAVO in de voorziene internationale troepenmacht.

Terwijl de aanvankelijke inzet van het Westen is dat het bij KFOR gaat om een door de NAVO geleide troepenmacht («NATO-led»), wordt uiteindelijk overeenstemming bereikt over de stationering van een «internationale militaire presentie», met een substantiële deelneming van de NAVO, «under unified command and control». Deze diplomatieke formulering biedt voldoende ruimte om tegemoet te komen aan de verlangens van alle betrokkenen: de NAVO wenst een operatie onder leiding van een NAVO-commandant en politieke aansturing door de Noord-Atlantische Raad, Milosevic wenst een inbedding van de internationale troepenmacht in VN-kader, hetgeen via de Veiligheidsraad ook formele bemoeienissen van Moskou veiligstelt.

Na moeizame onderhandelingen over de precieze rol van de NAVO, kent het document dat Ahtisaari tenslotte aan Milosevic voorlegt, de NAVO een bijzondere positie toe: «The international security presence with substantial North Atlantic Treaty Organization participation must be deployed under unified command and control (...)». Uiteindelijk komt, bij de aanvaarding van resolutie 1244, de Veiligheidsraad de volgende formulering van het mandaat voor de militaire missie overeen:

- «(a) Deterring renewed hostilities, maintaining and where necessary enforcing a ceasefire, and ensuring the withdrawal and preventing the return into Kosovo of Federal and Republic military, police and paramilitary forces, except as provided in point 6 of annex 2;<sup>1269</sup>
- (b) Demilitarizing the Kosovo Liberation Army (KLA) and other armed Kosovo Albanian groups (...);
- (c) Establishing a secure environment in which refugees and displaced persons can return home in safety, the international civil presence can operate, a transitional administration can be established, and humanitarian aid can be delivered;
- (d) Ensuring public safety and order until the international civil presence can take responsibility for this task;
- (e) Supervising demining until the international civil presence can, as appropriate, take over responsibility for this task;
- (f) Supporting, as appropriate, and coordinating closely with the work of the international civil presence;
- (g) Conducting border monitoring duties as required;
- (h) Ensuring the protection and freedom of movement of itself, the international civil presence, and other international organizations;»

De internationale troepenmacht gaat optreden onder de naam KFOR. De opzet van KFOR doet sterk denken aan die van de «Stabilization Force» (SFOR) in Bosnië-Herzegovina, in het kader van de implementatie van het Akkoord van Dayton.<sup>1270</sup> De implementatie van beide regelingen is formeel gelegitimeerd door de Veiligheidsraad. Beide voorzien ze ook in twee componenten: militair en civiel. Net als SFOR, krijgt ook KFOR een aantal typische militaire en ondersteunende taken. Hoofddopdracht is het scheppen van een veilige omgeving, als voorwaarde voor de terugkeer van vluchtelingen en ontheemden, de humanitaire hulpverlening, en het optreden van de internationale civiele organisaties. De militaire taken betreffen o.a. het afdwingen van een staakt-het-vuren en de terugtrekking van militaire, politie en paramilitaire eenheden, maar ook de «demilitarisering» van het Kosovo Bevrijdingsleger (UÇK).<sup>1271</sup>

Wat de bevoegdheden betreft, kan er geen misverstand bestaan over het «peace-enforcement» karakter van de missie. KFOR-troepen hebben nadrukkelijk de bevoegdheid om desnoods met militair geweld op te treden, ook ten behoeve van de civiele component. Net als SFOR, bestaat ook KFOR uit troepen van NAVO- en niet-NAVO-lidstaten. Hetzelfde geldt voor de commandostructuur: KFOR kent, op sterke aandrang van de NAVO, een «unified command and control», met een NAVO-commandant aan het hoofd en politieke aansturing van de Noord-Atlantische Raad. En net als bij SFOR, zijn in KFOR-verband aparte afspraken gemaakt over de bijzondere positie van de ruim 3000 Russische manschappen, die deel uitmaken van de internationale troepenmacht.

<sup>1269</sup> This point reads: After withdrawal, an agreed number of Yugoslav and Serbian personnel will be permitted to return to perform the following functions:

- Liaison with the international civil mission and the international security presence;
- Marking/clearing minefields;
- Maintaining a presence at Serb patrimonial sites;
- Maintaining a presence at key border crossings.»

<sup>1270</sup> De oorspronkelijke naam van de internationale troepenmacht luidt «Implementation Force» (IFOR).

<sup>1271</sup> Op 9 juni sluit de NAVO een zogenoemd «militair technische overeenkomst» met de autoriteiten in Belgrado, anticiperend op de aanvaarding van resolutie 1244 door de Veiligheidsraad, met nadere afspraken over de details van de stopzetting van de vijandelikheden en over de gefaseerde terugtrekking van de Joegoslavische eenheden. Op 20 juni tekenden de NAVO en het UÇK een zogenoemde «Undertaking of demilitarisation and transformation by the UÇK», in overeenstemming met de bepalingen van resolutie 1244.

<sup>1272</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 2 maart 1998.

### 3.9.1 Voortraject

Begin maart 1998 begint de kwestie Kosovo naar aanleiding van het uitbreken van vijandelikheden in verhevigde mate aandacht te vragen in de nationale en internationale politieke besluitvorming. Directeur Algemene Beleidszaken De Winter van het ministerie van Defensie wijdt op 2 maart 1998 een nota aan de ontwikkelingen in Kosovo. In een paragraaf onder de kop «Wat te doen?» stelt hij onder meer dat internationale bemiddeling zou kunnen helpen, maar betwijfelt hij of deze een duurzame regeling tot stand kan brengen. Alleen een wezenlijke politieke verandering in Servië in het voordeel van democratische krachten zou tot een regeling kunnen leiden. Verder schrijft De Winter dat de Kosovaren moeten afzien van hun onafhankelijkheidsstreven.<sup>1272</sup>

Minister Voorhoeve belt op 5 maart – als minister Van Mierlo niet bereikbaar blijkt – met de directeur van de Directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Sanders. Voorhoeve suggereert om Kosovo gegeven de potentiële dreiging voor de internationale vrede en veiligheid op de agenda van de VN-Veiligheidsraad te zetten. De waarnemend directeur van de Directie Verenigde Naties tekent aan op het memorandum waarin minister Van Mierlo van het verzoek op de hoogte wordt gesteld, dat «het door MinDef gevraagde (nog) niet direct mogelijk is. Wel zouden de individuele leden van de Veiligheidsraad c.q. Contactgroep kunnen worden benaderd door PVVN (de Nederlandse ambassadeur bij de Verenigde Naties) met een dergelijke suggestie».<sup>1273</sup> Een eerste gedachtewisseling in de ministerraad over Kosovo vindt plaats op 6 maart 1998. De opvatting dat de Veiligheidsraad zich over de kwestie Kosovo zal moeten buigen en dat Nederland zich ervoor in dient te spannen dat het onderwerp op de agenda van de VR wordt gezet wordt in de vergadering ingebracht.<sup>1274</sup>

Op 11 maart 1998 bericht de Nederlandse PV bij de NAVO, Biegman, dat de algemene strekking van het politieke overleg over Kosovo binnen de organisatie is dat de kwestie Kosovo geen interne aangelegenheid van de FRJ betreft, dat er gevaar is dat het conflict zich zal uitbreiden («spill-over») en dat het een bedreiging vormt voor de vrede en stabiliteit in de regio.<sup>1275</sup> De ministerraad van 13 maart besteedt wederom aandacht aan Kosovo. Hierin wordt meegedeeld dat wordt overwogen tijdens het komende informele EU-overleg (Gymnich-overleg) van 13 en 14 maart de optie van een diplomatieke missie van speciale vertegenwoordiger van de OVSE Van der Stoep op te brengen. Tevens krijgt de raad te horen dat het mandaat van UNPREDEP in Macedonië mogelijk wordt verlengd, waarna Nederland zou kunnen worden gevraagd om hieraan een bijdrage te leveren. Daarnaast wordt gepleit voor een kleine vredesmacht in Albanië, een optie die tevens door minister Van Mierlo op tafel zou moeten worden gelegd tijdens het Gymnich-overleg, waarbij hij zou moeten aangeven dat Nederland bereid is deel te nemen. De ministerraad besluit in te stemmen met de voorgestelde inbreng van de minister van Buitenlandse Zaken in het Gymnich-overleg.<sup>1276</sup>

Toenmalig minister van Buitenlandse Zaken, Van Mierlo:

Toen was (...) al vrij zeker dat Kosovo een vreselijk probleem zou worden. Wij hebben het er in de Kamercommissie heel vaak over gehad; altijd werd Kosovo genoemd. Ik wist ook wel dat de Kamer daar zeer geïnteresseerd in was. (...) De bedoeling was dat wij moesten voorkomen dat het conflict over de grens zou gaan. Het was zeer te verwachten dat het in Kosovo zou escaleren en dat dan de grens een heel belangrijk punt zou worden. Een oorlog was dan zelfs niet uitgesloten. Daarom zei ik: laten wij troepen sturen. Ik heb dat ook gedaan vanuit de gedachte dat, als je op een gegeven moment in Kosovo zelf tot geweld moet overgaan, de goede volgorde is om vanuit de bereidheid om op de grond aanwezig te zijn eventueel bommen te gaan gooien. Ik had toen een wat andere opvatting dan het latere kabinet dat koos voor beginnen met bommen gooien (...) De suggestie is gedaan. Men vond die interessant en deze werd achter de hand gehouden (...) Op zo'n Gymnich-overleg wordt niets besloten. Dat gebeurt altijd op een Raad daarna. Het is er toen niet maar later wel van gekomen om troepen te sturen naar die omliggende landen. Nadat ik was afgetreden, heeft het een heel andere wending genomen. Toen zijn er ook andere beslissingen genomen.<sup>1277</sup>

<sup>1273</sup> Memorandum van DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 5 maart 1998.

<sup>1274</sup> Ministerraad, 6 maart 1998.

<sup>1275</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 11 maart 1998.

<sup>1276</sup> Ministerraad, 13 maart 1998.

<sup>1277</sup> Van Mierlo, voorgesprek, 14 april 2000.

<sup>1278</sup> TK, 1997–1998, 22 181, nr. 198.

De Tweede Kamer ontvangt op 16 maart 1998 een brief van de regering over de situatie in Kosovo, die zich toespitst op de feitelijke situatie ter plaatse en de internationale reactie op het uitbreken van het conflict. Er wordt geen nationale appreciatie van de situatie gegeven.<sup>1278</sup> Nationale besluitvorming omtrent mogelijke militaire maatregelen is in de brief niet

aan de orde. Het is – blijkens een zeer uitgebreide nota van directeur DAB De Winter – vooralsnog ook niet de bedoeling om te komen tot nationale besluitvorming. Op 17 maart 1998 schrijft hij aan minister Voorhoeve dat militaire interventie in Kosovo in internationaal verband niet wordt overwogen, vanwege een mogelijke oorlog met het militair krachtige Servië, en de negatieve invloed op de betrekkingen met Rusland en het vredesproces in Bosnië. Andere redenen zijn dat militaire interventie zou inhouden dat het afscheidingsstreven van de Albanezen in Kosovo wordt ondersteund, dat het niet te verwachten is dat een legitimerende Veiligheidsraadsresolutie zal worden aangenomen, en dat er onvoldoende steun binnen de VS bestaat voor een dergelijke interventie. Volgens De Winter gelden de meeste van deze bezwaren ook voor militaire strafmaatregelen, zoals luchtacties. Naar zijn mening zijn dergelijke maatregelen alleen aan de orde als de Servische autoriteiten overgaan tot etnische zuivering op grote schaal. «Dit lijkt niet waarschijnlijk». Het conflict zou kunnen worden ingedamd door de VN-troepenmacht in Macedonië, UNPREDEP, te versterken en/of waarnemers of troepen in Albanië te stationeren. De Winter concludeert (onder meer) dat de onafhankelijkheid van Kosovo niet een Westers belang is, dat militaire interventie niet aan de orde is, en dat militaire strafmaatregelen zeer onwaarschijnlijk zijn, hoewel – ingeval van grootschalige etnische zuivering – niet uitgesloten.<sup>1279</sup> De nota is geschreven in overleg met de Defensiestaf.

Op 18 maart 1998 vindt een Algemeen Overleg tussen de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie en de ministers Van Mierlo en Voorhoeve plaats, waarvoor onder meer de brief van 16 maart op agenda staat. Woordvoerders zijn Verhagen (CDA), Valk (PvdA), Blaauw (VVD), Hoekema (D66), en Sipkes (GroenLinks). De woordvoerders concentreren zich in relatie tot Kosovo vooral op de internationale context en een mogelijke Nederlandse inzet van militairen in Macedonië en Albanië, een onderwerp dat niet via de brief van de regering, maar via de media naar buiten is gekomen. Minister Van Mierlo antwoordt dat het kabinet zich na uitvoerige discussie positief heeft opgesteld om militairen in Macedonië en Albanië beschikbaar te stellen indien een interventie «geheel voldoet aan de door het kabinet gestelde voorwaarden», maar dat met dit punt voorzichtig is omgesprongen omdat de ervaring leert dat het voortijdig aan de orde stellen van dit soort zaken «leidt tot het afschieten ervan (...) en het terzijde leggen van andere punten».<sup>1280</sup>

Op 20 maart 1998 blijkt in de ministerraad dat er tijdens het Gymnich-overleg van de week ervoor overeenstemming was over de noodzaak het mandaat van UNPREDEP in Macedonië te verlengen. Er is echter geen overeenstemming over het ontplooiën van een troepenmacht in Albanië. De Tweede Kamer voelt wel voor deze optie.<sup>1281</sup> Het is de vraag of het gevreesde «spill-over» effect van het Kosovo-conflict naar Albanië en Macedonië daadwerkelijk aan de orde is. De militaire autoriteiten van de NAVO verwachten dit niet, zo blijkt uit een codebericht van ambassadeur Biegman van 25 maart 1998.<sup>1282</sup> Toch blijven Buitenlandse Zaken en Defensie voorstander van een internationale militaire aanwezigheid in Albanië à la UNPREDEP. Op 8 april verschijnt op verzoek van minister Voorhoeve een uitgebreide nota van de Directie Algemene Beleidszaken, geschreven in overleg met de Defensiestaf en afgestemd met Buitenlandse Zaken, over de wenselijkheid van en opties voor een militaire aanwezigheid in Albanië. Een militaire aanwezigheid in Kosovo wordt alleen mogelijk geacht als de situatie in Kosovo ernstig verslechtert. De opties van een waarnemersmissie en een humanitaire missie kunnen dan op internationale steun rekenen. Een observatie- of interceptiemacht zal op tegenstand stuiten.<sup>1283</sup>

<sup>1279</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 17 maart 1998.

<sup>1280</sup> TK, 1997–1998, 22 181, nr. 199.

<sup>1281</sup> Ministerraad, 20 maart 1998.

<sup>1282</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 25 maart 1998.

<sup>1283</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 8 april 1998.



Ook in het politiek overleg binnen de NAVO blijft de optie van preventieve militaire inzet in Albanië op de agenda staan. Op 6 mei 1998 vraagt de NAVO-raad de militaire autoriteiten van de NAVO een voorlopig militair advies uit te brengen over «possible options for a NATO military contribution (...) to international and Albanian efforts to monitor the security situation in the area of the border between Albania and Kosovo». De militaire autoriteiten wordt verder gevraagd te adviseren over verdere versterking van de NAVO-Partnerschap-voor-Vrede-activiteiten in Macedonië en Albanië. Nederland heeft volgens een nota van DAB van 7 mei de voorstellen «van meet af aan gesteund». Defensie heeft reeds in april aan minister Voorhoeve laten weten in staat te zijn een bijdrage te leveren aan een militaire aanwezigheid in Albanië, bijvoorbeeld met eenheden van de strategische reserve van SFOR. Ook minister Van Mierlo wil pleiten voor militaire aanwezigheid.<sup>1284</sup> Wanneer medio mei het advies van de militaire autoriteiten voorligt bij het Militair Comité van de NAVO (MC), blijkt Defensie zich te verwonderen over de in haar ogen buitengewoon grote troepenomvang die voor de drie uitgewerkte opties nodig is: 7–11.000, 13–19.000, 20–23.000. Defensie vraagt de militaire autoriteiten om een nadere onderbouwing van deze hoge aantallen.<sup>1285</sup> Het door de militaire autoriteiten uitgebrachte voorlopige advies over «possible NATO measures to promote stability in the region of Kosovo» wordt door de Policy Coordination Group (PCG)<sup>1286</sup> van de NAVO gebruikt voor een studie waarin drie pakketten maatregelen zijn opgenomen, die op 28 en 29 mei 1998 aan de ministers van Buitenlandse Zaken worden voorgelegd tijdens de NAVO-top in Luxemburg. Het eerste pakket maatregelen betreft versterking van de Partnerschap-voor-Vrede-activiteiten met Albanië en Macedonië, het tweede pakket omvat concrete NAVO-ondersteuning en preventieve ontplooiing van troepen in Albanië en Macedonië, terwijl het derde pakket «verdergaande afschrikkingsmaatregelen» (waaronder luchtaanvallen en grondtroepen) behelst. «Nederland zal de maatregelen ondersteunen», schrijft de plaatsvervangend directeur Algemene Beleidszaken van Defensie aan zijn minister.<sup>1287</sup> De ministers van Buitenlandse Zaken van de NAVO dragen de militaire autoriteiten van de NAVO op de opties verder te ontwikkelen. PCDS Van Baal meldt met betrekking tot de maatregelen uit het tweede pakket dat eventueel aan een observatiemacht in Albanië kan worden deelgenomen, maar dan dient wel «kritisch te worden gekeken naar mandaat, omvang, aard en termijn van de bijdrage».<sup>1288</sup> Op 5 juni deliberaert de ministerraad wederom over Kosovo. Er wordt verslag gedaan van de recente ontwikkelingen. De NAVO treft voorbereidingen om verdere escalatie te voorkomen, die echter vooral betrekking hebben op maatregelen aan de grenzen van Kosovo. Het grootste probleem met betrekking tot een optreden in Joegoslavië zelf ligt in de onmogelijkheid hiervoor een VN-mandaat te krijgen.<sup>1289</sup> De Tweede Kamer wil nog voor het zomerreces een Algemeen Overleg voeren met de regering.<sup>1290</sup> In een brief aan de Kamer van 8 juni 1998, waar de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie op 28 mei om hebben verzocht, wordt uitgebreid ingegaan op de actuele situatie in Kosovo, de internationale besluitvorming tot dusverre en de voornemens van de regering. De Kamer wordt ervan in kennis gesteld dat tijdens de Noord-Atlantische Raad in Luxemburg is besloten per direct de activiteiten in het kader van het Partnerschap-voor-Vrede in Albanië en Macedonië te versterken en dat in dit kader grond- en luchtoefeningen zullen plaatsvinden in Albanië; deze maatregelen behoren tot het eerste pakket. Verder is in Luxemburg besloten de militaire autoriteiten op te dragen nadere studie te doen naar de maatregelen uit de pakketten twee en drie. Over het derde pakket wordt opgemerkt dat «geenszins uitge-

<sup>1284</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 7 mei 1998.

<sup>1285</sup> Memorandum van DVB aan DGPZ, 14 mei 1998.

<sup>1286</sup> De PCG is een beleidsvoorbereidend overleg op het niveau van plaatsvervangend permanent vertegenwoordigers en/of militaire vertegenwoordigers van de NAVO-lidstaten.

<sup>1287</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 28 mei 1998.

<sup>1288</sup> Nota van PCDS aan de minister van Defensie, 28 mei 1998.

<sup>1289</sup> Ministerraad, 5 juni 1998.

<sup>1290</sup> Brief van griffier vc Buitenlandse Zaken aan de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie, 28 mei 1998.



sloten moet worden dat alle opties open moeten blijven», en dat daarom ook de opdracht gegeven is «de politieke, juridische en militaire implicaties van verdergaande afschrikingsmaatregelen te analyseren. Een mogelijk ingrijpen in Kosovo zelf kan in dit verband niet buiten beschouwing worden gelaten». Nederland dringt aan op spoedige voltooiing van de studie, zo stelt de brief, alsmede dat Nederland een krachtig standpunt inneemt, «krachtiger dan dat van de meeste andere partners».<sup>1291</sup>

Permanent vertegenwoordiger bij de NAVO, Biegman:

«Het meest forse standpunt werd ingenomen door de Verenigde Staten.»

(vraag: En de overige lidstaten?)

Biegman: «Dat varieerde. Naarmate men meer in de richting van de Middellandse Zee kwam, was men voorzichtiger of minder geneigd om geweld te gebruiken.»

(vraag: Nederland zat in die tijd dus met het innemen van een krachtig standpunt op de lijn van de Verenigde Staten?)

Biegman: «Zo kunt u dat wel zeggen.»<sup>1292</sup>

Het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer over de brief van 8 juni vindt op 9 juni plaats in aanwezigheid van de ministers Van Mierlo en Voorhoeve. Met het oog op dit Algemeen Overleg wordt minister Voorhoeve door de Directie Algemene Beleidszaken op 9 juni nader ingelicht over de voortgang in het internationale overleg. De nota stelt dat de in het voorlopig militair advies genoemde aantallen manschappen voor de opties voor preventieve ontplooiing in Albanië opvallend hoog zijn en dat ook de voorbereidingstijd lang is, waardoor deze opties onhaalbaar dreigen te worden. Dit heeft volgens Algemene Beleidszaken mogelijk te maken met het feit dat de militaire autoriteiten van de NAVO weinig voelen voor een preventieve ontplooiing in Albanië, «omdat zij op zichzelf geen wezenlijke bijdrage kan leveren aan de oplossing van het conflict in Kosovo en Milosevic juist in de kaart zou kunnen spelen».<sup>1293</sup> De steun voor de verdergaande afschrikwekkende maatregelen uit het derde pakket is sinds de bijeenkomst in Luxemburg toegenomen. Secretaris-generaal Solana heeft in dit kader op 8 juni 1998 in de NAVO-raad een reeks voorstellen gepresenteerd voor mogelijke NAVO-acties, waaronder een opdracht aan de militaire autoriteiten om een begin te maken met de planning van de verschillende opties voor lucht- en grondoperaties tegen de FRJ.<sup>1294</sup> Tijdens het Algemeen Overleg dringt de Kamer aan op vergaande maatregelen. Hoekema (D66) geeft aan politieke, economische en militaire sancties, inclusief een all-out interventie wenselijk te achten en vraagt naar de mogelijkheden. Deze maatregelen zouden naar zijn mening moeten steunen op een resolutie van de Veiligheidsraad, maar bij het ontbreken hiervan zou de internationale gemeenschap zich niet lamgelegd moeten voelen. Valk (PvdA) bepleit onder meer een vliegverbod, dreiging met het luchtwapen en preventieve ontplooiing in Albanië en Macedonië. Van Middelkoop (GPV) benadrukt dat de militaire bijdrage die de regering volgens de brief van 8 juni overweegt eerst moet worden getoetst aan het Toetsingskader. Hij wil wachten op een concreet verzoek om dat naar behoren te kunnen doen. Van Bommel (SP) is terughoudend over het nut en de noodzaak van militair ingrijpen. Vos (GroenLinks) pleit voor preventieve ontplooiing. Tevens vraagt zij naar het scenario indien er geen VR-resolutie zou worden aangenomen die ingrijpen in Kosovo legitimeert. De Milliano (CDA) erkent dat de volkenrechtelijke kenmerken voor een mogelijk militair ingrijpen aanwezig zijn en dat moet worden gewerkt aan een mandaat van de Veiligheidsraad voor ingrijpen. Blaauw (VVD) vindt

<sup>1291</sup> TK, 1997–1998, 22 181, nr. 204.

<sup>1292</sup> Biegman, hoorzitting, 29 mei 2000.

<sup>1293</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 9 juni 1998.

<sup>1294</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 8 juni 1998.

dat ingrijpen in Kosovo een resolutie van de Veiligheidsraad vereist, maar dat wel troepen kunnen worden uitgezonden naar Albanië en Macedonië.<sup>1295</sup>

Een kernpunt in de discussie is de noodzaak van een Veiligheidsraads-resolutie om militair ingrijpen te legitimeren. Volgens Van Middelkoop en Van Bommel heeft minister Voorhoeve eerder aangegeven dat zonder een resolutie kan worden ingegrepen. Dit is aanleiding voor de minister om zijn collega Van Mierlo tijdens het Algemeen Overleg te schrijven: «Ik heb nimmer gezegd dat interventie ook kan zonder VR-resolutie, maar dat een VR-resolutie nodig is. Als deze uitblijft, zullen we een oplossing moeten bedenken hoe er ook zonder VR-resolutie opgetreden kan worden om de etnische zuiveringen te stoppen. Men citeert een teletekstbericht, en niet mij, want zo heb ik het niet gezegd».<sup>1296</sup> In zijn antwoord aan de Kamer stelt Voorhoeve dat hij verre de voorkeur geeft aan een resolutie. Als daarvoor echter in de Veiligheidsraad geen basis is, zal hoe dan ook een oplossing moeten worden gezocht. Over de vorm van ingrijpen stelt Voorhoeve dat het luchtwapen het enige effectieve instrument is. Het kost erg veel tijd om een troepenmacht op de been te brengen.<sup>1297</sup>

Naar aanleiding van de voorstellen van secretaris-generaal Solana van 8 juni, pleit Nederland er op 10 juni 1998 voor dat de militaire autoriteiten van de NAVO niet tegelijkertijd de volledige «range of options» in het kader van de maatregelen uit pakket drie gaan uitwerken. Nederland is voorstander van een versneld vooradvies voor opties die op korte termijn kunnen worden verwezenlijkt, zoals de optie van een beperkte lucht-campagne.<sup>1298</sup> Op 11 juni wordt gewoontegetrouw voorafgaand aan de ministeriële NAVO-raad een diner gehouden waarin de lopende zaken aan de orde komen. Minister Voorhoeve zit het diner voor. De opties van pakket drie die aan de orde komen zijn: a. lucht oefeningen; b. toezicht lucht embargo en humanitaire hulp; c. toezicht vanuit de lucht op Kosovo; d. een elektronische oorlogsvoering lucht campagne; e. gefaseerde luchtaanvallen; f. afdwingen van een no-fly zone; g. toezicht en afdwingen exclusion zone voor zware wapens; h. verdere ontplooiing van lucht-, grond- en maritieme middelen.<sup>1299</sup>

De ministers van Defensie bereiken «opvallend snel overeenstemming» over een opdracht aan de militaire autoriteiten de opties van pakket drie verder uit te werken en in de uitwerking voorrang te besteden aan de luchtopties. Op voorstel van de VS wordt de militaire autoriteiten ook gevraagd een studie te ondernemen naar de inzet van lucht- en grond-strijdkrachten «ter controle en eventueel afdwinging van een akkoord in Kosovo».<sup>1300</sup>

Op 12 juni 1998 wordt de ministerraad op de hoogte gesteld van het feit dat binnen de NAVO een scala aan opties wordt uitgewerkt. Dit gebeurt aan de hand van een notitie, waarin ook het verloop van het Algemeen Overleg van 9 juni uit de doeken wordt gedaan.<sup>1301</sup> De Tweede Kamer wordt in een brief van 16 juni 1998 op de hoogte gesteld van de besluiten die door de NAVO-ministers van Defensie op 11 en 12 juni zijn genomen. Inzet van militaire middelen in en boven de Federale Republiek Joegoslavië kan niet worden uitgesloten. De militaire autoriteiten van de NAVO is daarom opgedragen studie te doen naar een «reeks van militaire opties», die «op grond van een adequate juridische basis het geweld in Kosovo kunnen helpen beëindigen». Er zal voorrang worden gegeven aan opties die snel kunnen worden uitgevoerd. Ook is besloten tot een luchtoefening boven Albanië en Macedonië die inmiddels is uitgevoerd, en waaraan vier Nederlandse F-16's en een KDC-10 tankervliegtuig hebben deelgenomen. Daarnaast is de militaire autoriteiten om versneld advies gevraagd over preventieve ontplooiing in Albanië en Macedonië.<sup>1302</sup>

<sup>1295</sup> TK, 1997–1998, 21 501–02, nr. 263.

<sup>1296</sup> Notitie van de minister van Defensie aan de minister van Buitenlandse Zaken, 9 juni 1998.

<sup>1297</sup> TK, 1997–1998, 21 501–02, nr. 263.

<sup>1298</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 10 juni 1998.

<sup>1299</sup> Nota van CDS en DAB aan de minister, 19 juni 1998.

<sup>1300</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 11 juni 1998; Notitie aan de Ministerraad, 11 juni 1998.

<sup>1301</sup> Ministerraad, 12 juni 1998; Notitie aan de Ministerraad, 11 juni 1998.

<sup>1302</sup> TK, 1997–1998, 25 600 X, nr. 54.

Op 17 juni 1998 brengen de militaire autoriteiten van de NAVO een voorlopig advies uit over de maatregelen uit pakket drie. De Defensiestaf en de Directie Algemene Beleidszaken informeren minister Voorhoeve hierover en geven een beoordeling. De militaire autoriteiten komen tot de conclusie dat alleen een luchtoffensief snel voldoende druk kan uitoefenen, maar maken daarbij de kanttekening dat een luchtoffensief waarschijnlijk onvoldoende zal zijn om de politieke doelstelling – te weten een einde aan het geweld, een verhoogde status van Kosovo, behoud van de territoriale integriteit van de FRJ, en bescherming van de mensenrechten en burgerrechten in Kosovo<sup>1303</sup> – te bereiken. Daarvoor is waarschijnlijk een vervolgoptreden met landstrijdkrachten nodig, een optie die nog in studie is bij SHAPE, het militaire hoofdkwartier van de NAVO. De Defensiestaf en de Directie Algemene Beleidszaken onderschrijven de conclusies van de militaire autoriteiten. Het valt naar de mening van de ambtelijk adviseurs van minister Voorhoeve echter te betwijfelen of er binnen de NAVO voldoende steun bestaat voor optreden tegen de FRJ. Zij concluderen dat de NAVO waarschijnlijk pas zal besluiten tot luchtaanvallen als duidelijk sprake is van etnische zuivering en er een VN-mandaat onder hoofdstuk VII van het Handvest is vastgesteld. Daarnaast valt het zeer sterk te betwijfelen of de NAVO «te eniger tijd» zal besluiten tot de inzet van grondtroepen in Kosovo.<sup>1304</sup> Buitenlandse Zaken zet vervolgens in een instructie van 23 juni 1998 aan de Nederlandse missie bij de NAVO de nodige kanttekeningen bij een luchtoffensief. Hoewel Nederland de conclusie onderschrijft dat alleen een luchtoffensief snel voldoende druk kan uitoefenen om de gevechten in Kosovo te doen stoppen, valt het te betwijfelen of er een «relevant legal basis» gevonden kan worden, wat «niets doen» niet denkbeeldig maakt. Een luchtoffensief tegen Servische doelen bevordert het streven naar onafhankelijkheid van Kosovo. Dit is strijdig met het politieke doel. Daarnaast wordt benadrukt dat het onzeker is of alleen een luchtoffensief een politiek vergelijk of een staakt-het-vuren kan afdwingen. De kans dat hiervoor grondtroepen noodzakelijk zijn is reëel. Daarom wordt ambassadeur Biegman geïnstrueerd te bepleiten dat voor alle opties uit het derde pakket militaire maatregelen, dus ook grondopties, nadere planning wordt uitgevoerd. Ook wordt hem gevraagd de samenhang tussen de pakketten twee (preventieve ontplooiing in Albanië en Macedonië) en drie te benadrukken.<sup>1305</sup>

Van Mierlo: «Ik vond dat luchtacties dienen te volgen op aanwezigheid op de grond. Als je bommen gooit, moet je precies weten wat je in de stilte doet die volgt op de bommen. Je kunt niet zeggen: ik zie wel wat er dan gebeurt. Voor mij ontbreekt dan een soort morele rechtvaardiging om bommen te gooien. Dat heb ik altijd gezegd. Ik wist ook wel dat de kans gering was, want dat betekent dat je risico's neemt. Maar je begint dan met te laten zien dat je fysiek bereid bent om een bepaald doel te beschermen. Dat wil nog niet meteen zeggen dat je tot grondoorlog overgaat.»<sup>1306</sup>

Op 24 juni bericht ambassadeur Biegman dat de militaire autoriteiten van de NAVO is opgedragen te beginnen met de eerste *contingency planning* voor gefaseerde luchtacties. In deze planning zal een «graduated set of options» worden geschetst zowel met betrekking tot de geografische reikwijdte als de schaal van de luchtaanvallen. Dit met het oog op «flexibility for political decision making». Hij bericht dat met betrekking tot het tweede pakket maatregelen gekeken zal worden naar «lichtere opties». De Policy Coordination Group is opgedragen een politiek-militair raamwerk te ontwerpen op basis waarvan de NAVO-raad verschillende opties zal kunnen beoordelen.<sup>1307</sup> Den Haag laat weten voorstander te zijn

<sup>1303</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 22 juni 1998.

<sup>1304</sup> Nota van CDS en DAB aan de minister, 19 juni 1998.

<sup>1305</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 23 juni 1998.

<sup>1306</sup> Van Mierlo, voorgesprek, 14 april 2000.

<sup>1307</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 24 juni 1998.

van het onderzoeken van lichte opties, maar benadrukt wederom de samenhang tussen de maatregelen van het tweede en derde pakket.<sup>1308</sup> Tijdens de ministerraad van 3 juli 1998 wordt meegedeeld dat het overleg tussen Nederland en leden van de Contactgroep reeds tweemaal is uitgesteld. De Contactgroep functioneert slecht en bijeenkomsten worden telkenmale uitgesteld: hierdoor lijkt de Joegoslavische president Milosevic veel tijd te krijgen om naar eigen inzicht te handelen. In de gedachte-wisseling wordt gesproken van tekortschietende afspraken die tot stand zijn gekomen in het overleg tussen Milosevic en Jeltsin van 16 juni, afspraken die bovendien onbeholpen en onvolledig worden uitgevoerd. Daarnaast wordt gesteld dat de eventuele inzet van grondtroepen na luchtacties op onoverkomelijke moeilijkheden zal stuiten.<sup>1309</sup> Directeur Juridische Zaken (DJZ) van het ministerie van Defensie, Ybema, wijdt op 3 juli 1998 een nota aan de juridische basis voor geweldgebruik door de NAVO in en/of boven het grondgebied van de Federale Republiek Joegoslavië. Hij schrijft dat het Akkoord van Dayton en de daarmee samenhangende internationale overeenkomsten geen grondslag bieden voor een eventueel gebruik van geweld door de NAVO als antwoord op Servische handelingen jegens de bevolking van Kosovo. Een separate juridische grondslag is nodig. In het internationaal recht bestaan slechts twee uitzonderingen op het geweldsverbod (art. 2 VN-Handvest). De eerste is het beginsel van (collectieve) zelfverdediging. Hiervan kan geen sprake zijn omdat het conflict zich binnen een soevereine staat afspeelt.<sup>1310</sup>

Directeur Juridische Zaken van het ministerie van Defensie, Ybema: «Natuurlijk is dat wel een belangrijke uitzondering op het verbod op het gebruik van geweld in het algemeen. In deze nota is dit onderwerp ook opgebracht. Ik zie echter absoluut niet hoe hier gesproken kan worden van een collectief recht van zelfverdediging. Dat kan alleen maar als de verdediging van Kosovo tegen Joegoslavië aan de orde zou zijn, maar dat was niet het geval, want Kosovo was een deel van Joegoslavië.»<sup>1311</sup>

De tweede uitzondering is een mandaat van de VN-veiligheidsraad.

Ybema: «In die notitie van 3 juli aan mijn toenmalige minister Voorhoeve heb ik duidelijk gemaakt hoe mijns inziens het systeem in elkaar zit, namelijk dat bij voorkeur op basis van een mandaat van de Veiligheidsraad wordt deelgenomen aan vredesoperaties. (...) Ik stelde vast dat er op 3 juli geen enkele resolutie was op basis waarvan actie zou kunnen worden ondernomen tot het tegengaan van de gruwelijke mensenrechtenschendingen in Kosovo.»<sup>1312</sup>

De NAVO kan ook niet overgaan tot «enforcement actie» als regionale organisatie zoals wordt bedoeld onder artikel 52 van het VN-Handvest. De NAVO is namelijk geen regionale organisatie in de zin van het Handvest en een dergelijke organisatie is bovendien volgens artikel 53 niet bevoegd geweld te gebruiken zonder toestemming van de Veiligheidsraad. Hierdoor blijft alleen de mogelijkheid over van de (omstreden) leer van de humanitaire interventie. Een dergelijke interventie kan echter pas overwogen worden na aantoonbare onmacht van de VN om aan het geschil een einde te maken. «In het geval van Kosovo is hiervan nog geen sprake», aldus Ybema.<sup>1313</sup>

Op 8 juli 1998 brengt ambassadeur Biegan verslag uit van de NAVO-raad van 6 en 7 juli. De NAVO gaat door met het ontwikkelen van plannen voor alle militaire opties. De militaire autoriteiten hebben intussen een aantal opties uitgewerkt voor de inzet van grondtroepen, waarin sprake is van een mogelijke inzet van maximaal rond 200.000 militairen. De opties hebben betrekking op een inzet met toestemming

<sup>1308</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 29 juni 1998.

<sup>1309</sup> Ministerraad, 3 juli 1998.

<sup>1310</sup> Nota van DJZ aan de minister van Defensie, 3 juli 1998.

<sup>1311</sup> Ybema, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>1312</sup> Ybema, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>1313</sup> Nota van DJZ aan de minister van Defensie, 3 juli 1998.

van de betrokken partijen, zoals bij een vredesregeling of een staakt-het-vuren (A-opties), maar ook op een offensieve inzet van grondtroepen (B-opties). De NAVO-raad besluit tot uitwerking van de opties die betrekking hebben op een vredesregeling en een staakt-het-vuren, overigens op basis van nog nader door de Policy Coordination Group op te stellen politiek-militaire richtlijnen.<sup>1314</sup> De PCG bereikt op 13 juli overeenstemming over een raamwerkdocument voor eventuele militaire acties van de NAVO in en rond Kosovo.<sup>1315</sup>

De reactie uit Den Haag op het NAVO-besluit de A-opties verder uit te werken is dat hiervoor begrip bestaat, maar er wordt op aangedrongen dat «mede met het oog op de signaalwerking richting Belgrado» de planning «voor alle militaire opties (...) onverminderd wordt voortgezet».<sup>1316</sup> Op 17 juli bericht Biegan dat de Policy Coordination Group een akkoord heeft bereikt over nadere politiek-militaire richtlijnen voor de militaire autoriteiten ten aanzien van de planning voor de opties in het kader van een vredesregeling of een staakt-het-vuren.<sup>1317</sup> Naar aanleiding hiervan doet zich de vraag voor of er niet met de zogenoemde «force generation» – het overleg tussen de NAVO-partners over concrete toezeggingen van militaire eenheden moet worden begonnen. Dit is voor Nederland nog een brug te ver. «Dit vereist immers binnenlandse politieke besluitvorming, waarover ook het parlement (Toetsingskader) geconsulteerd dient te worden (...) Juist met het oog op de geloofwaardigheid van de NAVO is het de vraag of force generation verstandig is. Dit zou complicaties mee kunnen brengen die averechts werken op de geloofwaardigheid van het Bondgenootschap», aldus de instructie aan Brussel van 21 juli.<sup>1318</sup>

De NAVO neemt tijdens de zomer geen gas terug. Op 23 juli 1998 bericht Biegan dat behandeling van het operatieplan voor de luchtcampagne in de NAVO-raad voor de volgende week wordt voorzien, evenals discussie over toestemming voor informele contacten met de bondgenoten over mogelijke troepenbijdragen. De week daarna zal een concept ten aanzien van de opties in het kader van een vredesregeling of een staakt-het-vuren aan de Raad worden voorgelegd, waarna de militaire autoriteiten de opties voor preventieve ontplooiing in Albanië nader zullen uitwerken.<sup>1319</sup> Op verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken stuurt minister Van Mierlo, mede namens de ministers Voorhoeve en Pronk, de Tweede Kamer op 24 juli 1998 een brief over de actuele situatie in en rond Kosovo.<sup>1320</sup> Naast een schets van de recente ontwikkelingen, de humanitaire situatie en de internationale reactie hierop, wordt wederom aangegeven dat binnen de NAVO de inzet van militaire middelen niet wordt uitgesloten en dat «mede op aandringen van Nederland» een reeks militaire opties, «zoals ingrijpen vanuit de lucht» wordt ontwikkeld. Nederland heeft inmiddels deelgenomen aan een oefening in het luchtruim van Albanië en Macedonië met vier F-16's en een KDC-10 tankervliegtuig. Ook de mogelijkheden voor preventieve ontplooiing in Albanië worden onderzocht.<sup>1321</sup>

Op 27 juli 1998 wordt minister Van Mierlo nader geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de planning van de verschillende militaire opties. De planning voor de luchtoperaties is het verst gevorderd. De luchtoperatie bestaat uit vier «geleidelijk escalerende fasen»:

De eerste fase (phase 0) betreft de inzet van het luchtwapen rondom de grens van de FRJ en uitvaardigen van een «no fly zone», gecombineerd met een eis tot wapenstilstand. De tweede fase (phase 1) bestaat uit het afdwingen van een «no fly zone» en het onderdrukken van FRJ luchtafweer, commandoposten en eenheden met zware wapens (artillerie en tanks) in Kosovo. De derde en vierde fase (Phase II and III) houden in dat geselecteerde

<sup>1314</sup> Bericht van PV NAVO aan de minister van Buitenlandse Zaken, 8 juli 1998.

<sup>1315</sup> Bericht van PV NAVO aan de minister van Buitenlandse Zaken, 13 juli 1998.

<sup>1316</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 15 juli 1998.

<sup>1317</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 17 juli 1998.

<sup>1318</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 21 juli 1998.

<sup>1319</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 23 juli 1998.

<sup>1320</sup> TK, 1997–1998, 22 181, nr. 206.

<sup>1321</sup> Het mandaat van UNPREDEP in Macedonië is intussen met een half jaar verlengd.



militaire doelen, eerst ten zuiden van de 44-ste breedtegraad (Phase II) en mogelijk door de gehele FRJ (Phase III) gebombardeerd worden.<sup>1322</sup>

In de NAVO-raad van 29 juli zal aan de orde komen of informele contacten met de lidstaten kunnen worden gelegd over een mogelijke bijdrage. De Directie Veiligheidsbeleid adviseert minister Van Mierlo om ambassadeur Biegman – na overleg met minister Voorhoeve – te instrueren hiermee akkoord te gaan. Van Mierlo stemt in.<sup>1323</sup>

Het contact tussen Van Mierlo en Voorhoeve leidt er toe dat directeur Algemene Beleidszaken van Defensie, De Winter, op verzoek van zijn minister op 29 juli 1998 een nota schrijft over mogelijke Nederlandse bijdragen aan operaties in en boven Kosovo. De Winter geeft aan dat het in de rede ligt dat voor de luchtoperaties het in Villafranca gestationeerde detachement F-16 gevechtsvliegtuigen met circa tien toestellen wordt aangevuld. Voorts kan een KDC-10 tankervliegtuig ter beschikking worden gesteld. De Winter huldigt het standpunt dat het onverstandig is om reeds te beginnen met het formele force generation-proces voor een luchtoffensief. Dit zal verdeeldheid in de NAVO over de rechtsbasis en de wenselijkheid van optreden blootleggen. Wel kan volgens De Winter worden ingestemd met het informeel polsen van de bondgenoten. Daarnaast stelt hij dat nog niet valt aan te geven welke bijdrage aan een grondoperatie kan worden geleverd «aangezien de NAVO-planning voor de verschillende grondoperaties nog onvoldoende is gevorderd». Hij gaat echter uit van maximaal een bataljon. Verder adviseert hij aan minister Voorhoeve zelfs naar minister Van Mierlo toe uitsluitend in algemene termen te spreken over een luchtoffensief. Over een Nederlandse bijdrage aan een grondoffensief kunnen beter in het geheel geen mededelingen worden gedaan. De directeur Algemene Beleidszaken concludeert dat het erg onwaarschijnlijk is dat de NAVO binnenkort zal ingrijpen in Kosovo.<sup>1324</sup>

Minister Voorhoeve is het kennelijk niet eens met de aanbeveling van De Winter, want hij verzoekt de inhoud van de nota in een brief aan Van Mierlo te gieten, die nog dezelfde dag wordt verzonden. In deze brief wordt de minister van Buitenlandse Zaken in kennis gesteld van de mogelijke bijdrage aan de luchtopties, het bezwaar tegen force generation in dit kader en het fiat voor informele contacten. Het is op het ogenblik echter niet goed aan te geven welke bijdrage Nederland zou kunnen leveren aan een grondoperatie, omdat de planning voor de verschillende grondoperaties nog onvoldoende is gevorderd. Er wordt uitgegaan van bataljonsgrootte, die echter niet gewaarborgd is voor een langdurige operatie. Aangezien eenmaal genoemde bijdragen «een eigen leven gaan leiden» kunnen beter geen mededelingen worden gedaan over een Nederlandse bijdrage aan een grondoperatie.<sup>1325</sup> Van Mierlo schrijft een brief terug op 30 juli 1998 waarin hij stelt het met zijn collega van Defensie eens te zijn.<sup>1326</sup> Ambassadeur Biegman heeft intussen op 29 juli bericht dat hij ervoor heeft gepleit de militaire autoriteiten te machtigen de bondgenoten informeel te benaderen om mogelijke bijdragen voor de gefaseerde luchtoperatie, maar hierin geen bijval kreeg.<sup>1327</sup> Informele sondering zal echter na ruim een week wel aan de orde zijn. De ministerraad van 5 en 6 augustus 1998 is de eerste waarin door het nieuw aangetreden kabinet Kok-II over Kosovo wordt gesproken. Nederland zal uitsluitend deelnemen aan een militaire operatie indien deze wordt gelegitimeerd door een resolutie van de Veiligheidsraad. Het op vliegbasis Villafranca gestationeerde detachement F-16 gevechtsvliegtuigen kan hiertoe met een tiental F-16's worden uitgebreid. De NAVO heeft Nederland nog niet gevraagd om een bijdrage ten behoeve van een verdergaande militaire operatie. De kans dat het komt tot een dergelijke

<sup>1322</sup> Memorandum van wnd DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 27 juli 1998.

<sup>1323</sup> Memorandum van wnd DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 27 juli 1998.

<sup>1324</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 29 juli 1998.

<sup>1325</sup> Brief van de minister van Defensie aan de minister van Buitenlandse Zaken, 29 juli 1998.

<sup>1326</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de minister van Defensie, 30 juli 1998.

<sup>1327</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 juli 1998.



inzet is overigens klein, gezien het gebrek aan internationale overeenstemming. Bovendien is een militaire interventie moeilijk realiseerbaar. Vanuit de ministerraad wordt er op aangedrongen dat ook de nieuwe ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie zich actief zullen opstellen bij het bereiken van een diplomatieke oplossing, en in het internationaal overleg een initiërende rol zullen spelen.<sup>1328</sup>

Op 7 augustus 1998 schrijft PCDS Van Baal een nota over de Nederlandse bijdrage aan de luchtoperatie boven Kosovo. In de planning is een Nederlands bijdrage opgenomen bestaande uit zes F-16's «multi-role» en twee F-16 fotoverkenningsvliegtuigen. Het gaat hier om extra toestellen naast al eerder beschikbaar gestelde acht F-16s en een KDC-10 tanker-vliegtuig. Deze bijdrage wordt «uitvoerbaar» genoemd.<sup>1329</sup> Enige dagen later wordt door de Directie Veiligheidsbeleid van Buitenlandse Zaken in overleg met Defensie een lijn voor woordvoering over Nederlandse deelname aan de eventuele luchtoperatie geadviseerd aan de directeur-generaal Politieke Zaken. Hieruit blijkt dat de NAVO intussen is overgegaan tot het informeel benaderen van de NAVO-lidstaten. Nederland heeft aangegeven 8 F-16's en een KDC-10 ter beschikking te kunnen stellen. Het gaat nadrukkelijk om een informele peiling, benadrukt moet worden dat geen politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden.<sup>1330</sup> De permanente missie bij de NAVO stelt op 11 augustus 1998 het ministerie van Buitenlandse Zaken in een fax op de hoogte van de laatste stand van zaken met betrekking tot de NAVO-planning, waarbij wordt opgemerkt dat er nog geen overeenstemming is bereikt over de juridische grondslag: «bij de planning wordt er gemakshalve van uitgegaan dat «de relevante juridische grondslag» op het moment van ingrijpen voorhanden zal zijn». Er zijn drie categoriën: opties voor preventieve ontplooiing, luchtopties en grondopties. De militaire autoriteiten hebben met betrekking tot preventieve ontplooiing een tiental opties (A tot en met J) ontwikkeld. De opties E tot en met J zijn «lichtere» opties. De militaire autoriteiten wordt echter de opdracht gegeven de optie C (preventieve ontplooiing in Albanië, op haar beurt onderverdeeld in de opties a. tot en met f.) met prioriteit uit te werken. De luchtcampagne wordt onderverdeeld in vier fasen, 0 t/m 3. Het concept of operations (CONOPS) voor de totale gefaseerde luchtcampagne, genaamd *Allied Force*, minus de beperkte luchtoptie (fase «1-minus»), is inmiddels goedgekeurd door de NAVO-raad. De militaire autoriteiten hebben van de grondopties de A-opties verder uitgewerkt («enhanced»). De B-opties worden in de vorm van «preliminary contingency planning» verder uitgewerkt.<sup>1331</sup> Volgens de missie bij de NAVO zal de NAVO-raad waarschijnlijk op woensdag 12 augustus de militaire autoriteiten opdracht geven met prioriteit een «contingency operatieplan» voor de optie die betrekking heeft op ontplooiing van grondtroepen voor een staakt-het-vuren, uit te werken. Dit is inderdaad het geval. De NAVO-raad vraagt dan tevens om een concept of operations voor de beperkte luchtoptie.<sup>1332</sup> De NAVO-raad gaat op 25 augustus 1998 akkoord – op enkele details na – met het concept of operations voor de beperkte luchtoptie.<sup>1333</sup> Bij de regeling van werkzaamheden van de Tweede Kamer van 1 september 1998 vraagt de VVD «nog deze week» om een brief over de situatie in Kosovo. De minister van Buitenlandse Zaken, Van Aartsen tekent aan op het ongecorrigeerd stenogram van deze regeling van werkzaamheden: «Dit heeft zeer veel spoed! NB: deze week.»<sup>1334</sup> De brief wordt namens de ministers van Buitenlandse Zaken, Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking verstuurd op 4 september. De situatie op de grond en de humanitaire en politieke situatie worden eerst beschreven, alvorens in te gaan op de inspanningen binnen de NAVO. Aan de Kamer wordt gemeld dat de NAVO de planning voor een breed scala aan militaire

<sup>1328</sup> Ministerraad, 5 en 6 augustus 1998.

<sup>1329</sup> Nota van PCDS aan de minister van Defensie, 7 augustus 1998.

<sup>1330</sup> Memorandum van wnd DVB aan DGPZ, 11 augustus 1998.

<sup>1331</sup> Fax van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 11 augustus 1998.

<sup>1332</sup> Intern memorandum van G3 aan DOPS, CS, Siehfdn, MID, 2 september 1998; Fax van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 11 augustus 1998; Memorandum van DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 14 augustus 1998.

<sup>1333</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 25 augustus 1998.

<sup>1334</sup> TK, 1997–1998, handelingen 94, p. 6367–6368.

opties vrijwel heeft voltooid. De plannen kunnen worden ingedeeld in drie categorieën: preventieve stationering, lucht opties en grondopties. Nederland is informeel gepolst over een bijdrage. Het gaat naast de bijdrage aan de SFOR-luchtcomponent *Deliberate Forge* – vliegtuigen die dus voor zowel Bosnië als Kosovo kunnen worden ingezet – om acht extra F-16 vliegtuigen en tankercapaciteit. Politieke besluiten zijn pas aan de orde als formeel om een bijdrage wordt gevraagd.<sup>1335</sup>

Minister van Defensie De Grave wordt op 8 september door directeur Algemene Beleidszaken De Winter geïnformeerd over de voors en tegens van de noodzaak van een VN-mandaat voor een mogelijk militair ingrijpen. Voor een VN-mandaat pleit dat militair ingrijpen in strijd is met het non-interventiebeginsel, dat een internationaal aanvaarde rechtsbasis belangrijk is, dat door ingrijpen zonder mandaat een precedent wordt geschapen voor militair ingrijpen elders, dat de indruk moet worden vermeden dat de NAVO eigenmachtig en willekeurig optreedt, en dat optreden zonder machtiging afbreuk doet aan het Nederlandse streven de internationale rechtsorde te bevorderen en ook de relatie met Rusland beschadigt. Tegen de noodzaak van een VN-machtiging pleiten de geloofwaardigheid van de militaire dreiging van de NAVO (Milosevic weet immers dat een militaire interventie waarschijnlijk niet door de Veiligheidsraad zal worden gemachtigd), en het feit dat er omstandigheden denkbaar zijn waaronder de NAVO wegens politieke en morele redenen zich genoodzaakt ziet in te grijpen. Ook moet het niet zo zijn dat Rusland een veto kan uitspreken over NAVO-optreden in kwesties die het NAVO-grondgebied rechtstreeks raken. Bovendien moet de politieke schade door protesten uit Rusland niet worden overschat.<sup>1336</sup>

De Winter stelt dat Nederland alleen onder voorwaarden moet deelnemen aan een NAVO-operatie zonder VN-mandaat: er moet sprake zijn van ernstige mensenrechtenschendingen, het NAVO-optreden dient proportioneel te zijn en er moet een concrete aanleiding zijn in verband met de geloofwaardigheid. Daarnaast moet de interventie zijn voorafgegaan door een ontwerp-resolutie die is getroffen door een veto, en moeten alle bondgenoten solidair zijn.<sup>1337</sup>

Op 9 september 1998 is er een Algemeen Overleg over de situatie in Kosovo. Het regeringsbeleid wordt voor het eerst verwoord door de nieuw aangetreden ministers Van Aartsen en De Grave. Woordvoerder Blaauw geeft namens de VVD aan dat de informeel toegezegde bijdrage wordt gesteund, maar dat de Veiligheidsraad eerst de aanzet tot een mandaat voor een luchtoperatie moet geven. Daarnaast constateert hij dat de NAVO pas in een laat, wellicht te laat stadium is overgegaan tot «contingency planning». De VVD steunt de optie van preventieve stationering in Albanië en zo nodig in Macedonië. Ook woordvoerder Hoekema «stemt in» namens de fractie van D66 met het informele aanbod aan de NAVO. Hij spreekt een duidelijke voorkeur uit voor militair ingrijpen op grond van een VN-mandaat, hoewel met betrekking tot luchtbombardementen een juridische basis zonder expliciete machtiging zou kunnen worden gecreëerd. Voorts vraagt Hoekema aan welke voorwaarden moet worden voldaan voor inzet van het luchtwapen. PvdA-woordvoerder Valk steunt het aanbod aan de NAVO, geeft aan een VR-resolutie voor luchtaanvallen te prefereren en bepleit preventieve ontplooiing in Albanië en versterking van de VN-aanwezigheid in Macedonië.<sup>1338</sup>

Van Middelkoop van het GPV ziet alleen het nut in van een Algemeen Overleg in verband met de humanitaire situatie in Kosovo. Aangezien voor gewelddoelstellingen nog geen duidelijk politiek draagvlak bestaat, loopt de Tweede Kamer zijns inziens «voor de internationale muziek uit». Hij «peinst er niet over» een keuze te maken tussen de verschillende

<sup>1335</sup> TK, 1997–1998, 22 181, nr. 207.

<sup>1336</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 8 september 1998.

<sup>1337</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 8 september 1998.

<sup>1338</sup> TK, 1997–1998, 22 181, nr. 212.

NAVO-opties, aangezien de regering dat zelf ook nog niet heeft gedaan. Bovendien ligt er geen formeel verzoek van de NAVO. Tenslotte geeft hij aan elke «adequate» militaire optie bespreekbaar te achten, mits er een Veiligheidsraadsresolutie aan ten grondslag ligt. Ook SP-woordvoerder Van Bommel geeft aan dat voor elke vorm van militair ingrijpen een VR-resolutie benodigd zal zijn. Politieke besluitvorming is pas aan de orde als formeel om een bijdrage is gevraagd. Dan zal op grond van de aandachtspunten van het Toetsingskader een politiek besluit worden genomen. Het CDA pleit bij monde van woordvoerder Verhagen voor een geloofwaardige militaire aanwezigheid in Albanië en Macedonië. Interventie in de FRJ kan alleen op grond van een resolutie. Elke uitzending moet met behulp van het Toetsingskader worden beoordeeld. Verhagen vraagt de regering naar de internationale haalbaarheid van de optie van luchtaanvallen, specifiek in het geval er geen legitimerende resolutie zal komen. Wordvoerder Vos van GroenLinks vindt de opvatting van de Nederlandse regering niet helder en zet vraagtekens bij de tijd die het in beslag neemt om troepen in Albanië en Macedonië gestationeerd te krijgen, iets waar GroenLinks «vorig jaar al» voor pleitte. Met betrekking tot de luchtoptie vraagt zij naar het doel en de inzet van het luchtwapen.<sup>1339</sup>

In het antwoord van de regering benadrukt minister Van Aartsen de noodzaak van een militaire dreiging op de achtergrond. Een humanitaire noodsituatie zal kunnen leiden tot een militaire operatie. Hij stelt daarbij dat de regering van mening is dat een optreden moet plaatsvinden op basis van een resolutie van de Veiligheidsraad. Minister De Grave gaat dieper in de op militaire plannen binnen de NAVO. Omdat het mandaat van UNPREDEP in Macedonië is verlengd, spitst de planning voor optie één zich toe op Albanië. Hij wijst er op dat een preventieve ontplooiing wel eventuele spill-over zou kunnen tegengaan, maar mogelijk averechts kan werken op de positie van de Albanen in Kosovo. Voor de tweede optie, de luchtcampagne, is uitvoerige contingency planning verricht en heeft de NAVO Nederland informeel gepolst. Mocht in de luchtcampagne verder worden gegaan dan de beperkte luchtoptie, dan zal Nederland extra F-16's en een extra tankervliegtuig kunnen bijdragen, naast de al beschikbare in Villafranca gestationeerde F-16's. Een kabinetsbesluit hierover is nog niet genomen. Als inzet van het luchtwapen functioneel is, zal dit besluit worden genomen en een «procedure in de Kamer» nodig zijn.<sup>1340</sup> De Grave stelt dit uitdrukkelijk omdat in de media is gesteld dat Nederland bereid is bij te dragen aan een luchtoffensief. De indruk dat een politiek besluit is genomen waarover de Tweede Kamer zich zou moeten beraden, moet worden weggenomen.<sup>1341</sup>

Onder optie drie zijn er volgens de minister van Defensie twee mogelijkheden: grondtroepen als toezichhouder op een staakt-het-vuren en een militaire interventie. De eerste mogelijkheid is onderwerp van verdere studie en hiervoor is aan Nederland nog geen concreet verzoek om een bijdrage gedaan. De militaire interventie «met honderdduizenden militairen» kon nog niet worden uitgewerkt zonder de geloofwaardigheid aan te tasten. Tenslotte geeft De Grave aan dat de regering alle medewerking zal verlenen aan eventuele logistieke NAVO-taken op het terrein van humanitaire hulpverlening.<sup>1342</sup>

Hoewel er geen concreet verzoek voor grondtroepen voor een vredesmacht op tafel ligt, wordt binnen de krijgsmacht wel voortdurend geïnventariseerd wat de mogelijkheden zijn. De directeur Operationele Staf van de Landmachtstaf (DOPS) adviseert op 15 september 1998 de plaatsvervangend bevelhebber naar aanleiding van een tweemaandelijks inventarisatie van de beschikbaarheid van KL-middelen voor een eventuele nieuwe missie. De DOPS schrijft dat naar zijn mening de

<sup>1339</sup> TK, 1997–1998, 22 181, nr. 212.

<sup>1340</sup> TK, 1997–1998, 22 181, nr. 212.

<sup>1341</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 9 september 1998.

<sup>1342</sup> TK, 1997–1998, 22 181, nr. 212.

artillerie de eerste prioriteit heeft, aangezien deze eenheden een relatief korte reactietijd hebben en niet op de nominatie staan in het kader van SFOR te worden uitgezonden. «De artillerie kan zo uitzendervaring opdoen en bovendien prominenter op de kaart komen te staan». Een tweede mogelijkheid is uitzending van een luchtmobiele eenheid. DOPS geeft in overweging «pro-actief» bij de CDS een artillerie-eenheid aan te bieden en in tweede instantie een eenheid luchtmobiel.<sup>1343</sup>

In de maand september wordt binnen de NAVO-raad aangedrongen op het maken van een begin met de «force generation» voor de luchtoperaties, door het uitvaardigen van een Activation Warning (ACTWARN)<sup>1344</sup>. Nederland is hiervan vooralsnog geen voorstander. Op 15 september wordt een instructie aan Brussel opgesteld door de Directie Veiligheidsbeleid van Buitenlandse Zaken, waarin het opstarten van het force generationproces wordt ontraden zolang nog geen «helder politiek doel voor ogen staat».<sup>1345</sup> De instructie wordt tevens geparafeerd door de Directie Europa, de Defensiestaf en de Directie Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie. Directeur-generaal Politieke Zaken Van Eenennaam houdt de instructie echter tegen: «Dit is wel erg afhoudend. We hoeven toch niet precies het einddoel te weten om met de sabel te rinkelen».<sup>1346</sup>

Op 22 september worden zowel minister Van Aartsen als minister De Grave negatief geadviseerd. Directeur Veiligheidsbeleid Sanders schrijft in een memorandum aan minister Van Aartsen dat het besluit tot ACTWARN op 23 september in de NAVO-raad aan de orde zal komen. «Gezien de verreikende consequenties van een dergelijk besluit verdient het overweging nog heden terzake overleg te voeren met minister De Grave (...) ACTWARN is meer dan een informele sondage. De vraag rijst derhalve of instemming met ACTWARN mogelijk is zonder binnenlandspolitieke besluitvorming (...) Force generation is een openbaar proces dat mogelijke meningsverschillen aan het licht kan brengen». Van Aartsen wordt geadviseerd meer tijd te nemen voor een diepergaande analyse.<sup>1347</sup> Directeur Algemene Beleidszaken De Winter adviseert minister De Grave bij Van Aartsen aan te dringen op voorzichtigheid: «Force generation» is weinig zinvol zolang de bondgenoten het niet eens zijn of militair ingrijpen onder de huidige omstandigheden wenselijk is en of daarvoor een VN-mandaat vereist is (...) Instemmen met (...) een ACTWARN (...) vereist, naar ik aanneem, een kabinetsbesluit en overleg met de Kamer, omdat Nederland hiermee te kennen geeft te zullen instemmen met een mogelijk militair optreden in Kosovo».<sup>1348</sup>

De ministers Van Aartsen en De Grave spreken af dat Nederland consensus binnen de NAVO-raad niet in de weg zal staan.<sup>1349</sup> Redenen hiervoor zijn dat er geen zicht is op een politieke oplossing van de kwestie Kosovo. Bovendien staat een Veiligheidsraadsresolutie (1199), waarin Kosovo onder hoofdstuk VII van het Handvest wordt betiteld als een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid in de regio, op het punt te worden aangenomen.<sup>1350</sup> PV NAVO Biegman meldt op 23 september 1998 dat er consensus is. Het formele besluit tot uitvaardiging van de ACTWARN zal door de ministers van Defensie van de NAVO worden genomen tijdens de informele bijeenkomst in Vilamoura, Portugal, op 24 en 25 september.<sup>1351</sup> De Tweede Kamer wordt ogenblikkelijk van het aannemen van de resolutie en het uitvaardigen van de ACTWARN op 24 september 1998 in kennis gesteld.<sup>1352</sup> Volgens een achtergrondaantekening van de Directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken van 25 september 1998 hoeft in de fase van de ACTWARN nog geen nationale politieke besluitvorming plaats te vinden. Hoewel men in dit stadium nog niet is gebonden aan uitzending, is het wel een «vergaand politiek commitment». De omslag

<sup>1343</sup> Intern memorandum van DOPS aan PBL dtv DOPS, 15 september 1998.

<sup>1344</sup> Dit is een procedure die ertoe leidt dat de nationale militaire autoriteiten de paraatheid van mogelijk in te zetten eenheden verhogen.

<sup>1345</sup> Minuut BZ-bericht, 15 september 1998.

<sup>1346</sup> Memorandum van DGPZ aan DVB, zonder datum.

<sup>1347</sup> Memorandum van DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DEU, plv DGPZ en S, 22 september 1998.

<sup>1348</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 22 september 1998.

<sup>1349</sup> Aantekening van DCBC aan CDS, 23 september 1998.

<sup>1350</sup> Nota van PCDS en plv. DAB aan de staatssecretaris van Defensie (minister a.i.), 24 september 1998.

<sup>1351</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 23 september 1998.

<sup>1352</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 210.

komt, zo stelt de achtergrondaantekening, bij het besluit tot uitvaardiging van een Activation Request (ACTREQ), op grond waarvan bepaalde eenheden daadwerkelijk aan de NAVO beschikbaar worden gesteld. Hierover vindt nationale besluitvorming plaats.<sup>1353</sup> In de ministerraad van 25 september 1998 – de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie zijn beiden afwezig – wordt beknopt uitgelegd dat er de dag tevoren overeenstemming is bereikt over het uitvaardigen van een Activation Warning, waarop tot 29 september informeel kan worden gereageerd. Een formeel verzoek (de ACTREQ), waarover het kabinet moet besluiten, zal volgen. Dan zal ook de Kamer worden geïnformeerd.<sup>1354</sup> Directeur Juridische Zaken van het ministerie van Defensie Ybema gaat op 28 september in een nota aan de Directie Algemene Beleidszaken in op de juridische aspecten van NAVO-optreden. Eerst stelt hij vast dat de NAVO op grond van het Noord-Atlantisch Verdrag alleen geen eigen bevoegdheid tot optreden in Kosovo heeft. In de inmiddels aangenomen VR-resolutie 1199 wordt vastgesteld dat de kwestie Kosovo een bedreiging van de vrede en veiligheid in de regio vormt. In paragraaf 16 van deze resolutie staat dat de Veiligheidsraad indien nodig nadere stappen zal overwegen. Dit betekent volgens Ybema dat resolutie 1199 zelf geen mandaat voor ingrijpen verschaft: «een poging deze resolutie toch als mandaat te zien kan slechts na toepassing van dermate creatieve interpretatie dat daarmee de systematiek en de praktijk inzake het Handvest geweld wordt aangedaan».

Ybema: «In resolutie 1199 van de Veiligheidsraad wordt weliswaar gezegd dat de resolutie is genomen in het kader van hoofdstuk zeven, dus het gebruik van geweld door de internationale volkerengemeenschap om het probleem te kunnen oplossen, maar anders dan in andere resoluties die daar specifieke mogelijkheden voor bieden, staat in resolutie 1199 niet de zinsnede «by all necessary means». Bovendien wordt aan het slot van resolutie 1199 heel duidelijk verwezen naar een nader besluit als de in de resolutie genoemde voorwaarden die gesteld worden aan het bewind van de Federale Republiek Joegoslavië, niet zouden worden vervuld. Dat wijst duidelijk op een nader te nemen besluit.»<sup>1355</sup>

Voor een (volkenrechtelijk omstreden) humanitaire interventie is nog niet aangetoond dat geen mandaat kan worden verkregen. Luchtaanvallen dienen bovendien niet ter oplossing van het vluchtelingenprobleem en staan niet in verhouding tot het optreden van de Federale Republiek Joegoslavië. Ybema concludeert dat er geen volkenrechtelijke basis bestaat voor NAVO-ingrijpen, tenzij de FRJ opnieuw overgaat tot massale militaire of anderszins gewelddadige operaties.<sup>1356</sup> Hij licht dit alles ook mondeling toe bij een briefing in het Defensie Crisisbeheersingscentrum op 29 september voor de bewindslieden, secretaris-generaal Barth, de Defensiestaf, de directies Algemene Beleidszaken en Voorlichting en een vertegenwoordiger van de koninklijke luchtmacht. Ybema wijdt op 1 oktober, «ten verfolge op de briefing gehouden op 29 september», wederom een nota aan de juridische problemen inzake ingrijpen in Kosovo. Binnen de NAVO worden twee grondslagen aangevoerd: een VN-mandaat op grond van VR-resolutie 1199 en de humanitaire interventie. De resolutie voldoet niet aan de voorwaarden van artikel 39 van het VN-Handvest en is ook niet in overeenstemming met de gegroeide praktijk van de Veiligheidsraad. De humanitaire interventie, die nog nooit is aanvaard door de wereldgemeenschap als legitieme grondslag, zou om politieke redenen, bij afwezigheid van een mandaat van de Veiligheidsraad, als grondslag kunnen gelden. Daarvoor moet worden aangetoond dat het verkrijgen van een mandaat onmogelijk is, en moet achteraf worden bewezen dat handelen acuut noodzakelijk was.<sup>1357</sup>

<sup>1353</sup> DVB achtergrondaantekening, 25 september 1998.

<sup>1354</sup> Ministerraad, 25 september 1998.

<sup>1355</sup> Ybema, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>1356</sup> Nota van DJZ aan DAB, 28 september 1998.

<sup>1357</sup> Nota van DJZ aan de minister van Buitenlandse Zaken, 1 oktober 1998.



Ybema: «Voorwaarde is dan naar mijn mening in ieder geval, dat er sprake is van het geblokkeerd zijn van het normale besluitvormingsproces binnen de Verenigde Naties, dus dat het niet mogelijk is om een resolutie in die zin te laten aanvaarden in de Veiligheidsraad, dan wel langs andere weg daartoe te komen, bijvoorbeeld via de unifying for peace-resolutie, dus een besluit van de Algemene Vergadering. Vervolgens dient er natuurlijk sprake te zijn van ernstige mensenrechtenschendingen die ook zijn vastgesteld, die objectief aantoonbaar plaatsvinden. Verder dient er sprake te zijn van een acute noodsituatie. Ook dient er sprake te zijn van een schending van de vrede en de veiligheid in de regio. Dat zijn elementen die in ieder geval aanwezig moeten zijn om de mogelijkheid van een humanitaire interventie zonder dat daarvoor mandaat door de Veiligheidsraad is gegeven, te kunnen overwegen.»<sup>1358</sup>

Ybema betwijfelt of bombardementen in dit kader een geschikte optie zijn. De binnen de NAVO tevens geopperde mogelijkheid van artikel 51 VN-Handvest (zelfverdediging) is volgens hem niet mogelijk, evenals een beroep op artikel 5 van het NAVO-verdrag.<sup>1359</sup>

De Defensiestaf heeft intussen op 29 september 1998 minister De Grave verzocht in te stemmen met een informele reactie richting NAVO over de Nederlandse bijdrage aan de luchtopties naar aanleiding van de ACTWARN. Voor de beperkte luchtoptie zullen vijf F-16's en een tankervliegtuig beschikbaar worden gesteld; voor de uitgebreide gefaseerde luchtcampagne het volledige in Villafranca gestationeerde detachement plus acht extra F-16's en het tweede tankervliegtuig. Benadrukt wordt dat het een informele toezegging betreft, omdat een formele toezegging pas kan geschieden na uitvaardiging van een ACTREQ en daarop volgende politieke goedkeuring.<sup>1360</sup>

De procedure rond uitvaardiging van de ACTREQ eist vervolgens de aandacht op. Na afloop van de NAVO-raad van woensdag 30 september 1998 meldt de Nederlandse vertegenwoordiger bij de NAVO dat in beginsel overeenstemming is bereikt over ACTREQ. De goedkeuring is onderhevig aan een stilteprocedure, die op 2 oktober afloopt, omdat Biegman het voorbehoud maakt dat kabinet en parlement over de uitvaardiging van ACTREQ moeten worden geraadpleegd en dat het resultaat hiervan pas op vrijdag 2 oktober beschikbaar kan zijn. Zijn Duitse collega vraagt om een soortgelijke reden om hetzelfde.<sup>1361</sup> De Directie Veiligheidsbeleid schrijft naar aanleiding van dit bericht een memorandum aan minister Van Aartsen waarin staat dat een kabinetsbesluit over ACTREQ is vereist: «conform instructie heeft Biegman aangegeven dat een dergelijk besluit alleen door de regering kan worden genomen. Op basis van een ontwerpbrief aan de Tweede Kamer zal het kabinet vrijdag een beslissing nemen».<sup>1362</sup>

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is inderdaad van plan een brief aan de Tweede Kamer te sturen waarin aandacht wordt besteed aan ACTREQ. De ontwerpbrief van de brief, die dateert van 28 september, stelt: «In een Activation Request kan aan ons land worden verzocht om bepaalde eenheden ter beschikking te stellen. Op dat moment dient Nederland formeel politiek te besluiten of er aan de operatie zal worden deelgenomen. Na een kabinetsbesluit hierover zal de Kamer worden geïnformeerd conform het Toetsingskader». Deze brief stuit op weerstand van de zijde van Defensie. De directeur Veiligheidsbeleid van Buitenlandse Zaken schrijft op 29 september aan de DGPZ: «Ambtelijk Defensie is volstrekt tegen een brief aan de Kamer. Daar kom ik op mijn niveau niet doorheen».<sup>1363</sup>

Op 30 september vindt een extra NAVO-raad plaats omdat door enkele bondgenoten, met name het Verenigd Koninkrijk, wordt aangedrongen op verkorting van de stilteprocedure rond ACTREQ tot donderdag 1 oktober, 12:00 uur. Biegman geeft aan «dat te Vilamoura was vermeld dat met

<sup>1358</sup> Ybema, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>1359</sup> Nota van DJZ aan de minister van Buitenlandse Zaken, 1 oktober 1998.

<sup>1360</sup> Nota van CDS, getekend PCDS aan de minister van Defensie, 29 september 1998.

<sup>1361</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 30 september 1998.

<sup>1362</sup> Memorandum van DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 30 september 1998.

<sup>1363</sup> Memorandum van DVB aan DGPZ, 29 september 1998.



ACTREQ een nieuwe fase zou worden ingegaan en dat derhalve Kabinet en Parlement hierover geraadpleegd moeten worden». Hij verzoekt vervolgens Den Haag om instructie, omdat de kans bestaat dat Nederland zich bij uitstel tot vrijdag «enigszins isoleert».<sup>1364</sup> Uit Washington komt dan het bericht dat de Verenigde Staten «zeer verontrust» zijn over de Nederlandse opstelling. «Albright c.s. vragen zich af of M en Mindef niet nu reeds met ACTREQ in kunnen stemmen».<sup>1365</sup> Directeur-generaal Politieke Zaken Van Eenennaam adviseert minister Van Aartsen na met zijn Britse collega te hebben gesproken:

Ik heb de Britse DGPZ gezegd dat ik meende dat u materieel politiek wel in staat zou zijn het daarheen te leiden dat de Nederlandse regering (en parlement) akkoord gaan met de gevraagde versnelling (...) Maar, zo zei ik, *formeel* moet zo'n beslissing worden genomen door de Ministerraad (...) U zou vanavond minister-president Kok kunnen bellen en minister De Grave en voorstellen dat wij morgenochtend (ruim) voor 12:00 uur aan PV NAVO (ambassadeur Biegan) laten weten dat Nederland akkoord gaat (...) en dat de ministerraad dit besluit of zonedig «voorlopig besluit» – vrijdag achteraf sanctioneert. Zo nodig zouden vanavond of morgenochtend vroeg ook enkele andere ministers en/of fractieleiders kunnen worden geïnformeerd.<sup>1366</sup>

Over de noodzaak van een kabinetsbesluit stelt de directeur-generaal Politieke Zaken tijdens de hoorzitting op 5 juni 2000:

Directeur-generaal Politieke Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Van Eenennaam:  
«De activation request houdt geen committering in van Nederland tot het uitzenden of inzetten van Nederlandse eenheden. De definitie van de activation request is dat een eerder gedaan aanbod voor een eventuele inzet nog eens wordt bevestigd. En de echte committering vindt pas plaats (...) bij het akkoord gaan met de activation order. Gelet op het karakter van dat besluit, de activation request, was geen ministerraadsbesluit nodig en was ook het Toetsingskader niet van toepassing.» (...)  
(vraag: Waarom was dan eerst de stilteprocedure tot die vrijdag 12 uur gevraagd, die later verkort werd?)  
Van Eenennaam: «Omdat, voordat de noodzaak ontstond om een snellere procedure te volgen, het – zeg maar – elegantere leek om in ieder geval te wachten totdat de ministerraad zich daarover had uitgesproken.»<sup>1367</sup>

De gehoorde bewindslieden stellen naar aanleiding van dit punt:

Minister van Defensie, De Grave:  
«(...) act req (is) een planningselement waar antwoord op moet worden gegeven, waarbij er een commitment ontstaat op het moment dat er antwoord wordt gegeven. De koninklijke weg zou zijn geweest als we dat hadden kunnen doen na een besluit in het kabinet. Dat was ook de bedoeling (...) Omdat het antwoord nog moest worden gegeven, vonden we dat er onvoldoende reden was om op dat moment te zeggen dat we geen instemming wilden geven met act req voordat de besluitvorming met het kabinet en de Kamer had plaatsgevonden.

Minister van Buitenlandse Zaken, Van Aartsen:  
«Het zou zelfs denkbaar zijn geweest dat het (*besluit*) alleen door de minister van Defensie of de minister van Buitenlandse Zaken was genomen, om de dooereenvoudige reden dat het op basis van eerder aan de Kamer verschaft informatie en besproken discussiestof in het kabinet in wezen een volgende stap was in een operatie waartoe wij min of meer al hadden besloten, namelijk deelname met 16 F-16's en tankervliegtuigen.»

(vraag: Vindt u dat alle drie de onderdelen in (het) proces van force generation in het

<sup>1364</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 30 september 1998.

<sup>1365</sup> Bericht van Washington aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 30 september 1998.

<sup>1366</sup> Notitie van DGPZ aan de minister van Buitenlandse Zaken, 30 september 1998.

<sup>1367</sup> Van Eenennaam, hoorzitting, 5 juni 2000.

kabinet aan de orde moeten komen voor besluitvorming?)

Minister-president, Kok:

«Ja, bij voorkeur en als regel wel. U moet de ogen niet willen sluiten voor de omstandigheid dat niet aan die regel kan worden voldaan, maar dat moet dan echt overtuigend blijken.»

Op 1 oktober 1998 schrijft directeur Algemene Beleidszaken De Winter in een advies aan minister De Grave dat het «te vroeg» is om een kabinetsbesluit te nemen over Nederlandse deelname aan militair optreden door de NAVO, omdat er nog «onvoldoende inzicht» in de verdere NAVO-besluitvorming is.<sup>1368</sup> Dit advies wordt echter dezelfde dag door de feiten achterhaald. Om 11.30 uur krijgt directeur Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken groen licht van de directeur-generaal Politieke Zaken Van Eenennaam om PV NAVO Biegman te instrueren akkoord te gaan met de autorisatie voor de ACTREQ. Het voorbehoud van 30 september wordt ingetrokken: de Nederlandse ambassadeur bij de NAVO stemt op 1 oktober in met de vervroegde uitvaardiging van ACTREQ, zonder dat kabinet en parlement zijn geraadpleegd.<sup>1369</sup> Het is overigens onduidelijk welke ministers zijn geconsulteerd over de instructie aan Brussel:

Van Eenennaam: «Ik herinner mij dat ik om half twaalf de instructie doorgaf, via de directeur veiligheidsbeleid, aan de permanente vertegenwoordiger bij de NAVO om akkoord te gaan. Die instructie heb ik gegeven na overleg met minister Van Aartsen die daarover overleg had gevoerd met de minister-president en de minister van Defensie.»<sup>1370</sup>

Raadadviseur van het ministerie van Algemene Zaken, Geerts:

«Nadat er aanvankelijk een voorbehoud was gemaakt, omdat het de meest koninklijke weg is als je nog de gelegenheid hebt om het die vrijdag in de ministerraad te bespreken, raakt die zaak op 1 oktober in een stroomversnelling en zijn er contacten op politiek niveau. Het is voor een groot deel mondeling, telefonisch gegaan. Het ging om contacten tussen minister Van Aartsen, de minister-president en minister De Grave. Vervolgens is er een telefonische instructie uitgegaan.»<sup>1371</sup>

Van Aartsen: «Mijn indruk is, dat de heer Geerts hier gelijk in heeft. Het is ook in het voorgesprek met uw commissie aan de orde gekomen en ik heb dan ook de door mijzelf gemaakte aantekeningen nagegaan, maar daarin geen aantekening kunnen vinden dat ik op de eerste oktober, zo rond half twaalf, twaalf uur – dat moet het ongeveer geweest zijn – daadwerkelijk heb gebeld. Mijn aantekeningen zijn echter ook niet een strikt logboek. Het ging bovendien om een besluit dat in het slot viel (...) van hetgeen tevoren al was besproken. Desondanks was het belangrijk om dit moment te markeren en ik ben er terstond via mijn directeur-generaal politieke zaken over geïnformeerd die weer contact had gehad met de heer Biegman, die meldde wat er bij de NAVO aan de hand was. Ik heb vervolgens, naar mijn herinnering, politieke contacten gehad. Ik schaar mij dan ook aan de zijde van de heer Geerts (...) ik geef aan dat dit besluit ook genomen kon worden door deze drie bewindslieden.»<sup>1372</sup>

Kok: «(...) ik denk dat wij daar inderdaad wel van mogen uitgaan, maar ik kan u niet zeggen: toen en toen is dat telefoontje precies geweest.»<sup>1373</sup>

<sup>1368</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 1 oktober 1998.

<sup>1369</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 2 oktober 1998.

<sup>1370</sup> Van Eenennaam, hoorzitting, 5 juni 2000.

<sup>1371</sup> Geerts, hoorzitting, 5 juni 2000.

<sup>1372</sup> Van Aartsen, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1373</sup> Kok, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1374</sup> De Grave, hoorzitting, 7 juni 2000.

De Grave: «Die instemming is gegeven via een, naar ik begrepen heb, akkoord van mijn collega van Buitenlandse Zaken aan de ambassadeur, de permanente vertegenwoordiger van Nederland bij de NAVO (...)»

(vraag: Maar u bent op die ochtend niet geconsulteerd?)

De Grave: «Nee (...) Het was nadrukkelijk een aspect van het opvoeren van diplomatieke druk. Vandaar dat ik bij die (...) act req ook niet betrokken ben geweest, omdat het veel meer een diplomatiek aspect was.»<sup>1374</sup>

De ministers Van Aartsen en De Grave schrijven vervolgens op 1 oktober in een brief aan de ministerraad dat Nederland heeft ingestemd. Dit betekent dat in een volgende fase Nederland betrokken kan worden bij een militaire actie tegen Kosovo.<sup>1375</sup> Deze brief komt in plaats van de reeds door Buitenlandse Zaken opgestelde ontwerpbrief aan de Kamer, waartegen van de zijde van Defensie weerstand bestond. De Tweede Kamer kan immers niet meer in een brief worden meegedeeld dat is ingestemd met ACTREQ op grond van een kabinetsbesluit.

Daarnaast vindt op 1 oktober een Algemeen Overleg plaats, waarin de ACTREQ-fase door de minister van Defensie mondeling wordt aangekondigd. Woordvoerders zijn Verhagen (CDA), Blaauw (VVD), Valk (PvdA), Van 't Riet (D66), Van Middelkoop (GPV), Vos (GroenLinks), en Van Bommel (SP). Van Middelkoop (GPV) benadrukt dat de Kamer tijdig vooraf moet worden geïnformeerd over uitzending van militairen. Minister Van Aartsen geeft hierop aan dat dit overleg een volgende stap is in de richting van het moment waarop het kabinet de Kamer zeer formeel inlicht. Het zal de Kamer om een machtiging vragen om in het proces voort te gaan. Tijdens het Algemeen Overleg dringen de woordvoerders Blaauw, Van 't Riet en Van Bommel er al in de eerste termijn op aan de Kamer zo snel mogelijk bij besluitvorming over een mogelijke Nederlandse inzet van militairen te betrekken. Verhagen, Valk, en Van Middelkoop vragen in hoeverre in de opvatting van het kabinet VR-resolutie 1199 militaire actie legitimeert. Valk geeft aan dat deze resolutie wel degelijk een mandaat geeft voor verdergaande stappen. Vos pleit voor de inzet van grondtroepen met een verregaand mandaat en zet vraagtekens bij de effectiviteit van luchtaanvallen.<sup>1376</sup>

Minister Van Aartsen antwoordt dat VR-resolutie 1199 naar de mening van de Nederlandse regering een duidelijke basis biedt voor optreden door de NAVO, hoewel er geen ultimatum is opgenomen (in een bericht aan de buitenlandse posten over het Algemeen Overleg spreekt Van Aartsen over «voldoende basis»)<sup>1377</sup> Nederland komt voor de vraag te staan om F-16's in te zetten, waarover het parlement uiteraard zal worden ingelicht volgens de procedure van het Toetsingskader.<sup>1378</sup>

De ministers Van Aartsen en De Grave stellen voor in hun brief aan de ministerraad van 1 oktober 1998 hen te machtigen verdere noodzakelijke besluiten te nemen en het parlement daarover te informeren conform het Toetsingskader.<sup>1379</sup> Tijdens de ministerraad van 2 oktober wordt uitvoerig gesproken over alle aspecten die aan een eventuele actie tegen de FRJ zijn verbonden. Onderwerpen die de discussie domineren zijn de juridische basis die wordt verschaft door resolutie 1199 en de wijze waarop hier internationaal tegenaan wordt gekeken, de gevolgen voor de defensieorganisatie van een eventueel ingrijpen – zowel in relatie tot de risico's als met betrekking tot het maatschappelijk draagvlak naar aanleiding van de nasleep van Srebrenica, en vervolgstappen na eventuele luchtaanvallen. Resolutie 1199 biedt de volkenrechtelijke basis voor optreden van de NAVO, zo wordt de raad voorgehouden. Het is echter niet duidelijk welke vervolgstappen nodig zullen zijn ingeval de Servische president Milosevic ook na eventuele luchtaanvallen van de NAVO onwillig blijkt aan de eisen van de internationale gemeenschap te voldoen. De Raad besluit dat de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie in overleg met de minister-president en de beide vice-ministers-presidenten zullen bezien of ingeval een beslissing over Nederlandse deelname aan een militair optreden van de NAVO aan de orde is, er aanleiding is voor een voorafgaande bespreking in de raad van een aan de Tweede Kamer te zenden brief.<sup>1380</sup>

<sup>1375</sup> Brief van de minister van Defensie en de minister van Buitenlandse Zaken aan de Ministerraad, 1 oktober 1998.

<sup>1376</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 227.

<sup>1377</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan Belgrado, 2 oktober 1998.

<sup>1378</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 227.

<sup>1379</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie aan de Ministerraad, 1 oktober 1998.

<sup>1380</sup> Ministerraad, 2 oktober 1998.

Kok: «Er werd in elk geval altijd gemandateerd aan de twee ministers en de minister-president en in vrij veel situaties waar ook enige politieke consultatie bij nodig was, ook aan beide vice-MP's. Ik geloof dat in de meeste conclusies van ministerraden die laatste formule terug te vinden is. Het hangt een beetje af van de vraag of het gaat om een mandaat met een sterk uitvoerend karakter of om een mandaat waar nadere politieke consultaties bij wenselijk zijn. In dat laatste geval is de neiging tot verbreding naar «de vijf» groter.»<sup>1381</sup>

Op 5 oktober geeft Nederland formeel antwoord op de ACTREQ aan SACEUR.<sup>1382</sup> Nederland zegt voor de beperkte luchtactie vijf F-16's en een tankervliegtuig toe. Voor de gefaseerde luchtacties kan SACEUR rekenen op 16 F-16's en twee tankervliegtuigen. Op die dag verschijnt ook het rapport van VN-secretaris-generaal Annan over de situatie in Kosovo. Op 7 oktober wordt dat door de regering aan de Kamer aangeboden.<sup>1383</sup> Volgens de Defensiestaf en de Directie Algemene Beleidszaken biedt dit rapport, samen met VR-resolutie 1199 voldoende grond voor militair ingrijpen. Het besluit om de Activation Orders voor de luchtoperaties aan te nemen wordt voorzien voor de NAVO-raad van 8 oktober.<sup>1384</sup> Op 6 oktober informeert CDS Kroon minister De Grave over een herzien NAVO-verzoek voor de Nederlandse bijdrage aan de luchtoperaties. Voor de beperkte opties wordt niet om vijf, maar om acht F-16's gevraagd, waarvan er tenminste vijf een mid-life update (MLU) hebben ondergaan. Kroon beveelt aan, om geen buitenproportionele bijdrage te leveren, het bij vijf gevechtsvliegtuigen te houden, die wel alle in de MLU-configuratie kunnen worden aangeboden. Voor de gefaseerde luchtoperatie vraagt de NAVO om tenminste vijf MLU-vliegtuigen (op een totaal van zestien). Om organisatorische redenen beveelt de CDS aan er acht ter beschikking te stellen.<sup>1385</sup>

Minister De Grave wordt in een nota van 6 oktober 1998 tevens ingelicht over de grondtroepenopties. CDS Kroon en directeur Algemene Beleidszaken De Winter geven aan dat plannen voor de offensieve inzet van grondtroepen niet zijn uitgewerkt, omdat de meeste bondgenoten hier niet voor voelen. Wel zijn plannen uitgewerkt voor grondtroepen die toezicht houden op een staakt-het-vuren. Mogelijkheden voor een Nederlandse bijdrage hieraan zijn overigens beperkt: de koninklijke landmacht kan maximaal 1 pantserinfanteriecompagnie, 1 bataljon van de luchtmobiele brigade (voor een half jaar) en 1 mariniersbataljon (dat ook deel uitmaakt van de strategische reserve van SFOR) beschikbaar stellen. Er zijn meer mogelijkheden voor ondersteunende en logistieke eenheden.<sup>1386</sup> Uit een fax van de operationele staf van de Landmacht aan de chef Kabinet van de Bevelhebber blijkt deze opgave niet afgestemd met de krijgsmachtdelen en ook niet helemaal te kloppen: «Met de inzet van een luchtmobiel bataljon wordt een licht infanterie bataljon bedoeld. De inzet van een bataljon kan voor minimaal 1 jaar worden gegarandeerd».<sup>1387</sup>

De Operationele Staf van de Landmacht heeft bovendien zelf andere voorkeuren voor deelname aan een vredesmacht. In september was al aangegeven dat uitzending van artillerie de voorkeur verdient. Dit advies aan de bevelhebber wordt op 6 oktober 1998 herhaald door de waarnemend directeur Operationele Staf: «ik geef u in overweging om bij de CDS met prioriteit een artillerie-eenheid aan te bieden en in tweede instantie een luchtmobiele eenheid. De voorkeur voor een artillerie-eenheid is tweeledig: ten eerste wordt de artillerie hiermee nadrukkelijk op de kaart gezet en ten tweede verstoort deze optie de planning en uitvoering van zowel UNFICYP en SFOR (...) het minst». Bevelhebber Schouten stemt in met het advies, dat op 8 oktober met het Defensie Crisisbeheersingscentrum van de Defensiestaf wordt besproken.<sup>1388</sup>

<sup>1381</sup> Kok, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1382</sup> Brief van de minister van Defensie aan de TCBU, 9 juni 2000.

<sup>1383</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 214.

<sup>1384</sup> Nota van CDS en DAB aan de minister van Defensie, 6 oktober 1998.

<sup>1385</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 6 oktober 1998.

<sup>1386</sup> Nota van CDS en DAB aan de minister van Defensie, 6 oktober 1998.

<sup>1387</sup> Fax van OPS BLS aan Chef Kabinet BLS, 7 oktober 1998.

<sup>1388</sup> Intern memorandum van wnd DOPS, 9 oktober 1998.

Bevelhebber der landstrijdkrachten, Schouten:

«Als zich zo'n crisis ontwikkelt, ga je in je assortiment aan middelen kijken welke middelen geschikt zijn voor een eventuele bijdrage, welke middelen beschikbaar zijn, met name in het kader van de belasting van eenheden. Dat hebben wij afgewogen en uiteindelijk is mij in een vroegtijdig stadium, voordat erom werd gevraagd, geadviseerd: als u nu gevraagd wordt om iets te moeten leveren, dan zou dat het beste kunnen met afdelingen artillerie. Die zijn nog nooit als afdeling ingezet. Die zijn ook in het kader van uitzendbelasting niet echt zwaar aangepakt. Als er sprake zou zijn van niet zoveel behoefte aan artillerie, dan kom je toch weer terug op gevechtseenheden. Wij hebben gezegd: als het dan moet, dan zou je gedurende een beperkte periode een luchtmobiel bataljon kunnen leveren. Anders zou het interfereren met de bijdrage die wij moesten leveren in Bosnië. Overigens zouden die opties niet naast elkaar kunnen gebeuren vanwege de logistieke ondersteuning. Wij konden niet een afdeling artillerie en een infanterie-eenheid leveren.»

(vraag: Zou het voor een bepaald onderdeel van de krijgsmacht van belang zijn om ook een bijdrage te leveren aan een vredesoperatie waardoor dat krijgsmachtdeel ook op de kaart komt te staan? Is dat een afweging die meespeelt?)

Schouten: «Ja, ik denk dat dit zonder meer een afweging is geweest die een rol heeft gespeeld. Het kan nooit de belangrijkste zijn. Het kan hoogstens een bijeffect zijn (...) het heeft zeker geen doorslaggevende rol gespeeld.»<sup>1389</sup>

Plaatsvervangend Chef Defensiestaf, Van Baal:

«Het lag niet voor de hand te veronderstellen dat het afdwingen van een vredesakkoord, een vredesovereenkomst, zou moeten worden gerealiseerd met tanks. Wij zouden waarschijnlijk vooral pantserinfanterie willen hebben, mensen op de grond die patrouilles zouden kunnen lopen en die zaken zouden kunnen controleren. Die waren op dat moment nodig. Dat betekende, gelet op ons commitment in de richting van Bosnië-Herzegovina, dat wij aanliepen tegen de stuitnokken van onze organisatie bij de koninklijke landmacht. Pantserinfanterie was eigenlijk niet beschikbaar. Als het oorlog zou worden, dan zou je mensen die net uit een missie kwamen wel weer kunnen terugsturen, maar eigenlijk was dat onverantwoord. Er is in eerste aanleg dus niet gekeken naar pantserinfanterie, maar naar luchtmobiel. Luchtmobiel was op zichzelf prima, maar de vraag was of dit zou moeten worden uitgerust met pantservoertuigen. Dat leek ons een geweldige ommezwaai. Dat lag dus ook niet voor de hand. Daarom hebben wij toen gekeken naar gevechtsondersteunende eenheden. Dan kom je bij genie en artillerie. Dat afpelproces hebben wij doorgemaakt. Vervolgens kwamen wij uit op artillerie.»

(vraag: Speelde het argument van zichtbaarheid, het in de etalage zetten nog een rol?)

Van Baal: «In eerste aanleg doet de vraag zich voor wat zo'n internationale eenheid aan middelen nodig heeft. Daar probeer je aan te voldoen. Omdat wij uitkwamen op gevechtsondersteunende eenheden had achteraf kunnen worden gezegd: de artillerie wordt nu een keer uitgezonden; dat is meegenomen. Dat is echter niet het eerste punt: zichtbaarheid. Het gaat eerst om je aanwezigheid. De soort middelen is bepaald aan de hand van de soort operatie en niet andersom.»<sup>1390</sup>

Ondanks het feit dat minister Van Aartsen op 1 oktober 1998 reeds in het parlement heeft verklaard dat VR-resolutie 1199 militair ingrijpen een duidelijke legitimatie biedt, ontvangt hij op 6 oktober van zijn juridische afdeling een negatief advies, dat langs dezelfde lijn redeneert die de Directie Juridische Zaken van Defensie reeds enige malen heeft verkondigd. Een beroep op zelfverdediging is niet mogelijk, dwangactie kan slechts indien gelegitimeerd door de Veiligheidsraad. Resolutie 1199 geeft echter noch expliciet, noch impliciet het groene licht. Wel maakt de resolutie duidelijk dat het optreden van de FRJ in Kosovo geen interne aangelegenheid betreft. Een humanitaire interventie is volkenrechtelijk omstreden.<sup>1391</sup>

<sup>1389</sup> Schouten, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>1390</sup> Van Baal, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>1391</sup> Memorandum van hfd DJZ/IR aan de minister van Buitenlandse Zaken via S en plv DGPZ, 6 oktober 1998.

<sup>1392</sup> Van Aartsen, hoorzitting, 8 juni 2000.

Van Aartsen: «Dat zijn belangrijke adviezen en die spelen een rol in de discussie die je daarover voert met betrokkenen. Politiek gezien waren wij echter van oordeel – en wij stonden daar niet alleen in, zoals ik heb aangegeven – dat deze resolutie voldoende basis bood voor de stappen die daarop zijn gevolgd.»<sup>1392</sup>

### 3.9.2 Kabinetbesluit/Brief en Overleg Tweede Kamer Allied Force

Op 8 oktober 1998 gaat de NAVO-Raad tegen de achtergrond van een zich in Kosovo voltrekkende humanitaire ramp (vele duizenden Kosovaren zijn in de daaraan voorafgaande weken gevlucht of verjaagd) akkoord met het operatieplan voor operatie Allied Force (OPLAN 10601), alsook met een voorlopig operatieplan voor een beperkte troepenmacht met als taak het toezien op een staakt-het-vuren (optie A). Op die dag vindt ook een ingelaste ministerraad plaats. In verband met de verwachte snelle uitvaardiging van de Activation Order is het noodzakelijk dat tijdig overleg wordt gevoerd met de Tweede Kamer. Een conceptbrief aan de Kamer ligt voor aan het kabinet. Er wordt uitgebreid over het te nemen besluit gediscussieerd. Belangrijk punten van discussie zijn de juridische basis voor eventuele luchtacties en de vraag – resolutie 1199 – gezien het feit dat hierover in internationaal verband geen consensus bestaat voldoende basis voor ingrijpen biedt. In de discussie wordt benadrukt dat resolutie 1199, aangenomen onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest, de volkenrechtelijke grondslag verschaft voor optreden van de NAVO.<sup>1393</sup>

Van Aartsen: «Resolutie 1199 bood (...) voldoende basis. Het was een resolutie onder hoofdstuk VII, een vervolg op resolutie 1160. Het was een voldoende basis omdat er sprake was van non-compliance van de kant van de FRJ. Naar ons oordeel en naar dat van de Kamer, de deskundigen in New York en de 19 lidstaten van de NAVO bood resolutie 1199 voldoende basis. (...) In het ideale geval hadden wij natuurlijk een nog steviger resolutie gehad, maar dat was onmogelijk, gegeven de positie van twee permanente leden van de Veiligheidsraad. De Volksrepubliek China en de Russische Federatie wisten bij aanvaarding van resolutie 1199, wat de consequenties hiervan zouden kunnen zijn.» (vraag: Er zijn anderen geweest die het opmerkelijk vinden dat in resolutie 1199 niet de passage over «by all necessary means» is opgenomen, een passage die vaak wel in andere resoluties staat. Ook is er door hen op gewezen dat aan het slot van deze resolutie gezinspeeld wordt op een situatie waarin sprake is van «further action and additional measures» voor het geval de in de resolutie genoemde maatregelen niet zouden worden getroffen. Kan daaruit niet worden afgeleid dat de Veiligheidsraad ervan uitging, dat een nadere uitspraak van de Veiligheidsraad nodig zou zijn voordat eventueel tot verdere actie zou worden overgegaan?)

Van Aartsen: «Ik geloof niet dat u dit uit die passages mag concluderen. Zoals ik heb aangegeven, was voor alle betrokkenen, inclusief de Volksrepubliek China en de Russische Federatie, duidelijk wat het vervolg zou kunnen zijn op resolutie 1199 van de Veiligheidsraad.»<sup>1394</sup>

Kok: «Het ontbreken van volledige overeenstemming binnen de Veiligheidsraad was een complicatie, maar overheersend was datgene wat in resolutie 1199 was vastgelegd; samen met het praktisch in dezelfde week verschenen non-compliancerapport van de secretaris-generaal van de VN en de absolute overtuiging dat er naar alle waarschijnlijkheid met Milosevic geen goed garen te spinnen was, leidde dat tot de overtuiging dat wij ons moesten voorbereiden op het stellen van een daad. Daaraan hebben wij de vaststelling gekoppeld dat wij dat in de NAVO-gemeenschap met z'n allen, dus met z'n zestien, moesten vinden. Dat is niet slap in de zin van: «Als de vijftien andere landen dat vinden, gaan wij daar achteraan huppelen». Nee, wij moesten allemaal vol overtuiging tot die conclusie komen. Nederland is vol overtuiging tot die conclusie gekomen. Dat leverde naar mijn mening, zoals ik een paar weken geleden in het plenaire debat over Kosovo heb gezegd, een voldoende juridische basis op. Het feit dat het woord «voldoende» wordt gebruikt, geeft al aan dat in dit geval niet in één rechte lijn kon worden uitgegaan van de juridische basis die in VN-verband beschikbaar werd gesteld. Er was dus een extra en ook zeer diepgaande en zeer genuanceerde benadering nodig om tot de vaststelling te komen dat dit qua rechtsbasis zo kon.»<sup>1395</sup>

<sup>1393</sup> Ministerraad, 8 oktober 1998.

<sup>1394</sup> Van Aartsen, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1395</sup> Kok, hoorzitting, 8 juni 2000.

De Grave: «Het is natuurlijk niet simpel, maar ik heb me nooit ongemakkelijk gevoeld bij



de conclusie van het Nederlandse kabinet dat er een voldoende juridische basis was (...) De afweging tussen de betekenis van het aspect soevereiniteit en het aspect van grootscheepse schending van mensenrechten, de schending van alle elementen van het internationaal recht, is een juridische vraag. Maar die vraag moet uiteindelijk worden beantwoord door regeringen, daarin gecontroleerd door parlementen. Dat is als het ware de internationale wetgever. Net zo goed moet de wetgever uiteindelijk het antwoord geven op juridische vragen. Het is dus de internationale wetgever, de internationale gemeenschap in het verband van de Verenigde Naties, geweest die uiteindelijk heeft gezegd: wij vinden dat er toereikende legitimatie is om die acties van de NAVO gerechtvaardigd te achten.»

(vraag: U spreekt over de internationale gemeenschap, de Verenigde Naties, de secretaris-generaal. Maar het kenmerk was nu juist dat hierover binnen de Veiligheidsraad geen overeenstemming was.)

De Grave: «Het is een beslissing van regeringen, dus politieke organen, maar dat waren ook de instanties die die vraag moesten beantwoorden (...) Ik vind dat de Nederlandse regering op goede gronden kon concluderen dat er een toereikende juridische basis was. Er lag een resolutie van de Veiligheidsraad. Er zijn geen besluiten door de Veiligheidsraad genomen die de NAVO-acties hebben veroordeeld, in de verste verte niet (...) ik vind wel degelijk dat de Nederlandse regering op heel goede gronden tot de conclusie kon komen, die zij ook aan de Kamer heeft verantwoord, dat er een toereikende rechtsbasis was voor de NAVO-acties.»<sup>1396</sup>

In de gedachtewisseling wordt ingebracht dat een voorstel voorligt om een geloofwaardige dreiging met militair optreden te scheppen, waarvan de inzet is de dreiging niet te hoeven uitoefenen. Indien wordt ingestemd met de uitvaardiging van de Activation Order (ACTORD) zijn in het meest positieve scenario geen luchtacties nodig omdat Milosevic inbindt. Daarnaast is een scenario denkbaar waarin een korte militaire actie nodig is.<sup>1397</sup>

(vraag: Had u op 8 oktober gedacht dat het ooit tot luchtacties zou komen? Of dacht u: Milosevic bindt wel in?)

Van Aartsen: «Ik vind het moeilijk om hierop een eerlijk antwoord te geven nu alles achter de rug is. Ik geloof dat ik in oktober meer de gedachte had, dat door het opbouwen van druk de bui wellicht zou overwaaien, ofschoon het kabinet zich had geprepareerd op een werkelijke actie.»<sup>1398</sup>

De Grave: «Er waren vele personen die ik hoogachtte met eerdere ervaring over het gedrag van Milosevic. Onder hen waren generaal Clark met wie ik er nog eens uitvoerig over heb gesproken en ook een man als Holbrooke. Zij hadden de stellige verwachting dat Milosevic een politicus is met een gedrag dat zich kenmerkt door een wijze van opereren om tot «het gaatje» te gaan en pas als er geen weg terug meer is, in te binden. Die verwachting was wel degelijk gebaseerd op wat door velen waarschijnlijk werd geacht, namelijk dat Milosevic uiteindelijk onder zeer zware druk van militaire acties zou inbinden. (...) Daarnaast hadden wij als internationale gemeenschap nadrukkelijk de kaarten gezet op het bereiken van een diplomatieke oplossing. Niemand zat te wachten op militaire acties. Dreigen met militaire acties was geen doel op zich. Het doel was om daarmee extra druk te zetten op het bereiken van een diplomatiek resultaat. (...) Je moet dus ook uitstralen dat je erin gelooft dat het opvoeren van die druk uiteindelijk leidt tot het doel, namelijk het bereiken van een diplomatieke oplossing.»<sup>1399</sup>

Het is duidelijk dat in beide scenario's een internationale troepenmacht in Kosovo noodzakelijk zal zijn die toeziet op een staakt-het-vuren. Een beslissing over deelname hieraan is echter nu niet aan de orde. Met betrekking tot deze beslissing wordt in de gedachtewisseling ingebracht dat de actuele samenloop van omstandigheden kan pleiten voor het afzien van deelname aan deze specifieke operatie, waarbij het overigens niet de bedoeling is de suggestie te wekken dat de Nederlandse militairen na de

<sup>1396</sup> De Grave, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1397</sup> Ministerraad, 8 oktober 1998.

<sup>1398</sup> Van Aartsen, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1399</sup> De Grave, hoorzitting, 7 juni 2000.

kwestie Srebrenica op zich niet meer in staat zijn deel te nemen aan toekomstige militaire operaties. Een offensieve inzet van grondtroepen is daarnaast ondenkbaar. Een Nederlandse bijdrage aan een troepenmacht in het kader van een staakt-het-vuren of een vredesregeling zal zeer beperkt moeten zijn, gezien de personele situatie binnen de landmacht. De enige adequaat bewapende beschikbare eenheid is een artillerie-eenheid van 400 manschappen.<sup>1400</sup>

De Tweede Kamer zal duidelijk gemaakt moeten worden dat instemming mogelijk is als voldaan wordt aan vier voorwaarden: 1) een besluit tot ACTORD moet door de hele NAVO worden ondersteund; 2) een zo groot mogelijke meerderheid van de bondgenoten moet deelnemen aan eventuele luchtoperaties; 3) in alle fasen van de luchtoperatie moet maximaal gebruik worden gemaakt van alle denkbare diplomatieke en politieke middelen; 4) gedurende het hele proces dient een voortdurende politieke controle op elke fase van militair optreden gegarandeerd te zijn en moet rekenschap worden gegeven van de implicaties voor besluitvorming over de volgende fase(n). De ministerraad besluit vervolgens de brief aan de Kamer aan te passen naar aanleiding van de in de discussie opgebrachte punten (zo zijn bijvoorbeeld niet alle aandachtspunten uit het Toetsingskader in de concept-brief aan de orde geweest) en ten behoeve van het Algemeen Overleg van dezelfde dag aan de Kamer te verzenden.<sup>1401</sup>

Kok: «Die voorwaarden kwamen eigenlijk in de loop van de discussie op. Ik heb die voorwaarden met instemming van de raad samengevat een plaats in de besluitvorming gegeven. Het eerste punt betrof de unanimitéit bij de beoordeling van de rechtsbasis. Dat was natuurlijk een gevoelig punt: er was resolutie 1199 van de Veiligheidsraad en er was het non-compliancerapport van de secretaris-generaal van de VN, maar er was een patstelling omdat niet alle leden van de Veiligheidsraad met de uitvoering van resolutie 1199 instemden. Wij waren ons zeer bewust van het feit dat dit ons wel een rechtsbasis verschafte, maar dat die rechtsbasis pas voldoende zou zijn als alle zestien NAVO-leden tot de opvatting waren gekomen dat dit zo kon. Het tweede punt betrof voldoende deelname door alle NAVO-landen, met name aan de luchtacties. Je kunt natuurlijk niet ieder land langs dezelfde maatstaf beoordelen: het ene land is groot en het andere land is klein, maar er moest wel een zo groot mogelijk draagvlak van deelname zijn. Dat was bijzonder belangrijk, omdat er in verband met de regionale spreiding van de NAVO-landen natuurlijk gevoeligheden waren in een aantal niet nader te noemen lidstaten. Wij wilden dus graag een basis hebben die ons de zekerheid gaf dat de acties echt effectief gedragen zouden worden door de deelname van zoveel mogelijk landen. Het derde punt had betrekking op het benutten van alle politieke en diplomatieke middelen alvorens tot de toepassing van het wapen over te gaan. Het vierde punt was dat wij ons voldoende bewust moesten zijn van wat in een aantal vervolgfases de situatie zou kunnen zijn. Die vier elementen maakten als het ware deel uit van het «ja»-besluit van het kabinet. In de daaropvolgende dagdelen, ook naar het begin van de week daarna, is al snel gebleken dat voldoende aan die vier uitgangspunten werd voldaan.»<sup>1402</sup>

In de brief aan de Tweede Kamer staat dat het kabinet onder voorwaarden akkoord is gegaan met het besluit de militaire autoriteiten in de komende dagen te machtigen tot uitvaardiging van de ACTORD voor de luchtopties over te gaan. De regering stelt vast dat de blijvende weigering van Milosevic om VR-resolutie 1199 uit te voeren militair optreden in voldoende mate legitimeert. Militair optreden is aan de orde wanneer alle politieke en diplomatieke middelen zijn uitgeput. Dit alles is volgens de brief in overeenstemming met het Toetsingskader: dit document vermeldt immers dat «ook grove schending van de rechten van de mens, zoals genocide, reden kan zijn voor militair ingrijpen van de internationale gemeenschap». Kosovo stevent rechtstreeks af op een humanitaire ramp met de winter voor de deur. «De uitvoering van de eventuele operatie (...)

<sup>1400</sup> Ministerraad, 8 oktober 1998.

<sup>1401</sup> Ministerraad, 8 oktober 1998.

<sup>1402</sup> Kok, hoorzitting, 8 juni 2000.

wordt geautoriseerd door de NAVO-raad. De intensiteit en de duur zijn afhankelijk van de reactie van Milosevic. In de planning is een aantal fasen voorzien, waarin verschillende militaire doelen kunnen worden aangevallen. Iedere volgende fase zal pas worden uitgevoerd na toestemming van de NAVO-raad.»<sup>1403</sup>

(vraag: Was in de NAVO-planning of in de ambtelijke advisering aan de minister – dat zijn dus twee afzonderlijke zaken – op dat moment een inschatting gemaakt van de mogelijke duur van de luchtcampagne?)

Chef Defensiestaf, Kroon:

«Nee. Iedereen hoopte dat het zo snel mogelijk voorbij zou zijn. Maar in je achterhoofd houd je er natuurlijk altijd rekening mee dat het wat langer kan duren (...) Wij hoopten en verwachtten dat Milosevic snel zou stoppen (...) De inschatting ten aanzien van het element «duur» was dat wij hoopten dat het snel voorbij zou zijn, maar dat het eventueel lang zou kunnen duren.»<sup>1404</sup>

Van Eenennaam: «Ik denk dat er op het punt van de duur één sterk overwegende kwestie is, namelijk dat de duur van een oorlog in het algemeen wordt bepaald door de vraag wanneer de tegenstander door de knieën gaat (...) De opvattingen van individuele medewerkers daargelaten, had ik de indruk dat iedereen eigenlijk wel beseftte dat het niet zozeer lang zou duren als wel dat het zeer onvoorspelbaar zou zijn. Gelet op de voorgeschiedenis en het optreden van Milosevic, was het eigenlijk vooral onvoorspelbaar.»<sup>1405</sup>

Geerts: «Er is eigenlijk nooit een analyse gemaakt van de duur van de acties. Je kunt hooguit achteraf beredeneren dat men er redelijkerwijs van uit mocht gaan dat niet alle fases van de luchtacties op dezelfde dag de revue zouden passeren. Daar kan uit worden afgeleid dat er rekening werd gehouden met een operatie van een wat langere duur. Het is ook fair om te zeggen dat het achteraf gezien langer heeft geduurd dan wij in ieder geval gehoopt hadden.»<sup>1406</sup>

In de brief staat dat alles erop is gericht te komen tot beëindiging van de gewelddadigheden in Kosovo, waardoor ontheemden voldoende vertrouwen krijgen terug te keren naar hun woonplaats en een gunstig klimaat voor onderhandelingen tussen de partijen kan ontstaan. Hiervoor is een verifieerbaar staakt-het-vuren noodzakelijk, dat op zijn beurt weer een internationale aanwezigheid op de grond vereist. Een beslissing over Nederlandse uitzending van grondtroepen is echter pas aan de orde wanneer duidelijkheid bestaat over de dan geldende omstandigheden. Deelname is ondenkbaar zonder een nieuwe VR-resolutie en zonder deelname van de VS. Ook zullen alle aspecten uit het Toetsingskader moeten worden gewogen, waarbij de Kamer conform dit instrument zal worden betrokken.

De regering geeft expliciet aan dat ook andere elementen dan die uit het Toetsingskader zijn meegewogen bij de Nederlandse instemming met de ACTORD. Het betreft de vier voorwaarden die geformuleerd zijn in de ministerraad. De regering geeft tenslotte aan voor een zware afweging te hebben gestaan en zegt toe dat een verantwoord militair optreden – gezien de risico's – zoveel mogelijk zal worden gewaarborgd.<sup>1407</sup> Het parlement spreekt zich in een ingelast Algemeen Overleg op 8 oktober 1998 uit over het voorgenomen besluit tot instemming met de ACTORD. Woordvoerders zijn Blaauw (VVD), Valk (PvdA), Van Middelkoop (GPV, mede namens RPF), Van Bommel (SP), Verhagen (CDA), Van den Berg (SGP), Hoekema (D66), en Vos (GroenLinks). Blaauw geeft aan voor militair optreden geen nieuwe resolutie nodig te achten, maar dit wel noodzakelijk te vinden mocht er besloten worden tot de inzet van grondtroepen. Aan dit laatste punt verbindt hij tevens de voorwaarde van deelname van de VS.<sup>1408</sup>

<sup>1403</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 213.

<sup>1404</sup> Kroon, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1405</sup> Van Eenennaam, hoorzitting, 5 juni 2000.

<sup>1406</sup> Geerts, hoorzitting, 5 juni 2000.

<sup>1407</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 213.

<sup>1408</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 221.

## Over het VVD-standpunt over de juridische legitimatie merkt de VVD-woordvoerder in de hoorzittingen op:

Woordvoerder voor de VVD, Blaauw:

(vraag: Op welke wijze is in uw fractie het standpunt bepaald over de juridische legitimatie van de luchtacties?)

Blaauw: «De fractievergadering is uiteraard voorbereid door de woordvoerder met het bekende BOD-blok, Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie. In een gezamenlijke fractiecommissie is hierover gesproken en is bekeken of de motivatie van de minister van Buitenlandse Zaken voldoende was om een dusdanige operatie uit te voeren zonder Veiligheidsraadsresolutie. Wij zijn tot dezelfde conclusie gekomen als de minister van Buitenlandse Zaken, namelijk dat andere factoren overwegend en voldoende waren om die militaire operatie uit te voeren.»

(vraag: De Veiligheidsraadsresolutie was voor uw fractie dus niet de grond voor ingrijpen?)

Blaauw: «Nee, de grond voor ingrijpen was de motivatie die de minister van Buitenlandse Zaken had gegeven, natuurlijk gedragen door de internationale gemeenschap.»<sup>1409</sup>

Valk is «van mening dat een belangrijke resolutie van de Veiligheidsraad ten grondslag ligt aan eventuele NAVO-acties tegen het voormalige Joegoslavië» en ziet op grond van deze resolutie ook mogelijkheden voor een eventuele offensieve inzet van grondtroepen. Hij vindt Nederlandse deelname hieraan geen uitgemaakte zaak.<sup>1410</sup>

Woordvoerder voor de PvdA, Valk:

«In de resolutie stond dat de ontwikkelingen in Kosovo een bedreiging waren van de internationale rechtsorde. Die resolutie werd ook aangenomen onder hoofdstuk VII, een geweldsdreiging. Ik denk dat ik mij met name daarop heb gebaseerd (...) Ik heb in die periode gevonden dat deze resolutie, alsmede resolutie 1203, die dit nog eens onderstreepte, op zichzelf een voldoende volkenrechtelijke basis gaf. Overigens is voor mij wel degelijk een extra argument geweest de situatie in dat gebied. De vraag is in hoeverre, op het moment dat er sprake is van een humanitaire noodsituatie, dat op zichzelf ook een rechtsgrond biedt voor optreden. Ik vind van wel, niet in alle gevallen, maar wel in een aantal gevallen.»

(vraag: Dat zou dan een rechtsgrond zijn, niet zozeer op basis van resolutie 1199, maar volgens algemene beginselen.)

Valk: «Dat zou er dan nog bijkomen. Ik heb zelf altijd het gevoel gehad dat resolutie 1199 op zichzelf voldoende rechtsgrond biedt.»<sup>1411</sup>

Van Middelkoop oordeelt volgens het verslag van het Algemeen Overleg op grond van het gestelde in resolutie 1199 dat het gebruik van geweld gelegitimeerd is.<sup>1412</sup>

Woordvoerder voor het GPV en de RPF, Van Middelkoop:

«Raadpleging van resolutie 1199 maakte duidelijk dat de juridische legitimatie vrij dun was. Dat heb ik wel serieus genomen (...) Voor mijn fractie hebben voor het uiteindelijk innemen van een standpunt ook andere criteria een rol gespeeld. Op grond daarvan vond ik het verantwoord om die dunne legitimatie voldoende te achten voor het gebruik van geweld in dit geval (...) Ik geloof niet dat minister Van Aartsen zich op dit punt nu echt gedwongen voelde om uitvoerig extra argumenten aan te voeren ter rechtvaardiging, naast datgene wat in de resolutie was geformuleerd. Naar mijn overtuiging waren die argumenten er wel degelijk. Ik heb altijd de indruk gehad dat het simpele feit dat de NAVO de basis voldoende vond, voor hem voldoende was om een Nederlandse bijdrage te leveren. De rest was misschien wat juristerij.»<sup>1413</sup>

Woordvoerder Van Bommel vindt dat resolutie 1199 militair ingrijpen niet legitimeert, en voegt eraan toe dat bereidheid tot de inzet van het

<sup>1409</sup> Blaauw, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>1410</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 213.

<sup>1411</sup> Valk, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>1412</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 213.

<sup>1413</sup> Van Middelkoop, hoorzitting, 5 juni 2000.

luchtwapen niet los kan worden gezien van de bereidheid tot het inzetten van grondtroepen. Verhagen complimenteert de regering voor de wijze waarop de Kamer is geïnformeerd en stelt dat resolutie 1199 voldoende legitimatie biedt om zo nodig het luchtwapen in te zetten. Dit stelt ook Van den Berg, die daarnaast vraagt naar de voortzettingcapaciteit van de luchtmacht mochten de eventuele luchtaanvallen een langdurige operatie worden. Hoekema en Vos laten ook weten dat op grond van resolutie 1199 verdere stappen kunnen worden genomen, waarbij Vos aantekent dat voor een mogelijke inzet van grondtroepen wel een nieuwe resolutie nodig zal zijn.<sup>1414</sup>

Woordvoerder voor GroenLinks, Vos:

«(Het) was juridisch geen voldoende legitimatie. Het was helder dat niet expliciet in de resolutie stond dat het door Milosevic niet honoreren van deze resolutie zou leiden tot militaire acties. Wij vonden de politieke legitimatie wel voldoende, omdat in de resolutie wel stond dat bij het niet naleven ervan vervolgacties zouden komen. Uit debatten die gevoerd waren in de Veiligheidsraad en elders was helder aan welke acties gedacht werd. Voor ons stond de humanitaire noodzaak voorop, gezien de schending van de mensenrechten en gezien het mislukken van de diplomatieke acties.»

(vraag: Op 8 oktober vond een Algemeen Overleg plaats waarbij de vraag naar de juridische legitimatie aan de orde kwam. Volgens het verslag zei u dat op grond van Veiligheidsraadsresolutie 1199 verdere stappen genomen konden worden.)

Vos: «Dat heb ik niet bedoeld. Toen ik sprak over legitimatie doelde ik uitdrukkelijk op de politieke legitimatie. Wij vonden dat die voldoende aanwezig was, maar wij vonden niet dat de juridische legitimatie voldoende aanwezig was.»<sup>1415</sup>

In het antwoord van de regering geeft minister Van Aartsen met betrekking tot het kabinetsbesluit over de ACTORD geen informatie die niet al in de brief staat vermeld. Hij stelt zich eraan te hebben geërgerd dat het belang van resolutie 1199 «hier en daar» is gerelativeerd. De resolutie is opgesteld onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest. Op basis hiervan is het mogelijk geweld te gebruiken. Minister De Grave zegt dat hij geen signalen heeft ontvangen uit de defensieorganisatie dat er operationele bezwaren of problemen zijn met een Nederlandse bijdrage aan de luchtoperaties en gaat in meer militair-operationele zin in op de doelkeuze en collaterale schade: «Het doelgebied (...) is de gehele voormalige republiek Joegoslavië.<sup>1416</sup> De doelen zijn militair-strategisch, waarbij gedacht kan worden aan commandocentrales, luchtverdedigings-systemen, militaire eenheden en zware wapens. In de eerste fase zal de aandacht zich voornamelijk op Kosovo richten en zullen de aanvallen zeer sterk gericht zijn op het uitschakelen van luchtverdedigingsystemen ter vermindering van de risico's van de inzet van vliegtuigen in volgende fasen. Indien Milosevic blijft weigeren te reageren, kan het moment aanbreken dat de betekenis van «militair-strategisch» wordt verruimd en dat ook doelen als elektriciteitscentrales en olieopslagplaatsen worden gekozen. Nadrukkelijk niet de bedoeling is burgerdoelen aan te vallen. Er wordt bijzonder veel gedaan aan het optimaal beperken van «collateral damage». De Grave verwacht dat «de eerste fase begint met een massale inzet van kruisvluchtwapens en dat in een volgende fase vliegtuigen worden ingezet». Hij stelt echter te verwachten dat «Milosevic het nu niet zover zal laten komen». Verder merkt de minister van Defensie op dat de grondtroepenoptie niet aan de orde is en dat bovendien voor een offensieve inzet van grondtroepen er nog geen NAVO-plannen zijn.<sup>1417</sup> Aan het eind van het Algemeen Overleg vraagt de voorzitter de woordvoerders zich expliciet uit te spreken over het kabinetsbesluit over instemming met de ACTORD. Alle fracties, met uitzondering van de SP, «stemmen in» met het besluit, in meerderheid verwijzend naar de

<sup>1414</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 213.

<sup>1415</sup> Vos, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1416</sup> De minister interpreteert hier mogelijk de afkorting «FRJ» verkeerd, namelijk als «Former Republic of Yugoslavia». Het doelgebied beperkt zich uitdrukkelijk tot het grondgebied van de Federale Republiek Joegoslavië.

<sup>1417</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 221.

condities die de regering in de brief heeft vermeld. Van Bommel verklaart niet in te stemmen omdat hij twijfels heeft over de juridische basis voor de luchtoperatie en tevens niet overtuigd is van de effectiviteit ervan. De SP vreest juist verdere escalatie van het conflict.<sup>1418</sup>

Al hebben regering en Kamer (in meerderheid) aangegeven dat naar hun mening militair ingrijpen in de lucht in voldoende mate wordt gelegitimeerd door resolutie 1199, in internationaal verband, en zeker ook binnen de NAVO, is hierover geen overeenstemming. De NAVO-raad wijdt op 8 oktober 1998 een informele zitting aan dit probleem.<sup>1419</sup> Op 9 oktober bericht Biegman dat er consensus is gevonden over een conclusie van secretaris-generaal Solana dat «the Allies believe that in the particular circumstances with respect to the present crisis in Kosovo, as described in UNSCR 1199, there are legitimate grounds for the Alliance to threaten, and if necessary, to use force». Voorafgaand aan deze conclusie worden de verschillende elementen opgenomen op basis waarvan de individuele regeringen hun besluit hebben genomen, te weten het niet voldoen door de FRJ aan de bepalingen van resolutie 1160 onder hoofdstuk VI en resolutie 1199 onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest, het rapport van de secretaris-generaal van de VN van 5 oktober, de humanitaire catastrofe in Kosovo, het feit dat er geen nieuwe resolutie te verwachten is en de constatering dat de situatie in Kosovo een bedreiging voor de vrede en veiligheid in de regio vormt: «met andere woorden: iedere regering zal zelf moeten bepalen welke van deze elementen zij van belang vindt».<sup>1420</sup>

(vraag: Hoe is die discussie in de NAVO-raad verlopen?)

Biegman: «Er is een keer of wat over gesproken. Ten slotte heeft de secretaris-generaal vastgesteld, dat ieder land voor zich de overtuiging had dat actie legitiem zou zijn.»

(vraag: Betekent dit dat er binnen de NAVO-raad geen eenduidige formulering was voor de legitimatie van de luchtacties?)

Biegman: «Inderdaad. Dat is ook niet geprobeerd. De secretaris-generaal in zijn wijsheid had het gevoel, dat het voldoende was dat ieder land voor zichzelf vond dat voldaan was aan de vereisten van het volkerenrecht. Ieder land legde daarbij zijn eigen nadruk, het ene iets meer op de humanitaire situatie, het andere iets meer op de resoluties die door de Veiligheidsraad onder het hoofdstuk VII waren aangenomen.»<sup>1421</sup>

De ministerraad bespreekt op 9 oktober het Algemeen Overleg van de dag ervoor. De raad wordt gemeld dat alle fracties van de Tweede Kamer, behalve de SP, het kabinetsvoornemen ondersteunen.<sup>1422</sup> Nederland kan derhalve akkoord gaan met ACTORD. Buitenlandse Zaken instrueert op 9 oktober ambassadeur Biegman in te stemmen met het machtigen van de militaire autoriteiten de ACTORD voor de luchtoperaties uit te vaardigen, indien aan de nadere voorwaarden is voldaan die in de ministerraad van 8 oktober zijn overeengekomen en die ook staan beschreven in de brief aan de Kamer van 8 oktober. In deze instructie is nog een extra voorwaarde toegevoegd: er dient binnen het Bondgenootschap overeenstemming te bestaan over de vraag hoe en wanneer, na uitvaardiging van ACTORD, wordt besloten over het werkelijke begin van de operaties: «dezerzijds bestaat voorkeur voor besluitvorming in een speciale bijeenkomst van de NAVO-raad (...) Op zijn minst zal de SG NAVO avant daadwerkelijke inzet Nederland telefonisch moeten raadplegen».<sup>1423</sup>

(vraag: Waren er daarenboven nog aanvullende voorwaarden of instructies?)

Geerts: «(...) Bij mijn weten niet.»<sup>1424</sup>

Over hoe te besluiten over het begin van luchtacties worden in de NAVO-raad geen concrete afspraken gemaakt:

<sup>1418</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 221.

<sup>1419</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 8 oktober 1998.

<sup>1420</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 9 oktober 1998.

<sup>1421</sup> Biegman, hoorzitting, 29 mei 2000.

<sup>1422</sup> Ministerraad, 9 oktober 1998.

<sup>1423</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 9 oktober 1998.

<sup>1424</sup> Geerts, hoorzitting, 5 juni 2000.



(vraag: Zijn in oktober al afspraken gemaakt over de wijze van informeren van Nederland door de NAVO over de start van de luchtacties?)

Kok: «Nee, er is altijd van uitgegaan dat NAVO-acties niet starten zonder adequate informatie en consultatie van de lidstaten.»

(vraag: Is dat toen ook al toegezegd?)

Kok: «Nee, daar is gewoon van uitgegaan.»<sup>1425</sup>

Het besluit van de NAVO-Raad om SACEUR te autoriseren de ACTORD voor de beperkte en gefaseerde luchtoperaties uit te vaardigen, valt op 13 oktober.<sup>1426</sup> De Tweede Kamer wordt nog dezelfde dag op de hoogte gesteld.<sup>1427</sup> CDS Kroon reageert door de acht in Leeuwarden gestationeerde F-16's en het bijbehorend personeel (80 personen) opdracht te geven zich naar Villafranca te verplaatsen. Met de daar reeds aanwezige eenheid worden zij onder bevel van SACEUR gesteld.<sup>1428</sup>

### 3.9.3 De verificatiemissies en de Extraction Force

De «Activation Orders» fungeren als drukmiddel voor de Amerikaanse diplomaat Richard Holbrooke in zijn onderhandelingen met president Milosevic. De besprekingen leiden tot afspraken over een verificatieregim met een OVSE-missie op de grond en een NAVO-missie in de lucht waarbij Milosevic toezegt de eisen van resolutie 1199 na te komen. De NAVO geeft president Milosevic op grond van het «akkoord» tot 27 oktober de tijd om te voldoen aan de eisen van de VN inzake de terugtrekking van troepen en zware wapens uit het gebied. Een officiële tekst van het «akkoord» is overigens nooit gepubliceerd. De formele status van het akkoord is daarmee onduidelijk.

Blaauw: «Het grote geheim van de vorige eeuw.»<sup>1429</sup>

Wel zijn ontwerpteksten beschikbaar inzake de opzet van de door Holbrooke en Milosevic overeengekomen verificatiemissies in Kosovo. Buitenlandse Zaken ontvangt deze teksten op 13 oktober 1998. Een NAVO-verificatiemissie (NKVM) zal vanuit de lucht toezien op de naleving van resolutie 1160 (wapenembargo). Tweeduizend OVSE-verificateurs op de grond zien toe op de naleving van resolutie 1199 (OKVM). Aan de missie moet een Veiligheidsraadsresolutie ten grondslag liggen. NAVO en OVSE moeten zich nog uitspreken over de ontwerpteksten, zo stelt een memorandum van Buitenlandse Zaken.<sup>1430</sup>

In Den Haag levert de OVSE-verificatiemissie de nodige hoofdbreken op. De Directie Veiligheidsbeleid van Buitenlandse Zaken stelt op 13 oktober 1998 minister Van Aartsen op de hoogte van de op te starten verificatiemissies en het te verwachten probleem met de veiligheid van de verificateurs, een probleem dat «inmiddels ook binnenlandspolitiek is geventileerd»: VVD (Blaauw), D66 (Hoekema) en CDA (Verhagen) zijn volgens een persbericht van het ANP tegen een Nederlandse deelname aan de OVSE-missie, in ieder geval zolang voor de veiligheid van de verificateurs op niets anders kan worden vertrouwd dan de toezegging van Milosevic. DVB stelt voorwaarden. Volgens deze directie dient een besluit tot Nederlandse deelname aan de OVSE-missie te zijn gebonden aan de voorwaarde van Amerikaanse deelname, en moet Nederland daarnaast in de komende tijd in internationaal verband zijn zorg uitspreken over de veiligheidsrisico's.<sup>1431</sup>

Eén en ander weerhoudt DVB er niet van alvast te inventariseren wat de mogelijkheden voor deelname aan de OVSE-missie zijn. De directie schrijft aan minister Van Aartsen dat een eerste verkenning leert dat er van Buitenlandse Zaken maximaal vijftien mensen geleverd kunnen

<sup>1425</sup> Kok, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1426</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 13 oktober 1998.

<sup>1427</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 215.

<sup>1428</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 13 oktober 1998.

<sup>1429</sup> Blaauw, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>1430</sup> Memorandum van DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 13 oktober 1998.

<sup>1431</sup> Memorandum van DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 13 oktober 1998; ANP, 13 oktober 1998.

worden. Op basis van het principe van evenredige vertegenwoordiging binnen OVSE-verband wordt uitgegaan van circa tachtig Nederlandse verificateurs. Dit betekent volgens DVB dat het overgrote deel van Defensie zal moeten komen. Dit ministerie staat volgens Buitenlandse Zaken huiverig tegenover presentie zonder veiligheidsgaranties, maar erkent dat Nederlandse deelname politiek gezien onontkoombaar is. Overleg tussen Van Aartsen en minister van Defensie De Grave lijkt, zo schrijft DVB, aangewezen.<sup>1432</sup>

Het veiligheidsprobleem is tevens gesignaleerd door directeur-generaal Politieke Zaken (DGPZ) Van Eenennaam. Hij meldt op 13 oktober vanuit Brussel aan minister Van Aartsen dat hij zich bezorgd maakt over de veiligheid van de – ongewapende verificateurs. De introductie van een «beschermingselement» op de grond zal waarschijnlijk niet in de gewenste legitimerende Veiligheidsraadsresolutie worden opgenomen, in verband met de opstelling van Rusland, terwijl een buiten Kosovo geleverde strategische reserve geen adequate bescherming kan bieden. Van Eenennaam oppert de mogelijkheid van toch een «lichte self-defence capaciteit». Of Nederlandse deelname aan de OVSE-missie in de Tweede Kamer aan de orde moet worden gesteld, hangt volgens hem af van de vraag hoe het uiteindelijke akkoord er precies uitziet. Een veiligheidsraad-resolutie zou een en ander veel makkelijker maken. «Maar het lijkt goed ook voor de Kamer de lijn aan te houden: no veto's no surprises! Maar vast beginnen met een brief dus», aldus de DGPZ.<sup>1433</sup>

Van Eenennaam: «Het kwam in een gesprek (*met de Britse DGPZ*) op, wat ik ook meteen heb gerapporteerd aan de minister, omdat wel duidelijk was dat, wanneer Milosevic zich niet zou houden aan de naleving van de resolutie, er serieuze problemen zouden kunnen ontstaan, zolang er niet een mechanisme was geschapen om die mensen daar te ontzetten (...).»

(vraag: Was het ook uw inschatting dat toch de algemene opinie was «hier horen wij wel aan mee te doen»?)

Van Eenennaam: «Ja, zeker. Er was een resolutie van de Veiligheidsraad aangenomen. Het was duidelijk dat wij er zonder inspectie ter plaatse niet op konden vertrouwen dat de zaken zouden lopen zoals ze moesten lopen. Dus het belang van de missie stond vast (...).»

(vraag: U opperde op een gegeven moment de gedachte van een lichte zelfverdedigingscapaciteit. Zou dat een adequate reactie geweest zijn op de veiligheidsproblemen die u signaleerde?)

Van Eenennaam: «Achteraf gezien was dat waarschijnlijk onvoldoende geweest. Wij zaten toen erg met het probleem dat Milosevic als voorwaarde had gesteld dat de OVSE-waarnemers ongewapend zouden zijn. Deze suggestie stond daar al haaks op. Dat had dan weer onderhandeld moeten worden. Ik geloof dat eigenlijk vrij snel daarna de gedachte van de extraction force vaart begon te maken en dat wij ons daar toen op hebben geconcentreerd, wat natuurlijk een betere optie is dan te proberen Milosevic er nog van te overtuigen om die waarnemers van bewapening te voorzien.»<sup>1434</sup>

De Directie Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie maakt met de Defensiestaf een analyse van de Holbrooke-Milosevic akkoorden. Er zijn voordelen en nadelen. Voordelen zijn dat het gebruik van geweld kan worden vermeden, de humanitaire hulpverlening snel kan worden hervat, de relatie met Rusland niet wordt belast, de NAVO geen grondtroepen hoeft in te zetten om toezicht te houden op een staakt-het-vuren, de verificatiemissie snel kan worden ontplooid en dat de VS – zulks is inmiddels toegezegd – een bijdrage leveren. Nadelen die aan de verificatiemissie kleven zijn de beperkte bevoegdheden van de verificateurs, de gevaren voor hun veiligheid, onduidelijkheid over de vraag op welke wijze de NAVO kan reageren op niet-naleving van de overeenkomst, onduidelijkheid over de reactie van het Kosovo-bevrijdingsleger UÇK, de

<sup>1432</sup> Memorandum van DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via plv DGPZ, 13 oktober 1998.

<sup>1433</sup> Memorandum van DGPZ aan de minister van Buitenlandse Zaken, 13 oktober 1998.

<sup>1434</sup> Van Eenennaam, hoorzitting, 5 juni 2000.

uitzichtloze politieke situatie in Kosovo en het feit dat twee organisaties verantwoordelijk zijn voor verificatie: dit laatste kan leiden tot interpretatieverschillen. CDS Kroon en directeur Algemene Beleidszaken De Winter concluderen dat Nederland zich moeilijk aan deelname aan de OKVM zal kunnen onttrekken. Bij de besluitvorming over deelname zullen daarom zoveel mogelijk veiligheidsgaranties voor de verificateurs moeten worden verkregen.<sup>1435</sup> Op 14 oktober 1998 ontvangt de Tweede Kamer een brief over de uitkomst van de onderhandelingen tussen Holbrooke en Milosevic tot dusverre. De Kamer wordt ingelicht over de twee op te richten verificatiemissies en de hoofdtaken ervan.<sup>1436</sup> De veiligheid van de verificateurs staat centraal in de Nederlandse inbreng in het internationale besluitvormingsproces. Op 14 oktober 1998 instrueert het ministerie van Buitenlandse Zaken de Nederlandse missies bij de NAVO en de OVSE «te Uwent te benadrukken dat veiligheid maximale aandacht dient te krijgen».<sup>1437</sup> Beide missies worden op 15 oktober ook nog eens apart geïnstrueerd. Aan de missie bij de NAVO wordt gevraagd het volgende aan de orde te stellen:

Indien inzake Kosovo een akkoord tot stand komt waarvan een OVSE-verificatiemissie onderdeel is, dan is veiligheid een grote zorg. In dit verband rijst de vraag of de NAVO kan voorzien in eenheden in de nabijheid van Kosovo die in geval van een acuut incident op zeer korte termijn in staat zijn waarnemers te ontzetten en te evacueren. De NAVO zou voorbereidingen moeten treffen om een dergelijke taak te vervullen.<sup>1438</sup>

Aan de missie bij de OVSE wordt gemeld: «Indien de veiligheid van OVSE-waarnemers op de grond uitsluitend door middel van een toezegging van Milosevic wordt gewaarborgd, vormt dit een onvoldoende garantie voor hun veiligheid. Indien de OVSE toch zou besluiten het groene licht te geven (...) mag daaruit niet worden afgeleid dat Nederland aan een dergelijke missie actief zal bijdragen».<sup>1439</sup> Dit is ook de mening van de minister-president.

Geerts: «Ik herinner mij wel een situatie – het speelde in het najaar van 1998 rondom de Kosovo Verificatie Missie in combinatie met de extraction force – waarin bij de minister-president, met in zijn achterhoofd de ervaringen in Srebrenica, heel sterk de wens leefde dat er zeer spijkerharde garanties zouden zijn rondom de veiligheid van die waarnemers. Dat betekent dat hij erop heeft aangedrongen dat er meer duidelijkheid en meer zekerheid over zouden komen voordat wij zouden kunnen instemmen met een Nederlandse bijdrage in die verificatiemissie.»

(vraag: Heeft die interventie van de minister-president naderhand tot iets geleid?)

Geerts: «Zeker. Als u ziet hoe de extraction force uiteindelijk eruit is komen te zien. De Nederlandse inzet en de positie die de minister-president daarbij heeft ingenomen, hebben een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van de afspraken over de extraction force. Als die afspraken er niet zouden zijn geweest, dan had Nederland geen bijdrage aan de KVM geleverd.»<sup>1440</sup>

<sup>1435</sup> Nota van CDS en DAB aan de minister van Defensie, 14 oktober 1998.

<sup>1436</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 216.

<sup>1437</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, PV OVSE, 14 oktober 1998.

<sup>1438</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 15 oktober 1998.

<sup>1439</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV OVSE, 15 oktober 1998.

<sup>1440</sup> Geerts, hoorzitting, 5 juni 2000.

<sup>1441</sup> Memorandum van DVB en DEU aan HDBZ via DGPZ, 15 oktober 1998.

<sup>1442</sup> Memorandum van DVB aan DGPZ via DEU, 15 oktober 1998.

De directies Veiligheidsbeleid en Europa van Buitenlandse Zaken vragen op 15 oktober aan de personeelsafdeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken (HDBZ) om een nadere «initiële en voorlopige inventarisatie van mogelijkheden voor deelname zijdens BZ». Het wordt zinvol geacht nu reeds na te denken over en voorbereidingen te treffen voor invulling van het Nederlandse aandeel in de OKVM.<sup>1441</sup> DVB stuurt op die datum aan de DPGZ tevens een overzicht van een tiental vereisten waaraan de OKVM dient te voldoen. De vereisten hebben primair betrekking op sluitende veiligheidsgaranties, goede voorzieningen en goede afspraken tussen OVSE en NAVO.<sup>1442</sup>

De vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie besluiten in een extra procedurevergadering op 15 oktober 1998 dat het voor dezelfde dag geplande Algemeen Overleg wordt aangehouden, nadat het Kamerlid Blaauw (VVD) de dag tevoren heeft gevraagd om een beoordeling door de commissies of de Kamer over inhoudelijk voldoende informatie beschikt om een Algemeen Overleg te houden. Dit is klaarblijkelijk niet het geval. De commissies vragen de regering in verband hiermee om de tekst van de overeenkomst tussen Holbrooke en Milosevic (die niet beschikbaar is) en om een brief met daarin een politieke reactie hierop en de inzet van de Nederlandse regering bij de uitvoering van de overeenkomst.<sup>1443</sup> Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt er echter aan getwijfeld of het zinvol is de Kamer een brief te sturen. Deze twijfel wordt door de afdeling Joegoslavië van de Directie Europa voorgelegd aan de minister: «Voor zover dezerzijds bekend bestaat er op dit moment geen door de Federale Republiek Joegoslavië (FRJ) en Holbrooke goedgekeurde gemeenschappelijke tekst (...) Wel bestaan er eenzijdige verklaringen (...) die elkaar zeker niet dekken. Zoals U weet bestaan er voorts tussen de FRJ en Holbrooke overeengekomen conceptteksten inzake verificatie (...) Gaarne Uw aanwijzingen met betrekking tot het moment van verzending van de gevraagde brief».<sup>1444</sup>

De brief wordt op 20 oktober 1998 aan de Kamer verzonden, met daarbij gevoegd de inmiddels door NAVO, OVSE en FRJ ondertekende overeenkomsten inzake verificatie. In deze brief wordt besluitvorming over een mogelijke Nederlandse deelname gekoppeld aan een drietal voorwaarden: er moet duidelijkheid bestaan over veiligheidsregelingen, de deelname van andere landen (met name de VS en Rusland) en de rechtsbasis van de missies.<sup>1445</sup> Tijdens de ministerraad van 16 oktober 1998 is aangegeven dat wat Nederland betreft deelname aan de verificatiemissie afhankelijk is van veiligheidsvoorzieningen en toetsing aan de door Nederland gestelde voorwaarden. Hiermee wordt waarschijnlijk bedoeld op het Toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden. Ook wordt meegedeeld dat een concreet verzoek om deelname van de OVSE nog niet is ontvangen.<sup>1446</sup>

De Defensiestaf en de Directie Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie blijven aandacht vragen voor de veiligheid. Minister De Grave wordt op 16 oktober 1998 geïnformeerd over de mogelijke risico's: ten eerste zijn de Kosovo-Albanezen ontevreden over de Holbrooke-Milosevic overeenkomst, wat kan leiden tot acties tegen de verificateurs; een ander veiligheidsrisico is dat het uitblijven van een politieke (interim-) regeling tussen Pristina en Belgrado kan leiden tot hernieuwde strijd in Kosovo; een derde risico is de dreiging en mogelijk zelfs de inzet van het NAVO-luchtwapen: de verificateurs zullen dan moeten worden teruggetrokken. Aanvullende veiligheidsmaatregelen zijn, kortom, dringend noodzakelijk.<sup>1447</sup>

Om beter zicht te krijgen op de planningsactiviteiten aangaande de OKVM wil Defensie op zeer korte termijn tijdelijk een extra militaire vertegenwoordiger plaatsen bij de Nederlandse OVSE-missie in Wenen. Dit voorstel valt goed bij Buitenlandse Zaken. Hoewel wordt ingezien dat dit in de beeldvorming zou kunnen impliceren dat Nederland overweegt deel te nemen, vraagt DVB op 16 oktober 1998 aan de waarnemend DGPZ Siblesz om instemming. Deze tekent aan dat Van Aartsen behandeling van dit verzoek voorziet in de ministerraad van 23 oktober.<sup>1448</sup> CDS Kroon licht minister De Grave in over de tijdelijke uitbreiding op 19 oktober.<sup>1449</sup> Het besluit valt echter niet zonder slag of stoot. Waarnemend DGPZ Siblesz meldt op 20 oktober aan de Directie Veiligheidsbeleid dat er een gesprek tussen minister Van Aartsen en minister-president Kok heeft plaatsgevonden: «de afweging plus en min valt uit naar min. Een eigen

<sup>1443</sup> Brief van Blaauw aan de voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, 14 oktober 1998; Convocatie vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie, 14 oktober 1998; Besluitenlijst vergadering vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie, 15 oktober 1998.

<sup>1444</sup> Memorandum van DEU/ME-Joego aan de minister van Buitenlandse Zaken via DEU, DVB, DGPZ en S, 15 oktober 1998.

<sup>1445</sup> TK, 1998-1999, 22 181, nr. 217.

<sup>1446</sup> Ministerraad, 16 oktober 1998.

<sup>1447</sup> Nota van CDS en DAB aan de minister van Defensie, 16 oktober 1998.

<sup>1448</sup> Memorandum van DVB aan wvd DGPZ, 16 oktober 1998.

<sup>1449</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 19 oktober 1998.

planner heeft alleen maar zin als Nederland meedoet (en dat willen anderen er ook uit afleiden). Laat Milad OVSE (de reeds aanwezige militair vertegenwoordiger bij de OVSE) zich ermee bemoeien.»<sup>1450</sup> Op 22 oktober verzoekt de missie bij de OVSE met klem aan Buitenlandse Zaken om plaatsing van een extra militair. Het is volgens Wenen niet ongebruikelijk dat landen er bij hun OVSE-missie twee militaire adviseurs op na houden. Er gaat dan ook geen signaalwerking ten aanzien van mogelijke deelname aan de OKVM uit van deze tijdelijke uitbreiding.<sup>1451</sup> De tweede militaire attaché wordt vervolgens toch in Wenen geplaatst. Dit is in lijn met het gestelde tijdens de ministerraad van 23 oktober dat het de voorkeur verdient dat Nederland op ambtelijk niveau wel deelneemt aan de beraadslagingen over de voorbereidingen van de OVSE-verificatiemissie en de NAVO-inspectievluchten.<sup>1452</sup>

Tijdens deze ministerraad wordt daarnaast gesteld dat op dat moment pas aan één voorwaarde voor deelname aan de OKVM wordt voldaan, te weten de participatie van andere staten (met name de VS). Daarnaast wordt melding gemaakt van NAVO-planning voor een «extraction force». Voor de ministerraad van 30 oktober zal een notitie over een Nederlandse bijdrage aan de OVSE-verificatiemissie en de «NAVO-ondersteuning» worden opgesteld.<sup>1453</sup>

Intussen heeft de Nederlandse inbreng in de internationale besluitvorming niet stilgestaan. Op 19 oktober krijgen de missies bij de OVSE en NAVO nadere instructies. De organisaties moeten volgens Den Haag afstemming bewerkstelligen tussen de beide verificatiemissies. De gezamenlijke betrokkenheid in de besluitvorming doet immers denken aan de gevreesde «dubbele sleutel» ten tijde van UNPROFOR. Verder wordt gepleit voor een sleutelrol voor de NAVO bij de beoordeling van de verificatieresultaten en bij besluitvorming over militaire maatregelen, omdat alleen op deze wijze voldoende veiligheidsgaranties voor de OKVM te verkrijgen zijn.<sup>1454</sup>

De Nederlandse bijdrage aan de NAVO-verificatiemissie vraagt vervolgens de aandacht. De CDS Kroon meldt op 20 oktober 1998 in een nota aan minister De Grave, die overigens is ondertekend door plaatsvervangend CDS Van Baal, dat Nederland een verzoek om deelname aan de NKVM kan verwachten. Hiervoor is alleen een ongeschikte Orion beschikbaar, die echter versneld technisch kan worden aangepast aan de eisen voor waarneming op grote hoogte. De minister wordt verzocht in te stemmen met deze aanpassing, en er daarnaast op gewezen dat Nederland zo een duidelijk zichtbare bijdrage levert aan de NKVM en blijk geeft van bondgenootschappelijke solidariteit. Dit is volgens de Defensiestaf van belang in relatie tot een mogelijke bijdrage aan de OKVM: «Mocht Nederland worden verzocht bij te dragen aan de OVSE-verificatiemissie op de grond dan zou bij de bepaling van de omvang van die bijdrage daaraan kunnen worden gewezen op de rol die Nederland ook al zal vervullen bij de waarnemingen vanuit de lucht».<sup>1455</sup>

(vraag: Wat was precies de opstelling van Defensie ten aanzien van die OVSE-verificatiemissie? Was er een aarzeling bij Defensie?)

Kroon: «(...) De woordvoering en de besluitvorming over de OVSE-missie vond met name via Buitenlandse Zaken plaats. Die missie vonden wij meer een door burgers uit te voeren operatie. Maar, ook in de brief (*van 10 november*) die daarover naar de Kamer is gestuurd en waarin op dat moment sprake was van een mogelijke Nederlandse bijdrage van 30 tot 50 mensen, staat wel degelijk dat er ook gedacht werd aan een bijdrage van Defensie, als dat nodig zou zijn. Als wij op een of andere manier zouden moeten bijdragen, ben ik zelf in mijn planning altijd uitgegaan van een stuk of 10 militairen, van het aantal van 30.» (vraag: Maar u stond niet te trappelen?)

Kroon: «Wij staan nooit te trappelen om mee te doen aan operaties.»

<sup>1450</sup> Memorandum van plv. DGPZ aan DVB/CV, 20 oktober 1998.

<sup>1451</sup> Fax van PV OVSE aan wvd DVB, 22 oktober 1998.

<sup>1452</sup> Ministerraad, 23 oktober 1998.

<sup>1453</sup> Ministerraad, 23 oktober 1998.

<sup>1454</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, PV OVSE, 19 oktober 1998.

<sup>1455</sup> Nota van CDS, getekend PCDS, aan de minister van Defensie, 20 oktober 1998.



(vraag: Uit de stukken komt nogal een grote terughoudendheid naar voren.)

Kroon: «Wij hebben altijd met grote zorg gekeken naar het veiligheidsaspect. Dat veiligheidsaspect was op dat moment nog niet zo geregeld dat wij dachten dat wij er snel «ja» tegen konden zeggen.»

(vraag: Was de snelle deelname aan de NAVO-verificatiemissie ook ingegeven door de gedachte «als wij hier goed aan meedoen, valt de druk op de deelname aan de OVSE-missie misschien wat weg»?)

Kroon: «Ja. Er waren drie belangrijke overwegingen die bij beide missies speelden, die als het ware uit het Toetsingskader komen. Dat was in de eerste plaats de veiligheid voor het personeel. Dat speelde bij beide missies. De tweede was de juridische basis en de derde was dat er zoveel mogelijk eenheden van verschillende landen aan zouden moeten meedoen. Aan die drie voorwaarden was met name bij de NKVM direct al bij het begin voldaan (...) Aan de NKVM zouden wij dus gelijk kunnen deelnemen. Verder was het zo dat van Nederland verwacht zou worden dat het een proportionele bijdrage aan de verificatiemissies zou leveren. Als je al vrij snel «ja» zou zeggen tegen de NAVO-verificatiemissie, dan zou daarmee de druk wat worden weggehaald op het snel «ja» zeggen – omdat een heleboel andere landen ook al deelnamen – tegen de OVSE-verificatiemissie en daardoor zouden wij meer tijd krijgen om zorgvuldig naar het veiligheidsaspect van die verificatiemissie te kijken.»<sup>1456</sup>

Op 21 oktober 1998 wordt staatssecretaris van Defensie Van Hoof gevraagd in te stemmen met een instructie aan de missie bij de NAVO, waarin wordt gevraagd diezelfde dag nog in te stemmen met het ontwerpbesluit over de NKVM, operatie *Eagle Eye*. Volgens de nota staat instemming met dit besluit los van Nederlandse deelname. De al spoedig voorziene uitvaardiging van de ACTWARN en de ACTREQ betekent wel dat Nederland hierover binnen enkele dagen duidelijkheid moet verschaffen.<sup>1457</sup> Eenzelfde verzoek om instemming wordt door de Directie Veiligheidsbeleid aan minister Van Aartsen gericht.<sup>1458</sup>

De souschef operatiën Van Reijn en de plaatsvervangend directeur DAB Casteleijn schrijven op 21 oktober 1998, met het oog op de ministerraad van 23 oktober, een nota waarin wordt nagegaan in hoeverre aan de drie «essentiële bestanddelen voor Nederlandse besluitvorming» (veiligheid, deelname andere landen en juridische basis), zoals aangegeven in de brief aan de Kamer van 20 oktober, wordt voldaan. De NKVM lijkt te voldoen: de risico's zijn beperkt en de rechtsbasis wordt afdoende bevonden: er is een overeenkomst tussen de NAVO en de FRJ en een Veiligheidsraads-resolutie wordt voorzien op de korte termijn. Het operatieplan (OPLAN) voor deze operatie, genaamd *Eagle Eye*, is voltooid op 20 oktober.<sup>1459</sup> De ACTWARN en ACTREQ worden nog dezelfde dag uitgevaardigd. Hierop moet voor 30 oktober, 17:00 uur worden geantwoord. Over de OKVM bestaat minder duidelijkheid, vooral met betrekking tot de veiligheid. De militaire autoriteiten van de NAVO zijn bezig met het ontwikkelen van evacuatieplannen voor de OVSE-verificateurs. Er wordt voorzien in een extractiemacht (Extraction Force), die in de nabijheid van Kosovo zal worden gestationeerd.<sup>1460</sup>

De Permanente Raad van de OVSE hecht op 25 oktober 1998 zijn goedkeuring aan het oprichtingsbesluit van de OKVM, nadat op 24 oktober de Veiligheidsraad resolutie 1203 heeft aangenomen, waarin de beide verificatiemissies worden gemandateerd.<sup>1461</sup> Kamerlid Hoekema (D66) vraagt vervolgens op 26 oktober om een Algemeen Overleg op zo kort mogelijke termijn. De vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie besluiten echter in een extra procedurevergadering op 27 oktober dat pas na definitieve besluitvorming door het kabinet over de Nederlandse bijdrage aan de waarnemersmissie – die op dat moment door de Kamer wordt voorzien voor de volgende week – een overleg zal worden gehouden.<sup>1462</sup>

<sup>1456</sup> Kroon, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1457</sup> Nota van plv DAB aan de staatssecretaris van Defensie, 21 oktober 1998.

<sup>1458</sup> Memorandum van wnd DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DEU, DGPZ en S, 21 oktober 1998.

<sup>1459</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 20 oktober 1998.

<sup>1460</sup> Nota van Van Reijn en Casteleijn aan de minister van Defensie, 21 oktober 1998.

<sup>1461</sup> Bericht van PV OVSE aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 27 oktober 1998; Bericht van PVDN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 24 oktober 1998.

<sup>1462</sup> Brief van Hoekema aan de voorzitter van de vaste commissie Buitenlandse Zaken, 26 oktober 1998; Convocatie vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie, 26 oktober 1998; Besluitenlijst van de vergadering van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie van 27 oktober 1998, 27 oktober 1998.



Wanneer de «deadline» aan Milosevic op 27 oktober verstrijkt, ziet de NAVO-Raad op het laatste moment af van het inzetten van het luchtwapen, vanuit de overweging dat Milosevic voorshands de eerste stappen heeft gezet. Om hem onder druk te houden blijven de «Activation Orders» voor zowel de beperkte luchtoptie als de gefaseerde campagne van kracht. Op 27 oktober schrijft het ministerie van Buitenlandse Zaken aan de missie bij de NAVO: «heden loopt ACTORD af (...) het uitvoeren van een airstrike is niet aan de orde, evenmin is het raadzaam ACTORD op te heffen. De suggestie om in ieder geval ACTORD te handhaven (...) kan worden gesteund».<sup>1463</sup>

In hetzelfde codebericht vraagt het ministerie van Buitenlandse Zaken aan NAVO-ambassadeur Biegman aan te dringen op spoedige afronding van de planning ten behoeve van de mogelijke extractie-opties ten behoeve van de OKVM. Dit is volgens Buitenlandse Zaken van essentieel belang voor de Nederlandse besluitvorming over eventuele deelname, waarover in de ministerraad van 30 oktober zal worden gesproken. Daarnaast wordt aangedrongen op een spoedig besluit tot uitvaardiging van de ACTORD voor de NKVM.<sup>1464</sup> Biegman meldt hierop terug dat de discussie in de NAVO-raad over mogelijke extractie-opties voor de OKVM en uitvaardiging van de ACTORD voor de NKVM op zijn vroegst op 30 oktober zal plaatsvinden.<sup>1465</sup>

Wel liggen er voorstellen op tafel van de militaire autoriteiten aan het militaire comité (MC) van de NAVO inzake de extractie-opties. Er zijn drie scenario's, ofwel «sporen» voor de Extraction Force: ten eerste een versterkt bataljon voor een onmiddellijke noodevacuatie van een deel van de missie binnen 24 uur; ten tweede een versterkt bataljon voor een snelle noodevacuatie van een deel van de missie binnen 96 uur; een derde scenario veronderstelt de aanwezigheid van een brigade, ingeval de gehele missie ontzet moet worden. Voor deze drie scenario's zullen aparte operationele plannen worden ontwikkeld.<sup>1466</sup>

Op 29 oktober 1998 evalueert ambassadeur Biegman de besluiten met betrekking tot de inzet van het luchtwapen. Hij schrijft in een bericht met als onderwerp «Tussenstand winst/verliesrekening Kosovo» aan Buitenlandse Zaken:

In contacten met de pers en geïnteresseerde buitenstaanders valt op dat met betrekking tot de inzet van het luchtwapen wordt gesproken over een «nederlaag» van de NAVO. De dreiging met geweld (en de bereidheid deze dreiging uit te voeren) was een middel om een doel – naleving res. 1160 en res. 1199 – te bereiken. De belangrijkste winst die de internationale gemeenschap dankzij de NAVO heeft geboekt is de – blijvende – internationalisering van de kwestie Kosovo. Nog geen maand geleden was het ondenkbaar dat Milosevic akkoord zou gaan met de presentie van ca. 2000 OVSE-verificateurs en aanwezigheid van NAVO-vliegtuigen in het FRY-luchtruim.<sup>1467</sup>

Minister De Grave wordt op 29 oktober 1998 door DAB en Defensiestaf geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de verificatiemissies. Nederland kan volgens de Defensieambtenaren een hoogwaardige en zichtbare bijdrage leveren aan de NKVM, een operatie met beperkte risico's. Er begint meer duidelijkheid te ontstaan over de veiligheid van de OKVM-verificateurs. Van NAVO-bescherming bij de uitvoering van de dagelijkse werkzaamheden van de verificateurs lijkt geen sprake te zijn. Als «harde» elementen van de regeling voor de veiligheid van de OKVM worden genoemd dat de dreiging van luchtaanvallen als stok achter de deur gereed wordt gehouden (hoewel ook wordt ingezien dat de aanwezigheid van verificateurs deze luchtaanvallen minder waarschijnlijk maakt), de Extraction Force, en de brede internationale aanwezigheid binnen de OKVM.<sup>1468</sup>

<sup>1463</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 27 oktober 1998.

<sup>1464</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 27 oktober 1998.

<sup>1465</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 28 oktober 1998.

<sup>1466</sup> Memorandum van wnd. DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 28 oktober 1998.

<sup>1467</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 29 oktober 1998.

<sup>1468</sup> Nota van SCO en DAB aan de minister, 29 oktober 1998.

Minister De Grave wordt geadviseerd in de ministerraad van 30 oktober erop te wijzen dat door geen toezeggingen te doen aan de OKVM, de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de aard van de bijdrage steeds kleiner wordt. Een beginselbesluit is wenselijk. In verband met te veel onduidelijkheden is volgens de ambtelijk adviseurs van minister De Grave besluitvorming over de Extraction Force nog niet aan de orde.<sup>1469</sup>

Buitenlandse Zaken dringt op 30 oktober dan ook wederom aan bij de NAVO op spoedige afronding van de discussie hierover. Nederland is weliswaar bereid deelname aan een NAVO-beschermingsmacht te overwegen, maar kan hierover pas oordelen wanneer er meer bekend is over «modaliteiten en behoeften voor de specifieke scenario's».<sup>1470</sup>

De Nederlandse druk op spoedige afronding van de discussie leidt tot kritiek van de zijde van Defensie. Volgens de Directie Algemene Beleidszaken zal het «manen tot spoed door Nederland, in het licht van de «terughoudende» opstelling richting NKVM en OKVM, mogelijk in slechte aarde vallen».<sup>1471</sup> De ministerraad besluit op 30 oktober 1998 een besluit over een Nederlandse deelname aan de OKVM dan wel NAVO-ondersteuning aan te houden tot 13 november, aangezien nog steeds onvoldoende duidelijkheid bestaat over de veiligheidsvoorzieningen.<sup>1472</sup> Het kabinet zal hier overigens al op 6 november over spreken.

Op 2 november 1998 ontvangt de Tweede Kamer een brief over de meest recente ontwikkelingen inzake Kosovo. Aangaande de besluitvorming over deelname aan de OKVM meldt de regering dat inmiddels duidelijkheid bestaat over twee van de drie voorwaarden voor deelname: er is voldoende deelname van andere landen (specifiek van de VS en Rusland) en Veiligheidsraadsresolutie 1203 verschaft «een adequate juridische basis». Wat betreft de veiligheid van de verificateurs bestaat nog onvoldoende duidelijkheid. De brief meldt dat «mede op Nederlandse aandringen» binnen de NAVO een aantal beschermingsconstructies voor ontzetting dan wel evacuatie worden uitgewerkt. Tussen NAVO en OVSE moeten op dit punt nog werkafspraken worden gemaakt. Totdat dit is gebeurd, is voor de Nederlandse regering een verantwoorde afweging van risico's verbonden aan deelname niet mogelijk.<sup>1473</sup>

De Policy Coordination Group (PCG) van de NAVO bereikt op 3 november 1998 overeenstemming over de planning met betrekking tot de drie sporen van de Extraction Force. De Extraction Force wordt daarnaast «opgerekt» met een drietal toegevoegde elementen: medische noodevacuatie van verificateurs, reddingsoperaties voor verificateurs die in een mijnenveld belanden, en reddingsoperaties ingeval de bewegingsvrijheid van verificateurs met geweld wordt verhinderd. Deze elementen, waarop met name door Nederland is aangedrongen, worden toegevoegd aan het concept-operatieplan waarmee de volgende dag de NAVO-raad middels een stilteprocedure – zal instemmen. Ambassadeur Biegman tekent nog aan dat zijns inziens met dit alles wordt voldaan «aan de laatste voorwaarde voor Nederlandse deelname» en dat een Nederlandse bijdrage aan de Extraction Force in overweging kan worden genomen.<sup>1474</sup>

Op 5 november wordt aan de Kamer gemeld dat het «concept of operations» voor de Extraction Force is goedgekeurd. Er is een verzoek tot deelname gedaan door de Franse minister van Defensie (Frankrijk is «lead nation»). Daarover is echter nog geen besluit genomen. De drie evacuatie-scenario's alsmede de drie toegevoegde bijstandsscenario's worden in de brief uit de doeken gedaan. Minister Van Aartsen deelt verder mee dat het kabinet op 6 november de mogelijkheden voor Nederlandse deelname zal bespreken.<sup>1475</sup> Dit is reden voor de vaste commissies van Buitenlandse Zaken en Defensie om het voor 5 november voorziene Algemeen Overleg een week op te schuiven.<sup>1476</sup>

<sup>1469</sup> Nota van SCO en DAB aan de minister, 29 oktober 1998.

<sup>1470</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 30 oktober 1998.

<sup>1471</sup> Fax van DAB aan DVB, 30 oktober 1998.

<sup>1472</sup> Ministerraad, 30 oktober 1998.

<sup>1473</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 218.

<sup>1474</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 3 november 1998.

<sup>1475</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 219.

<sup>1476</sup> Besluitenlijst van de extra procedurevergadering van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie op 5 november 1998.

Op 6 november 1998 is in het kabinet de deelname aan de verificatiemissie aan de orde op basis van een concept-Kamerbrief, waarover Defensie – gezien afstemmingsproblemen met Buitenlandse Zaken – niet tevreden is. Een door de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie voorbereide notitie voor de ministerraad bereikt «vanwege inhoudelijke bezwaren» de ministerraad niet.<sup>1477</sup> Het kabinet neemt een geconditioneerd principebesluit over deelname aan de OKVM. In eerste instantie wordt tevens aangestuurd op een principebesluit over deelname aan de Extraction Force, maar hiertoe wordt niet besloten. Het kabinet wil een bijdrage aan de Extraction Force wel in overweging nemen. Daarvoor is nadere informatie noodzakelijk na overleg in NAVO-kader. Over een eventuele Nederlandse deelname aan de Extraction Force wordt gemeld dat wordt gedacht aan een bijdrage met een compagnie mariniers (ca 100 militairen).<sup>1478</sup> Het is onduidelijk waarop deze informatie is gebaseerd: in een fiche van de Defensiestaf ten behoeve van de ministerraad wordt over een concrete bijdrage aan de Extraction Force niet gerept, integendeel: «Op dit moment is er nog geen zicht op de aard en omvang van een mogelijke Nederlandse bijdrage».<sup>1479</sup>

De aangepaste brief bereikt op 10 november de Tweede Kamer. In deze brief geeft de regering aan de Nederlandse deelname aan de OKVM en NKVM «verantwoord» te achten. De Nederlandse bijdrage aan de OKVM zal tussen de 30 en 50 personen betreffen. Aan de NKVM zal met een P3C Orion (die nog aan de technische eisen moet worden aangepast) worden deelgenomen. Daarnaast melden de ministers Van Aartsen en De Grave dat aan de NAVO zal worden meegedeeld dat deelname aan de Extraction Force wordt overwogen. Hiervoor is een nader besluit vereist. Bovendien zal over de uitzending «conform het Toetsingskader» overleg worden gevoerd.<sup>1480</sup>

Op 12 november 1998 vindt het Algemeen Overleg plaats waarin de brief van 10 november, en dus het principebesluit over deelneming aan de verificatiemissies en de mogelijke deelname aan de Extraction Force, aan de orde zijn. Wordvoerders zijn Verhagen (CDA), Blaauw (VVD), Valk (PvdA), Hoekema (D66), Van Middelkoop (GPV), Van Bommel (SP) en Vos (GroenLinks). De Kamer wenst zich in meerderheid vooralsnog niet aan de verificatiemissies, noch aan de Extraction Force te committeren. PvdA, D66 en GroenLinks steunen de principebereidheid om deel te nemen aan de OKVM.<sup>1481</sup>

Vos: «Wij kwamen tot die conclusie, omdat wij een verificatiemissie politiek absoluut wenselijk vonden. Wij vonden dat zoiets op dat moment grote kansen bood op een vreedzame oplossing van het conflict. Er lag een regeling tussen OVSE, NAVO en Milosovic over het eerder terugtrekken van troepen en het stationeren van een verificatiemissie. Wij vonden het nodig om de extraction force te legeren om de veiligheid van die missie te garanderen. Bovendien vonden wij het van belang dat een resolutie van de Veiligheidsraad ten grondslag zou liggen aan de hele operatie (...). Wij hebben vooraf gezegd dat wij konden instemmen met deze operatie. Daarbij gaat het altijd om het resultaat van de afweging van risico's die je inschat en de politieke betekenis. Ik heb al gezegd dat wij de politieke betekenis zeer groot vonden. Wij zagen hierin een kans om te komen tot een vreedzame oplossing en wij vonden de garanties die de regering wist te geven om de risico's af te dekken van belang. Voor ons heeft ook een rol gespeeld dat veel bondgenoten op dat moment al hun instemming hadden gegeven. Nederland was zo'n beetje de laatste die dat deed. Het heeft ons nogal gestoord dat de risico's door een aantal fracties dermate hoog werden ingeschat dat zij niet tot deelname wilden overgaan, terwijl erg veel bondgenoten zich al bereid hadden verklaard deel te nemen.»<sup>1482</sup>

De fracties van SP en GPV zijn in dit stadium ronduit negatief over de OKVM en geven aan dat wat hen betreft ook besluitvorming over de

<sup>1477</sup> Zie Nota van DAB aan de minister van Defensie, 6 november 1998.

<sup>1478</sup> Ministerraad, 6 november 1998.

<sup>1479</sup> Fiche t.b.v. Ministerraad van 6 november 1998, 6 november 1998.

<sup>1480</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 220.

<sup>1481</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 228.

<sup>1482</sup> Vos, hoorzitting, 7 juni 2000.

Extraction Force nog niet aan de orde is. De fracties van CDA en VVD zijn na de antwoorden van de ministers Van Aartsen en De Grave niet overtuigd en vragen om een plenaire voortzetting van de discussie. Op 13 november 1998 wordt verslag uitgebracht van het algemeen overleg in de ministerraad, waarin wordt gesteld dat er geen indicaties zijn dat de lijn zoals verwoord in de brief van het kabinet aan de Tweede Kamer wordt afgewezen. Het komende debat kan met vertrouwen tegemoet worden gezien.<sup>1483</sup>

De plenaire voortzetting, de eerste plenaire behandeling van «Kosovo», vindt plaats op 18 november 1998. De woordvoerders zijn dezelfde als tijdens het Algemeen Overleg van 12 november. Tijdens dit debat lijkt zich een meerderheid af te tekenen die een besluit over deelname aan de OKVM wil aanhouden wegens onvoldoende veiligheidsgaranties (in casu: onvoldoende duidelijkheid met betrekking tot de Extraction Force). Verhagen (CDA) en Van Middelkoop (GPV, tevens sprekend namens de RPF) dienen een motie in waarin de regering wordt opgeroepen «nu geen besluit te nemen».<sup>1484</sup> De motie lijkt te kunnen rekenen op de steun van CDA, SP, GPV, RPF en VVD. Laatstgenoemde partij is voor deelname aan de Extraction Force en de NKVM, maar vanwege onvoldoende veiligheids-garanties tegen deelname aan de OKVM.<sup>1485</sup>

Verhagen: «Wij hebben «nee» gezegd tegen de KVM. Voor mijn fracties speelden drie vragen een essentiële rol. In de eerste plaats de vraag of de waarnemersmissie de vluchtelingen voldoende veiligheid kon bieden. Kon je op deze manier werkelijk garanderen dat er een einde zou komen aan de slachtpartijen? Kon de missie bewerkstelligen dat de vluchtelingen konden terugkeren en niet het doelwit zouden worden van aanvallen van de Serviërs. De tweede vraag was: is de veiligheid van de waarnemers zelf voldoende gewaarborgd? Kunnen zij eruit gehaald worden op het moment dat zij bedreigd worden? De derde vraag was: kan je nog effectief dreigen met de inzet van het luchtwapen als daar ongewapende waarnemers rondlopen die gewoon potentiële gijzelaars zijn? Op basis van allerlei informatie en de discussie die had plaatsgevonden, was mijn fractie van mening dat die vragen niet bevestigend konden worden beantwoord. (...) Het Algemeen Overleg over de waarnemersmissie gaf mij onvoldoende waarborgen dat dit het goede middel was om de gestelde doelen – het einde maken aan de slachtingen en het beschermen van de vluchtelingen – te realiseren. Vandaar dat ik toen te kennen gaf een plenair debat te willen waarbij wij de motie hebben ingediend. Tijdens dat debat betoonde de VVD-fractie instemming met onze motie. Collega Blaauw gaf heel helder aan dat de waarnemers-missie geen goed middel was. Er tekende zich dus een meerderheid af voor de motie en ook gelet op het belang dat er «nee» zou worden gezegd tegen de waarnemersmissie, heb ik gevraagd om meteen over de motie te stemmen.»<sup>1486</sup>

De woordvoerder van de SP dient een motie in waarin de regering wordt verzocht noch aan de verificatiemissie noch aan de Extraction Force een bijdrage te leveren.<sup>1487</sup> Hierin staat de SP echter alleen. Verhagen, Van Middelkoop en Vos stellen tijdens het debat de concrete vraag of de regering toch zal besluiten tot uitzending van de verificateurs over te gaan als een minderheid in de Kamer het besluit steunt. Minister Van Aartsen weigert op de vraag in te gaan. Hij antwoordt: «wait and see». Wel ontraadt hij de Kamer «met de grootst mogelijke klem» de motie-Verhagen/Van Middelkoop te aanvaarden. Na een ordebat over de vraag of over de ingediende motie meteen gestemd zal worden, besluit de Kamer dat de stemming op 24 november zal plaatsvinden. In het licht van de ontwikkelingen in de Tweede Kamer vraagt de Directie Veiligheids-beleid op 18 november 1998 aan minister Van Aartsen of de voorbereiding voor de uitzending van de verificateurs moet worden opgeschort. Van Aartsen is hierover zeer duidelijk. Hij tekent aan: «Nee: gewoon doorwerken! «Regering regeert» (...) we stomen gewoon verder.»<sup>1488</sup>

<sup>1483</sup> Ministerraad, 13 november 1998.

<sup>1484</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 222.

<sup>1485</sup> TK, 1998–1999, handelingen 26, p. 1666 e.v.

<sup>1486</sup> Verhagen, hoorzitting, 5 juni 2000.

<sup>1487</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 223.

<sup>1488</sup> Memorandum van DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 18 november 1998.

Van Aartsen: «Het kabinet was ervan overtuigd dat wij moesten deelnemen aan de KVM. De discussie in die periode ging ook over het aanbrenge van extra verzekeringen voor de KVM. Het kabinet vond de KVM belangrijk omdat het een onderdeel was van het akkoord dat Holbrooke had gesloten. Bovendien konden de verificateurs fungeren als ogen en oren op de grond. Andere conflicten hebben geleerd dat waarnemers belangrijk zijn; zij zien en horen wat er gebeurt en rapporteren daarover. Zij hebben altijd een dempende werking. Het feit dat de KVM naar Kosovo ging, leidde er ook toe dat vluchtelingen met iets meer gerustheid in hun hart konden terugkeren. Parallel daaraan liep de discussie – hierover zijn diverse internationale contacten geweest – over het zo stevig mogelijk maken van de positie van de KVM in Kosovo.»<sup>1489</sup>

Fractievoorzitter Dijkstal van de VVD geeft tijdens het Torentjesoverleg op 19 november 1998 aan dat er nog niet voldoende is gedaan om de veiligheid van de verificateurs te waarborgen, aldus de samenvatting van de ministerraad van 20 november. De strategie van de regering is er op gericht de motie op 24 november niet in stemming te brengen. Als de indieners van de motie er uitdrukkelijk om vragen, zal de motie echter in stemming worden gebracht. De VVD-fractie moet daarom zover worden gebracht dat zij de motie niet steunt. Er wordt voorgesteld een brief te sturen aan de Kamer waarin begrip wordt getoond voor de wensen van de Kamer en tevens een vertrouwelijke briefing in het vooruitzicht wordt gesteld. De fractievoorzitter van de VVD zal daarom gevraagd moeten worden of hij op basis van een brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie bereid is tegen de motie te stemmen. De ministerraad besluit aldus en voert terzake overleg met de fractievoorzitters van de coalitiepartijen.<sup>1490</sup>

(vraag: Bent u informeel door de minister benaderd over deze kwestie?)

Blaauw: «Ik heb namens de fractie van de VVD heel duidelijk in het Algemeen Overleg gezegd dat de minister, als hij bepaalde dingen niet deed, geen groen licht kreeg van de fractie van de VVD. Dat informeel had ik dus niet nodig.»

(vraag: Had de minister het misschien nodig?)

Blaauw: «De minister heeft duidelijk waargenomen wat de fractie van de VVD vond en wilde.»

(vraag: Is er nog apart overleg geweest tussen woordvoerders van de coalitie met de minister om het zover te krijgen dat tot uitzending van de verificateurs kon worden overgegaan?)

Blaauw: «(...) Ik kan het mij niet herinneren. Het zou kunnen zijn dat je een keer bij de lunch bij elkaar zit, maar dat is volgens mij niet gebeurd, want ik heb ze hier nooit bij de lunch gezien.»<sup>1491</sup>

Verhagen: «De dag erna (*na het debat*) heeft Torentjesoverleg plaatsgevonden. U weet dat de oppositie daarvoor niet wordt uitgenodigd, dus daar was ik niet bij. Maar de heer Dijkstal verkondigde de dag na dat overleg dat hij de verwachting had dat de fractie eruit zou komen met de minister.»<sup>1492</sup>

Woordvoerder voor D66, Hoekema: «Minister Van Aartsen en minister De Grave hadden (...) de duidelijke behoefte om de VVD weer terug in het hok te krijgen. Daar hebben ze allerlei methoden voor gebruikt.»

(vraag: Zoals?)

Hoekema: «Overleg met de politieke leiding van de VVD-fractie, maar ook het in het openbaar wisselen van argumenten die de VVD moesten overtuigen. Het was natuurlijk duidelijk dat het, zwak uitgedrukt, heel vervelend zou zijn voor de Nederlandse regering om door een meerderheid van het parlement te worden teruggefloten waar het ging om de inzet voor de Kosovo Verificatie Missie.»<sup>1493</sup>

<sup>1489</sup> Van Aartsen, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1490</sup> Ministerraad, 20 november 1998.

<sup>1491</sup> Blaauw, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>1492</sup> Verhagen, hoorzitting, 5 juni 2000.

<sup>1493</sup> Hoekema, hoorzitting, 5 juni 2000.

dat werd natuurlijk in hoge mate uitvergroot. Er was inderdaad discussie over en ik vond dat een honorabele discussie op basis van het besluit dat wij zouden gaan meedoen aan de KVM. Die opinie was bij ons niet veranderd.»

(vraag: Wat moet ik in die situatie verstaan onder contacten?)

Van Aartsen: «Je komt elkaar tegen in de wandelgangen, je telefoneert, er is elke donderdagavond politiek overleg. Zo zijn er de nodige contacten en dat hoort bij de politiek (...) Het beeld ontstond dat er een soort van powerplay gaande was tussen het kabinet en een potentiële meerderheid van de Kamer. Zo is dat debat in mijn herinnering echter niet verlopen (...) Ik kan mij echter niet herinneren dat ik er bovenmatig veel politieke druk op heb gezet of heb laten zetten.»<sup>1494</sup>

Kok: «Volgens mij speelden op dat moment twee problemen. Het eerste probleem was dat in de contacten met de Kamer was gebleken dat er een complicatie was rondom het wel of niet kunnen instemmen met de verificatiemissie. Een tweede punt dat in de ministerraad speelde en waarover ik, maar niet als enige, enkele opmerkingen heb gemaakt, betrof de vraag of, in de context die wij konden overzien, de wijze waarop de extraction force functioneerde voldoende zekerheden zou bieden dat de veiligheid van de leden van de verificatiemissie gewaarborgd zou zijn als aan die missie zou worden meegedaan; garanties (...) zijn er natuurlijk nooit. Dit punt hing samen met de vraag hoe krachtig de extraction force zou zijn en wat de rol van de Amerikanen daarin zou zijn. Met mijn warme instemming hebben wij in de ministerraad na afloop van die discussie gezegd dat er nader intern overleg in Den Haag moest plaatsvinden, ook via een vertrouwelijke briefing van een of twee vaste Kamercommissies; daarbij ging het in ieder geval om de vaste commissie voor Defensie, maar misschien ook om de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken. Dat betrof dus de interne kant ofwel het overleg in Den Haag over de veiligheids-waarborgen die voor de leden van de verificatiemissie zouden moeten gelden. Ook vroegen wij minister Van Aartsen om bij zijn bezoek aan minister Albright van de Verenigde Staten ook de kwestie van de Amerikaanse deelname en het karakter daarvan te bespreken. Die twee elementen hadden in mijn benadering iets met elkaar te maken: enerzijds het verzekeren van nog meer vastigheid omtrent de robuustheid van de extraction force en de bijdrage van de Amerikanen daarin en anderzijds het winnen van voldoende steun in het eigen parlement voor het voorstel dat het kabinet eerder had gedaan.»<sup>1495</sup>

De Grave: «Er speelt op zo'n moment nogal wat. Het is een buitengemeen belangrijke operatie; daar zullen we het snel over eens zijn. Er zijn veel landen bij betrokken, dus het is ook internationaal zeer aan de orde. Er zijn veel landen die zich eraan willen committeren. En het Nederlandse parlement staat op het punt of overweegt serieus om een motie aan te nemen die zegt: wij vinden dit te gevaarlijk. Dat is «heavy stuff», als ik het zo mag formuleren. Dan ga je nadenken over de vraag: wat zouden wij nu als kabinet kunnen doen om de Kamer te overtuigen van het feit dat wij onze eigen afweging goed vinden? (...) Het ging niet om het belang van de missie, want dat had iedereen goed in de gaten. Het ging meer om de vraag: kunnen wij nog iets doen om het aspect veiligheid indringender in beeld te brengen? Toen heb ik zelf gedacht, en dat heb ik ook wel besproken, dat je bij een aantal aspecten in die zin met meel in de mond zit te praten, omdat het natuurlijk om allerlei operationele plannen gaat (...) Daar kun je zo verschrikkelijk weinig over vertellen, want je kunt moeilijk al precies doorgeven: als je dat doet, schurk, dan gaan wij zo optreden. Dat doet niemand. Zou het niet van belang kunnen zijn om in een vertrouwelijke briefing op die aspecten in te gaan? Ik geloof wel dat het van mijn kant is gekomen: laten wij dat niet als ministers doen, ook om te benadrukken dat het niet zozeer gaat om een politieke afweging (...) Toen heb ik gesuggereerd: laten wij dat niet als ministers doen, maar laten wij dat overlaten aan de medewerkers; laat nou een militair eens uitleggen wat er rond die extraction force aan planning ligt en wat zij gaat doen op het moment dat er werkelijk wat aan de hand is.»<sup>1496</sup>

In de brief aan de Kamer wordt uitdrukkelijk gesteld dat de veiligheid van de verificateurs, juist door de voortrekkersrol van de Nederlandse regering met betrekking tot dit vraagstuk, centraal heeft gestaan in de nationale en internationale besluitvorming. De regering biedt daarnaast

<sup>1494</sup> Van Aartsen, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1495</sup> Kok, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1496</sup> De Grave, hoorzitting, 7 juni 2000.



aan voor de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie een vertrouwelijke briefing te houden waarin inzicht tot op operationeel niveau zal worden gegeven in de getroffen maatregelen. In deze briefing kunnen tevens de uitkomsten worden gemeld van een gesprek dat minister Van Aartsen op 24 november in de VS over (o.a.) de uitvoering van de OVSE-verificatiemissie zal hebben met zijn collega Albright. Ook geeft de regering aan in de brief dat zij «doorstoomt»: «De regering zal, scherp rekening houdend met de gevoelens in uw Kamer, de nadere besluitvorming over Nederlandse bijdrage voorbereiden en over naar verwachting twee weken aan u voorleggen».<sup>1497</sup>

De souschef operatiën van de Defensiestaf, Van Reijn, spreekt in een notitie aan de CDS en PCDS zijn zorgen uit over de gestuurde brief aan de Kamer. Deze hebben vooral betrekking op het gestelde over de vertrouwelijke briefing, waarin «inzicht tot op operationeel niveau» moet worden gegeven: «deze informatie over de Extraction Force is echter voorlopig niet beschikbaar». Pas midden december is hierover duidelijkheid te verwachten. «Over EF-operaties vóór die tijd een «generiek» verhaal vertellen is volstrekt speculatief en roept meer problemen op dan dat het zorgen van de Tweede Kamer wegneemt», aldus Van Reijn.<sup>1498</sup>

Kroon: «Met name, denk ik, over (de) gijzelingsoperatie, waarvoor op dat moment nog een heleboel zaken uitgewerkt werden, konden wij zeker in het openbaar niet precies vertellen waarmee wij bezig waren.»

(vraag: Het gaat niet alleen om het openbare. Het ging om de vertrouwelijke briefing, waar Van Reijn ook op doelt. Hij zegt gewoon: het is volstrekt speculatief om nu operationele informatie te geven.)

Kroon: «Daar heeft hij gelijk in. Dat zal ongetwijfeld de reden zijn geweest. Ik weet dat wij in de vertrouwelijke briefings echt open zijn geweest. De dingen die afgesproken waren en die wij konden vertellen, hebben wij gewoon verteld.»<sup>1499</sup>

Als op 24 november wordt gestemd over de motie Verhagen/Van Middelkoop, blijkt de VVD de motie uiteindelijk niet te steunen, waardoor een ruime Kamermeerderheid de motie Verhagen/Van Middelkoop verwerpt. Wordvoerder Blaauw legt een stemverklaring af:

Ik moet nu constateren dat de regering na het debat over het verslag van het Algemeen Overleg ons een brief heeft gestuurd, waarin zij duidelijk aangeeft de wens van de Kamer te zien en daaraan het nodige te willen gaan doen (...) In de motie van het CDA staat onder andere «nu geen besluit te nemen». De regering neemt nu dus ook geen besluit, want dat heeft zij ons al verteld. Ik wil niet zeggen dat de motie in dezen overbodig is. Ik wil slechts zeggen dat de motie op dit moment niet opportuun is, en dat het uit redelijkheid en qua zorgvuldig handelen tussen regering en parlement verstandig is om niet over deze motie te stemmen. Echter, nu de motie wel wordt ingebracht, zal de VVD-fractie (...) gewoon zeggen dat zij tegen deze motie zal stemmen.<sup>1500</sup>

Na afloop van de stemming vindt overleg plaats tussen minister De Grave en zijn militaire adviseurs. De directeur van de Directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Sanders, maakt melding van dit overleg aan minister Van Aartsen. Defensie streeft ernaar een genie-eenheid naar Skopje te zenden, die omstreeks 15 december kan beginnen met kwartier maken. Vanaf 7 december zal hiervoor personeel worden uitgezonden. Zoals gesteld in de brief van 10 november is hiervoor een nader besluit vereist en moet bovendien over de definitieve uitzending nader overleg met de Kamer worden gevoerd conform het Toetsingskader.<sup>1501</sup> Niettegenstaande het oponthoud in de besluitvorming in het parlement zijn – zoals reeds aangegeven – de voorbereidingen en planning voor de

<sup>1497</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 224.

<sup>1498</sup> Notitie van SCO aan CDS en PCDS, 22 november 1998.

<sup>1499</sup> Kroon, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1500</sup> TK, 1998–1999, handelingen 28, p. 1922.

<sup>1501</sup> Memorandum van DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 24 november 1998.

Extraction Force (operatie *Joint Guarantor*) en de verificatiemissies gewoon doorgegaan. Op 14 november 1998 meldt DGPZ Van Eenennaam naar aanleiding van een vraag van zijn minister dat in het operatieplan van operatie *Joint Guarantor* (in een geheime tekst) is voorzien in een «capability» voor het reageren op gijzelingen. Het gaat hierbij alleen niet om de reguliere Extraction Force, maar om zogenoemde «Special Forces» onder NAVO-commando. Volgens Van Eenennaam overweegt Defensie de eigen speciale eenheid voor een Combined Joint Special Operations Task Force (CJSOTF) aan te melden: «Dat moet natuurlijk ook, maar misschien heeft De Grave nog een zetje nodig.» Hoewel de DGPZ aangeeft dat de CJSOTF geheim moet worden gehouden concludeert hij wel dat «het bovenstaande niettemin – mits met de juiste timing (!) uitgespeeld – uitstekend materiaal (is) voor uw reactie op de verwachte motie in het a.s. Kamerdebat» (het debat van 18 november).<sup>1502</sup>

Op 18 november 1998 informeert CDS Kroon minister De Grave over de voortgang in de planning van de Extraction Force. De planningsdatum voor de aanwezigheid van de eerste eenheden is 15 december 1998. Het is de bedoeling dat een beperkt aantal landen zal bijdragen aan de Extraction Force, teneinde de evacuatiemacht effectief te houden. In eerste aanleg wordt gedacht aan Frankrijk (lead nation), Italië, het VK, Duitsland en Nederland. Voor Nederland wordt gedacht aan een bijdrage ter grootte van een compagnie, met daarnaast een aantal helikopters. De Defensiestaf overlegt met het VK en Duitsland over een mogelijk rotatieschema. Op 18 november is een planningsopdracht bij de krijgsmacht delen uitgezet om een mogelijke bijdrage te inventariseren.<sup>1503</sup>

De koninklijke landmacht laat per ommegaande weten met een infanterie-compagnie van de luchtmobiele brigade te kunnen deelnemen. De voortzetting hiervan is gegarandeerd.<sup>1504</sup> De koninklijke marine geeft in reactie op de planningsopdracht aan meer problemen te hebben met het leveren van een compagnie. Getalsmatig is het geen probleem, alleen kwalitatief zal het voor wat betreft kaderfuncties en specialisten «zeer lastig worden».<sup>1505</sup>

Kroon: «Intern hebben we bekeken welke compagnie daarvoor bij ons, dus binnen de defensieorganisatie, het beste geschikt zou zijn. De keuze bleek te gaan tussen een compagnie van de mariniers en een compagnie van de luchtmobiele brigade. Gezien de getraindheid en de taak die eventueel uitgevoerd moest worden, hebben wij uiteindelijk gekozen voor een compagnie van de luchtmobiele brigade. Dat was, meen ik, een compagnie van het bataljon dat al een compagnie had in Cyprus. Dat kon dus. Het kwam ons beter uit dat die compagnie niet direct zou worden geleverd, maar middels een roulatieschema een aantal maanden later.»<sup>1506</sup>

De Militaire Inlichtingendienst komt op 20 november 1998 met een *Dreigingsanalyse Extraction Force*. Hierin wordt geconcludeerd dat bij een kleinschalige inzet, als voorzien in spoor 1 (het «meest waarschijnlijke» scenario), de dreiging van de Servische politie- en legereenheden laag is. Tevens wordt opgemerkt dat de dreiging die uitgaat van UÇK-zijde hoger is dan die van Servische zijde, en dat de dreiging vanuit de lucht laag is. Het gevaar dat «zeer hoog» wordt ingeschat komt van de vele aanwezige mijnen in de grensstreek. Van een inzet volgens de sporen twee en drie wordt geen analyse gegeven.<sup>1507</sup>

Op 23 november volgt een nota van CDS Kroon waarin met betrekking tot deelname aan de Extraction Force de veertien aandachtspunten van het Toetsingskader worden langsgelopen. Dit in navolging op de brief aan de Kamer van 10 november, waarin is aangegeven dat «met de Kamer conform het Toetsingskader nader overleg zal worden gevoerd». De

<sup>1502</sup> Memorandum van DGPZ aan de minister van Buitenlandse Zaken, 14 november 1998.

<sup>1503</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 18 november 1998.

<sup>1504</sup> Nota van BLS/DOS aan SCO-DS, 18 november 1998.

<sup>1505</sup> Aantekening van SCOPN aan SCO/DS, 19 november 1998.

<sup>1506</sup> Kroon, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1507</sup> Dreigingsanalyse Extraction Force, 20 november 1998.

nadruk ligt op aspecten van militair-operationele aard. Bij enkele aandachtspunten is dit echter logischerwijs gezien de aard ervan – niet het geval. Zo wordt bij het eerste punt uit het Toetsingskader («uitzending geschiedt op grond van Nederlandse belangen») het Nederlands belang gezien in het gevaar van de Kosovo-kwestie voor veiligheid en stabiliteit in de regio en de schending van de mensenrechten in Kosovo. Een «meer specifiek» belang is de bescherming van Nederlandse OVSE-verificateurs indien Nederland aan de OKVM deelneemt. Over het mandaat wordt gesteld dat het is ontleend aan Veiligheidsraadsresolutie 1203. Naar aanleiding van het aandachtspunt waarin wordt gesteld dat de regering zich per geval moet vergewissen van voldoende draagvlak in parlement en samenleving, stelt de CDS dat een «tijdige en zichtbare deelname aan de Extraction Force mogelijk de twijfel kan wegnemen t.a.v. de deelname aan de OVSE-verificatiemissie». Bij het laatste aandachtspunt over de termijn die gesteld moet worden aan iedere toezegging oppert de CDS de mogelijkheid van de duur van één jaar.<sup>1508</sup>

Op 26 november 1998 wordt minister De Grave wederom door CDS Kroon geïnformeerd over de laatste stand van zaken met betrekking tot de verificatiemissies en de Extraction Force. De NKVM is begin november begonnen. De verwachting is dat de Nederlandse Orion vanaf begin januari kan deelnemen aan de luchtverificatiemissie. De voorbereidingen voor de OKVM zijn in volle gang. De CDS stelt dat in het «concept of operations» veel aandacht is besteed aan de veiligheid. De volgende maatregelen worden in dit kader genoemd: vertrouwenwekkend optreden door de verificateurs, een goede selectie en training van het personeel, goede veiligheidsprocedures en een juiste uitvoering daarvan, een noodevacuatieplan, en steun van buiten door de Extraction Force.<sup>1509</sup> Volgens de nota van 23 november is voor de Extraction Force op 23 november 1998 binnen het COCB (het overleg tussen de CDS en de bevelhebbers van de krijgsmachtdelen) een militair advies over de Nederlandse bijdrage opgesteld. Aanbevolen wordt een luchtmobiele compagnie van de koninklijke landmacht aan te bieden in een rotatieschema met het VK. Aanvankelijk zullen alleen staffunctionarissen en een genie-eenheid worden uitgezonden. De ontplooiing van de compagnie luchtmobiel is voorzien in het voorjaar van 1999. Voorgesteld wordt dan ook een drietal Chinook helikopters met circa 50 man personeel uit te zenden.<sup>1510</sup> Een en ander komt niet geheel tegemoet aan de oorspronkelijke inzet van de operationele staf van de Landmacht. Op 11 november heeft de directeur operationele staf (DOPS) advies uitgebracht aan bevelhebber Schouten over een mogelijke deelname, waarin hij aan de hand van het operatieplan van de Extraction Force, de voorziene organisatie ervan, de uitgangspunten van KL-deelname en de mogelijke opties, pleit voor «een initiële en voort te zetten deelname» met een luchtmobiele compagnie, bij voorkeur binnen het Franse bataljon, «om te zorgen dat de KL goed op de kaart staat». Deze optie is echter niet conform het operatieplan voor de Extraction Force.<sup>1511</sup>

Ook de binnen het COCB vastgestelde plannen worden niet zonder slag of stoot uitgevoerd. Op 27 november, tijdens de force generation voor de Extraction Force in het Franse Creil, is direct contact nodig tussen de plaatsvervangend DGPZ Siblesz en zijn Britse collega en tussen de Nederlandse, Britse en Franse Chefs Defensiestaven om deelname van de compagnie luchtmobiel veilig te stellen. Het VK is teruggekomen op de informele afspraak over rotatie en wil zelfstandig een compagnie aanbieden. Volgens Den Haag kan dit worden geïnterpreteerd als een verminderde veiligheidsgarantie voor Nederlandse verificateurs. Resultaat van de contacten is dat de werkbesprekingen over de gezamenlijk Nederlands/Britse deelname aan de Extraction Force worden hervat.<sup>1512</sup>

<sup>1508</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 23 november 1998.

<sup>1509</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 26 november 1998.

<sup>1510</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 26 november 1998.

<sup>1511</sup> Intern memorandum van DOPS aan BLS, 11 november 1998.

<sup>1512</sup> Memorandum van DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via wnd DGPZ en S, 27 november 1998; Memorandum van wnd DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via wnd DGPZ en S, 27 november 1998; Aantekening van DCBC aan CDS, 30 november 1998.

Een *Dreigingsanalyse KVM* gedateerd op 1 december 1998 bestempelt het UÇK en de aanwezige mijnen als voornaamste dreiging tegen de verificateurs. Beide dreigingen worden als «hoog» bestempeld. De directe dreiging vanuit Servische staatsinstellingen is «laag». De indirecte dreiging, door het verzeild raken tussen strijdende partijen, is «hoog». De dreiging die wordt uitgeoefend door de lokale Servische bevolking, wordt als «middelmatig» gekwalificeerd.<sup>1513</sup>

Op 2 december 1998 vindt in de Tweede Kamer de door het kabinet in de brief van 20 november toegezegde vertrouwelijke briefing over de verificatiemissies en de Extraction Force plaats voor leden van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie. De briefing wordt verzorgd door DGPZ Van Eenennaam en CDS Kroon. Van Eenennaam richt zich op de internationale context en de OKVM. Kroon richt zich op de NKVM, de Extraction Force en de afstemming tussen NAVO en OVSE. In beider bijdragen staan veiligheidsvoorzieningen centraal.

Directeur-generaal Van Eenennaam hoopt te kunnen melden dat het bezoek van minister Van Aartsen aan Washington eind november, waar de minister onder meer met collega Albright heeft gesproken, succesvol is geweest met betrekking tot het verkrijgen van meer duidelijkheid over de veiligheid van de OVSE-verificateurs. In de brief van 20 november is immers vermeld dat hierop in de briefing zou worden ingegaan.<sup>1514</sup>

Van Aartsen: «(...) wij (vonden) het erg belangrijk om tegemoet te komen aan de zorgen die in de Kamer leefden. Ik herinner mij dat ik vooral bezig ben geweest om de verlangde zekerheden te krijgen. Ik ben in die periode onder andere naar Washington geweest.»<sup>1515</sup>

Uit de verslaglegging van de gevoerde gesprekken blijkt het resultaat bijzonder mager. In het gesprek met Albright is de veiligheid van de verificateurs helemaal niet aan de orde gekomen. Dit wordt nog eens bevestigd in een telefoongesprek dat de DGPZ voert met de Nederlandse ambassadeur in Washington, Vos. Laatstgenoemde schrijft ook nog aan de directeur Veiligheidsbeleid, die een identiek verzoek om nadere informatie per fax had gestuurd: «(...) ik ben bang dat wij niet zonder de waarheid krachtig geweld aan te doen, kunnen uitbreiden of extrapoleren wat terzake is gerapporteerd».<sup>1516</sup> In de tekst voor de bijdrage van Van Eenennaam is dan ook de vage formulering gekozen «dat de Amerikanen zich in allerlei opzicht inzetten voor optimale waarborgen van de veiligheid».<sup>1517</sup>

CDS Kroon meldt tijdens de briefing dat er voorzien is in een speciale capaciteit bij gijzeling. De mogelijkheden voor een Nederlandse bijdrage aan een Combined Joint Special Operations Task Force (CJSOTF) worden gezien. Op het ogenblik bestaan er op dit gebied bilaterale afspraken met Frankrijk.<sup>1518</sup> Naar aanleiding van de vertrouwelijke briefing schrijven de ministers Van Aartsen en De Grave op 3 december aan de ministerraad: «Op basis van de reacties van de aanwezige Kamerleden zijn ondergetekenden van oordeel dat thans tot definitieve besluitvorming in de ministerraad kan worden overgegaan».<sup>1519</sup>

Blaauw: «Ik heb in het openbaar ervoor gepleit dat de Amerikanen op de grond direct zouden deelnemen aan de KVM, en gezegd dat er iets gedaan moest worden om ondersteuning te geven als het fout zou gaan. Dit is later in het openbaar naar voren gekomen. Er is dan ook geen verschil tussen de vertrouwelijke briefing en het openbare deel.»<sup>1520</sup>

Hoekema: «(*De briefing*) was een deel van de operatie «Overtuig Blaauw». Overigens kwam daarin bijna niets over tafel wat wij niet al wisten of wat niet in het openbaar had kunnen worden gezegd. Er werd een heel circus opgetuigd; het was bijna overkill.»<sup>1521</sup>

<sup>1513</sup> Dreigingsanalyse KVM, 1 december 1998.

<sup>1514</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 224.

<sup>1515</sup> Van Aartsen, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1516</sup> Memorandum van CdP/Washington aan Chef DVB, 1 december 1998.

<sup>1517</sup> Notitie Briefing Veiligheid Kosovo Verificatie Missie Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie, 2 december 1998.

<sup>1518</sup> Fax van SCO aan DVB, 1 december 1998; Briefing Veiligheid Kosovo Verificatie Missie Kamercommissies Buitenlandse Zaken en Defensie, 2 december 1998.

<sup>1519</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie aan de Ministerraad, 3 december 1998.

<sup>1520</sup> Blaauw, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>1521</sup> Hoekema, hoorzitting, 5 juni 2000.

Verhagen: «Het vertrouwelijk overleg was een technisch-informatieve briefing over de extraction force. De briefing overtuigde mij er wel van dat het goed was om deel te nemen aan de extraction force zelf. Er waren voldoende garanties om goed te kunnen opereren. Dat lag anders ten aanzien van de mogelijkheid om de vluchtelingen te beschermen en eventueel het luchtwapen in te zetten. Een van de manieren om de veiligheid van deze waarnemers te garanderen en ze eruit te halen door de extraction force bestond eruit om ze niet naar gevaarlijke gebieden te sturen, vooral niet naar gebieden waar het slecht weer kon worden want dan konden de helikopters er niet landen. Dat was natuurlijk een volstrekt onvoldoende garantie. De briefing overtuigde mij absoluut niet van het nut van een waarnemersmissie. Het heeft naar mijn mening er alleen toe bijgedragen dat de Serviërs die tijd konden gebruiken om nog harder toe te slaan op het moment dat het mis ging (...) Het heeft mij zeer gestoord dat bedoelde vertrouwelijke briefing voor de fractie van de VVD een excuus was om door de bocht te kunnen gaan. Het werd onmogelijk gemaakt om in een openbaar debat verantwoording af te leggen over je keuze.»<sup>1522</sup>

Op 4 december 1998 neemt de ministerraad het besluit om personeel uit te zenden voor zowel de verificatiemissies als de Extraction Force. De ministerraad moet zich uitspreken over een brief aan de Tweede Kamer. VVD-fractievoorzitter Dijkstal blijkt in het Torentjesoverleg van 2 december te hebben aangedrongen op een zeer breed opgezette en informatieve brief. Bovendien is daarbij overeengekomen om, alvorens de brief aan de Kamer te sturen, na te gaan of de fractievoorzitters van de coalitiepartijen zich kunnen verenigen met de inhoud van de brief en het kabinetsbesluit. Hierbij wordt aangetekend dat het gaat om de materiële inhoud van de brief. Het is niet de bedoeling dat de fractievoorzitters zich buigen over de letterlijke tekst.<sup>1523</sup>

De Tweede Kamer wordt dezelfde dag van het kabinetsbesluit op de hoogte gesteld. De ministers Van Aartsen en De Grave melden over de deelname aan de OKVM dat de veiligheid van de missieleden centraal staat en dat aan veiligheidsproblemen maximaal het hoofd kan worden geboden door intensieve, professionele en gedegen maatregelen. Als grond voor deelname geldt dat de OKVM een belangrijke factor zal zijn in het herstel van stabiliteit, de terugkeer van vluchtelingen naar hun huizen, en uiteindelijk het welslagen van het politieke proces in Kosovo. Daarom heeft de regering «na zorgvuldige afweging» besloten om met ongeveer dertig personen deel te nemen aan de OKVM. Aangezien de verificateursmissie formeel gesproken buiten het Toetsingskader valt, wordt het in relatie tot de besluitvorming over de OKVM niet aangehaald. De gegeven analyse is echter wel volgens de lijn van het Toetsingskader opgebouwd. Uit de brief blijkt verder dat de verificateurs via het ministerie van Buitenlandse Zaken worden uitgezonden.<sup>1524</sup> Defensie, dat tot op dat moment terughoudender is geweest dan Buitenlandse Zaken met betrekking tot deelname aan de OVSE-verificatiemissie, levert uiteindelijk geen verificateurs. Dit blijkt te zijn afgesproken tussen de ministers Van Aartsen en De Grave:

De Grave: «Het was een OVSE-operatie, dus van een civiele organisatie. Zou het dan niet logischer zijn om de deelnemers aan die missie uit burgers of eventueel oud-militairen te laten bestaan? Het was helder dat de missie als zodanig onder de civiele OVSE viel, maar de veiligheid viel onder militair Defensie. Dat was geen kwestie van een hoog principe, maar dat leek ons effectief (...) Ik heb altijd tegen collega Van Aartsen geformuleerd: dat lijkt mij eigenlijk wel een logische lijn. Wij houden ons bezig met de extraction force en met de verificatiemissie vanuit de lucht. Dit is een civiele operatie en doe dat nou met diplomaten, oud-diplomaten of wat mij betreft ook met oud-militairen, maar in ieder geval civiel.»<sup>1525</sup>

<sup>1522</sup> Verhagen, hoorzitting, 5 juni 2000.

<sup>1523</sup> Ministerraad, 4 december 1998.

<sup>1524</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 225.

<sup>1525</sup> De Grave, hoorzitting, 7 juni 2000.



Een belangrijke overweging om in te stemmen met deelname aan de Extraction Force, voor de duur van een jaar, is zo stelt de brief aan de Kamer – de veiligheid van de OKVM-verificateurs. De regering voorziet voor de eerste vier maanden de inzet van een geniecompagnie (ongeveer 70 militairen). Inzet van een luchtmobiele infanteriecompagnie van ongeveer 200 militairen wordt voorzien voor juni 1999, ter aflossing van de Britse compagnie. Voor de gehele periode worden een drietal helikopters met vijftig man personeel, twintig stafofficieren, vijf militairen voor ondersteunende functies en drie ambulances, bemand door zeven militairen uitgezonden. Uitdrukkelijk wordt gesteld – in wat feitelijk een samenvatting is van de nota van CDS Kroon van 23 november – dat de Nederlandse deelname en de overwegingen die eraan ten grondslag liggen «conform het Toetsingskader» zijn. Tenslotte wordt ingegaan op de NKVM. Nederland zal vanaf 11 januari 1999 deelnemen met een P3C Orion maritiem patrouillevliegtuig, omdat deze operatie «een belangrijke bijdrage aan de controle op naleving van VR-resolutie 1199» levert. Ook deze operatie, waaraan beperkte risico's zijn verbonden, is volgens de brief in overeenstemming met het Toetsingskader.<sup>1526</sup>

In een nota van CDS Kroon aan minister De Grave van 11 december 1998 wordt wederom aandacht gevraagd voor de speciale operaties onder spoor twee van de Extraction Force. Minister De Grave heeft met zijn Franse collega Richard afgesproken dat Franse speciale eenheden Nederlandse verificateurs zullen bevrijden, indien zij worden gegijzeld. De plaatsvervangend SACEUR vraagt nu aan De Grave of Nederland het wenselijk acht en bereid is een bijdrage te leveren aan een Combined Joint Special Operations Task Force (CJSOTF). Aan de hand van het meest waarschijnlijke gijzelingsscenario (gijzeling door dissidente groeperingen van het Kosovo bevrijdingsleger UÇK of door extreme Servische splintergroeperingen), de betekenis van de afspraken met Frankrijk (geen inzicht in de Franse besluitvorming en de wijze van uitvoering van de operatie) en de mogelijke Nederlandse bijdrage aan de CJSOTF (peloton Bijzondere Bijstands Eenheid Mariniers) wordt door Kroon geconcludeerd dat de CJSOTF-optie meer zekerheid biedt dan de afspraken met Frankrijk. Hij adviseert de minister – los van een eventuele bijdrage aan de CJSOTF – de afspraken met Frankrijk zoveel mogelijk te operationaliseren. Daarnaast beveelt hij aan liaisonofficieren te plaatsen in het hoofdkwartier van de task force en bij te dragen met een bijzondere bijstands eenheid (BBE) van de mariniers. De beslissing hiertoe dient afhankelijk gesteld te worden van een uitdrukkelijk verzoek aan Nederland om met een eenheid met de capaciteiten van de BBE bij te dragen.<sup>1527</sup> De eenheid zal uiteindelijk overigens niet worden uitgezonden, omdat de Extraction Force in het stadium van spoor 1 blijft steken.

Op 16 december 1998 is er een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over het kabinetsbesluit deel te nemen aan zowel de verificatiemissies NKVM en OKVM als de Extraction Force. Woordvoerders zijn Hoekema (D66), Blaauw (VVD), Van Middelkoop (GPV, mede namens RPF), Van Bommel (SP), Valk (PvdA), Verhagen (CDA) en Vos (GroenLinks). De SGP neemt niet deel aan het Algemeen Overleg. De ministers Van Aartsen en De Grave vertegenwoordigen de regering. Uit het overleg blijkt dat naast de PvdA, D66 en GroenLinks nu ook VVD, GPV, en RPF deelname aan de OKVM steunen.<sup>1528</sup>

Blaauw: «In de staf van de KVM zaten Amerikanen op essentiële posities (...) Door die essentiële posities was er een link met de Amerikaanse eenheid in Macedonië, waardoor over de band genomen de Amerikanen betrokken waren bij de operatie. Verder werd de extraction force ingesteld, een initiatief van Nederland en Frankrijk. Dat ging niet op een internationaal mandaat, maar had nationale lijnen. Wat dit betreft hadden wij de zaken

<sup>1526</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 225.

<sup>1527</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 11 december 1998.

<sup>1528</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 232.



dus directer in de hand. Dit pakket heeft mede ertoe geleid dat wij er groen licht aan hebben gegeven.»<sup>1529</sup>

Van Middelkoop: «Na alles wat was gedaan en met het oog op het moeilijke internationale figuur dat Nederland dreigde te slaan, heb ik met al mijn scepsis de regering de gelegenheid geboden om deze verantwoordelijkheid op haar schouders te nemen. Een heleboel OVSE-landen waren bereid om verificateurs te leveren. Er waren er al een paar.»<sup>1530</sup>

CDA en SP blijven tegen. Deelname aan de OKVM én de Extraction Force stuit alleen op weerstand van de SP. Woordvoerder Verhagen (CDA) refereert als enige expliciet aan het Toetsingskader. Voor dit overleg over het kabinetsbesluit zijn al troepen (15 december) en materieel (8 december) voor de Extraction Force richting Macedonië gestuurd, wat volgens Blaauw «ondeugend» en volgens Van Bommel «ongehoord» is. Een aantal woordvoerders is overigens wel telefonisch op de hoogte gesteld. Minister De Grave betuigt zich ongelukkig met deze situatie, maar geeft aan dat het vanwege de planning in bondgenootschappelijk verband vereist was deze troepen en materieel reeds uit te zenden. Het betreft bovendien troepen die alleen een mandaat hebben om te opereren in Macedonië.<sup>1531</sup> In een code van Buitenlandse Zaken aan verschillende buitenlandse posten van 18 december 1998 wordt gesteld dat de inhoud van de vertrouwelijke briefing van 2 december en de Kamerbrief van 4 december de fracties van GPV, SGP<sup>1532</sup> en RPF en VVD hebben overtuigd om positief op het kabinetsbesluit te reageren.<sup>1533</sup> De OKVM blijkt een moeizame operatie. Dit komt reeds naar voren in een code van NAVO-ambassadeur Biegman aan het ministerie van Buitenlandse Zaken van 18 december 1998, twee dagen nadat het parlement akkoord is gegaan met de uitzending van de verificateurs. Biegman schrijft: «het is curieus maar tekenend voor de hoogst onzekere situatie in Kosovo dat (*in internationaal verband*) reeds over terugtrekking c.q. mislukking van de KVM wordt gesproken voordat de missie op volle sterkte is aangetreden».<sup>1534</sup> Rond de Kerst doen zich enkele incidenten voor en de OKVM wordt in vrijwel alle opzichten door de autoriteiten tegengewerkt.<sup>1535</sup> Op 6 januari meldt de missie bij de NAVO dat de situatie in Kosovo «momenteel gespannen» is, maar er is een positieve rol voor de OKVM bij het «dempen» van recente botsingen.<sup>1536</sup> Op 7 januari informeert Buitenlandse Zaken de posten in het buitenland dat «de situatie thans rustig is, na bemiddeling KVM». De verhoudingen blijven echter gespannen.<sup>1537</sup> Nadat is besloten tot deelname aan OKVM en EFOR ontplooiën beide missies zich tegelijkertijd. Het is de vraag of in deze fase de veiligheid van de waarnemers wel kan worden gegarandeerd:

<sup>1529</sup> Blaauw, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>1530</sup> Van Middelkoop, hoorzitting, 5 juni 2000.

<sup>1531</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 232.

<sup>1532</sup> Kennelijk gaat men er bij Buitenlandse Zaken van uit dat Van Middelkoop mede namens de SGP het woord heeft gevoerd.

<sup>1533</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan Belgrado, 18 december 1998.

<sup>1535</sup> Bericht van Belgrado aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 28 december 1998.

<sup>1536</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 6 januari 1999.

<sup>1537</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan posten, 7 januari 1999.

<sup>1537</sup>

(vraag: Er was een periode waarin er wel verificateurs in Kosovo waren, terwijl de waarborging van de veiligheid niet geboden kon worden in de omvang die was voorzien. Is dan in die periode genoeg genomen met minder veiligheids garanties dan de bedoeling was?)

Van Aartsen: «Nederland heeft pas na het debat met de Kamer op 16 december een definitief besluit over uitzending van 25 tot 30 mensen genomen. Daaraan voorafgaand vond ontplooiing van de KVM plaats. Wij hebben dan ook pas definitief besloten nadat een aantal maatregelen waren genomen. Met de Amerikanen, de Britten en de Fransen is daar veel contact over geweest en vooral de Fransen en de Britten hadden voor noodgevallen maatregelen getroffen, die ook aan de orde zijn geweest in de briefing met de Kamer op 2 december. Gezien die maatregelen heeft het Nederlandse kabinet toen het standpunt ingenomen, daarin gevolgd door de Kamer, dat het nu verantwoord was, al gold ook hier dat niets zonder risico's kan.»

(vraag: En de van Franse en Britse zijde toegezegde maatregelen waren voldoende om de periode te overbruggen totdat de extraction force volledig zou functioneren?)

Van Aartsen: «Naar ons oordeel inderdaad.»

(vraag: Wij spreken nu over december 1998. Was het toen mogelijk geweest om van de ene op de andere dag de verificateurs er weg te halen.)

Van Aartsen: «Ja (...) Er waren op dat moment al voldoende troepen ontplooid om Kosovo heen. Verder waren er extra maatregelen genomen om, indien de nood aan de man kwam, de KVM eruit te halen. Op het moment van ontplooiing van de KVM was de inkt van het akkoord met Milosevic nog maar net droog. Wij hadden onze zorgen, maar gingen er niet vanuit dat terstond na ontplooiing van de KVM Milosevic meteen zou laten blijken dat hij het werk van de KVM zou belemmeren. Dat kon hij niet, want dat was onderdeel van het met hem gesloten akkoord. Eind december hebben wij gezegd dat wij van mening waren dat onze verificateurs erin konden en wij waren ervan overtuigd dat ze, als de nood aan de man zou komen, eruit zouden kunnen worden gehaald. Anders hadden wij het niet gedaan.»

(vraag: U denkt dat het mogelijk was. Weet u het ook zeker?)

Van Aartsen: «Ja. Het was een van de elementen waaraan toen nadrukkelijk is gedacht. Walker, de leider van de KVM, heeft het goed opgezet. Er is overlegd over de vraag hoe snel de NAVO zou kunnen worden bereikt en hoe snel de NAVO-troepen zouden kunnen optreden als de nood aan de man kwam (...) Toen wij onze mensen wegzonden, hadden wij de zekerheid dat als de nood aan de man zou komen – inclusief non compliance van de kant van de Milosevic – zij eruit zouden kunnen.»<sup>1538</sup>

(vraag: Als er begin januari problemen met de Serviërs ontstonden – was de extraction force toen in staat om dat te doen, wat eigenlijk beloofd was?)

Kroon: «Ik weet niet precies wanneer de extraction force in zijn totaliteit ontplooid geweest is. Die data staan mij niet meer voor de geest. Ik weet wel dat met name de Fransen en de Engelsen, dacht ik, zo snel mogelijk al eenheden naar het gebied hadden gestuurd.»

(vraag: Helikopters waren een belangrijk onderdeel van de extractie. Helikopters konden vaak echter niet landen bij mist. Welke mogelijkheden had je dan om iets te doen?)

Kroon: «Dat is een van de redenen waarom wij juist een compagnie van de luchtmobiele brigade voorzien hebben. Dat zijn eenheden die door de lucht vervoerd kunnen worden, maar die ook in staat zijn om over de weg met gepantserde voertuigen hun operatie uit te voeren. Beide opties hebben altijd een rol gespeeld bij de extraction force. Eenheden van de extraction force moesten dus zowel een extractie kunnen uitvoeren door de lucht, als dat noodzakelijk was, als over de grond. Als een helikopter niet had kunnen vliegen, hadden wij het via de grond gedaan.»

(vraag: Op papier is dat inderdaad uitgewerkt. In de praktijk is de extraction force nooit volledig ontplooid, terwijl er op een gegeven moment wel verificateurs rondliepen. In hoeverre was de extraction force, zoals hij toen was, in staat om datgene uit te voeren wat in ieder geval voor de Kamer heel belangrijk was, namelijk het garanderen van de veiligheid van de verificateurs?) Kroon: «Nogmaals, ik weet niet meer precies op welke data de verschillende eenheden in Macedonië aanwezig waren. Als de eenheid compleet zou zijn ontplooid, dan kon die eenheid de extractie uitvoeren.»<sup>1539</sup>

#### 3.9.4. *Racak, Rambouillet en luchtaanvallen*

Het bloedbad in Racak op 15 januari 1999, leidt – hoewel niet duidelijk is wat de exacte toedracht is – internationaal tot het besef dat er sinds medio oktober nauwelijks enige vooruitgang is geboekt en dat zowel de diplomatieke als de militaire druk op Belgrado moet worden opgevoerd. Op zondag 17 januari komt de NAVO-raad in spoedzitting bijeen. Ten behoeve van de besluitvorming in Den Haag schrijft ambassadeur Biegan een dag later een «gedachte-oefening» aan Den Haag, waarin hij aangeeft dat naar zijn mening het tot dan toe gevoerde beleid van de internationale gemeenschap «op alle fronten mislukt» is. Alternatieve scenario's zijn ook niet aantrekkelijk: terugtrekking van de verificatiemissie leidt ertoe dat de strijd verder opblaait en de internationale gemeenschap –

<sup>1538</sup> Van Aartsen, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1539</sup> Kroon, hoorzitting, 7 juni 2000.

met name de NAVO – iedere geloofwaardigheid verliest; als de NAVO besluit tot een luchtoffensief, moet de bereidheid bestaan verder te gaan dan de «limited air campaign»; bovendien is niet goed voorstelbaar dat uiteindelijk succes kan worden geboekt zonder grondtroepen, een KFOR; ook een «doormodderscenario» zal een verlies aan geloofwaardigheid betekenen. Biezman concludeert dat de inzet van een «enforcement force» noodzakelijk is voor een effectief scenario. Daarnaast geeft hij in overweging Milosevic te doen weten Kosovo te erkennen als onafhankelijke staat. Dit zou betekenen dat de regering van Kosovo onmiddellijk aan de NAVO kan verzoeken om inzet van grondtroepen, die dan zonder juridische problemen kunnen worden gestationeerd.<sup>1540</sup>

De regering zit niet op dezelfde lijn. Op 18 januari stuurt minister Van Aartsen de Tweede Kamer een brief waarin weliswaar het «barbaarse optreden» scherp wordt veroordeeld, maar geen afstand wordt genomen van het tot dan toe gevoerde beleid. De inzet blijft een politieke oplossing van de kwestie Kosovo. De OKVM heeft intussen bewezen een «dempende» werking te hebben op de situatie in het veld. Ook bij het bloedbad in Racak op 15 januari heeft de aanwezigheid van de OKVM «als ogen en oren van de internationale gemeenschap» zijn nut bewezen, aldus de regering. Juist onder de huidige omstandigheden moet de OKVM daarom snel en volledig worden ontplooid. Vijf Nederlanders zijn actief in het veld, er wordt gestreefd naar een zo spoedig mogelijke inzet van de dertig toegezegde waarnemers. Luchtaanvallen blijven tot de mogelijkheden behoren.<sup>1541</sup>

Op 19 januari stelt CDA-woordvoerder Verhagen, naar aanleiding van de recente ontwikkelingen in Kosovo, in een procedurevergadering van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie voor om de regering te vragen de uitzending van de waarnemers op te schorten.<sup>1542</sup> Voor 21 januari staat echter een Algemeen Overleg op de agenda. De commissies besluiten om een nadere brief te vragen met de meest recente ontwikkelingen.<sup>1543</sup> Deze brief wordt aan de Kamer verzonden op 20 januari 1999. De OKVM gaat, ondanks alle tegenwerking, door met haar werkzaamheden en de ontplooiing van missieleden dient te worden voortgezet.<sup>1544</sup>

Tijdens het Algemeen Overleg op 21 januari 1999 ziet een meerderheid van de Kamer (VVD, PvdA, GroenLinks, D66, RPF, SGP) niets in het opschorten van de uitzending dan wel terugtrekking van de Nederlandse OKVM-waarnemers. De fracties van CDA (Verhagen) en SP (Van Bommel) vragen de regering aan te dringen op beëindiging van de OKVM. Minister Van Aartsen antwoordt dat «een Nederlands pleidooi in de internationale gremia voor terugtrekking van de KVM op dit moment een verkeer signaal zou zijn». Terugtrekking is pas aan de orde als wordt besloten tot militair ingrijpen. Voordat die optie wordt uitgevoerd, zal heel goed moeten worden nagedacht. Het is daarnaast de vraag wat er in Kosovo zou gebeuren als de waarnemers er niet meer zouden zijn. Van Aartsen verzekert de Kamer dat er voortdurend aandacht is voor de veiligheid van de deelnemers aan de verificatiemissie en de Extraction Force.<sup>1545</sup> Toch moet op 19 januari naar aanleiding van Racak serieus overwogen zijn de OKVM terug te trekken. Chef DVB Sanders schrijft dan aan minister Van Aartsen dat de missieleiding van de KVM aan de Extraction Force heeft verzocht zich gereed te houden, omdat men zou overwegen de KVM naar Macedonië terug te trekken.<sup>1546</sup> Het besluit daadwerkelijk tot terugtrekking over te gaan, wordt echter niet genomen. De Tweede Kamer wordt hierover niet geïnformeerd. In de ministerraad van 22 januari wordt gemeld dat in overleg met de landen van de Extraction Force en de VS is besloten niet over te gaan tot militair ingrijpen als het doel daarvan niet duidelijk is.<sup>1547</sup>

<sup>1540</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 17 januari 1999;

Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 18 januari 1999.

<sup>1541</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 229.

<sup>1542</sup> Convocatie, 19 januari 1999.

<sup>1543</sup> Besluitenlijst van de vergadering van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie d.d. 19 januari 1999.

<sup>1544</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 230.

<sup>1545</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 234.

<sup>1546</sup> Memorandum van DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ, 19 januari 1999.

<sup>1547</sup> Ministerraad, 22 januari 1999.

Voor de Extraction Force worden na het bloedbad in Racak nieuwe plannen gemaakt binnen de NAVO. Op 22 januari 1999 meldt CDS Kroon aan minister De Grave dat wordt gewerkt aan de planning voor spoor drie: het scenario waarin een fors grotere Extraction Force in staat zal zijn de gehele OKVM-missie te evacueren. Op 23 januari vindt een «force generation conference» plaats, waarin de militaire vertegenwoordigers van de NAVO-landen een mogelijke bijdrage bespreken. Kroon stelt voor in het kader hiervan een afdeling veldartillerie, 8 F-16's, 1 à 2 KDC-10 tankvliegtuigen en een vliegtuig voor medische evacuatie – onder voorbehoud van politieke goedkeuring – ter beschikking te stellen. Alle genoemde vliegtuigen zijn reeds aan de NAVO (SFOR) ter beschikking gesteld.<sup>1548</sup> Na afloop van de force generation conferentie meldt Kroon op 28 januari dat naast bovengenoemde bijdrage tevens drie Chinook helikopters en een mortieropsporingsradarbatterij zijn aangeboden. Volgens Kroon is de planning binnen de Defensiestaf erop gericht behandeling van dit voorstel in de ministerraad van 5 februari 1999 mogelijk te maken.<sup>1549</sup> Dit blijkt dan (nog) niet aan de orde. Het internationale initiatief ten aanzien van Kosovo ligt in januari 1999 bij de Contactgroep (Duitsland, Frankrijk, Italië, Rusland, het VK en de VS), die na het bloedbad in Racak oproept tot onderhandelingen in Rambouillet om te komen tot een politieke oplossing. De NAVO dreigt aan de politieke besluiten van de Contactgroep ondergeschikt te worden gemaakt en te verworden tot een «militaire onderaannemer». Nederland is niet vertegenwoordigd in de Contactgroep en heeft dus geen invloed op de internationale politieke besluitvorming. Hierdoor rijst de vraag in hoeverre Nederland op de hoogte is van de internationale besluitvorming ten tijde van Rambouillet.

Van Eenennaam: «Wij werden op de hoogte gehouden door de aanwezigen daar, in vergaderingen van de EU op ministerieel en ambtelijk niveau, aangevuld met vele bilaterale contacten. Mijn collega's zaten daar, bijvoorbeeld de Britten en de Italianen, voor een beperkte periode en zij vertelden dan wat er was gebeurd. Ik dacht dat wij er een redelijk goed beeld van hadden. Natuurlijk gold dat ook voor de ministers die met collega's spraken of telefoneerden. Ik geloof dat wij ook wat dat betreft in materiële zin goed op de hoogte waren.»<sup>1550</sup>

Vos: «Wij waren van mening dat de Kamer eerder had moeten beschikken over de teksten van Rambouillet. Die zijn niet naar de Kamer gekomen. Eén keer is de Kamer een concepttekst toegestuurd, maar meer hebben wij niet ontvangen. Later bleek dat er verschillende annexen bestonden en dat heeft veel onduidelijkheid en verwarring gezaaid. Dat heb ik als bijzonder onplezierig ervaren.»<sup>1551</sup>

PV NAVO Biegman signaleert op 25 januari 1999 het probleem van Nederlandse absentie in de Contactgroep in een bericht aan Den Haag: «Het lijkt mij dat zeker een land als Nederland, dat wel verondersteld zal worden een militaire bijdrage te leveren aan een beleid dat elders, en in zijn afwezigheid, vastgesteld zal worden, hier op zijn belangen zal moeten passen (...) Dat kunnen wij m.i. het beste doen door ons aan te sluiten bij (...) het streven om de NAVO een volwaardige rol te geven bij het samenbrengen van het politieke en het militaire spoor bij (het) beleid t.o.v. crises als die in Kosovo, onder volle erkenning van de rol van de overige «interlocking institutions».<sup>1552</sup> Op 27 januari bericht Biegman dat «tamelijk onverwacht» overeenstemming is bereikt over de verdere aanpak van de crisis in Kosovo, in samenhang met de verdere pogingen van de internationale gemeenschap, «in het bijzonder de Contactgroep». Er komt een aanpak in drie fasen: eerst zal de NAVO een krachtige waarschuwing aan de strijdende

<sup>1548</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 22 januari 1999.

<sup>1549</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 28 januari 1999.

<sup>1550</sup> Van Eenennaam, hoorzitting, 5 juni 2000.

<sup>1551</sup> Vos, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1552</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 25 januari 1999.

partijen doen uitgaan, waarin steun wordt uitgesproken voor de pogingen van de Contactgroep een politieke doorbraak te bewerkstelligen. Vervolgens zal de Contactgroep een politiek ultimatum (een oproep om te komen tot onderhandelingen over een interim politieke regeling) formuleren. Daarna zal de NAVO ter ondersteuning van het politieke ultimatum een militair ultimatum uitvaardigen. Teneinde de geloofwaardigheid van deze aanpak te vergroten zou duidelijk moeten zijn dat de NAVO bereid is troepen te leveren voor een implementatiemacht in Kosovo.<sup>1553</sup> De waarschuwing gaat uit op 28 januari. Om de militaire druk op te voeren wordt fase 0 van de luchtcampagne ingesteld.<sup>1554</sup> De aanpak wordt door Den Haag ondersteund. In een instructie aan de missie bij de NAVO van 29 januari 1999 staat dat de situatie nu zodanig is de Contactgroep heeft de partijen uitgenodigd om te onderhandelen in Rambouillet – dat de militaire autoriteiten gevraagd kan worden een planning te maken voor een implementatiemacht. Bij de planning moet rekening gehouden worden met de mogelijkheid dat bepaalde groeperingen medewerking aan de implementatiemacht weigeren. Amerikaanse deelname is een *conditio sine qua non*.<sup>1555</sup> De NAVO-raad bereikt op 29 januari grotendeels overeenstemming over de inhoud van een militair ultimatum. Ook wordt men het eens over de noodzaak om de militaire autoriteiten op te dragen de plannen voor stationering van een troepenmacht voor toezicht op de naleving van een politiek akkoord bij te stellen. Op 30 januari 1999 bereikt de NAVO-raad overeenstemming over de tekst van het ultimatum (een ultimatum zonder «fatale datum»), dat nog op dezelfde dag uit zal gaan. Het niet verschijnen aan de onderhandelings-tafel in Rambouillet kan leiden tot luchtacties. De vergadering besluit op 30 januari tevens de tenuitvoerlegging van de Activation Orders in handen te leggen van secretaris-generaal Solana, die wel eerst de bondgenoten zal consulteren.<sup>1556</sup>

De nationale en internationale besluitvorming over OKVM, Extraction Force, luchtacties en over voorbereidingen voor een interpositiemacht (KFOR) zijn intussen in sterke mate door elkaar gaan lopen. Op 29 januari gaat een instructie uit naar de missie bij de NAVO, waarin staat dat de veiligheid van de verificateurs de hoogste prioriteit heeft in Den Haag. Er wordt dan ook van uitgegaan dat de afronding van de planning voor spoor drie van de Extraction Force prioriteit heeft, en dat na uitvaardiging van het NAVO-ultimatum een «wellicht slechts tijdelijke terugtrekking» van de verificateurs voor de hand ligt om gijzelingen te voorkomen.<sup>1557</sup> Ambassadeur Biegman meldt terug dat men het binnen de NAVO-raad eens is over de noodzaak de militaire planning voor spoor drie van de Extraction Force te versnellen.<sup>1558</sup> In de NAVO-Raad van 30 januari 1999 zwengelt Biegman opnieuw de discussie aan over welke militaire planning prioriteit heeft: de planning voor spoor drie Extraction Force of een herziening van het concept-operatieplan voor een interpositiemacht. Het blijkt zo te zijn dat de troepen die benodigd zijn voor spoor drie overeenkomen met de zogenoemde enabling forces voor een interpositie-macht.<sup>1559</sup> Dit betekent in de Nederlandse context dat voor beide opties door Defensie wordt gedacht aan een bijdrage in de vorm van veldartillerie.

(vraag: Is het in relatie tot de nationale planning, dus de voorbereiding van de eenheden, goed mogelijk om dezelfde afdeling veldartillerie aan te bieden voor twee toch heel verschillende operaties?)

Kroon: «Het waren misschien wel twee verschillende operaties, maar de taak voor zo'n afdeling zou in beide operaties precies dezelfde geweest zijn.»

(vraag: Maar een evacuatiemacht is toch wat anders dan een vredesmacht? Ook de daarin te verrichten taken zijn toch anders?)

<sup>1553</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 27 januari 1999.

<sup>1554</sup> In deze fase worden luchtoefeningen langs de grens met Kosovo en inlichtingen- en elektronische oorlogsvoeringactiviteiten uitgevoerd. Nota van CDS, getekend SCO (Van Reijn) aan de minister van Defensie, 28 januari 1999.

<sup>1555</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 29 januari 1999.

<sup>1556</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 31 januari 1999; Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 3 februari 1999.

<sup>1557</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 29 januari 1999.

<sup>1558</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 30 januari 1999.

<sup>1559</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 31 januari 1999.



Kroon: «Het gaat om het leveren van vuursteun aan eenheden die een bepaalde opdracht hebben uit te voeren. Of dat in het kader van een extractie is of in het kader van KFOR, is nagenoeg hetzelfde.»<sup>1560</sup>

De Directie Algemene Beleidszaken heeft inmiddels op 29 januari minister De Grave geïnformeerd over de NAVO-besluitvorming over Kosovo. Directeur De Winter geeft aan dat in de komende weken rekening moet worden gehouden met Nederlandse deelname aan gefaseerde luchtoperaties en een verzoek tot deelname aan een NAVO-implementatiemacht. Met betrekking tot dit laatste punt geeft hij aan dat een jarenlange militaire aanwezigheid voor de hand ligt.<sup>1561</sup> Ook in de ministerraad van 29 januari is over Kosovo gesproken. De raad wordt meegedeeld dat de partijen in het conflict aan de onderhandelings-tafel worden uitgenodigd en dat bij een akkoord een internationale troepenmacht noodzakelijk is om er op toe te zien. Nederland zal pleiten voor een bewapende troepenmacht waaraan in ieder geval de VS dienen deel te nemen. Een verzoek om een bijdrage aan een dergelijke vredesmacht is te verwachten indien het komt tot een akkoord, maar het is nog te vroeg daar een besluit over te nemen. Ingeval er geen akkoord tot stand komt, moet in de NAVO worden bezien of er militair dient te worden opgetreden. In dat geval is het noodzakelijk de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties erbij te betrekken.<sup>1562</sup>

Op 2 februari 1999 ontvangt de Tweede Kamer een brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Defensie met daarin een overzicht van de internationale besluitvorming in de Contactgroep, de NAVO, de Veiligheidsraad (deze heeft een presidentiële verklaring aangenomen waarin de aanpak van de Contactgroep wordt ondersteund) en de OVSE (in verband met de verificatiemissie). De regering geeft aan de internationale strategie te ondersteunen. Voorts stelt de brief dat er een grote kans is dat grondtroepen nodig zijn om toe te zien op gemaakte afspraken, mochten de onderhandelingen in Rambouillet succesvol zijn. Plannen worden thans door de NAVO ontwikkeld. Nederland zal aan de hand van het Toetsingskader moeten bezien of een bijdrage aan een dergelijke internationale presentie verantwoord is.<sup>1563</sup> Den Haag instrueert de missies in Wenen en Brussel op 3 februari 1999 dat de OKVM, «gezien haar stabiliserende rol», zo lang mogelijk dient te blijven. De veiligheid van de verificateurs heeft echter de hoogste prioriteit en mag niet ondergeschikt worden gemaakt aan het politieke «nut» van al dan niet terugtrekking.<sup>1564</sup>

De eerste verkenningen in het kader van deelname aan een mogelijke KFOR starten begin februari 1999. In de *International Herald Tribune* van 3 februari 1999 wordt bericht over een Nederlandse bijdrage van duizend man die zou worden ingebed in de Britse brigade. Bij Buitenlandse Zaken, in casu de Directie Veiligheidsbeleid, is hiervan niets bekend. Navraag bij het Defensie Crisisbeheersingscentrum (DCBC) leert dat de Britten zeer informeel bij de Defensiestaf gepolst hebben naar een mogelijke bijdrage. «Opnieuw informeel en onverbindend kwam hier het getal van 1000 uit voort». Volgens directeur Veiligheidsbeleid zullen «informele sondages» over mogelijke bijdragen «in de komende dagen» starten. Minister De Grave heeft zich echter nog niet uitgelaten over Nederlandse deelname en de omvang ervan.<sup>1565</sup> Een en ander brengt Buitenlandse Zaken ertoe verschillende buitenlandse posten te instrueren om na te gaan wat aldaar de stand van zaken is met betrekking tot mogelijke deelname aan KFOR.<sup>1566</sup>

Ambassadeur Biegman bericht op 4 februari 1999 dat er binnen de NAVO bezorgdheid bestaat over het ontbreken van een duidelijk militair raamwerk in de voorstellen van de Contactgroep. Dit maakt het voor de

<sup>1560</sup> Kroon, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1561</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 29 januari 1999.

<sup>1562</sup> Ministerraad, 29 januari 1999.

<sup>1563</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 233.

<sup>1564</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV OVSE, PV NAVO, 3 februari 1999.

<sup>1565</sup> Memorandum van DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 4 februari 1999.

<sup>1566</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 4 februari 1999.



militaire autoriteiten zeer moeilijk om de planning voor de vredesmacht bij te stellen. Binnen de NAVO wordt wel aan een dergelijk document gewerkt, gebaseerd op de militaire annex bij het Akkoord van Dayton. Minister Van Aartsen tekent aan dat hij van deze kwestie zeer goed op de hoogte gehouden wil worden.<sup>1567</sup>

Op 5 februari 1999 wordt minister De Grave wederom geïnformeerd over de ontwikkelingen aangaande Kosovo. Het eerste «concept of operations» voor een vredesmacht van circa 28.000 militairen wordt binnenkort verwacht. In de nota wordt ten aanzien van een mogelijke Nederlandse bijdrage een link gelegd tussen in het kader van deze optie aan te bieden eenheden en eenheden in het kader van de planning voor vergroting van de Extraction Force (voor het zogenoemde spoor drie) in Macedonië. Dit wordt ook door andere landen gedaan. «Er is echter nog onvoldoende inzicht in de NAVO-planning om een eventuele Nederlandse bijdrage te concretiseren».<sup>1568</sup> Er vindt tevens een ministerraad plaats, waarin wordt gemeld dat de strijdende partijen zijn gesommeerd per 6 februari in Rambouillet te onderhandelen over een interim-regeling voor Kosovo. Bij een akkoord zullen grondtroepen noodzakelijk zijn. De Nederlandse beslissing om hieraan deel te nemen dient te worden genomen aan de hand van het Toetsingskader.<sup>1569</sup>

Een gesprek tussen Buitenlandse Zaken en Defensie over eventuele Nederlandse deelname aan KFOR (operatie *Joint Guardian*) vindt plaats op 8 februari 1999, op verzoek van Buitenlandse Zaken. De planning is nog niet voldoende gevorderd om concrete ideeën over een Nederlandse bijdrage te formuleren. Omdat de aanwezigheid gezien de bepalingen van Rambouillet – zeker drie jaar nodig zal zijn, moet een Nederlandse bijdrage worden getoetst aan het vereiste voortzettingsvermogen en aan de verplichtingen in het kader van SFOR. Samenwerking met Duitsland lijkt waardevol. Informele contacten met potentiële partners worden voortgezet. Defensie blijkt volgens het memorandum van Buitenlandse Zaken de plannen om de Extraction Force te gebruiken als «enabling force» voor KFOR af te wijzen, aangezien de EFOR hiervoor niet voldoende robuust is toegerust.<sup>1570</sup>

Minister De Grave ontvangt op 9 februari 1999 een nota van directeur Algemene Beleidszaken over de enabling forces voor KFOR. Minister Van Aartsen wordt door zijn ambtenaren over hetzelfde geïnformeerd. Het «initial concept of operations» voor KFOR zal een dezer dagen worden besproken in de NAVO-raad, waarna waarschijnlijk een ACTREQ voor de enabling forces zal worden gedaan. Er wordt hierbij gedacht aan troepen van de Extraction Force, die overigens versterkt zal moeten worden. Deelname hieraan vereist een kabinetsbesluit. De ministers wordt gevraagd in te stemmen met het concept operatieplan en de machtiging tot ACTREQ. Daarnaast wordt voorgesteld dat Nederland pas formeel zal reageren nadat een en ander in de ministerraad van 12 februari is besproken.<sup>1571</sup>

Beide ministers zijn niet van plan formeel een bijdrage aan te bieden, omdat dan niet alleen een kabinetsbesluit, maar ook consultatie van de Tweede Kamer is vereist. Van Aartsen tekent aan: «... en dat is uitgesloten zonder de politieke context!». Daarover is op dat moment, midden in de onderhandelingen in Rambouillet, allesbehalve duidelijkheid. De Grave stelt: «is dit niet buitengewoon gevoelig gelet op (info: pers) uiterst negatieve reactie Servië op deployment troepen in Kosovo?» Staatssecretaris Van Hoof tekent daarnaast aan: «Denk aan TK (*Tweede Kamer*) die reces heeft». Een notitie voor de ministerraad van 12 februari 1999 over Nederlandse deelname aan de enabling forces van KFOR gaat niet uit. De persoonlijk secretaris van de minister van Buitenlandse Zaken schrijft: «M (Van Aartsen) zag uw memo en is het eens met minister De Grave dat dit

<sup>1567</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 4 februari 1999.

<sup>1568</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 5 februari 1999.

<sup>1569</sup> Ministerraad, 5 februari 1999.

<sup>1570</sup> Memorandum van DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 8 februari 1999.

<sup>1571</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 9 februari 1999; Memorandum van DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 9 februari 1999.

niet het moment is». <sup>1572</sup> Het wordt derhalve door de ministers prematuur geacht om deze ACTREQ in de ministerraad aan de orde te stellen. Er is nog geen operatieplan. Ook is men er niet aan toe een concreet stuk aan de ministerraad voor te leggen, waarin in voldoende mate aandacht zou kunnen worden besteed aan de specifieke punten van het Toetsingskader. Nederland stemt wel in met de autorisatie tot het uitvaardigen van ACTREQ voor de enabling forces voor KFOR. Op 11 februari stemt de NAVO-raad hiermee in. Dit zal leiden tot gecombineerde force generation voor zowel de versterkte Extraction Force als voor de enabling forces voor KFOR. <sup>1573</sup>

De Grave: «Ja, het is wat met die requesten (...) het activation request op die datum die u heeft genoemd, 11 februari, als onderdeel van het op dat moment opvoeren van druk in het kader van het proces in Rambouillet. Overigens weet u dat die request nooit is uitgegaan. <sup>1574</sup> Dat geeft al aan hoe lastig het is om daarmee om te gaan. Het lijkt zo simpel: er zijn drie fasen in de NAVO-planning. Dat zijn belangrijke stappen die altijd langs het kabinet en de Kamer moeten en vervolgens verder. Maar het is nadrukkelijk ook gebruikt als element van diplomatieke druk, van diplomatieke processen, veel meer dan dat het een cruciale stap was die leidde tot de inzet van militaire middelen. Vandaar dat die afweging zo is gegaan. Nogmaals, die request is niet eens uitgegaan (...) De reden dat wij rond die nota van DAB en de Directie Veiligheidsbeleid wat lastig zaten, was ook dat wij ons afvroegen: wat gaan wij nu precies voorleggen aan het kabinet? Het was een heel fluide situatie bij de onderhandelingen van Rambouillet. Er waren heel weinig aspecten die vanuit Defensie hierbij een rol moesten spelen. Ik wist niet precies wat ik dus moest voorleggen. Het was veel meer een kwestie van een stap in het diplomatieke proces die nodig werd gevonden door de NAVO. Ik had dus iets van: ja, beste DAB, ik begrijp het wel, maar wat gaan wij nu voorleggen? Dat was een beetje het probleem.» <sup>1575</sup>

<sup>1572</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 9 februari 1999; Memorandum van DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 9 februari 1999; Memorandum van DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 11 februari 1999; Memorandum van PS aan DVB via DGPZ, 12 februari 1999; Memorandum van PS aan DVB via plv DGPZ, 16 februari 1999; Brief van de minister van Defensie aan de TCBU, 18 mei 2000.

<sup>1573</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 11 februari 1999.

<sup>1574</sup> De commissie meent op grond van het dossieronderzoek dat de ACTREQ wél is uitgegaan. Er is door Nederland niet formeel op geantwoord. Zie: Bericht van PV NAVO aan de minister van Buitenlandse Zaken, 17 februari 1999: «Antwoord op de ACTREQ (...) dient donderdag 18/2 te geschieden»; Notitie over Kosovo, 19 februari 1999: «De afgelopen dagen en weken zijn in Brussel «force generation»-vergaderingen gehouden, waarbij de bondgenoten hun voorziene militaire bijdragen op elkaar hebben afgestemd. Nederland heeft evenwel nog geen formele toezeggingen gedaan, ook niet in antwoord op de formele vraag van de NAVO – in de vorm van een «activation request» – om vóór 18 februari bijdragen aan de versterking van de EF en de «enabling forces» kenbaar te maken».

<sup>1575</sup> De Grave, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1576</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 11 februari 1999.

<sup>1577</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 12 februari 1999.

De NAVO-raad geeft verder op 11 februari 1999 de militaire autoriteiten de opdracht een operatieplan (OPLAN) op te stellen voor de gehele KFOR-operatie, op basis van het «concept of operations» dat diezelfde dag is goedgekeurd. Ambassadeur Biegman verwelkomt in de vergadering de concepttekst voor de militaire annex bij een eventueel interimakkoord en benadrukt de wenselijkheid van een verstrekkend mandaat voor KFOR. <sup>1576</sup> CDS Kroon schrijft op vrijdag 12 februari 1999 een nota over de militaire planning binnen de NAVO. Er is een enabling force voor KFOR voorzien. De Nederlandse bijdrage hieraan zou bestaan uit de bij de Extraction Force ingedeelde eenheden, te weten drie Chinook helikopters, stafpersoneel en 3 ambulances. Dit betreft ca. 60 militairen. Voor versterking van de Extraction Force (spoor drie) heeft Nederland op 23 januari informeel laten weten een afdeling veldartillerie ter beschikking te kunnen stellen. Deze eenheid is ook een goede mogelijkheid voor KFOR, omdat in de meeste brigades behoefte is aan artillerie. Nederland kan dit aanbod doen voor een jaar, waarna aflossing door een infanterie-eenheid (die nu niet beschikbaar is) mogelijk is. Er is op 11 februari overleg gevoerd met Duitsland over samenwerking. Force Generation voor de versterking van de Extraction Force en voor de enabling forces vindt plaats op maandag 15 februari. Mocht in Rambouillet overeenstemming worden bereikt (in het aanvankelijke schema is het einde van de besprekingen voorzien op 14 februari), dan is force generation voor de hoofdmacht van KFOR mogelijk al snel aan de orde. De CDS adviseert met het oog hierop informeel een afdeling veldartillerie aan te bieden voor een jaar, gevolgd door een infanteriebataljon. Minister De Grave vraagt in reactie op de nota van de CDS bij een dergelijke informele toezegging aan te geven dat het politieke besluitvormingsproces pas kan beginnen na toetsing van «Rambouillet» aan het Toetsingskader. <sup>1577</sup> De directeur Operationele Staf van de Landmacht vaardigt op 15 februari 1999 een

voorbereidingsopdracht uit, die «uiterst low-key» dient te worden behandeld.<sup>1578</sup>

Het onderhandelingsproces in Rambouillet wordt met een week verlengd (deadline: 20 februari) en – zo wordt gedacht – er bestaat een grote kans dat er daarna óf een vredesmacht moet komen óf luchtaanvallen uitgevoerd. DGPZ Van Eenennaam schrijft op maandag 15 februari aan minister Van Aartsen dat de ministerraad op vrijdag 19 februari een conditionele machtiging voor de Nederlandse militaire bijdrage aan de enabling force en aan KFOR zelf (de hoofdmacht) zal moet geven. Het besluit is conditioneel omdat op dat moment de uitkomst van de onderhandelingen in Rambouillet (die aflopen op 20 februari) nog niet bekend zijn. Van Eenennaam stelt voor minister De Grave te machtigen vrijdag akkoord te gaan met een geconditioneerde bijdrage, die inmiddels 's ochtends door de ministerraad is geaccordeerd in de vorm van een conceptbrief aan de Tweede Kamer. De bijdrage zou dan direct daarna in de NAVO kunnen worden ingebracht. De brief zou diezelfde middag nog aan de Kamer kunnen worden verzonden, «met begeleidend telefoonverkeer om te zien wanneer en in welke vorm de parlementariërs over deze «mandatering voor een geconditioneerde bijdrage» willen spreken». Minister Van Aartsen schiet het voorstel echter af. Hij tekent aan dat de ministerraad geen besluit kan nemen als er nog geen duidelijkheid is. Daarnaast merkt hij op dat «de bondgenoten alle afwegingen en procedures (moeten) eerbiedigen».<sup>1579</sup>

Wanneer Van Eenennaam in zijn memorandum het voorziene aanbod van Nederland aan KFOR beschrijft, stelt hij: «Ik weet niet of veldartillerie nu het meest geschikt is, ik zag liever infanterie, maar de Britten sturen ook veldartillerie en kennelijk is dit wat Defensie in de aanbieding heeft; ik probeer nog wel bij admiraal Kroon». Van Aartsen tekent op dit punt aan: «Nee, niet doen. Hierover sprak ik met MinDef (*De Grave*). Dit is wat er is en de BRD wil dit graag.»<sup>1580</sup>

Schouten: «Ik kan mij nog herinneren hoe buitengewoon blij men van Duitse zijde was dat Nederland in staat was om die afdeling artillerie te leveren.»<sup>1581</sup>

Van Baal: «Wij hebben naar twee partners gekeken, omdat wij ervan overtuigd waren dat wij niet zelf niet de verantwoordelijkheid voor een brigade konden nemen. Dat waren de Engelsen en de Duitsers. De Engelsen hadden zelf al voorzien in hun artillerie. Zij wilden die absoluut meenemen. De Duitsers zaten met het probleem dat ze op dat moment, vanwege de opbouw van hun Krisenreaktionskräfte, geen artillerie ter beschikking hadden. Dat kwam dus perfect uit.»

(vraag: Kunt u iets uitgebreider aangeven waarom het wenselijk was een en ander in te passen bij de Duitsers?)

Van Baal: «Om twee redenen. In de eerste plaats, omdat de Duitse brigade wel beschikte over voldoende pantserinfanterie-eenheden, tankeenheden en genie-eenheden, maar niet over artillerie. Wij moesten er in de beginfase van het binnengaan van Kosovo ernstig rekening mee houden, ook in het kader van de extraction force, dat dit op een gewelddadige manier zou moeten gebeuren. Dan is artillerie onontbeerlijk. Ik heb gemerkt dat het in de Balkan in het algemeen heel mooi weer kan zijn, maar 50% van de tijd is het weer niet goed genoeg om close airsupport te geven. Dat betekent – dat is ook gebleken tijdens de operatie Allied Force – dat het weer een geweldige spelbreker kan zijn. Dan is artillerie met waarnemers op de grond en een goede doelaanduiding van onschatbare waarde. Daar komt bij dat dit de eerste keer zou zijn dat er geïntegreerd in een Duitse brigade zou kunnen worden opgetreden. Dat was ook één van de doelstellingen van dieper integration. Dat kwam perfect uit.»<sup>1582</sup>

Op 17 februari 1999 hecht de NAVO-raad voorlopige goedkeuring aan het operatieplan voor KFOR (OPLAN 10413). Tevens wordt gemeld dat de resultaten van de force generation van 15 februari voor de enabling forces

<sup>1578</sup> Voorbereidingsopdracht 10 041 van DOPS BLS, 15 februari 1999.

<sup>1579</sup> Memorandum van DGPZ aan de minister van Buitenlandse Zaken, 15 februari 1999.

<sup>1580</sup> Memorandum van DGPZ aan de minister van Buitenlandse Zaken, 15 februari 1999.

<sup>1581</sup> Schouten, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>1582</sup> Van Baal, hoorzitting, 31 mei 2000.

en de vergrote Extraction Force onevenwichtig zijn; aanvullende toezeggingen zijn zeer wenselijk. Het antwoord op de ACTREQ voor de enabling forces en de versterking van de Extraction Force (ter bevestiging van de gedane toezeggingen) wordt door de NAVO uiterlijk verwacht op 18 februari 1999. Dan zal tevens force generation voor de hoofdmacht van KFOR plaatsvinden.<sup>1583</sup> Den Haag laat weten dat Nederland geen toezeggingen kan doen over deelname aan de enabling forces en de hoofdmacht van KFOR. Besluitvorming in het kabinet en overleg met de Tweede Kamer zijn niet mogelijk, zolang geen politieke regeling is bereikt en niet duidelijk is wat een en ander inhoudt voor grondtroepen in Kosovo. Biegman ontvangt instructie:

Uitsluitend voor planningsdoeleinden en slechts ter indicatie van wat een eventuele Nederlandse bijdrage zou kunnen inhouden, zou daartoe worden besloten, kunt u in het proces van force generation aangeven dat, indien een politieke regeling zou voorzien in een substantiële ontplooiing van NAVO-grondtroepen, Nederland overweegt een afdeling veldartillerie en mogelijk enkele kleinere eenheden ter beschikking te stellen. Voor de enabling forces zou onder meer een beroep gedaan kunnen worden op de thans in Macedonië, in het kader van de Extraction Force, gestationeerde Nederlandse eenheden.<sup>1584</sup>

Voor de ministerraad van 19 februari heeft minister-president Kok op 17 februari aan de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie gevraagd om een notitie over eventuele Nederlandse militaire inzet in Kosovo. Volgens secretaris-generaal Barth van het ministerie van Defensie wil «de MP graag weten welke overwegingen ten grondslag liggen aan de inzet, waaraan blijkens persberichten thans wordt gedacht. Hij vraagt zich af of er nog andere mogelijkheden zijn».<sup>1585</sup> Na overleg tussen Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken wordt echter afgezien van het sturen van een notitie aan de ministerraad. Minister Van Aartsen heeft in plaats hiervan een tekst in het reguliere «puntenlijstje» opgenomen, die niet met Defensie is afgestemd. In deze tekst – die ook in codevorm uitgaat naar de buitenlandse posten – ontbreekt enige verwijzing naar concreet uit te zenden eenheden, dus ook naar informeel toegezegde bijdragen aan de enabling force en de hoofdmacht van KFOR. Deze staan wel in de – niet verstuurd ministerraadsnotitie.<sup>1586</sup>

De ministerraad wordt geïnformeerd over het verloop van de onderhandelingen in Rambouillet. Mochten deze mislukken, dan is binnen 48 uur een besluit te verwachten van SG NAVO Solana tot het uitvoeren van luchtacties. Voor de Nederlandse positie is hierbij doorslaggevend of het mislukken van de onderhandelingen primair aan Servië moet worden toegeschreven. Bij een akkoord is een troepenmacht vereist. In dit geval zijn Nederlandse toetsstenen: een heldere taakopdracht, deelname van de VS en Rusland en het Toetsingskader. De operationele voorbereidingen voor een dergelijke troepenmacht zijn gestart. Er zal een gezamenlijke Duits-Nederlandse brigade worden gevormd, waaraan Nederland met een afdeling artillerie zal deelnemen. Daarnaast wordt gesteld dat het in de rede ligt dat een meerderheid van de Tweede Kamer zal instemmen met KFOR. Ook wordt er op gewezen dat formeel gezien een besluit van de ministerraad over Nederlandse deelname aan eventuele luchtacties niet noodzakelijk is, omdat ministerraad en Tweede Kamer reeds hebben ingestemd met het ter beschikking stellen van zestien F16's aan SACEUR (op 8 oktober 1998). De raad machtigt de minister-president, de vice-ministers-presidenten, de minister van Defensie en de minister van Buitenlandse Zaken het Nederlandse standpunt over een militaire bijdrage over te brengen. Zij worden gemachtigd in het licht van de uitkomsten

<sup>1583</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 17 februari 1999.

<sup>1584</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 17 februari 1999.

<sup>1585</sup> Notitie van SG Defensie aan CDS en DAB, 17 februari 1999.

<sup>1586</sup> Memorandum van DAB aan de minister en staatssecretaris van Defensie, 18 februari 1999.

van het overleg in Rambouillet conform de in de Raad besproken lijn te handelen.<sup>1587</sup>

De «deadline» voor de onderhandelingen in Rambouillet, die staat op 20 februari, 12:00 uur, wordt drie dagen opgeschoven. De militaire planning gaat intussen in Nederland gewoon door: op 22 februari verzoekt CDS Kroon aan minister De Grave «nu reeds» in te stemmen met eventuele uitzending van Nederlandse stafofficieren verbonden aan NAVO-hoofdkwartieren, in het kader van de noodzakelijke voorbereidingen voor een operatie in Kosovo. Ontplooiing kan geschieden na een akkoord in Rambouillet en na NAVO-besluitvorming terzake, ook als de nationale besluitvorming nog niet is afgerond. Secretaris-generaal Barth merkt op dat de Tweede Kamer zo snel mogelijk moet worden ingelicht. Op 23 februari verstuurt de directeur operationele staf van de koninklijke landmacht, brigade-generaal Dedden, de formerings- en gereedstellingsopdracht KFOR, die een dag eerder is gereedgekomen.<sup>1588</sup>

Op 23 februari wordt tevens een concept-akkoord overeengekomen in Rambouillet. Er wordt besloten tot een pauze in de onderhandelingen van drie weken. Een onmiddellijke inzet van grondtroepen, maar ook luchtaanvallen zijn daarmee nog niet aan de orde. De Tweede Kamer wordt op 24 februari 1999 ingelicht over de voorlopige uitkomst van de onderhandelingen in Rambouillet en het uitstel tot 15 maart. De brief aan de Kamer gaat op uitdrukkelijk verzoek van het ministerie van Defensie «mede namens» minister De Grave uit.<sup>1589</sup>

Als op 23 februari 1999 is besloten tot een pauze van drie weken, rijst de vraag of de Extraction Force wel adequaat kan optreden. De Directie Veiligheidsbeleid stelt daarom op 23 februari voor een additonele bijdrage – gedacht wordt aan een mortiercompagnie – te overwegen. Hiermee zou volgens DVB concreet gestalte worden gegeven aan het in de Tweede Kamer uitgesproken commitment met betrekking tot de veiligheid van de KVM. Directeur-generaal Politieke Zaken Van Eenennaam heeft twijfels. Hij tekent aan: «M (*minister Van Aartsen*) wil dit niet, lijkt me». Het voorstel heeft minister Van Aartsen niet bereikt.<sup>1590</sup> In de brief aan de Kamer van 24 februari 1999, die ingaat op het verloop van de onderhandelingen in Rambouillet en de ingelaste pauze tot 15 maart, wordt benadrukt dat het van belang is dat de OKVM de stabiliserende rol kan blijven vervullen en dat de hoogste prioriteit blijft uitgaan naar de veiligheid van deze missie. De brief meldt vervolgens dat de Extraction Force «volledig paraat» is om in geval van nood verificateurs te ontzetten.<sup>1591</sup>

Op 26 februari 1999 informeert souschef operatiën van de Defensiestaf, brigade-generaal Van Reijn, minister De Grave over de stand van zaken aangaande de NAVO-planning voor Kosovo. Er is wat Nederland betreft nog steeds sprake van een informeel aanbod. Aangeboden zijn een afdeling veldartillerie, een peloton marechaussee, een zwaar transportpeloton, een mortieropsporingsradarbatterij, twee Forward Air Controller (FAC) teams en staffunctionarissen voor de Duitse brigadestaf en het KFOR hoofdkwartier. In eerste instantie is tevens een mortiercompagnie van de mariniers aangeboden. Het is echter ook mogelijk – en doelmatiger – een deel van de afdeling veldartillerie vooruit te sturen.<sup>1592</sup>

In de periode tot medio maart is er verder betrekkelijke «radiostilte» met betrekking tot de nationale besluitvorming over Kosovo. Wel vindt er op 10 maart 1999 een Algemeen Overleg plaats, waarvoor op verzoek van de Kamer op 9 maart een brief wordt verstuurd, die voornamelijk handelt over het concept-akkoord van Rambouillet. De regering geeft aan dat in dit akkoord is voorzien in de legering van een vredesmacht in Kosovo (KFOR) en dat zij overweegt hieraan een bijdrage te leveren in de vorm van een afdeling veldartillerie en met kleinere eenheden. Ook meldt de regering dat wordt overlegd met Duitsland over samenwerking. De brief

<sup>1587</sup> Memorandum van wnd DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 23 februari 1999; Ministerraad, 19 februari 1999.

<sup>1588</sup> Formerings en gereedstellingsopdracht KFOR, 22 februari 1999.

<sup>1589</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 235.

<sup>1590</sup> Memorandum van wnd DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 23 februari 1999; Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de TCBU, 5 juni 2000.

<sup>1591</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 235.

<sup>1592</sup> Nota van SCO aan de minister van Defensie, 26 februari 1999.



wordt besloten met de opmerking dat bij besluitvorming over deelname aan een vredesmacht conform het Toetsingskader met de Kamer zal worden overlegd.<sup>1593</sup>

Tijdens het Algemeen Overleg blijkt dat alle opties nog open zijn. De woordvoerders vragen aandacht voor de veiligheid van de OVSE-verificatiemissie, de mogelijkheden voor inzet van de Extraction Force, mogelijke luchtaanvallen en een mogelijke vredesmacht voor Kosovo. Woordvoerder Van Bommel (SP) spreekt zich op grond van internationaal-rechtelijke argumenten het meest duidelijk uit: de fractie van de SP is tegen luchtaanvallen en acht het sturen van grondtroepen niet reëel zonder dat daarover overeenstemming tussen de partijen bestaat. De fractie van GroenLinks (Vos) dringt aan op terughoudendheid ten aanzien van de inzet van het luchtwapen. De Kamer (met uitzondering van de SP) laat een positieve grondhouding blijken ten aanzien van Nederlandse deelname aan een vredesmacht. Minister Van Aartsen stelt in zijn antwoord dat het moment van luchtaanvallen daar is als blijkt dat Servië weigert het akkoord te ondertekenen. Over eventuele vervolgstappen wil hij zich niet uitlaten. Minister De Grave antwoordt dat Nederlandse deelname aan KFOR nog moet worden getoetst aan het Toetsingskader, wat pas kan geschieden als de inhoud van het vredesakkoord bekend is. Desgevraagd voegt hij er aan toe dat nog geen formeel besluit is genomen om Nederlandse Extraction Force-eenheden door te schuiven naar de enabling force voor KFOR. Hiervoor moet een aparte besluitvormingsprocedure plaatsvinden.<sup>1594</sup>

Op 18 maart 1999 wordt duidelijk dat, gezien de opstelling van Servië tijdens de conferentie van Parijs (het vervolg op Rambouillet), luchtaanvallen vrijwel onvermijdelijk worden. Binnen de NAVO bestaat hierover overeenstemming.<sup>1595</sup> Secretaris-generaal Solana zal volgens ambassadeur Bieganman Nederland telefonisch consulteren, conform de overeenkomst in de NAVO-raad van 30 januari. Solana zal waarschijnlijk in eerste instantie machtiging vragen voor het uitvoeren van fase één. Dit is de fase waarin de luchtverdediging, vliegvelden en commandoposten van de FRJ worden aangevallen. Voor iedere daaropvolgende fase is een nieuwe beslissing van de NAVO-raad noodzakelijk. Ambtelijk Buitenlandse Zaken schrijft aan minister Van Aartsen dat spoedoverleg tussen Kok, Van Aartsen, De Grave en wellicht de vice-ministers-presidenten Jorritsma en Borst noodzakelijk zal zijn, alvorens een antwoord te kunnen geven.<sup>1596</sup> Op 18 maart 1999 belt secretaris-generaal Solana met minister van Aartsen. Hij kondigt aan dat binnen enkele dagen een definitief besluit te verwachten is om tot luchtacties over te gaan.<sup>1597</sup>

<sup>1593</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 236.

<sup>1594</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 240.

<sup>1595</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 18 maart 1999.

<sup>1596</sup> Memorandum van DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 18 maart 1999. In het memorandum staat: «Blijkens van PV NAVO ontvangen info zal (...) consultatie de vorm aannemen van een telefoongesprek van SG Solana met de MP». Deze informatie berust kennelijk op een misverstand: consultatie met de minister-president heeft niet plaatsgevonden en was ook niet de bedoeling.

<sup>1597</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de minister-president, 19 juli 1999.

<sup>1598</sup> Van Aartsen, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1599</sup> Memorandum van wvd DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 18 maart 1999.

Van Aartsen: «Op 18 maart heeft de heer Solana min of meer een vooraankondiging gedaan van een telefoongesprek dat later volgde, te weten op 20 maart. Hij heeft toen aan alle gesprekspartners meegedeeld dat nog een aantal stappen zou worden gezet, maar ook dat hij binnenkort zou gaan sonderen of de 19 nog steeds van mening waren dat act ord definitief zou kunnen worden toegepast.»

(vraag: U hebt de minister-president en de minister van Defensie gebeld en van dit bericht op de hoogte gesteld?) Van Aartsen: «Ja.»<sup>1598</sup>

SACEUR verzoekt op 18 maart op korte termijn om een mortier-opsporingsradarbatterij (circa 30 militairen) voor de Extraction Force. Het doel van deze uitzending is niet bescherming van de OKVM, maar bescherming van de Extraction Force zelf, indien de FRJ zou besluiten tot vergeldingsmaatregelen bij eventuele luchtaanvallen van de NAVO. Minister De Grave heeft het verzoek al besproken met minister-president Kok. Op 19 maart neemt het kabinet het besluit tot uitzending.<sup>1599</sup> De mening van de defensiewoordvoerders in de Tweede Kamer is dan reeds



gevraagd. In beginsel kunnen zij instemmen met uitzending van de eenheid, mits wordt gehandeld binnen het eerder afgesproken mandaat. De uitzending geschiedt nog dezelfde dag.<sup>1600</sup>

In de ministerraad wordt daarnaast gemeld dat later op de dag het besluit over terugtrekking van de OKVM zal worden bekendgemaakt en dat nog een laatste poging zal worden gedaan om een politieke oplossing te bewerkstelligen. De minister van Buitenlandse Zaken heeft de vorige dag gesproken met Solana. Er zal in beginsel tot 24 maart worden gewacht met militaire acties. De verwachting wordt echter uitgesproken dat Milosevic op het laatste moment zal inbinden.<sup>1601</sup>

Kok: «Je wordt altijd tussen hoop en vrees geslingerd. Ik spreek nu voor mijzelf, maar dat is voor anderen niet anders. Het is de hoop dat men zelfs op het allerlaatste moment tot inkeer komt en de vrees dat mijnheer Milosevic, die wij geleidelijk aan kennen, niet bereid is daarvoor te wijken. De ministerraad was zich ten volle bewust van de zeer reële kans dat de stand van zaken van dat moment en de inschatting voor het verdere verloop van de vrijdag zouden leiden tot het, op basis van het gegeven mandaat aan de eerstbetrokken ministers, effectueren van acties.»<sup>1602</sup>

Ook wordt gemeld in de ministerraad dat de eenheden die in het kader van de Extraction Force zijn gelegerd in Macedonië in geval van een politiek akkoord zullen worden omgevormd tot een enabling force voor KFOR. Als een akkoord uitblijft, is blijvende presentie gewenst om de uit Kosovo naar Macedonië teruggetrokken waarnemers te beschermen. De ministerraad machtigt de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken, waar nodig in overleg met de minister-president, te handelen overeenkomstig de in de Raad besproken lijn.<sup>1603</sup> De Tweede Kamer wordt terstond van het besluit tot uitzending van de mortieropsporingsradar-batterij in kennis gesteld, alsmede van het besluit van de OVSE om de OKVM terug te trekken uit Kosovo.<sup>1604</sup> Op terugtrekking van de OKVM wordt door de militaire autoriteiten van de NAVO geïnsisteerd, omdat volgens hen de Extraction Force in de bestaande vorm niet is staat is in een vijandige omgeving de gehele KVM te ontzetten. Het kost teveel tijd om de extractiemacht op het hiervoor vereiste «spoor drie» te brengen.<sup>1605</sup>

Den Haag instrueert op 19 maart ambassadeur Biegan dat hij kan instemmen met een beginselbesluit om de militaire autoriteiten te machtigen de voorbereidingen voor fase twee van de luchtacties af te ronden, de fase waarin militaire doelen (eenheden met zware wapens, communicatiecentra, logistieke centra e.d.) doelwit van aanval zijn. Voor de uitvoering kan opnieuw Solana worden gemachtigd, onder de geldende consultatieprocedure.<sup>1606</sup>

Op zaterdag 20 maart 1999 is er opnieuw een telefoongesprek tussen Solana en Van Aartsen. De SG NAVO laat weten dat de luchtacties op zeer korte termijn zullen beginnen, indien de missie van VS-gezant Holbrooke geen succes heeft. Van Aartsen stelt de minister-president en de minister van Defensie direct telefonisch op de hoogte.<sup>1607</sup>

Van Aartsen: «Solana gaf aan dat de actie in de week daarop zou moeten starten. Hij heeft ook de dag (24 maart) genoemd. Maar daarover waren al afspraken gemaakt. In de ministerraad had ik die datum ook al genoemd. Hij zei dat hij verwachtte dat de missie van Cook en Védrine vruchteloos zou blijven en dat er nog één poging zou worden gedaan. Dat was de poging-Holbrooke. Als Holbrooke zonder resultaat zou terugkomen, zou er actie worden ondernomen en hij wilde weten of Nederland zou doen wat eerder was toegezegd. Ik heb hem op basis van het gesprek in de ministerraad een positief antwoord kunnen geven. Terstond daarna heb ik de minister-president en de minister van Defensie gebeld.»

<sup>1600</sup> Ministerraad, 19 maart 1999.

<sup>1601</sup> Ministerraad, 19 maart 1999.

<sup>1602</sup> Kok, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1603</sup> Ministerraad, 19 maart 1999.

<sup>1604</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 239. Met de terugtrekking van de OKVM vervalt tevens de noodzaak voor de NAVO-verificatiemissie. De in het kader van de NKVM ingezette Nederlandse Orion wordt vanaf 24 maart ingezet ter ondersteuning van de internationale maritieme blokkade van de Joegoslavische havens.

<sup>1605</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 19 maart 1999.

<sup>1606</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 19 maart 1999.

<sup>1607</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de minister-president, 19 juli 1999.

(vraag: Is daar nog een nieuw besluit uit voortgekomen?)

Van Aartsen: «Nee, dat hoefde niet.»<sup>1608</sup>

Op 22 maart neemt de NAVO-raad het besluit Solana te machtigen fase twee van de luchtacties te starten na voorafgaande consultatie.<sup>1609</sup> Dit besluit wordt openbaar gemaakt: «the North Atlantic Council has (...) authorised today the Secretary General to decide, subject to further consultations, on a broader range of air operations if necessary». Ook is het geen geheim dat Solana op het punt staat luchtacties in gang te zetten: «the Secretary General of NATO (...) is completing his consultations with the Allies to this end».<sup>1610</sup>

Het Kamerlid Van Bommel (SP) verzoekt tijdens de regeling van werkzaamheden op dinsdag 23 maart 1999 om toestemming voor een interpellatie over het kabinetsbesluit steun te verlenen aan luchtaanvallen op Servië, omdat naar zijn mening de omstandigheden in vergelijking met het moment dat het besluit werd genomen (in oktober 1998) zijn gewijzigd. Van Bommel wordt in dit verzoek echter niet gesteund, omdat de rest van de Kamer vindt dat er een juiste en afgeronde besluitvorming over de deelname aan de luchtoperaties heeft plaatsgevonden. Alleen fractiewoordvoerder Vos (GroenLinks) geeft aan een debat met de regering noodzakelijk te achten. Zij wil echter de uitkomst van de onderhandelingen tussen Holbrooke en Milosevic afwachten. Er wordt besloten tot een extra procedurevergadering van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie op 24 maart, waarin om een brief zal worden gevraagd en zo spoedig mogelijk overleg met de minister van Buitenlandse Zaken.<sup>1611</sup>

Van Aartsen: «Het besluit over de vraag of wij mee zouden doen aan een dergelijke operatie en of aan de voorwaarden van het Toetsingskader was voldaan, inclusief bijvoorbeeld een regeling van de financiering, was (...) al gevallen en noch bij het kabinet, noch bij de Kamer is toen de gedachte opgekomen om nog weer eens zeer expliciet hernieuwd terug te kijken naar het moment van 8 oktober, behalve in positieve zin, zowel door Kamer als door kabinet, dat toen het besluit was genomen en dat dit besluit nog steeds geldig was.»<sup>1612</sup>

Als op 23 maart blijkt dat het bliksembezoek van VS-gezant Holbrooke – het laatste initiatief «om Milosevic tot rede te brengen» – is mislukt, wordt SACEUR door Solana gemachtigd om de volgende dag vanaf 20:00 uur luchtoperaties uit te voeren.<sup>1613</sup> In een persverklaring meldt Solana: «I have just directed SACEUR, general Clark, to initiate air operations in the Federal Republic of Yugoslavia». Het precieze tijdstip van de aanvang van de luchtacties wordt niet vrijgegeven.<sup>1614</sup> Minister Van Aartsen is dan wederom geconsulteerd. «Op basis van de conclusie die wij n.a.v. mijn eerdere telefoongesprek met Solana op 20 maart 1999 hadden bereikt, heb ik de SG de Nederlandse instemming met dit besluit meege-deeld».<sup>1615</sup>

<sup>1608</sup> Van Aartsen, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1609</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 22 maart 1999.

<sup>1610</sup> Statement by the North Atlantic Council on the situation in Kosovo, 22 March 1999.

<sup>1611</sup> TK, 1998–1999, handelingen 60, p. 3751.

<sup>1612</sup> Van Aartsen, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1613</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 23 maart 1999.

<sup>1614</sup> Press statement by dr. Javier Solana, secretary general of NATO, 23 March 1999.

<sup>1615</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de minister-president, 19 juli 1999.

(vraag: Wat was de boodschap van Solana op 23 maart?)

Van Aartsen: «Dat gelet op de resultaten van de missie-Holbrooke op 24 maart zou worden begonnen met de luchtoperatie. Daar heeft Solana overigens en public geen geheim van gemaakt (...)»

(vraag: Hebt u de 23ste wederom contact opgenomen met de minister van Defensie en de minister-president?)

Van Aartsen: «In die periode was er zeer nauw contact tussen ons drieën. Ook de medewerkers van de betrokken departementen hebben continu met elkaar in contact gestaan. Dat lag in de rede en het sloot aan bij de afspraak die in de ministerraad was gemaakt. Wij drieën hadden een machtiging gekregen, maar dat betekende ook dat je als

team moest opereren (...) Solana belde niet voor niets en ik vond dat daarover terstond contact moest worden opgenomen met de heer Kok en de heer De Grave. Dat heb ik gedaan.»<sup>1616</sup>

(vraag: Op 23 maart heeft Solana nog een keer gebeld, de dag voor de luchtacties. Bent u daarna door de minister van Buitenlandse Zaken op de hoogte gesteld van die boodschap van Solana?)

Kok: «Op de ochtend van 24ste heel vroeg, toen wij elkaar in het vliegtuig zagen.»

(vraag: Maar niet na een telefoontje van Solana?)

Kok: «Nee. Het klinkt wat raar, maar het was meer routine dan dat het iets nieuws bevatte. Wij wisten hoe de 19de was afgelopen. Er had formele informatie en consultatie op de 20ste plaats gehad. De 23ste bevatte geen nieuw momentum of op enige manier een nieuw afweegpunt.»<sup>1617</sup>

De kranten van 24 maart openen met het bericht dat Solana de opdracht heeft gegeven tot aanvang van de luchtacties, zonder daarbij een aanvangstijdstip te kunnen melden. De procedurevergadering van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken kan om agendatechnische redenen niet in de ochtend van 24 maart plaatsvinden. De ondervoorzitter van de commissie, Verhagen (CDA), vraagt echter tijdens de regeling van werkzaamheden om 13:00 uur aandacht voor het feit dat de commissie later op de middag zal kunnen besluiten tot een plenair debat in de avond, gezien de ontwikkelingen in Kosovo. Dit leidt tot een discussie over de procedure. Een verzoek om tijd in te ruimen voor een plenair debat dient te worden gedaan nadat een commissie hiertoe heeft besloten. Om een juiste procedure te kunnen volgen, besluit de Voorzitter om 16:30 uur een nieuwe regeling van werkzaamheden in te lassen. De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, De Boer (PvdA), meldt dan dat de commissie heeft besloten tot een plenair debat dat dezelfde avond zal plaatsvinden.<sup>1618</sup>

Voor het debat bereikt de Tweede Kamer «mede naar aanleiding van het ordedebat van 23 maart» een brief over de start van de luchtacties. De regering kondigt aan dat tot luchtaanvallen zal worden overgegaan, nu de NAVO-raad heeft geconstateerd dat alle mogelijkheden om met diplomatieke middelen een oplossing te bereiken op dit moment zijn uitgeput. De regering wijst er op dat de Kamer tijdens het Algemeen Overleg van 8 oktober 1998 met het kabinetsbesluit over NAVO-luchtaanvallen en de Nederlandse deelname heeft «ingestemd». «De NAVO-luchtacties zullen gefaseerd worden uitgevoerd en zijn gericht op militaire doelen als luchtafweer, communicatiecentra en militaire stellingen. Het doel van de luchtacties is om Milosevic te dwingen de internationale eisen na te leven, af te zien van verder geweld tegen de bevolking van Kosovo en alsnog over te gaan tot ondertekening van het concept-akkoord» (*Rambouillet*).<sup>1619</sup>

's Avonds vindt het ingelaste plenair debat plaats over het besluit over te gaan tot luchtaanvallen. Woordvoerders zijn Van Bommel (SP), Verhagen (CDA), Van Middelkoop (GPV), Hoekema (D66), Blaauw (VVD), Valk (PvdA), Vos (GroenLinks) en Van den Berg (SGP). De Kamer is bij aanvang van het debat niet op de hoogte van het moment waarop de luchtacties zullen aanvangen. Minister Van Aartsen, teruggeroepen van de Europese Raad in Berlijn, wil eerst een verklaring afleggen. Hij opent het debat met de woorden: «Voorzitter! Hedenavond rond deze tijd beginnen luchtacties van de NAVO tegen militaire doelen in de Federale Republiek Joegoslavië.» Hiermee kondigt de minister van Buitenlandse Zaken als eerste in het openbaar het begin van de luchtaanvallen aan.<sup>1620</sup>

<sup>1616</sup> Van Aartsen, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1617</sup> Kok, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1618</sup> TK, 1998–1999, handelingen 61, p. 3781–3784.

<sup>1619</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 241.

<sup>1620</sup> TK, 1998–1999, handelingen 61, p. 3784.

(vraag: Had u uw mededeling afgestemd met de NAVO?)

Van Aartsen: «Uiteraard. Anders had ik die mededeling niet kunnen doen. Ik meen dat ik de woorden «rond dit uur» of «rond dit tijdstip» heb gebruikt. Ik heb de ochtendbladen van die dag er nog eens bijgehaald en daarin stond al dat met de luchtaanvallen op Servië zou worden begonnen. Dat had Solana de avond tevoren bekend gemaakt. Het was voor iedereen zonneklaar.»

(vraag: Had de NAVO het tijdstip vrijgegeven?)

Van Aartsen: «Ik heb die mededeling gedaan na contacten te hebben gehad met Brussel (...) Ik heb geen tijdstip vermeld. Ik ben die middag teruggereisd vanuit Berlijn naar Den Haag omdat de Kamer een debat wilde over de ingetreden situatie. Iedereen wist dat die dag de operatie zou starten, ook Belgrado. Ik kreeg die mededeling voordat het debat begon. Solana had het zelfs daags tevoren aangekondigd. Staande voor de Kamer vond ik het incorrect om te verzwijgen dat rond dat uur de operatie daadwerkelijk startte. Als ik die mededeling tijdens het debat had gedaan, zou mij dat niet in dank zijn afgenomen (...) Op het moment dat ik voor de Kamer stond, was de operatie in gang.»

(vraag: Hebt u de heer Kok voor het Kamerdebat op de hoogte gesteld van de start van de luchtacties? Waren daarover afspraken gemaakt?)

«Wij hebben die dag samen gereisd en zijn samen in Berlijn geweest. Wij hebben met elkaar gesproken over de start van de luchtoperatie. Wij beiden wisten dat die dag de operatie daadwerkelijk van start zou gaan en het lag in de rede dat het die avond zou beginnen (...) Na de lunch ben ik op verzoek van de Kamer teruggereisd naar Den Haag. Daar aangekomen, kregen wij de mededeling van de NAVO en ik ben ervan uitgegaan dat ook de premier geïnformeerd was over het moment. Toen ik van uit Berlijn afreisde naar Den Haag wist ik ook nog niet precies het startmoment, maar iedereen in Berlijn wist dat het in de loop van de avond zou beginnen. Ik denk dat de premier niet exact heeft geweten dat het om 19.00 uur zou beginnen, maar dat heb ik ook vlak voor het debat in de Kamer vernomen (...) In de hectiek van het moment ben ik ervan uitgegaan dat de mededeling via de normale kanalen ook de premier had bereikt.»<sup>1621</sup>

(vraag: Hoorde u inderdaad pas tijdens de persconferentie in Berlijn op de 24ste 's avonds van de start van de luchtacties?)

Kok: «Mijn voornaamste verrassing was niet dat de luchtacties waren begonnen. Men wist dat de 24ste de dag was en het Kamerdebat werd ook niet zonder aanleiding gehouden. Ik wist op dat moment echter niet of de vliegtuigen al waren opgestegen of de eerste bommen gevallen waren en wat daarvan publiek was geworden. Later heeft dit in de discussie in Den Haag ook een rol gespeeld. Het ging toen om de vraag wat er om 19.00 uur wel of niet publiek had mogen worden. Ik was er dus niet verrast over dat er op dat moment acties waren. Ik was wel enigszins onzeker over de stand van zaken van dat moment. Is het, ook naar buiten, bekend? Is er sprake van een start van de vliegtuigen of vinden al echte bombardementen plaats?»

(vraag: Was u via de ambtelijke lijn of anderszins op de hoogte van het feit dat minister Van Aartsen, hier in Den Haag, als eerste van alle NAVO-lidstaten de mededeling deed dat er luchtacties waren begonnen?)

Kok: «Dat wist ik niet.»<sup>1622</sup>

Er is welhaast Kamerbrede steun voor het besluit over te gaan tot luchtacties. Alleen de fractie van de SP (Van Bommel) noemt de luchtaanvallen onrechtmatig en onverantwoord. Verhagen (CDA) pleit ervoor dat er tussen de eerste en tweede fase van de luchtacties geen interval mag zitten, omdat anders Milosevic de gelegenheid wordt geboden represaillemaatregelen uit te voeren. Ook de woordvoerders Blaauw en Valk laten zich in die zin uit. De woordvoerders geven aan meer informatie te wensen over wat precies de fasering van de luchtacties inhoudt en over de doelen die verbonden zijn aan de verschillende fasen.<sup>1623</sup>

<sup>1621</sup> Van Aartsen, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1622</sup> Kok, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1623</sup> TK, 1998–1999, handelingen 61, p. 3784–3792.

(vraag: Op welk moment bent u op de hoogte gesteld van de fasering van de luchtacties?)

Blaauw: «Dat is gebeurd vlak na aanvang. De zaak begon en toen is er nadere informatie gekomen. Dat is allemaal heel snel gegaan. Van fase 1, naar fase 2 en dan verder is allemaal in een paar dagen gebeurd en veel minder gradueel gegaan dan aanvankelijk

misschien is gedacht in Brussel.»<sup>1624</sup>

(vraag: Wanneer kreeg u voor het eerst inzicht in de fasering en de inhoud van de fasering?)

Vos: «Natuurlijk al in oktober toen er voor het eerst sprake was van act ord en de regering ons daarover informeerde. Gemeld is: er zal sprake zijn van een fasering in de luchtacties. Maar de informatie die wij daarover kregen, was uiterst summier. Wat wij te horen kregen, was: fase 1 betreft luchtafweersystemen en directe communicatie in Kosovo, fase 2 betreft ook de militaire eenheden in Kosovo en directe aanvoerlijnen uit Servië en fase 3 betreft ook allerlei strategisch-militaire doelen in Servië. Dat was de informatie die wij kregen en dat was uiterst summier»<sup>1625</sup>

Verhagen: «Tijdens het plenaire debat van 24 maart heb ik ervoor gepleit om meteen over te gaan tot fase 2. Op basis van vertrouwelijke informatie voordien hadden wij een goed beeld van de verschillende fasen. Fase 1 was het uitschakelen van de luchtafweer, fase 2 was het uitschakelen van de militaire infrastructuur in Kosovo. Ik wilde dat meteen werd overgegaan tot fase 2, want als wij ons zouden beperken tot het uitschakelen van de luchtafweer, kreeg Milosevic de kans om in de tussentijd heel Kosovo schoon te vegen. Ik vond dat meteen de tanks en de artillerie moesten worden uitgeschakeld. Dat kon ik alleen maar vinden omdat ik wist dat er een fase 2 was. Dat verzon ik natuurlijk niet ter plekke. Mijn collega's konden het ook weten. Wij wisten in ieder geval van fase 1, 2 en 3.»<sup>1626</sup>

De fractie van GroenLinks, die tot dat moment vraagtekens heeft gezet bij de effectiviteit van luchtaanvallen, ziet zich geplaagd voor «het moeilijkste besluit van het afgelopen jaar». Woordvoerder Vos geeft aan de luchtaanvallen te steunen op «de absolute voorwaarde dat de internationale gemeenschap zich verbindt aan het realiseren van het bestand, de vredesmacht ook daadwerkelijk zal installeren en zal toezien op de veiligheid en de opbouw van een nieuw Kosovo. In het geval de luchtacties niet het gewenste of juist een tegengesteld resultaat opleveren, zal de NAVO bereid moeten zijn «vervolgstappen te nemen, waarbij niets mag worden uitgesloten».<sup>1627</sup>

(vraag: Kon u op dat moment nog voorwaarden verbinden aan uw steun, nadat u op 8 oktober had ingestemd zonder die voorwaarden met act ord?)

Vos: «(...) ik (heb) ook in het debat op 8 oktober een aantal elementen uitdrukkelijk naar voren gebracht. Ik heb gezegd dat het wat ons betreft cruciaal was dat, wanneer deze acties onverhoopt zouden moeten plaatsvinden, zij uiteindelijk zouden moeten leiden tot een diplomatieke oplossing, dat de bescherming van vluchtelingen voorop zou moeten staan en dat, wanneer zulks niet zo lukken door alleen luchtacties, vervolgstappen zouden moeten worden genomen. Ik vond ook bij de aanvang bij het debat op 24 maart (...) dat juist bij een herbevestiging van act ord de Kamer expliciet mocht aangeven wat voor haar de cruciale toetstenen waren voor de voortgang van de operatie.»

(vraag: Moet ik het zo opvatten dat u zegt: wij hebben heel expliciet een aantal uitdrukkelijke wensen van onze fractie geformuleerd? Of zegt u: het was een absolute voorwaarde? Een voorwaarde is onlosmakelijk verbonden aan het besluit zelf en het besluit zelf was al op 8 oktober genomen, ook door uw fractie, namelijk instemmen met.)

Vos: «Dat besluit is genomen op 8 oktober, maar ik heb net al gezegd: wij vonden het terecht en reëel, gezien de veranderingen in de situatie, dat opnieuw in de Kamer een volwaardig debat plaatsvond. Dat debat vond plaats op 24 maart en kwam te laat, omdat de vliegtuigen toen in de lucht hingen. Wij waren van mening dat de Kamer op dat moment act ord moest herbevestigen. Wij vonden het ook reëel om aan te geven onder welke condities mijn fractie haar instemming gaf. Het was voor onze fractie helder dat wij ermee instemden en dat wij daardoor medeverantwoordelijk waren voor de operatie. Wij gaven wel aan wat bij de verdere gang van zaken toetstenen zouden zijn aan de hand waarvan wij zouden beslissen: kunnen wij doorgaan met het steunen van deze operatie?»<sup>1628</sup>

<sup>1624</sup> Blaauw, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>1625</sup> Vos, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1626</sup> Verhagen, hoorzitting, 5 juni 2000.

<sup>1627</sup> TK, 1998–1999, handelingen 61, p. 3790–3791.

<sup>1628</sup> Vos, hoorzitting, 7 juni 2000.

Minister Van Aartsen noemt een vierledig politiek doel van de NAVO-acties: stopzetting van de Servische militaire acties, voorkoming van een humanitaire catastrofe, ondertekening van het akkoord van Rambouillet, en afdwaling van de afspraken tussen de FRJ en de NAVO van oktober 1998 over terugtrekking van Servische eenheden. Hij stelt met betrekking tot de juridische onderbouwing van de luchtaanvallen dat zij zijn gebaseerd op de weigering van Milosevic de bepalingen van de resoluties 1199 en 1203, aangenomen onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest, na te leven. Kosovo is daarom geen interne aangelegenheid van de FRJ. Op 23 maart heeft Van Aartsen tijdens de behandeling van de begroting van Buitenlandse Zaken in de Eerste Kamer – toegevoegd dat de Nederlandse regering in algemene zin vindt dat er sprake moet zijn van een resolutie, maar dat er zich omstandigheden kunnen voordoen waarbij een ontsnappingsroute moet worden opengehouden om dit type operaties ook zonder resolutie uit te kunnen voeren. Van Aartsen zinspeelt hier op de humanitaire interventie. Voor het plenaire debat in de Tweede Kamer wordt Van Aartsen in zijn spreekpunten echter geadviseerd dit standpunt niet te herhalen, omdat het het regeringsstandpunt ondergraaft en internationaal geen gemeengoed is. Van Aartsen noemt het argument echter wel, maar geeft aan dat het «overigens nu niet aan de orde» is.<sup>1629</sup> Minister De Grave deelt mee dat Nederland meedoet aan de luchtacties die die avond uitgevoerd worden. De minister stelt: «Ik kan bevestigen dat de eerste en de tweede fase, zoals die zijn geformuleerd – de eerste fase is de uitschakeling van de luchtverdediging en de tweede fase betreft acties die zijn gericht op het militaire vermogen van Servië in Kosovo – in belangrijke mate in elkaar zijn geschoven (...) Ik kan de Kamer mededelen dat Nederland deelneemt aan de eerste en tweede fase, met andere woorden: Nederland zal de komende uren deelnemen aan de acties».<sup>1630</sup> Op de mededeling over het ineenschuiven van de fasen één en twee volgen geen nadere vragen of opmerkingen. Tijdens de hoorzittingen gaat de minister van Defensie hier nader op in:

(vraag: Kunt u, ook na het gesprek dat wij (...) met de heer Kroon hebben gevoerd, aangeven of die eerste en die tweede fase nu wel of niet in belangrijke mate in elkaar zijn geschoven?)

De Grave: «Ik kan bevestigen dat dat correct is. Ik kan u ook uitleggen wat er gebeurd is. De eerste fase ging over het uitschakelen van de luchtverdediging van Servië. De tweede fase ging over het bombarderen van militaire doelen in Kosovo. De reden waarom fase 2 is vervroegd, eigenlijk voordat fase 1 was afgerond, had als achtergrond de wijze waarop Milosevic had gereageerd op de start van de luchtacties.»

(vraag: Waar heeft u toen die informatie vandaan gehaald, dat de fasen 1 en 2 in belangrijke mate in elkaar waren geschoven?» (...))

De Grave: Ik kan u inmiddels, mede namens de admiraal Kroon, zeggen dat ik nog steeds geheel kan bevestigen dat hetgeen ik toen heb gezegd, juist is.»<sup>1631</sup>

De minister van Buitenlandse Zaken meldt over dit onderwerp:

Van Aartsen: «Bij mijn weten is pas 27 maart besloten om fase 2 in te doen gaan. Dat was een besluit van de NAVO-raad. De situatie was zodanig dat het nodig was om FRJ-troepen in Kosovo beneden de 44ste breedtegraad aan te vallen. De Kamer is daarvan op de hoogte gesteld bij brief van 29 maart. De regering gaf aan dat intensivering van de acties noodzakelijk was. Daarop volgde dan het debat van 30 maart.»

(vraag: Vond de regering al op 24 maart intensivering van de luchtacties noodzakelijk?)

Van Aartsen: «Zoals ik u aangeef, is dat besluit in de NAVO-raad op 27 maart genomen.»<sup>1632</sup>

Minister De Grave schrijft naderhand:

<sup>1629</sup> TK, 1998–1999, handelingen 61, p. 3792–3794.

<sup>1630</sup> TK, 1998–1999, handelingen 61, p. 3794–3795.

<sup>1631</sup> De Grave, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1632</sup> Van Aartsen, hoorzitting, 8 juni 2000.



«Herlezing van het stenogram van het plenair debat van 24 maart 1999 leerde mij dat verschillende Kamerleden (...) zich bezorgd toonden over de fasering van de luchtaanvallen in relatie tot het lot van de Kosovaren: bood de fasering van de luchtacties Milosevic niet de kans tijdens eventuele gevechtspauzes in Kosovo zijn gang te gaan? In mijn antwoord destijds (...) heb ik deze onrust willen wegnemen door te wijzen op de mogelijkheid de eerste en de tweede fase in elkaar te schuiven, dus zonder een gevechtspauze in te lassen. Uit de door mij gebruikte formulering kan worden afgeleid dat de NAVO al vanaf 24 maart 1999 gelijktijdig fase een en twee uitvoerde. Dat was uiteraard niet het geval.»<sup>1633</sup>

«Met de Kamer is destijds niet schriftelijk gecommuniceerd over de precieze inhoud van de diverse fasen. Voorzover ik kan nagaan heeft de Kamer daar ook niet naar gevraagd. Wel zijn de verschillende fasen geduid en is de politieke betekenis ervan aangegeven (...) er (is) geen sprake geweest voor 27 maart 1999 van een besluit fase 1 en fase 2 ineen te schuiven of elementen van fase 2 onder te brengen in fase 1. Resteert de vraag waarom ik (...) opmerkingen heb gemaakt die de indruk wekken dat dit wel zou zijn gebeurd. Mijn verklaring (...) ligt in het feit dat in de beeldvorming fase 1 uitsluitend zag op uitschakeling van de luchtverdediging (...) Ik heb mijn opmerkingen gemaakt ter verduidelijking dat fase 1 niet uitsluitend acties tegen de Servische luchtverdediging zou betreffen, maar ook militaire doelen in Kosovo. In de beeldvorming waren dit fase 2 activiteiten.»<sup>1634</sup>

De Grave zegt tijdens het plenaire debat dat de missie van de Extraction Force door de terugtrekking van de waarnemers uit Kosovo is beëindigd. Het zou echter vreemd zijn de Nederlandse eenheden terug te trekken, gezien de Nederlandse betrokkenheid bij KFOR. Tot het zover is, zullen de militairen in Macedonië strikt binnen het door de Kamer gegeven mandaat opereren. De minister van Defensie stelt dat er «verantwoorde risico's» worden genomen.<sup>1635</sup>

De ministerraad komt bijeen op 26 maart 1999. Er wordt een toelichting gegeven bij de recente ontwikkelingen, waarbij de raad wordt meegedeeld dat duidelijk is dat de luchtacties nog een aantal dagen zullen duren.<sup>1636</sup>

Van Aartsen: «In de ministerraad van 19 of 26 maart heb ik gezegd dat de operatie naar mijn oordeel wel enkele weken zou kunnen gaan duren. Ik heb geen rekening gehouden met een korte Dayton-achtige slag. U zult van mij niet de uitspraak tegenkomen dat de actie hoogstwaarschijnlijk van korte duur zal zijn. In het algemeen heb ik mij onthouden van speculaties over de duur van de operatie.»<sup>1637</sup>

In de raad wordt gesteld dat inmiddels is besloten delen van de tweede fase van de luchtaanvallen te integreren in de eerste fase van het militair optreden van de NAVO, zoals ook is gesteld in het plenaire debat van 24 maart. In de gedachtewisseling wordt aangevoerd dat in de vergadering van 19 maart is gepleit voor een geleidelijke toename van de intensiteit van de luchtaanvallen. Daarvan is geen sprake meer, waardoor het gevaar bestaat dat de militaire situatie escaleert. Anderzijds wordt er op gewezen dat aanmerkelijke troepenbewegingen en toegenomen terreurdaden de NAVO tot het intensiveren van het militaire optreden hebben genoopt. Daarnaast wordt de raad gemeld dat de taken voor de eenheden van de Extraction Force zijn gewijzigd. Zij verdedigen nu alle in Macedonië gelegerde NAVO-eenheden. De vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie van de Tweede Kamer zullen door middel van vertrouwelijke briefings over het verloop van de militaire actie op de hoogte zullen worden gesteld. De minister-president is niet op televisie verschenen om de Nederlandse betrokkenheid bij het ingrijpen in Kosovo toe te lichten. Een nationale televisietoespraak van de minister-president past niet in de Nederlandse traditie en doet geen recht aan de staatsrech-

<sup>1633</sup> Brief van de minister van Defensie aan de TCBU, 9 juni 2000.

<sup>1634</sup> Brief van de minister van Defensie aan de TCBU, 23 juni 2000.

<sup>1635</sup> TK, 1998–1999, handelingen 61, p. 3784.

<sup>1636</sup> Ministerraad, 26 maart 1999.

<sup>1637</sup> Van Aartsen, hoorzitting, 8 juni 2000.

telijke verhoudingen. De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie worden gemachtigd, indien noodzakelijk in overleg met de minister-president, te handelen conform het besprokene.<sup>1638</sup>

In de door Buitenlandse Zaken opgestelde en dagelijks geactualiseerde *Update Kosovo* van 26 maart 1999 staat dat er toenemende onduidelijkheid is over de precieze doelstellingen van de luchtacties. «De doelstelling om Milosevic zodanig te verzwakken dat humanitaire ellende wordt voorkomen lijkt steeds meer op de voorgrond te raken ten koste van de doelstelling om ondertekening akkoord af te dwingen (...) Duidelijk is dat eerstgenoemde doelstelling meer mogelijkheden voor de NAVO biedt om t.z.t. acties te kunnen beëindigen». Vanaf 26 maart is bij de dagelijkse briefing van minister De Grave in het Defensie Crisis-beheersingscentrum (DCBC) een ambtenaar van Buitenlandse Zaken aanwezig. De ministers Van Aartsen en De Grave zullen, evenals minister-president Kok, ook in het weekeinde schriftelijk per koerier op de hoogte worden gehouden van de laatste ontwikkelingen.<sup>1639</sup>

Op 26 maart spreekt ambassadeur Biegman – in verband met veiligheids-overwegingen – in de NAVO-raad zijn onvrede uit over de onthulling dat een Nederlandse F-16 een Servische MiG heeft neergeschoten.<sup>1640</sup> Hij bericht op 27 maart dat Solana is begonnen met de consultatieronde om over te gaan tot de tweede fase in de luchtcampagne.<sup>1641</sup> Op 28 maart gaat fase twee in, parallel aan fase een, zonder dat een gevechtspauze is ingelast. Op 29 maart beschrijft de Directie Veiligheidsbeleid in een nota aan minister Van Aartsen een zevental opties die liggen tussen fase twee van de luchtaanvallen en de offensieve inzet van grondtroepen. Volgens DVB wordt te makkelijk gedacht dat de grondtroepenoptie de eerstvolgende stap is. Alternatieve opties zijn: fase drie van de luchtaanvallen, de inzet van gevechtsheli's, gerichte actie tegen president Milosevic, militaire steun aan het UÇK, het opbouwen van meer militair vermogen in de regio door SFOR-eenheden niet af te lossen (oude blijven, nieuwe komen), het opbouwen van een grotere strijdmacht in Macedonië en erkenning van Kosovo. Bij alle opties worden echter meteen vooral nadelen geconstateerd. De reactie vanuit het ministerie van Defensie op het stuk is veelzeggend: «Stuk viel slecht bij militairen in dit huis».<sup>1642</sup>

De Tweede Kamer ontvangt op 29 maart opnieuw een brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie. In de brief wordt gemeld dat is overgegaan tot de tweede fase in de luchtaanvallen. De Nederlandse F-16's zijn ingezet voor uiteenlopende taken. De gemoderniseerde MLU-versie wordt vanaf 28 maart meer gebruikt, met name bij het aanvallen van gronddoelen. De Nederlandse eenheden die zijn uitgezonden in het kader van de Extraction Force zijn onder het bevel geplaatst van de (NAVO-)commandant van het Ace Rapid Reaction Corps (ARRC). De Extraction Force blijft in Macedonië om een bijdrage te leveren aan de verdediging van aldaar gestationeerde NAVO-militairen en aan de afschrikking tegen mogelijke aanvallen van de FRJ tegen Macedonië. Indien deze Nederlandse eenheden deel zullen uitmaken van de enabling force voor KFOR, zal de Kamer conform het Toetsingskader bij de besluitvorming worden betrokken.<sup>1643</sup>

Tijdens een procedurevergadering op 30 maart 1999 besluiten de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie de regering te vragen om de Kamer voortdurend schriftelijk te informeren over actuele ontwikkelingen. In deze procedurevergadering wordt eveneens besloten dat dezelfde middag een plenair debat tussen de fractievoorzitters, minister-president, minister van Buitenlandse Zaken en minister van Defensie zal worden gehouden.<sup>1644</sup> In dit debat blijkt er nog steeds brede steun te bestaan voor het uitvoeren van de luchtaanvallen. De fractie van de SP (Marijnissen) staat echter niet meer alleen in haar afwijzing ervan,

<sup>1638</sup> Ministerraad, 26 maart 1999.

<sup>1639</sup> Memorandum van DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via plv DGPZ en S, 26 maart 1999.

<sup>1640</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 26 maart 1999.

<sup>1641</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 27 maart 1999.

<sup>1642</sup> Memorandum van DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ, 29 maart 1999; Fax van DAB aan DVB, 30 maart 1999.

<sup>1643</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 243.

<sup>1644</sup> Besluitenlijst van de vergadering van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie dd. 30 maart 1999.

want de fractie van GroenLinks blijkt verdeeld. Woordvoerder Rosenmüller geeft aan dat de leden Karimi en Van Gent niet langer kunnen instemmen met de luchtaanvallen, omdat zij een oorzakelijk verband zien tussen de humanitaire situatie op de grond en de NAVO-luchtaanvallen. Deze stelling wordt echter door PvdA (Melkert), VVD (Dijkstal), D66 (De Graaf), CDA (De Hoop Scheffer), SGP (Van den Berg), GPV en RPF (Van Middelkoop) verworpen. De overige leden van de GroenLinks-fractie blijven de bombardementen steunen onder de voorwaarden die zijn aangegeven in het debat van 24 maart.<sup>1645</sup>

De Hoop Scheffer, Melkert en Dijkstal stellen dat de grondtroepenoptie niet aan de orde is. De Graaf geeft aan dat de fractie van D66 deze optie niet volledig uitsluit. Ook Van den Berg en Rosenmüller zijn deze mening toegedaan. Laatstgenoemde pleit daarnaast voor de mogelijkheid van een bombardementspauze om ruimte te laten voor diplomatieke initiatieven en vraagt of het mogelijk is de in Macedonië aanwezige NAVO-eenheden humanitaire taken te laten uitvoeren.<sup>1646</sup>

Minister-president Kok benadrukt dat er geen alternatief is voor de inzet van het luchtwapen. Het luchtwapen is een middel om het politieke doel, het ondertekenen van de akkoorden van Rambouillet, te bereiken. Kok stelt: «Het moment waarop wij zeggen dat het luchtwapen niet meer kan worden gebruikt en dat wij opnieuw in gesprek moeten gaan, zal een moment moeten zijn waarop spijkerhard is komen vast te staan dat het dan ook inderdaad tot een akkoord zal leiden, tot duurzame en houdbare afspraken». Dit betekent niet dat de politieke lijn niet meer telt: «alles wat voor het militaire wapen in de plaats kan komen en tot het door ons gewenste resultaat leidt, heeft voorrang».<sup>1647</sup>

Minister De Grave brengt opnieuw naar voren dat een aparte besluitvormingsprocedure noodzakelijk is voor het overhevelen van de troepen van de Extraction Force naar de enabling force van KFOR. Daarnaast verklaart hij zich bereid te bezien of Nederlandse troepen in Macedonië betrokken kunnen worden bij humanitaire taken. Ook zegt hij toe met graagte te voldoen aan het verzoek de Kamer regelmatig te informeren: «Wij zullen dat op alle mogelijke manieren doen, vertrouwelijk, op Defensie, via briefings en via AO's. De informatieplicht naar de Kamer als het om een kwestie als deze gaat, vind ik van het grootste belang. Alles wat kan bijdragen aan de versterking van het draagvlak voor deze operaties, dat moet gebeuren».<sup>1648</sup>

Na het plenaire debat vindt voor de leden van de vaste commissies voor Defensie en Buitenlandse Zaken in het ministerie van Defensie een vertrouwelijke briefing plaats over de NAVO-luchtacties. Om een dergelijke briefing is gevraagd door de fractie van GroenLinks. Naar aanleiding van het verzoek van deze fractie heeft Defensie besloten de hele vaste commissie voor Defensie uit te nodigen, waarna ook de commissie voor Buitenlandse Zaken heeft gevraagd aanwezig te mogen zijn.<sup>1649</sup> De vaste commissies worden in het vervolgtraject regelmatig middels vertrouwelijke briefings op de hoogte gesteld.

Vos: «Ik denk dat het voor de informatie van de Kamer van belangrijk was dat het gebeurde. Ik hecht er wel aan om zoveel mogelijk besluiten in de openbaarheid te nemen. Je moet dan ook heel voorzichtig zijn om op deze manier te werken. Maar het is duidelijk dat in een situatie als deze sommige informatie vertrouwelijk moet blijven. Wij vonden de inhoud van de briefings overigens vaak erg teleurstellend. De informatie die wij daarbij kregen, stond vaak eerder al in de krant. Het blijkt dat journalisten die overal vandaan plukken. Ik heb herhaaldelijk gedacht: waarom moet dit vertrouwelijk, kan het niet in het openbaar? Bovendien kregen wij voor ons cruciale informatie niet tijdens die briefings (...) Daarnaast wil ik zeggen dat die briefings een bepaalde politieke betekenis hebben. Zo werkt het ook. De regering heeft dat middel gebruikt om de steun van de Kamer veilig te

<sup>1645</sup> TK, 1998–1999, handelingen 63, p. 3871–3874.

<sup>1646</sup> TK, 1998–1999, handelingen 63, p. 3880–3882.

<sup>1647</sup> TK, 1998–1999, handelingen 63, p. 3882–3885.

<sup>1648</sup> TK, 1998–1999, handelingen 63, p. 3887–3889.

<sup>1649</sup> Memorandum van DVB aan DGPZ, 29 maart 1999.

stellen.»<sup>1650</sup>

Valk: «Als ik terugkijk naar de briefings rondom Kosovo, heb ik het gevoel: ik heb niet zoveel meer nieuws gehoord dan wat bijvoorbeeld in de media werd gewisseld.»<sup>1651</sup>

Kroon: «Het was deels informatie die al in de krant had gestaan. Alles wat in de krant staat, kunnen wij niet zomaar aan iedereen vertellen (...) Het ging ons niet alleen om de informatie die wij aan de Kamerleden gaven. Het ging ons er ook om, te horen of er bij de Kamerleden op bepaalde gebieden nog wensen en vragen leefden die noodzaakten dat wij daar vertrouwelijk over praatten, dus dat zij ons informatie gaven. Het was dus ook informatie-uitwisseling. Het was niet slechts vertellen wat wij wisten van een bepaalde operatie. Het was niet alleen het geven van aanvullende informatie, maar ook het bekijken of er nog bepaalde vragen bij de Kamerleden leefden waarop wij antwoord zouden kunnen geven.»

(vraag: Hoe werden die briefings vanuit Defensie beschouwd? Werden die als bevredigend ervaren?)

Kroon: «Heel positief. Wij gingen ervan uit dat de Kamer haar werk alleen dan goed kan doen als zij alle gegevens op tafel krijgt die van belang zijn voor bepaalde besluiten. Wij vonden dat datgene wat wij deden ertoe bijdroeg om een zo breed mogelijke informatie aan de Kamerleden te geven, opdat zij hun taak op de best mogelijke manier zouden kunnen uitvoeren.»<sup>1652</sup>

's Avonds staat in de NAVO-raad het besluit op de agenda om over te gaan naar fase drie van de luchtaanvallen.<sup>1653</sup> De NAVO-raad besluit echter niet tot fase drie, maar tot wat later genoemd zal worden fase 2-plus, een optie die op 29 maart in de NAVO-raad is opgebracht. Dit houdt in dat naast de doelen uit de fasen 1 en 2 bepaalde, tevoren geselecteerde en door secretaris-generaal Solana goedgekeurde strategische doelen uit fase drie worden aangevallen. Het is een op dat moment geheim besluit dat luidt: «The Council understands that the SG (*secretaris-generaal Solana*) has the authority on the basis of the existing plans to implement, suspend or terminate airstrikes against a certain number of selected high value FRY military targets including those north of the 44th parallel and to direct SACEUR accordingly, taking into account the need to minimize collateral damage and the views expressed in the Council».<sup>1654</sup> In eerste instantie besluit de NAVO-raad dat per doel toestemming dient te worden gegeven. In een later stadium is toestemming noodzakelijk voor het aanvallen van bepaalde soorten doelen uit de derde fase.<sup>1655</sup>

Uit de door NATO press service aangegeven lijn van woordvoering «if asked about moving air operations to a new phase» valt af te leiden dat het besluit niet publiek mag worden gemaakt: «NATO air operations are being pursued in a robust and intense manner. It is misleading to speak of phases. There is only one campaign and one objective. This remains to disrupt the Serb war machine and weaken its ability to inflict suffering in Kosovo. The Allies will see the mission through to the end».<sup>1656</sup>

Gevraagd naar de opvatting van de Nederlandse regering over deze lijn van woordvoering en mogelijke consequenties hiervan voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer deelt de minister van Buitenlandse Zaken schriftelijk aan de commissie mee:

De Nederlandse Regering heeft niet gereageerd op de (...) door de NAVO verspreide «current media messages on Kosovo for the 19» d.d. 31 maart 1999 met betrekking tot de passieve woordvoering inzake het ingaan van een nieuwe fase in de luchtcampagne. De door de NAVO-persdienst verspreide voorstellen inzake woordvoering moeten gezien worden tegen de achtergrond van het geheime besluit van de NAVO-Raad van 30 maart inzake de overgang naar fase «2-plus» van de luchttacties. Het werd, o.m. om operationele redenen, niet wenselijk geacht om in te gaan op eventuele vragen m.b.t. een fasering van

<sup>1650</sup> Vos, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1651</sup> Valk, hoorzitting, 5 juni 2000.

<sup>1652</sup> Kroon, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1653</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 30 maart 1999.

<sup>1654</sup> De tekst van dit besluit is weergegeven in een notitie Politieke besluitvorming m.b.t. de NAVO luchtacties van de hand van DGPZ Van Eenennaam, geschreven voor het vertrouwelijk overleg met de Tweede Kamer op 13 april 1999.

<sup>1655</sup> Aantekening Kosovo, 9 april 1999.

<sup>1656</sup> Fax van NATO press service aan Delegations, 31 maart 1999.

de luchtcampagne, en de inhoud van de fases. Tevens moet de voorgestelde woordvoering worden gezien in het licht van voorstellen om een eventueel «Paasbestand» in te lassen. Voor de informatievoorziening naar de Tweede Kamer heeft een en ander geen gevolgen gehad (...).<sup>1657</sup>

Tijdens de hoorzittingen wordt tevens ingegaan op fase 2-plus:

(vraag: Wat is het verschil tussen 2-plus en 3?)

Geerts: «Er is een aantal verschillen. Nederland had een voorkeur voor wat later fase 2-plus of 2B is gaan heten vanwege de behoefte aan een vorm van politieke controle op de luchtacties. Dit betrof de mandatering en de rol van de secretaris-generaal in dat geheel. Daarnaast was er de wens om niet meer geweld te gebruiken dan nodig. De hoop was dat er weer een moment zou komen waarop men weer aan de onderhandelingstafel kon gaan zitten. Men wilde ook de collateral damage tot een minimum beperken en de veiligheid van de eigen mensen die betrokken waren bij de uitvoering zoveel mogelijk waarborgen. In het geheel speelde ook de geografische verbreding een rol, namelijk boven de 44ste breedtegraad.»

(vraag: Hoe is dat gegaan op de 30ste? Heeft u daar zelf advies over uitgebracht aan de minister-president?)

Geerts: «Op dinsdag 30 maart was de minister-president betrokken bij twee plenaire debatten in de Kamer, namelijk over de Europese Raad van Berlijn en over Kosovo. Dit laatste was het eerste grote plenaire debat over Kosovo.»

(vraag: Dat was overdag.)

Geerts: «Ja. Op een gegeven moment kwam er een «most immediate»-codebericht van de PV NAVO, de heer Biegman, binnen. Daar stond in – wij wisten dat overigens al uit codes van de vorige dag – dat de overgang naar fase 3 in een stroomversnelling kwam, met name door Amerikaanse druk. Dit idee werd gesteund door een aantal bondgenoten. Er waren ook bondgenoten, met name de Fransen, die om dezelfde redenen als Nederland bezwaar hadden tegen de overgang naar fase 3. Uiteindelijk is daar fase 2-plus uitgekomen. Toen de drie bewindspersonen die in de Kamer aanwezig waren dat bericht uit Brussel ontvingen, is afgesproken om zo spoedig mogelijk na afloop van het debat daarover door te spreken in de ministerskamer in dit huis. Dat is ook gebeurd. Er is uitvoerig over van gedachten gewisseld. De consequenties van beide scenario's zijn grondig doorgesproken met de minister-president, minister Van Aartsen en minister De Grave. Uiteindelijk heeft dit geleid tot het besluit om de PV NAVO te instrueren dat Nederland kon instemmen met fase 2-plus. Dat is telefonisch overgebracht door de directeur-generaal politieke zaken aan de heer Biegman.» (vraag: Waren de bewindslieden tegen fase 3?)

Geerts: Absoluut (...) De bewindslieden waren, om de genoemde redenen, unaniem van mening dat wij niet over moesten gaan naar fase 3, maar dat voor de optie 2-plus gekozen moest worden.»<sup>1658</sup>

De Grave: «Ik vond het compromis dat hier internationaal was gevonden, echt een trouvaille. Aan de ene kant werd de druk opgevoerd, maar SACEUR kreeg niet de volle ruimte. Er werd ook echt een politieke toets naast gezet langs de lijn van de secretaris-generaal van de NAVO. Wij beoogden twee dingen tegelijk te bereiken: het afgeven van het signaal: wij gaan vanaf fase 2 intensiveren en wij sluiten daar bij voorbaat alle elementen uit fase 3 niet bij uit, maar wij laten de mate waarin en de wijze waarop mede afhangen van de nadrukkelijke beoordeling van de SG van de NAVO.»<sup>1659</sup>

Minister De Grave beklaagt zich over de besluitvorming terzake. Hij meent te laat (namelijk tijdens het plenaire debat) te zijn ingelicht. Het eerste bericht hierover blijkt echter pas die middag om 16:00 uur, middels een telefoongesprek tussen ambassadeur Biegman en plaatsvervangend directeur-generaal Politieke Zaken Siblesz, bij Buitenlandse Zaken binnen te zijn gekomen. Een secure fax (een fax verzonden over een beveiligde lijn) is om 17:00 uur naar de Tweede Kamer gebracht. Het is bij Buitenlandse Zaken niet bekend of minister-president Kok of minister Van

<sup>1657</sup> Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de TCBU, 12 juli 2000.

<sup>1658</sup> Geerts, hoorzitting, 5 juni 2000.

<sup>1659</sup> De Grave, hoorzitting, 7 juni 2000.

Aartsen reeds eerder informatie uit een andere bron hebben ontvangen. Wel blijkt de raadadviseur Geerts van Algemene Zaken op 29 maart telefonisch inlichtingen te hebben ingewonnen over wat fase drie precies inhoudt.<sup>1660</sup>

(vraag: U heeft zich volgens een memorandum van het ministerie van Buitenlandse Zaken beklaagd dat u te laat bent geïnformeerd over die overgang naar fase 2-plus. Kunt u aangeven waarom u zich heeft beklaagd?)

De Grave: «Het is een beetje zwaar aangezet. Ik heb op een gegeven moment tegen collega Van Aartsen gezegd: ik vind het vervelend dat de codeberichten van de NAVO blijkbaar over zoveel schijven lopen, dat ik ze vaak pas twee dagen later krijg; daar staan allerlei dingen in die ik nuttig vind; Ik weet niet precies waar het aan ligt, ik ben het nog even op mijn eigen departement nagegaan en daar bezweren zij mij dat, zo gauw het bij Defensie binnenkomt, het op mijn bord wordt gelegd; kun je nagaan of dat bij jou ergens kan worden versneld?»<sup>1661</sup>

De Directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken verstuurt op 31 maart een geheime notitie, getiteld «Kosovo: stand van zaken, 31-3-1999» naar de Nederlandse missie bij de NAVO. Op het document – opgesteld door Defensie en Buitenlandse Zaken – staat genoteerd dat het een stuk voor de minister-president, de minister van Defensie en de minister van Buitenlandse Zaken betreft. De notitie opent met de constatering dat de voornaamste doelstelling van de luchtacties, te weten de aanvaarding van Rambouillet, tot dusver niet is bereikt. «Integendeel, Milosevic gedraagt zich nog meedogenlozer dan ten tijde van het besluit over de luchtacties voor mogelijk werd gehouden.» Hij speculeert op de afbrokkeling van de eensgezindheid binnen de NAVO. Er is besloten tot uitbreiding van fase twee. De luchtaanvallen worden geïntensiveerd, wat wordt gedefinieerd als «er worden meer «sorties» uitgevoerd, wat het aanvallen van meer en andere doelen mogelijk maakt». Het is nog te vroeg om over de effectiviteit van de luchtaanvallen te oordelen. Deze moeten geruime tijd worden voortgezet, voor zij het gewenste militaire effect hebben. Over de inzet van grondtroepen wordt gemeld dat dit steeds nadrukkelijker ter discussie zal komen te staan. De vraag zal echter in eerste instantie worden beantwoord in andere hoofdsteden, Washington voorop.<sup>1662</sup>

Directeur-generaal Politieke Zaken Van Eenennaam schrijft op 31 maart 1999 een memorandum, getiteld «Enkele overwegingen met betrekking tot Kosovo». Hierin wordt de beleidslijn van de Nederlandse regering geformuleerd. Het memorandum staat op de agenda van de ministerraad van 1 april 1999. Van Eenennaam schrijft over de luchtoperaties dat zij een tweeledig doel dienen: ten eerste zijn zij gericht op het uitschakelen van het militaire vermogen van Milosevic, ten tweede dienen ze als drukmiddel voor aanvaarding van «Rambouillet». Over de fasering van de luchtacties stelt de DGPZ dat zij politiek van belang is omdat bij elke stap aparte politieke besluitvorming is voorzien, «mede om rekening te kunnen houden met de mogelijkheid dat Milosevic na een fase tegemoetkoming zou willen betrachten.» De wijze waarop Milosevic reageert is echter onderschat. Daarmee verliest de fasering haar politieke betekenis. Volgens de DGPZ gaat het er nu om doelen te kiezen die het grootste effect hebben op het beëindigen van de gewelddadigheden. Wat wel van belang blijft nu fasen niet meer zo belangrijk zijn, is een voortdurende politieke controle. Onbevredigend genoeg moet de duur van de luchtacties eerder in weken dan in dagen worden uitgedrukt. De grondoptie is niet realistisch en een mogelijke pauze in de luchtacties is alleen zinvol indien deze is gekoppeld aan een «serieus politiek inhoudelijk initiatief». Wel ziet Van Eenennaam mogelijkheden voor het uitvoeren van humani-

<sup>1660</sup> Memorandum van DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ, 31 maart 1999.

<sup>1661</sup> De Grave, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1662</sup> Fax van DVB/DVB/VD- aan PV NAVO, 31 maart 1999.



taire taken door militairen, waarvoor minister Van Aartsen op 31 maart uitdrukkelijk aandacht heeft gevraagd – en gekregen – bij SG NAVO Solana. Daarnaast bepleit hij de genie-eenheid die medio april uit Macedonië wordt teruggetrokken, af te laten lossen en daarnaast een vuurmondpeloton uit te zenden. Aan beide eenheden is behoefte en er gaat een signaalwerking van uit.<sup>1663</sup>

Het memorandum van de directeur-generaal Politieke Zaken bepaalt voor een groot deel de discussie tijdens de ministerraad van 1 april 1999. In de ministerraad wordt besproken dat voor uitschakeling van het politieke systeem van Milosevic geen legitimatie is gegeven in een VN-resolutie. Het doel van de militaire actie zal zich daarom moeten beperken tot het bevorderen van een politieke oplossing en het beschermen van de bevolking van Kosovo. Ook wordt gesproken over de wenselijkheid van een deugdelijke vervolgstراتيجية van de NAVO en de overtuigingskracht van de rechtsbases van het militair optreden van de NAVO, gelegen in de resoluties 1199 en 1203 en in het zogenaamde Holbrooke-Milosevic-akkoord van 12 oktober 1998. Het doel van het militair optreden is het zoveel mogelijk uitschakelen van het militaire vermogen van president Milosevic. Voorts dienen de militaire acties van de NAVO als drukmiddel teneinde president Milosevic ertoe te bewegen Rambouillet te aanvaarden. Grondtroepen zullen wat Nederland betreft niet worden ingezet.<sup>1664</sup>

Het punt van de uit te voeren humanitaire taken door in Macedonië gelegeerde eenheden is bij SG NAVO Solana aangekaart naar aanleiding van de vraag van het Kamerlid Rosenmüller tijdens het plenaire debat van 30 maart. Vervolgens wordt ingebracht dat de humanitaire taak niet als basis kan dienen voor de aanwezigheid van NAVO-eenheden in Macedonië en wordt om een nadere toelichting gevraagd. Geverifieerd moet worden of er in de Kamer voldoende steun bestaat voor het uitzenden van een geniecompagnie en een vuurmondpeloton. De raad stemt in met de voorgestelde bijdrage aan de NAVO-eenheden in Macedonië. De woordvoerders van de in aanmerking komende Tweede-Kamerfracties zullen worden geconsulteerd, waarna – afhankelijk van de uitkomsten hiervan de Kamer zal worden geïnformeerd.<sup>1665</sup>

In Brussel vindt op 3 april 1999 binnen de NAVO een brainstormsessie plaats, «ambassadors only». De PV NAVO, ambassadeur Biegman, releveert dat «algemeen de opinie bestond dat (het) noch voor Kosovo zelf, noch voor de toekomst van de NAVO, verantwoord (is) om dit conflict niet te winnen, al kan dat langer duren dan wij hadden gehoopt». De voornaamste uitkomst van de sessie is dat de militaire autoriteiten opties gaan uitwerken voor een mogelijke inzet van grondtroepen als vervolg op de luchtaanvallen, «zij het dat het ogenblik niet gekomen is voor het politieke signaal van een formeel mandaat». Biegman denkt persoonlijk over de grondtroepenoptie dat het «momentum» voor een beslissing voor de top van Washington zal liggen.<sup>1666</sup> In de reguliere NAVO-raad pleit Biegman ervoor om «all out» te gaan bij de luchtacties en met name meer risico's te nemen bij het aanvallen van gronddoelen.<sup>1667</sup> De militaire vertegenwoordiger bij de NAVO laat in reactie op het «ambassadors only»-bericht van Biegman weten dat voor ontplooiing van grondtroepen voor grondactie minimaal zes weken nodig zijn, gebaseerd op de meest optimistische inschatting van optie B, die negen maanden eerder is ontwikkeld.<sup>1668</sup> Op 6 april schrijft de regering aan de Kamer:

Van de drie mogelijke opties voor militaire inzet – lucht, grond of een combinatie – is door de NAVO reeds geruime tijd geleden uitdrukkelijk gekozen voor de eerste. Vastgesteld moet worden dat de optie van grondtroepen in een offensieve rol, gelet op de vereiste omvang van een dergelijke troepenmacht en de termijn waarop deze operationeel zou

<sup>1663</sup> Enkele overwegingen mbt Kosovo, 31 maart 1999.

<sup>1664</sup> Ministerraad, 1 april 1999.

<sup>1665</sup> Ministerraad, 1 april 1999.

<sup>1666</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 3 april 1999.

<sup>1667</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 3 april 1999.

<sup>1668</sup> Notitie van PMV NAVO aan DCBC en DVB, 4 april 1999.

kunnen zijn, niet realistisch is. Wel is de inzet van grondstrijdkrachten voorzien om op de naleving van een eenmaal bereikt akkoord toe te zien en de veilige terugkeer van de vluchtelingen te garanderen.<sup>1669</sup>

Intussen is op 2 april 1999 vanuit de NAVO-missie in Brussel bericht dat de Enabling Force voor KFOR, gestationeerd in Macedonië, wordt opgedragen werkzaamheden te verrichten ten behoeve van verdrevenen. Biegman: «Naar mijn mening zou de Nederlandse genie-eenheid zeer waardevol werk kunnen doen».<sup>1670</sup> Op 3 april geeft minister De Grave opdracht om op zo kort mogelijke termijn noodhulp te verlenen aan Macedonië, in het kader van operatie *Provide Shelter*. De Tweede Kamer wordt van de humanitaire hulpverlening door de Nederlandse troepen in Macedonië – en het kabinetsbesluit een vuurmondpeloton (120 militairen) uit te zenden – op de hoogte gebracht in een brief van 3 april 1999.<sup>1671</sup> De hulp aan de vluchtelingen is ook onderwerp van een uitvoeriger brief van 6 april, waarin er melding van wordt gemaakt dat de NAVO bezig is voorbereidingen te treffen voor het zenden van een troepenmacht van circa 6000 militairen naar Albanië. In de brief wordt daarnaast gesteld dat de luchtaanvallen «in de afgelopen dagen zijn geïntensiveerd», zonder aan te geven dat hiertoe in de NAVO-raad een besluit is genomen waardoor de luchtaanvallen in feite zijn uitgebreid tot de eerder beschreven «tussenfase» tussen de fasen 2 en 3, die een geografische verbreding inhoudt. Wel wordt gemeld dat doelen als «een elektriciteitscentrale» en «een aantal bruggen» zijn gebombardeerd.<sup>1672</sup>

(vraag: (Deze) brief zou volgens de Kosovo-evaluatie bedoeld zijn om de Kamer te informeren over de fase 2-plus. Intensivering is, lijkt me, niet hetzelfde als uitbreiding. Je kunt binnen een fase intensiveren, maar uitbreiding houdt in dat je er een fase bij trekt dan wel naar een volgende fase gaat.)

Van Aartsen: «Ik verschil met u van mening over het semantische onderscheid tussen intensiveren en uitbreiden. Intensiveren betekende het zetten van verdere stappen in de afgesproken fasering. Zo staat mij dat voor de geest.»<sup>1673</sup>

Tijdens een Algemeen Overleg op 6 april 1999 over de opvang van vluchtelingen uit Kosovo bericht minister De Grave dat Defensie «buitengewoon snel en adequaat» heeft gereageerd op het verzoek om hulp aan de NAVO. Hij geeft daarnaast aan dat de verzoeken aan Nederland zich voornamelijk hebben geconcentreerd op Macedonië omdat daar nu eenmaal Nederlandse militairen zijn.<sup>1674</sup> Blijkens een notitie van het Defensie Crisisbeheersingscentrum is een belangrijke voorwaarde voor de hulpverlening door Nederlandse militairen in Macedonië dat de planning hiervoor niet ten koste mag gaan van bestaande, geplande en mogelijke toekomstige grondoperaties. Ook mag de hulpverlening de uitvoering van operatie *Allied Force* niet belemmeren.<sup>1675</sup>

Op 7 april 1999 is er wederom een plenair debat tussen fractievoorzitters De Hoop Scheffer (CDA), Melkert (PvdA), Rosenmöller (GroenLinks), Dijkstal (VVD), De Graaf (D66), Marijnissen (SP), de woordvoerders Van Middelkoop (GPV) en Van den Berg (SGP), en de minister-president, minister van Buitenlandse Zaken en minister van Defensie. Aan de orde zijn de brieven van 3 en 6 april over de humanitaire hulpverlening, de uitzending van een vuurmondpeloton (artillerie) en het militaire optreden in Kosovo. Rode draad in dit debat zijn de informatievoorziening en de optie van de grondtroepen, in verschillende vormen. De uitzending van het vuurmondpeloton raakt hierdoor op de achtergrond. De VVD spreekt zich uit tegen de inzet van grondtroepen als bezettingsleger, maar pleit voor uitbreiding van het mandaat om kleinschaliger Albanië te hulp te schieten. D66 sluit de offensieve inzet van grondtroepen niet uit en geeft

<sup>1669</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 245.

<sup>1670</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 2 april 1999.

<sup>1671</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 244.

<sup>1672</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 245.

<sup>1673</sup> Van Aartsen, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1674</sup> TK, 1998–1999, 23 490, nr. 126.

<sup>1675</sup> Fax van DCBC aan Buitenlandse Zaken, 3 april 1999.

aan dat zou kunnen worden begonnen met de opbouw – niet de inzet – van een troepenmacht: «De fractie van D66 vindt dat de opbouw van een grondtroepenmacht serieuze overweging binnen de NAVO behoeft. Laat duidelijk zijn, een opbouw is niet hetzelfde als een daadwerkelijke massale inzet. De resolute afwijzing zonder meer door de regering wordt door ons niet gedeeld.» Daarnaast bepleit de fractie beperkte inzet van grondtroepen voor noodoperaties en beveiliging van corridors. Ook PvdA en CDA lijken te denken aan de mogelijkheid van kleinschaliger operaties op de grond.<sup>1676</sup>

Minister Van Aartsen laat weten dat ook de inzet van grondtroepen met een beperkte omvang en een beperkte opdracht niet realistisch is: «het inzetten van grondtroepen in deze crisis (zou) een enorme stap zijn. Dat kan het begin zijn van een totale Balkanoorlog», en: «ook een beperkte operatie als het creëren van een corridor (vergt) een forse inzet van grondtroepen (...) Dit betreft een inzet in offensieve zin (...) en de regering heeft gezegd dat zij die brug niet over wil gaan.» In vertrouwelijke achtergrondinformatie bij de spreekpunten van Van Aartsen staat overigens dat de militaire autoriteiten van de NAVO, weliswaar zonder formele opdracht, studie verrichten naar mogelijke grondopties.<sup>1677</sup>

Door de stellingname van minister Van Aartsen raakt minister De Grave verstrikt in zijn antwoord op kritische vragen van De Hoop Scheffer, die de regering beticht van onduidelijkheid. De Grave weet dat in bepaalde gevallen luchtaanvallen steun vanaf de grond nodig hebben. Hij «wilde waarschijnlijk voorkomen dat door uw stellige uitspraken over de Nederlandse positie t.a.v. planning/opbouw van grondtroepen de hogergenoemde missies op de grond (ter ondersteuning van de luchtaanvallen) in het gedrang zouden komen», zo wordt naderhand aan minister Van Aartsen geschreven.<sup>1678</sup>

Minister-president Kok brengt uitkomst tijdens het debat. Hij geeft aan dat de grootschalige inzet van grondtroepen niet aan de orde is en zegt toe de Tweede Kamer, op een door het kabinet te bepalen wijze, te zullen informeren over de mogelijkheid om de effectiviteit van militaire acties te vergroten door middel van kleinschalige inzet van troepen op de grond, en de vraag of er binnen de geformuleerde mandaten voldoende wordt gedaan of meer moet gebeuren.<sup>1679</sup>

Uit de inbreng van de fractievoorzitters blijkt dat aan de hand van de in de laatste week gebombardeerde doelen er onduidelijkheid is over in welke fase de luchtoperatie verkeert. De Kamer is dan nog niet door de regering geïnformeerd over het besluit tot fase 2-plus. In de media is echter breed uitgemeten dat de doelenkeuze is uitgebreid en dat er heviger wordt gebombardeerd. Rosenmöller stelt: «Voorzover wij kunnen overzien, zit de NAVO met haar luchtacties de facto in fase 3. Ze spreken daar over fase 2-plus.» Hij verbindt daaraan de vraag: «Gebeurt dat omdat de formele besluitvorming omzeild moest worden of niet heeft plaatsgevonden?» Dijkstal is van mening dat «wat tot nu toe gebeurt, nog past in de zo genoemde fasering». Hij geeft aan het niet helemaal te kunnen overzien: «ik weet daar, om redenen die ik wel kan begrijpen, niet het laatste van».<sup>1680</sup>

Minister De Grave laveert in zijn antwoord heen om het geheime besluit van 31 maart over de instelling van fase 2-plus. De inbreng van de minister van Defensie komt er op neer dat de fasering minder belangrijk is geworden en dat de aangevallen doelen wel degelijk binnen het gestelde kader vallen. De Grave spreekt van «intensivering van bombardementen op het grondgebied van Servië», waarin «meer en meer operationele doelen (worden) gebombardeerd». De intensiveringen betreffen «nadrukkelijk doelen die een aantoonbare relatie hebben met het militaire vermogen (...) van Milosevic». «In alle politieke helderheid lijkt mij de

<sup>1676</sup> TK, 1998–1999, handelingen 66, p. 3998–4014.

<sup>1677</sup> TK, 1998–1999, handelingen 66, p. 4019–4026.

<sup>1678</sup> Notitie Samenvatting plenair debat, 7 april 1999.

<sup>1679</sup> TK, 1998–1999, handelingen 66, p. 4037–4039.

<sup>1680</sup> TK, 1998–1999, handelingen 66, p. 4027–4032.

huidige situatie dat het besluit van de NAVO-raad van vorige week zaterdag (*het besluit van 27 maart om over te gaan naar fase 2*) ertoe strekte militair-strategische doelen aan te vallen, waaronder doelen die niet van rechtstreeks belang zijn, maar van betekenis zijn voor de militaire activiteiten van Milosevic». <sup>1681</sup>

### 3.9.4 Humanitaire hulpverlening en de weg naar KFOR

PV NAVO Biegman bericht op 8 april 1999 dat het operatieplan voor de humanitaire NAVO-operatie in Albanië, *Allied Harbour*, ter goedkeuring aan het Militair Comité en daarna aan de NAVO-raad voorligt. Het proces van «force generation» voor «AFOR» zal aanvangen op 12 april, waarna de missie op 16 april een aanvang kan nemen. <sup>1682</sup> Op 8 april vindt tevens een vertrouwelijke briefing in het ministerie van Defensie plaats waarin de Kamerleden meer krijgen te horen over fase 2-plus.

Tijdens de ministerraad van 9 april 1999 wordt ingegaan op het plenaire debat van 7 april. Er wordt benadrukt dat er geen verschil van inzicht bestaat over de inzet van grondtroepen. Kleinschalige acties om de effectiviteit van de luchtaanvallen te vergroten behoren wel tot de mogelijkheden, maar hierover zal de Tweede Kamer vooraf worden geïnformeerd omdat het een wijziging van het mandaat zou betekenen. <sup>1683</sup>

Op 9 april 1999 schrijft DGPZ Van Eenennaam, in een vertrouwelijke notitie voor een Catshuisoverleg over Kosovo op de volgende dag, dat voor offensieve inzet van grondtroepen geen planning of voorbereidingen worden verricht in NAVO-verband. Een eventuele inzet van «kleine eenheden» behoeft instemming van de regering en betrokkenheid van de Kamer conform het Toetsingskader. In een notitie «vooruit kijken» stelt Van Eenennaam dat het vertrouwen in het op korte termijn beëindigen van de patstelling kan toenemen, nu de luchtaanvallen groter effect sorteren. Dit kan weer leiden tot verminderde aandacht voor een offensieve grondoptie. <sup>1684</sup>

De regering stelt op 12 april 1999 de Tweede Kamer in kennis van het besluit deel te nemen aan operatie *Allied Harbour* in Albanië. Nederland draagt bij met een bataljonshoofdkwartier en een beveiligingscompagnie van het korps mariniers (samen 220 militairen), een transporteenheid van de koninklijke landmacht (140 militairen) en een Chinook helikopter-detachement (70 tot 120 militairen). Het Chinook detachement wordt ingezet vanuit Macedonië. «Het kabinetsbesluit is genomen met inachtneming van het Toetsingskader». <sup>1685</sup> Op 15 april wordt ambassadeur Biegman geïnstrueerd in te stemmen met de Activation Order voor operatie *Allied Harbour*. <sup>1686</sup>

De ministers van Buitenlandse Zaken komen tijdens de NAVO-raad van 12 april 1999 niet tot een wijziging in het beleid. <sup>1687</sup> Minister Van Aartsen pleit voor doorzettingsvermogen in het kader van de luchtacties. <sup>1688</sup> In een gesprek met SACEUR en marge van de bijeenkomst maakt de opperbevelhebber de minister duidelijk dat de offensieve inzet van grondtroepen als optie overeind moet blijven. Van Nederland zou in dit geval een brigade worden verwacht. <sup>1689</sup> De Kamer wordt op 13 april 1999 over de uitkomsten van de ministeriële NAVO-raad geïnformeerd. <sup>1690</sup> In vervolg op het Catshuisoverleg van 10 april wordt op 12 april 1999 de Interdepartementale Werkgroep Kosovo (IWK) opgericht, waarin hoge ambtenaren van de ministeries van Algemene Zaken (raadadviseur internationaal beleid), Buitenlandse Zaken (DGPZ) en Defensie (CDS en Directie Algemene Beleidszaken) vertegenwoordigd zijn. De werkgroep ressorteert direct onder het politieke niveau en komt dagelijks bijeen. Doel is het versterken van de interdepartementale coördinatie. Het mandaat

<sup>1681</sup> TK, 1998–1999, handelingen 66, p. 4027–4032.

<sup>1682</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 8 april 1999.

<sup>1683</sup> Ministerraad, 9 april 1999.

<sup>1684</sup> Notities voor Catshuisoverleg dd 10 april 1999, 9 april 1999.

<sup>1685</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 251.

<sup>1686</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 15 april 1999.

<sup>1687</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 12 april 1999.

<sup>1688</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 12 april 1999.

<sup>1689</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 12 april 1999.

<sup>1690</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 253.

van de werkgroep betreft alle politieke, militaire en humanitaire aspecten van de crisis in Kosovo en uitdrukkelijk niet de opvang van vluchtelingen in Nederland. Hiervoor wordt een aparte Task Force vluchtelingen in het leven geroepen. Directe aanleiding voor oprichting van de werkgroep zijn coördinatieproblemen rond een Algemeen Overleg over de opvang van vluchtelingen uit Kosovo van 6 april in verband met de agenda van de JBZ-raad (de raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van de EU) van 7 april.<sup>1691</sup>

Van Aartsen: «Op 10 april hebben wij op mijn voorstel besloten het samenwerkingspatroon te laten neerslaan in een meer formeel kader. Dan kan in voorkomende gevallen ook de plaatsvervangend directeur-generaal adequaat opereren. De achtergrond was niet dat er problemen in de communicatie waren.»<sup>1692</sup>

(vraag: Was er een speciale aanleiding om formeel een dergelijke werkgroep in te stellen?)  
Kok: «Het is niet zo dat er voor die tijd iets aan mankeerde. De politieke samenwerking tussen de bewindslieden en de ambtelijke ondersteuning zijn vanaf het begin van de Kosovo-crisis en ook in de aanloop naar die crisis goed geweest. Op enig moment, volgens mij op zaterdag 10 april, heb ik in een bijeenkomst op het Catshuis in aanwezigheid van de medewerkers tegen collega De Grave en collega Van Aartsen gezegd dat het mij goed leek om onder die goede samenwerking een meer formele, geformaliseerde ambtelijke overlegstructuur te leggen om te voorkomen dat op de een of andere manier communicatieproblemen zouden kunnen gaan ontstaan in iets wat goed liep. De heer Van Aartsen heeft in een van de volgende dagen, na het weekend, een blauwe brief rondgestuurd en hij heeft het initiatief genomen om tot die groep te komen. Het was dus niet zozeer uit armoe geboren. Het was de bedoeling om daarmee een extra waarborg te creëren voor een goede afstemming en een goede samenwerking.»<sup>1693</sup>

Geerts: «De instelling van die interdepartementale werkgroep Kosovo was niet meer en niet minder dan het institutionaliseren of het formaliseren van contacten die er de facto al lang bestonden tussen de drie meestbetrokken ministeries. Er was een bijeenkomst op het Catshuis op zaterdag 10 april 1999 waar in onderling overleg is besproken of het geen goed idee zou zijn om dit even vast te leggen. Dat is gebeurd. Het is vervolgens in een briefje vastgelegd. In feite veranderde dat aan de wijze van opereren niet veel ten opzichte van de manier waarop wij al met elkaar werkten.»<sup>1694</sup>

Op 13 april 1999 vinden twee algemene overleggen plaats. Eerst is er een vertrouwelijk Algemeen Overleg met de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie over de situatie in Kosovo, waartoe de regering het initiatief heeft genomen. Tijdens dit Algemeen Overleg krijgen de aanwezige Kamerleden twee vertrouwelijke teksten van de hand van DGPZ Van Eenennaam onder ogen over «politieke besluitvorming met betrekking tot NAVO-luchtacties» en «Kosovo: grondeenheden». In de eerste tekst wordt het besluitvormingsproces tot dusver geschetst en nader uitleg gegeven over aard en doel van de gefaseerde luchtoperatie. Er wordt verder ingegaan op fase 2-plus. De Kamerleden wordt de inhoud van deze fase uitgelegd: SACEUR bepaalt dagelijks welke groep van doelen hij wil aanvallen. Fase 2-plus verschilt van fase drie omdat telkens slechts een bepaalde groep doelen uit fase drie aan de orde komt. Dit leidt tot een betere politieke controle dan wanneer tot fase drie zou zijn overgegaan.

Van Aartsen: «Wij hebben de Kamer volledig geïnformeerd over de fasering in het vertrouwelijk overleg van 13 april en in de vertrouwelijke briefings op het ministerie.» (vraag: Is dat niet wat laat? 30 maart wordt een besluit genomen en op 13 april is de Kamer geïnformeerd. Dat was wel twee weken later.)

Van Aartsen: «De Kamer wist dat het een gefaseerde operatie was. Het lag in de rede dat de regering daarover besluiten nam en ook daarover is de Kamer geïnformeerd. Ik weet niet meer waarom slechts één Kamerlid over de fasering heeft gesproken. Het was de

<sup>1691</sup> Verslag IWK, 12 april 1999, 14 april 1999; Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de minister van Defensie en de minister-president, 14 april 1999.

<sup>1692</sup> Van Aartsen, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1693</sup> Kok, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1694</sup> Geerts, hoorzitting, 5 juni 2000.



Kamer in ieder geval bekend. In vertrouwelijk overleg (8 en 13 april 1999) is verder de nodige informatie verstrekt. Wij hebben ook het geheime besluit van de 30ste vertrouwelijk aan de vaste Kamercommissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie ter beschikking gesteld. Ik geloof niet dat wij daarin laks zijn geweest en de Kamer te laat hebben geïnformeerd. De regering heeft in ieder geval geen enkel moment de intentie gehad om informatie aan de Kamer achter te houden.»<sup>1695</sup>

De Grave: «Als de Kamer weet dat in internationaal overleg kan worden gegaan van fase 1 naar fase 2 en van fase 2 naar fase 3, dan komt het mij voor dat zij ook weet dat kan worden gegaan van 2 naar iets wat minder is dan 3. (...) Ik zou niet weten welk belang er aan de kant van de regering zou liggen om dat niet zo spoedig mogelijk aan de Kamer te melden anders dan dat dit synchroon moest lopen met mededelingen of communicatie vanuit de NAVO. Dat zou een reden kunnen zijn waarom die mededeling gegaan is in termen van intensivering en die mededeling over 2b later heeft plaatsgevonden. Maar dat zou moeten worden geverifieerd. In ieder geval herinner ik mij niets van een politieke of andersoortige afweging onder het mom van: dit vinden wij zo tricky, laten wij dit een tijdje weghouden bij de Kamer.»<sup>1696</sup>

Van Middelkoop: «In mijn stukken trof ik ook nog strikt vertrouwelijke stukken aan (...) waarin de Kamer werd geïnformeerd over wat zou moeten worden verstaan onder de inzet van grondtroepen. Het was een puur terminologische kwestie. Verder ging het om een zaak die bij de evaluatie heeft gespeeld, namelijk het door de NAVO niet overgaan van fase 2 naar fase 3 en de introductie van de fase 2-plus. Naar die briefing ben ik ook geweest. Ik herinner mij dat ik niet helemaal begreep wat het bijzondere was van die fase 2-plus. Ik voelde wel aan dat er wat werd gerommeld. In de stukken staat dat een en ander zal leiden tot een betere politieke controle. In de kantlijn heb ik staan: waaruit bestaat die? Kennelijk heb ik in die briefing zo'n vraag gesteld. Op grond van de evaluatie en allerlei publicaties (...) heb ik een wat beter beeld gekregen van de politieke betekenis van de introductie van fase 2-plus.»<sup>1697</sup>

In het stuk over de grondtroepen staat dat Nederland de inzet van grondtroepen afwijst. Ook in deze notitie geeft Van Eenennaam aan dat er in NAVO-verband geen planning of voorbereidingen voor offensieve inzet van grondtroepen worden verricht. Inzet van bepaalde kleine eenheden in relatie tot de luchtacties is inbegrepen in de voor de luchtacties gegeven machtiging.<sup>1698</sup> Volgens een bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan de buitenlandse posten van 16 april heeft het vertrouwelijk

overleg «duidelijk beantwoord aan een behoefte, evenals de vertrouwelijke briefings die door Defensie zijn georganiseerd».<sup>1699</sup>

Op 13 april 1999 is er naast het vertrouwelijke overleg tevens een Algemeen Overleg met de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie over de ministeriële NAVO-raad van 12 april 1999 en de Nederlandse deelname aan operatie *Allied Harbour*. De voltallige Kamer ondersteunt laatstgenoemd kabinetsbesluit. Geen van de woordvoerders (Blaauw – VVD; Verhagen – CDA; Van Bommel – SP; Vos – GroenLinks; Hoekema – D66; Van Middelkoop – GPV; Valk – PvdA; Van den Berg – SGP) refereert aan het Toetsingskader. Wordvoerder Van Bommel (SP) stemt in, als hij ervan is overtuigd dat het een strikt humanitaire missie betreft en er geen sprake is van een begin van de opbouw van een troepenmacht. De woordvoerders vragen in het Algemeen Overleg tevens aandacht voor het verloop van de luchtaanvallen en verschillende vormen van inzet van grondtroepen.<sup>1700</sup>

CDS Kroon bericht op 13 april aan minister De Grave dat er een wijziging in de onderbevelstelling van de in Macedonië gelegerde eenheden (die formeel nog behoren tot de Extraction Force) zal plaatsvinden. Het vuurmondpeloton komt na aankomst onder bevel van de Duitse brigade, evenals de reeds aanwezige mortieropsporingsradarbatterij die onder bevel stond van de Franse brigade. Net als in het verleden heeft de

<sup>1695</sup> Van Aartsen, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1696</sup> De Grave, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1697</sup> Van Middelkoop, hoorzitting, 5 juni 2000.

<sup>1698</sup> Memorandum van DGPZ aan CDS en AZ, 13 april 1999.

<sup>1699</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan posten, 16 april 1999.

<sup>1700</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 275.



commandant van het ACE Rapid Reaction Corps (C-ARRC) wel toestemming de batterij in te zetten. Het Chinookdetachement wordt – alleen voor humanitaire operaties – onder bevel gesteld van C-ARRC. De geniecompagnie zal binnenkort terugkeren en staat onder nationaal bevel. Alleen voor humanitaire operaties en «force protection» staat de eenheid onder bevel van C-ARRC. Dit geldt ook voor de logistieke eenheid. Er zal een Nederlands contingentscommando worden opgericht.<sup>1701</sup>

Op 15 april stuurt de minister-president naar aanleiding van een vraag van het Kamerlid Marijnissen (SP) een brief aan de Tweede Kamer over de informatievoorziening aan het parlement. Marijnissen heeft uit de media moeten vernemen dat twee fractievoorzitters van oppositiepartijen (in casu De Hoop Scheffer en Rosenmöller) bilateraal overleg hebben gevoerd met de minister-president over Kosovo en spreekt hier tijdens de Regeling van Werkzaamheden van 13 april 1999 zijn verwondering over uit. Hij wil weten waarom er niet is gekozen voor regulier overleg en spreekt van een «staatsrechtelijke noviteit».<sup>1702</sup> De minister-president benadrukt dat de regering het tot haar taak ziet de Kamer «zo goed en volledig mogelijk te informeren». Hij ontkent dat «systematisch een deel van de Tweede Kamer wel wordt ingelicht en een ander deel niet. Wel kan er aanleiding zijn om ook buiten de Kamer om informeel contact te hebben met leden van de Kamer».<sup>1703</sup>

Op 16 april ontvangt de Kamer opnieuw een brief van de minister van Buitenlandse Zaken en Defensie, naar aanleiding van vragen die een dag eerder tijdens de Regeling van Werkzaamheden zijn gesteld door het lid Rosenmöller. Zij betreffen het bombardement op een burgerkonvooi op 14 april, de opvatting over het doen van voedseldroppings, en een in de media weergegeven opvatting van de CDS over de militaire strategie. In de brief wordt eerst ingegaan op het NAVO-bombardement op een konvooi in Kosovo. De regering betreurt het tragische incident ten zeerste. Aan voedseldroppings kleven te grote bezwaren in verband met de risico's. De regering deelt tevens mee dat er geen verschil van inzicht bestaat over offensieve inzet van grondtroepen tussen de CDS en de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie.<sup>1704</sup> PV NAVO Biegman bericht naar aanleiding van de aanval op het konvooi dat hij secretaris-generaal Solana en marge van de NAVO-raad heeft aangesproken over de ongelukkige en verwarrende presentatie door de NAVO richting de media. Hij heeft een zo groot mogelijke openheid en duidelijkheid bepleit.<sup>1705</sup> Bovengenoemde twee brieven zijn aan de orde geweest in de ministerraad van 15 en 16 april 1999. Over de brief van de minister-president wordt niet gediscussieerd. Op de brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie wordt een nadere toelichting gegeven. De luchtacties nemen vervolgens een centrale plaats in in de discussie. Er wordt een standpunt ingenomen tegen een overgang naar fase drie. Een intensivering binnen de bestaande kaders is wel mogelijk. Een overgang naar fase drie zou negatief kunnen uitwerken op het streven te komen tot politieke en diplomatieke initiatieven, hoewel er tussen deze twee fasen geen groot verschil is. Naar aanleiding van de bombardementen wordt vervolgens opgemerkt dat er sprake is van een grijze zone, bijvoorbeeld waar het gaat om de vraag of elektriciteitscentrales moeten worden aangevallen. De ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie van de aan de luchtactie deelnemende lidstaten hebben duidelijk gemaakt dat in fase 2-plus een aanval op een televisiestation niet verantwoord is.<sup>1706</sup>

<sup>1701</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 13 april 1999.

<sup>1702</sup> TK, 1998–1999, handelingen 68, p. 4100.

<sup>1703</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 257.

<sup>1704</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 255.

<sup>1705</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 17 april 1999.

<sup>1706</sup> Ministerraad, 15/16 april 1999.

De Grave: «(...) het gaat natuurlijk wel om het feit dat wij nog steeds niet moeten vergeten dat deze militaire operatie vooral een politiek doel kende. Het ging er niet om een militaire overwinning te behalen, maar om Milosevic zover te krijgen dat hij aan de onderhandelingstafel zou instemmen met de eisen die aan hem werden gesteld. Dat kende dus fasen

van opvoering van de druk: fase 1, fase 2, fase 2b (eigenlijk in belangrijke mate fase 3, maar met de beperking dat daarop een politieke toets moest zijn). Dat is bewust gedaan omdat wij toen niet «all out» wilden gaan. Wij wilden wel de druk opvoeren, maar ook ruimte laten om in dat proces verder stappen te kunnen zetten. Ik vind nog steeds dat de NAVO toen terecht besloten heeft, ook als reactie op de gedragingen van Milosevic, om ook over te gaan tot het bombarderen van doelen die ik zou willen omschrijven als «dienstig aan het militaire apparaat», noem het militair-strategische doelen. Maar ik had het vanwege de aanscherping van intensiteit verstandig gevonden als de Nederlandse regering vooraf was ingelicht over dit besluit tot het overgaan naar dit soort doelen, hoewel het legitiem en formeel gerechtvaardigd was. Dat had ons ook de gelegenheid gegeven om daarover zowel naar de Kamer als naar de samenleving beter te communiceren. Dat geldt uitdrukkelijk niet voor alle besluiten, want ik vind niet dat je dat met alle hoofdsteden elke keer moet bespreken; als je elke brug of elk complex moet bespreken, wordt het onwerkbaar.»<sup>1707</sup>

#### Over de wijze waarop doelen worden gekozen wordt opgemerkt:

Kroon: «Wat ten aanzien van de doelkeuze plaatsvond, is dat de operationele commandant die de Nederlandse vliegtuigen aanstuurde in Vicenza, van SACEUR een aantal doelen kreeg. Die doelen kwamen in een planningscomité aan de orde. In dat planningscomité zat een Nederlandse overste. Op basis van de kwaliteiten en de mogelijkheden van de vliegtuigen werden de doelen gegeven aan de vliegtuigen van de landen die deelnamen. Over de schouders van die overste keek mee de souschef operatiën van de luchtmacht. (...) Bij de uitvoering zagen wij vooraf wat de doelen zouden zijn die aan de Nederlandse eenheden waren toegewezen. Als dan was gebleken dat wij vonden dat het een doel zou zijn dat in onze optiek niet zou passen bij de fase van de operatie, dan hadden wij «nee» kunnen zeggen. Alleen, dat is niet noodzakelijk gebleken wat de doelen betreft die wij hebben aangevallen.»

(vraag: En hoe zat het met het zicht op doelen die aan bondgenoten werden toegewezen? Was het bekend welke doelen zij op dat moment kregen toegewezen?)

Kroon: «Omdat wij in het planningscomité zaten, zagen wij welke doelen werden toegewezen aan de andere landen waarvan de vliegtuigen in het planningscomité van doelen werden voorzien.»<sup>1708</sup>

#### Er worden ook doelen buiten het planningscomité in Vicenza om toegewezen.

Kroon: «Achteraf bleek dat er ook doelen werden gegeven aan bijvoorbeeld een Amerikaanse carrier die in de Middellandse Zee lag, specifiek voor Amerikaanse vliegtuigen en schepen die kruisvluchtwapens konden verschieten, en dat er ook doelen specifiek werden toegewezen aan Amerikaanse vliegtuigen die bijvoorbeeld rechtstreeks uit Amerika kwamen (...) Dat is in de loop van het proces duidelijk geworden (...) Ik wist in eerste instantie niet precies in hoeverre welke vliegtuigen als het ware bediend werden vanuit het planningscomité.»

(vraag: De Nederlandse kennis en informatie over de doelkeuze – en eventueel ook invloed daarop – richtte zich duidelijk op Vicenza.)

Kroon: «Ja. Wij hadden invloed op de doelen die toegewezen zouden worden aan Nederlandse vliegtuigen (...) wat de militaire invloed betreft wist ik niet wat precies alle doelen zouden zijn – dat hebben wij later ook niet gehoord – die toegewezen werden aan bijvoorbeeld eenheden die niet onder Vicenza vielen. Dat wisten wij niet.»<sup>1709</sup>

#### In een nadere brief schrijft Kroon echter:

«Gedurende de NAVO-luchtoperatie Allied Force was er één NAVO-doelenlijst. Deze was onder leiding van SACEUR opgesteld en gebaseerd op de door de NAVO-raad goedgekeurde categorieën doelen in de verschillende fasen van de luchtaanvallen. Na goedkeuring door SACEUR werden de doelen vervolgens toegewezen aan

<sup>1707</sup> De Grave, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1708</sup> Kroon, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>1709</sup> Kroon, hoorzitting, 7 juni 2000.

NAVO-vliegtuigen, danwel aan nationale Amerikaanse kruisvluchtwapens of vliegtuigen. Planning en voorbereiding van operationele inzet van NAVO-vliegtuigen werd uitgevoerd door de NAVO-planners in Vicenza. Het plannen en voorbereiden van de operationele inzet van de nationale Amerikaanse middelen gebeurde om constitutionele redenen door een Amerikaanse planningscel. Er is dus steeds sprake geweest van één NAVO-operatie, waarbij een deel is uitgevoerd met NAVO-middelen en een deel met nationale Amerikaanse middelen.»<sup>1710</sup>

Minister van Defensie De Grave informeert de Tweede Kamer mede namens zijn collega van Buitenlandse Zaken op 19 april over een uitbreiding van de Nederlandse bijdrage aan operatie *Allied Force*, in het kader van de voorgenomen intensivering van deze operatie. Nederland voegt vier F-16's in de MLU-configuratie toe. Het detachement militairen op de vliegbasis Amendola wordt met 55 militairen uitgebreid tot 278 militairen. Voorts wordt de onderzeeboot Hr.Ms. Dolfijn uitgezonden in het kader van de maritieme ondersteuning van *Allied Force*. Nederland draagt hieraan tevens bij met het Orion-vliegtuig dat reeds deel uitmaakt van de NKVM en de Hr.Ms. Bloys van Treslong die thans deel uitmaakt van de NAVO-vloot in de Middellandse Zee.<sup>1711</sup>

Op 20 april 1999 stuurt het ministerie van Buitenlandse Zaken een nieuwe instructie naar Brussel. Het is volgens Den Haag van groot belang de intensiteit van de luchtaanvallen verder op te voeren binnen fase 2-plus. Binnen deze fase is nog voldoende ruimte om de druk op te voeren. Verhoging van het aantal vliegtuigen heeft alleen zin als ook de aard van de militaire doelen verandert en de geldende beperkingen ten aanzien van de doelen worden opgeheven. Er wordt gepleit voor het uitschakelen van de militaire infrastructuur en een effectievere aanpak van de Servische strijdkrachten in de gehele FRJ. Bestaande restricties moeten worden verruimd (verlaging vlieghoogte, wijziging van een aantal rules of engagement). De collaterale schade dient beperkt te blijven. Het moment is nog niet gekomen om over te gaan tot fase drie. Ook is het nog niet verstandig elektriciteits- en watervoorzieningen aan te vallen.<sup>1712</sup>

Op 21 april 1999 is er een Algemeen Overleg over Kosovo en de intensivering van operatie *Allied Force*. De Kamer ondersteunt de uitbreiding van de Nederlandse bijdrage, met uitzondering van de fractie van de SP (van Bommel). De fractie van GroenLinks spreekt zich hierover niet duidelijk uit. Minister Van Aartsen stelt dat het standpunt van de Nederlandse regering over de inzet van grondtroepen niet is veranderd. Minister De Grave vindt – naar aanleiding van kritiek van Van Bommel – dat het hem vrijstaat om voor een besluit of bekendmaking van een besluit de gevoelens bij sommige Kamerleden te peilen. Hij ontkent dat in een dergelijk gesprek meer informatie wordt uitgewisseld dan aan de Kamer wordt gemeld.<sup>1713</sup> Later op de dag vindt een vertrouwelijke briefing in het ministerie van Defensie plaats. Tijdens deze briefing wordt ingegaan op de intensivering van de luchtaanvallen.<sup>1714</sup>

Binnen het ministerie van Algemene Zaken bestaat ontevredenheid over de manier waarop men over Kosovo wordt ingelicht. Dat blijkt uit twee verschillende documenten van 21 april 1999. In het verslag van de werkgroep Kosovo van het ministerie van Buitenlandse Zaken<sup>1715</sup> staat dat de communicatie met AZ dient te worden verbeterd. Zo is de brief van 16 april niet langs dit ministerie gegaan. Ook blijkt het departement al enige tijd de codeberichten over Kosovo te ontvangen, maar de distributie hiervan verloopt niet goed. De buitenlandse posten worden nog dezelfde dag geïnstrueerd «met onmiddellijke ingang al uw berichtgeving over Kosovo (...) toet nader order standaard mede te adresseren aan AZ en Defensie».<sup>1716</sup>

<sup>1710</sup> Brief van CDS aan de TCBU, 9 juni 2000.

<sup>1711</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 256.

<sup>1712</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 20 april 1999.

<sup>1713</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 273.

<sup>1714</sup> Nota van DAB aan de minister van Defensie, 21 april 1999.

<sup>1715</sup> Deze werkgroep ressorteert onder de IWK.

<sup>1716</sup> Verslag Buitenlandse Zaken-werkgroep Kosovo 21 april 1999; Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan posten, 21 april 1999.

Op aanmoediging van minister Van Aartsen, die heeft laten blijken zijn ambtenaren niet langer achter de feiten te willen zien aanhollen maar ze creatief en inventief bezig te willen zien, legt de plaatsvervangend directeur Veiligheidsbeleid op 21 april 1999 een suggestie voor met betrekking tot de inzet van grondtroepen in Kosovo. Hij stelt – in het besef dat een grondoperatie een grote stap is – een operatie voor die beperkt wordt tot het beschermen van in Kosovo verblijvende vluchtelingen. Zo'n operatie is beperkter van omvang en minder offensief van karakter dan de luchtaanvallen. De schatting is dat hiervoor 50–80.000 man nodig zijn. Minister van Aartsen noteert op het memorandum: «veel dank!». De directeur Veiligheidsbeleid heeft kennelijk twijfels. Hij schrijft aan DGPZ Van Eenennaam: «Tja, het blijft onze plicht (...) om te wijzen op alternatieven. Er is veel tussen niets en alles op het punt van grondoperaties. Wij denken daarover na. Dit is een gedachte.»<sup>1717</sup>

De staatssecretaris van Defensie, Van Hoof, vraagt op 22 april 1999 aandacht van zijn ambtenaren voor operatie *Allied Harbour*. Hij wil informatie over de gezondheidsaspecten en de mentale zorg aangaande deze uitzending: «Ik wil zeker gesteld zien dat we niet over enige jaren weer in de situatie terecht komen dat we fouten moeten erkennen, moeten toegeven dat we niet attent genoeg zijn geweest en dergelijke».<sup>1718</sup> Op 23 april volgt een fiche van de staf van de bevelhebber van de koninklijke luchtmacht aan de CDS, waarin wordt gesteld dat de omstandigheden inderdaad verre van ideaal zijn en er «met man en macht» aan wordt gewerkt de situatie acceptabel te maken. De manschappen zijn wel zeer gemotiveerd.<sup>1719</sup> De staatssecretaris wordt vervolgens op 26 april 1999 door de CDS op de hoogte gesteld.<sup>1720</sup> Ook organisatorisch gaat operatie *Allied Harbour* niet van een leien dakje. Sturing door de overkoepelende commandostructuur ontbreekt. Plaatsvervangend CDS Van Baal wijt dit aan het feit dat de Italiaanse en Franse contingents al in Albanië actief waren vóór de operatie *Allied Harbour* en op de oude voet doorgaan. De Nederlandse troepen blijven echter pragmatisch en kalm en richten zich op de beveiliging van konvoien en bevoorrading.<sup>1721</sup> Minister De Grave en bevelhebber der landstrijdkrachten Schouten nemen op 29 en 30 april zelf de situatie in ogenschouw.

Op 23 april 1999 wordt tijdens de NAVO-top in Washington een – ingelaste – bijeenkomst over Kosovo gehouden. De NAVO-regeringsleiders blijken vastbesloten en eensgezind. De huidige strategie moet worden voortgezet. Er wordt besloten tot een intensivering van de luchtacties, maar ook van de diplomatieke en humanitaire inspanningen. De NAVO is bereid de luchtaanvallen op te schorten als Belgrado heeft voldaan aan de door de internationale gemeenschap gestelde eisen en een begin heeft gemaakt met de terugtrekking van de troepen. Minister-president Kok benadrukt in zijn interventie vooral de noodzaak van intensivering van de luchtaanvallen. Dit wordt aan de Tweede Kamer gemeld in een brief over de NAVO-top van de minister van Buitenlandse Zaken van 26 april 1999. Staatshoofden en regeringsleiders hebben «diepgaand van gedachten gewisseld over de stand van zaken en de wijze waarop een duurzame politieke oplossing dichterbij zou kunnen worden gebracht». Er is geen reden om van strategie te veranderen. De Tweede Kamer ontvangt op 27 april 1999 een brief over Kosovo, waarin aandacht wordt besteed aan de militaire operaties. Ook in deze brief zijn de besluiten van de NAVO-top in Washington opgenomen. Het uitoefenen van militaire druk is «een kwestie van vastberadenheid en geduld».<sup>1722</sup>

Op 28 april 1999 vinden een vertrouwelijke briefing, «Torentjesoverleg» tussen de bewindslieden en de fractievoorzitters van de coalitiepartijen, en een plenair debat over Kosovo plaats. Tijdens het Torentjesoverleg wordt afgesproken dat de fractievoorzitters op maandag, woensdag en

<sup>1717</sup> Memorandum van plv DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken via DGPZ en S, 21 april 1999.

<sup>1718</sup> Memo van de staatssecretaris van Defensie aan CDS/DGP, 22 april 1999.

<sup>1719</sup> Fiche van Staf KLU aan CDS, 23 april 1999.

<sup>1720</sup> Nota van CDS aan de staatssecretaris van Defensie, 26 april 1999.

<sup>1721</sup> Note «for the record» van DCH/HH aan DCH, DVB/CV, 23 april 1999.

<sup>1722</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan Washington, 26 april 1999; TK, 1998–1999, 26 200 V, nr. 75.; TK, 1998–1999, 22 181, nr. 266.

vrijdag steeds de *Updates Kosovo* van de voorgaande dagen zullen ontvangen.<sup>1723</sup>

(vraag: Werden de fractievoorzitters van de coalitiepartijen in het bijzonder mondeling of schriftelijk geïnformeerd gedurende de luchtacties?)

Geerts: «Ik denk niet dat zij over wezenlijk meer of andere informatie beschikten dan de rest van de Kamer.»<sup>1724</sup>

(vraag: Is er tijdens de Kosovo-crisis op enigerlei wijze verschil gemaakt in de verstrekking van vertrouwelijke informatie aan de verschillende fracties in de Kamer, hetzij coalitie/niet-coalitie, hetzij medestanders/niet-medestanders als het gaat om de luchtacties? Is er naar uw inschatting op enigerlei wijze verschil gemaakt?)

Van Eenennaam: «(...) voor wat ik mij (...) herinner, heb ik geen herinneringen aan een selectieve benadering.»<sup>1725</sup>

Minister-president Kok meldt de commissie schriftelijk na afloop van de hoorzitting:

«(...) Eind april 1999 tijdens Torentjesoverleg (is) aan de fractievoorzitters (*van de coalitiepartijen*) toegezegd dat zij enkele keren per week de zgn. «Update Kosovo» van Buitenlandse Zaken zouden ontvangen. Dat is nadien ook gebeurd.»<sup>1726</sup>

In het plenaire debat worden twee moties ingediend. De motie van Van Bommel (SP-fractie) heeft als strekking dat de luchtaanvallen «beëindigd» moeten worden, omdat zij hun doel niet hebben bereikt. Een dag later wordt deze motie gewijzigd; er wordt dan gesproken van «stopzetting» van de bombardementen. Vos (fractie van GroenLinks) dient een motie in waarin gevraagd wordt af te zien van het bombarderen van de media. Beide moties worden verworpen. In het debat nemen aard en effectiviteit van de luchtaanvallen en de grondtroepenoptie wederom een centrale plaats in. Kern van de kritiek op de regering ten aanzien van de grondtroepen is het onbespreekbaar zijn van de optie, terwijl nationaal en internationaal de discussie wel wordt gevoerd. Minister Van Aartsen is het hier niet mee eens: «het is onjuist dat in Nederland niet gesproken wordt over grondtroepen. Bij elk debat in het parlement is haast over grondtroepen gesproken.» Hij blijft bij zijn standpunt: «over grondtroepen is alleen gesproken als tegenkant van het doorzetten en intensiveren van de luchtacties. Er is niet gezegd dat politici nu eens goed moeten nadenken over het moment waarop grondtroepen worden ingezet (...) Er is geen enkel moment (...) een begin van een politiek signaal gegeven dat grondtroepen ingezet kunnen worden bij een offensieve actie in Joegoslavië.»<sup>1727</sup>

Minister De Grave herhaalt, in vervolg op het voorgaande Algemeen Overleg, aan het adres van woordvoerder Van Bommel dat alle informatie die de Kamer nodig heeft «zonder onderscheid des persoons» naar alle leden van de Kamer gaat. Ook herhaalt hij zijn mening dat hij het recht heeft een Kamerlid op te bellen en om zijn of haar mening te vragen. Van Bommel riposteert dat ook het moment waarop informatie bij de Kamer komt van belang is: «wij wensen op hetzelfde moment over dezelfde informatie te kunnen beschikken».<sup>1728</sup>

De ministerraad van 29 april 1999 staat grotendeels in het teken van de doelenkeuze voor de luchtacties. De discussie gaat over aanvallen op televisie- en radiozenders en elektriciteitscentrales. Inmiddels zijn in fase 2-plus ook deze semi-militaire doelen aangevallen. Geredeneerd wordt dat de getroffen televisie- en radiostations deel uitmaken van de oorlogsmachinerie van president Milosevic. In het debat van 28 april met de Kamer heeft minister Van Aartsen dan ook aangegeven dat hij zich kan

<sup>1723</sup> Verslag Buitenlandse Zaken-werkgroep Kosovo, 23 april 1999; Verslag IWK, 29 april 1999.

<sup>1724</sup> Geerts, hoorzitting, 5 juni 2000.

<sup>1725</sup> Van Eenennaam, hoorzitting, 5 juni 2000.

<sup>1726</sup> Brief van de minister-president aan de TCBU, 8 juni 2000.

<sup>1727</sup> TK, 1998–1999, handelingen 75, p. 4373.

<sup>1728</sup> TK, 1998–1999, handelingen 75, p. 4373.



verenigen met aanvallen op televisie- en radiozenders en elektriciteitscentrales.<sup>1729</sup>

Het probleem is dat Nederland binnen de fase twee-plus in een groot aantal gevallen pas achteraf te weten komt welke fase-drie-doelen van de NAVO-doelenlijst zijn aangevallen. Volgens de afspraak in de NAVO-raad autoriseert secretaris-generaal Solana op voorstel van SACEUR bepaalde (groepen) fase-drie-doelen van de NAVO-doelenlijst. SACEUR besluit vervolgens over de toedeling van deze doelen. De meeste van de buiten Kosovo gelegen doelen worden toegewezen aan de VS en het VK, omdat deze doelen dan kunnen worden aangevallen door kruisvluchtwapens en Stealth-bommenwerpers. Doelen die door deze middelen worden aangevallen worden niet toegewezen aan het NAVO-planningscentrum in Vicenza, maar aan nationale planningscentra van de VS en het VK. De kruisvluchtwapens en bommenwerpers zijn namelijk geen NAVO-middelen, maar vallen onder de nationale verantwoordelijkheid van de VS en het VK. SACEUR vraagt voor het aanvallen van deze doelen dan ook toestemming aan president Clinton en premier Blair.<sup>1730</sup>

De NAVO-raad van 3 mei 1999 besluit dat de voorzitter van het Militair Comité (MC) in de vergadering van woensdag 5 mei terug zal komen op alle opties die in 1998 voor Kosovo waren ontwikkeld (de A- en B-opties) en zijn inschatting zal geven van de noodzaak van eventuele bijstellingen hiervan.<sup>1731</sup> Tijdens deze NAVO-raad «in zeer beperkte samenstelling» geeft de voorzitter van het MC aan dat op grond van gewijzigde omstandigheden zowel een aanpassing van het operatieplan (OPLAN) van operatie *Joint Guardian* (KFOR) nodig is, als van een vorig jaar ontwikkelde B-optie voor een offensieve inzet van grondtroepenoptie. Het OPLAN voor *Joint Guardian* is opgesteld uitgaande van een vredesregeling. Rambouillet is echter niet ondertekend, luchtaanvallen worden uitgevoerd en daarom lijkt het erop dat een eventuele ontplooiing van KFOR zal plaatsvinden in een meer vijandige omgeving. Voorts zullen de troepen nieuwe taken opgedragen krijgen. De militaire autoriteiten vragen om een nieuwe opdracht om een geheel nieuw OPLAN uit te werken voor een troepenmacht van naar schatting 40 000 militairen. De offensieve grondtroepenoptie moet tevens worden aangepast, aangezien de omstandigheden hiervoor ook drastisch zijn gewijzigd. Als de NAVO-raad zou willen besluiten grondtroepen in te zetten, zou dat binnen drie weken moeten om voltooiing van de operatie voor de winter te verzekeren.<sup>1732</sup> Nadere besluitvorming over *Joint Guardian* en de B-optie is aan de orde tijdens de NAVO-raad van 7 mei.

Voor deze sessie ontvangt Brussel de volgende instructie: «visie (...) over aanpassen OPLAN KFOR voor geval er een wapenstilstand komt in plaats van een interim-akkoord wordt gedeeld (...) Concrete planning van een eventuele grondoptie is niet aan de orde (...) Er bestaat geen bezwaar dat de contingency planning die destijds is gemaakt (...) wordt geactualiseerd (...) een uitspraak over de termijn waarop de uitvoering van een dergelijke operatie voltooid zou moeten zijn (...) is niet in overeenstemming met de conclusies van de Top van Washington dat grondopties niet aan de orde zijn». <sup>1733</sup> Blijkens het verslag van de NAVO-raad van 7 mei is de grondtroepenoptie niet aan de orde geweest en wordt besluitvorming over aanpassing van het OPLAN uitgesteld tot de volgende week.<sup>1734</sup> Op 11 mei geeft Den Haag daarom nogmaals aan de noodzaak om de planning voor KFOR te actualiseren te onderschrijven.<sup>1735</sup> In de ministerraad van 7 mei 1999 wordt besloten de inhoud van een artikel in *de Volkskrant* van 4 mei over de besluitvorming in de ministerraad inzake de goedkeuring van de Kosovo-missie te weerleggen. In dit artikel wordt gesteld dat het definitieve besluit over Nederlandse betrokkenheid bij de luchtacties tegen de afspraak in niet door het

<sup>1729</sup> Ministerraad, 29 april 1999.

<sup>1730</sup> Secure Fax van SCO aan DGPZ, 9 april 1999; Aantekening Kosovo van DGPZ, 9 april 1999. In dit verband wijst de commissie op de kritiek in de Kosovo-evaluatie op de vergaande bemoeienis – ook op politiek niveau – van de VS, het VK en Frankrijk met de uitvoering van de luchtacties in fase twee-plus.

<sup>1731</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 3 mei 1999.

<sup>1732</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 5 mei 1999.

<sup>1733</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 7 mei 1999.

<sup>1734</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 7 mei 1999.

<sup>1735</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 11 mei 1999.



voltallige kabinet is genomen en op 26 maart 1999 heeft geleid tot een felle discussie in het kabinet. De discussie in het kabinet is echter gegaan over de snelle escalatie voor wat betreft de intensiteit van de luchtacties.<sup>1736</sup>

«Ambtelijk Algemene Zaken zet vraagtekens» bij het sturen van een brief, zo stelt het verslag van de werkgroep Kosovo van het ministerie van Buitenlandse Zaken van 7 mei 1999.<sup>1737</sup> Toch ontvangt de Tweede Kamer op 7 mei een brief van vice-minister-president Jorritsma waarin wordt ontkend dat de besluitvorming in het kabinet over de deelname aan de luchtacties niet correct is geweest, «mede ter voorkoming van mogelijke vragen hieromtrent».<sup>1738</sup> In de ministerraad wordt verwezen naar de notulen van de ministerraad van 26 maart 1999. Er is toen geen verschil van inzicht geweest over het geven van een mandaat aan de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie en de minister-president.<sup>1739</sup>

(vraag: Is het gebruikelijk om zo'n brief te sturen?)

Geerts: «Nee, dat is niet gebruikelijk (...) Het zou te veel werk zijn om dat allemaal te weerleggen. Dit vond men echter zo ernstig dat de ministerraad er op vrijdag 7 mei over heeft gesproken. Er was toen de behoefte om in dit geval het artikel, vanwege de serieuze aantijging die erin besloten lag dat er onoorbare dingen zouden zijn gebeurd, schriftelijk te weerleggen (...) Soms wordt er mondeling op gereageerd, bijvoorbeeld op de persconferentie na afloop van de ministerraad. Nu had de ministerraad de behoefte om hier schriftelijk op te reageren. Dat is inderdaad niet gebruikelijk. Het geeft aan hoe geïrriteerd men was over de verkeerde voorstelling van zaken (...) Ik herinner mij dat wij hierover in de periode tussen dinsdag 4 en vrijdag 7 mei contacten hebben gehad. Ik vond dat er in ieder geval iets met dat artikel moest gebeuren. De ministerraad heeft uiteindelijk besloten om hier de vorm van een brief voor te gebruiken. Het ging mij om de inhoud, namelijk om het gestelde in het bewuste artikel te weerleggen. De keuze voor de vorm komt uit de ministerraad (...) Mij staat bij dat ik aanvankelijk uit ben gegaan van een mondelinge reactie op vrijdag na afloop van de ministerraad. Misschien speelde mee dat de heer Kok op 7 mei ziek was en vice-premier Jorritsma de raad voorzat.»<sup>1740</sup>

Kok: «U kunt van mij aannemen dat op ieder moment, ook in die vergadering van 26 maart, uitgebreid is gediscussieerd, niet over de vraag of wij terecht of onterecht aan de actie waren begonnen – dat was immers een gezamenlijk genomen besluit waarover geen enkel verschil van mening bestond of is ontstaan – maar wel over de vraag wat wij daarmee wilden en willen en hoe het stond met de effectiviteit van datgene wat op dat moment in de vorm van luchtacties plaatsvond. Er zijn dan natuurlijk heel veel vragen: net zoals er heel veel vragen in de Kamer en de samenleving zijn, zijn er ook heel veel vragen in de ministerraad. Dat is de enige plek waar je dat éénmaal per week en bij hoge uitzondering enkele malen per week uitgebreid kunt doen (...) Ik kan u zeggen dat wij wat dat betreft natuurlijk allemaal wel een beetje ten prooi waren aan een enigszins tweeledig gevoel. Dat kan individueel anders uitwerken, maar schetsmatig aangegeven, was er aan de ene kant ongeduld om Milosevic en zijn verfoeilijke politiek een dreun te verkopen waar hij niet makkelijk van zou kunnen bijkomen (...) Aan de andere kant was er een enorme bezorgdheid dat er collateral damage zou optreden, dat er ongewenste bijkomende schade zou worden veroorzaakt. In de relatieve rust van dit samenzijn kunnen wij dat een beetje academisch met elkaar bespreken, maar in de dagelijkse praktijk van het actievoeren, het hanteren van het luchtwapen en het dragen van verantwoordelijkheid was dit een enorm dilemma. Dat dilemma is van de eerste dag tot de laatste dag, ook binnen het kabinet, een voortdurend punt van gesprek geweest. Vaak werd dat geïllustreerd met ervaringen, inzichten of publicaties waar men kennis van droeg. Daarbij hebben ministers nooit rugnummers gedragen in de zin van: minister A of minister B zal altijd met een hoge mate van voorspelbaarheid dát hebben gezegd. Nee, dat liep ook in de ministerraad, partijpolitiek en tussen personen onderling, vaak afhankelijk van momenten en omstandigheden, door elkaar heen (...) Het is natuurlijk een situatie die wij als land maar zelden meemaken en de discussie heeft zich in al die weken steeds geconcentreerd op deze vragen: waar ging het ook alweer om, wat zijn de doelstellingen en op welke wijze, met welke instrumenten en met welke intensiteit kunnen die doelstellingen het

<sup>1736</sup> Ministerraad, 26 maart 1999.

<sup>1737</sup> Verslag werkgroep Kosovo ministerie van Buitenlandse Zaken, 7 mei 1999.

<sup>1738</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 271.

<sup>1739</sup> Ministerraad, 26 maart 1999; Minister-raad, 7 mei 1999.

<sup>1740</sup> Geerts, hoorzitting, 5 juni 2000.

beste worden gerealiseerd? Dat klinkt wel overzichtelijk, maar daar speelde alles tussendoor: de vluchtelingenstromen, de onbeheersbaarheid die op dat punt ging ontstaan, allerlei geluiden en soms ook gissingen over opvattingen in andere hoofdsteden van de NAVO-landen en over interne ontwikkelingen daar; noemt u maar op (...) In de ministerraad is op alle momenten die daarvoor in aanmerking kwamen, indringend en grondig over alle aspecten, ook hiermee verband houdend, gesproken. Het was geen meningsverschil (...) Als wij daarover een soort harnas moeten leggen omdat het allemaal koekoek één zang zou moeten zijn, zodat er nooit een vraagpunt zou zijn geweest, dan is dat onwaarschijnlijk. Dat is Stalin revisited.»<sup>1741</sup>

Ook de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie sturen op 7 mei 1999 een brief over Kosovo, waarin de Kamer wordt gemeld dat binnen de G-8 overeenstemming is bereikt over een zevental uitgangspunten, die de basis moeten vormen voor een resolutie van de Veiligheidsraad. Over de uitvoering van de militaire operaties worden geen nieuwe feiten gemeld. Bij de bespreking van deze brief in de ministerraad van 7 mei wordt dit ook opgemerkt: de brief bevat geen informatie die niet al via de media bekend is.<sup>1742</sup>

Naar aanleiding van het artikel in *de Volkskrant* heeft de minister-president laten nagaan hoe de besluitvorming voorafgaande aan de luchtaanvallen binnen het kabinet verlopen is. Dit heeft geleid tot de brief van vice-president Jorritsma van 7 mei. Er is bij de minister-president echter nog onduidelijkheid over de precieze gang van zaken in de avond van 23 maart en in de loop van 24 maart. Daarom stuurt hij op 10 mei een brief aan de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, waarin hij vraagt wanneer secretaris-generaal Solana Nederland heeft geconsulteerd, met wie die consultatie heeft plaatsgevonden en «wie (...) vervolgens wie, wanneer en met welke boodschap» heeft geïnformeerd.<sup>1743</sup> Op 8 juli wijst de minister-president zijn collega's er op dat er nog geen antwoord is ontvangen. De minister van Buitenlandse Zaken antwoordt op 19 juli 1999 op de in dit hoofdstuk beschreven wijze.<sup>1744</sup>

De situatie in Kosovo is wederom onderwerp van een Algemeen Overleg op 11 mei 1999. Woordvoerders zijn Vos (GroenLinks), Blaauw (VVD), Hoekema (D66), Valk (PvdA), Van Bommel (SP), Van der Knaap (CDA), Van den Berg (SGP), en Stellingwerf (RPF, mede namens GPV). De effectiviteit en de duur van de luchtaanvallen zijn, na de – in de woorden van minister Van Aartsen-«stommiteit» van het bombarderen van de Chinese ambassade in Belgrado op 7 mei 1999, het belangrijkste onderwerp van gesprek. De fractie van GroenLinks pleit wederom voor een pauze in de luchtcampagne en wordt hierin gesteund door de SP-fractie. De leden Valk (PvdA) en Van den Berg (SGP) vragen of het een optie is de vlieghoogte te verlagen. Wordvoerder Hoekema (D66) herhaalt het standpunt dat begonnen dient te worden met de opbouw van grondtroepen in de omgeving van Kosovo, «zodat zij als er een vredesakkoord is, zo snel mogelijk Kosovo kunnen binnentrekken.» Valk (PvdA) sluit zich hierbij aan. De minister van Buitenlandse Zaken stelt dat voor een adempauze in de bombardementen slechts ruimte is als deze is ingebed in het kader van een politieke oplossing. De door GroenLinks voorgestelde pauze is een eenzijdig gebaar. Minister De Grave legt uit dat verlaging van de vlieghoogte geen optie is: de bombardementen worden er niet effectiever door en de risico's nemen toe. Ook geeft hij aan dat Nederland zich in verband met de sterk gewijzigde omstandigheden inzet voor aanpassingen in de planning voor KFOR.<sup>1745</sup>

Op 14 mei 1999 wordt een geactualiseerd OPLAN voor KFOR gepresenteerd onder een stilteprocedure tot 18 mei. In het verslag van de werkgroep Kosovo van 14 mei staat dat Defensie voor minister De Grave een notitie zal opstellen over een mogelijke Nederlandse bijdrage.

<sup>1741</sup> Kok, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>1742</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 270.

<sup>1743</sup> Brief van de minister-president aan de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, 10 mei 1999.

<sup>1744</sup> Brief van de minister-president aan de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, 8 juli 1999; Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de minister-president, 19 juli 1999.

<sup>1745</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 280.

Onderdeel daarvan zal zijn de afdeling veldartillerie die gekoppeld is aan de Duitse brigade. Mede gezien de druk van de Tweede Kamer tijdens het Algemeen Overleg van 11 mei om tijdig te plannen zal spoedig tot prepositionering worden besloten. Voor het binnentrekken van Kosovo is een aparte besluitvormingsprocedure (consultatie Tweede Kamer) nodig.<sup>1746</sup>

Op 17 mei ontvangt minister De Grave een nota van CDS Kroon over de prepositionering van materieel in Macedonië. In de nieuwe KFOR-planning is een veel kortere reactietijd voorzien. Om gelijktijdig met de Duitse brigade een afdeling veldartillerie te kunnen ontplooiën in Kosovo, dient de Nederlandse reactietijd te worden bekort tot vier dagen. Dit is alleen mogelijk door prepositionering van materieel in Macedonië. Kroon wijst erop dat nog geen definitief besluit over deelname aan KFOR hoeft te worden genomen en geeft aan dat deze constructie «lijkt te kunnen rekenen op de steun van PvdA, D66 en CDA».<sup>1747</sup> De nota wordt gegoten in de vorm van een notitie aan de ministerraad. Op een exemplaar dat is bestemd voor Buitenlandse Zaken tekent de directeur Veiligheidsbeleid aan: «Net wat ik zei, voor prepositionering is Toetsingskader niet nodig».<sup>1748</sup>

Een andere nota van de CDS van 17 mei 1999 gaat in op de debriefing van de Nederlandse eenheden die deel hebben uitgemaakt van de Extraction Force. Opmerkingen over de personele veiligheid vormen de directe oorzaak voor deze nota. De CDS geeft aan dat het personeel in verband met de zeer korte reactietijd eerst was ondergebracht in hotels. Toen operatie Allied Force begon, zijn de militairen echter direct op de compound ondergebracht, hoewel deze nog niet was afgebouwd.<sup>1749</sup> Op 18 mei 1999 wordt opnieuw een brief over Kosovo aan de Kamer verstuurd. Volgens de brief verloopt operatie *Allied Harbour* in Albanië voorspoedig. Bij de luchtacties worden alleen militaire doelen bestookt. Het gaat hierbij ook om communicatiecentra, elektriciteitscentrales en verkeersknooppunten. Wederom wordt benadrukt dat de NAVO geen plannen voor offensieve inzet van grondtroepen ontwikkelt. De plannen voor de ontplooiing van een NAVO-vredesmacht ter uitvoering van een politiek akkoord worden wel aangepast.<sup>1750</sup> Op 18 mei vindt tevens een vertrouwelijke briefing plaats op het ministerie van Defensie. In deze briefing wordt ingegaan op de vlieghoogte. Het antwoord van minister De Grave tijdens het Algemeen Overleg van 11 mei wordt nader toegelicht.<sup>1751</sup>

Den Haag stuurt op 19 mei 1999 een bericht aan de NAVO-missie in Brussel met daarin enige «preliminaire gedachten» met betrekking tot de rol van de NAVO in KFOR. Eerst wordt aangegeven dat een begin van terugtrekking van Servische eenheden in Kosovo aanleiding kan zijn voor een bombardementspauze. De instructie vervolgt met de stellingname dat het niet per se noodzakelijk is dat KFOR onder NAVO-vlag wordt uitgevoerd. De NAVO moet wel de kern van de militaire presentie leveren. Voor een breed internationaal draagvlak is het van groot belang dat de vredesmacht wordt gegrondvest op een resolutie van de Veiligheidsraad. De NAVO-raad dient een centrale rol te spelen in de politieke aansturing van de missie en NAVO-troepen dienen onder NAVO-commando te staan.<sup>1752</sup>

Een volgend Algemeen Overleg over de situatie in Kosovo vindt plaats op 20 mei 1999. Woordvoerders zijn Blaauw (VVD), Valk (PvdA), Hoekema (D66), Vos (GroenLinks), Marijnissen (SP), Verhagen (CDA) en Van Middelkoop (GPV). Het is het eerste Algemeen Overleg over Kosovo waarin wordt overlegd met (tijdelijk) demissionaire ministers. De leden Blaauw, Verhagen en Van Middelkoop spreken hun waardering uit voor de uitvoerige wijze waarop de Kamer van informatie wordt voorzien in de

<sup>1746</sup> Verslag werkgroep Kosovo, 14 mei 1999.

<sup>1747</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 17 mei 1999.

<sup>1748</sup> Notitie voor de ministerraad, 20 mei 1999.

<sup>1749</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 17 mei 1999.

<sup>1750</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 274.

<sup>1751</sup> IWK, 14 mei 1999.

<sup>1752</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 19 mei 1999.

brief van 18 mei. Valk en Van Middelkoop ondersteunen het regeringsbeleid ten aanzien van een bombardementspauze. Daarnaast pleit Valk voor de opbouw van een vredesmacht in de regio, opdat deze zo spoedig mogelijk na een eventueel akkoord met zijn werkzaamheden zou kunnen beginnen. Vos vraagt opnieuw om een onmiddellijke bombardementspauze. «Er hoeft dus niet te worden voldaan aan de eis dat de FRJ eerst zijn troepen heeft teruggetrokken, maar als de FRJ na de totstandkoming van de resolutie gewoon doorgaat met haar vijandelijkheden, zullen de bombardementen moeten worden hervat». Marijnissen herhaalt de bezwaren van de SP ten aanzien van de luchtaanvallen en vraagt aan de minister van Buitenlandse Zaken de garantie dat er onder geen beding sprake zal zijn van inzet van Nederlandse grondtroepen in Kosovo voordat er een vredesakkoord is. Pas wanneer dit het geval is, zal de SP instemmen met een Nederlandse deelname. Verhagen geeft aan de optie van offensieve inzet van grondtroepen ook nu niet te willen uitsluiten, en vraagt naar het standpunt van de regering. Van Middelkoop is van mening dat «het geen dringende eis van militaire logica is om vervolgens maar grondtroepen in te zetten», als blijkt dat de luchtaanvallen geen resultaat opleveren.<sup>1753</sup>

Ten aanzien van de luchtbombardementen benadrukt minister Van Aartsen in zijn antwoord aan de Kamer dat het kabinet in de kwestie Kosovo zal optreden alsof het nog «missionair» is. Het stopzetten van de bombardementen is niet aan de orde, maar ook geen taboe. Hiervoor moet sprake zijn van een verifieerbare terugtrekking van Servische eenheden uit Kosovo. Er zal bovendien geen sprake zijn van een Nederlandse inzet van grondtroepen behoudens in het geval van een implementatiemacht. Minister De Grave beantwoordt vooral vragen over de luchtaanvallen van militair-operationele aard.<sup>1754</sup>

Tijdens de ministerraad van 21 mei 1999 wordt aandacht gevraagd voor de planning in het kader van KFOR. Nederland is van plan om deel te nemen met een afdeling veldartillerie, die wordt opgenomen in een Duitse brigade. Het is in verband met de reactietijd noodzakelijk om materieel in Macedonië te prepositioneren, alsmede een beveiligingseenheid van een veertigtal militairen. Desgevraagd wordt aangegeven dat hiervoor geen separate besluitvorming noodzakelijk is, omdat de prepositionering van materieel in Macedonië nog onder het door de Tweede Kamer gegeven mandaat valt. Het binnentrekken in Kosovo zelf in het kader van KFOR zal wel een nieuw besluit vergen. Het kabinet stemt in met de prepositionering.<sup>1755</sup>

De ministerraad spreekt daarnaast over de luchtacties, meer specifiek de Nederlandse opstelling. Ingeval van incidenten is doorlopend door Nederland geïntervenieerd in de NAVO, zo wordt gemeld. Nederland heeft daarnaast vanaf april 1999 zowel in de diplomatieke contacten – bijvoorbeeld in de ministeriële NAVO-raad van 12 april – als in vertrouwelijk overleg met de Tweede Kamer gepleit voor de mogelijkheid van een tijdelijke opschorting van de NAVO-bombardementen. Ook wordt in de raad gemeld dat de NAVO het gebruik van clusterbommen heeft gestaakt.<sup>1756</sup> In feite is het zo dat de VS en Nederland het gebruik van clusterbommen staken. Dit is een nationale beslissing, die in Nederland door de minister van Defensie wordt genomen nadat is gebleken dat de VS het gebruik van een bepaald type clusterbom heeft gestaakt vanwege mogelijke technische mankementen.

Op 21 mei 1999 bericht ambassadeur Biegman uit Brussel: «SACEUR stelde dat, indien de luchtcampagne zou worden afgezwakt, er geen ander middel zou zijn om onze doelstelling te bereiken dan het inzetten van grondtroepen, waarvan hij begreep dat de NAVO-raad dit debat nog niet wenste aan te gaan».<sup>1757</sup> De NAVO-raad aanvaardt op 25 mei het herziene

<sup>1753</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 278.

<sup>1754</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 278.

<sup>1755</sup> Ministerraad, 21 mei 1999.

<sup>1756</sup> Ministerraad, 21 mei 1999.

<sup>1757</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 21 mei 1999.

operatieplan voor *Joint Guardian*. Door de gewijzigde omstandigheden en toevoeging van een aantal taken – het scheppen van een veilige omgeving voor vluchtelingen, humanitaire assistentie binnen de militaire mogelijkheden en taken van civiel bestuur – zijn in plaats van 26 000 in de nieuwe planning 45 000 militairen nodig.<sup>1758</sup> PV NAVO Biegan ziet problemen met betrekking tot de force generation voor KFOR-plus. Aangezien er in de oorspronkelijke planning al een tekort is aan een aantal gespecialiseerde eenheden, zal dit voor een fors grotere KFOR nog moeilijker worden.<sup>1759</sup> De militaire ontwikkelingen staan centraal in een brief aan de Tweede Kamer van 26 mei 1999. De regering laat weten dat in het licht van de gewijzigde omstandigheden de NAVO-plannen voor een vredesmacht worden aangepast. Het was kennelijk te laat om de gereedgekomen planning nog in deze brief mee te nemen. Wel wordt melding gemaakt van de uitbreiding van het aantal taken: het in goede banen leiden van de terugkeer van vluchtelingen, de humanitaire taken en taken in het kader van het openbaar bestuur. In de plannen is een veel kortere ontplooiingstijd voorzien. In verband hiermee wordt tevens de prepositionering van het materieel van de afdeling veldartillerie en het bijbehorende bewakingspersoneel (40 militairen) gemeld. De prepositionering laat definitieve besluitvorming en de uiteindelijke samenstelling van de Nederlandse bijdrage aan KFOR onverlet. Hierbij zal het Toetsingskader in acht worden genomen.<sup>1760</sup>

De brief gaat ook in op het Nederlands beleid ten aanzien van een bombardementspauze: «een (...) pauze zou naar het oordeel van de Regering kunnen worden ingelast op het moment dat – ook voordat een resolutie in de Veiligheidsraad is aangenomen – president Milosevic schriftelijk of mondeling heeft toegezegd dat hij verifieerbaar een bepaald aantal troepen op een bepaald moment uit een bepaald gebied werkelijk terugtrekt».<sup>1761</sup> Minister-president Kok brengt op 25 en 26 mei 1999 een bezoek aan Macedonië, Albanië en de vliegbasis Amendola. Tijdens dit bezoek wordt naar aanleiding van uitlatingen van de minister-president in de media naar buiten gebracht dat «Nederland voorstander is van een bombardementspauze». Door de wijze waarop de uitspraken van Kok in de media worden weergegeven en de formulering in de brief, ontstaat de indruk dat er sprake is van een beleidswijziging en dat de visies van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister-president niet helemaal stroken. Algemene Zaken laat weten dat afstemming van de brief met dit departement, conform de afspraak van de ministerraad van 21 mei, op prijs gesteld zou zijn.<sup>1762</sup>

Geerts: «De minister-president heeft tijdens dat bezoek in een bepaalde context een uitlating gedaan over de eventuele mogelijkheid van een bombardementspauze, nooit als een maatregel an sich, maar altijd verbonden aan strikte voorwaarden. In diezelfde periode is er inderdaad een brief naar de Kamer gegaan. Ik denk dat die twee berichten elkaar hoogst waarschijnlijk hebben gekruist.»<sup>1763</sup>

Op 27 mei 1999 is er een Algemeen Overleg. De onduidelijkheid ten aanzien van het Nederlandse standpunt met betrekking tot lucht-bombardementen leidt tot vragen en/of opmerkingen van Verhagen (CDA), Blaauw (VVD), Vos (GroenLinks), Hoekema (D66), Van den Berg (SGP) en Marijnissen (SP). Alleen Valk (PvdA) vraagt hiervoor geen aandacht. Enkele woordvoerders spreken van «het opschuiven» van het Nederlandse standpunt. Minister Van Aartsen stelt in zijn antwoord dat het Nederlandse beleid niet is gewijzigd: «verder ontkende de minister dat er op het punt van een gevechtspauze ook maar enig verschil zou bestaan tussen de genoemde uitspraken van de minister-president, zijn eigen uitspraken in een reeks van overleggen en de passages in de brief», zo

<sup>1758</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 27 mei 1999.

<sup>1759</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 26 mei 1999.

<sup>1760</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 276.

<sup>1761</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 276.

<sup>1762</sup> Verslag IWK, 31 mei 1999.

<sup>1763</sup> Geerts, hoorzitting, 5 juni 2000.



stelt het verslag. In tweede termijn legt hij er nogmaals de nadruk op «dat er geen sprake is van een opschuiven van het standpunt van de regering inzake een bombardementspauze».<sup>1764</sup>

De Kamer ondersteunt de uitbreiding van KFOR en het repositioneren van Nederlands materieel. SP en GroenLinks zijn echter terughoudend. Marijnissen twijfelt aan de juistheid van het in dit stadium beginnen met de opbouw van KFOR, omdat hij vreest dat de troepen wellicht toch met offensieve bedoelingen zullen worden ingezet. Vos steunt de repositionering onder de strikte voorwaarde van «de uitdrukkelijke afspraken met de regering over het Toetsingskader en het overleg met de Kamer over de inzet van troepen». De minister van Defensie heeft dan al laten weten dat voor het inzetten van KFOR in Kosovo een aparte toetsing nodig zal zijn, en dat de Nederlandse troepen in Macedonië niet met offensieve bedoelingen zullen worden ingezet.<sup>1765</sup>

Op 27 mei 1999 wordt minister De Grave door CDS Kroon geïnformeerd over een mogelijke Nederlandse bijdrage aan het herziene KFOR, naast de reeds beschikbare veldartillerie. Extra infanterie is niet mogelijk. Kroon noemt wel een transportcompagnie, een helikopterdetachement, een geneeskundig element, en een genie-eenheid. Een mogelijke bijdrage met marechaussees in het kader van politietaken zou ten koste gaan van de bijdrage aan de UNIPTF in Bosnië. Wellicht kan worden gedacht aan civiele politie. Voor verkeerstaken is wel «groene» marechaussee beschikbaar.<sup>1766</sup>

Tijdens de ministerraad van 28 mei 1999 wordt eerst een nadere toelichting gegeven bij de brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 26 mei. Ook wordt melding gemaakt van het Algemeen Overleg van 27 mei. Minister Van Aartsen heeft hierin aangegeven dat een pauze in de bombardementen alleen in overweging kan worden genomen indien dit dienstbaar is aan het vredesproces. Op 25 mei is er een gesprek geweest met SACEUR op het Catshuis. De opperbevelhebber heeft aangegeven dat de NAVO-bombardementen op zichzelf weinig effect sorteren en de huidige militaire strategie geen volledige overwinning kan garanderen. De offensieve inzet van grondtroepen moet serieus worden overwogen, en wordt herhaaldelijk bepleit door SACEUR, premier Blair en het Pentagon. Uit internationale contacten blijkt echter dat de inzet is gericht op het bereiken van een diplomatiek akkoord, zo wordt hier tegenover gesteld. Het inzetten van offensieve grondtroepen zou fnuikend zijn voor de internationale politieke verhoudingen en het proces om te komen tot een politiek akkoord.<sup>1767</sup>

Op 31 mei 1999 is er nader overleg tussen de CDS en minister De Grave over een Nederlandse bijdrage aan KFOR. Dit leidt ertoe dat Nederland tijdens de force generation op 1 juni zal aanbieden: een afdeling veldartillerie (800 militairen), een samengestelde genie/humanitaire hulpeenheid (ca. 1000), een peloton «groene» marechaussee (30), een samengesteld helikopterdetachement (100–150), en individuele staffunctionarissen. De totale bijdrage bedraagt circa 2000 militairen. Daarnaast wordt de strategische reserve van SFOR tevens gereedgehouden als strategische reserve voor KFOR.<sup>1768</sup> De leden van de ministerraad worden na de force generation van de mogelijke Nederlandse bijdrage op de hoogte gesteld in een brief van staatssecretaris Van Hoof van 3 juni 1999. De waarnemend directeur Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken merkt op in een bijgaand memorandum aan zijn bewindslieden dat de planning wederom is aangepast: er wordt nu uitgegaan van ruim 50 000 militairen.<sup>1769</sup>

Op 3 juni 1999 meldt de waarnemend directeur Veiligheidsbeleid in een memorandum dat de «besluitvorming ten aanzien van eventuele inzet in een stroomversnelling is geraakt door ontwikkelingen in Belgrado op 3

<sup>1764</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 285.

<sup>1765</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 285.

<sup>1766</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 27 mei 1999.

<sup>1767</sup> Ministerraad, 28 mei 1999.

<sup>1768</sup> Nota van CDS aan de minister van Defensie, 1 juni 1999.

<sup>1769</sup> Memorandum van wnd DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken, R, en T via plv DGPZ en S, 3 juni 1999.



dezer. Nederland zal mogelijk op zeer korte termijn worden verzocht om het informele aanbod aan de NAVO te formaliseren.<sup>1770</sup> Ook de PV NAVO meldt het goede nieuws: «uitkomst van bezoek Ahtisaari en Tsjernomyrdin was bijna «too good to be true»; het moment was echter (nog) niet daar om victorie en vrede te kraaien». Onderdeel van het akkoord tussen de onderhandelaars en Milosevic is een zo spoedig mogelijk overgaan tot vestiging van de internationale «security presence». «De NAVO is de enige die dit kan» De militaire voorbereidingen voor KFOR zullen daarom de komende dagen in «overdrive» moeten gaan.<sup>1771</sup> De Tweede Kamer wordt op 4 juni 1999 geïnformeerd over de overeenstemming die tussen de onderhandelaars Ahtisaari en Tsjernomyrdin enerzijds en Milosevic anderzijds is bereikt over de regeling voor Kosovo op basis van de zeven uitgangspunten van de G8 van 6 mei.<sup>1772</sup> Tijdens de ministerraad van 4 juni wordt een nadere toelichting gegeven. Daarnaast staat de notitie van de staatssecretaris van Defensie van 3 juni op de agenda. De NAVO heeft gevraagd welke eenheden op korte termijn geleverd kunnen worden voor KFOR, onder voorbehoud van politieke besluitvorming. Nederland heeft aangegeven een bijdrage van 2050 militairen te kunnen leveren.<sup>1773</sup>

Den Haag bericht op 4 juni aan de missie in Brussel dat zal worden geprobeerd de procedures voor aanpassing van het OPLAN, vaststelling van de rules of engagement en het force generation proces in te korten om een zeer spoedige ontplooiing van KFOR mogelijk te maken. Ambassadeur Biegman wordt gemachtigd in te stemmen met de ACTORD als op 6 juni overeenstemming over het OPLAN wordt bereikt. De Nederlandse bijdrage zal aan de orde komen in een extra ministerraad op maandag 7 juni.<sup>1774</sup>

Een notitie aan de ministerraad op basis waarvan het kabinet een besluit zal nemen, wordt gegoten in het «format van het Toetsingskader» en in de vorm van een conceptbrief aan de Tweede Kamer. De informatie wordt namelijk van primair belang geacht voor de besluitvorming over de Nederlandse bijdrage aan KFOR. Er is echter nog erg veel onduidelijk. Plaatsvervangend directeur-generaal Politieke Zaken Siblessz bericht op 6 juni aan minister van Aartsen: «Ik ga ervan uit dat de MR de knoop zal moeten doorhakken of op basis van deze wel heel summiere informatie reeds (principe)beslissingen kunnen worden genomen, ervan uitgaande dat inderdaad (...) NAVO-eenheden op een termijn van enkele dagen Kosovo zouden binnengaan. NB: het Toetsingskader laat uitzonderingen toe op het uitgangspunt dat een besluit tot deelname aan operaties als deze niet wordt uitgevoerd dan nadat het parlement hierover is ingelicht.» Siblessz concludeert: «Er is kortom heel weinig formeel houvast voor beantwoording van de vragen die tot het Toetsingskader behoren (...) Toch zou ik willen pleiten voor een beslissing ten principale, om te voorkomen dat we verrast worden door een plotselinge doorbraak. Dat geldt met name voor mogelijke inzet veldartillerie».<sup>1775</sup> Tijdens de ministerraad van 7 juni blijkt dat besluitvorming op dat moment niet aan de orde is. Een nadere bespreking van de deelname aan KFOR is voorzien voor 11 juni.<sup>1776</sup>

Uit een brief aan de Tweede Kamer van 8 juni 1999 blijkt tevens dat er nog geen kabinetsbesluit is genomen. De brief eindigt namelijk met de melding dat «verdere noodzakelijke besluiten inzake de Nederlandse bijdrage aan KFOR worden genomen, zodra de gewenste duidelijkheid ten aanzien van de nog openstaande vragen aangaande het Toetsingskader is verkregen». De brief gaat verder in op de NAVO-planning voor de ontplooiing van KFOR en de concrete Nederlandse bijdrage – onder voorbehoud van politieke goedkeuring – aan de operatie. Het gaat om circa 2050 militairen. Tevens wordt gemeld dat de strategische reserve

<sup>1770</sup> Memorandum van wnd DVB aan de minister van Buitenlandse Zaken, R, en T via plv DGPZ en S, 3 juni 1999.

<sup>1771</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 3 juni 1999.

<sup>1772</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 279.

<sup>1773</sup> Ministerraad, 4 juni 1999.

<sup>1774</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan PV NAVO, 4 juni 1999.

<sup>1775</sup> Memorandum van plv DGPZ aan de minister van Buitenlandse Zaken, 6 juni 1999.

<sup>1776</sup> Ministerraad, 7 juni 1999.

voor SFOR eveneens voor KFOR wordt bestemd. De NAVO-luchtvloot zal gaan toezien op de verificatie (en zo nodig afdwinging) van de naleving van de overeenkomst. Er wordt een Nederlandse bijdrage van acht F-16's voorzien, in een voor SFOR en KFOR gecombineerde luchtcomponent. Ook kan een beroep worden gedaan op een P3C Orion patrouille-vliegtuig.<sup>1777</sup>

De Tweede Kamer geeft tijdens een Algemeen Overleg op 8 juni 1999 aan nog niet te kunnen instemmen met de inzet van Nederlandse militairen in Kosovo. Dat is overigens ook niet aan de orde. Blaauw (VVD), Hoekema (D66), Valk (PvdA), Van Bommel (SP), Van Middelkoop (GPV), Verhagen (CDA), Van den Berg (SGP) en Vos (GroenLinks) willen wachten op de legitimerende Veiligheidsraadsresolutie, op duidelijkheid over de rules of engagement en op de vraag of is voldaan aan alle elementen uit het Toetsingskader. De Kamerleden stellen veel vragen die hierop betrekking hebben. Minister Van Aartsen zegt toe de Kamer nader te informeren, stelt met genoeg vast dat de kamerleden in het algemeen een positieve houding aannemen ten aanzien van een Nederlandse bijdrage aan KFOR en meldt dat meer duidelijk zal zijn zodra het Military Technical Agreement (MTA) met de FRJ is gesloten. Minister De Grave geeft aan dat de Nederlandse bijdrage in ieder geval voor de periode van een jaar beschikbaar wordt gesteld, waarna zal worden gezien of tot een afbouw kan worden gekomen.<sup>1778</sup>

De PVVN, Van Walsum, bericht op 8 juni 1999 aan Den Haag dat «de ontwerpresolutie heden door mij (...) in de informele consultaties van de Veiligheidsraad (werd) geïntroduceerd». De resolutie vindt een «warm onthaal».<sup>1779</sup> Op 9 juni bericht ambassadeur Biegman dat een besluit tot binnengaan in Kosovo op zeer korte termijn aan de NAVO-raad zou kunnen voorliggen, mochten het MTA, opschorting van de bombardementen en het aannemen van de resolutie voorspoedig verlopen.<sup>1780</sup> Plaatsvervangend DGPZ Siblesz en de Directie Algemene Beleidszaken van Defensie schrijven vervolgens aan de ministers Van Aartsen en De Grave dat Nederland waarschijnlijk «vandaag al» zal moeten besluiten over deelname aan KFOR. Een besluit over een ACTORD voor KFOR behoeft geen afzonderlijke parlementaire instemming, aangezien ontplooiing naar Kosovo daarvan geen onderdeel uitmaakt. Hiervoor is een apart besluit vereist. Mocht dit laatste besluit ook op zeer korte termijn voorliggen, dan is er een probleem: Nederland moet dan ofwel de besluitvorming in de NAVO-raad blokkeren, ofwel een besluit tot uitzending nemen voordat er overleg met de Tweede Kamer is geweest. Van Aartsen tekent aan: «Nee, er moet overleg met de Tweede Kamer zijn, zij zijn bereid op alle momenten te overleggen!»<sup>1781</sup>

Op 9 juni wordt inderdaad het MTA ondertekend, waarna de NAVO stopt met het uitvoeren van bombardementen. Resolutie 1244 wordt op 10 juni aangenomen. De NAVO-raad neemt ook die dag het besluit tot ontplooiing. De Kamer wordt van dit alles op 10 juni in kennis gesteld. Het MTA en de resolutie zijn bij de brief aan de Kamer gevoegd.<sup>1782</sup> Op 11 juni 1999 neemt de ministerraad het besluit tot uitzending op basis van een ontwerp-brief aan de Tweede Kamer.<sup>1783</sup> De regering komt in de brief – overigens gedateerd op 10 juni 1999 – tot de conclusie dat is voldaan aan de aandachtspunten uit het Toetsingskader. Er wordt gesteld dat de Nederlandse permanente vertegenwoordiger bij de NAVO reeds heeft ingestemd met de ontplooiing van KFOR onder het voorbehoud dat Nederlandse deelname pas na afronding van het nationale besluitvormingsproces, uitmondend in parlementaire goedkeuring, aan de orde is.<sup>1784</sup>

Het overleg met de Kamer over het besluit tot uitzending van militairen in het kader van KFOR vindt plaats in een plenair debat op 11 juni 1999.

<sup>1777</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 281.

<sup>1778</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 289.

<sup>1779</sup> Bericht van PVVN aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 8 juni 1999.

<sup>1780</sup> Bericht van PV NAVO aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, 9 juni 1999.

<sup>1781</sup> Memorandum van plv DGPZ en DAB aan de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie, 9 juni 1999.

<sup>1782</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 283.

<sup>1783</sup> Ministerraad, 11 juni 1999.

<sup>1784</sup> TK, 1998–1999, 22 181, nr. 284.

Woordvoerders zijn Hoekema (D66), Van Middelkoop (GPV), Verhagen (CDA), Valk (PvdA), Van Bommel (SP), Blaauw (VVD), Vos (GroenLinks), Van den Berg (SGP), en Dijkstal (VVD). De Kamer betuigt unaniem – en volgens een bericht van Buitenlandse Zaken aan de buitenlandse posten «opgelucht»<sup>1785</sup> – instemming. SP-woordvoerder Van Bommel maakt het voorbehoud dat de ontplooiing niet mag onttaarden in een grondoorlog, dat Kosovo deel moet blijven uitmaken van de Federale Republiek Joegoslavië, en dat de problemen met de Russische Federatie inzake KFOR dienen te worden opgelost. Opvallend is dat vrijwel alle woordvoerders uitdrukkelijk aangeven de uitzending in het kader van KFOR in overeenstemming met het Toetsingskader te achten. Dit weerhoudt hen er niet van een groot aantal vragen te stellen, vooral met betrekking tot militair-operationele elementen van het Toetsingskader. Tevens vragen ze aandacht voor de risico's, die met name schuilen in de grote hoeveelheid landmijnen. Hoewel in principe wordt uitgegaan van een ontplooiing voor de duur van een jaar (het genie-hulpbataljon wordt uitdrukkelijk voor een jaar uitgezonden), houden de meeste fracties rekening met een langduriger presentie in KFOR-verband.<sup>1786</sup>

Alle woordvoerders blikken terug op de periode van de lucht-bombardementen en op de Nederlandse besluitvorming daaromtrent. Van Middelkoop en Verhagen spreken hun waardering uit voor het uitdrukkelijke voorbehoud dat ten aanzien van KFOR in de NAVO-raad is gemaakt met het oog op de voltooiing van de nationale besluitvormingsprocedure. De regering wordt tevens bedankt voor de informatievoorziening en de diplomatieke inzet. Minister Van Aartsen bedankt de Kamer voor de intensieve debatten: «het onderwerp en het gewicht maken het noodzakelijk dat wij (...) veelvuldig debatteerden; naar mijn oordeel heeft dat het beleid alleen maar aangescherpt en verbeterd». Minister De Grave concentreert zich in zijn antwoord op de militair-operationele aspecten van het Toetsingskader en giet zijn antwoordt ook expliciet in de vorm van een toetsing aan het Toetsingskader: «alles afwegende (...) moet de conclusie zijn dat inzet van Nederlandse militairen in KFOR verantwoord is».<sup>1787</sup>

### 3.9.5 Evaluatie

In de dossiers is een *Verslag debriefing EFOR* aangetroffen, gedateerd op 27 april 1999. Het betreft een kort verslag van de debriefing van de 102 Genie constructiecompagnie, die in de periode december 1998-april 1999 naar Macedonië is uitgezonden.<sup>1788</sup> Daarnaast verschijnt op 7 mei 1999 een evaluatie van de uitzending in het kader van de Extraction Force conform de CDS-aanwijzing A-5, opgesteld door de contingents-commandant en Senior Netherlands Representative, kolonel Wolters. De evaluatie bestrijkt drie verschillende fasen van de uitzending: operatie *Joint Guarantor* (de Extraction Force), die eindigde op 25 maart 1999, de fase van de French Framework Brigade, tot 11 april 1999, tijdens welke de humanitaire hulpactie *Provide Shelter* plaatsvond en de fase van «force protection» en voorbereiding op de implementatiemacht KFOR («Joint Guardian»), tot 24 april 1999. Het evaluatieverslag geeft het beeld van een succesvolle uitzending: ondanks een zeer korte voorbereidingstijd en het ontbreken van een duidelijk mandaat is de uitzending goed verlopen. De Nederlandse belangen konden goed worden bewaakt doordat de functies van Senior Netherlands Representative en plaatsvervangend Chef-staf van EFOR door een persoon werden vervuld. De Rules of Engagement waren duidelijk en eenduidig. De communicatie tussen het Defensie Crisis-beheersingscentrum (DCBC) en de SNR verliep goed, zij het dat het «vele malen» voorkwam dat de krijgsmachtdelen rechtstreeks met de eenheden

<sup>1785</sup> Bericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan posten, 16 juni 1999.

<sup>1786</sup> TK, 1998–1999, handelingen 87, p. 5069–5079.

<sup>1787</sup> TK, 1998–1999, handelingen 87, p. 5085–5089.

<sup>1788</sup> Verslag Debriefing EFOR, 27 april 1999.

communiceerden. Dit is in een niet door de CDS gemandateerde operatie niet de bedoeling. Met betrekking tot de inschatting van de risico's kan geen duidelijke analyse worden gegeven, aangezien EFOR niet is ingezet. De operaties in en rond Kosovo zijn geëvalueerd in de interdepartementale evaluatie Kosovo. Om deze evaluatie is gevraagd door de fractievoorzitter van de PvdA, Melkert, tijdens de Algemene Beschouwingen op 22 september 1999. Zijn verzoek spitst zich toe op de luchtacties. «Wij zijn met heel wat vragen blijven zitten over voorbereiding en verloop (...) Wij menen dat noch in Brussel noch in Den Haag zou mogen worden overgegaan tot de orde van de dag. Dat dreigt wel te gebeuren (...) Ik wil de regering vragen vóór de begrotingsbehandeling Buitenlandse Zaken en Defensie een grondige evaluatie aan de Kamer voor te leggen».<sup>1789</sup> Minister-president Kok antwoordt: «De regering deelt de mening van diverse afgevaardigden dat het van belang is om terug te kijken naar de Nederlandse betrokkenheid bij de Kosovocrisis. Er wordt gewerkt aan een evaluatie. Die zal tijdig voor de behandeling van de begrotingen van Buitenlandse Zaken en Defensie aan de Kamer worden gezonden.»<sup>1790</sup>

De regering heeft er substantieel meer tijd voor nodig: de evaluatie wordt op 22 maart 2000 aan de Tweede Kamer aangeboden door de minister-president, minister van Buitenlandse Zaken en minister van Defensie.<sup>1791</sup> Zij bestaat uit twee delen: een politieke – waarin «een algemene beoordeling van de Nederlandse inzet op politiek, humanitair en militair terrein» – en een militair-technische evaluatie. De politieke evaluatie begint met een historisch getinte beschouwing over de vraag waarom militair ingrijpen in Kosovo onvermijdelijk was. Zij concentreert zich verder op de luchtacties en de humanitaire hulpverlening. De NAVO-verificatiemissie en de Extraction Force worden in deze evaluatie buiten beschouwing gelaten, terwijl ze wel worden geëvalueerd in de militair-technische evaluatie. In geen van beide evaluaties wordt aandacht besteed aan de OVSE-verificatiemissie. Er wordt in de politieke evaluatie in zeer beperkte mate aandacht geschonken aan de politieke besluitvorming in Den Haag. De evaluatie uit kritiek op de invloed die door de grote NAVO-landen (VS, VK en Frankrijk) is uitgeoefend tijdens de fase van de luchtaanvallen: «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». De evaluaties zijn onderwerp van een plenair debat tussen fractievoorzitters en de minister-president, minister van Buitenlandse Zaken en minister van Defensie op 18 mei 2000. De militair-technische evaluatie – door Melkert (PvdA) «knip-en-plakwerk» genoemd – is geen onderwerp van discussie voor de woordvoerders. Het debat gaat vooral over de luchtacties, waarbij in het bijzonder aan de orde komen de Nederlandse invloed op de besluitvorming tijdens de luchtacties, de fasering, de doelenkeuze en de rol van de grote bondgenoten, de juridische legitimatie en de betrokkenheid van en de informatievoorziening aan de Kamer. In het debat is er geen aandacht voor de verificatiemissies en de Extraction Force.<sup>1792</sup>

<sup>1789</sup> TK, 1999–2000, handelingen 2, p. 20–21.

<sup>1790</sup> TK, 1999–2000, handelingen 3, p. 97.

<sup>1791</sup> 22 181, nrs. 310 en 311.

<sup>1792</sup> TK, 1999–2000, handelingen 77, p. 4973–5031.

## HOOFDSTUK 4 ANALYSE BESLUITVORMING

### 4.0 Inleiding

Conform de opdracht aan de commissie en de nadere precisering hiervan door de commissie volgt in dit hoofdstuk een analyse van de politieke besluitvorming over de Nederlandse deelname aan vredesoperaties, alsmede van de politieke besluitvorming over de voortgang (in de zin van *voortzetting* van Nederlandse deelname), afronding en evaluatie van vredesoperaties.<sup>1</sup> Deze analyse is gebaseerd op de feitelijke beschrijving van de besluitvormingstrajecten van de verschillende onderzochte uitzendingen in het derde hoofdstuk.

De commissie heeft met het oog op het maken van een analyse van de besluitvorming in een vroeg stadium van het onderzoek een aantal algemene onderzoeksvragen geformuleerd.<sup>2</sup> Deze onderzoeksvragen zijn richtinggevend voor het onderzoek van Kamerstukken, het dossieronderzoek, het literatuuronderzoek, de voorgesprekken en de hoorzittingen. Zij zijn gegroepeerd in zeven centrale thema's. De thema's vormen – met de daarin besloten onderzoeksvragen – het kader waarlangs dit analysehoofdstuk is opgebouwd. Op basis van dit analysehoofdstuk zullen in hoofdstuk 6 themagewijs de bevindingen en aanbevelingen van de commissie worden geformuleerd, naast de bevindingen en aanbevelingen over het Toetsingskader (gebaseerd op hoofdstuk 5) en een aantal overige, vooral onderzoeksgelateerde bevindingen.

In dit hoofdstuk wordt per thema, op basis van de aan deze thema's verbonden onderzoeksvragen, een analyse van de onderzochte uitzendingen gemaakt. Ook worden niet specifiek aan één uitzending verbonden onderwerpen, gerelateerd aan de thema's, geanalyseerd. De thema's zijn:

1. het *Initiatief* tot en de *Motieven* voor besluiten tot uitzending van Nederlandse militairen, alsmede het initiatief tot en motieven voor besluiten tot voortzetting en afronding van de uitzending van Nederlandse militairen;
2. de *Criteria* voor besluiten tot uitzending van Nederlandse militairen en voor besluiten tot voortzetting en afronding van de uitzending van Nederlandse militairen;
3. de *Informatie* op grond waarvan door de betrokken actoren is besloten tot uitzending van Nederlandse militairen, dan wel tot voortzetting en afronding van de uitzending van Nederlandse militairen;
4. de *Invloed* van actoren op besluiten tot uitzending van Nederlandse militairen en op besluiten tot voortzetting en afronding van de uitzending van Nederlandse militairen, dan wel op besluiten die hiermee in relatie staan;
5. «*Omgevingsfactoren*» die van invloed zijn geweest op de besluiten tot uitzending van Nederlandse militairen en op besluiten tot voortzetting en afronding van de uitzending van Nederlandse militairen;
6. het beeld van de *Risico's* ;
7. *Evaluatie* van Nederlandse deelname aan vredesoperaties en toepassing van lessons learned, in relatie tot de politieke besluitvorming.

#### *Ad 1. Initiatief en Motieven*

De commissie heeft onderzocht waar het initiatief met betrekking tot de besluitvorming heeft gelegen en op grond van welke motieven tot uitzending is overgegaan. Nederlandse deelname aan een vredesoperatie kan langs verschillende wegen worden geïnitieerd. In hoofdzaak is er

<sup>1</sup> In het vervolg van dit hoofdstuk aangeduid als «besluitvorming».

<sup>2</sup> Zie voor een opsomming van de algemene onderzoeksvragen hoofdstuk 1.4.2 «Onderzoeksopzet».

sprake van een tweedeling. Er is ofwel een extern verzoek of een Nederlands aanbod. Een extern verzoek komt van een internationale organisatie of van een ander land. Om duidelijk aan te kunnen geven waar het initiatief heeft gelegen is het van belang te bezien of het externe verzoek is gevolgd op een (informeel) Nederlands aanbod of dat een Nederlands aanbod is gevolgd op een (informeel) extern verzoek. Wanneer Nederland zelf het initiatief neemt tot een aanbod is er meestal een duidelijke relatie aan te geven met de *motieven* voor Nederlandse deelname. Een veelheid aan motieven kan ten grondslag liggen aan een besluit tot uitzending. Ook besluiten tot voortzetting en afronding van Nederlandse deelname worden geïnitieerd door externe dan wel binnenlandse actoren. Waar van toepassing wordt dit in de analyse betrokken.

#### *Ad 2. Criteria*

De commissie heeft bezien welke criteria zijn toegepast bij de Nederlandse besluitvorming over de onderzochte uitzendingen. Dit thema is ook in die zin «volgend» op het vorige thema dat vaak eerst de vraag speelt of Nederland in beginsel wil deelnemen (motief) en daarna, als die vraag bevestigend is beantwoord, de vraag of dat ook daadwerkelijk kan (criteria). Met betrekking tot dit thema zijn in de onderzoeksvragen specifiek de veertien aandachtspunten uit het Toetsingskader – als referentiekader voor mogelijke criteria – in beschouwing genomen. Daarnaast is onderzocht of andersoortige criteria zijn toegepast en hoe aan de criteria door de verschillende betrokken actoren<sup>3</sup> inhoud is gegeven. De commissie beoordeelt in dit hoofdstuk uitdrukkelijk niet de vraag of en hoe het Toetsingskader, functionerend als een lijst van aandachtspunten ter toetsing van de besluitvorming, is toegepast. Deze vraag wordt beantwoord in het vijfde hoofdstuk.

#### *Ad 3. Informatie*

Onder dit thema volgt een analyse van de informatie-uitwisseling, voor zover van belang voor de besluitvorming. Centraal staat de mate waarin de bewindspersonen, het kabinet en de Tweede Kamer zijn geïnformeerd. Hiertoe worden verschillende informatiestromen in kaart gebracht. Deze vallen uiteen in drie delen: ten eerste de informatie aan de meest betrokken bewindslieden en aan het kabinet; ten tweede de uitwisseling van informatie binnen en tussen departementen en tussen departementen en Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland; ten derde de informatie-uitwisseling tussen regering en parlement.

#### *Ad 4. Invloed*

Met betrekking tot dit thema spitst de analyse zich toe op de invloed die de verschillende betrokken actoren op de besluitvorming hebben uitgeoefend, met name welke actoren met betrekking tot de onderzochte operaties een doorslaggevende rol hebben gespeeld. Het gaat hier zowel om de invloed die binnenslands wordt uitgeoefend op de besluitvorming, als om de invloed die door Nederland wordt uitgeoefend op de internationale besluitvorming, voor zover deze verband houdt met Nederlandse participatie in een vredesoperatie. De analyse is hiertoe onderverdeeld in drie componenten: invloed binnen en tussen ministeries<sup>4</sup>, invloed van de Tweede Kamer en invloed van Nederland in internationaal kader. Vraagstukken die worden geanalyseerd liggen onder andere op het vlak van de ambtelijke en politieke coördinatie, op de rol van bewindslieden,

---

<sup>3</sup> Tot «bij de besluitvorming betrokken actoren» behoren: kabinet, parlement, (afdelingen van) ministeries en de krijgsmacht, alsmede individuen die binnen deze instituties opereren: bewindslieden, kamerleden, ambtenaren en militairen.

<sup>4</sup> Hierin betreft de commissie tevens de krijgsmachtdelen.



van ministeries, van krijgsmachtdelen en van de Tweede Kamer, alsmede op invloed op de internationale besluitvorming over de vaststelling van de mandaten en de voortgang van operaties waar Nederlandse militairen aan deelnemen.

#### *Ad 5. Omgevingsfactoren*

Onder dit thema valt het in kaart brengen en analyseren van de rol van externe factoren en actoren op de besluitvorming. In dit kader valt onder andere te denken aan de rol van de publieke opinie, de media, adviesorganen en belangenorganisaties.

#### *Ad 6. Risico's*

Het beoordelen van de veiligheidsrisico's voor het uit te zenden personeel is een zwaarwegende factor in de besluitvorming over uitzendingen. De commissie heeft onderzocht op welke wijze de risico's in kaart zijn gebracht en of voldoende informatie is gegeven over de risico's aan bewindspersonen, kabinet en parlement. Daarnaast heeft zij onderzocht de rol die het beeld van de risico's speelt in de besluitvorming.

#### *Ad 7. Evaluatie*

Met betrekking tot de besluitvorming over vredesoperaties is er sprake van een voortdurend leerproces. Daarom rekent de commissie het tot haar taak te analyseren of en op welke wijze de uitzending is geëvalueerd, in hoeverre lessons learned van voorgaande operaties zijn toegepast in de besluitvorming over latere deelname aan vredesoperaties en hoe de opzet en toepassing van evaluaties van Nederlandse deelname aan vredesoperaties zich gedurende het laatste decennium hebben ontwikkeld.

#### 4.1 Initiatief en Motieven

- *Waar lag het initiatief m.b.t. de Nederlandse deelname aan de operatie en voor eventuele voortzetting en afronding?*
- *Wat waren de motieven voor het besluit tot deelname/voortzetting/afronding?*

(Initiatief en Motieven)

##### a. UNAMIC/UNTAC

Het initiatief tot deelname aan de vredesoperaties UNAMIC en UNTAC in Cambodja komt primair van Nederlandse kant. Buitenlandse Zaken en Defensie spelen actief in op de te verwachten behoefte van het VN-secretariaat en proberen de vraag zoveel mogelijk te sturen in de richting van de Nederlandse mogelijkheden en beschikbare eenheden. Druk van de VN of van bondgenoten om deel te nemen speelt geen rol in de besluitvorming in het voortraject. Daarnaast speelt ook de persoonlijke politieke betrokkenheid van minister van Defensie Ter Beek bij Cambodja een rol bij het initiatief tot uitzending.

De motieven om deel te nemen aan deze vredesoperaties liggen vooral in de algemene doelstellingen van het buitenlands beleid, namelijk het beschermen van de internationale vrede en veiligheid en bevorderen van de internationale rechtsorde. De bewindspersonen wijzen in dit verband op de steun van de Nederlandse regering voor de vredesregeling in Cambodja en op de positieve signaalwerking hiervan voor Zuid-Oost-Azië.

Voorts biedt deelname aan UNAMIC en UNTAC de mogelijkheid om uitdrukking te geven aan het in de Defensienota 1991 geformuleerde belang dat de regering hecht aan deelname aan VN-vredesoperaties.

(Initiatief en Motieven)

b. UNPROFOR/UNPF

Reeds enkele maanden voor de instelling van UNPROFOR laat de minister van Defensie de Kamer weten in principe bereid te zijn tot deelname aan een VN-vredesoperatie in (voormalig) Joegoslavië. Met de uitzending van een verbindingseenheid, militaire waarnemers, het transportbataljon en het infanteriebataljon geeft de regering gehoor aan informele verzoeken van het VN-secretariaat. Voorafgaande aan deze verzoeken van de VN heeft de Nederlandse regering het VN-secretariaat evenwel al informeel laten weten bereid te zijn de betreffende eenheden uit te zenden. In het bijzonder bij de uitzending van het *infanteriebataljon* komt het initiatief voor deelname van de Nederlandse regering.

De initiatieven tot deelname aan de NAVO/WEU-operatie *Sharp Guard* en de NAVO-operatie *Deny Flight* liggen eveneens bij de Nederlandse regering, die ook sterk heeft gepleit voor het realiseren van deze operaties. Bondgenootschappelijke verplichtingen zijn op deze operaties niet van toepassing; het gaat om vrijwillige bijdragen. De Nederlandse bereidheid om F-16's ter beschikking te stellen voor *Deny Flight* wordt publiek gemaakt voordat de NAVO besluit om het vliegverbod boven Bosnië af te dwingen.

Het initiatief om deel te nemen aan de *Rapid Reaction Force* komt ook van de Nederlandse regering, die samen met de bondgenoten Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk het besluit neemt tot oprichting van deze militaire eenheid. Het voornaamste motief om deel te nemen aan de Rapid Reaction Force is het standpunt van de Nederlandse regering dat UNPROFOR de mogelijkheid moet krijgen krachtiger en effectiever op te treden.

De motieven voor de Nederlandse deelname aan UNPROFOR liggen aanvankelijk vooral in het bijdragen aan een vreedzame oplossing van het conflict in het voormalige Joegoslavië. Deze overwegingen vloeien voort uit de doelstellingen van de Defensienota 1991. Na het uitbreken van de burgeroorlog in Bosnië krijgen andere motieven om militairen uit te zenden de overhand: het leveren van een bijdrage aan de humanitaire hulpverlening, het voorkomen van schendingen van de mensenrechten en het mogelijk maken van een vredesakkoord. Ook wijst de regering er op dat Europese veiligheidsbelangen in het geding zijn.

Naast de in brieven aan de Kamer verwoorde overwegingen, zijn er ook andere motieven om bepaalde eenheden op een bepaald moment voor UNPROFOR aan te bieden. Zo wordt het aanbod van een *logistieke eenheid* vroegtijdig door de Nederlandse regering publiek gemaakt om de andere lidstaten van de EG te bewegen ook op korte termijn eenheden toe te zeggen ten behoeve van de uitvoering van de safe areas resoluties. Omdat de landmacht niet in staat is een geschikte logistieke eenheid te leveren, biedt de regering vervolgens het eerste luchtmobiele bataljon, aanvankelijk aangeboden als onderdeel van een implementatiemacht, aan de VN aan als *infanteriebataljon* ten behoeve van de safe areas. Het aanbod wordt door de VN in dankbaarheid aanvaard.

De motieven voor het besluit van de regering van juni 1995 tot *voortzetting* van de Nederlandse deelname met een infanteriebataljon aan UNPROFOR met in ieder geval nog een half jaar zijn deels dezelfde als voor het besluit tot uitzending. De regering geeft echter ook een meer negatieve motivering om de deelname voort te zetten. Een terugtrekking van UNPROFOR uit Bosnië zou grote risico's voor de VN-militairen met

zich meebrengen en een verdere aantasting van de internationale rechtsorde betekenen. Nederland wil zich niet aan de aangegane verplichtingen onttrekken en gestalte geven aan de solidariteit tussen de bondgenoten. Voorts is ook een humanitaire beweegreden van belang bij de overweging om de deelname aan UNPROFOR voort te zetten: de regering wil de bevolking in Srebrenica niet in de steek laten. Binnen het kabinet wordt de opvatting gehuldigd dat Nederland een speciale verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van Srebrenica.

Deze zelfde motieven geven ook de doorslag bij het standpunt van met name minister Voorhoeve om, ondanks de door hem eind 1994 als «uitzichtloos» gekarakteriseerde situatie in de oostelijke enclaves, niet het besluit te nemen om de Nederlandse militairen eenzijdig uit Srebrenica terug te trekken. Een terugtrekking wordt door hem als praktisch onmogelijk en vanuit politiek en humanitair oogpunt onwenselijk beschouwd.

(Initiatief en Motieven)

c. IFOR

IFOR wordt op initiatief van de Verenigde Staten, en geautoriseerd door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, door de NAVO opgericht en geleid. Binnen het NAVO-kader beslist Nederland als lid van het bondgenootschap over de instelling van de operatie, alsmede over de vorm en omvang van de Nederlandse bijdrage. Met betrekking tot de motieven voor uitzending geeft de brief aan de Kamer over de uitzending duidelijkheid. Nederland neemt deel omdat het een succesvolle implementatie van het bereikte akkoord voor de humanitaire situatie en de stabiliteit in de regio van groot belang acht, evenals de geloofwaardigheid van de NAVO. Daarnaast rechtvaardigt de grote betrokkenheid van Nederland bij het conflict in voormalig Joegoslavië een actieve bijdrage. Deze motieven zijn gedurende de operatie niet gewijzigd.

Ook het motief van het Nederlandse imago speelt een ondergeschikte – rol. De Nederlandse krijgsmacht is erbij gebaat na de problematische missie UNPROFOR, culminerend in de val van Srebrenica, snel weer te kunnen participeren in een missie die meer kans biedt op succes.

(Initiatief en Motieven)

d. UNIPTF

De UNIPTF wordt door de VN opgericht op grond van de civiele bepalingen in het Akkoord van Dayton. Het initiatief voor Nederlandse deelname aan deze politiemissie in Bosnië-Herzegovina ligt bij de VN. De VN willen in december 1995 alleen lidstaten vragen die tevens deelnemen aan IFOR en in staat zijn personeel van voldoende kaliber te leveren. Daarom vinden in die maand de eerste informele contacten op het VN-secretariaat plaats. Motief voor deelname is dat de Nederlandse regering grote waarde hecht aan de implementatie van de civiele bepalingen van het Akkoord van Dayton. Zij vindt dit met name van belang voor vrede in Bosnië en het slagen van de IFOR-operatie.

(Initiatief en Motieven)

e. UNTAES

Nederland levert begin 1996 een bescheiden bijdrage met staffunctionarissen aan de operatie UNTAES op uitdrukkelijk verzoek van België, nadat Nederland in een eerder stadium een aantal verzoeken om deelname – waarvan één verzoek van de Verenigde Staten om *lead nation* te willen worden – heeft afgewezen. De overeenkomst tussen België en Nederland leidt tot bevreemding binnen het VN-secretariaat die op haar beurt leidt tot vertraging in de besluitvorming. De VN staan aanvankelijk

op het standpunt dat staffuncties alleen zijn weggelegd voor troepenleveranciers. De Nederlandse bijdrage is een symbolische en wordt ingegeven door het motief van solidariteit met de zuiderburen. Het in de brief aan de Tweede Kamer genoemde motief van het belang van de vreedzame herintegratie van Oost-Slavonië is hieraan kennelijk ondergeschikt.

(Initiatief en Motieven)

f. SFOR

Voortzetting van de militaire presentie in Bosnië-Herzegovina na afloop van het mandaat van de Implementation Force in december 1996 wordt door de Nederlandse regering, daarin ondersteund door het parlement, van groot belang geacht. De Nederlandse besluitvorming ten tijde van de Implementation Force gaat dan ook met name over «post-IFOR». De motieven voor de voortgezette presentie na 1996 zijn logischerwijze dezelfde als die voor de deelname aan IFOR.

(Initiatief en Motieven)

g. Mine Action Centre

De minister van Defensie hecht groot belang aan het ruimen van de vele landmijnen in Bosnië-Herzegovina en op zijn initiatief worden mijnenruim-instructeurs aan de VN aangeboden.

(Initiatief en Motieven)

h. UNFICYP

Het initiatief voor de Nederlandse deelname aan UNFICYP ligt aan Nederlandse zijde. Naar aanleiding van een instructie die de minister van Defensie geeft in de zomer van 1997 om na te gaan aan welke lopende VN-operatie de Nederlandse krijgsmacht deel kan nemen, komt de Defensiestaf met de optie UNFICYP. De minister van Defensie stemt in met het verkennen van de mogelijkheden voor Nederlandse deelname aan deze operatie. De Defensiestaf neemt vervolgens rechtstreeks contact op met het Verenigd Koninkrijk.

De bij de besluitvorming betrokken actoren hebben verschillende politieke en militaire hoofdmotieven voor deelname aan UNFICYP. Geen van de hoofdmotieven heeft direct betrekking op de situatie op Cyprus. De minister van Defensie maakt zich naar aanleiding van kritische opmerkingen van de zijde van enkele woordvoerders van regeringsfracties uit de Tweede Kamer zorgen over de hoogte van de Defensiebegroting na de verkiezingen van 1998. Deze woordvoerders hebben laten weten dat op het Defensiebudget bezuinigd kan worden aangezien de krijgsmacht niet de volledige capaciteit benut om aan vredesoperaties deel te nemen. Vandaar de instructie om gezien de «ruimte in het huidige inspanningsniveau» na te gaan of aan een lopende vredesoperatie kan worden deelgenomen. De Defensiestaf, geconfronteerd met de instructie van de minister van Defensie voor een politiek en militair zichtbare deelname aan een VN-operatie, ziet als motief voor deelname aan UNFICYP vooral de leereffecten van samenwerking tussen de Britse en Nederlandse luchtmobiele brigades.

De minister van Buitenlandse Zaken is, geconfronteerd met het voornemen van Defensie, groot voorstander van Nederlandse deelname aan UNFICYP vanwege een drietal andere motieven. Ten eerste vinden de minister en zijn ambtenaren dat Nederland een imago probleem heeft binnen de VN. Nederland is na afloop van de operatie UNPROFOR ver weggezakt op de lijst van troepenleverende landen aan VN-operaties. Het tweede argument staat hiermee in verband. De deelname aan UNFICYP is een steun in de rug voor de Nederlandse kandidatuur voor een zetel in de

Veiligheidsraad in de periode 1999–2000. Ten derde is de minister van Buitenlandse Zaken van mening dat een Nederlandse militaire bijdrage aan UNFICYP een positieve invloed uitoefent op de rol van Nederland als bemiddelaar in de moeizame relatie tussen Griekenland en Turkije. Het motief voor uitzending dat wordt genoemd in de brief aan de Tweede Kamer (Cyprus als veiligheidsprobleem dat de belangen van de EU en de NAVO rechtstreeks raakt) is ondergeschikt aan bovengenoemde motieven.

(Initiatief en Motieven)

i. Operaties in en rond Kosovo

#### *Allied Force*

De NAVO besluit in de herfst van 1998 tot de mogelijkheid van luchtacties tegen de Federale Republiek Joegoslavië. De opperbevelhebber van de NAVO in Europa (SACEUR) wordt geautoriseerd de Activation Order voor de operatie *Allied Force* uit te vaardigen. Nederland is als lid van de NAVO medeverantwoordelijk voor dit besluit. Het besluit om aan eventuele luchtacties deel te nemen staat hier echter strikt genomen los van, omdat de deelname aan de luchtacties niet voortvloeit uit bondgenootschappelijke verplichtingen. De Nederlandse regering laat er in de NAVO-planning echter geen twijfel over bestaan dat zij een bijdrage zal leveren. De Nederlandse bijdrage aan operatie *Allied Force* wordt dan ook op Nederlands initiatief aangeboden, zij het dat de bijdrage binnen de NAVO in overleg met de Bondgenoten wordt afgestemd. Informele contacten over de Nederlandse bijdrage zijn er al geruime tijd voordat het besluit valt dat tot luchtacties kan worden overgegaan. De motieven voor de Nederlandse bijdrage aan operatie *Allied Force* zijn tweeledig. Het hoofdmotief wordt ingegeven door de situatie in Kosovo zelf. De gewelddadigheden in Kosovo moeten tot een einde komen. Daarnaast neemt Nederland deel op grond van het motief van de geloofwaardigheid van de NAVO en de bondgenootschappelijke solidariteit. Het besluit om de opperbevelhebber te machtigen luchtacties uit te voeren wordt in oktober 1998 vooral gezien als een middel om de politieke druk op president Milosevic te vergroten. In eerste instantie is de NAVO hierin succesvol: president Milosevic stemt in met een tweetal verificatiemissies die de naleving van de bepalingen van resolutie 1199 gaan verifiëren.

#### *OKVM/NKVM/Extraction Force*

Nederland staat buiten de internationale besluitvorming over de instelling van een OVSE-verificatiemissie en is terughoudend in het toezeggen van een Nederlandse bijdrage. Op de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Algemene Zaken bestaan twijfels over de veiligheid van ongewapende verificateurs in Kosovo. Met name op het ministerie van Defensie staat men niet te trappelen om aan deze verificatiemissie deel te nemen. Men realiseert zich echter binnen de ministeries dat Nederland zich in OVSE-verband moeilijk aan deelname zal kunnen onttrekken. Het moeten leveren van een bijdrage op grond van een evenredige verdeling over de lidstaten van de OVSE is meteen een belangrijk motief voor de Nederlandse deelname. Het verkrijgen van voldoende veiligheids garanties is echter een absolute voorwaarde. Nederland staat daarom bij het doen van toezeggingen aan de OVSE achter in de rij en levert uiteindelijk minder verificateurs dan op grond van een evenredige verdeling verwacht zou worden. In de brief aan de Tweede Kamer over de uitzending wordt meegedeeld dat naar de opvatting van de regering de verificatiemissie een belangrijke factor zal zijn in het herstel van de stabiliteit, de terugkeer van vluchtelingen naar hun huizen, en uiteindelijk het welslagen van het politieke proces in Kosovo.

De Nederlandse motieven voor deelname aan de NAVO-verificatiemissie en de Extraction Force staan in rechtstreeks verband met de Nederlandse voorzichtigheid ten aanzien van deelname aan de OVSE-verificatiemissie. Met betrekking tot deelname aan de NAVO-verificatiemissie is er sprake van een Nederlands initiatief, specifiek van de zijde van Defensie. Hoewel Nederland niet beschikt over vliegtuigen die voldoen aan de eisen die worden gesteld aan deelname aan de NAVO-verificatiemissie, wil de Defensiestaf toch een bijdrage leveren en stelt voor een Orion versneld technisch aan te passen aan de eisen voor waarneming op grote hoogte. Een belangrijk motief voor deze bijdrage met een Orion is de relatie die door de Defensiestaf wordt gelegd met deelname aan OKVM. De omvang van de Nederlandse bijdrage aan deze operatie kan wellicht worden verminderd door te wijzen op de Nederlandse inbreng in de NKVM. In de brief aan de Tweede Kamer over de uitzending wordt als motief aangevoerd dat de operatie een belangrijke bijdrage aan de controle op de naleving van Veiligheidsraadresolutie 1199 levert.

Nederland is één van de initiatiefnemers in de NAVO van oprichting van de *Extraction Force*. Frankrijk wordt aangewezen als lead nation van de Extraction Force en doet een verzoek om deelname aan Nederland, waarna Nederland in overleg met de troepenleveranciers Frankrijk, het VK, Duitsland en Italië de bijdrage vaststelt. Motief voor Nederlandse deelname aan de Extraction Force is het kunnen verschaffen van een grotere veiligheidsgarantie voor de OVSE-verificateurs. Nederland zegt kortom op eigen initiatief deelname aan de NKVM en de Extraction Force toe (waarvoor circa 350 militairen ter beschikking worden gesteld), mede om een zo klein en zo veilig mogelijke bijdrage aan de OVSE-verificatiemissie (30 verificateurs) te kunnen verantwoorden.

#### *Allied Harbour*

De NAVO-raad besluit medio april 1999 mede na aandringen van Nederland tot een humanitaire hulpoperatie in Albanië, *Allied Harbour*, naar aanleiding van de enorme vluchtelingenstroom die op gang is gekomen uit Kosovo na aanvang van de luchtacties op 24 maart 1999. Nederland is voorstander van deze operatie en levert op eigen initiatief, maar afgestemd binnen de NAVO, een aanzienlijke bijdrage aan de operatie. Het motief voor de uitzending ligt besloten in de aard van de operatie: Nederland wenst een bijdrage te leveren aan de opvang van vluchtelingen en het voorkomen van een instabiele veiligheidssituatie langs de grens met Kosovo. De operatie past in het streven de vluchtelingen in het gebied zelf op te vangen. Om dezelfde redenen voeren de Nederlandse eenheden die reeds in Macedonië zijn gelegerd daar humanitaire taken uit in het kader van operatie *Provide Shelter*.

#### *KFOR*

Gedurende vrijwel het gehele beschreven traject maakt de NAVO plannen voor een vredesmacht, die uiteindelijk in juni 1999 onder de naam *KFOR* in Kosovo wordt ontplooid. Nederland gaat er in al die plannen van uit dat het een bijdrage zal leveren. Ook voor deze NAVO-operatie geldt echter dat de Nederlandse bijdrage berust op een eigen Nederlands besluit, dat wel weer binnen de NAVO is afgestemd met de bondgenoten. Het motief voor de uitzending is evident: Nederland levert – wederom mede in het licht van de bondgenootschappelijke solidariteit – een bijdrage aan het verzekeren en stabiliseren van de veiligheidssituatie in Kosovo. De koninklijke landmacht heeft eigen motieven bij de invulling van de Nederlandse bijdrage. De KL biedt een afdeling veldartillerie aan omdat zij zo uitzendervaring kan opdoen en zich nadrukkelijk kan presenteren. Een ander argument is dat uitzending van artillerie de uitzendingspanningen



ten aanzien van andere uitzendingen (Bosnië-Herzegovina, Cyprus) het minst belast.

(Initiatief en Motieven)

j. niet-operatiegebonden aspecten

De commissie krijgt tijdens haar onderzoek informatie over de wijze waarop het VN-secretariaat militaire eenheden verzoekt aan potentieel troepenleverende landen ten behoeve van een VN-vredesoperatie.

Hiervoor bestaan formele procedures, maar in de praktijk spelen informele procedures ook een belangrijke rol.

In het algemeen verloopt de procedure als volgt. Het VN-secretariaat sondeert informeel bij de permanente vertegenwoordigers (PV's) van de lidstaten bij de VN in New York of hun regeringen belangstelling hebben om militairen ter beschikking te stellen van de betreffende operatie. De PV's houden ruggespraak met hun regeringen en stellen het VN-secretariaat in kennis van de uitkomsten hiervan. Vervolgens inventariseert het VN-secretariaat het informele aanbod en gaat na in hoeverre dit aansluit bij de behoefte aan specifieke eenheden. Nadat de Veiligheidsraad in een resolutie de betreffende vredesoperatie heeft ingesteld, waarbij ook het mandaat en de grootte van de vredesmacht worden vastgesteld, stuurt het VN-secretariaat via de PV's de formele verzoeken naar de regeringen die hun belangstelling voor deelname hebben geuit en beschikken over geschikte eenheden. Vervolgens bepalen die regeringen op basis van hun nationale procedures of en zo ja, welke eenheden, zij formeel aan de VN aanbieden. In Nederland verlopen de schriftelijke en mondelinge contacten in de regel via het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Bij het VN-secretariaat is met name het Department of Peacekeeping Operations (DPKO) verantwoordelijk voor de organisatie van vredesoperaties. Aan het hoofd van het DPKO staat een ondersecretaris-generaal (OSGVN). Tot januari 1997 is Kofi Annan, de huidige SGVN, als OSGVN hoofd van het DPKO. Zijn opvolger is de Fransman Bernard Miyet. De OSGVN voor vredesoperaties beschikt ook over een militair adviseur. Op de permanente vertegenwoordigingen bij de VN in New York zijn de permanente vertegenwoordigers formeel verantwoordelijk voor de gang van zaken. In de praktijk lopen contacten met het VN-secretariaat vaak via lagere diplomaten of via de Militair Adviseur bij de PV (MILAD). Tijdens een vredesoperatie vinden op het VN-secretariaat regelmatig vergaderingen plaats van de PV's van de troepenleverende landen.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor alle contacten van de Nederlandse regering, via de PV, met de VN. Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken verzorgt de Directie Politieke VN-Zaken (DPV) het doorgeleiden van alle berichten, via de PV aan de VN, ook berichten van andere ministeries.

Tijdens de hoorzittingen hebben enkele betrokkenen uitspraken gedaan over de procedures bij het VN-secretariaat en over de wijze waarop de Nederlandse regering, indien zij wenst deel te nemen aan een vredesoperatie, kan inspelen op de te verwachten vraag van het VN-secretariaat.

Toenmalig plaatsvervangend permanent vertegenwoordiger bij de VN, De Marchant et d'Ansembourg: «(...) In eerste instantie begeeft de permanente vertegenwoordiging van Nederland zich naar het VN-secretariaat, namelijk naar de afdeling die over vredesoperaties gaat. Destijds werd die geleid door de huidige secretaris-generaal, de heer Kofi Annan. Daar worden de behoeftes van de VN gesondeerd. In vele gevallen gaat het ook omgekeerd en benadert het secretariaat de permanente vertegenwoordiging. Als regel is het laatste het geval, maar in een enkel geval gaat het andersom. Als zoiets op werkniveau heeft plaatsgevonden, dan vindt uiteraard, vaak tegelijkertijd, contact plaats met Buiten-

landse Zaken in Nederland. Daarnaast zit op de PVVN ook de militaire attaché, die zijn eigen contacten met Defensie heeft. Op een gegeven moment ontstaat er een beeld en als het goed is, is dat beeld zodanig dat de Nederlandse regering een aanbod kan doen als de VN daarom vragen. Dit is een schematische weergave, maar in de praktijk gebeurt het wel eens wat rommeliger: zo gebeurt het wel dat de VN met een vraag komen die enigszins op werkniveau is voorgekookt, maar die vraag op het laatste moment wijzigen, zodat men toch nog op verrassingen stuit. Dat is dus ook voorgekomen, maar zo gaat het in de praktijk wel eens. (...) Met name denk ik aan de UNPROFOR-situatie: daarin hebben de VN vragen gesteld en heeft Nederland aanbiedingen gedaan, waarop de VN weer op een andere manier hebben gereageerd. De VN vroegen toen dus iets anders dan oorspronkelijk, althans informeel. Nederland heeft daarop ook weer op zijn eigen manier gereageerd, namelijk door een ander aanbod te doen dan wat uiteindelijk werd gevraagd. (...) eerst logistiek, dan transport en uiteindelijk de eerste luchtmobiele brigade. Zeg maar die drietrapsraket, dus in die volgorde. (...)

Als je iets specifiek in de aanbieding hebt en aan de man, in dit geval aan de VN, wilt brengen, dan denk ik dat je er over het algemeen goed aan doet om dat vroeg te doen. Maar dat wil niet zeggen dat je de garantie hebt dat het aanbod als zodanig zal worden aangenomen. Zoals ik net heb geschetst: het is mogelijk dat er een tegenvraag komt die anders luidt. Wat dat betreft maakt het niet veel uit of je vroeg of laat bent, het kan namelijk toch anders worden. (...)

De VN hebben hun eigen taken en proberen hun eigen gaatjes te vullen, maar Nederland heeft een aantal meer sophisticated troepen dan andere landen die aanbiedingen doen en daarmee willen de VN wel eens rekening houden, wat wil zeggen dat ze die troepen wel eens accepteren, ook al is het niet precies wat ze hebben gevraagd. Ze proberen de minder sophisticated troepen dan van andere landen te verkrijgen.»<sup>5</sup>

De toenmalige permanente vertegenwoordiger van Nederland bij de VN in New York gaat tijdens de hoorzitting specifiek in op de rol van de PV en de militair adviseur op de permanente vertegenwoordiging.

Toenmalige permanente vertegenwoordiger bij de VN, Biegman: «Er was sprake van subsidiariteit. De contacten vonden voor zover mogelijk plaats op werkniveau. Als het echt belangrijk of moeilijk was, kwam ik eraan te pas. Over het algemeen ging het om de kolonel Van Veen die indertijd mijn militair adviseur was. Hij had rechtstreeks contact met het DPKO. (...) De invulling van een uitzending was in zijn handen. Waar het ging om politieke besluitvorming, kwam ik in beeld. Zo had ik contact met Kofi Annan die aan het hoofd van Het DPKO stond, of met de militair adviseur van de SG, een Canadese generaal. (vraag: Maar dit alles gebeurde onder uw verantwoordelijkheid?): Uiteraard. (...) De lijnen naar Den Haag liepen formeel via instructies en rapportages, codeverkeer. In informele zin was er veel telefonisch verkeer, voornamelijk tussen de militaire adviseur en Defensie. (...) Ik denk niet dat hij contact had met Buitenlandse Zaken. Er waren natuurlijk zaken waar hij meer verstand van had dan ik, al die militair-technische zaken. Die handelde hij af met Defensie.

(...) Wij hadden voortdurend contact. Hij zat schuin tegenover mij, aan dezelfde gang, in New York. Hij hield mij op de hoogte van zijn handel en wandel en ik zei wat ik daarvan vond. Zo werkten wij samen. (...) Wanneer het ging om Kofi Annan of zijn militaire adviseur was ik het meestal, maar natuurlijk had ook hij contacten met die militaire adviseur en diens mensen.»<sup>6</sup>

Indien de NAVO besluit tot uitvoering van een vredesoperatie, gelden de normale procedures binnen de verdragsorganisatie. Het besluit wordt genomen door de Noord-Atlantische Raad (NAR), die beslist op basis van consensus. De verdragsverplichting tot wederzijdse militaire bijstand geldt echter niet bij out-of-area-operaties van de NAVO. Lidstaten zijn daarom niet verplicht aan een dergelijke operatie deel te nemen. Nadat de NAR heeft ingestemd met de operatie, buigt het Militair Comité zich over de operationele uitvoering. SACEUR, die de strategische commandant van de operatie is, wijst een operationele commandant aan,

<sup>5</sup> De Marchant et d'Ansembourg, hoorzitting, 29 mei 2000.

<sup>6</sup> Biegman, hoorzitting, 29 mei 2000.

die verantwoordelijk is voor de operationele commandovoering van de vredesoperatie. Deze werkt samen met de planningsstaf van het militaire hoofdkwartier van de NAVO (SHAPE) het operatieplan uit. De NAR beslist over het begin van de voorbereidingen voor de operatie en het gereed stellen van de troepenmacht, waarna een Activation Warning (ACTWARN) uitgaat naar de lidstaten die aan de operatie willen deelnemen om hen in kennis te stellen van de het operatieplan en de hiervoor noodzakelijke eenheden. Om de benodigde eenheden bijeen te krijgen («force generation process») vaardigt de NAR vervolgens een Activation Request (ACTREQ) uit, waarin de betreffende lidstaten om een formele bevestiging wordt gevraagd van de eerder door hen (in hun FORCEPREP-bericht) toegezegde bijdragen. Nadat de NAR toestemming heeft gegeven voor de ontplooiing van de militaire eenheden stuurt SACEUR een Activation Order (ACTORD) naar de lidstaten.

De Nederlandse regering is via haar PV bij de NAVO permanent betrokken bij de besluitvorming in de NAR. De PV in Brussel is verantwoordelijk voor alle contacten van de regering met de NAVO. Een andere lijn is die van het Ministerie van Defensie naar het Militair Comité, waarin Nederland wordt vertegenwoordigd door de CDS. Defensie heeft voorts een militaire vertegenwoordiger bij het NAVO-hoofdkwartier. Tijdens de hoorzitting gaat de Nederlandse PV bij de NAVO, Biegman, in op de besluitvorming bij de NAVO en zijn contacten hierover met Buitenlandse Zaken.

PVNAVO Biegman: «De besluitvorming gaat van informeel naar formeel. Zij loopt heen en weer tussen de NAVO-raad, waar de ambassadeurs in zitten, als het ware de raad van bestuur van de NAVO, en de militaire autoriteiten. De laatste zijn het militair comité, waar de vertegenwoordigers van de chefs van staven in zitten, en beide bevelhebbers die daaronder ressorteren, SACEUR en SACLANT.

(vraag: heeft u rechtstreeks contact met de minister van Defensie en de minister van Buitenlandse Zaken):

Ik kan met beiden contact hebben. Ik heb dat ook wanneer er ministeriële bijeenkomsten zijn. Over het algemeen krijg ik instructies via Buitenlandse Zaken. Die worden als het ware getrechterd via Buitenlandse Zaken. Zij zijn afkomstig van Defensie, van Buitenlandse Zaken of van Algemene Zaken, als dat zich ervoor interesseert.

(vraag: gaat informatie die u terug stuurt uitsluitend naar Buitenlandse Zaken of ook naar Defensie?):

Het gaat naar Buitenlandse Zaken met: terstond kopie aan Defensie en Algemene Zaken.»<sup>7</sup>

#### 4.2 Criteria

- *Is bij de politieke besluitvorming over deelname/voortzetting/afrondding van deelname aan de betreffende vredesoperatie gebruik gemaakt van aan de aandachtspunten van het Toetsingskader ontleende criteria?*
- *Hoe is door de verschillende (institutionele) actoren inhoud gegeven aan deze criteria? Welke criteria zijn van doorslaggevend belang geweest en waarom?*
- *Zijn (hiernaast) andere criteria gebruikt bij het besluit tot deelname/voortzetting/afrondding?*
- *Heeft een wijziging c.q. verlenging van het mandaat van de vredesoperatie of een toename van de risico's voor de uitgezonden eenheden geleid tot een hernieuwde afweging?*

(Criteria)

##### a. UNAMIC/UNTAC

De criteria waarop de besluitvorming over de Nederlandse deelname aan UNAMIC en UNTAC is gebaseerd, staan niet expliciet vermeld in de ambtelijke adviezen en in de brieven van de regering aan de Kamer. De

---

<sup>7</sup> Biegman, hoorzitting, 29 mei 2000.

ambtelijke besluitvorming wordt in sterke mate aangestuurd door voorafgaande politieke besluitvorming, met name inzake de Defensienota 1991. Het daarin geschetste ambitieniveau moet in praktijk worden gebracht.

In de brief aan de Kamer over het (informele) aanbod van Nederland aan de VN spreken de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken over een «zorgvuldige afweging». In de brief wordt echter niet ingegaan op de bij deze afweging gebruikte criteria.

De termijn van de Nederlandse deelname vormt geen criterium bij het besluit tot uitzending. Het mariniersbataljon wordt aangeboden voor de gehele duur van UNTAC, die door de Veiligheidsraad is vastgesteld op achttien maanden. Ook de locatie voor het bataljon is geen belangrijk criterium bij de besluitvorming over de uitzending.

De toename van de risico's gedurende de operatie leidt bij Defensie niet tot een hernieuwde afweging van de uitzending. Dat geldt evenmin voor het feit dat het mandaat voor een deel, te weten het gedeelte inzake het ontwapenen van de Rode Khmer, niet kan worden uitgevoerd. Het uitgezonden mariniersbataljon heeft zich deels op eigen initiatief op andere, ook nieuwe taken gericht, bijvoorbeeld kleine ontwikkelingsprojecten.

(Criteria)

b. UNPROFOR/UNPF

Wanneer de Nederlandse regering het VN-secretariaat eind 1991 (informeel) laat weten bereid te zijn tot een bijdrage aan de nog in te stellen VN-vredesoperatie in Joegoslavië, is het voornaamste voorbehoud de instemming van alle bij het conflict betrokken partijen. In hun brief aan de Kamer over de uitzending van een *verbindingseenheid* naar Kroatië gaan de bewindspersonen van Buitenlandse Zaken en Defensie slechts zijdelings in op de militaire haalbaarheid van de operatie. De nadruk bij het besluit tot deelname aan UNPROFOR ligt op de politieke wenselijkheid van Nederlandse betrokkenheid bij het zoeken naar een oplossing van het conflict in Kroatië.

De wijziging van het mandaat van UNPROFOR in juni 1992, waarbij deze vredesmacht ook een taak krijgt in de humanitaire hulpverlening in Bosnië, leidt niet tot een hernieuwde afweging van de uitzending van de verbindingseenheid, hoewel niet alleen het mandaat verandert, maar ook de locatie en de omstandigheden sterk verschillen met die in Kroatië. Niet alleen het kabinet maar ook de Kamer sluit zich, zonder een eigen fundamentele heroverweging te maken, aan bij de internationale besluitvorming, namelijk het besluit van de Veiligheidsraad om het mandaat van de vredesmacht voor Kroatië uit te breiden in plaats van het oprichten van een nieuwe VN-macht voor Bosnië. De in Kroatië gestationeerde Nederlandse militairen zijn hierdoor verplicht ook in Bosnië, in een gevaarlijker situatie, te opereren.

Bij de besluitvorming over de uitzending van een *transporteenheid* vormt de beoordeling van de risico's een belangrijk criterium. De uitzending van de transporteenheid wordt enige tijd uitgesteld vanwege het ontbreken van voldoende veiligheidsvoorzieningen voor de chauffeurs. Ook in de Kamer is de beoordeling van de risico's het voornaamste criterium bij het bepalen van het standpunt over de uitzending van het transportbataljon. Bij de besluitvorming over de uitzending van het eerste luchtmobiele bataljon als *infanteriebataljon* is van een toetsing aan eenduidige criteria nauwelijks sprake. De oorzaak hiervoor is dat lange tijd onduidelijk blijft onder welk mandaat (implementatie vredesakkoord of humanitaire hulp in oorlogssituatie), binnen welke internationale organisatie (VN of NAVO), voor welke taken en op welke locatie dit bataljon ingezet zal worden. De

politieke discussie in de loop van 1993 over de uitzending van extra Nederlandse militairen naar Bosnië gaat meer over welke eenheden uitgezonden kunnen worden en wanneer zij gereed zijn voor uitzending, dan over de vraag binnen welk mandaat, met welke taken en op welke locatie deze eenheden zullen opereren en voor welke termijn de Nederlandse deelname is bedoeld.

Uiteindelijk wordt het bataljon uitgezonden ten behoeve van de uitvoering van de resoluties van de Veiligheidsraad over de safe areas. Het concept van de safe areas blijft echter onduidelijk: maakt het onderdeel uit van de implementatie van een vredesplan (Vance-Owen; later Owen-Stoltenberg), van een vredesafdwingende operatie (de VR-resolutie is gebaseerd op Hoofdstuk VII van het Handvest van de VN) of van een humanitaire operatie met de medewerking van de strijdende partijen. Deze onduidelijkheid draagt eveneens bij aan het gebrek aan toetsing van de uitzending van het infanteriebataljon aan eenduidige criteria.

Bij het besluit in juni 1995 tot *voortzetting* van de Nederlandse bijdrage aan UNPROFOR met een half jaar is evenmin sprake van een toetsing aan eenduidige criteria. Het besluit wordt genomen onder druk van de omstandigheden en de internationale politieke verhoudingen.

(Criteria)

c. IFOR

Met betrekking tot Nederlandse deelname aan IFOR blijkt uit de stukken dat cruciale criteria zijn geweest: een helder VN-mandaat, een eenduidige commandostructuur (geen «dubbele sleutels»), een adequate regeling voor deelname van niet-NAVO landen, voldoende deelname van andere landen – met name van de Verenigde Staten, een adequate financiële regeling en robuuste rules of engagement. Het mandaat en de rules of engagement zijn op het moment dat het kabinet en Tweede Kamer tot besluitvorming overgaan nog niet vastgesteld. De Tweede Kamer geeft echter aan in te stemmen, ervan uitgaande dat de Veiligheidsraadresolutie inhoudelijk voldoende is.

(Criteria)

d. UNIPTF

In de politieke besluitvorming over deelname aan UNIPTF staan veiligheidsgaranties centraal. De marechaussees worden immers ongewapend uitgezonden in een potentieel vijandige omgeving. Er wordt niet overgegaan tot uitzending alvorens afspraken zijn gemaakt over de veiligheid tussen IFOR en de UNIPTF, ondanks het feit dat de marechaussees reeds informeel aan de VN zijn toegezegd. De minister van Defensie brengt een bezoek aan Bosnië-Herzegovina en spreekt met de commandant van IFOR en de commissaris van UNIPTF over de veiligheid. Pas daarna wordt tot definitieve besluitvorming overgegaan. In de fase van de voortzetting wordt gedreigd de Nederlandse bijdrage terug te trekken ten gevolge van incidenten, slechte verbindingen en gebrekkige medische regelingen. Dit is overigens niet meer dan een dreigement om het verzoek hiertegen maatregelen te nemen kracht bij te zetten. Bij de voortzetting van de Nederlandse presentie in december 1996 is er voor Nederland een aantal voorwaarden om te blijven deelnemen: UNIPTF-functionarissen dienen ongewapend te blijven, er dienen toereikende afspraken te worden gemaakt met de Stabilization Force (de opvolger van IFOR), en de VS dienen te blijven deelnemen. Aan deze voorwaarden wordt voldaan.

(Criteria)

e. UNTAES

In de politieke besluitvorming over Nederlandse deelname aan de operatie UNTAES is een aantal criteria aan te geven die ertoe hebben geleid dat Nederland bewust heeft gekozen voor een kleine, symbolische bijdrage. Met de recente ervaringen met UNPROFOR in het achterhoofd zijn de risico's hierbij doorslaggevend. Er zijn in Nederland twijfels over de opzet van de VN-operatie, met name over de effectiviteit van een vredesbewarend mandaat in een als riskant betitelde omgeving. Het feit dat er geen grote westerse landen meedoen aan de operatie is ook een factor van belang. Daarnaast speelt mee dat Nederland, door de substantiële deelname aan IFOR, niet veel capaciteit meer over heeft. De uiteindelijk op verzoek van België uitgezonden staffunctionarissen hebben taken die het risico tot een minimum beperken. In de fase van de voortzetting van de Nederlandse deelname, wanneer blijkt dat de operatie redelijk succesvol verloopt, wordt er niet een wezenlijk hernieuwde afweging gemaakt. Afronding van de Nederlandse deelname geschiedt doordat de operatie zelf ten einde loopt.

(Criteria)

f. SFOR

Aangezien de Stabilization Force een minder omvangrijke voortzetting is van de Implementation Force onder een andere naam, is het besluit over Nederlandse deelname aan SFOR – en het besluit over voortzetting naar aanleiding van de mandaatsverlenging in juni 1998 – niet afhankelijk gesteld van andere criteria dan die van toepassing waren op deelname aan IFOR. Wezenlijk is wel dat het een NAVO-operatie betreft en dat de Verenigde Staten wederom met een substantieel aantal grondtroepen deelnemen.

(Criteria)

g. Mine Action Centre

De Nederlandse bijdrage aan het Mine Action Centre wordt gedurende lange tijd opgehouden, omdat er aan een tweetal door Nederland gestelde voorwaarden niet wordt voldaan. De bijdrage wordt ten eerste niet uitgezonden omdat er sprake is van een niet aanvaardbare rechtspositionele en juridische regeling voor het uit te zenden personeel. Een tweede reden is dat de financiële aspecten van de uitzending niet bevredigend zijn geregeld.

(Criteria)

h. UNFICYP

Gezien de motieven voor deelname zijn met betrekking tot de toetsing van het besluit over deelname twee voorwaarden echt van belang. De eerste is dat UNFICYP een VN-operatie betreft. Om deze reden blijft Buitenlandse Zaken insisteren op deelname als blijkt dat er in het VK problemen zijn met het aanvaarden van de Nederlandse bijdrage. De tweede is dat een voldoende zichtbare bijdrage wordt geleverd. Om deze reden houdt Defensie vast aan deelname aan UNFICYP met minimaal een compagnie.

(Criteria)

i. Operaties in en rond Kosovo

*Allied Force*

Bij het vaststellen en aanbieden van de Nederlandse bijdrage aan de luchtacties in het kader van operatie *Allied Force* is een aantal criteria van belang. Bij het vaststellen van de grootte en de samenstelling van de



Nederlandse bijdrage aan de luchtacties, in eerste aanleg een verantwoordelijkheid van de Defensiestaf, is het binnen de NAVO gehanteerde proportionaliteitsbeginsel van groot belang. De ministerraad verbindt vervolgens een viertal voorwaarden aan de instemming met uitvaardiging van de ACTORD:

- het besluit moet door de hele NAVO worden ondersteund;
- een zo groot mogelijke meerderheid van de Bondgenoten moet deelnemen aan de eventuele luchtoperatie;
- in alle fasen van de luchtoperatie moet maximaal gebruik worden gemaakt van alle diplomatieke en politieke middelen;
- gedurende het hele proces dient een voortdurende politieke controle op elke fase van militair optreden gegarandeerd te zijn en moet er rekenschap worden gegeven van de implicaties voor besluitvorming over de volgende fase(n).

In de instructie aan de Nederlandse PV NAVO wordt nog als voorwaarde gesteld dat er overeenstemming dient te zijn over hoe en wanneer wordt besloten over de aanvang van de luchtaanvallen. Nederland heeft voorkeur voor een speciale bijeenkomst van de NAVO-raad. De NAVO-raad neemt hierover geen besluit.

Het komt in oktober niet tot luchtacties omdat president Milosevic instemt met de komst van een tweetal verificatiemissies. In maart 1999, na het mislukken van de onderhandelingen in Rambouillet, zijn luchtacties wel aan de orde. De Nederlandse regering stelt dan als voorwaarde voor instemming met de start ervan, dat het mislukken van de onderhandelingen over een interim-vredesakkoord op het conto van de Serviërs moet worden geschreven.

In een vroeg stadium van de besluitvorming is al duidelijk dat het punt van de juridische legitimatie van een militair ingrijpen op of boven het grondgebied van de FRJ een belangrijk punt van toetsing zal worden, omdat een expliciet mandaat hiervoor van de Veiligheidsraad niet te verwachten is. Dit wordt reeds in maart 1998 erkend als een probleem. Dan wordt alom nog betwijfeld of er zonder een expliciet VN-mandaat de politieke wil is om militair in te grijpen. De NAVO maakt hiervoor in het voorjaar en de zomer van 1998 wel plannen. Er wordt bij planning vanuit gegaan dat de relevante juridische basis op het moment van ingrijpen voorhanden zal zijn. De opvatting van de Nederlandse regering is uiteindelijk dat op grond van resolutie 1199 van de Veiligheidsraad, die eind september 1998 wordt aangenomen, er door de NAVO op het grondgebied van de Federale Republiek Joegoslavië kan worden ingegrepen. Deze opvatting is niet onomstreden.

#### *OKVM/NKVM/Extraction Force*

Ten aanzien van de Nederlandse deelname aan de verificatiemissies geeft de regering aan dat een drietal voorwaarden van doorslaggevend belang is, te weten: duidelijkheid over veiligheidsregelingen, duidelijkheid over deelname van andere landen – met name de VS en Rusland, en een duidelijke rechtsbasis voor de beide missies. Op de achtergrond speelt ten aanzien van de NAVO-verificatiemissie nog het argument van de zichtbaarheid een rol. Door een zichtbare bijdrage aan deze missie te leveren, wordt een deel van de druk om aan de OVSE-missie deel te nemen weggenomen. Met betrekking tot de Nederlandse deelname aan de Extraction Force is het belangrijkste criterium bij de toetsing van het besluit het motief voor deelname: door deel te nemen aan de Extraction Force kan de twijfel over deelname aan de OVSE-verificatiemissie worden weggenomen.

### *Allied Harbour*

Bij de deelname aan de operatie *Allied Harbour* is vooral de grond voor uitzending een doorslaggevend argument. Nederland neemt, in bondgenootschappelijk verband, deel aan een operatie waaraan zij groot belang hecht op humanitaire gronden. Het motief voor uitzending is hiermee meteen het belangrijkste criterium in de besluitvorming.

### *KFOR*

Het besluit om deel te nemen aan KFOR wordt niet genomen voordat er een mandaat voor deze operatie is vastgesteld door de Veiligheidsraad, voordat er duidelijkheid is over de rules of engagement en voordat er naar de opvatting van de regering en de Tweede Kamer aan de aandachtspunten uit het Toetsingskader is voldaan.

## 4.3 Informatie

- *Beschikken de verschillende (institutionele) actoren bij de besluitvorming over deelname/voortzetting/afrondding over een vergelijkbaar informatieniveau?*
- *In hoeverre was bij de politieke besluitvorming over de verschillende uitzendingen sprake van een vergelijkbaar informatieniveau?*
- *Op welk moment is de Kamer geïnformeerd over het besluit van de regering om Nederlandse militairen aan te bieden t.b.v. een VN-operatie c.q. over het besluit van de regering om in te stemmen met deelname aan een NAVO-operatie?*
- *In welke mate heeft vertrouwelijke informatie een rol gespeeld bij de opstelling van de Kamer t.a.v. deelname/voortzetting/afrondding?*

(Informatie)

### I. ministeries

#### a. UNAMIC/UNTAC

Beide eerstverantwoordelijke ministers zijn voorafgaande aan en gedurende de uitzending naar Cambodja goed op de hoogte van de stand van zaken. Wel bestaat zowel bij medewerkers van Buitenlandse Zaken als bij Defensie, zeker in het voortraject van de uitzending, een behoefte aan nadere informatie, waarin het VN-secretariaat niet altijd in voldoende mate kan voorzien. Op eigen initiatief gaan Nederlandse ambtenaren en militairen op zoek naar informatie.

De ministerraad is slechts in geringe mate betrokken bij de uitzending naar Cambodja. De ministerraad voert geen discussie over de Nederlandse deelname aan UNAMIC. De ministerraad wordt niet geïnformeerd over het feit dat Nederland niet bij de oorspronkelijke groep van landen zit die worden gevraagd om een bijdrage aan UNAMIC. De Nederlandse deelname aan UNTAC wordt door de ministerraad eveneens zonder discussie aanvaard. Wel komt het verzoek van de VN voor een aanvullende bijdrage van Nederland aan UNTAC uitgebreid aan de orde in de ministerraad, omdat hierover een verschil van mening bestaat tussen de ministeries van Defensie en van Buitenlandse Zaken.

(Informatie)

### I. ministeries

#### b. UNPROFOR/UNPF

Aangezien de bewindspersonen van Defensie en van Buitenlandse Zaken nauw betrokken zijn bij het initiatief tot uitzending van de eenheden ten behoeve van UNPROFOR, zijn zij in het voortraject van de besluitvorming goed op de hoogte van de stand van zaken. De besluiten tot uitzending

worden niet altijd in de ministerraad genomen, maar soms gedelegeerd aan de meest betrokken bewindspersonen.

Met de uitzending van de *verbindingseenheid* stemt de ministerraad in principe in voordat het formele verzoek van de VN is ontvangen. Het aanbod van de *transporteenheid* wordt uitgebreid besproken in de ministerraad, waarna de raad besluit dat de beslissing over het formele verzoek van de SGVN wordt gedelegeerd aan de vier meest betrokken leden van het kabinet: minister-president Lubbers, vice-minister-president Kok en de ministers van Buitenlandse Zaken, Van den Broek, en van Defensie, Ter Beek. Het besluit tot deelname aan *Deny Flight* wordt genomen in de ministerraad.

In de loop van 1993 komt de mogelijke uitzending van extra Nederlandse militairen naar Bosnië enkele malen aan de orde in de ministerraad. Meestal bespreekt de raad dit onderwerp in het kader van een bredere gedachtewisseling over de internationale inspanningen om een einde te maken aan de oorlog in Bosnië. Hierbij wordt ook ingegaan op de verschillende vredesinitiatieven en de opties voor «veilige gebieden». In juni 1993 wordt de ministerraad geïnformeerd over het Nederlandse aanbod van een *logistieke eenheid* ten behoeve van de safe areas. Dit aanbod is echter twee dagen eerder reeds aan het VN-secretariaat bekend gemaakt. Enkele dagen na de ministerraad presenteert minister-president Lubbers deze Nederlandse bijdrage op de Top van Kopenhagen. Ministerraad (en Kamer) zijn weliswaar in mei 1993 in kennis gesteld van de mogelijke uitzending van een logistieke eenheid, maar dan bedoeld voor een implementatiemacht na aanvaarding van een vredesakkoord. In dezelfde ministerraad in juni 1993 wordt ook gemeld dat het eerste operationele luchtmobiele bataljon per januari 1994 is aangeboden aan de VN ter uitvoering van een eventueel vredesplan.

Begin september 1993 komt het nieuwe Nederlandse aanbod aan de VN, dat de minister van Defensie persoonlijk aan de SGVN zal overbrengen, in de ministerraad aan de orde. Hierbij wordt niet ingegaan op de problemen met het formeren van de logistieke eenheid en evenmin op het afwijzen van het Nederlandse aanbod van dezelfde eenheid door de VN, maar wordt slechts verklaard dat de VN meer vragen van Nederland. Uit het besprokene in de ministerraad kan worden afgeleid dat het nieuwe aanbod, een *luchtmobiele eenheid met een eigen logistieke component*, bedoeld is voor de implementatie van een vredesregeling. De ministerraad neemt deze mededelingen voor kennisgeving aan.

In november 1993 bespreekt de ministerraad de brief aan de Kamer over de uitzending van het luchtmobiele bataljon. De locatie is nog niet bekend en er zijn vragen over het doel van de uitzending en de procedure van besluitvorming. Uiteindelijk besluit de ministerraad in beginsel in te stemmen met de uitzending, maar dat nadere besluitvorming zal plaatsvinden als de locatie bekend is. De brief aan de Kamer over de locatie van het bataljon wordt begin december 1993 aan de ministerraad voorgelegd en door de raad zonder discussie voor kennisgeving aangenomen.

De ministerraad wordt in januari 1994 ingelicht over het gesprek dat een delegatie uit het kabinet heeft gevoerd met de SGVN. De suggestie wordt gedaan om de door de SGVN en zijn medewerkers gegeven garanties voor luchtsteun ter bescherming van de VN-troepen schriftelijk vast te leggen. Uiteindelijk wordt verwezen naar de brief van de SGVN aan de Veiligheidsraad waarin de bevoegdheden van de SGVN zijn vastgelegd. De brieven aan de Kamer over de *aflossing van het infanteriebataljon* in juli 1994 en januari 1995 worden door de ministerraad na een korte discussie voor kennisgeving aangenomen. In november 1994 wordt de ministerraad op de hoogte gesteld van het verzoek van de VN in

november 1994 om een compagnie van het infanteriebataljon te stationeren in de safe area Bihac. De ministerraad machtigt vier bewindspersonen (de minister-president en de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking) om het definitieve besluit te nemen over de verplaatsing naar Bihac.

De ministerraad wordt in maart 1995 geïnformeerd over de pogingen om te komen tot aflossing van het Nederlandse bataljon in Srebrenica door militairen uit een ander land dan wel tot internationalisering van de aanwezigheid van VN-troepen in de enclave. De moeilijke positie van het Nederlandse bataljon komt in het voorjaar van 1995 nog verschillende keren aan de orde in de ministerraad. Eind mei machtigt de ministerraad de minister-president, de minister van Defensie en de beide vice-premiers (Van Mierlo en Dijkstal) om in onderling overleg de dagelijkse ontwikkelingen te bespreken en de belangen te behartigen onder nodige terugkoppeling naar de raad.

Begin juni 1995 vindt in de ministerraad een uitgebreide gedachte-wisseling plaats over de Nederlandse bijdrage aan de *Rapid Reaction Force*. Er worden twijfels geuit over het mandaat van UNPROFOR en over de vraag of de aanwezigheid van de VN in Bosnië wel zinvol is. Uiteindelijk gaat de raad akkoord met de extra Nederlandse bijdrage aan de VN-vredesmacht. Eind juni stemt de ministerraad ook in met de *verlenging van de uitzending van een infanteriebataljon tot 1 januari 1996*. De informatie die de minister van Defensie bij het begin van de aanval op Srebrenica krijgt van zijn adviseurs is tegenstrijdig en leidt niet tot eenduidige adviezen. Over de bedoelingen van het Bosnisch-Servische leger bestaan op Defensie drie verschillende opvattingen, die meer op gevoel en ervaring zijn gebaseerd dan op feitelijke gegevens. Deze onduidelijkheden in de eerste dagen binnen het ministerie van Defensie belemmeren een snelle en adequate reactie van het kabinet op de ontwikkelingen ter plaatse en een effectieve inbreng op internationaal niveau. Overigens worden door zowel de leiding van UNPROFOR als de militaire en ambtelijke top van Defensie, onder meer begin juni 1995 van de kant van de commandant van Dutchbat, wel eerdere aanwijzingen voor een mogelijke aanval ontvangen, maar ook over de interpretatie van deze aanwijzingen lopen de meningen uiteen. Met name de MID verwacht niet dat de Bosnische Serviërs de bedoeling hebben om de enclave volledig te veroveren.

Tijdens de dagen van de Bosnisch-Servische aanval op Srebrenica en de verovering van de enclave wordt de ministerraad regelmatig op de hoogte gehouden van de gebeurtenissen. Op 11 juli 1995 komt de ministerraad bijeen in een extra zitting op het ministerie van Defensie (het DCBC). Naast de minister van Defensie zijn ook de minister van Buitenlandse Zaken en de minister-president nauw betrokken bij de besluitvorming. Buiten de ministerraad vinden voortdurend vergaderingen plaats van deze drie bewindspersonen met hun ondersteunende staf op verschillende locaties: meestal op het ministerie van Defensie (in het DCBC), op 10 juli op het ministerie van Algemene Zaken («Torentje») en één keer bij Van Mierlo (16 juli) en bij Kok thuis (19 juli).

Minister Pronk stelt zich tussen 15 en 18 juli persoonlijk in Bosnië op de hoogte van met name de humanitaire situatie. Hij krijgt als eerste bewindspersoon signalen over massale executies van moslimmannen. De drie andere meestbetrokken bewindspersonen krijgen vanaf ongeveer 17 juli op fragmentarische wijze aanwijzingen over mogelijke massale executies.

(Informatie)

I. ministeries

c. IFOR

Nederland beschikt als NAVO-lid over een maximum aan (ook vertrouwelijke) informatie op basis waarvan een besluit omtrent deelname aan IFOR is genomen. De bewindspersonen van Buitenlandse Zaken en Defensie zijn door hun ambtenaren in Den Haag en Brussel uitvoerig geïnformeerd over de voorbereidingen voor, alsmede over de voortzetting van IFOR. Ook de ministerraad is vooral in het stadium van de voorbereidingen met regelmaat op de hoogte gesteld. Op verzoek van de minister-president wordt in oktober 1995 een ministerraadsnotitie opgesteld waarin op de Nederlandse deelname aan IFOR wordt ingegaan. In februari 1996 vindt een briefing plaats voor de leden van de ministerraad. De te nemen besluiten over uitzendingen in het kader van IFOR (de prepositionering van eenheden, de uitzending van de hoofdmacht van IFOR en de toevoeging van een drietal helikopters) worden alle in de ministerraad genomen, op basis van concept-Kamerbrieven.

(Informatie)

I. ministeries

d. UNIPTF

De minister van Defensie en de minister van Buitenlandse Zaken zijn beide persoonlijk goed geïnformeerd ten aanzien van de besluitvorming voorafgaande aan het definitieve besluit marechaussees uit te zenden in het kader van UNIPTF. Ook het kabinet wordt vrij uitvoerig geïnformeerd over de uitzending. Dit gebeurt vooral naar aanleiding van de eerder gestelde vraag aan Binnenlandse Zaken en Justitie of zij mogelijkheden zien ook civiele politie uit te zenden. Binnenlandse Zaken is kritisch en heeft vragen over de taken en de bewapening van de politiemacht. Deze onderwerpen zijn de belangrijkste discussiepunten in de ministerraad in januari 1996. In de ministerraad komt aan de orde dat de politiemacht zeer beperkte bevoegdheden heeft en dat de internationale gemeenschap ervoor heeft gekozen de UNIPTF-functionarissen ongewapend uit te zenden. Over de veiligheidsvoorzieningen is nog onvoldoende zekerheid verkregen. De ministerraad besluit dat deze zekerheid er moet zijn alvorens tot uitzending kan worden overgegaan. Na het bezoek van de minister van Defensie aan Bosnië-Herzegovina in februari 1996 wordt gemeld dat er afspraken zijn gemaakt tussen IFOR en UNIPTF, waarna het kabinet op basis van een herziene brief aan de Tweede Kamer tot definitieve besluitvorming overgaat. In de fase van de voortzetting is het vooral de minister van Defensie die op de hoogte wordt gesteld van de ontwikkelingen in het veld. De Defensiestaf brengt de minister tot twee maal toe op de hoogte van gesignaleerde veiligheidsproblemen, waarna actie wordt ondernomen in de richting van IFOR en de VN. Besluiten tot voortzetting van de Nederlandse bijdrage naar aanleiding van verlengingen van het mandaat in december 1996 en juni 1998 zijn geen onderwerp van discussie in de ministerraad.

(Informatie)

I. ministeries

e. UNTAES

De minister van Defensie is op de hoogte van de opzet van de VN-operatie in Oost-Slavonië en van de reserves die er zijn ten aanzien van Nederlandse deelname aan deze operatie. In december 1995 wordt de ministerraad op de hoogte gesteld van het eerste informele verzoek aan Nederland om een bijdrage. Als de minister van Defensie in januari 1996

na een uitdrukkelijk verzoek van België aangeeft dat een kleine symbolische bijdrage aan de operatie moet worden geleverd, wordt hij op de hoogte gehouden van de besprekingen hierover met de Belgische Defensiestaf en geeft hij nadere instructies. De ministerraad neemt in maart 1996 het besluit tot uitzending op basis van een conceptbrief aan de Tweede Kamer. De minister van Buitenlandse Zaken is kort tevoren door zijn ambtenaren over het besluit van de minister van Defensie geïnformeerd. In de fase van de ontplooiing is er niet tot nauwelijks informatie over de Nederlandse bijdrage aan de operatie. Over de afronding van de Nederlandse deelname wordt de minister van Defensie geïnformeerd door de waarnemend Chef Defensiestaf en de Directie Algemene Beleidszaken.

(Informatie)

I. ministeries

f. SFOR

De bewindspersonen van Buitenlandse Zaken en Defensie zijn beiden intensief betrokken bij en goed geïnformeerd ten aanzien van de besluitvorming voorafgaande aan SFOR (de «post-IFOR» fase) en in de fase van de voortzetting. Informatie over mogelijke scenario's voor – en mogelijkheden voor een Nederlandse bijdrage aan «post-IFOR» en «post-SFOR» wordt in een vroeg stadium van de besluitvorming aan de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie voorgelegd.

Ook de ministerraad is betrokken bij de besluitvorming. In augustus 1996 wordt gemeld dat er eenheden zijn gereedgesteld. Eind november 1996 komt de Nederlandse deelname aan SFOR aan de orde op basis van een conceptbrief aan de Kamer. Het kabinet neemt een principebesluit over deelname. Ter informatie dient dan tevens een notitie waarin, voorzover mogelijk op dat moment, de aandachtspunten uit het Toetsingskader worden langsgelopen. De brief van december 1996 over de daadwerkelijke uitzending van de Nederlandse militairen wordt niet behandeld in de ministerraad. Het kabinet besluit in juli 1997 over een tijdelijke uitbreiding van de Nederlandse bijdrage aan SFOR op basis van een brief aan de Kamer. In september 1997 wordt de ministerraad geïnformeerd over de tot dusver opgestelde plannen voor SFOR na juni 1998. Begin oktober 1997 wordt verslag uitgebracht van een informeel overleg tussen de NAVO-ministers van Defensie over post-SFOR dat in Maastricht heeft plaatsgevonden. Medio oktober wordt de tijdelijke inzet van een extra infanteriepeloton gemeld. Besluitvorming over post-SFOR vindt plaats in maart en juni 1998 op basis van een conceptbrief aan de Kamer.

(Informatie)

I. ministeries

g. Mine Action Centre

De bijdrage aan het Mine Action Centre is relatief klein en valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Defensie. Deze voert ook het woord over de Nederlandse deelname. De minister van Defensie wordt op de hoogte gesteld van de gerezen problemen met betrekking tot de juridische status van het personeel en de financiële aansprakelijkheid, waardoor uitzending lange tijd op zich laat wachten. Er zijn geen aanwijzingen dat de minister van Buitenlandse Zaken en het kabinet bij de besluitvorming zijn betrokken. De brief aan de Kamer over de uitzending van een tiental instructeurs wordt niet ondertekend door de minister van Buitenlandse Zaken maar «mede namens» hem aangeboden. Het besluit tot uitzending is niet in de ministerraad aan de orde geweest.



(Informatie)

I. ministeries

h. UNFICYP

De bewindspersonen van Defensie en Buitenlandse Zaken staan persoonlijk aan de basis van het besluit deel te nemen aan UNFICYP en zijn derhalve vanaf een zeer vroeg stadium op de hoogte van de ontwikkelingen met betrekking tot deelname aan de operatie. Het kabinet wordt in beperkte mate op de hoogte gesteld van de eigenlijke motieven voor deelname aan UNFICYP. In november 1997 wordt de ministerraad gemeld, nadat de mogelijke Nederlandse deelname blijkt te zijn uitgelekt, dat in verband met het streven lid te worden van de Veiligheidsraad is gekeken naar de optie UNFICYP. In januari 1998, als de Britten intussen een formeel verzoek hebben gedaan om een Nederlandse bijdrage, wordt de raad geïnformeerd dat de Britten, na een aanvankelijke weigering, bij nader inzien Nederlandse inbreng in UNFICYP zeer op prijs stellen. De ministerraad neemt in februari 1998 het besluit tot uitzending op basis van een conceptbrief aan de Kamer, waarin het merendeel van de motieven om deel te nemen aan UNFICYP niet staat vermeld.

(Informatie)

I. ministeries

Operaties in en rond Kosovo

#### *Allied Force, voortraject*

De bewindspersonen van Buitenlandse Zaken en Defensie worden vanaf het begin van de vijandelijkheden op de hoogte gehouden van de situatie in Kosovo en van de voorbereidingen voor mogelijke maatregelen die in internationaal verband, met name binnen de NAVO, worden getroffen. De kwestie Kosovo is in maart 1998 meermalen aan de orde in de ministerraad. Discussiepunt is dan vooral de door Nederland voorgestane optie van preventieve ontplooiing in Albanië en Macedonië. In juni 1998 wordt de ministerraad ervan in kennis gesteld dat binnen de NAVO voorbereidingen worden getroffen om escalatie van het conflict te voorkomen en dat in dit kader een scala aan opties wordt uitgewerkt. Eind juli is de planning voor de gefaseerde luchtacties het verst gevorderd. Dan is reeds duidelijk welke soorten doelen vallen binnen welke fase. In juli is daarnaast binnen de ministeries bekend dat er voor de mogelijke inzet van grondtroepen een viertal opties is uitgewerkt. Twee opties hebben betrekking op een inzet van grondtroepen in het kader van een vredesregeling of een staakt-het-vuren. Twee andere opties gaan over een offensieve inzet van grondtroepen in Kosovo of in de gehele Federale Republiek Joegoslavië. In augustus wordt bericht dat het concept of operations voor de luchtacties door de NAVO-raad is goedgekeurd en dat nadere planning is verricht voor de grondopties die betrekking hebben op het toezien op een vredesregeling of een staakt-het-vuren. Vanaf eind september 1998 concentreert de besluitvorming zich op het mogelijk maken van de luchtacties. De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie wordt door hun ambtenaren gemeld dat na goedkeuring van de ACTWARN voor de luchtacties er een begin dient te worden gemaakt met de nationale besluitvormingsprocedure. Dit betekent dat kabinet en parlement zich over de Nederlandse bijdrage aan de luchtacties moeten uitspreken. Als instemming met de ACTREQ aan de orde is, vraagt de Nederlandse ambassadeur bij de NAVO dan ook aanvankelijk om een stilteprocedure tot vrijdag 2 oktober 1998, zodat het besluit in de ministerraad aan de orde kan komen. Onder invloed van internationale druk krijgt de Nederlandse ambassadeur instructie om op 1 oktober reeds in te stemmen. De ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken

informerende de ministerraad op 1 oktober door middel van een brief dat Nederland heeft ingestemd met uitvaardiging van de ACTREQ. In de ministerraad van 2 oktober wordt uitgebreid over de luchtacties gesproken. De discussie wordt gedomineerd door de juridische legitimatie, de gevolgen voor de krijgsmacht en eventuele vervolgstappen. Resolutie 1199 biedt de volkenrechtelijke basis voor ingrijpen door de NAVO. Het is niet duidelijk welke vervolgstappen nodig zullen zijn. De ministerraad neemt op 8 oktober 1998 een besluit over instemming met de ACTORD op basis van een aan de Tweede Kamer te verzenden brief. In deze brief staat niet en detail beschreven wat de gefaseerde luchtoperatie precies behelst. Er wordt benadrukt dat het besluit vooral is bedoeld om de politieke druk te verhogen. Inzet van het besluit is de dreiging niet te hoeven uitoefenen. Anders is een korte militaire actie nodig, zo is de inschatting. In de reguliere ministerraad van 9 oktober wordt verslag uitgebracht van het Algemeen Overleg over het kabinetsbesluit van de dag ervoor.

#### *Allied Force, luchtaanvallen/KFOR*

De ministerraad besteedt eind januari en begin februari wederom aandacht aan de crisis in Kosovo. De raad wordt meegedeeld dat de conflictpartijen aan de onderhandelingstafel zijn uitgenodigd. Bij een akkoord is een internationale troepenmacht noodzakelijk. De regering is voor de informatievoorziening over de onderhandelingen in Rambouillet afhankelijk van bilaterale contacten met leden van de Contactgroep. Begin februari 1999 wordt binnen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie een ministerraadsnotitie over Nederlandse deelname aan de enabling forces voor KFOR geschreven. Indien de onderhandelingen in Rambouillet slagen is immers een spoedige ontplooiing van de vredesmacht noodzakelijk. De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie vinden echter dat niet kan worden overgegaan tot het doen van formele toezeggingen aan de NAVO en tot besluitvorming in het kabinet. De ministerraadsnotitie wordt daarom ook niet verzonden. De minister-president vraagt vervolgens zelf enkele dagen later om een ministerraadsnotitie over een eventuele Nederlandse inzet in Kosovo. Van het sturen van deze ministerraadsnotitie wordt echter eveneens afgezien, na overleg tussen Algemene Zaken en Buitenlandse Zaken. Er wordt mondeling verslag uitgebracht van de ontwikkelingen ten aanzien van Kosovo. Gemeld wordt dat ingeval een akkoord wordt bereikt een Duits-Nederlandse brigade zal worden gevormd, waaraan Nederland met artillerie zal bijdragen. Ook wordt meegedeeld dat geen besluit van de ministerraad noodzakelijk is over eventuele luchtacties, omdat hiermee reeds in oktober 1998 is ingestemd.

Medio maart blijkt dat Rambouillet niet succesvol zal zijn en luchtaanvallen onvermijdelijk worden. De secretaris-generaal van de NAVO neemt voor de start van de luchtaanvallen drie maal telefonisch contact op met de minister van Buitenlandse Zaken. De eerste maal geeft hij aan dat luchtacties binnen enkele dagen te verwachten zijn. De tweede maal vraagt hij of Nederland kan instemmen met de start van de luchtacties. Op basis van de discussie die hierover in de ministerraad is gevoerd stemt de minister in. De derde maal deelt de SG NAVO de aanstaande start van de luchtacties mee. De minister van Buitenlandse Zaken stelt de minister van Defensie en de minister-president van de eerste twee telefoongesprekken terstond telefonisch op de hoogte. Het derde gesprek wordt gezien als een formaliteit. De minister van Buitenlandse Zaken informeert in dit geval zijn collega's de volgende dag.

In de eerste ministerraad na aanvang van de luchtacties wordt een toelichting gegeven bij de ontwikkelingen van de afgelopen dagen. Er

wordt gesproken over de vraag of er sprake is van een geleidelijke toename in de intensiteit van de luchtacties, zoals eerder in de ministerraad besproken. Daarnaast wordt de raad ervan in kennis gesteld dat de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie door middel van vertrouwelijke briefings op de hoogte gesteld zullen worden over het verloop van de luchtacties. Tijdens het verloop van de luchtacties worden de drie meest betrokken bewindslieden uitvoerig op de hoogte gehouden van het verloop ervan, ook in de weekends.

De minister van Defensie beklagt zich echter over het late moment waarop hij wordt ingelicht over de besluitvorming over fase twee-plus, namelijk enkele uren voordat besluitvorming in de NAVO-raad aan de orde is en de minister in de Tweede Kamer aanwezig is voor een plenair debat over Kosovo.

De ministerraad discussieert begin april wederom over Kosovo aan de hand van een notitie. Hierin staat waarom voor fase twee-plus is gekozen. Door de wijze waarop Milosevic heeft gereageerd, verliest de fasering haar betekenis. Het gaat er nu om doelen te kiezen die het grootste effect hebben op het beëindigen van de vijandelijkheden, waarbij een voortdurende politieke controle van belang is.

Tijdens een Catshuisoverleg op 10 april doet de minister-president de suggestie het interdepartementale overleg over Kosovo op hoog niveau te formaliseren. De minister van Buitenlandse Zaken neemt vervolgens het initiatief tot oprichting van de Interdepartementale Werkgroep Kosovo, die rechtstreeks ressorteert onder de drie meest betrokken bewindspersonen. Ondanks het bestaan van de IWK, ziet Algemene Zaken zich genoodzaakt aan de bel te trekken over de informatievoorziening. Een brief aan de Tweede Kamer is niet langs dit ministerie gegaan alvorens deze is verzonden, en ook de distributie van de codeberichten verloopt niet vlekkeloos.

Eind mei wordt in de ministerraad gewisseld dat door Nederland doorlopend is geïntervenieerd in geval van incidenten. Zowel in de NAVO als in de Tweede Kamer is gepleit voor de optie van de bombardementspauze. Ook wordt gemeld dat het gebruik van clusterbommen is gestaakt. Begin juni spreekt de ministerraad over een Nederlandse bijdrage aan KFOR op basis van een notitie van de staatssecretaris van Defensie. Nederland heeft, onder voorbehoud van politieke besluitvorming, in de NAVO aangegeven met 2050 militairen te kunnen deelnemen. Er is op 7 juni een extra ministerraad, waarvoor een notitie wordt geschreven in het format van het Toetsingskader, alsmede een conceptbrief aan de Tweede Kamer.

#### *Provide Shelter/Allied Harbour*

Begin april spreekt de ministerraad over humanitaire hulpverlening in Macedonië door de NAVO. De ministerraad wordt gemeld dat dit onderwerp is aangekaart bij de SG NAVO naar aanleiding van Kamerleden in een plenair debat. De in Macedonië ontplooiende Nederlandse eenheden voeren reeds humanitaire taken uit. Het besluit van Nederland om deel te nemen aan operatie *Allied Harbour* in Albanië wordt niet door de ministerraad genomen.

De operatie in Albanië blijkt te worden uitgevoerd in omstandigheden die verre van ideaal zijn. De staatssecretaris van Defensie wordt hiervan op de hoogte gesteld, evenals van het feit dat het moreel van de uitgezonden militairen niettemin goed is. De minister van Defensie en de bevelhebber der landstrijdkrachten brengen eind april een werkbezoek aan de troepen in Albanië. Eind mei komt ook de minister-president op bezoek.

(Informatie)

II. Tweede Kamer

a. UNAMIC/UNTAC

Uit de brieven van de regering aan de Kamer wordt niet duidelijk dat het initiatief tot deelname duidelijk van de kant van Nederland afkomstig is. In hun brieven over de Nederlandse deelname aan UNAMIC en UNTAC gaan de bewindspersonen niet of slechts zijdelings in op de redenen om deel te nemen en de politiek/militaire afweging die gemaakt is. De Kamer wordt pas in een laat stadium geïnformeerd over de uiteindelijke locatie van het Nederlandse bataljon. Ook wordt de Kamer niet tussentijds ingelicht over het uitstel van de ontplooiing van het mariniersbataljon.

Bij de betrokkenen is niet altijd duidelijk welke functie het overleg tussen regering en Kamer over de uitzendingen naar Cambodja heeft in de besluitvorming. Formele afspraken over de rol van de Tweede Kamer bestaan niet en toezeggingen die tijdens het overleg worden gedaan door de minister van Defensie over toekomstige betrokkenheid van de Kamer worden niet of slechts gedeeltelijk nagekomen. Onduidelijk blijft in welk overleg de regering het «groene licht» krijgt van de Kamer om deel te nemen aan UNTAC: heeft de Kamer al ingestemd tijdens het overleg over de deelname aan UNAMIC of tijdens het overleg over het informele aanbod aan de VN voor UNTAC? Tijdens dit laatste overleg houdt de woordvoerder van de PvdA, Van Traa, nog een slag om de arm wat betreft de opstelling van zijn fractie; hij wacht nadere informatie af. Die komt met de brief van 12 mei 1992, waarin de regering het formeel aan de VN gedane aanbod weergeeft. Over deze brief voert de Kamer echter geen openbaar overleg. De informatie gegeven tijdens de besloten briefing op 20 mei 1992 op het Ministerie van Defensie is kennelijk voldoende om de steun te verzekeren van de Tweede Kamer voor de deelname aan UNTAC. Het daaropvolgende overleg (op 25 juni 1992) vindt plaats als de ontplooiing van het Nederlandse bataljon vrijwel is voltooid.

De toezegging van Ter Beek in het overleg van 16 september 1992, dat hij bereid is zich met de Kamer te verstaan alvorens eind 1992 over te gaan tot de aflossing van het eerste mariniersbataljon door een tweede bataljon, wordt door de woordvoerders en de minister verschillend uitgelegd en leidt eind november 1992 tot een heftige discussie tijdens het plenaire debat over de begroting van Defensie. De bewindspersonen sturen de Kamer de brief over de aflossing op 1 december 1992, terwijl de aflossing op 29 november is begonnen. Een overleg over deze brief vindt dan ook niet meer plaats. Over de aflossing door het derde bataljon in juni 1993 ontvangt de Kamer een brief van de regering, maar hierover wordt evenmin overleg gevoerd voorafgaande aan het begin van de aflossing. Op 20 augustus 1993 sturen de bewindspersonen van Defensie en van Buitenlandse Zaken de Kamer een brief over de afronding van de UNTAC-operatie vanaf september 1993, zoals oorspronkelijk ook vastgesteld in het mandaat van de Veiligheidsraad. Deze brief geeft de Kamer geen aanleiding voor nader overleg.

(Informatie)

II. Tweede Kamer

b. UNPROFOR/UNPF

De bewindspersonen van Buitenlandse Zaken en Defensie informeren de Kamer in een vroeg stadium dat de Nederlandse regering in beginsel bereid is om een militaire bijdrage te leveren aan een VN-vredesmacht voor Joegoslavië. Op het moment dat de Kamer in een brief door de bewindspersonen wordt ingelicht over de uitzending van de *verbindingseenheid*, is het VN-secretariaat al op de hoogte gesteld dat Nederland in principe bereid is tot het leveren daarvan. Het formele verzoek van de

SGVN bereikt de regering enkele dagen voor het overleg met de Kamer over de uitzending. Voordat dit overleg plaatsvindt is een voorbereidingsmissie van 15 militairen al in Joegoslavië aangekomen. In de brief aan de Kamer vermelden de bewindspersonen overigens niet dat de VN Nederland ook gevraagd hebben om 30 civiele politiefunctionarissen. Het besluit van de regering om niet aan dit verzoek van de VN te voldoen wordt evenmin aan de Kamer meegedeeld.

Wanneer de Kamer in juni 1992 in een brief wordt geïnformeerd over de uitbreiding van het mandaat van UNPROFOR en de nieuwe taken in Bosnië, zijn al enkele Nederlandse militairen (verbindingsspecialisten en waarnemers) verplaatst van Kroatië naar Bosnië (vliegveld van Sarajevo). De minister van Defensie besluit in juli 1992 om een F-27 transportvliegtuig en een *transporteenheid* van de KL ter beschikking te stellen van de UNHCR ten behoeve van humanitaire hulp aan Sarajevo. De Kamer wordt hierover pas achteraf ingelicht naar aanleiding van een verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken en Defensie. Op het moment dat de Kamer de brief ontvangt heeft de F-27 al een maand lang hulpvluchten naar Sarajevo uitgevoerd. De transporteenheid is dan nog niet uitgezonden, omdat de veiligheid van de chauffeurs niet voldoende is gegarandeerd. Ook over de uitzending van marine-eenheden naar de Adriatische Zee ter controle van het maritieme embargo wordt de Kamer niet tevoren ingelicht.

Na ontvangst, begin oktober 1992, van het formele verzoek van de SGVN informeren de beide bewindspersonen de Kamer over het regeringsbesluit om extra Nederlandse militairen naar het voormalige Joegoslavië uit te zenden (transporteenheid, verbindingspersoneel, waarnemers en stafofficieren). De Kamer voert over deze brief eind oktober 1992 een plenair debat, maar de regering heeft dan al positief gereageerd op de vraag van de SGVN. Voordat het debat wordt gehouden krijgen de leden van de vaste commissie voor Defensie, op hun verzoek, een technische briefing op het Ministerie van Defensie.

De Kamer wordt regelmatig op de hoogte gehouden van aflossingen of wijzigingen in de samenstelling of locatie van het transportbataljon. De beide ministers informeren de Kamer in januari 1993 in een brief over de politieke beginselbereidheid van de regering om deel te nemen aan een operatie gericht op het afdwingen van het vliegverbod. Nadat de Veiligheidsraad de betreffende resolutie heeft aangenomen en de NAVO-Raad zijn eerdere aanbod aan de VN om de operatie uit te voeren heeft bevestigd, melden de bewindspersonen de Kamer dat de Nederlandse regering de NAVO in kennis heeft gesteld van zijn bereidheid tot deelname aan de NAVO-operatie. Een dag nadat de eerste F-16's naar Italië zijn overgevlogen, voert de Kamer overleg over de Nederlandse deelname aan *Deny Flight*.

Begin mei 1993 informeert de minister van Defensie de Kamer tijdens een overleg dat Nederland een *logistieke eenheid* beschikbaar kan stellen ten behoeve van de uitvoering van het Vance-Owen vredesplan. In juni 1993 biedt de minister van Buitenlandse Zaken deze eenheid echter aan de VN aan ten behoeve van de safe areas, onder voorbehoud overigens van nationale politieke besluitvorming. Ditzelfde aanbod wordt door de minister-president openbaar gemaakt tijdens de Europese Raad van Kopenhagen in juni 1993. Dit is ook het moment waarop de Kamerleden hierover worden geïnformeerd. Tijdens een overleg in juli 1993 herhaalt de minister van Defensie het aanbod van een logistieke eenheid, maar hij vermeldt daarbij niet dat de Defensiestaf hem enkele dagen eerder ervan op de hoogte heeft gesteld dat de KL geen geschikte logistieke eenheid van 400 man bijeen kan brengen. Ook over de afwijzing van het Neder-

landse aanbod door de VN in augustus 1993 wordt de Kamer niet ingelicht.

Begin september informeert de minister van Buitenlandse Zaken de Kamer tijdens een overleg (in afwezigheid van de minister van Defensie) over het terugtrekken van het aanbod van de logistieke eenheid en over het nieuwe aanbod van een *infanteriebataljon* voor de VN-vredesmacht in Bosnië, dat de minister van Defensie zal overbrengen aan de SGVN. Uit de brief aan de Kamer van medio november 1993 over de voorgenomen uitzending van het infanteriebataljon blijkt niet dat de SGVN Nederland heeft verzocht om een bijdrage ten behoeve van de uitvoering van de VR-resoluties over de safe areas. In de brief wordt in meer algemene zin gesproken over een formeel verzoek van de SGVN ten behoeve van UNPROFOR in Bosnië. Ook andere passages die verwijzen naar een taak in de safe areas en die voorkomen in een eerste concept van de brief zijn in de definitieve versie aan de Kamer weggelaten. Wel vermeldt de brief dat deze extra Nederlandse bijdrage in beginsel geldt voor anderhalf jaar. Specifieke taak en locatie zijn nog onbekend. Op basis van deze brief stemt de Kamer medio november tijdens een overleg in met de uitzending van het luchtmobiele bataljon, hoewel enkele woordvoerders als voorwaarde stellen dat de eenheid in een aaneengesloten gebied opereert.

Begin december 1993 stelt de minister van Defensie de Kamer in een brief op de hoogte van de locatie voor het Nederlandse bataljon. Er is niet gekozen voor een aaneengesloten gebied. Over deze brief voert de Kamer geen overleg.

Eind januari 1994 informeert de minister van Defensie de Kamer over het vertrek van de kwartiermakers voor het infanteriebataljon. Ook maakt Ter Beek in deze brief melding van de toezegging van de SGVN tijdens zijn bezoek aan Nederland dat hij zeker het groene licht zal geven voor luchtsteun. Minister Ter Beek beschouwt deze mogelijkheid als een extra waarborg voor de veiligheid van de Nederlandse militairen. Tijdens het overleg over deze brief stemmen de woordvoerders (nogmaals) in met de uitzending van het bataljon.

In de loop van 1994 wordt de Kamer regelmatig op de hoogte gesteld van de problemen met de bevoorrading van Dutchbat in Srebrenica, voor het eerst in een brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie van eind maart 1994. Ook informeert de minister van Defensie de Kamer in brieven over de aflossing van het eerste en het tweede luchtmobiele bataljon in respectievelijk juli 1994 en januari 1995. Beide brieven worden door de Kamer voor kennisgeving aangenomen.

De nieuwe minister van Defensie, Voorhoeve, informeert de Kamer vanaf zijn aantreden in augustus 1994 regelmatig over de problemen voor Dutchbat in Srebrenica, over zijn pogingen om internationalisering van de aanwezigheid van de VN in de enclave te realiseren en over zijn inspanningen in het voorjaar van 1995 om te komen tot aflossing van het Nederlandse bataljon in Srebrenica. Ook krijgen de woordvoerders en fractievoorzitters in briefings informatie, onder andere over de evacuatieplannen van de NAVO en de VN voor UNPROFOR-eenheden.

In maart 1995 stelt een delegatie uit de vaste commissies voor Defensie en Buitenlandse Zaken zich in een werkbezoek op de hoogte van de moeilijke situatie voor de Nederlandse militairen in Bosnië. Op basis van gesprekken met de hoogste VN-functionarissen en commandanten (Akashi, Janvier, Smith) krijgen de leden een goed beeld van de problemen met de bevoorrading en de aflossing van Dutchbat in Srebrenica, ondanks het feit dat ze Srebrenica zelf niet kunnen bezoeken. In juni 1995 informeren de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie de Kamer over de Nederlandse bijdrage aan de *Rapid Reaction Force*,



voordat deze eenheden worden ontplooid. Eind juni 1995 wordt de Kamer ingelicht over de verlenging van de Nederlandse bijdrage van een infanteriebataljon met een half jaar, tot januari 1996. In het overleg over deze brief gaan de woordvoerders akkoord met de wijze van aflossing van het infanteriebataljon in Srebrenica. De minister van Buitenlandse Zaken wijst de Kamer er in het overleg op dat de angst dat er opnieuw VN-soldaten worden gegijzeld een terughoudend beleid van de VN ten aanzien van luchtsteun tot gevolg heeft.

De meest betrokken woordvoerders zijn aan de vooravond van de Bosnisch-Servische aanval op Srebrenica op basis van de door de regering gegeven informatie in openbare overleggen en in vertrouwelijke briefings en eigen informatieverwerving, bijvoorbeeld tijdens het werkbezoek aan Bosnië, op de hoogte van de penibele situatie in de enclave en de positie van UNPROFOR in Bosnië. Zij zijn op dat moment ook op de hoogte van de terughoudendheid van de leiding van UNPROFOR om luchtsteun aan te vragen in verband met het gevaar van gijzelingen.

De informatie aan de Kamer over de aanval op Srebrenica en de val van de enclave blijft beperkt tot een briefing op het Ministerie van Defensie op 12 juli 1995 en een overleg met de bewindspersonen van Defensie en Buitenlandse Zaken diezelfde dag. De eerste schriftelijke informatie van de kant van de regering over de gebeurtenissen in de enclave ontvangt de Kamer op 27 juli 1995. Het eerste overleg van de Kamer na de val van Srebrenica vindt plaats na afloop van het zomerreces, op 31 augustus 1995.

In de maanden na de val van Srebrenica wordt de Kamer door de regering fragmentarisch geïnformeerd over de gebeurtenissen rondom de val van Srebrenica. De Kamer ontvangt het debriefingsrapport samen met een uitgebreide brief van de minister van Defensie. De debriefing geeft echter niet over alle relevante kwesties volledige duidelijkheid, mede als gevolg van de opzet van de debriefingsoperatie. Dit leidt vervolgens tot een reeks nieuwe onderzoeken, deels in opdracht van de minister van Defensie (verschillende interne onderzoeken naar achtergehouden of in het ongereede geraakte informatie, onderzoek door Inspectie Militaire Gezondheidszorg, onderzoek door Van Kemenade) of het kabinet (onderzoek door NIOD), deels geïnitieerd door de Kamer (werkgroep Srebrenica, Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen).

(Informatie)

II. Tweede Kamer

c. IFOR

De regering licht het parlement, hetzij op verzoek, hetzij op eigen initiatief tamelijk uitvoerig in over de voorbereidingen voor IFOR, vooral op het terrein van de risico's. De Tweede Kamer wordt eind oktober 1995 voor het eerst over de voorbereidingen voor IFOR ingelicht, op het moment dat de NAVO-planning in de fase van de ACTREQ is aanbelaand. De brief waarin het kabinet de Tweede Kamer hierover inlicht, leidt tot een discussie tussen kabinet en parlement over de betrokkenheid van de Kamer bij de besluitvorming. Uit de brief blijkt namelijk dat de regering zal antwoorden op dit formele verzoek om militaire eenheden aan de NAVO ter beschikking te stellen voordat hierover met de Kamer is overlegd. Eind november krijgen de woordvoerders van de verschillende fracties in een vertrouwelijke briefing te horen hoe de operatie is opgezet en wat de uit te voeren taken zullen zijn. Tevens wordt aangegeven waaruit de op dat moment voorziene Nederlandse bijdrage zal bestaan en worden de belangrijkste voorwaarden geschetst waaraan de operatie in de ogen van de Nederlandse regering moet voldoen.

In het informele circuit vinden eind november politieke sondages met leden van Kamerfracties plaats met het oog op het besluit Nederlandse eenheden te prepositioneren. Als het kabinetsbesluit over de prepositionering is gevallen wordt de Tweede Kamer hiervan in een brief op de hoogte gesteld. De brief over het kabinetsbesluit van december 1995 tot uitzending van de hoofdmacht is uitvoerig. Het besluit zelf alsmede de aanloop naar de operatie IFOR worden uitgebreid toegelicht. Wat opvalt is een omvangrijke militaire appreciatie van de risico's. Daarnaast wordt de Nederlandse bijdrage geschetst, alsmede (o.a) de bevelslijnen, de locatie van de troepen, de inbedding in het Britse bataljon, de bewapening en de opleiding van de uit te zenden eenheden. In het debat over de uitzending valt vanwege de uitvoerigheid van de brief door de bewindspersonen weinig nieuws toe te voegen.

In de fase van de voortzetting is de informatievoorziening in eerste instantie naar de opvatting van de minister van Buitenlandse Zaken te uitvoerig. Naar aanleiding van een brief aan de Kamer over een tijdelijke uitzending van enkele ondersteunende eenheden, schrijft hij eind december 1995 aan zijn collega van Defensie bang te zijn voor «informatie overkill». De Tweede Kamer ontvangt in 1996 desondanks met regelmaat brieven over de situatie in Bosnië-Herzegovina. In februari 1996 worden er twee brieven naar de Kamer gestuurd: over de voortgang van de civiele implementatie en de relatie met IFOR, en de implementatie van de militaire aspecten van het vredesakkoord. Nadere brieven over de voortzetting van IFOR en uitbreiding en/of aflossing van de Nederlandse bijdrage volgen in april, mei (verslag van een werkbezoek van de minister van Buitenlandse Zaken), juni, juli, augustus en oktober 1996. De Kamer wordt niet op de hoogte gesteld van nadere verzoeken waar negatief op wordt gereageerd en ook niet van het feit dat bepaalde eenheden langer worden uitgezonden dan aanvankelijk de bedoeling was. De Tweede Kamer stelt zichzelf in april 1996 op de hoogte van de situatie ter plekke. Een delegatie van de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie brengt dan een werkbezoek aan Bosnië-Herzegovina. De Kamer wordt in de eerste maanden van 1996 summier en in een laat stadium ingelicht over de – overigens niet voor de hand liggende – mogelijkheid dat Nederlandse IFOR-militairen zouden kunnen worden ingezet in Oost-Slavonië indien zou worden besloten tot evacuatie van de VN-operatie UNTAES.

(Informatie)

II. Tweede Kamer

d. UNIPTF

De Tweede Kamer wordt medio februari 1996 voor het eerst ingelicht over de Nederlandse deelname aan UNIPTF door middel van de brief aan de Kamer over de uitzending van vijftig marechaussees. De oorspronkelijke eindversie van deze brief is naar aanleiding van de discussie in de ministerraad in januari over taken en bewapening en het verkrijgen van de noodzakelijk geachte veiligheidsgaranties herzien. In de brief staan vrijwel alle elementen die in het traject van de besluitvorming tot dat moment een rol hebben gespeeld. Alleen het feit dat is gevraagd ook de mogelijkheden te bezien voor het uitzenden van civiele politie wordt niet vermeld. Er staan in de brief passages over de veiligheidsafspraken tussen IFOR en UNIPTF («mede op Nederlands verzoek») en over de gesprekken die de minister van Defensie hierover heeft gevoerd met de commandant van IFOR en de commissaris van UNIPTF. De organisatie van de operatie, de uit te voeren taken en de beperkte bevoegdheden worden tevens uit de doeken gedaan, evenals het feit dat de secretaris-generaal van de VN

nadrukkelijk heeft aanbevolen de politiefunctionarissen ongewapend uit te zenden. De VS zijn een belangrijke troepenleverancier. In het overleg over de uitzending eind februari 1996 staat de minister van Defensie uitvoering stil bij de organisatie van UNIPTF en de taken die worden uitgevoerd. In dit overleg meldt de minister dat de ministerraad duidelijkheid wilde over de steun van IFOR aan UNIPTF alvorens tot uitzending over te gaan. De Tweede Kamer kon om deze reden niet eerder over de uitzending worden geïnformeerd. De minister geeft daarnaast aan wat de risico's verbonden aan de uitzending zijn en zegt dat is gevraagd aan de VN de Nederlandse functionarissen «zoveel mogelijk» in het gebied te stationeren waar ook de Nederlandse IFOR-troepen actief zijn. De informatievoorziening aan de Tweede Kamer in de fase van de voortzetting is minder uitvoerig. De woordvoerders vragen overigens zelf ook maar in beperkte mate aandacht voor deze uitzending. De Kamer wordt niet gekend in het feit dat Nederland in juni 1996 heeft gedreigd de Nederlandse deelname terug te trekken op grond van door de commandant van Koninklijke Marechaussee geconstateerde tekortkomingen met betrekking tot de veiligheid en medische voorzieningen. De Tweede Kamer wordt ingelicht over de blijvende Nederlandse presentie naar aanleiding van de mandaatsverlenging en -uitbreiding van december 1996 en de mandaatsverlenging van december 1997. Ook wordt per brief melding gemaakt van de uitbreiding van de Nederlandse bijdrage met vijf marechaussees vanaf augustus 1997. De regering laat na de mandaatsverlenging van juni 1998 en de daarmee gepaard gaande blijvende Nederlandse presentie te melden aan de Kamer.

(Informatie)

II. Tweede Kamer

e. UNTAES

De Tweede Kamer wordt niet ingelicht over het afgewezen verzoek van de VS van december 1995 om *lead nation* van de dan nog op te richten operatie in Oost-Slavonië te worden. Ook een afgewezen verzoek van januari 1996 om politiepersoneel wordt niet gemeld. Het parlement ontvangt op 12 april 1996 de brief over Nederlandse deelname aan UNTAES. De regering stelt in de brief dat het besluit is genomen in nauw overleg met de Belgische regering. Ten aanzien van het motief voor de uitzending wordt niet het hoofdmotief, namelijk solidariteit met bondgenoot en buurland België, genoemd. Minister Voorhoeve meldt dit motief wel in een Algemeen Overleg in april 1996. De brief over de uitzending gaat tevens niet in op de reserves die de Nederlandse regering koestert ten aanzien van de veiligheid en effectiviteit van de operatie als geheel. Wel wordt de Kamer gemeld dat IFOR steun zal verlenen bij een noodgedwongen evacuatie van UNTAES.

De Tweede Kamer krijgt tijdens de fase van de voortzetting met enige regelmaat een korte update over de operatie UNTAES in enkele Joegoslavië-breed opgezette brieven. Verlenging van het mandaat van UNTAES en de daaraan verbonden blijvende Nederlandse presentie worden aan de Kamer gemeld. Tenslotte wordt de Kamer in kennis gesteld van het einde van de operatie UNTAES.

(Informatie)

II. Tweede Kamer

f. SFOR

De Tweede Kamer krijgt voorafgaande aan en tijdens de operatie SFOR voldoende en voldoende tijdig informatie van de regering met het oog op de besluitvorming over Nederlandse deelname. Concrete en openbare informatie aan de Kamer over post-IFOR kan echter pas in een laat

stadium van de besluitvorming worden gegeven, omdat tot september 1996 de besluitvorming over post-IFOR gezien de situatie in de Verenigde Staten achter de schermen moet plaatsvinden. 1996 is in de VS een verkiezingsjaar en de president kan onder druk van het Congres geen toezeggingen doen over een VS-presentie in Bosnië na december 1996. Een besluit tot gereedstelling van troepen in juli 1996 mag dan ook niet in een brief aan de Kamer worden opgenomen. De gereedstelling wordt eind augustus door de minister van Defensie gemeld in een Algemeen Overleg. Zij is dan overigens per abuis al in de media terechtgekomen. De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie zijn verder in het Algemeen Overleg terughoudend over post-IFOR.

De Tweede Kamer wordt medio oktober op de hoogte gesteld van de informele ontmoeting van NAVO-ministers van Defensie in Maastricht waar wordt besloten tot een opvolgermacht van IFOR. Nadere informatie volgt eind november, wanneer de besluitvorming binnen de NAVO in de fase van de ACTREQ is aanbelaand. De Tweede Kamer wordt dan geïnformeerd over de voorgestelde Nederlandse bijdrage, de voorbereidingen voor en de organisatie van SFOR. In december volgt een uitgebreide brief naar aanleiding van het besluit tot uitzending. Het mandaat voor SFOR (resolutie 1088) wordt niet door de regering aan de Kamer verstrekt. In deze brief staat onder meer wel een militaire appreciatie van de situatie ter plekke. De inbreng van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie in het Algemeen Overleg over de uitzending voegt geen wezenlijk nieuwe informatie toe. De regering blijkt overigens het mandaat voor SFOR, dat is vastgelegd in resolutie 1088 van de VN-Veiligheidsraad, niet aan de Kamer te hebben verstrekt.

In de fase van de voortzetting ontvangt de Kamer in april 1997 een brief over ontwikkelingen rondom reserve-eenheden van SFOR. In mei brengt een delegatie van de vaste commissie voor Defensie een werkbezoek aan Bosnië-Herzegovina. De delegatie laat zich uitvoerig informeren door Nederlandse officieren. Een tijdelijke uitbreiding van de deelname aan SFOR in verband met de ondersteuning in het kader van de gemeenteraadsverkiezingen in Bosnië-Herzegovina wordt in juni 1997 aangekondigd. De regering informeert de Kamer in juli over het formele besluit. De Kamer heeft dan al groen licht gegeven.

De minister van Defensie besteedt in een Algemeen Overleg in juni 1997 aandacht aan post-SFOR. Hij verklaart tegenover de Kamerleden dat hij in de contacten met andere landen steeds aandacht vraagt hoe het verder moet na juni 1998, wanneer het mandaat van SFOR afloopt. Voor de minister zijn NAVO-leiding en deelname van de VS essentiële voorwaarden. In oktober 1997 ontvangt de Tweede Kamer een brief over de tijdelijke uitzending van een peloton mariniers, waarin tevens de mogelijke uitzending van een extra peloton uit de strategische reserve wordt aangekondigd. Enkele dagen later wordt dit in een brief aan de Kamer bevestigd. In december 1997 wordt de Kamer gemeld dat het peloton mariniers, gezien de politieke instabiliteit in Bosnië-Herzegovina, zal worden afgelost in plaats van teruggetrokken. Tevens ontvangt de Kamer in december een brief over de aanhouding van een tweetal verdachten van oorlogsmisdaden waarbij Nederlandse eenheden een belangrijke rol hebben gespeeld.

In maart 1998 brengt een delegatie van de vaste commissie voor Defensie wederom een werkbezoek aan SFOR. In deze maand stuurt de regering de Kamer een brief over het vervolg op SFOR en de te verwachten Nederlandse bijdrage naar aanleiding van de uit te vaardigen ACTREQ. De Kamer wordt gemeld dat het vervolg niet aan een einddatum maar aan een eindsituatie wordt gebonden. In juni volgt de brief over het kabinetsbesluit om over te gaan tot uitzending.

(Informatie)

II. Tweede Kamer

g. Mine Action Centre

De Tweede Kamer wordt geïnformeerd over de ter zake doende ontwikkelingen met betrekking tot het Mine Action Centre. In het voorjaar van 1996 deelt de minister van Defensie in een Algemeen Overleg aan de Kamer mee dat Nederland bijdraagt in de kosten voor het oprichten van het Mine Action Centre, waaraan hij toevoegt dat het bestaan ervan nog niet veilig is gesteld. Nederlands genie- en EOD-personeel leidt dan al plaatselijk in Bosnië-Herzegovina personeel op tot mijnenruimer. De Kamer wordt over de problematische start van het Mine Action Centre ingelicht. In de zomer van 1997 wordt gemeld dat het Mine Action Centre na vertraging is begonnen met zijn werkzaamheden. De kleine Nederlandse bijdrage van twee instructeurs, die voor vier keer per jaar voor vier weken zijn aangeboden, kan niet worden ingezet alvorens een aanvaardbare rechtspositionele regeling is getroffen met de VN. In oktober wordt de Kamer gemeld dat de juridische problemen zijn opgelost en dat sinds enkele weken twee instructeurs voor de duur van drie maanden worden uitgezonden. De meer substantiële bijdrage van een stafofficier, tien mijnenruiminstructeurs met hun commandant en twee zogenoemde «supervisors» wordt in maart 1998 in een brief aan de Kamer gemeld.

(Informatie)

II. Tweede Kamer

h. UNFICYP

De Tweede Kamer verneemt de mogelijke deelname aan UNFICYP eerst uit de pers. In november 1997 blijkt dat de pogingen om deel te nemen aan UNFICYP zijn uitgelekt. Dit leidt tot Kamervragen van de leden Hillen en Verhagen (CDA). De vragen worden beantwoord op een moment dat het dossier Cyprus tijdelijk in de ijskast is gelegd om de Britten gelegenheid te geven interne problemen in de nationale besluitvorming naar aanleiding van het Nederlandse verzoek op te lossen. In de antwoorden op de Kamervragen wordt gesteld dat er geen sprake is van een vraag van of een aanbod aan de VN, waaraan de conclusie wordt verbonden dat Nederlandse deelname aan de operatie «op dit ogenblik» en «dus» niet aan de orde is. Er is echter wel degelijk sprake van een Nederlands aanbod aan het Verenigd Koninkrijk en van uitzicht op deelname aan UNFICYP. Op het moment dat de Kamervragen worden beantwoord is de nationale besluitvorming even stilgelegd, maar is een Nederlandse bijdrage aan UNFICYP wel degelijk «aan de orde». In het antwoord wordt voorts uitdrukkelijk aangegeven dat Nederland geen troepen aanbiedt zonder daartoe een verzoek van de VN, de NAVO, de WEU of de OVSE te hebben ontvangen. Dit gedeelte van het antwoord is alleen in die zin juist dat Nederland normaal gesproken een *formeel* verzoek ontvangt, waarop een formeel antwoord van Nederland volgt. Een dergelijk formeel verzoek wordt echter in de regel voorafgegaan door een informeel stadium, waarin wordt onderhandeld en waarin afspraken worden gemaakt over de aard en omvang van een mogelijke bijdrage. Nederland kan daarin zelf het initiatief nemen door informeel een aanbod te doen, en heeft dat in dit geval ook gedaan. Dat laatste wordt in het antwoord niet gemeld. Overigens verloopt ook het formele traject uiteindelijk anders dan normaal te doen gebruikelijk; de VN sturen geen formeel verzoek om een Nederlandse bijdrage, maar een verwelkoming van een aanbod.

Als in januari 1998 intussen een verzoek van de Britten om een Nederlandse bijdrage is ontvangen, besluit de minister van Defensie de mening te peilen van de woordvoerders van de vier grote fracties in de Tweede

Kamer. In het gesprek met de woordvoerders geeft de minister aan dat door deel te nemen aan UNFICYP een bijdrage wordt geleverd aan de bondgenootschappelijke lastenverdeling. De minister vertelt niet dat het een Nederlands initiatief betreft en ook de onderliggende motieven komen de woordvoerders niet te weten.

De formele kennisgeving aan de Tweede Kamer over de deelname aan UNFICYP wordt op 24 maart 1998 verstuurd, nadat het «VN-verzoek» is binnengekomen. In de brief wordt als motief voor deelname aangevoerd dat Nederland een bijdrage levert aan de stabilisering van een Europees veiligheidsprobleem dat de belangen van de Europese Unie en de NAVO rechtstreeks raakt. De meer belangrijke andere motieven worden niet gemeld evenals het hiermee verband houdende Nederlandse initiatief. De risico's verbonden aan de deelname worden als beperkt en verantwoord betiteld, waarbij wordt aangetekend dat de spanning op Cyprus «overigens» kan groeien door de toetredingsonderhandelingen tussen de EU en Cyprus en door het voornemen van de Cypriotische regering een Russisch luchtverdedigingssysteem op het eiland te plaatsen.

Tijdens het Algemeen Overleg over de uitzending begin april 1998 gaat de minister evenmin in op de onderliggende motieven voor deelname en het daarmee verband houdende Nederlandse initiatief. Hij stelt dat het idee voor een Nederlandse bijdrage is ontstaan in Brits-Nederlandse militaire stafbesprekingen en geeft desgevraagd aan dat het argument van bezuinigingen geen belangrijke rol speelt. Hij verwijst in dit kader niet naar het motief van verwachte kortingen op de Defensiebegroting na de verkiezingen maar naar de lopende Defensiebegroting. Hierin is de bijdrage aan UNFICYP volgens zijn zeggen probleemloos in te passen. In een nadere brief van mei 1998 wordt gesteld dat de regering de politieke situatie «op dit moment» stabiel acht en de veiligheidsrisico's beperkt en verantwoord zijn.

(Informatie)

II. Tweede Kamer

i. Operaties in en rond Kosovo

#### *Allied Force, voortraject*

Aan het uiteindelijke besluit van oktober 1998 om in te stemmen met de ACTORD voor de gefaseerde luchtacties van operatie *Allied Force* gaat een lang besluitvormingstraject vooraf, waarin de Kamer met regelmaat wordt geïnformeerd. In de periode van maart tot oktober 1998 staat niet alleen de luchtoptie centraal. Dit is de optie waarvoor uiteindelijk uit vele opties wordt gekozen. De eerste brief aan de Kamer over de situatie Kosovo dateert van twee weken na aanvang van het uitbreken van de vijandelijkheden. Hierin wordt niet meer dan een beschrijving van de situatie gegeven. Er staat in de brief nog geen duidelijk standpunt van de regering. De Tweede Kamer verneemt in dezelfde periode echter uit de media dat de regering positief staat tegenover een preventieve ontplooiing van troepen in Albanië en Macedonië. De minister van Buitenlandse Zaken geeft aan in een Algemeen Overleg dat de regering dit punt niet voortijdig heeft willen melden.

In juni en juli 1998 bereiken de Tweede Kamer brieven waarin in algemene termen mededelingen worden gedaan over de studie door NAVO-militairen naar opties voor mogelijke maatregelen. Er wordt geen concrete informatie over de inhoud van de verschillende opties gegeven, hoewel bijvoorbeeld de planning voor de gefaseerde luchtacties in juli in een gevorderd stadium is. In de brieven wordt gesteld dat niet is uitgesloten dat alle opties open blijven. Na het zomerreces vraagt de Kamer zelf om informatie over de situatie in Kosovo. Dan wordt aan de



Kamer geschreven dat de NAVO intussen de planning voor een breed scala aan opties vrijwel heeft voltooid. Tevens wordt de Kamer ervan in kennis gesteld dat een informele polsing om een Nederlandse bijdrage aan een eventuele luchtoperatie heeft plaatsgevonden. De informeel aangegeven militaire bijdrage wordt in de brief genoemd. In een Algemeen Overleg over de brief maakt de minister van Defensie duidelijk dat een militaire interventie met grondtroepen niet op een geloofwaardige wijze kon worden uitgewerkt.

Vanaf eind september 1998 volgt de fase waarin de nationale besluitvorming en de besluitvorming binnen de NAVO over het mogelijk maken van de luchtacties een aanvang neemt. De Tweede Kamer wordt van het aannemen van de ACTWARN voor de luchtacties op de hoogte gesteld op dezelfde dag dat het besluit wordt genomen. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is eind september van plan tevens een brief aan de Tweede Kamer te sturen over de te verwachten uitvaardiging van de ACTREQ, maar deze brief stuit op weerstand van Defensie. De minister van Defensie meldt in een Algemeen Overleg begin oktober mondeling dat de fase van de ACTREQ is ingegaan. De minister van Buitenlandse Zaken geeft aan in het Algemeen Overleg dat de eind september aangenomen resolutie 1199 een duidelijke basis biedt voor optreden door de NAVO. De regering laat overigens na de resolutie aan de Kamer toe te sturen.

Vervolgens ontvangt de Tweede Kamer een brief van de regering waarin zij aankondigt – onder voorwaarden – akkoord te zullen gaan met uitvaardiging van de Activation Order voor de luchtacties. Actie is in voldoende mate gelegitimeerd omdat Milosevic blijft weigeren de bepalingen van resolutie 1199 uit te voeren, zo stelt de brief. De intensiteit en duur van mogelijke luchtacties hangen af van de reactie van Milosevic. Over de verschillende fasen van de luchtoperaties wordt niet meer vermeld dan dat in een aantal fasen is voorzien, waarin verschillende militaire doelen kunnen worden aangevallen. Voor de overgang naar elke volgende fase is toestemming van de NAVO-raad vereist. De omstandigheden van het moment maken het nog niet mogelijk een duidelijk standpunt over een Nederlandse betrokkenheid met grondtroepen in te nemen wanneer het zou komen tot een staakt-het-vuren waarop moet worden toegezien. Wel geeft de regering aan hiervoor een resolutie van de Veiligheidsraad en deelname van de Verenigde Staten noodzakelijk te achten.

In een Algemeen Overleg over de brief gaat de minister van Defensie nader in op de opzet van de luchtacties. Uit zijn inbreng wordt echter niet volstrekt duidelijk hoeveel fasen er zijn en welke doelen behoren tot welke fase. Een offensieve inzet van grondtroepen is niet aan de orde. Binnen de NAVO zijn hiervoor ook geen plannen gemaakt. Als de NAVO-raad enkele dagen later instemt met uitvaardiging van de ACTORD voor de luchtacties, wordt de Tweede Kamer daarvan onverwijld op de hoogte gesteld.

#### *OKVM/NKVM/Extraction Force*

Een dag nadat in de NAVO-raad is ingestemd met de ACTORD ontvangt de Tweede Kamer een brief van de regering waaruit blijkt dat het dreigen met luchtacties heeft geleid tot resultaat: de Kamer wordt ingelicht over het feit dat is besloten tot het oprichten van een tweetal verificatiemissies. Op verzoek van de vaste commissies voor Defensie en Buitenlandse Zaken volgt een week later een nadere brief van de regering. In deze brief wordt de Nederlandse deelname aan de beide verificatiemissies gekoppeld aan een drietal voorwaarden: duidelijkheid over de vredesregelingen, duidelijkheid over de deelname van andere landen – met name de VS en Rusland, en een duidelijke rechtsbasis voor de missies. De commissies hadden tevens gevraagd om de tekst van het akkoord tussen

Holbrooke en Milosevic. Deze wordt niet toegezonden. Het is niet bekend of hier een tekst van beschikbaar is. De Tweede Kamer blijft hiervan echter nog geruime tijd in het ongewisse.

Begin november ontvangt de Tweede Kamer een brief waarin de regering schrijft dat met betrekking tot de OVSE-missie aan twee van de drie voorwaarden is voldaan. Ten eerste nemen de VS en Rusland deel; ten tweede is intussen Veiligheidsraadsresolutie 1203 aangenomen. Op het punt van de veiligheid is er nog onvoldoende duidelijkheid. Wel wordt de Kamer voor het eerst geïnformeerd over de planning binnen de NAVO – mede op Nederlands aandringen – voor «een aantal beschermingsconstructies voor ontzetting dan wel evacuatie»: de Extraction Force. Enkele dagen later volgt nadere informatie: de regering schrijft dan aan de Kamer dat het concept of operations voor de Extraction Force is goedgekeurd, waarna een uitleg volgt van de organisatie en de taken van de extractiemacht.

Vervolgens stuurt de regering de Tweede Kamer een brief over het principebesluit over deelname aan de verificatiemissies. Deelname aan beide missies wordt door de regering verantwoord geacht. Nederlandse deelname aan de Extraction Force is nog onderwerp van nadere overweging. Over deze brief vindt een Algemeen Overleg plaats waarin de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie de bij een aantal fracties levende twijfels niet kan wegnemen. De fracties van CDA en VVD vragen om een plenaire voortzetting van de discussie. In het plenaire debat blijven zij bij hun bezwaren en dienen de fracties van het CDA en het GPV een motie in waarin de regering wordt opgeroepen «nu geen besluit te nemen». Naar aanleiding van deze motie ontvangt de Tweede Kamer een brief van de regering waarin de veiligheid van de verificateurs centraal staat. In deze brief wordt een vertrouwelijke briefing aangeboden waarin inzicht tot op operationeel niveau zal worden gegeven in de getroffen maatregelen. Daarnaast wordt gemeld dat de briefing kan worden aangevuld met een «debriefing» van besprekingen tussen de minister van Buitenlandse Zaken en zijn Amerikaanse collega, waarin de OVSE-verificatiemissie een agendapunt is. In het gesprek tussen de ministers komt de veiligheid van de verificateurs echter in het geheel niet aan de orde, waardoor in de vertrouwelijke briefing niet kan worden verwezen naar eventuele toezeggingen van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken. De briefing wordt verzorgd door de directeur-generaal Politieke Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Chef Defensiestaf. Zij geven – voor zover mogelijk in dat stadium van de planning – inzicht in de aard van de missies en de veiligheidsvoorzieningen.

Kort na afloop de briefing vindt definitieve besluitvorming in het kabinet plaats waarvan de Tweede Kamer door middel van een uitgebreide brief op de hoogte wordt gesteld. Het Algemeen Overleg over de uitzending vindt medio december plaats. De minister van Defensie is dan genoodzaakt geweest reeds troepen en materieel richting Macedonië te sturen, waarvan hij een aantal woordvoerders informeel op de hoogte heeft gesteld.

#### *Allied Force, luchtaanvallen/KFOR*

Naar aanleiding van het bloedbad in Raçak medio januari 1999 stuurt de regering een brief aan de Kamer waarin zij het «barbaarse optreden» scherp veroordeelt. De regering ziet echter geen reden om de verdere ontplooiing van de OVSE-verificatiemissie ter discussie te stellen. Op verzoek van de Tweede Kamer volgt enkele dagen later een nadere brief van dezelfde strekking.

Begin februari 1999 ontvangt de Tweede Kamer een brief met daarin een

overzicht van de internationale besluitvorming door de Contactgroep, de NAVO, de Veiligheidsraad en de OVSE. De Kamer wordt ingelicht over het besluit de partijen uit te nodigen in Rambouillet, alsmede van het feit dat er een grote kans is dat grondtroepen benodigd zullen zijn als de besprekingen succesvol zijn. Tijdens de eerste ronde van onderhandelingen krijgt de Tweede Kamer geen informatie van de regering over de ontwikkelingen in Rambouillet. Na afloop van de eerste ronde van onderhandelingen eind februari wordt een conceptakkoord overeengekomen en besloten tot een pauze van drie weken. De Tweede Kamer wordt in een brief over deze voorlopige uitkomst ingelicht. Een nadere brief over het conceptakkoord van Rambouillet bereikt de Kamer begin maart. Hierin wordt aan de Kamer gemeld dat in het akkoord is voorzien in de legering van een vredesmacht en dat Nederland overweegt hieraan met een afdeling veldartillerie bij te dragen. De tekst van het conceptakkoord en de hierbij behorende annexen worden niet naar de Tweede Kamer gestuurd. Er is een korte samenvatting bij de brief gevoegd. Over deze brief vindt een Algemeen Overleg plaats. De minister van Buitenlandse Zaken stelt hierin dat luchtaanvallen zijn te verwachten als het akkoord niet zal worden ondertekend. De minister van Defensie geeft aan dat indien er wel overeenstemming wordt bereikt de besluitvorming over deelname aan KFOR pas kan plaatsvinden als de inhoud van het vredesakkoord bekend is. Daarnaast stelt hij de Kamer in kennis van het feit dat ook nog geen formeel besluit is genomen Nederlandse eenheden aan de enabling force voor KFOR aan te bieden.

Enkele dagen voor aanvang van de luchtacties besluit het kabinet een mortieropsporingsradarbatterij uit te zenden naar Macedonië ter bescherming van de Extraction Force. Daarvoor heeft de minister de mening van de meeste defensiewoordvoerders in de Tweede Kamer al gepeild. Na het kabinetsbesluit wordt de Kamer formeel in een brief ingelicht over de uitzending. Hierin wordt tevens meegedeeld dat de OKVM zal worden teruggetrokken. In de brief staat niet vermeld dat hierop door de NAVO wordt geïnsisteerd omdat de Extraction Force niet in staat is in vijandige omstandigheden de verificatiemissie te ontzetten.

Vlak voor aanvang van de luchtacties ontvangt de Tweede Kamer een brief waarin de regering de start van de luchtacties aankondigt. De regering wijst er op dat op 8 oktober met NAVO-luchtaanvallen is ingestemd. De brief stelt dat de luchtaanvallen gefaseerd zullen worden uitgevoerd en zijn gericht op militaire doelen. De fasering wordt verder niet uitgewerkt. Doel van de acties is Milosevic te dwingen de internationale eisen na te leven, af te zien van verder geweld en over te gaan tot ondertekening van Rambouillet. In de brief staat geen tijdstip van aanvang van de luchtacties vermeld.

Voorafgaand aan het plenaire debat over de brief kondigt de minister van Buitenlandse Zaken echter aan dat de acties zijn gestart. In zijn inbreng in het debat noemt de minister een vierledig doel van de acties: stopzetting van de militaire acties, voorkoming van een humanitaire catastrofe, ondertekening van het Akkoord van Rambouillet en afdwinging van de afspraken tussen FRJ en NAVO over terugtrekking van Servische eenheden uit Kosovo. De minister van Defensie meldt in dit debat ten onrechte dat de eerste en tweede fase van de luchtacties in belangrijke mate in elkaar zijn geschoven. Van een overgang naar fase twee zal pas enkele dagen later sprake zijn. Van deze overgang wordt de Tweede Kamer per brief ingelicht. Eind maart besluiten de vaste commissies voor Defensie en Buitenlandse Zaken de regering te vragen voortdurend over de actuele ontwikkelingen op de hoogte te worden gehouden.

Vervolgens vindt een plenair debat plaats tussen fractievoorzitters enerzijds en de minister-president, de minister van Buitenlandse Zaken en

de minister van Defensie anderzijds. Tijdens dit debat stelt de minister-president dat de luchtacties niet zullen ophouden voordat «spijkerhard» is vast komen te staan dat er een akkoord zal komen. De minister van Defensie zegt toe de Kamer regelmatig te zullen informeren op alle mogelijke manieren. Meteen na afloop van het debat vindt een vertrouwelijke briefing plaats.

Begin april ontvangt de Tweede Kamer een brief over het kabinetsbesluit de Nederlandse aanwezigheid in Macedonië uit te breiden met een vuurmondpeloton, bestaande uit circa 120 militairen. Voordat de brief aan de Kamer wordt verstuurd, is eerst op verzoek van de minister-president bij de woordvoerders «van de in aanmerking komende Tweede-Kamerfracties» naar de opvattingen over deze uitzending gevraagd. De Kamer wordt aanvankelijk niet ingelicht over het NAVO-besluit over fase twee-plus. De Kamer krijgt eerst als informatie dat de luchtacties zijn «geïntensiveerd». Pas na een week wordt in een vertrouwelijke briefing duidelijk gemaakt dat de luchtacties worden uitgevoerd binnen deze fase, die niet in de oorspronkelijke planning was opgenomen. Over het NAVO-besluit zelf en de inhoudelijke aspecten ervan wordt de Kamer in een vertrouwelijk Algemeen Overleg van nog een week later in kennis gesteld, zonder dat daarbij uitdrukkelijk wordt aangegeven dat de meeste doelen uit de oorspronkelijke fase drie worden aangevallen met nationale middelen uit de VS en het VK en dat Nederland niet tevoren weet welke doelen het betreft. In een plenair debat dat plaatsvindt tussen het besluit om over te gaan naar fase twee-plus en het inlichten van de Kamer, blijkt duidelijk dat de Kamer onkundig is van de manier waarop de doelenkeuze sinds enige tijd tot stand komt. Alleen het Kamerlid Rosenmöller geeft aan dat men in de NAVO spreekt van fase twee-plus. In de antwoorden van de ministers wordt de overgang naar deze fase echter nog niet erkend. De minister van Defensie verwijst zelfs uitdrukkelijk naar het NAVO-besluit over de overgang naar fase twee.

In hetzelfde debat ontstaat spraakverwarring over de mogelijke inzet van grondtroepen, anders dan in het kader van een vredesregeling of staakt-het-vuren. Een dergelijke inzet wordt door de minister van Buitenlandse Zaken categorisch uitgesloten. Hij weet overigens dat de militaire autoriteiten van de NAVO<sup>8</sup> nadere studie verrichten naar de mogelijkheden van grondopties. De minister van Defensie wil niet zo ver gaan, omdat hij weet dat voor het kunnen uitvoeren van de luchtacties kleinschalige grondoperaties noodzakelijk kunnen zijn. De minister-president brengt uitkomst door te stellen dat grootschalige inzet van grondtroepen niet aan de orde is. De Kamerleden wordt in een vertrouwelijk Algemeen Overleg nogmaals duidelijk gemaakt dat Nederland de offensieve inzet van grondtroepen afwijst.

In de loop van april wordt de informatievoorziening aan de Kamer zelf onderwerp van discussie. De minister-president stuurt hierover een brief naar aanleiding van vragen van de fractievoorzitter van de SP waarin hij ontkent dat er systematisch een deel van de Tweede Kamer wel wordt ingelicht en een ander deel niet. Toch wordt eind april in een Torentjes-overleg afgesproken dat de fractievoorzitters van de coalitiepartijen drie maal per week de door Buitenlandse Zaken opgestelde Update Kosovo zullen ontvangen, wat nadien ook gebeurt.

In mei stuurt het kabinet een brief aan de Tweede Kamer naar aanleiding van een publicatie in de *Volkskrant*. In deze publicatie wordt gesteld dat er een felle discussie is geweest in het kabinet na de start van de luchtacties over het feit dat dit besluit niet in de ministerraad is genomen. Het kabinet ontkent niet dat er discussie is geweest – die was er inderdaad en ging over de intensiteit van de luchtacties – maar wel dat de besluitvorming niet correct is geweest. Ook ontvangt de Kamer een brief over een

---

<sup>8</sup> Echter niet op grond van een formele opdracht van de NAVO-raad.

zevental uitgangspunten, waarover binnen de G8 overeenstemming is bereikt. De uitgangspunten zouden de basis moeten vormen voor een resolutie van de Veiligheidsraad.

Medio mei wordt de Kamer bericht dat de NAVO-plannen voor een vredesmacht worden aangepast. Later die maand volgt meer informatie. Het aantal taken van KFOR is uitgebreid. Daarnaast wordt aan de Kamer meegedeeld dat prepositionering van materieel en bewakingspersoneel noodzakelijk is.

In een Algemeen Overleg wordt stilgestaan bij de optie van een bombardementspauze. De minister van Buitenlandse Zaken geeft aan dat dit naar de opvatting van de Nederlandse regering slechts zin heeft als deze pauze is ingebed in het kader van een politieke oplossing. De minister van Defensie antwoordt op de vraag of het dienstig is de vlieghoogte te verlagen dat dit volgens hem geen optie is, omdat de bombardementen er niet effectiever door worden en de risico's toenemen. De regering benadrukt vervolgens in een brief aan de Tweede Kamer dat alleen militaire doelen worden bestookt, maar dat hieronder ook communicatiecentra, elektriciteitscentrales en verkeersknooppunten kunnen vallen. In een brief van eind mei wordt het door Nederland bepleite scenario voor een bombardementspauze geschetst. Hiervan kan sprake zijn wanneer Milosevic mondeling of schriftelijk toezegt dat hij verificerbaar een bepaald aantal troepen op een bepaald moment en uit een bepaald gebied terugtrekt.

Begin juni wordt de Kamer geïnformeerd over de overeenstemming die tussen Milosevic en de onderhandelaars Ahtisaari en Tsjernomyrdin is bereikt over de zeven uitgangspunten van de G8. Op 10 juni wordt Veiligheidsraadresolutie 1244 aangenomen en neemt de NAVO-raad het besluit tot ontplooiing van KFOR. De Kamer wordt hiervan dezelfde dag in een brief in kennis gesteld. De tekst van de resolutie wordt meegezonden. De volgende dag ontvangt de Kamer de brief over het kabinetsbesluit deel te nemen aan KFOR. In de brief staat vermeld dat de Nederlandse ambassadeur bij de NAVO reeds heeft ingestemd met de ontplooiing van KFOR onder het voorbehoud dat Nederlandse deelname pas kan geschieden na afronding van het nationale proces van besluitvorming. Het plenaire debat over de uitzending voegt geen nieuwe informatie toe.

#### *Provide Shelter/Allied Harbour*

Begin april ontvangt de Tweede Kamer een brief van de regering waarin wordt ingegaan op de humanitaire hulpverlening door NAVO-eenheden in Macedonië. Ook Nederlandse eenheden doen hieraan mee. Defensie onderzoekt of er nog andere mogelijkheden zijn om bij te dragen. Enige dagen later volgt een brief waarin uitvoeriger op het probleem van de vluchtelingen wordt ingegaan. Deze brief meldt dat de NAVO voorbereidingen treft om een troepenmacht in Albanië te legeren die zal zorgen voor de opvang van de vluchtelingenstroom. In een Algemeen Overleg over de opvang van vluchtelingen uit Kosovo meldt de minister van Defensie dat buitengewoon snel en adequaat is gereageerd. In de loop van april stelt de regering de Tweede Kamer in kennis van het besluit deel te nemen aan operatie *Allied Harbour* in Albanië. In mei volgt een brief waarin staat dat de operatie voorspoedig verloopt.

(Informatie)

II. Tweede Kamer

j. niet-operatiegebonden aspecten

Zowel bij regering als bij Kamer bestaat onduidelijkheid over het moment waarop het noodzakelijk is dat de regering de Kamer informeert over (het voornemen tot) Nederlandse deelname aan een vredesoperatie. De

formele procedure, zoals beschreven in de notitie over het Toetsingskader, is dat de regering de Kamer informeert «voordat een besluit tot uitzending wordt uitgevoerd».<sup>9</sup> Deze procedure laat de regering echter veel ruimte om het moment te kiezen voor het informeren van de Kamer. In de praktijk wordt de Kamer, al dan niet op haar verzoek, over het algemeen ruim vóór een dergelijk besluit geïnformeerd.

Voorts is het onduidelijk in welke mate de regering zich al internationaal kan committeren om aan een vredesoperatie deel te nemen voordat de Kamer formeel is ingelicht.

Indien de Kamer in een bepaald geval invloed wil uitoefenen op de besluitvorming, kan het van belang zijn dat zij door de regering reeds wordt ingelicht wanneer de regering voornemens is positief op een informeel verzoek van het VN-secretariaat te reageren. Tijdens de hoorzitting gaat CDA-Kamerlid Verhagen in op de vraag op welk moment de Kamer geïnformeerd zou moeten worden.

«Ik vind dat dat niet vroeg genoeg kan zijn. Een regering moet uiteraard de feitelijke besluiten nemen. Zij moet daartoe in de praktijk ook in staat worden gesteld. Het mag wat mij betreft echter niet zo zijn dat Nederland met troepen leurt en deze overal in de aanbieding doet, waarmee de Kamer in feite voor een fait accompli wordt gesteld. Als de Kamer haar instemmingsrecht serieus neemt, dient zij in een buitengewoon vroeg stadium betrokken te worden bij besluiten die verstrekkende gevolgen kunnen hebben. (...) Er wordt, zeker bij VN-besluitvorming ter zake, vaak gedaan alsof we met voorbereidingen bezig zijn terwijl er nog geen formeel besluit is en dit derhalve geen consequenties zal hebben. Ik herinner mij bijvoorbeeld het sturen van verkenners naar Zaire om daar te bezien of wij zouden deelnemen aan een VN-vredesmissie. Ik maakte daar toen bezwaar tegen, omdat onvoldoende duidelijk was hoe de hele operatie vorm zou kunnen krijgen. Op dat moment wordt dan gereageerd met de mededeling «er is nog helemaal geen besluit en wij lopen niet voor de troepen uit», terwijl naar mijn gevoel het sturen van verkenners naar Zaire wel degelijk het voor de troepen uitlopen was. Je kunt dan als Kamer nauwelijks meer gebruikmaken van de normale procedure, omdat er nog niets duidelijk is over een mandaat, een commandostructuur et cetera. Zodra je feitelijk waarnemers of verkenners ter plekke hebt om te bezien of Nederlandse troepen uitgezonden kunnen worden, ben je al in een fase dat je geen «nee» meer kunt zeggen als je daadwerkelijk geconfronteerd wordt met een besluit.»<sup>10</sup>

Tijdens de hoorzitting komt de vraag aan de orde of de regering de Kamer ook moet informeren over het afwijzen van verzoeken van de VN om troepen ter beschikking te stellen voor vredesoperaties. Hierover stelt de heer Verhagen desgevraagd:

«Ik vind dat de Kamer, als er een besluit is van een kabinet om niet deel te nemen aan een VN-missie – ondanks een verzoek van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties – daarvan op de hoogte gesteld moet worden. In de totale afweging die je als Kamer maakt over handhaving van de internationale rechtsorde, speelt het ook een rol als je niet deelneemt aan een bepaalde actie.»<sup>11</sup>

Ook het PvdA-Kamerlid Valk gaat in op de betrokkenheid van de Kamer bij besluiten om niet deel te nemen aan bepaalde vredesoperaties.

(vraag: moet een besluit om niet deel te nemen aan een operatie ook op enigerlei wijze aan de Kamer worden meegedeeld?):

Valk: «Ik zou geneigd zijn om «ja» te zeggen. Als er een verzoek komt tot deelneming – dan kun je altijd nog de vraag stellen: is het een informeel of een formeel verzoek? – zou ik in eerste instantie geneigd zijn om te zeggen: als het een serieus verzoek is, vind ik dat de Kamer daarvan in kennis zou moeten worden gesteld. Misschien ligt het een ietsje anders, als bijvoorbeeld een verzoek pro forma door de VN aan alle lidstaten van deze organisatie

<sup>9</sup> Echter niet op grond van een formele opdracht van de NAVO-raad.

<sup>10</sup> TK, 1994–1995, 23 591, nr. 5, p. 3.

<sup>11</sup> Verhagen, hoorzitting, 5 juni 2000.



wordt gestuurd. Misschien is dat een wat andere situatie. Maar als het echt om een serieuze kwestie gaat, zou ik geneigd zijn om te zeggen: laten wij dat maar doen. (vraag: hebt u zich ook een beeld kunnen vormen van de afgewezen verzoeken tot deelneming in de afgelopen jaren?):

Albanië was helder. Ik herinner mij dat in een interview met Defensie of met de heer Voorhoeve, inmiddels een paar jaar geleden na de val van Srebrenica, er op een bijna trotse wijze werd opgesomd welke verzoeken tot steun van de kant van de VN Nederland allemaal had afgewezen. Dat was voor mij tamelijk nieuw, kan ik wel zeggen.

(vraag: moet die informatie aan de Kamer worden voorgelegd?):

Ja, ik zou op dit moment geen reden weten om te zeggen dat de Kamer die informatie niet mag hebben, zeker niet als het wel degelijk gaat om een serieus verzoek tot bijstand.»<sup>12</sup>

Overigens hebben de Kamerleden Valk (PvdA) en Hoekema (D66) de vraag of de Kamer op de hoogte kan worden gesteld bij de afwijzing van verzoeken tot deelname aan vredesoperaties, ook tijdens de behandeling van de begroting van Defensie voor 1997 aan de orde gesteld. Minister Voorhoeve geeft hierop een gedeeltelijk antwoord: «De praktijk is als volgt. Bij majeure verzoeken van nieuwe operaties is het altijd zo dat daar een discussie over ontstaat, waar de Kamer direct bij betrokken is. Het zou dom zijn als de regering dat niet deed, omdat wij dan ook niet goed zouden kunnen inschatten wat een van de vereisten voor een succesvolle vredesoperatie is, namelijk een draagvlak in ons land. In de praktijk bereiken alle lidstaten die meedoen aan het UNSAS-systeem, regelmatig circulaireachtige, informele verzoeken, waarin aan 30, 40, 50 landen wordt gevraagd: hebt u eventueel dit of zou u eventueel dat hebben? Dat zijn vaak verzoeken om soms enkele experts op een bepaald terrein, waarop op een tamelijk praktische manier kan worden gereageerd. Het lijkt mij niet praktisch om daar iedere keer discussies over aan te zwengelen met de Kamer. Over dat soort informele verzoeken, die niet belangrijke, nieuwe vredesoperaties en dergelijke betreffen, moeten wij niet onmiddellijk stukken gaan wisselen tussen regering en Kamer. Dat is niet nodig. Daar waar het om majeure zaken gaat en belangrijke principebeslissingen moeten worden genomen of wij er wel of niet aan meedoen, wordt de Kamer zeker geïnformeerd.»<sup>13</sup>

Uit een door het Ministerie van Buitenlandse Zaken opgesteld overzicht blijkt dat de Nederlandse regering vanaf 1992 aan 87 verzoeken van de VN voor deelname aan vredesoperaties geen of slechts gedeeltelijk gevolg heeft gegeven.<sup>14</sup>

#### 4.4 Invloed

- *Welke (institutionele) actoren hebben een doorslaggevende rol gespeeld in de politieke besluitvorming over deelname, voortzetting en afronding? Welke rol heeft de Kamer hierbij gespeeld?*
- *In hoeverre was er sprake van ambtelijke en politieke coördinatie van de besluitvorming over deelname/voortzetting/afronding?*
- *In welke mate en op welke wijze heeft Nederland, als troepenleverend land, invloed uitgeoefend op de internationale besluitvorming m.b.t. de betreffende vredesoperatie?*
- *In welke mate heeft Nederland invloed uitgeoefend op de aan de Nederlandse eenheden toegewezen taken en locaties?*

(Invloed)

I. ministeries

a. UNAMIC/UNTAC

Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn met name de ambtenaren van de Directie Politieke VN-Zaken (DPV) voorstanders van

<sup>12</sup> Verhagen hoorzitting, 5 juni 2000.

<sup>13</sup> Valk, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>14</sup> TK, 1996–1997, handelingen 24, p. 1923–1924.

Nederlandse deelname aan UNAMIC en UNTAC. Vanuit de Directie Azië (DOA) worden meer kanttekeningen geplaatst, met name in verband met de beperkingen op de uitvoering van het mandaat en de mogelijke risico's. De Directie Atlantische Veiligheid (DAV) is ook meer terughoudend over met name de voortzetting of uitbreiding van de uitzending naar Cambodja. De vrees van DAV dat niet voldoende eenheden beschikbaar zullen zijn voor mogelijke vredesoperaties in Europa, krijgt lopende de uitzending meer gewicht binnen Buitenlandse Zaken. Ook de minister van Buitenlandse Zaken neemt deze opvatting over. Binnen Defensie is nauwelijks sprake van ambtelijke of militaire tegenstand tegen deelname aan de vredesoperaties in Cambodja. Alle krijgsmachtdelen zijn bereid tot een bijdrage. De grootste bijdrage komt van de koninklijke marine, die achtereenvolgens drie mariniersbataljons uitzendt. De koninklijke luchtmacht draagt eveneens bij aan de operatie in Cambodja. De koninklijke landmacht is niet gelukkig met haar relatief geringe bijdrage aan UNTAC. Probleem voor de landmacht is dat in de praktijk blijkt dat niet alle in de Defensienota 1991 aan de VN aangeboden landmachteenheden werkelijk beschikbaar zijn voor uitzending. Wanneer duidelijk wordt dat in december 1993 het eerste luchtmobiele bataljon beschikbaar komt, stelt de leiding van de landmacht al in een vroeg stadium voor om dit bataljon in te zetten voor een eventuele aflossing van het derde mariniersbataljon. Deze aflossing blijkt vanwege het beëindigen van de vredesoperatie UNTAC niet nodig.

(Invloed)

I. ministeries

b. UNPROFOR/UNPF

In de beginperiode van het conflict in Joegoslavië trekken de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie gelijk op wat betreft de Nederlandse bereidheid om deel te nemen aan een nog op te richten VN-vredesmacht. Dit betreft met name de uitzending van militaire waarnemers en de *verbindingseenheid* naar Kroatië. Bij de latere besluitvorming over de uitzending van eenheden naar Bosnië is Defensie enigszins terughoudender dan Buitenlandse Zaken. Enerzijds heeft deze terughoudendheid te maken met de aan de uitzending verbonden veiligheidsrisico's, die op Defensie zwaarder wegen dan op Buitenlandse Zaken, anderzijds met de problemen die Defensie heeft om voldoende geschikte eenheden te leveren. Dienstplichtigen worden uitsluitend op basis van vrijwilligheid uitgezonden, wat de planning en voortzettingscapaciteit bij Defensie ernstig bemoeilijkt.

De minister van Defensie besluit om de uitzending van de *transporteenheid* enige tijd uit te stellen omdat onvoldoende veiligheidsvoorzieningen voor de chauffeurs zijn geregeld. De opvattingen van de top van de krijgsmachtdelen zijn bij het besluit tot uitzending van de transporteenheid niet doorslaggevend. Ondanks bezwaren van de bevelhebber der landstrijdkrachten tegen de zijns inziens te geringe beveiliging van de konvoien besluit de minister van Defensie in een later stadium toch de transporteenheid uit te zenden.

De Nederlandse deelname aan de operaties *Sharp Guard* en *Deny Flight* wordt sterk gestimuleerd vanuit de betreffende krijgsmachtdelen, de KM en de Klu, en door de Defensiestaf. Het biedt de betreffende krijgsmachtdelen de gelegenheid te bewijzen dat hun eenheden niet alleen geschikt zijn voor de «klassieke» Defensietaken, maar ook voor crisisbeheersingsoperaties.

Bij de politieke besluitvorming in 1993 over het uitzenden van extra militairen voor de VN-vredesmacht in Bosnië speelt Buitenlandse Zaken, zowel op ambtelijk als politiek niveau, een grotere rol dan Defensie.

Buitenlandse Zaken brengt de VN al in een vroeg stadium in kennis van de Nederlandse bereidheid om een *logistieke eenheid* ter beschikking te stellen ten behoeve van de safe areas. Op dat moment (juni 1993) moeten zowel de ministerraad als de Kamer nog worden ingelicht over dit aanbod, dat wel een maand eerder door de minister van Buitenlandse Zaken is genoemd als bijdrage aan een implementatiemacht.

Als blijkt dat Defensie geen logistieke eenheid kan leveren die voldoet aan de wensen van de VN, zijn alle inspanningen van Buitenlandse Zaken, zowel ambtelijk als politiek, gericht op het inpassen van het Nederlandse aanbod van een *infanteriebataljon* in de VN-behoeften voor de safe areas. Een brief van de minister van Defensie, bedoeld om de SGVN voorafgaande aan het gesprek tussen beiden in te lichten over het Nederlandse aanbod, wordt door Buitenlandse Zaken niet doorgezonden, omdat de nadruk in de brief te zeer ligt op inzet van het bataljon in het kader van een vredesregeling. Ambtenaren van Defensie worden voorafgaande aan het bezoek aan New York door Buitenlandse Zaken op de hoogte gesteld van het niet-doorgeleiden van deze brief.

Op basis van de informatie van Buitenlandse Zaken verkeren de VN in de veronderstelling dat het infanteriebataljon dat de minister van Defensie begin september 1993 aan de SGVN heeft aangeboden voor safe areas als onderdeel van een vredesakkoord, ook ingezet kan worden ten behoeve van de safe areas, terwijl een vredesakkoord ontbreekt. Buitenlandse Zaken, verantwoordelijk voor de contacten met de VN, verzuimt om de aan de uitzending van het infanteriebataljon verbonden termijn van anderhalf jaar formeel door te geven aan het VN-secretariaat.

Bij de keuze van de uit te zenden eenheden ligt de doorslaggevende rol bij Defensie, dat na een besluitvormingsproces van bijna een jaar uiteindelijk het eerste luchtmobiele bataljon als *infanteriebataljon* zal aanbieden.

Binnen de krijgsmacht bestaan voor- en tegenstanders van de uitzending van het infanteriebataljon. De bezwaren van de tegenstanders, onder wie de CDS en de BLS, zijn vooral gebaseerd op de oneigenlijke inzet van het luchtmobiele bataljon, dat niet is bedoeld voor inzet als infanteriebataljon. Ook de lopende reorganisatie bij de KL en de onduidelijke taak voor het bataljon worden gebruikt als argumentatie tegen de uitzending. De voorstanders van de uitzending van het luchtmobiele bataljon, onder wie de plv. CDS en de plv. BLS, zijn van mening dat dit bataljon wel degelijk de hem opgedragen taken kan vervullen. Ook vinden zij dat de KL met deze uitzending kan tonen geschikte eenheden te hebben voor crisis-beheersingsoperaties.

De CDS en BLS zijn overigens, na een advies van de plv. BLS, beiden van mening dat stationering van het bataljon in Srebrenica (en Zepa) een uitvoerbare opdracht is.

Bij de politieke besluitvorming om te komen tot *afronding* van de uitzending van het infanteriebataljon speelt Defensie de meest prominente rol. Nadat pogingen tot internationalisering op niets zijn uitgelopen, probeert de minister van Defensie persoonlijk om afspraken te maken over de aflossing van het bataljon in Srebrenica. Uiteindelijk resulteren zijn inspanningen in een bilaterale overeenkomst met Oekraïne.

Ook bij de initiatieven tot versterking van UNPROFOR, die leiden tot de oprichting van de *Rapid Reaction Force*, speelt de minister van Defensie, met steun van de CDS, een voorname rol. De inzet van Buitenlandse Zaken is met name gericht op de voortzetting van UNPROFOR met Nederlandse deelname.

(Invloed)

I. ministeries

c. IFOR

In het beginstadium van de politieke besluitvorming (september 1995) is er een verschil van inzicht tussen Buitenlandse Zaken en Defensie dat zich toespitst op de vraag of aan een geherconfigureerd UNPROFOR moet worden deelgenomen of dat moet worden gestreefd naar een Nederlandse bijdrage aan een implementatiemacht. Buitenlandse Zaken is voorstander van de eerste optie, Defensie van de tweede. De Defensiestaf ziet grote militair-operationele voordelen voor het optreden binnen NAVO-kader, met de recente ongelukkige ervaringen met VN-operaties in het achterhoofd. Minister Voorhoeve stelt zich in deze discussie op het standpunt dat deelname aan de implementatiemacht prioriteit moet krijgen. De ontwikkelingen in het vredesproces leiden er al snel toe dat de planning zich concentreert op een Nederlandse bijdrage aan IFOR. In de verschillende fasen wordt de politieke besluitvorming niet in bijzondere mate vanuit de betrokken departementen – door een afdeling, krijgsmachtdeel of individu – beïnvloed.

(Invloed)

I. ministeries

d. UNIPTF

De discussie binnen de ministeries en in de ministerraad in januari 1996 over de bevoegdheden, bewapening en veiligheid van de UNIPTF-functionarissen is in belangrijke mate ingegeven door de vragen die dienaangaande worden opgeworpen door het ministerie van Buitenlandse Zaken, dat in december 1995 is gevraagd te inventariseren of met een aantal civiele politieagenten aan de operatie kan worden deelgenomen. Dit overigens tegen de zin van de Koninklijke Marechaussee, die van mening is dat deze operatie het best door getrainde militairen kan worden uitgevoerd. Geconfronteerd met de onduidelijkheid over de veiligheid besluit de ministerraad dat niet tot uitzending kan worden overgegaan alvorens adequate veiligheidsafspraken zijn gemaakt. De Directie Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie en de Defensiestaf houden dan vast aan de lijn dat de Kamer niet kan worden geïnformeerd alvorens er afspraken zijn.

Ambtelijk Buitenlandse Zaken is van mening dat de afspraken tussen IFOR en UNIPTF niet per se op schrift hoeven te worden gesteld, maar krijgt vervolgens de instructie van de minister van Buitenlandse Zaken dat wel hiernaar moet worden gestreefd. In de fase van de voortzetting geeft een rapportage van de commandant van de Koninklijke Marechaussee aanleiding om bij SACEUR en de VN aan te dringen op maatregelen om naleving van de veiligheidsafspraken zeker te stellen.

(Invloed)

I. ministeries

e. UNTAES

De besluitvorming over de Nederlandse deelname aan de operatie UNTAES vindt plaats op het ministerie van Defensie. Het ministerie van Buitenlandse Zaken is aanvankelijk alleen op ambtelijk niveau betrokken bij de besluitvorming, met name omdat dit ministerie verantwoordelijk is voor de communicatie met de VN in New York. De minister van Buitenlandse Zaken wordt geïnformeerd in het stadium dat besluitvorming in de ministerraad aan de orde is. De minister van Defensie speelt een doorslaggevende rol door de instructie te geven dat een kleine symbolische bijdrage aan de operatie moet worden geleverd. De Directie Algemene Beleidszaken en de Defensiestaf zijn beide geen voorstander

van deelname aan UNTAES in verband met de vermeende risico's en proberen ook met betrekking tot de kleine symbolische bijdrage de risico's zo beperkt mogelijk te houden.

(Invloed)

I. ministeries

f. SFOR

Ten aanzien van de besluitvorming over SFOR is er in het beginstadium van de besluitvorming in het voorjaar van 1996 een verschil van inzicht tussen de minister van Buitenlandse Zaken en het ambtelijk apparaat van Buitenlandse Zaken en Defensie. Het verschil van inzicht is ingegeven door de opvatting van de minister van Buitenlandse Zaken dat de discussie over de opvolging van IFOR aanvankelijk binnen EU-kader dient plaats te vinden om zo met een gemeenschappelijk EU-standpunt de VS te kunnen overtuigen van de noodzaak deel te nemen aan post-IFOR. De ambtenaren van Buitenlandse Zaken zien meer in bilaterale contacten met de VS, het VK en Frankrijk dan in de door de minister voorgestane «Europese strategie». Defensie is tevens geen groot voorstander van de Europese strategie van de minister van Buitenlandse Zaken, omdat het ook voor de discussie over post-IFOR wil vasthouden aan het NAVO-kader. De commissie heeft niet kunnen vaststellen dat de ambtenaren van Buitenlandse Zaken werk maken van de Europese strategie van hun minister.

De Defensiestaf onderhoudt in de zomer van 1996 contacten met de Britse collega's over een mogelijke voortzetting van de samenwerking in Bosnië-Herzegovina. Op basis van dit contact en (onder meer) de overweging dat een zichtbare bijdrage moet worden geleverd vraagt de Defensiestaf aan de minister bepaalde eenheden gereed te stellen. De minister van Defensie geeft dan aan dat hij er naar streeft met niet meer dan één bataljon aan post-IFOR deel te nemen om de krijgsmacht na enkele drukke jaren meer rust te gunnen. Op verzoek van de minister van Buitenlandse Zaken wordt de gereedstelling niet aan de Kamer gemeld. In november 1996 ligt een notitie voor aan de ministerraad waarin de voorgenomen deelname aan SFOR wordt getoetst aan de aandachtspunten van het Toetsingskader. De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie wordt door hun ambtenaren van respectievelijk de directies Veiligheidsbeleid en Algemene Beleidszaken geadviseerd deze notitie niet naar de Kamer te sturen. In het ambtelijke voortraject van de besluitvorming over post-SFOR geeft de Defensiestaf aan dat de Nederlandse bijdrage hieraan niet mag komen onder wat wordt genoemd de «kritische grens» van een bataljon. Dit staat in verband met een zichtbare en geloofwaardige Nederlandse bijdrage.

(Invloed)

I. ministeries

g. Mine Action Centre

De minister van Defensie betoont persoonlijk een grote betrokkenheid bij het ruimen van mijnen in Bosnië-Herzegovina. De uitzending van mijnenruiminstructeurs wordt verder binnen het ministerie van Defensie afgehandeld.

(Invloed)

I. ministeries

h. UNFICYP

De ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken hebben door middel van hun instructies beiden een doorslaggevende rol gespeeld in de besluitvorming over deelname aan UNFICYP. Binnen beide ministeries is

er namelijk aanvankelijk sprake van weerstand. De ambtenaren van Buitenlandse Zaken zijn niet bijzonder enthousiast over de keuze van Defensie voor UNFICYP, hoewel zij voorafgaand aan UNFICYP de collega's van Defensie nog hebben beticht van een restrictieve interpretatie van het Toetsingskader op grond van een te terughoudende opstelling ten aanzien van VN-operaties na Srebrenica. De VN-directie en de Directie Veiligheidsbeleid vinden dat Defensie het paard achter de wagen spant door actief op zoek te gaan naar een operatie waaraan men wenst deel te nemen en niet de noodzaak vanuit vrede een veiligheidsperspectief de doorslag te laten geven. De minister van Buitenlandse Zaken spreekt zich echter uit voor UNFICYP op grond van zijn eigen motieven. Na deze instructie insisteren de ambtenaren van Buitenlandse Zaken op Nederlandse deelname aan UNFICYP. Als zich problemen voordoen in het Verenigd Koninkrijk wordt door Buitenlandse Zaken voorgesteld om de andere grote troepenleveranciers, Argentinië en Oostenrijk, te benaderen. De Directie Algemene Beleidszaken van Defensie houdt dit echter tegen. De Directie Algemene Beleidszaken verklaart zich meermalen tegen Nederlandse deelname aan de operatie op Cyprus. Zo schrijft de directeur Algemene Beleidszaken begin oktober 1997, als de eerste besprekingen tussen de Britse en Nederlandse Defensiestaf en de Britse en Nederlandse ministers van Defensie al hebben plaatsgevonden, aan zijn minister dat het ministerie politieke schade zou kunnen oplopen als de indruk wordt gewekt dat Nederland deelneemt om «een aanslag op het Defensie-budget» te voorkomen. Deze bezwaren worden echter niet gedeeld. De Defensiestaf, die voorstander is van deelname aan UNFICYP, spreekt begin 1999 via contacten met de Britten en marge van reguliere stafbesprekingen over de invulling van een Nederlandse bijdrage. Als het Britse Foreign Office zijn weerstand opgeeft, staat vervolgens niets een Nederlandse bijdrage aan UNFICYP in de weg. In de afstemming tussen Defensie en Buitenlandse Zaken gaat het tweemaal mis. Eerst wordt Buitenlandse Zaken in november 1997 niet betrokken bij de beantwoording van de Kamervragen van Hillen en Verhagen. Buitenlandse Zaken is bijzonder ontevreden over de gegeven antwoorden, omdat hiermee de indruk wordt gewekt dat de deur voor deelname aan Cyprus is dichtgevallen. Het tweede voorval vindt plaats in januari 1998, wanneer de minister van Defensie besluit de woordvoerders van de vier grote fracties in de Tweede Kamer te consulteren zonder dit vooraf af te stemmen met zijn collega van Buitenlandse Zaken. Buitenlandse Zaken laat aan ambtenaren van Defensie weten dat dit niet op prijs wordt gesteld.

(Invloed)

I. ministeries

i. Operaties in en rond Kosovo

#### *Allied Force, voortraject*

De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie kijken eind september 1998 af van de ambtelijke adviezen over de instemming met de ACTWARN voor de luchtacties. De ambtenaren van de ministers raden hen aan meer tijd te nemen voor de besluitvorming omdat naar aanleiding van het goedkeuren van de ACTWARN de binnenlandse besluitvormingsprocedure in kabinet en Tweede Kamer een aanvang neemt en mogelijk meningsverschillen tussen de Bondgenoten over militair ingrijpen aan het licht kunnen komen. De ministers spreken echter af dat Nederland consensus in de NAVO-Raad niet in de weg zal staan. In de ministerraad van 25 september wordt melding gemaakt van instemming met de ACTWARN. Het kabinet zal moeten besluiten over de volgende stap in de



besluitvorming, de ACTREQ. Het besluit om hiermee in te stemmen wordt echter niet genomen in de ministerraad. De minister van Buitenlandse Zaken instrueert op donderdag 1 oktober 1998, één dag voor de ministerraad, dat met uitvaardiging van ACTREQ kan worden ingestemd. Onduidelijk blijft welke ministers bij dit besluit betrokken zijn geweest. De verklaringen hieromtrent spreken elkaar tegen.

In de ministerraad van 2 oktober 1998 wordt afgesproken dat de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie in overleg met de minister-president zullen bezien of bij het nemen van een besluit over deelname aan de luchtacties eerst een brief aan de Tweede Kamer over dit besluit in de ministerraad aan de orde moet komen. Een dergelijke brief is aan de orde in de ministerraad van 8 oktober, wanneer het voorstel voorligt om in te stemmen met uitvaardiging van de ACTORD. Aan de hand van de discussie in de ministerraad op basis van een aan de Tweede Kamer te zenden brief worden vier voorwaarden verbonden aan deze instemming. In de volgende dagen moet volgens het kabinet aan de voorwaarden zijn voldaan, want in de NAVO-raad van 13 oktober wordt ingestemd met uitvaardiging van de ACTORD.

De inbreng van de directies Juridische Zaken van de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken in de besluitvorming wordt terzijde gelegd. Deze afdelingen adviseren in nota's aan de ministers over de juridische grondslag voor een mogelijk ingrijpen in Kosovo. Ook zet de Directie Juridische Zaken van Defensie eind september 1998 haar opvatting uiteen in een briefing voor de bewindspersonen, hoge ambtenaren en militairen. Naar de mening van de juridische experts biedt resolutie 1199 geen mandaat voor militair ingrijpen in Kosovo. De opvatting van de Nederlandse regering is dat dit wel het geval is.

#### *OKVM/NKVM/Extraction Force*

Binnen de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Algemene Zaken maakt men zich vanaf het eerste ogenblik zorgen over de veiligheid van de OVSE-verificateurs. De Directie Veiligheidsbeleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken geeft vrijwel onmiddellijk na de totstandkoming van het akkoord tussen Holbrooke en Milosevic aan dat deelname van de VS een voorwaarde voor Nederlandse deelname dient te zijn en dat Nederlandse actie in internationaal verband nodig is om de veiligheidsrisico's op de internationale agenda te krijgen. Binnen het ministerie van Defensie zijn de Directie Algemene Beleidszaken en de Defensiestaf van mening dat zo veel mogelijk veiligheidsgaranties verkregen moeten worden. De Defensiestaf stelt voor om aan de NAVO-verificatiemissie deel te nemen, waardoor mogelijk met een kleinere bijdrage aan de OVSE-missie kan worden bijgedragen.

De minister-president wil niet dat internationaal de indruk ontstaat dat Nederland hieraan zal deelnemen voordat er meer zekerheden zijn over veiligheidsgaranties. Zo is de minister-president in eerste instantie van mening dat de plaatsing van een extra militair vertegenwoordiger bij de Nederlandse permanente vertegenwoordiging bij de OVSE, die als taak krijgt het volgen van de planning voor de OVSE-missie, geen goed idee is. Op uitdrukkelijk verzoek van de PV OVSE, daartoe aangemoedigd door de plaatsvervangend directeur-generaal Politieke Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken, wordt de extra militair toch geplaatst.

Eind oktober wordt de ministerraad gemeld dat pas aan één door Nederland gestelde voorwaarde voor deelname aan de OVSE-missie wordt voldaan, te weten de deelname van andere landen. Daarnaast wordt er melding van gemaakt dat binnen de NAVO wordt gepland voor een extraction force. De Defensiestaf en de Directie Algemene Beleidszaken adviseren de week erna de minister van Defensie dat in de

ministerraad een principebesluit over deelname aan de OVSE-missie genomen moet worden, omdat de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de aard van de bijdrage steeds kleiner wordt. De ministerraad wenst zich hier echter in een later stadium over uit te spreken, aangezien er nog steeds onvoldoende duidelijkheid is over de veiligheidsvoorzieningen. Begin november stemt de NAVO-raad in met het concept-operatieplan voor de Extraction Force. De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie zijn hierop van mening dat aan de gewenste veiligheidsgaranties voor deelname aan de OVSE-missie is voldaan en sturen aan op een kabinetsbesluit over deelname aan laatstgenoemde missie in de eerstvolgende ministerraad. In eerste instantie wordt aangestuurd op een principebesluit over deelname aan de Extraction Force. De ministerraad neemt een geconditioneerd principebesluit over deelname aan de OKVM en gaat met betrekking tot de Extraction Force niet verder dan een bijdrage in overweging te willen nemen.

De Tweede Kamer blijkt niet zonder meer het besluit om aan de OVSE-missie deel te nemen te ondersteunen. Medio november wordt in een plenair debat een motie ingediend door CDA en GPV waarin de regering wordt opgeroepen «nu geen besluit te nemen». Omdat de VVD positief tegenover de motie staat, dreigt zij te worden aangenomen. De ministerraad besluit daarop dat de fractievoorzitter van de VVD gevraagd zal moeten worden of hij op basis van een brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie, waarin begrip wordt getoond en een vertrouwelijke briefing in het vooruitzicht wordt gesteld, bereid is tegen de motie te stemmen. Uiteindelijk neemt de ministerraad begin december een definitief besluit over de deelname aan de verificatiemissies en de Extraction Force. In overleg tussen de minister van Defensie en Buitenlandse Zaken is intussen besloten dat Defensie geen bijdrage zal leveren aan de OVSE-verificatiemissie.

#### *Allied Force, luchtaanvallen/KFOR*

Tijdens de onderhandelingen in Rambouillet worden de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie begin februari 1999 door hun ambtenaren geadviseerd in te stemmen met uitvaardiging van de ACTREQ voor de enabling forces voor KFOR. De implementatiemacht moet immers snel kunnen worden ontplooid als de onderhandelingen succesvol zijn. De ambtenaren stellen voor formeel te antwoorden op de ACTREQ nadat het besluit is besproken in de ministerraad. De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie vinden het echter prematuur om de ACTREQ in de ministerraad aan de orde te stellen, omdat er nog teveel onduidelijkheden zijn. Nederland stemt wel in met de ACTREQ, maar zal hierop niet formeel antwoorden. De minister van Buitenlandse Zaken legt een ambtelijk advies van medio februari om de ministerraad te laten instemmen met een geconditioneerde bijdrage aan de enabling forces en de hoofdmacht van KFOR tevens naast zich neer.

De ministerraad stemt enkele dagen voor aanvang van de luchtacties wel in met uitzending van een mortieropsporingsradarbatterij ter bescherming van de Extraction Force. Daarnaast machtigt de raad de ministers van Defensie en Buitenlandse Zaken, indien nodig in overleg met de minister-president, namens de raad te handelen. De minister van Buitenlandse Zaken geeft daarop, telefonisch geconsulteerd door de SG NAVO, groen licht namens Nederland voor de aanvang van de luchtacties. In de eerste ministerraad na aanvang van de luchtacties wordt de machtiging aan de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie bevestigd. Op grond hiervan wordt door de minister van Buitenlandse Zaken ingestemd met de overgang naar fase twee van de luchtacties. Het besluit dat Nederland overgaat naar wat later zal worden genoemd fase twee-plus wordt

genomen door de minister-president, de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie. Een overgang naar fase drie kan niet op steun rekenen van de Nederlandse regering. Begin april stemt de ministerraad in met het uitzenden van een vuurmondpeloton naar Macedonië, ter beveiliging van de in Macedonië gelegerde eenheden. De doelenkeuze is een aantal malen onderwerp van gesprek in de ministerraad. Voor wat betreft het Nederlandse aandeel in de luchtacties is de doelenkeuze helder en de nationale politieke controle verzekerd. Door de Nederlandse vertegenwoordiging in de NAVO-planningscel in Vicenza, alwaar de door de NAVO-middelen aan te vallen doelen worden verdeeld, wordt namelijk beoordeeld of de door Nederlandse vliegtuigen uit te voeren bombardementen verantwoord zijn. Desnoods kan in twijfelgevallen naar Den Haag worden teruggekoppeld. Er doet zich echter een probleem voor. Door de wijze waarop de doelen in fase twee-plus worden verdeeld is Nederland in een aantal gevallen niet vooraf op de hoogte welke doelen op welk moment worden aangevallen. De meeste doelen uit de oorspronkelijke derde fase die door de SG NAVO worden goedgekeurd blijken namelijk door SACEUR niet aan Vicenza maar rechtstreeks aan de VS en het VK te worden toegewezen, omdat deze doelen met nationale middelen worden aangevallen. Nederland is derhalve van de toedeling van deze doelen en het moment waarop deze door de VS en het VK worden aangevallen niet tevoren op de hoogte. De ministerraad spreekt zich uit tegen een overgang naar fase drie. Intensiveren binnen fase twee-plus wordt wel als mogelijkheid gezien. In mei besluit de ministerraad de inhoud van een artikel in de Volkskrant te weerleggen, waarin wordt gesteld dat tegen de afspraak in niet de voltallige ministerraad was betrokken bij het besluit deel te nemen aan de luchtacties.

Een brief waarin het Nederlandse standpunt ten aanzien van een bombardementspauze wordt verwoord kan niet worden afgestemd met Algemene Zaken (de minister-president en zijn raadgever brengen een bezoek aan Macedonië, Albanië en de vliegbasis Amendola). Door uitspraken van de minister-president over de optie van een bombardementspauze lijkt het of zijn opvatting niet strookt met het gestelde in de brief. Dit wordt door de minister van Buitenlandse Zaken in een Algemeen Overleg ontkend.

Eind mei 1999 spreekt de ministerraad over prepositionering van materieel en een beveiligingseenheid in het kader van KFOR. Dit is noodzakelijk in verband met de korte reactietijd. Hiervoor is geen aparte besluitvorming noodzakelijk omdat de prepositionering nog onder het door de Tweede Kamer gegeven mandaat valt. De ministerraad stemt in met de prepositionering.

Begin juni wordt de minister van Buitenlandse Zaken geadviseerd in een extra ministerraad tot definitieve besluitvorming over deelname aan KFOR over te gaan. In deze raad op 7 juni ligt echter geen definitieve besluitvorming voor. Deze vindt plaats in de ministerraad van 11 juni. De Nederlandse ambassadeur bij de NAVO heeft dan reeds ingestemd met de ontplooiing van KFOR onder het voorbehoud dat Nederlandse deelname pas na afronding van de nationale besluitvormingsprocedure aan de orde is.

#### *Provide Shelter/Allied Harbour*

Begin april spreekt de ministerraad over de Nederlandse bijdrage aan humanitaire hulpverlening in Macedonië door de NAVO. Er wordt om een nadere toelichting gevraagd omdat een humanitaire taak niet kan dienen als basis voor de aanwezigheid van NAVO-eenheden in Macedonië. Blijkens een interne notitie van Defensie mag de hulpverlening door

Nederlandse militairen niet ten koste gaan van bestaande, geplande en mogelijke toekomstige grondoperaties en mag de hulpverlening de uitvoering van de luchtacties niet belemmeren.

(Invloed)

II. Tweede Kamer

a. UNAMIC/UNTAC

De opstelling van de Tweede Kamer is in die zin van invloed op de besluitvorming dat het gestelde tijdens de parlementaire behandeling van de Defensienota 1991 en ook tijdens de plenaire debatten over de begrotingen van Buitenlandse Zaken en Defensie voor 1990, 1991 en 1992 het streven naar Nederlandse deelname aan VN-vredesoperaties een politieke urgentie geven. Overigens speelt de Kamer over het geheel genomen een beperkte rol in de politieke besluitvorming over deelname aan de vredesoperaties in Cambodja.

In het najaar van 1992 komt er in de Kamer een discussie op gang over het mogelijk terugtrekken van het mariniersbataljon uit Cambodja, zodat dit kan worden ingezet in Bosnië. Na het werkbezoek van een delegatie uit de vaste commissie voor Defensie aan de Nederlandse eenheden in Cambodja, begin maart 1993, kan de minister van Defensie rekenen op de steun van de Kamer voor voortzetting van de Nederlandse deelname aan UNTAC.

(Invloed)

II. Tweede Kamer

b. UNPROFOR/UNPF

De Tweede Kamer is vanaf het begin van het conflict in het voormalige Joegoslavië een groot voorstander van Nederlandse deelname aan een vredesmacht in dit gebied. De regering krijgt brede steun van de Kamer voor het uitzenden van de militaire waarnemers, de verbindingseenheid, het transportbataljon en de marine- en luchtmachteenheden. Bij het besluit van de regering om het eerste luchtmobiele bataljon als *infanteriebataljon* uit te zenden naar Bosnië is de opstelling van de Kamer echter van doorslaggevend belang.

In een plenair debat in maart 1993 noemt CDA-Kamerlid De Hoop Scheffer voor het eerst de optie van het deelnemen van het luchtmobiele bataljon aan een vredesmacht in Bosnië. Op aandrang van de Kamer gaat de minister van Buitenlandse Zaken met de minister van Defensie, die niet bij het debat aanwezig is, praten over een Nederlandse bijdrage aan de implementatie van een vredesplan. In dit gesprek pleit de minister van Buitenlandse Zaken voor de beschikbaarstelling van gevechtseenheden. Ook in de ministerraad wijst minister Kooijmans er op dat een meerderheid van de Tweede Kamer, gevormd door de regeringspartijen en de VVD, van mening is dat een Nederlandse bijdrage ook zal moeten bestaan uit gevechtseenheden.

In een overleg begin mei 1993 dringen verschillende woordvoerders aan op het inzetten van grondtroepen ter bescherming van de safe areas, die even tevoren door de Veiligheidsraad zijn uitgeroepen. Daarbij wordt opnieuw het luchtmobiele bataljon genoemd.

De discussie over de mogelijke uitzending van het eerste beschikbare bataljon van de luchtmobiele brigade komt terug bij het debat over de Prioriteitennota. Omdat Ter Beek terughoudend is over de inzet van het luchtmobiele bataljon in Bosnië voor vredestaken, dienen de leden Van Traa en Van Vlijmen een motie in waarin de regering wordt verzocht het luchtmobiele bataljon ook te trainen voor gebruik van pantserwagens zodat dit ook geschikt is voor optreden in voorzienbare VN-operaties. Deze motie wordt met grote meerderheid door de Kamer aangenomen.

In de verdere besluitvorming over de modaliteiten van de uitzending van het luchtmobiele bataljon (taken, locatie, termijn) speelt de Kamer een marginale rol. Tijdens het overleg in november 1993 stellen enkele woordvoerders wel de voorwaarde van locatie in een aaneengesloten gebied. Wanneer de Kamer echter in kennis wordt gesteld van de locaties Srebrenica en Zepa, maken de woordvoerders van het niet voldoen aan deze voorwaarde geen breekpunt. De formele instemming van de Kamer wordt gegeven in een overleg begin februari 1994, als met de ontplooiing van het bataljon in Srebrenica al een begin is gemaakt door de uitzending van 110 kwartiermakers.

De betrokkenheid van de Kamer bij de politieke besluitvorming in Den Haag rondom de val van Srebrenica blijft beperkt tot een briefing op 12 juli 1995 en een overleg op diezelfde dag met de bewindspersonen van Buitenlandse Zaken en Defensie, waarbij de woordvoerders zich vanwege de nog precaire situatie voor Dutchbat terughoudend opstellen. Het CDA-Kamerlid De Hoop Scheffer laat via het stellen van schriftelijke vragen weten dat hij de uitspraken van Pronk in de media over genocide onder de moslimbevolking van Srebrenica niet verantwoord acht. Voorts wordt, op initiatief van D66-Kamerlid Hoekema, een vijftal Kamerleden door Defensie uitgenodigd om aanwezig te zijn bij de ontvangst van Dutchbat in Zagreb. Daarna wacht de Kamer het einde van het zomerreces af alvorens met de regering te debatteren over de nasleep van de val van Srebrenica.

(Invloed)

II. Tweede Kamer

c. IFOR

De Nederlandse deelname aan IFOR is niet ingegeven door een uitdrukkelijke wens van de Tweede Kamer. Het kabinetsbesluit over de Nederlandse bijdrage aan deze operatie wordt wel door de overgrote meerderheid van het parlement ondersteund.

De Tweede Kamer voelt zich in oktober 1995, geconfronteerd met de eerste brief over de voorbereidingen voor IFOR, voor een voldongen feit gesteld als blijkt dat «voor planningsdoeleinden» troepen aan SACEUR worden aangeboden zonder voorafgaand overleg met het parlement. Dit is het gevolg van een problematische afstemming tussen de nationale en de internationale (NAVO-)besluitvormingskalender. De regering is zich in het vervolgtraject bewust van de rol van de Tweede Kamer in de besluitvorming. Nederland benadrukt in de NAVO dat prepositionering van eenheden, gezien het feit dat bespreking hiervan in het parlement moeilijk ligt zolang er geen sprake is van een VN-mandaat, strikt noodzakelijk moet zijn. De regering licht daarnaast de Kamer in over de planning voor IFOR in een vertrouwelijke briefing. De Kamer wenst eind november 1995 een Algemeen Overleg te voeren over de uitzending van de enabling force, waarin de woordvoerders aangeven dat instemming met dit besluit niet automatisch inhoudt dat zal worden ingestemd met uitzending van de hoofdmacht.

Wanneer het debat over uitzending van de hoofdmacht aan de orde is op 12 december 1995 blijkt dat de meeste fracties de uitzending steunen en zelfs al nadenken over een vervolg op IFOR. Een aantal woordvoerders spreekt uit dat Nederlandse deelname verbonden moet zijn aan de aanwezigheid van de VS. Deze opvatting wordt door de regering onderschreven. Tijdens dit debat dringen woordvoerders voor de eerste maal aan op het door IFOR laten oppakken van oorlogsmisdadigers, een vraag die in elk volgend Algemeen Overleg door de meeste woordvoerders opnieuw zal worden gesteld. In de fase waarin IFOR is ontplooid mengt de Kamer zich minder in de besluitvorming. De eerste maal dat een

Algemeen Overleg met de regering wordt gehouden over IFOR is in april 1996. Een volgend overleg vindt plaats in augustus. In beide overleggen wordt ook in sterke mate vooruit gekeken: er is veel aandacht voor post-IFOR.

(Invloed)

II. Tweede Kamer

d. UNIPTF

De Tweede Kamer wordt voor de eerste maal betrokken bij de besluitvorming over UNIPTF naar aanleiding van de brief over de uitzending. De Tweede Kamer voert een Algemeen Overleg over deze brief met de minister van Defensie. Uit de inbreng van de Kamerleden blijkt dat zij hun vragen voor het overgrote deel ontlene aan de in de brief gegeven informatie. De uitzending wordt door alle woordvoerders ondersteund. In de fase van de voortzetting vragen Kamerleden weinig aandacht voor de politiemissie in Bosnië-Herzegovina. Er wordt een Algemeen Overleg gehouden over de verlenging van het mandaat in december 1996 – die tevens betrekking heeft op SFOR – waarin een drietal woordvoerders aandacht vraagt voor UNIPTF. Over de overige mandaatsverlengingen tot juni 1998 wordt geen overleg gevoerd, waarbij moet worden aangetekend dat de mandaatsverlenging van juni 1998 niet aan de Tweede Kamer wordt gemeld.

(Invloed)

II. Tweede Kamer

e. UNTAES

De Tweede Kamer oefent geen zichtbare invloed uit op de Nederlandse deelname aan UNTAES. Er is geen Algemeen Overleg over de uitzending. De brief aan de Kamer hierover wordt door de vaste commissie voor Defensie voor kennisgeving aangenomen. Tijdens de fase van de voortzetting wordt voor de uitzending geen aandacht gevraagd.

(Invloed)

II. Tweede Kamer

f. SFOR

Reeds in het debat over de uitzending van IFOR vraagt de Kamer aandacht voor een mogelijk vervolg. Kabinet en Tweede Kamer verschillen hierover niet van mening. Het parlement steunt de opvatting van het kabinet dat een blijvende presentie in Bosnië-Herzegovina gewenst is, met daarin een Nederlandse bijdrage. De Kamer voert een Algemeen Overleg over de uitzending naar SFOR in december 1996. De Kamer gaat akkoord met een tijdelijke uitbreiding van de deelname aan SFOR in een Algemeen Overleg in juni 1997, nog voordat er een kabinetsbesluit over genomen is en zij er formeel van in kennis is gesteld. Andere tijdelijke versterkingen worden voor kennisgeving aangenomen. In maart 1998 wordt summier aandacht besteed aan het principebesluit van het kabinet om na juni 1998 aan SFOR te blijven deelnemen. Over het definitieve kabinetsbesluit van juni 1998 wordt geen overleg gevoerd. Een punt dat door de parlementariërs telkens wordt aangeroerd in het overleg met de regering is het magere resultaat ten aanzien van het vraagstuk van het oppakken van oorlogsmisdadigers. In november 1996 neemt de Kamer een motie aan waarin de regering wordt gevraagd er op aan te dringen dat de bevoegdheid tot het oppakken van oorlogsmisdadigers expliciet in het mandaat van de post-IFOR vredesmacht wordt opgenomen. De minister van Buitenlandse Zaken stelt dit echter niet voor zijn rekening te willen nemen, omdat het vraagstuk mogelijk beter via andere wegen kan worden aangepakt.



(Invloed)

II. Tweede Kamer

g. Mine Action Centre

Vanuit de Tweede Kamer wordt niet specifiek aandacht besteed aan de uitzending van de mijnenruiminstructeurs. Naar aanleiding van brieven of mondelinge mededelingen van de minister van Defensie worden geen vragen gesteld. De brief over de uitzending van tien mijnenruiminstructeurs wordt door de vaste commissie voor Defensie voor kennisgeving aangenomen.

(Invloed)

II. Tweede Kamer

h. UNFICYP

De ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken hebben eigen motieven om deelname voor te staan. De Tweede Kamer blijft onkundig van de belangrijkste motieven. De inbreng van de woordvoerders in het Algemeen Overleg over de uitzending is beperkt. De woordvoerders ontlenen hun vragen in belangrijke mate aan de in de brief gegeven informatie. Wel valt op dat enkele Kamerleden vragen naar de rol van bezuinigingen op de defensiebegroting in de besluitvorming.

(Invloed)

II. Tweede Kamer

i. Operaties in en rond Kosovo

#### *Allied Force, voortraject*

De Tweede Kamer dringt al in een vroeg stadium in de besluitvorming over Kosovo aan op maatregelen om het hoofd te kunnen bieden aan de crisis in Kosovo. In het voorjaar van 1998 wordt in de Kamer reeds de mogelijkheid van een militair ingrijpen besproken. Na het zomerreces wordt vanuit de Kamer om een brief over de situatie in Kosovo gevraagd. Ook is er dan opnieuw een Algemeen Overleg waarin de Kamer vraagt naar de mogelijkheden voor militair ingrijpen in het licht van de problemen met de volkenrechtelijke legitimatie van een dergelijke actie. Als de Tweede Kamer op 1 oktober 1998 wordt geconfronteerd met de mededeling dat de besluitvorming over de luchtacties in de fase van de ACTREQ is aanbelaand, benadrukt de Kamer dat zij zo snel mogelijk bij de besluitvorming over uitzending dient te worden betrokken. De woordvoerders vragen tevens naar de opvatting van de regering over de op eind september 1998 aangenomen resolutie 1199 van de Veiligheidsraad. Legitimeert deze resolutie naar de opvatting van de regering militair ingrijpen in Kosovo? De Kamerleden moeten zelf een definitief standpunt hierover innemen op 8 oktober, wanneer het kabinetsbesluit om akkoord te gaan met uitvaardiging van de ACTORD in een Algemeen Overleg aan de orde is. Alleen de SP-fractie is van mening dat militair ingrijpen niet door resolutie 1199 wordt gelegitimeerd. De overige fracties steunen het kabinetsbesluit.

#### *OKVM/NKVM/Extraction Force*

Nadat VS-gezant Holbrooke en president Milosevic op 13 oktober 1998 overeenstemming bereiken over een tweetal verificatiemissies in en boven Kosovo, blijkt uit mededelingen in de pers dat de woordvoerders van VVD, D66, CDA en SP tegen Nederlandse deelname aan de OVSE-verificatiemissie zijn vanwege onvoldoende veiligheidsgaranties. De vaste commissies voor Defensie en Buitenlandse Zaken vragen de regering om een brief met daarin een politieke reactie op de overeenkomst tussen Holbrooke en Milosevic. De regering stuurt de gewenste

brief op 20 oktober. De vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie schorten een Algemeen Overleg met de regering enkele malen op omdat de kamerleden met de regering wensen te spreken als er een kabinetsbesluit over deelname aan de OVSE-missie is genomen. Dit besluit laat enige tijd op zich wachten.

Een aantal fracties is na een principebesluit begin november niet overtuigd van de veiligheidsgaranties voor de OVSE-missie. CDA en GPV dienen medio november een motie in waarin de regering wordt opgeroepen «nu geen besluit te nemen». De VVD staat positief tegenover deze motie, waardoor een kamermeerderheid het kabinetsbesluit niet lijkt te ondersteunen. De fractievoorzitter van de VVD benadrukt tijdens Torentjesoverleg de dag na het debat dat de VVD de veiligheidsgaranties onvoldoende vindt. Hem wordt na de ministerraad van 20 november gevraagd of de VVD op basis van een nadere brief en een vertrouwelijke briefing tegen de motie wil stemmen. Op 24 november stemt de VVD-fractie tegen de motie. Als begin december – na de vertrouwelijke briefing – een kabinetsbesluit over deelname aan de verificatiemissies en de Extraction Force kan worden genomen, dringt de fractievoorzitter van de VVD aan op een zeer breed opgezette en informatieve brief aan de Kamer. De fractievoorzitters van de coalitiepartijen moeten zich kunnen verenigen met de inhoud van de brief voordat deze aan de Kamer wordt verzonden. Tijdens het Algemeen Overleg over de uitzending medio december 1998 wordt het kabinetsbesluit door een meerderheid van de Kamer gesteund.

#### *Allied Force, luchtaanvallen/KFOR*

Na het bloedbad in Raçak medio januari 1999 vragen de vaste commissies voor Buitenlandse Zaken en Defensie om een brief van de regering. Over deze brief wordt een Algemeen Overleg gehouden, waarin een Kamermeerderheid de door de regering aangehouden lijn ondersteunt. Het dient nog niet te komen van een terugtrekking van de OKVM. De Kamer wordt er niet over geïnformeerd dat wel degelijk door de leiding van de OKVM is overwogen de missie terug te trekken.

Begin maart, tussen de twee onderhandelingsronden over een vredesakkoord in, vindt een Algemeen Overleg plaats waarin uit de inbreng van de woordvoerders blijkt dat alle opties nog op tafel liggen: verificatiemissies, luchtacties, vredesmacht. Als blijkt dat luchtacties onvermijdelijk zijn, verzoekt de SP-fractie aan de vooravond van de luchtaanvallen om een interpellatie over het besluit steun te verlenen aan de luchtaanvallen. De woordvoerder van de SP-fractie wordt hierin niet gesteund. Wel wordt uiteindelijk besloten te vragen om een brief en wordt besloten tot een plenair debat. Als dit debat aanvangt zijn de eerste vliegtuigen reeds opgestegen. Alle fracties, met uitzondering van de SP, geven aan het kabinetsbeleid te steunen. Wel willen de woordvoerders meer informatie over wat de fasering van de luchtacties inhoudt en de aan de verschillende fasen verbonden doelenkeuze. Enkele woordvoerders dringen er op aan om geen gevechtspauze tussen de verschillende fasen in te brengen, om Milosevic niet de gelegenheid te geven zijn gang te gaan.

Er wordt tijdens de uitvoering van de luchtacties regelmatig met de regering overlegd en gedebatteerd. Het draagvlak voor de luchtacties blijft breed aanwezig. In een plenair debat eind maart blijkt wel dat naast de SP ook twee leden van de GroenLinks-fractie niet meer met de luchtacties kunnen instemmen. De Kamer doet pogingen voorzover mogelijk invloed op het verloop van de luchtacties uit te oefenen. In de maanden april en mei vindt een aantal debatten en overleggen plaats waarin vooral de doelenkeuze, de optie van de bombardementspauze en de informatievoorziening aan de Kamer rode draad zijn in de discussie. Mede op basis

van inbreng vanuit de Kamer vraagt de minister van Buitenlandse Zaken enkele malen de aandacht voor incidenten en collaterale schade bij de SG NAVO.

Eind mei 1999 gaat de Tweede Kamer akkoord met prepositionering van materieel in het kader van KFOR. Op 8 juni 1999 geeft de Kamer aan nog niet te kunnen instemmen met deelname aan KFOR. Er is nog geen resolutie van de Veiligheidsraad, de rules of engagement zijn nog niet duidelijk, evenals de vraag of aan de elementen uit het Toetsingskader is voldaan. Er is dan echter ook nog geen kabinetsbesluit genomen om precies dezelfde redenen. De Tweede Kamer laat wel blijken op zich positief tegenover Nederlandse deelname te staan. De Tweede Kamer stemt unaniem in met de deelname aan KFOR in een plenair debat op 11 juni 1999.

#### *Provide Shelter/Allied Harbour*

Een aantal Kamerleden vraagt tijdens een plenair debat eind maart 1999 aandacht voor de humanitaire gevolgen van de luchtacties. De minister van Buitenlandse Zaken stelt dit punt aan de orde bij de SG NAVO. De in Macedonië gelegeerde troepen voeren in die dagen overigens al humanitaire taken uit. De NAVO besluit mede na aandringen van Nederland tot de eerste humanitaire operatie in zijn bestaan, operatie *Allied Harbour* in Albanië. De Tweede Kamer stemt unaniem in met Nederlandse deelname aan deze operatie.

(Invloed)

#### III. Nederland in internationaal kader

##### a. UNAMIC/UNTAC

De invloed van Nederland op het mandaat voor UNAMIC en UNTAC en op het verloop van beide operaties is zeer gering, ondanks de relatief grote militaire bijdrage aan deze vredesmissies. Het mandaat wordt vastgesteld door de Veiligheidsraad op basis van het vredesakkoord van Parijs. Internationale besluitvorming over het verloop van de vredesoperatie vindt plaats binnen de Core Group, bestaande uit de vijf permanente leden van de Veiligheidsraad, Australië, Indonesië en Japan. Diplomatieke pogingen van Buitenlandse Zaken om lid te worden van de Core Group lopen op niets uit. De wens van Buitenlandse Zaken om de Rode Khmer harder aan te pakken kan derhalve niet direct in het voornaamste internationale overlegorgaan over Cambodja worden ingebracht. Hoewel ambtelijk vraagtekens worden gezet bij de aan de Nederlandse mariniers toegewezen locatie, gaat men toch vrij snel akkoord met het besluit hierover van de VN. Hetzelfde geldt voor de latere gebiedswijziging van de aan de Nederlandse eenheid toegewezen sector.

(Invloed)

#### III. Nederland in internationaal kader

##### b. UNPROFOR/UNPF

Bij het uitbreken van het conflict in Joegoslavië heeft Nederland een relatief grote invloed bij de pogingen van de internationale gemeenschap om een einde te maken aan de gewelddadigheden. Deze invloed vloeit voort uit het Nederlandse Voorzitterschap van de Europese Gemeenschap (EG) in de tweede helft van 1991. Minister Van den Broek is één van de initiatiefnemers voor de oprichting van de waarnemersmissie van de EG (ECMM). Ook initieert Buitenlandse Zaken een discussie binnen de WEU over de oprichting van een vredesmacht voor Joegoslavië. Na afloop van het Voorzitterschap en het lidmaatschap van de Trojka in de eerste helft van 1992 neemt de Nederlandse invloed in het internationale diplomatieke overleg over het conflict in Joegoslavië sterk af. Behalve de

beëindiging van het voorzitterschap is een belangrijke reden hiervoor dat het zwaartepunt van de diplomatie inzake Joegoslavië verschuift van de Europese instellingen (EG, OVSE, WEU) naar de VN. Binnen de VN is het de Veiligheidsraad die besluiten neemt over vredesinitiatieven, sancties en mandaten voor vredesoperaties. In de betreffende periode is Nederland geen lid van de Veiligheidsraad. Overigens heeft binnen de Veiligheidsraad elk van de vijf permanente leden dankzij het vetorecht een doorslaggevende stem bij de besluitvorming.

Nederland heeft als lidstaat van de EG (vanaf 1993: EU) enige invloed op de bemiddelingspogingen die worden ondernomen door de vertegenwoordiger van de EG/EU, achtereenvolgens Carrington, Owen en Bildt. Na het mislukken van het Vance-Owen en het Owen-Stoltenberg plan in 1993 en het Actieplan van de EU in 1994 wordt in het najaar van 1994 de Contactgroep opgericht, bestaande uit de VS, VK, Frankrijk, Duitsland en Rusland. Nederland, het derde troepenleverende land voor UNPROFOR, is hiervan geen lid en ziet zijn invloed op het onderhandelingsproces verder afnemen.

De invloed van Nederland op de aan de Nederlandse eenheden toegevoegde taken en locaties is gedurende de gehele operatie van UNPROFOR zeer beperkt. De voorkeur van Defensie voor stationering van het infanteriebataljon in Centraal-Bosnië, in de nabijheid van het transportbataljon, wordt zowel door Defensie als door Buitenlandse Zaken verschillende keren voorgelegd aan de VN. Defensie legt zich echter uiteindelijk neer bij het besluit van de leiding van UNPROFOR om het bataljon te stationeren in de enclaves Srebrenica en Zepa. De Noordse landen zijn met de VN overeengekomen dat zij zelf bepalen waar hun eenheden worden gelegerd. Nederland wenst om principiële redenen niet dezelfde voorwaarde te stellen.

Het relatief grote aantal Nederlandse officieren bij de staven van UNPF en UNPROFOR vergroot de toegang voor Defensie tot relevante informatie, maar verhoogt de Nederlandse invloed op het verloop van de vredesoperatie slechts in geringe mate. Uiteindelijk zijn ook de commandanten van UNPF en UNPROFOR ondergeschikt aan de politieke leiding: SGVN en Veiligheidsraad.

De relatief geringe internationale invloed van Nederland draagt er toe bij dat de Nederlandse regering weinig marges heeft om tijdens de uitzending nieuwe afwegingen of keuzes te maken wat betreft de inzet van de Nederlandse militairen. Zo stuiten pogingen van met name minister Voorhoeve tot internationalisering van de aanwezigheid van UNPROFOR in Srebrenica stuiten op bezwaren van de leiding van UNPROFOR en vinden geen gehoor bij de bondgenoten. De inspanningen van Defensie om UNPROFOR te versterken en robuuster te laten optreden hebben uiteindelijk wel enig resultaat. Maar de ontplooiing van de *Rapid Reaction Force* komt te laat om de val van de enclave tegen te houden.

Ook de invloed van Nederland op de *afroding* van de uitzending van het infanteriebataljon is gering. De besluiten over de modaliteiten voor de terugkeer van Dutchbat III worden genomen door de commandant van UNPROFOR, generaal Smith, die hierover een overeenkomst sluit met de bevelhebber van het Bosnisch-Servische leger, generaal Mladic.

(Invloed)

III. Nederland in internationaal kader

c. IFOR

Door het lidmaatschap van de NAVO oefent Nederland invloed uit op de internationale besluitvorming over IFOR. Via de NAVO-raad, het militair comité en andere gremia in de NAVO kan Nederland zijn opvattingen kenbaar maken en invloed uitoefenen op de besluitvorming. Nederland is

als lid van de NAVO volledig bij de besluitvorming betrokken en daarmee ook medeverantwoordelijk voor de genomen besluiten. Nederland heeft zeker punten ingebracht in de NAVO-planning op politiek en militair-operationeel niveau, maar al met al heeft Nederland niet bijzonder veel invloed uitgeoefend op de internationale besluitvorming. Ten aanzien van de door IFOR uit te voeren taken heeft zich immers een groot deel van de besluitvorming buiten het NAVO-kader afgespeeld. Deze vloeien voort uit het Akkoord van Dayton. Bij de onderhandelingen over dit vredesakkoord was Nederland niet betrokken.

In het voortraject van de besluitvorming doet minister Van Mierlo een suggestie voor een mogelijke structuur langs welke IFOR vorm kan worden gegeven. Deze structuur wordt door de VS echter niet acceptabel geacht omdat het voorstel niet uitgaat van een operatie die in zijn geheel opereert onder NAVO-command and control. Als IFOR is ontplooid benadrukt Nederland binnen de NAVO dat IFOR moet doen wat het kan aan het oppakken van oorlogsmisdadigers. Op dit punt heeft Nederland ten tijde van de operatie IFOR nog onvoldoende medestanders binnen de NAVO. Wel vindt mede op Nederlands initiatief halverwege het mandaat voor IFOR een NAVO-top plaats waarin de voortzetting van de operatie tot dusverre wordt geëvalueerd.

(Invloed)

III. Nederland in internationaal kader

d. UNIPTF

Nederland vraagt in een vroeg stadium van de besluitvorming aan de VN of het mogelijk is dat de Nederlandse UNIPTF-functionarissen in het gebied kunnen worden geplaatst waarin ook de Nederlandse IFOR-militairen opereren. De VN kunnen dit verzoek niet honoreren, maar zeggen toe zo veel mogelijk met het verzoek rekening te houden. Een identiek verzoek van de Frankrijk wordt wel door de VN ingewilligd. Nederland is aanjager in het maken van veiligheidsafspraken tussen IFOR en UNIPTF. Als deze afspraken in de fase van de voortzetting onvoldoende worden nagekomen dringt Nederland aan op maatregelen en dreigt om dit verzoek kracht bij te zetten met terugtrekking van het Nederlandse contingent. Er worden maatregelen genomen.

(Invloed)

III. Nederland in internationaal kader

e. UNTAES

Nederland oefent geen zichtbare invloed uit op de internationale besluitvorming over UNTAES. Nederland wil eigenlijk niet deelnemen aan de operatie. Om redenen van solidariteit met België wordt echter een kleine, symbolische en risicoarme bijdrage toegezegd. Nederland laat het aan België over goedkeuring van de VN te krijgen voor de bijdrage.

(Invloed)

III. Nederland in internationaal kader

f. SFOR

Hoewel het vanwege de binnenlandspolitieke situatie in de VS niet mogelijk is om het onderwerp post-IFOR voor september 1996 op de agenda van de NAVO-raad te krijgen, neemt Nederland in informele contacten en in bilateraal overleg de nodige politieke en militaire initiatieven. De minister van Buitenlandse Zaken bepleit met het oog op de situatie in de VS overleg over post-IFOR binnen EU-kader om de VS met een gemeenschappelijk standpunt te kunnen overreden deel te nemen aan de opvolgermacht. Hoewel er in mei 1996 een informeel

overleg van de directeuren-generaal Politieke Zaken van de EU plaatsvindt over post-IFOR, komt deze «Europese strategie» niet van de grond. Als in het kader van de planning voor de opvolger van IFOR een viertal opties voorligt, steunt Nederland die optie waarin wordt gekozen voor afschrikking, stabilisering en een beperkte ondersteuning van de civiele component als de meest realistische, hoewel het eigenlijk de optie is waarin wordt uitgegaan van een algemene ondersteuning van de civiele taken de meest wenselijke vindt. Bij de vaststelling van het beleid ten aanzien van oorlogsmisdadigers spant Nederland zich ervoor in dat niet wordt uitgesloten dat het staande beleid – de vredesmacht kan oorlogsmisdadigers oppakken als militairen in de uitvoering van hun werkzaamheden met hen in contact komen – kan worden gewijzigd. Hierin is Nederland succesvol. Op Nederlands initiatief is post-SFOR onderwerp van overleg tussen de NAVO-ministers van Defensie in oktober 1997. Ook in het kader van post-SFOR is Nederland voorstander van een zo breed mogelijke taakstelling.

(Invloed)

III. Nederland in internationaal kader

g. Mine Action Centre

Er is geen sprake van Nederlandse invloed in internationaal verband op de mijnenruimingsoperatie.

(Invloed)

III. Nederland in internationaal kader

h. UNFICYP

Nederland heeft in bilaterale besprekingen met het Verenigd Koninkrijk nadere afspraken gemaakt over de invulling en het takenpakket van de Nederlandse bijdrage aan UNFICYP. Er moet lang worden gewacht voordat de VN akkoord gaan met de Nederlandse bijdrage. De VN traineren de besluitvorming omdat de bilaterale afspraak tussen het Verenigd Koninkrijk en Nederland in New York niet wordt gewaardeerd. Het Department of Peacekeeping Operations (DPKO) voelt zich buitenspel gezet. Vandaar dat er geen sprake is van een formeel verzoek aan Nederland, maar van een in diplomatieke bewoordingen gegoten verwelkoming van een aanbod.

(Invloed)

III. Nederland in internationaal kader

i. Operaties in en rond Kosovo

*Allied Force, voortraject*

In het beginstadium van de internationale besluitvorming over Kosovo pleit Nederland actief binnen de EU en de NAVO voor de optie van preventieve ontplooiing van militaire eenheden langs de grenzen van Kosovo met Albanië en Macedonië en geeft aan hieraan zelf een bijdrage te willen leveren. Hoewel er door de NAVO planning voor deze optie wordt verricht, wordt zij onvoldoende ondersteund en derhalve niet uitgevoerd. Ook de militaire autoriteiten van de NAVO voelen weinig voor deze optie. Met betrekking tot verdergaande opties neemt Nederland niet bij voorbaat een afwijzende houding in, en is het standpunt dat de planning voor al deze opties in ieder geval moet plaatsvinden. Als begin oktober 1998 goedkeuring van de ACTREQ voor de luchtacties in de NAVO-raad aan de orde is, vraagt Nederland in eerste instantie om een stilteprocedure tot vrijdag 2 oktober, omdat de ministerraad zich over de instemming met dit besluit dient uit te spreken. Onder druk van de VS en het VK stemt Nederland echter in met een verkorting van de stilte-



procedure, waardoor de Nederlandse ambassadeur reeds op 1 oktober instemt met uitvaardiging van de ACTREQ.

Nadat het kabinet, daarin gesteund door de Tweede Kamer, op 8 oktober onder een viertal voorwaarden heeft ingestemd met uitvaardiging van de ACTORD voor de luchtacties, wordt de missie bij de NAVO in Brussel geïnstrueerd om nog een extra punt in de overweging te betrekken. Er dient overeenstemming te bestaan over de vraag hoe en wanneer wordt besloten over het werkelijke begin van de operaties. Nederland heeft een voorkeur voor een speciale NAVO-raad. Er worden op dit punt in oktober echter geen afspraken binnen de NAVO-raad gemaakt.

#### *OKVM/NKVM/Extraction Force*

Nederland spant zich in internationaal verband in om zo groot mogelijke veiligheidsgaranties voor de OVSE-verificateurs te verkrijgen en stelt ook Nederlandse deelname hiervan afhankelijk. De Nederlandse vertegenwoordigingen bij de OVSE en de NAVO worden geïnstrueerd hierop aan te dringen, alsmede op een goede afstemming tussen de beide verificatiemissies. Ook wordt de permanente vertegenwoordiging bij de NAVO op 27 oktober geïnstrueerd in te stemmen met het handhaven van de ACTORD. Deze maatregel ziet Nederland tevens als een veiligheids-garantie.

Nederland is een groot voorstander van de Extraction Force, die speciaal wordt opgericht met het doel de OVSE-verificateurs te kunnen ontzetten. Nederland dringt aan op spoedige afronding van de planning voor de Extraction Force, om de besluitvorming over deelname aan de OVSE-missie te kunnen afronden. Als in november echter blijkt dat de Tweede Kamer nog niet voldoende is overtuigd van de veiligheidsmaatregelen, stelt de minister van Buitenlandse Zaken in een brief aan de Tweede Kamer dat hij het onderwerp zal bespreken met zijn Amerikaanse collega. In dit gesprek komt de veiligheid van de OVSE-verificateurs echter niet aan de orde. Tijdens de force generation voor de Extraction Force komt het VK aanvankelijk terug op afspraken die zijn gemaakt met Nederland over een gezamenlijke bijdrage in een rotatiesysteem. Als Nederland niet kan deelnemen met gevechtseenheden aan de Extraction Force kan dit mogelijk worden opgevat als een verminderde veiligheids-garantie voor de deelname aan de OVSE-missie. Hierop wordt op hoog ambtelijk en militair niveau contacten gelegd om de Nederlandse bijdrage met een compagnie Luchtmobiel veilig te stellen.

#### *Allied Force, luchtaanvallen/KFOR*

Het internationale initiatief in de besluitvorming over Kosovo ligt in januari 1999 bij de Contactgroep, waarvan Nederland geen deel uitmaakt. Naar aanleiding van het bloedbad in Raçak roept zij – onder druk van een politiek en een militair (NAVO-)ultimatum – de strijdende partijen bijeen voor onderhandelingen in Rambouillet vanaf begin februari 1999.

Nederland is voor de informatievoorziening afhankelijk van bilaterale contacten met leden van de Contactgroep. De regering is van mening dat de OKVM in deze periode gezien haar stabiliserende rol dient te blijven en niet om politieke redenen teruggetrokken zou moeten worden.

Tijdens de uitvoering van de luchtacties vraagt Nederland aandacht voor de doelenkeuze, de NAVO-woordvoering en de mogelijke optie van een bombardementspauze. De Nederlandse interventies op deze terreinen leiden niet tot een wijziging van het gevoerde beleid. De minister-president benadrukt tijdens de NAVO-top in Washington de noodzaak van de intensivering van luchtaanvallen.

### *Allied Harbour*

Naar aanleiding van vragen van Kamerleden vraagt de minister van Buitenlandse Zaken aandacht bij de SG NAVO voor humanitaire hulpverlening door de NAVO. NAVO-eenheden voeren in Macedonië al humanitaire taken uit. Korte tijd later start de NAVO haar eerste humanitaire operatie in Albanië, *Allied Harbour*.

(Invloed)

#### III. Nederland in internationaal kader

##### j. niet-operatiegebonden aspecten

Uit het onderzoek van de commissie naar de politieke besluitvorming over de Nederlandse deelname aan vredesoperaties blijkt dat bij betrokkenen ontevredenheid bestaat over de invloed die de Nederlandse regering kan uitoefenen op de internationale besluitvorming over de betreffende vredesoperaties. De formele invloed in de VN is gering omdat besluiten over het mandaat en de taken van een vredesmacht worden genomen door de Veiligheidsraad, waarvan Nederland in de onderzochte periode geen lid is. Voorts hebben binnen de Veiligheidsraad de vijf permanente leden een overheersende stem.

Daarnaast bestaan er internationale verbanden van een beperkt aantal landen, waarin gesproken wordt over de voortzetting van vredesoperaties en bemiddelingspogingen. De bekendste daarvan is de Contactgroep voor het voormalige Joegoslavië. De pogingen van Nederland om betrokken te worden bij het overleg van de Contactgroep worden beschreven in hoofdstuk 3.2 en 3.9 en komen ook terug in bovenstaande analyse van de invloed van Nederland in internationaal kader (4.4.III.b en 4.4.III.i). In de hoorzittingen maken enkele gehoorde ook meer algemene opmerkingen over de invloed van Nederland op de internationale besluitvorming over de vaststelling van de mandaten en de voortzetting van vredesoperaties waar Nederlandse militairen aan deelnemen. Oud-minister van Buitenlandse Zaken Van den Broek gaat tijdens de hoorzitting in op de informele invloed die Nederland kan uitoefenen op de vaststelling van mandaten.

Oud-minister van Buitenlandse Zaken, Van den Broek: «Informeel wel, maar formeel niet. Formeel niet, omdat het mandaat wordt vastgesteld door de Veiligheidsraad. Zoals u weet heeft de Veiligheidsraad vijf permanente leden en tien roterende leden. Het zijn uiteindelijk toch de vijf permanente leden die de zwaarste stem in het kapittel hebben, omdat zij een vetorecht hebben op beslissingen van de Veiligheidsraad. Als je ook geen roterend lid van de Veiligheidsraad bent, is de afstand tot de besluitvorming over het mandaat nog groter. Dat is de formele kant.

Informeel heb je natuurlijk contacten, onder andere via andere troepenleveranciers, met wie je overleg kunt plegen over de vraag hoe zij er tegen aankijken, wat de mogelijke risico's zijn, wat zij ter beschikking stellen en hoe je je bijdrage kunt afstemmen op wat anderen doen. Je permanente vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties (...) heeft ter plekke natuurlijk een eigen netwerk. Nederland is nu wel lid van de Veiligheidsraad, maar toen niet. Dit neemt niet weg dat je een permanente vertegenwoordiger in New York hebt die ook met leden van de Veiligheidsraad en anderen daarover van gedachten wisselt. Eerlijk gezegd, zie ik geen andere mogelijkheid om dit soort zaken te regelen. Over het algemeen zijn er namelijk veel troepenleverende landen betrokken bij vredesoperaties. Het gaat vaak om duizenden manschappen. Datgene wat elk land op zich kan doen, is natuurlijk aan beperkingen onderhevig. Het zijn dus zeer veel landen en er moet toch een sturend orgaan zijn dat op een gegeven ogenblik ook nog de besluitkracht kan opbrengen om een duidelijk afgegrensd mandaat op tafel te leggen.

Dit alles gezegd zijnde, betekent niet dat je als troepenleverend land, niet-lid van de Veiligheidsraad, kan worden gedwongen om opdrachten aan te nemen of een mandaat uit te voeren waarmee je het volstrekt oneens bent. Dan zeg je gewoon: ik doe niet mee. Niemand kan je verplichten om mee te doen. Je kunt een aanbod doen, maar dat is niet

zodanig dat, hoe het mandaat ook luidt en hoe de opdracht daarin ook is verwoord, je verplicht bent om dat uit te voeren. Als je het eenmaal aangenomen hebt, voer je het wel uit. Je kunt wat dat betreft naar mijn smaak nooit op een dwaalspoor worden gebracht.»<sup>15</sup>

### Oud-minister van Buitenlandse Zaken Kooijmans geeft tijdens de hoorzitting argumenten waarom het voor een land als Nederland moeilijk is om toegelaten te worden tot overlegorganen zoals de Contactgroep.

Oud-minister van Buitenlandse Zaken, Kooijmans: «Het is wel een indicatie dat in dit soort gremia met name de grote mogendheden een leidende rol wensen te spelen en daarbij niet gehinderd willen worden door kleinere landen. Wat wij van onszelf ook vinden, wij zijn in de ogen van anderen een klein land. Wellicht doen wij op bepaalde gebieden prijzenswaardige inspanningen, maar wij zijn niet van een zodanig kaliber dat men ons toelaat tot dit soort besluitvormende gremia. Een alternatief is dan te proberen het consulteringsmechanisme sterker te maken.»<sup>16</sup>

### Tot eenzelfde conclusie komt de toenmalige permanente vertegenwoordiger van Nederland bij de VN in New York, Biegman. Hij geeft ook aan hoe Nederland invloed zou kunnen hebben op de besluitvorming in de Veiligheidsraad.

Biegman: «Wij hebben in het algemeen in Nederland het gevoel dat wij een grote participant zijn en dus in dergelijke groepen thuishoren. Helaas wordt daar door leden van die groepen anders tegenaan gekeken. (...)

De inbreng van Nederland wordt over het algemeen zeer gewaardeerd. (...) Echter, Nederland heeft een existentieel probleem. Wij zijn niet echt een kleintje; we zijn zelfs betrekkelijk groot. Aan de andere kant zijn wij stukken kleiner dan de grote landen, zoals Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Duitsland. Die landen zijn stuk voor stuk 2,5 tot 4 maal zo groot als Nederland; Duitsland zelfs meer dan 5 maal. Welnu, dat wreekt zich. Zelfs als Nederland een belangrijke bijdrage levert, zoals in Cambodja en Kosovo, vinden de grote landen het bezwaarlijk om Nederland er volwassen bij te betrekken. Daar zitten wij mee. (...)

In de VN is de rol van de permanente leden van de Veiligheidsraad hoe dan ook overheersend, volstrekt overheersend. Wij zitten daar nu tijdelijk, twee jaar, in zodat wij kunnen meepraten, maar het beleid wordt bepaald door die permanente leden. Zo was het met Cambodja en zo was het ook met UNPROFOR. (...)

Wij moeten altijd proberen om invloed uit te oefenen waar dat mogelijk is. Dat deden wij in New York voornamelijk via het wekelijkse overleg van de ambassadeurs van de EU. Die zagen elkaar eenmaal per week, een hele ochtend. Daar zaten de Fransen bij, de Britten en tijdelijke leden van de Veiligheidsraad. Daar konden wij datgene inbrengen wat wij te zeggen hadden en die leden konden dat dan vervolgens meenemen naar de Veiligheidsraad. Dat was de beste ingang die wij hadden en daarvan hebben wij dan ook gebruik gemaakt.»<sup>17</sup>

### De zienswijze van Biegman wordt tijdens de hoorzitting bevestigd door de huidige PV van Nederland in New York, Van Walsum, die ook in gaat op de voorwaarden die Nederland kan stellen alvorens militairen aan te bieden voor een vredesoperatie.

Toenmalig directeur-generaal Politieke Zaken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Van Walsum: «(...) dat Nederland als troepenleverancier onbevredigend weinig invloed heeft op de besluitvorming in de Veiligheidsraad over vredesoperaties, is absoluut een feit. Dat geldt overigens niet alleen voor Nederland maar voor alle niet-leden van de Veiligheidsraad en binnen de Veiligheidsraad geldt dat zelfs een beetje voor de niet-permanente leden van de Veiligheidsraad. Het systeem is er nu eenmaal internationaal op gebaseerd, dat ergens besluiten moeten worden genomen op het gebied van vrede en veiligheid. Die taak is toegewezen aan de Veiligheidsraad. De vraag is nu hoeveel invloed je moet geven aan landen die niet in de Veiligheidsraad zitten maar wel bereid zijn

<sup>15</sup> Brief van de secretaris-generaal van het ministerie van Buitenlandse Zaken aan de TCBU, 15 augustus 2000.

<sup>16</sup> Van den Broek, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>17</sup> Kooijmans, hoorzitting, 25 mei 2000.

om troepen te leveren. Daar wordt veel over nagedacht. Daar is ook wel een en ander in verbeterd maar helemaal bevredigend zal dat waarschijnlijk nooit worden opgelost. Wel stelt een land natuurlijk bepaalde voorwaarden voordat het bereid is om troepen te leveren. Bij ons zijn die altijd ongeveer dezelfde: wordt de rol van Nederland daar geaccepteerd, vooral door de betrokken partijen? Ziet een van de partijen Nederland niet als vijand? Er wordt altijd gevraagd naar brandstofvoorzieningen en naar financiële zaken: is het zeker, dat het volgens de normale begrotingsprocedure gefinancierd wordt en dat je daar niet voor verrassingen komt te staan? Dergelijke onderhandelingen zijn normaal en dat doet iedereen. Maar dat je ook het verloop van een interventie of een operatie kunt bepalen omdat je meedoet, is niet helemaal te realiseren.»<sup>18</sup>

#### 4.5 Omgeving

- *In hoeverre is bij de politieke besluitvorming in Nederland over deelname/voortzetting/afrondding sprake geweest van informele invloed van publieke opinie, media, adviesinstellingen, belangenorganisaties etc.?*

Tijdens haar onderzoek heeft de commissie geen duidelijke aanwijzingen gevonden dat publieke opinie, media, adviesinstellingen en belangenorganisaties een grote invloed hebben op de politieke besluitvorming in Nederland over uitzendingen van militairen. Toch heeft de commissie wat betreft deze invloed wel enig verschil kunnen constateren tussen de onderzochte operaties.

Bij de operatie *UNAMIC/UNTAC* in Cambodja is er in de fase van de voortzetting van de uitzending sprake van enige invloed van de berichtgeving in de pers over het moeizame verloop van de operatie op de opstelling van Kamerleden, die op dat moment ook debatteren over de noodzaak om Nederlandse militairen naar Bosnië uit te zenden. Opvallend is voorts dat de woordvoerders vóór en tijdens de uitzending in het overleg met de regering veel aandacht besteden aan arbeidsrechtelijke voorzieningen voor het uit te zenden personeel, met name de recuperatieregeling en de financiële vergoedingen. Enige lobby van de militaire belangenorganisaties lijkt hieraan niet vreemd.

Ten aanzien van de operatie *UNPROFOR/UNPF* verwijzen enkele bij de besluitvorming betrokken personen voor hun motieven om te pleiten voor of te besluiten tot uitzending van militaire eenheden naar het voormalige Joegoslavië wel naar bijvoorbeeld de aangrijpende berichten en beelden in de media, maar ze verklaren dat ze hierdoor slechts zijn gesterkt in hun al bestaande opvattingen. Ontegenzeggelijk dragen genoemde berichten en beelden bij aan het creëren van een draagvlak voor de besluiten tot uitzendingen naar het voormalige Joegoslavië.

Bij de afronding van de Nederlandse deelname en met name bij de nasleep van de val van Srebrenica is sprake van een grote invloed van de media. Berichten over (soms vermeende) nieuwe feiten of kritiek in de media op hiaten in de informatie over de gebeurtenissen rondom de val van de enclave, leiden tot nader onderzoek van Kamer en regering. Het plenaire debat op 12 december 1995 over de uitzending van het Nederlandse contingent ten behoeve van *IFOR* wordt beïnvloed door een advies van de Adviesraad Vrede en Veiligheid over Nederlandse deelname aan *IFOR*. Vrijwel alle woordvoerders ontlenen hieraan vragen en argumenten.

Gedurende de hele Kosovocrisis leefden in de media en de publieke opinie sterke opvattingen over de situatie in Kosovo en de omringende gebieden. Deze opvattingen zijn zeker meegewogen in de besluitvorming over deelname aan de *operaties in en rond Kosovo*. Omgevingsfactoren

---

<sup>18</sup> Biegman, hoorzitting, 29 mei 2000.

hebben echter in geen enkel geval een doorslaggevende rol gespeeld in de besluitvorming over deelname aan de operaties in en rond Kosovo.

#### 4.6 Risico's

- *Op welke wijze zijn voorafgaande aan het besluit tot uitzending de veiligheidsrisico's in kaart gebracht en hebben bewindspersonen, kabinet en Kamer vóór en gedurende de uitzending een volledig beeld gekregen van de risico's, gevaren en veiligheidsvoorzieningen van de uitzending?*

(Risico's)

##### a. UNAMIC/UNTAC

Aangezien het een peacekeeping operatie betreft in het kader van een tussen de partijen overeengekomen vredesakkoord, worden de veiligheidsrisico's door de ambtelijke en militaire adviseurs vooraf als relatief gering beschouwd. Als voornaamste risico's zien zij de grote hoeveelheid landmijnen en het voorkomen van tropische ziektes. Bij het onderzoek naar de risico's wordt weinig aandacht besteed aan de locatie van het mariniersbataljon, met zijn geïsoleerde ligging en spanningen tussen de verschillende facties, en de mogelijkheid dat de Rode Khmer weigeren om zich te laten ontwapenen. Ook de rules of engagement zijn in het begin van de uitzending nog zeer onduidelijk.

(Risico's)

##### b. UNPROFOR/UNPF

Bij de activiteiten van de VN in Bosnië lopen de principes van peacekeeping en peace-enforcing door elkaar. Formeel is UNPROFOR een vredesbewarende macht; er is gedurende de operatie van UNPROFOR echter geen vrede te bewaren omdat er geen vrede is. Dit leidt er toe dat min of meer noodgedwongen, bijvoorbeeld door de opstelling van de Bosnische Serviërs, elementen van vredesafdwinging in de operatie worden opgenomen, hoewel de militaire eenheden van UNPROFOR daar wat betreft operationeel concept («blauw») en bewapening niet op voorbereid zijn.

De veiligheidsrisico's voor de VN-militairen in Bosnië vloeien voort uit de verschillende, met elkaar in strijd zijnde taken van UNPROFOR: enerzijds humanitaire hulpverlening op basis van toestemming van de strijdende partijen, anderzijds het uitvoeren van militaire actie met steun van de NAVO. In december 1992, voorafgaande aan het besluit tot deelname aan *Deny Flight*, waarschuwt de CDS voor de gevolgen van het afdwingen van het vliegverbod voor de veiligheid van de Nederlandse UNPROFOR-eenheden op de grond.

Ook het concept van de safe areas lijdt aan dit inherente veiligheidsrisico. Luchtaanvallen van de NAVO als reactie op Bosnisch-Servische aanvallen op de safe areas Gorazde en Sarajevo leiden tot het in gijzeling nemen van UNPROFOR-militairen. Hiermee hollen de Bosnische-Serviërs de inzet van het luchtwapen ter bescherming van de VN-militairen in de safe areas uit.

De instemming van kabinet en Kamer met de stationering van Nederlandse militairen in de safe area Srebrenica is mede gebaseerd op de verwachting dat de Nederlandse militairen, die als taak hebben aanvallen op de enclave af schrikken («deterrence»), bij een daadwerkelijke aanval voor hun veiligheid kunnen rekenen op luchtsteun. Tijdens het bezoek van de SGVN aan Nederland in januari 1994 proberen de betrokken ministers duidelijkheid te krijgen over de bevoegdheden van de SGVN en de procedures van VN en NAVO bij het inzetten van het luchtwapen.

De bij het gesprek met de SGVN betrokken bewindspersonen hebben een verschillende interpretatie van de uitspraken van de SGVN. Maar op basis van latere uitlatingen van de SGVN en van besprekingen met zijn medewerkers concluderen de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken dat het Nederlandse bataljon in Srebrenica in geval van een aanval van de Bosnische Serviërs kan rekenen op luchtsteun. In deze opvatting voelen zij zich bevestigd door de brief van de SGVN aan de Veiligheidsraad van 28 januari 1994, waarin deze een duidelijk onderscheid maakt tussen luchtsteun (Close Air Support) en air strikes en de bevoegdheid tot het invoeren van luchtsteun delegeert aan Akashi, zijn speciale vertegenwoordiger in het voormalige Joegoslavië. Die geruststellende inschatting meldt de minister van Defensie ook aan de Kamer. Minister van Defensie Ter Beek uit ook zijn tevredenheid over de tussen VN en NAVO overeengekomen «dubbele sleutel» van commandovoering over de luchtacties. Een aanvraag voor luchtsteun moet door de militaire leiding van beide organisaties worden goedgekeurd. De UNPROFOR commandant kan dus rekening houden met het mogelijke gevaar voor zijn manschappen. In de praktijk leidt deze afspraak vanaf begin 1995, vanwege het gevaar van gijzeling van troepen op de grond door de Bosnische Serviërs, tot een terughoudende opstelling van UNPROFOR om luchtsteun van de NAVO in te roepen. Uiteindelijk is het niet de «dubbele sleutel» die de daadwerkelijke inzet van luchtsteun belemmert, want de NAVO reageert direct positief op elke aanvraag van UNPROFOR. De oorzaak voor het uitblijven van luchtsteun moet meer gezocht worden in de verschillen van mening binnen de leiding van UNPROFOR, met name tussen de militaire commandanten en de speciale vertegenwoordiger van de SGVN, over de opportuniteit van het aanvragen van luchtsteun. Overigens bevat de brief aan de Kamer van november 1993 geen specifieke informatie over de veiligheidsrisico's voor het infanteriebataljon en vormt dit ook geen belangrijk punt van discussie in het overleg met de Kamer. Een jaar eerder, bij het overleg tussen Kamer en regering over de uitzending van het transportbataljon waren de zorgen over de veiligheid van de manschappen nog het voornaamste onderwerp van debat. Voorafgaande aan dat debat gaf Defensie een speciale briefing aan de woordvoerders over de wijze waarop is voorzien in de bescherming van de transporteenheid.

De Kamer krijgt gedurende de uitzending van het infanteriebataljon in verschillende vertrouwelijke briefings van Defensie een beeld van de risico's en van de veiligheidsvoorzieningen, zoals evacuatieplannen, voor de uitgezonden Nederlandse militairen in Bosnië. Achteraf kan worden geconstateerd dat de inschatting van de risico's voor de Nederlandse militairen redelijk juist is gebleken. De Nederlandse militairen lopen ook tijdens de val van Srebrenica relatief weinig risico, omdat zij zich houden aan hun beperkte VN-mandaat. Wel kan worden vastgesteld dat het beeld dat de Kamer is geschetst van de mogelijkheid tot uitvoering van de evacuatieplannen voor de VN-militairen, te rooskleurig is geweest.

(Risico's)

c. IFOR

De inschatting van de risico's en de veiligheidsvoorzieningen voor het militaire personeel krijgen in de fase van het besluit tot uitzending veel aandacht, van zowel regering als parlement. De regering geeft een uitvoerig beeld van de risico's. Daarnaast wordt er (binnen de NAVO) alles aan gedaan om de risico's het hoofd te kunnen bieden. In de eerste plaats zijn in dit verband het mandaat, de bewapening en de rules of engagement van belang. IFOR mag en is in staat om de eigen veiligheid met geweld af te dwingen, mochten de partijen daartoe aanleiding geven.



Ook de door Nederland gehanteerde voorwaarde van Amerikaanse deelname moet worden gezien in het licht van het verkrijgen zo groot mogelijke veiligheidsgaranties.

In de brief aan de Kamer over de uitzending van Nederlandse eenheden van 12 december 1995 is een omvangrijke paragraaf over de «militaire appreciatie» opgenomen. In overleggen met het parlement wordt aan het punt van veiligheid en risico's tevens aandacht besteed. Tijdens de fase van de voortzetting, wordt in brieven aan de Tweede Kamer steeds gesteld dat de voortgang van de militaire aspecten van het Akkoord van Dayton goed te noemen is. Het grootste risico blijken de grote hoeveelheden landmijnen te zijn. De militaire top beoordeelt de missie als «uitvoerbaar, maar risicovol».

Kort voor de Nederlandse bijdrage aan de hoofdmacht wordt ontplooid komt de Militaire Inlichtingendienst met een risicoanalyse op schrift van de situatie in het operatiegebied. Deze risicoanalyse wordt in april 1996 geactualiseerd. In deze analyse wordt gesteld dat een besluit om IFOR eind 1996 terug te trekken op zichzelf een risico voor IFOR-troepen zou kunnen vormen als één of meerdere partijen willen vasthouden aan de internationale presentie.

(Risico's)

d. UNIPTF

Bij ambtenaren, militairen en bewindspersonen is duidelijk dat deelname aan UNIPTF niet van risico's is ontdaan. De discussie die in januari 1996 wordt gevoerd over de taken, de beperkte bevoegdheden en de bewapening (de politiefunctionarissen zijn onbewapend) illustreert dit punt. De zorgen over de veiligheid leiden ertoe dat Nederland aandringt op afspraken tussen IFOR en UNIPTF en de minister van Defensie zich persoonlijk vergewist van de status van deze afspraken in gesprekken met de commandant van IFOR en de commissaris van UNIPTF. Volgens een nota van de Directie Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie is aan de Militaire Inlichtingendienst gevraagd een dreigingsanalyse voor deze uitzending te maken. Een dreigingsanalyse op schrift is niet gemaakt.

Aan de Tweede Kamer wordt voor de uitzending duidelijk gemaakt welke risico's zijn verbonden aan deelname aan deze operatie. Dit wordt zowel in de brief aan de Tweede Kamer uit de doeken gedaan als mondeling door de minister van Defensie in het Algemeen Overleg over de uitzending. Als de Nederlandse functionarissen in Bosnië-Herzegovina opereren vergewist de commandant van de koninklijke marechaussee zich van de situatie ter plekke en concludeert dat de veiligheidsafspraken minder duidelijk blijken dan de regering zich heeft voorgesteld. Hierop wordt actie ondernomen. De Tweede Kamer wordt van deze problemen met de risico's niet en detail op de hoogte gesteld.

(Risico's)

e. UNTAES

De risico's verbonden aan uitzending in het kader van de operatie UNTAES worden binnen de departementen hoog ingeschat en zijn er in belangrijke mate oorzaak van dat Nederland niet verder wenst te gaan dan een kleine, symbolische en risicoarme bijdrage. Het beeld is dat het mandaat van de operatie niet toereikend is in relatie tot de in potentie explosieve situatie ter plekke. De opzet van de operatie doet daarnaast denken aan het safe area-beleid dat een half jaar eerder jammerlijk heeft gefaald in Srebrenica. De twijfels worden nog versterkt door het feit dat geen van de grote westerse landen aan de operatie wenst deel te nemen.

Dit beeld van risico's wordt niet overgebracht aan de Tweede Kamer in de brief over de uitzending.

(Risico's)

f. SFOR

Ten aanzien van het beeld van risico's verbonden aan SFOR gaat in grote lijnen hetzelfde op als bij de Implementation Force. Hoewel gedurende de uitzending in het kader van IFOR blijkt dat het aantal belangrijke incidenten meevalt, wordt ingezien dat er wel degelijk risico's zijn. Vandaar dat de Nederlandse regering blijft vasthouden aan een NAVO-operatie waarbinnen de VS met een substantieel aantal grondtroepen deelnemen. De Militaire Inlichtingendienst schrijft begin december 1996 dat er sprake is van een algehele, geleidelijke vergroting van de etnisch/nationalistische spanningen in het land waardoor incidenten waarbij SFOR onvermijdelijk betrokken zal raken in het komende half jaar niet zijn uit te sluiten. In de brief aan de Tweede Kamer van december 1996 over de uitzending in het kader van SFOR is wederom een militaire appreciatie van de situatie ter plekke opgenomen. Er zijn duidelijk risico's verbonden aan de deelname aan SFOR. De aan Nederland toegewezen taken zijn echter uitvoerbaar. Een militaire appreciatie ontbreekt in de brieven die aan de Tweede Kamer worden geschreven naar aanleiding van het besluit ook na juni 1998 deel te nemen aan de Stabilization Force.

(Risico's)

g. Mine Action Centre

Zolang er geen aanvaardbare rechtspositionele regeling voor het personeel met de VN is getroffen, weigert Nederland mijnenruim-instructeurs uit te zenden. De risico's, waarbij wordt gedacht aan incidenten en ongevallen, zijn dan te groot.

(Risico's)

h. UNFICYP

De risico's verbonden aan de uitzending worden verschillend geïnterpreteerd. Er wordt echter gewaarschuwd voor een mogelijke verandering van de situatie naar aanleiding van het besluit van de Cypriotische regering een Russisch luchtverdedigingssysteem op het eiland te stationeren. De Turkse regering heeft laten weten dit onaanvaardbaar te achten. De Nederlandse militaire attaché bij de permanente vertegenwoordiging bij de VN meldt daarom in september 1997 dat de op zich stabiele situatie aanzienlijk kan veranderen en beveelt aan de besluitvorming te temporiseren. De Militaire Inlichtingendienst onderschrijft deze opvatting over de veiligheidssituatie in een rapport van begin oktober. Ook de directeur Algemene Beleidszaken van Defensie is beducht voor de veiligheidssituatie.

De ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie en de Defensiestaf beoordelen de veiligheidssituatie echter als verantwoord. Aan de Tweede Kamer wordt meegedeeld dat de risico's beperkt en verantwoord zijn, maar dat de spanning «overigens» kan groeien door onder meer de plaatsing van het luchtverdedigingssysteem. In een brief van 8 mei staat dat de regering de politieke situatie «op dit moment» stabiel acht en worden de risico's wederom «beperkt en verantwoord» genoemd.

(Risico's)

i. Operaties in en rond Kosovo

*Allied Force*

Alle bij de Nederlandse besluitvorming over deelname aan operatie *Allied Force* betrokken actoren realiseren zich dat deze operatie gepaard gaat met grote risico's en dragen dat ook uit. Het gaat immers om militair ingrijpen in een vijandige omgeving. Binnen de NAVO worden door de militaire planners de risico's en detail in kaart gebracht. Hierbij moet worden aangetekend dat van de opties voor militair ingrijpen de optie van de gefaseerde luchtacties één van de minst risicovolle opties is. Dit is een belangrijke reden om luchtacties te verkiezen boven de inzet van grondtroepen. Niettemin zijn de NAVO-plannen voor de luchtacties ook zodanig opgesteld dat een minimum aan risico's zou worden gelopen.

*OKVM/NKVM/Extraction Force*

De risico's van deelname aan de OVSE-verificatiemissie zijn hoog ingeschat door alle bij de besluitvorming betrokken actoren. Vandaar dat deelname aan deze operatie afhankelijk is gesteld van zo groot mogelijke veiligheids garanties. Als hierin naar de opvatting van de regering in voldoende mate is voorzien komt de Militaire Inlichtingendienst met een *Dreigingsanalyse KVM*. Hierin bestempelt zij een aantal dreigingen als «hoog»: het betreft het UÇK, de landmijnen, en het indirect verzeild raken tussen strijdende partijen. De risico's van deelname aan de NAVO-verificatiemissie worden als laag ingeschat en zijn derhalve geen factor van belang is de besluitvorming over deelname.

De Extraction Force is zelf bedoeld om risico's weg te nemen, maar niettemin staat ook deze operatie aan gevaren bloot. Derhalve wordt ook deze operatie met de nodige beschermingselementen uitgerust. In november 1998 schrijft de Militaire Inlichtingendienst een *Dreigingsanalyse Extraction Force*. Het beeld van risico's dat hierin wordt geschetst is dat bij een kleinschalige inzet (spoor 1) de dreiging van Servische en politie-eenheden laag is. Het grootste risico vormen de vele landmijnen.

*Allied Harbour*

Bij de opzet van operatie *Allied Harbour* wordt er rekening mee gehouden dat de vluchtelingenkampen op een veilige afstand van de grenzen met Kosovo zullen zijn gesitueerd. In de brief aan de Tweede Kamer wordt daarnaast aangevoerd dat beveiligingseenheden in de troepenmacht zijn opgenomen.

*KFOR*

Met betrekking tot de risico-inschatting voor de operatie KFOR zij benadrukt dat de NAVO-plannen voor deze operatie steeds opnieuw aan de dan geldende omstandigheden is aangepast. Dit heeft alles te maken met de risico's verbonden aan deze operatie. De risico's worden door de bij de besluitvorming betrokken actoren erkend. Met het gegeven mandaat, de rules of engagement en de bewapening wordt Nederlandse deelname echter verantwoord geacht.

(Risico's)

j. niet-operatiegebonden aspecten

In haar onderzoek betreft de commissie ook de wijze waarop de veiligheidsrisico's voorafgaande aan een besluit tot uitzending in kaart zijn gebracht en het beeld dat bewindspersonen, kabinet en Kamer kregen van de risico's en veiligheidsvoorzieningen van de betreffende uitzending. Tijdens de hoorzitting doen enkele betrokkenen ook meer algemene

uitspraken over de wijze waarop de veiligheidsrisico's op Defensie worden onderzocht. Centraal hierbij staat de vraag van de commissie of er bij de toetsing van de uitzending een risico-analyse is gemaakt.

Toenmalig minister van Defensie, Ter Beek: «Bij alle stukken die in mijn richting zijn gegaan met betrekking tot de mogelijke uitzending van eenheden (...) zat altijd een paragraaf die handelde over de risico's. Ik heb daarover veel gesproken met de chef defensiestaf, of diens plaatsvervanger of soms met de bevelhebbers, al naar gelang het moment en de situatie. Ik heb altijd heel nadrukkelijk aan hen gevraagd, hoe zij dat beoordelen. Het is dus deels schriftelijk. Ik herinner mij nog dat eind 1991 een stuk, noem het analyse, kwam van de militaire inlichtingendienst (MID), waarin een schets wordt gegeven van de situatie waaronder de Nederlandse eenheden zouden moeten opereren. Ik vond dat toen een nog niet echt voldragen stuk, want de MID moest ook wennen aan een nieuw werkterrein. Die dienst wist natuurlijk buitengewoon veel over wat zich in Oost-Europa, de oude vijand, afspeelde, maar minder over wat zich in Cambodja afspeelde. (...) aparte nota's met de kop «risicoanalyse» kan ook ik mij niet goed herinneren. Maar bij elke mogelijke uitzending kreeg de risicoafweging een heel prominente plek. Ik hecht eraan (...) om op te merken dat ik in geen enkel stadium, op geen enkel moment en bij geen enkele gelegenheid afgeweken ben van de adviezen van de militaire top die ik kreeg. Kortom, ik heb mij nimmer een eigen zelfstandig oordeel aangemeten over de veiligheidsrisico's. Ik heb mij altijd gehouden aan datgene wat de militairen mij op dit vlak adviseerden. Ik zei altijd tegen hen: jongens, van politiek heb ik een beetje verstand, maar van jullie vak niet, daarvoor hebben jullie doorgeleerd, dus dat moeten jullie mij vertellen. (...)

Ik kreeg dagelijks op mijn bureau een situatierapport (sitrap). Dagelijks werd mij melding gemaakt van de omstandigheden, waaronder de Nederlandse militairen opereerden. Als zich dan veranderingen in die omstandigheden voordeden, werd mij dat gemeld. Elke keer opnieuw vroeg ik er wel naar als het er niet in stond: wat betekent dat voor de veiligheids-situatie?»<sup>19</sup>

De opvolger van Ter Beek, Voorhoeve, vertelt tijdens de hoorzitting op welke wijze hem risico-analyses zijn voorgelegd.

Toenmalig minister van Defensie, Voorhoeve: «(...) tijdens een eerder verhoor is er, geloof ik, een misverstand gerezen. De secretaris-generaal van het ministerie van Defensie heeft toen iets gezegd in de geest van: aparte risicoanalyses als zodanig zijn er niet. Dat is even mijn formulering. Ik denk dat hij bedoelde: het zijn geen zelfstandige schriftelijke stukken. Ik heb niet anders meegemaakt dan dat er steeds, als wij voor het vraagstuk van een nieuwe vredesoperatie stonden, een risicoanalyse op tafel werd gelegd, meestal in de vorm van een uitgebreide briefing door de Militaire inlichtingendienst met kaarten, tabellen en alles erbij. Het werd geprojecteerd en er was een discussie van alle aanwezigen, waaronder een vertegenwoordiger van Buitenlandse Zaken en van de belangrijkste directies. Dat soort risicoanalyses is steeds gemaakt, ook van Haïti, UNFICYP, de westelijke Sahara, Oost-Zaire, waar het niet is gekomen tot een actie, omdat er geen groter land bereid was het voortouw te nemen. (...) Een dergelijke risicoanalyse hebben wij ook gemaakt bij operatie ALBA en bij Koeweit. De vraag doet zich voor in hoeverre zo'n risicoanalyse nog sterker gespecificeerd moet worden tot apart document en of dit aan het Toetsingskader moet worden toegevoegd. Het zit er nu impliciet in, maar men zou het nog een wat sterkere plaats kunnen geven.»<sup>20</sup>

Tijdens de hoorzitting gaat ook minister van Defensie De Grave in op de wijze waarop de veiligheidsrisico's verbonden aan een uitzending worden gewogen.

Minister van Defensie, De Grave: «Ik zou graag een scheiding willen maken tussen risico's en het element «verantwoord». Risico's inschatten is bij uitstek het vakterrein van mijn specialisten, maar het blijven inschattingen, beoordelingen op grond van kennis en ervaring die er op dat moment is. Iedere deskundige kan vervolgens uitleggen dat de

<sup>19</sup> Van Walsum, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>20</sup> Ter Beek, hoorzitting, 24 mei 2000.

mate waarin dat risico zich zal voordoen nooit exact van tevoren is vast te stellen. Het blijft een risico-inschatting. Bij het element «verantwoord» gaat het om een afweging tussen aan de ene kant risico's en aan de andere kant het doel. Hoe klemmender het doel is, hoe belangrijker de doelstelling, hoe meer bepaalde risico's aanvaardbaar zijn om dat doel te bereiken. Ik gebruik de term «verantwoord» altijd als die beide aspecten met elkaar in verband zijn gebracht en er vervolgens wordt gezegd: Ik acht dat vanuit mijn politieke verantwoordelijkheid als minister van Defensie verantwoord. Ik vind de risico's die verbonden zijn aan de operatie van een zodanige aard dat de afweging, afgezet tegen het doel van de operatie, verantwoord is. Uiteindelijk kan iemand die verantwoordelijkheid draagt voor het antwoord op de vraag of een operatie verantwoord is, de verantwoordelijkheid nooit wegnemen van de minister. De minister draagt altijd de ultieme verantwoordelijkheid. Wel is het heel belangrijk dat de militaire adviseurs goed kunnen aangeven in hoeverre zij een operatie uitvoerbaar achten. Dat is weer een ander aspect. Uitvoerbaar betekent: kunnen de politiek geformuleerde doelstellingen met deze operatie worden bereikt? Ik heb vrij kort na mijn aantreden als minister van Defensie daar wat langer over doorgesproken met de chef defensiestaf. Ik had het boekje «Manoeuvreren» van mijn voorganger keurig gelezen. Toen ik het had gelezen, vond ik dat wij in ieder geval moesten afspreken dat daar nooit onhelderheid over mag zijn. Ik heb dat toen ook met admiraal Kroon besproken. Uiteindelijk moeten ook militair adviseurs hun advies laten uitmonden in een bepaalde conclusie: uitvoerbaar of niet uitvoerbaar. Wanneer het alleen maar een analyse is van de plussen en de minnen, blijft het in het midden en ontstaan onhelderheden over verantwoordelijkheden. Ik zou het als volgt samen willen vatten. Ik vind het oordeel of een operatie verantwoord is of niet, een politiek oordeel. Verantwoord betekent een afweging van de risico's ten opzichte van de kansen om het doel te halen. Uitvoerbaar is voor mij 99% een zaak van de adviseurs. Het gaat dan over de technische uitvoerbaarheid. Wij moeten die scheiding met elkaar goed in de gaten houden om te vermijden dat er onduidelijkheid ontstaat over de verschillende verantwoordelijkheden die er zijn. (...)

Dat is het probleem bij het woord «garanties». Risicobeperking laat zich heel moeilijk verenigen met het begrip «garanties». Aan de ene kant is er de vraag wat je wilt bereiken. (...) De andere kant van de medaille zijn de risico's die worden gelopen. Het probleem is dat je die risico's moet inschatten. Het gaat daarbij om een inschatting in een situatie met een hoop onbekende factoren. Je weet niet hoe er door verschillende andere partijen op de situatie wordt gereageerd. Er blijft altijd een mate van onzekerheid. Je kunt vervolgens een groot aantal maatregelen treffen om die risico's zoveel mogelijk te beperken. Je kunt die maatregelen aangeven en toelichten. Je kunt ook beargumenteren waarom je denkt dat alle mogelijke maatregelen zijn getroffen en dat deze effectief zullen zijn. Maar er moet geen misverstand over bestaan dat we hier over een mathematische inschatting spreken. Het blijft altijd een kwestie van een inschatting van de risico's en van het effect die verschillende maatregelen die je treft, zullen hebben op het beperken van die risico's. Je moet vervolgens die risico's nog eens afwegen tegen het doel dat je daarmee wilt bereiken. (...) Dat laat zich heel moeilijk verenigen met het begrip «garanties» of «zekerheden». Het blijft altijd een kwestie van: Ik neem die verantwoordelijkheid wel of niet. Ik heb alles goed bekeken en toegelicht. Alles afwegende, lijkt dit me de meest verstandige of verantwoorde aanpak.»<sup>21</sup>

#### 4.7 Evaluatie

- *In welke mate zijn evaluaties («lessons learned») van eerdere vredesoperaties betrokken bij de politieke besluitvorming over de uitzending?*
- *Is een evaluatie van de betreffende uitzending uitgevoerd en welke lessen zijn hieruit getrokken voor toekomstige uitzendingen?*
- *Werd de Kamer geïnformeerd over de evaluatie? Zo ja: heeft de Kamer de evaluatie besproken?*

---

<sup>21</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 7 juni 2000.

(Evaluatie)

a. UNAMIC/UNTAC

Ervaringen uit eerdere VN-operaties met een substantiële Nederlandse deelname, zoals UNIFIL en de humanitaire operatie Provide Comfort in Noord-Irak, worden in beperkte mate betrokken bij de politieke besluitvorming over de uitzending naar Cambodja.

De Koninklijke Marine heeft een (sterk intern gerichte) evaluatie gemaakt van de deelname van de KM aan UNTAC. Niet duidelijk is welke lessen andere krijgsmachtdelen hieruit hebben getrokken en of de minister van Defensie geïnformeerd is over deze evaluatie. De Kamer heeft nooit informatie gekregen over de evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan UNTAC.

(Evaluatie)

b. UNPROFOR/UNPF

Van de Nederlandse deelname aan UNPROFOR bestaat geen evaluatie. Mogelijk zijn bij de krijgsmachtdelen interne evaluaties gemaakt van deeluitzendingen, bijvoorbeeld van de verbindingseenheid en van het transportbataljon, maar de Kamer is hierover nimmer geïnformeerd. Het is daarom onduidelijk welke lessen uit de deelname aan UNPROFOR zijn getrokken. Wel refereert de minister van Defensie in afzonderlijke brieven aan lessen die Defensie heeft geleerd uit de deelname aan UNPROFOR, onder meer in de brief waarin hij het *Debriefingsrapport* aanbiedt aan de Kamer.<sup>22</sup> Kort na de terugkeer van Dutchbat uit Bosnië geeft de minister van Defensie de KL opdracht om een *debriefing* te houden van de leden van Dutchbat III die tijdens de val van Srebrenica in de enclave aanwezig waren, en tevens van de Nederlandse militairen die in die periode verbonden waren aan de staven van de VN-vredesmacht in het voormalige Joegoslavië. Deze debriefing gaat verder dan de binnen de krijgsmachtdelen gangbare debriefings. Voornaamste doelstelling van de debriefing is het op schrift stellen van de toedracht van de gebeurtenissen rondom de val van Srebrenica. De debriefing is niet alleen gericht op het operationeel optreden, maar ook op het vergaren van gegevens over mogelijke schendingen van het oorlogsrecht. Daarnaast heeft de debriefing een functie in het verwerken van de ervaringen van de Nederlandse militairen.

De commissie heeft zich wat betreft haar onderzoek naar de opzet en uitvoering van de debriefing sterk beperkt. Aangezien het gaat om een beschrijving van de gebeurtenissen en activiteiten in Srebrenica, is de inhoud van het debriefingsrapport<sup>23</sup> en het daarbij behorende feitenrelaas<sup>24</sup> grotendeels buiten het onderzoek van de commissie gebleven. Uitzondering hierop vormen de enkele passages die mede relatie hebben met de besluitvorming in Den Haag gedurende de val van de enclave. Voorzover relevant zijn deze verwerkt in hoofdstuk 3.2 (UNPROFOR/UNPF).

De commissie verwijst naar de heer Van Kemenade die in zijn onderzoek naar de verzameling en verwerking van informatie door Defensie over de gebeurtenissen rond de val van Srebrenica ruim aandacht heeft gegeven aan de voorbereiding en de uitvoering van de debriefingsoperatie. In zijn eindrapport constateert hij «dat tevoren onvoldoende grondig is nagedacht over aard en doelstelling van de debriefing, de inhoudelijke consequenties daarvan en de gevolgen van genomen beslissingen op langere termijn.»<sup>25</sup> De heer Van Kemenade wijst met name op de moeilijk met elkaar te verenigen doelstellingen van de debriefing: verkrijgen van relevante informatie versus verwerken van ervaringen. Ook op de inhoud van het debriefingsrapport heeft de heer Van Kemenade kritiek. Aan een

<sup>22</sup> De Grave, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>23</sup> TK, 1995–1996, 22 181, nr. 128.

<sup>24</sup> Rapport gebaseerd op de debriefing Srebrenica, 4 oktober 1995, bijlage bij: TK, 1995–1996, 22 181, nr. 128.

<sup>25</sup> Op 5 juli 1999, ter vertrouwelijke kennisneming, toegezonden aan de Tweede Kamer, TK, 1998–1999, 26 122, nr. 11. Op 21 december 1999, als openbaar stuk, toegezonden aan de Tweede Kamer, TK, 1999–2000, 26 122, nr. 18.



aantal belangrijke aspecten wordt in zijn ogen niet of onvoldoende aandacht besteed.

De Kamer debatteert in het najaar van 1995 zowel in commissieverband als plenair over de opzet van de debriefing en over de inhoud van het debriefingsrapport. Tijdens het plenaire debat op 19 december 1995 over het debriefingsrapport uiten enkele woordvoerders op bepaalde punten kritiek op het rapport. Over het geheel genomen spreekt de Kamer echter tevredenheid uit over het debriefingsrapport en de door de minister van Defensie daarbij gegeven informatie.<sup>26</sup>

In de politieke debatten na juli 1995 over de deelname aan vredesoperaties wordt vaak verwezen naar de lessen die zijn getrokken uit de deelname aan UNPROFOR. Deze lessen zijn echter vooral gebaseerd op de ervaringen met de uitzending van het *infanteriebataljon* ten behoeve van de safe areas. De uitzending van het *transportbataljon*, dat op het terrein van de humanitaire hulp zeer belangrijk werk heeft gedaan en redelijk succesvol was, en de Nederlandse deelname aan de operaties *Deny Flight*, *Sharp Guard* en *Deliberate Force* worden hierbij slechts in geringe mate betrokken.

Tijdens het plenaire debat in december 1995 over het debriefingsrapport en in het overleg met de regering over de deelname aan IFOR noemen de woordvoerders van de fracties de lessen die zij hebben getrokken uit de deelname aan UNPROFOR. De belangrijkste kritiek heeft betrekking op het mandaat en de commandostructuur van UNPROFOR. In de paragraaf over IFOR (4.7.c.) wordt hierop nader ingegaan.

De minister van Defensie besluit in het najaar van 1995 om wijzigingen aan te brengen in de Defensie-organisatie teneinde de militaire aansturing, de interne informatievoorziening en de beleidsadvisering inzake vredesoperaties te verbeteren. Belangrijkste besluit van de minister is het belasten van de Chef Defensiestaf met de leiding van alle crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties.<sup>27</sup>

(Evaluatie)

c. IFOR

IFOR is een wezenlijk andere operatie is dan UNPROFOR, en is ook uitdrukkelijk zo bedoeld. «Fouten» gemaakt binnen het kader van UNPROFOR (zoals bijvoorbeeld een vredesbewaarend mandaat in een vijandige omgeving, het probleem met de «dubbele sleutel», onvoldoende bewapening) worden binnen het kader van IFOR vermeden. Deze «lessons learned» worden vooral toegepast in het kader van de internationale besluitvorming binnen de VN (mandaat) en de NAVO (leiding en uitvoering). Nederland voegt in IFOR voor de eerste maal een contingentscommando toe aan het nationale contingent. Uiteraard zijn de lessen van UNPROFOR ook richtinggevend voor de opstelling van de regering en de woordvoerders in het parlement ten aanzien van de uitzendingen in het kader van IFOR. De voorwaarden door Nederland gesteld aan deelname (zie op dit punt de paragraaf «Criteria») worden vrijwel alle ontleend aan de lessen van UNPROFOR.

Uit de debriefing van het eerste uitgezonden bataljon in juli 1996 blijkt dat de inzetbaarheid van het bataljon niet in gevaar is geweest, ondanks een grote hoeveelheid voorvallen en incidenten op het gebied van de militaire veiligheid. In februari volgt een evaluatieverslag van de debriefing van het tweede uitgezonden bataljon, waarin dezelfde conclusie wordt getrokken. Daarnaast wordt IFOR vrij uitgebreid geëvalueerd door de sectie evaluatie van de Defensiestaf, volgens een door de CDS in 1996 voorgeschreven standaard-procedure (aanwijzing A-5). Deze evaluatie komt in uiterst beknopte vorm terecht in de Memorie van Toelichting bij de Defensie-

<sup>26</sup> Dr. J.A. van Kemenade, Omtrent Srebrenica, 28 september 1998, p. 43.

<sup>27</sup> TK, 1995–1996, handelingen 40, p. 3155–3189.

begroting van 1998. Er is geen omvangrijke openbare evaluatie van de Nederlandse deelname aan IFOR.

(Evaluatie)

d. UNIPTF

De aandacht voor de risico's lijkt te zijn ingegeven door de recente ervaringen met de operatie UNPROFOR, hoewel dit niet expliciet blijkt uit de stukken. Tot januari 1999 verschijnt geen evaluatie van de Nederlandse deelname aan UNIPTF. Het dan verschijnende evaluatieverslag draagt duidelijk de kenmerken van een eerste poging.

(Evaluatie)

e. UNTAES

De Nederlandse weigering om begin 1996 aan de operatie in Oost-Slavonië deel te nemen met troepen in het veld berust op de dan recente «lessons learned» van de operatie UNPROFOR. Nederland wil niet op grond van een peacekeeping mandaat deelnemen in een potentieel vijandige omgeving en ook niet opereren zonder de steun van een westerse militaire grootmacht. De Nederlandse deelname aan UNTAES wordt niet geëvalueerd. Nederland neemt niet deel aan een VN-evaluatiebijeenkomst in New York gezien de geringe Nederlandse bijdrage.

(Evaluatie)

f. SFOR

De lessons learned toegepast in het kader van SFOR borduren voort op de lessen die al in bij IFOR zijn toegepast naar aanleiding van de operatie UNPROFOR en op de lessen van IFOR zelf. Daarnaast worden de in het kader van SFOR uitgezonden eenheden gedebrieft. Uit deze debriefings komen evaluatieverslagen voort. De lessen die hieruit worden getrokken hebben vooral betrekking op militair-operationele aspecten.

(Evaluatie)

g. Mine Action Centre

De senior Netherlands representative, tevens stafofficier bij het Mine Action Centre van februari tot juli 1998, schrijft een evaluatieverslag van de Nederlandse bijdrage in die periode. In deze evaluatie staat onder meer dat de Nederlandse bijdrage in een pioniersfase verkeerde en dat eerdere constatering en aanbevelingen reeds hebben geleid tot aanpassing van de opleidingen.

(Evaluatie)

h. UNFICYP

Het is de commissie niet gebleken dat in de besluitvorming over Nederlandse deelname aan UNFICYP gebruik is gemaakt van lessons learned van vorige operaties. Aangezien het onderzoek van de commissie zich in het geval van UNFICYP beperkt tot de politieke besluitvorming tot deelname, heeft zij niet onderzocht of de daadwerkelijke deelname aan UNFICYP is geëvalueerd.

(Evaluatie)

i. Operaties in en rond Kosovo

*Allied Force/OKVM/NKVM/Extraction Force/Allied Harbour/KFOR*

Ten aanzien van de NAVO-operaties *Allied Force*, de *Extraction Force*, de *NKVM* en operatie *Allied Harbour* is het moeilijk aan te geven of in de nationale besluitvorming lessons learned worden toegepast. Aangezien

het in vele opzichten unieke operaties betreft, lijkt het vooral zo te zijn dat er uit deze operaties lessen worden *getrokken*. De besluitvorming over deelname aan de OVSE-missie staat in het teken van het verkrijgen van veiligheidsgaranties voor de onbewapende verificateurs. Deze aandacht voor de veiligheid is in de Nederlandse context nog het resultaat van de lessen van UNPROFOR. Bij de besluitvorming over KFOR kan worden geleerd van de lessen van de naar de aard van de operatie soortgelijke voorgangers: IFOR en SFOR.

De Nederlandse deelname aan de Extraction Force wordt geëvalueerd conform de CDS-aanwijzing inzake evaluatie van vredesoperaties. Het evaluatieverslag geeft het beeld van een succesvolle uitzending, ondanks een zeer korte voorbereidingstijd. In de evaluatie wordt gesteld dat het niet mogelijk is een analyse van de risico's te geven, omdat de Extraction Force nooit is ingezet.

De operaties in en rond Kosovo worden daarnaast geëvalueerd in een interdepartementale evaluatie, waar de Tweede Kamer in september 1999 om heeft gevraagd. De evaluatie wordt in maart 2000 aan de Kamer toegezonden. Dat is dus een half jaar na het verzoek en niet, zoals in het verzoek aangegeven, vóór de behandeling van de Defensiebegroting in het late najaar van 1999. De evaluatie bestaat uit een politiek en een militair-technisch deel. Het militair-technische gedeelte geeft het beeld van een aantal in militair opzicht succesvol verlopen operaties. Het politieke deel – dat alleen gaat over operatie *Allied Force* en in beperkte mate over *Allied Harbour* – uit kritiek op de invloed die door de grote NAVO-landen is uitgeoefend op de NAVO-besluitvorming ten tijde van de luchtacties. In het deel is er slechts in beperkte mate aandacht voor de politieke besluitvorming in Den Haag.

Over de evaluaties wordt een plenair debat met de minister-president, de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie gehouden. Dit debat gaat vooral over de luchtacties, uitgesplitst in de Nederlandse invloed op de besluitvorming tijdens de luchtacties, de fasering, de doelenkeuze en de rol van de grote Bondgenoten, de juridische legitimatie en de betrokkenheid van en informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Het militair-technische deel wordt tijdens het plenaire debat nauwelijks besproken.

(Evaluatie)

j. niet-operatiegebonden aspecten

De krijgsmacht heeft een leerproces doorgemaakt met betrekking tot het gebruik van «lessons learned» bij de besluitvorming over deelname aan vredesoperaties en het evalueren van deelname. Voor wat betreft lessons learned valt bij voorbeeld te wijzen op de onlangs door de koninklijke landmacht uitgevaardigde doctrine Vredesoperaties<sup>28</sup>. De doctrine beschrijft de kenmerken en de grondbeginselen in het algemeen en gaat in op de operationele taken die in het kader van vredesoperaties kunnen worden uitgevoerd. Tevens worden uitgangspunten voor het militaire optreden geformuleerd.

Aanvankelijk zijn er geen eenduidige richtlijnen voor evaluatie van deelname aan vredesoperaties. In de loop van de tijd, met name na UNPROFOR, wordt hierin meer structuur aangebracht. De eerste concrete maatregel die van belang is in dit kader is het belasten van de CDS met de leiding van over alle Nederlandse bijdragen aan vredesoperaties. De minister van Defensie deelt dit mee aan de Tweede Kamer op 20 oktober 1995.<sup>29</sup> Door deze beslissing krijgt de CDS tevens de beslissingsbevoegdheid over de evaluatie van vredesoperaties. Tekenend voor toenmalige situatie is echter dat in de brief aan de Kamer het aspect van de evaluatie van deelname aan vredesoperaties nog niet wordt genoemd.

<sup>28</sup> TK, 1995–1996, 24 464, nr. 1.

<sup>29</sup> Vredesoperaties : LDP III, Koninklijke landmacht, 1999.

In eerste instantie is met betrekking tot het denken over de evaluatie van vredesoperaties het rapport *Leren van Vredesoperaties* van de Algemene Rekenkamer van februari 1996 richtinggevend.<sup>30</sup> De ARK neemt in 1995 vijf voltooide en drie lopende vredesoperaties onder de loep en constateert dat de organisatie van het evaluatieproces binnen Defensie te wensen overlaat. Het is niet vastgelegd dat afgeronde vredesoperaties moeten worden geëvalueerd. De evaluaties die zijn uitgevoerd zijn van onvoldoende kwaliteit. Evaluatieresultaten worden bovendien onvoldoende verspreid tussen de krijgsmachtdelen en de Defensiestaf. De ARK constateert daarnaast dat er aanzetten tot verbetering zichtbaar zijn. De Rekenkamer beveelt aan dat de Defensiestaf en de krijgsmachtdelen evaluaties op elkaar afstemmen onder centrale aansturing. Binnen de Defensiestaf wordt een sectie evaluatie opgericht, bestaande uit twee functionarissen, die in februari 1996 begint met haar werkzaamheden. De Chef Defensiestaf vaardigt in de zomer van 1996 een aanwijzing uit over de evaluatie van vredesoperaties (CDS-aanwijzing A-5), waarin onder meer de aanbevelingen van de ARK zijn verwerkt, naast de aandachtspunten uit het Toetsingskader. In de aanwijzing staat omschreven waaraan een evaluatie dient te voldoen. Een eerste proeve van bekwaamheid van de sectie evaluatie is de Evaluatie IFOR, die gereedkomt in 1997. Over het functioneren van de sectie evaluatie in de beginperiode wordt door de plaatsvervangend Chef Defensiestaf, Van Baal, opgemerkt:

«Over de inhoudelijke kant kan ik zeggen dat de ervaring leerde dat wij op dat moment niet echt toe waren aan een goede evaluatie van de operaties. Ik wil niet zeggen dat er verhullend taalgebruik is gehanteerd, maar ik denk dat de manier waarop de evaluaties toen zijn opgezet, niet de zaken naar boven hebben gebracht die naar boven moesten komen. Met de wetenschap van nu kan ik zeggen dat wij, als wij nu een operatie evalueren, de onderste steen boven krijgen, maar daarvoor heb je een multidisciplinair team nodig; in de situatie van 1996 probeerden één stafmedewerker en een kolonel in deeltijd, de evaluatie van de grond te tillen en dat verdiende niet de schoonheidsprijs.»<sup>31</sup>

De minister van Defensie besluit vervolgens de evaluatie van vredesoperaties op te nemen in de Memorie van Toelichting bij de Defensiebegroting:

Voorhoeve: «De evaluatie is aan de Tweede Kamer aangeboden (...) Ik heb namelijk besloten deze op te nemen in de memorie van toelichting van het ministerie van Defensie in september 1997. U treft daarin dus de evaluatie van IFOR aan. Ik zeg er overigens bij dat het geen zeer uitgebreid stuk is. Het is, geloof ik, slechts een aantal pagina's. Ik denk dat het stuk wat vlak is geworden door het vele ambtelijke vooroverleg dat eraan vooraf is gegaan.»<sup>32</sup>

Over de praktijk om de evaluatie van vredesoperaties in beknopte vorm in de Memorie van Toelichting op te nemen merkt de heer Voorhoeve nog op:

«Wij hebben toen deze procedure gevolgd. De gedachte in de defensieorganisatie was, dat het het beste zou zijn om jaarlijks in de memorie van toelichting de evaluaties van lopende vredesoperaties op te nemen, omdat dit dan ook aanleiding geeft tot een discussie met de Kamer over hoe het eigenlijk gaat. Hoewel die lijn toen zo is ingeslagen, denk ik dat er veel te zeggen is voor een andere benadering: dat op de daarvoor geschikte momenten, namelijk als een vredesoperatie duidelijk aan een evaluatie toe is en er bijvoorbeeld veranderingen gaan plaatsvinden of hebben plaatsgevonden in de aard van de vredesoperatie, er een evaluatiedocument naar de Kamer wordt gezonden als een afzonderlijk stuk.»<sup>33</sup>

<sup>30</sup> TK, 1995–1996, 24 464, nr. 1.

<sup>31</sup> Van Baal, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>32</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>33</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 7 juni 2000.

Onder minister De Grave worden nieuwe maatregelen genomen, specifiek naar aanleiding van het rapport Van Kemenade. Hierin wordt aanbevolen extra maatregelen te nemen om het goed functioneren van de defensieorganisatie te waarborgen. De evaluatie van deelname aan vredesoperaties is hier een onderdeel van. De minister van Defensie besluit tot het opstellen voor een raamwerk van de afwikkeling van uitzendingen van defensiepersoneel.<sup>34</sup> Het raamwerk omvat alle activiteiten op het vlak van debriefings, evaluaties en nazorg. Het krijgt de vorm van een formele Aanwijzing CDS. In maart 1999 meldt de minister dat evaluaties zullen worden uitgevoerd door multidisciplinaire teams onder leiding van een door de CDS benoemde functionaris.<sup>35</sup>

Plaatsvervangend Chef Defensiestaf, Van Baal: «Ik denk dat de veranderingsoperatie bij Defensie naar aanleiding van het rapport-Van Kemenade toch een extra zet heeft gegeven tot een volwaardige sectie evaluatie, een aparte club die rechtstreeks onder de chef defensiestaf staat. Dat is medio vorig jaar gebeurd.»<sup>36</sup>

Er wordt een termijn verbonden aan de evaluatie.

Van Baal: «Er is afgesproken dat iedere operatie wordt geëvalueerd en dat iedere operatie na zes maanden een eerste evaluatie krijgt. Afhankelijk van het mandaat, als dit mandaat bijvoorbeeld wordt verlengd met een jaar, is het dus verstandig als er ieder half jaar wordt geëvalueerd. Bij een mandaat van twee jaar kan één jaarlijkse cyclus volstaan. Het hangt ook af van de aard van de operatie»<sup>37</sup>

De Tweede Kamer zal tevens op de hoogte worden gebracht van de evaluaties deelname aan vredesoperaties. Eind juni 2000 bereiken de Tweede Kamer evaluaties van de operaties KFOR, SFOR, MAPE, UNIPTF en UNFICYP. Laatstgenoemde evaluaties zijn vertraagd door de Kosovo-crisis en de noodzaak over de Kosovo-operatie bij voorrang een bijzondere evaluatie aan de Kamer te sturen. In de begeleidende brief meldt de minister van Defensie dat de bevindingen van de Algemene Rekenkamer en het Toetsingskader in beschouwing zijn genomen. Volgende evaluaties zullen worden opgenomen in de financiële verantwoording nieuwe stijl.

De Grave: «Het lijkt mij heel goed om een vaste procedure te hebben voor het aanpakken van evaluaties, zodat de Kamer precies weet op welke wijze achteraf over verschillende aspecten verantwoording kan worden afgelegd. Het spreekt vanzelf dat die evaluaties niet alleen bestemd zijn voor intern gebruik bij de beoordeling van de vraag hoe het intern is gegaan en of daar lessen uit te trekken zijn op het gebied van de militaire of operationele afstemming, maar ook voor het afleggen van verantwoording aan de Kamer.»<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> TK, 1998–1999, 26 237, nr. 1.

<sup>35</sup> TK, 1998–1999, 26 237, nr. 3.

<sup>36</sup> Van Baal, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>37</sup> Van Baal, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>38</sup> De Grave, hoorzitting, 7 juni 2000.





## HOOFDSTUK 5 EVALUATIE TOETSINGSKADER

### 5.0 Inleiding

In de opdracht aan de commissie wordt de commissie opgedragen een evaluatie uit te voeren van het Toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden ten behoeve van internationale operaties<sup>1</sup>. De evaluatie van het Toetsingskader valt in dit hoofdstuk uiteen in zes paragrafen. De eerste paragraaf gaat in op de inhoud van het Toetsingskader. Vervolgens wordt in de paragrafen 5.2. en 5.3 aan de hand van de hoorzittingen en het documentenonderzoek geschetst hoe het Toetsingskader door bij de besluitvorming betrokken personen wordt ervaren, en in welke mate het blijkt het archievenonderzoek van de commissie in de besluitvorming wordt betrokken. De vierde paragraaf heeft de vorm van een korte casestudie. Deze paragraaf behandelt de relatie tussen het Toetsingskader en het besluit om *niet* over te gaan tot deelname aan de operatie UNOMA in Angola. De Nederlandse deelname aan de vredesoperaties in en rond Haïti is onderwerp van paragraaf 5.5, in het licht van een bij deze operatie specifieke invulling van het Nederlands belang (te weten bondgenootschappelijke solidariteit). Tenslotte volgt een eindevaluatie van toepasbaarheid, toepassing en inhoud van het Toetsingskader.

### 5.1 Het Toetsingskader

Het Toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden bevat veertien aandachtspunten die bij de besluitvorming over uitzendingen moeten worden betrokken. Aan de totstandkoming ervan gaat een aantal min of meer informele lijsten van aandachtspunten vooraf. In het document is voorts het resultaat van de discussie tussen regering en Tweede Kamer over de betrokkenheid van het parlement bij kabinetsbesluiten over uitzendingen verwerkt.<sup>2</sup> Gezien de ontstaansgeschiedenis van het Toetsingskader is het in eerste aanleg bedoeld als middel om een gestructureerd overleg tussen regering en parlement mogelijk te maken. Daarnaast dient het ter «waarborging» van de kwaliteit van de besluitvorming. In ongeveer deze bewoordingen staan de doelstellingen van het Toetsingskader ook omschreven in de notitie die de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie op 28 juni 1995 aan de Tweede Kamer sturen. In de praktijk houden deze doelstellingen in dat het Toetsingskader in beginsel een brede toepassing heeft. Het dient namelijk niet alleen als een referentiekader voor het overleg tussen regering en Kamer. Juist omdat een besluit uiteindelijk door de Tweede Kamer zal worden getoetst, zal het tevens moeten worden betrokken bij de initiële besluitvorming binnen de ministeries (inclusief de krijgsmacht). Het Toetsingskader heeft derhalve drie toepassingen: ten eerste bij de besluitvorming binnen de ministeries en het kabinet, ten tweede bij de verantwoording van (te nemen) besluiten aan de Tweede Kamer, en ten derde bij de oordeelsvorming van Kamerleden over besluiten tot uitzending.

De notitie over het Toetsingskader is niet een droge opsomming van veertien aandachtspunten. De notitie schetst eerst kort de discussie over de betrokkenheid van de Kamer bij de besluitvorming en besteedt daarna aandacht aan de ontwikkelingen op het gebied van internationale crisisbeheersing na de Koude Oorlog. De notitie noemt vervolgens de Prioriteitennota van 1993, omdat de randvoorwaarden voor Nederlandse deelname aan vredesoperaties op het moment van schrijven van het Toetsingskader in deze nota worden geschetst.

Vervolgens komt het Toetsingskader aan de orde. Er worden twee categorieën aandachtspunten onderscheiden: politieke wenselijkheid en

---

<sup>1</sup> TK, 1994–1995, 23 591, nr. 5; zie: appendix D.

<sup>2</sup> Zie: hoofdstuk 2.

haalbaarheid. De eerste categorie aandachtspunten is de belangrijkste omdat, zo stelt de notitie, «de eerste vraag die moet worden beantwoord zodra uitzending (...) aan de orde is, die naar de politieke wenselijkheid (is)». De categorie aandachtspunten inzake politieke wenselijkheid wordt uitgebreid nader toegelicht. Het gaat hierbij om de vraag naar de politieke doeleinden die met inzet van militairen worden nagestreefd. Er zijn drie politieke doeleinden mogelijk die met elkaar samenhangen en elkaar ten dele overlappen. Het betreft: handhaving van de internationale vrede en veiligheid, handhaving van de normen van het internationale recht (waarin begrepen mensenrechten en humanitaire noodsituaties), en bescherming van de nationale, Europese of bondgenootschappelijke belangen. Na een uitgebreide toelichting op deze drie politieke doeleinden worden hieruit vijf aandachtspunten afgeleid, die hier samengevat worden weergegeven:

1. Uitzending geschiedt op grond van Nederlandse belangen (waaronder de bescherming van de internationale vrede en veiligheid) en/of de bevordering van de internationale rechtsorde (...).
2. Uitzending (...) dient in overeenstemming te zijn met het volkenrecht en gebeurt bij voorkeur op grond van een duidelijk mandaat van de VN of een andere internationale organisatie (...).
3. (...) factoren als solidariteit, geloofwaardigheid en spreiding van verantwoordelijkheden, risico's en lasten (spelen) een rol.
4. (...) een multinationale benadering verdient de voorkeur (omdat er ook op langere termijn bereidwilligheid dient te bestaan).
5. Uitzending (...) is geen automatisme. De Nederlandse regering beslist per geval (...). Een dergelijk besluit wordt, behoudens uitzonderingen, niet uitgevoerd dan nadat het parlement hierover is ingelicht (...). Voor deelname (...) moet voldoende draagvlak bestaan in het parlement en in de samenleving.

De aandachtspunten die thuishoren in de categorie haalbaarheid worden in de notitie nauwelijks ingeleid. Volgens de notitie betreft het «aandachtspunten van militair-operationele en van praktische aard die bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of de gestelde politieke doelen ook kunnen worden verwezenlijkt». De (samengevatte) aandachtspunten zijn:

6. Het in het politieke mandaat van een internationale operatie neergelegde doel moet worden vertaald in een concrete militaire opdracht (...).
7. (...) de regering (moet) beoordelen of de gestelde politieke en militaire doelstellingen van een operatie redelijkerwijs haalbaar zijn. Daarbij spelen vooral de operationele karakteristieken van het desbetreffende conflict een rol (...).
8. Een toereikend politiek en maatschappelijk draagvlak is onmisbaar (...). Voorkomen moet worden dat de last van de internationale operaties gedragen wordt door een kleine groep landen. (...) Dit kan door de deelname (...) over een groep landen te spreiden. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over de aflossing (...) en over een redelijke financiële lastenverdeling.
9. (...) bezien of en zo ja welke eenheden (...) beschikbaar zijn.
10. De Nederlandse eenheden dienen te opereren in een duidelijke commandostructuur (...).
11. (...) de risico's voor het uit te zenden personeel (dienen) zo goed mogelijk te worden beoordeeld (...).

12. De rules of engagement (...) moeten ondubbelzinnig zijn geformuleerd (...) (en) moeten een effectieve taakuitvoering mogelijk maken (...).
13. De financiering (...) moet gewaarborgd zijn.
14. Iedere toezegging van deelname (...) dient een termijn te bevatten. Na afloop daarvan wordt de Nederlandse deelname beëindigd of is, in geval van voortzetting, een nieuw besluit nodig.

De genoemde aandachtspunten zijn, zo stelt de notitie, «niet meer dan een hulpmiddel voor de totstandkoming van een weloverwogen politiek en militair oordeel op basis van de specifieke karakteristieken van elk afzonderlijk geval. Ze lenen zich niet voor mechanische toepassing». De notitie sluit af met de mededeling dat de lijst «in het licht van de omstandigheden en de opgedane ervaring van tijd tot tijd aangepast (zal) moeten worden». Dit is tot op heden niet gebeurd.

## 5.2 Toetsingskader volgens betrokkenen

Het Toetsingskader wordt in de hoorzittingen meermalen aan de orde gesteld. Er wordt gevraagd naar opvattingen over en het gebruik van het Toetsingskader. In de vraagstelling en in de antwoorden wordt het Toetsingskader van verschillende kanten benaderd. Gerangschikt onder een aantal steekwoorden worden de uitspraken hieronder weergegeven.

### *Inhoud*

De gehoorde geven aan dat de aandachtspunten van het Toetsingskader bestaan uit een voor de hand liggende opsomming van overwegingen, vooral naar aanleiding van geleerde lessen.

Voormalig minister van Buitenlandse Zaken, Van Mierlo:

«Ik blijf volhouden dat (...) het Toetsingskader vol met algemeenheden staat. Er staat eigenlijk in: er worden alleen militairen uitgezonden als het een wijs besluit is. Daar sta ik nog steeds achter.»<sup>3</sup>

Minister van Defensie, De Grave:

«Het Toetsingskader is een stuk met een aantal uitgangspunten, gebaseerd op ervaringen uit eerdere vredesoperaties (...) Het is gestolde ervaring van eerdere operaties.»<sup>4</sup>

Bevelhebber der landstrijdkrachten, Schouten:

«Het Toetsingskader was niet iets verrassends, in die zin dat er 14 nieuwe aandachtspunten op een rij waren gezet. Ook in de periode daarvoor is het gros van de overwegingen die later zijn geformuleerd, de revue gepasseerd op het moment dat je adviseerde. Ik vind het de kracht van het Toetsingskader dat je nog eens een keer heel structureel hebt opgeschreven welke overwegingen moeten plaatsvinden in het kader van de discussie tussen regering en parlement. Het vormt dus ook een prima leidraad voor je beleidsadvisering als militair richting de politiek.»<sup>5</sup>

Van Middelkoop (GPV):

«Wij moeten het Toetsingskader (...) niet heel bijzonder maken. Als het niet was opgesteld, had het nu wel tussen de oren van alle betrokkenen op de departementen en van de woordvoerders in de Kamer gezeten. Het zijn de meest voor de hand liggende aandachtspunten die wij alleen al als leereffect in ons eigen hoofd zouden hebben geformuleerd.»<sup>6</sup>

### *Toepassing*

Aan (oud-)ministers, Kamerleden, ambtenaren en militairen wordt gevraagd naar het gebruik van het Toetsingskader. Uit de uitlatingen van een tweetal ministers en een ambtenaar van Buitenlandse Zaken valt op te

<sup>3</sup> Van Mierlo, voorgesprek, 14 april 2000.

<sup>4</sup> De Grave, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>5</sup> Schouten, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>6</sup> Van Middelkoop, hoorzitting, 5 juni 2000.

maken dat het gebruik binnen dit ministerie in de laatste jaren moet zijn toegenomen.

(vraag: Werd het structureel gebruikt op het ministerie?)

Van Mierlo: «Niet structureel. Je denkt altijd «haalt dit het in de Kamer?», ook toen er geen Toetsingskader was. Je bent niet gek, je gaat geen operatie uitvoeren, waarvan je van tevoren weet dat het niet haalbaar is in de Kamer en waar je ook zelf niet voor bent.»<sup>7</sup>

Directeur van de directie Verenigde Naties van het ministerie van Buitenlandse Zaken, Van Dongen:

«Het Toetsingskader (...) dateert – o ironie – van ongeveer veertien dagen voor de val van Srebrenica. De eventuele deelname aan UNFICYP was eigenlijk (voor de Directie Verenigde Naties) de eerste keer dat wij het Toetsingskader konden gebruiken. Wij waren er nog niet erg handig in en er is geen memo te vinden waarin alle veertien punten van het Toetsingskader systematisch zijn afgetast. Dat zouden wij nu waarschijnlijk wel systematischer aanpakken. Toch hebben wij alle onderdelen van het Toetsingskader wel bij de besluitvorming betrokken, het blijkt alleen niet uit stukken.»

Minister van Buitenlandse Zaken, Van Aartsen:

«Het Toetsingskader is voor Buitenlandse Zaken belangrijk. Ver voordat operaties feitelijk aan de orde komen, speelt in ieders hoofd – niet alleen bij de politieke leiding van het ministerie, maar ook bij de ambtenaren – dat er uiteindelijk, als een operatie nodig is, ook naar de Kamer gegaan moet worden. Het Toetsingskader wordt er dan ook al in een vroeg stadium bij genomen en gebruikt als een handvat bij het nemen van besluiten of het vormen van het beleidskader in de richting van een mogelijke operatie waar Nederland aan meedoet. Het is dus een belangrijk document (...) Het lag bij wijze van spreken op het nachtkastje; je had het voortdurend bij je (...) Het gaat natuurlijk pas echt werken, ook wat betreft de wijze waarop het een rol moet spelen, op het moment dat uitzending van Nederlandse troepen aan de orde komt (...) Het is dus het document dat je op allerlei momenten gebruikt, maar het heeft natuurlijk zijn ultieme werking op het moment dat een besluit moet vallen. Dat geldt volgens mij zowel voor de regering als voor het parlement.»<sup>8</sup>

Binnen het ministerie van Defensie wordt het Toetsingskader toegepast, zo stellen de minister, militairen en een ambtenaar.

De Grave: «Het Toetsingskader is een geveleugeld begrip. Alle medewerkers van mijn departement, betrokken bij de voorbereiding van vredesoperaties, zijn zich in alle stadia zeer bewust van het bestaan van het Toetsingskader. Zij weten dus ook dat het Toetsingskader niet alleen een kader is voor de Kamer maar ook heel nadrukkelijk voor mij om te beoordelen of operaties al dan niet verantwoord zijn. Er wordt heel regelmatig naar verwezen. (...) Het Toetsingskader is voor Defensie een leidraad bij beoordeling van stappen die men moet nemen. Ik heb iedere keer de indruk gehad dat bij Defensie zeer bekend was dat het Toetsingskader een zeer belangrijk uitgangspunt was bij de activiteiten die door het departement moesten worden verricht.»<sup>9</sup>

Plaatsvervangend Chef Defensiestaf, Van Baal:

«Ik ben (...) nauw betrokken bij het toepassen van het Toetsingskader. Ons planningsproces verloopt aan de hand van dat kader, een leidraad. Het is bijna een spoorboekje, aan de hand waarvan de bewindslieden worden geïnformeerd over het advies van de chef defensiestaf (...) wij (laten) alle aspecten van het Toetsingskader nauwlettend de revue passeren. Bij de analyse van een daadwerkelijk idee over een nieuwe missie bekijken wij al die aspecten. Vervolgens proberen wij een antwoord te vinden.»<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Van Mierlo, voorgesprek, 14 april 2000.

<sup>8</sup> Van Aartsen, hoorzitting, 8 juni 2000.

<sup>9</sup> De Grave, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>10</sup> Van Baal, hoorzitting, 31 mei 2000.

Schouten: «Voor zover ik weet, zijn en worden die (*aandachtspunten*) nog steeds gehanteerd bij het opstellen van adviezen richting de politiek. Ik kan me niet herinneren dat het in bepaalde vaste orders nog eens een keer in een document is opgenomen. Maar

nogmaals, voor zover ik weet wordt het gewoon als leidraad gebruikt aan de hand van de 14 punten zoals die daarin zijn geformuleerd.»<sup>11</sup>

Directeur Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie, De Winter:  
«Wij nemen het Toetsingskader zeer serieus. Ik vind het een belangrijke verbetering van de besluitvorming van Defensie. Het wordt nagelopen (...) en draagt bij aan een zorgvuldige besluitvorming.»<sup>12</sup>

De vraag over de toepassing van het Toetsingskader wordt ook voorgelegd aan Kamerleden.

Woordvoerder voor de PvdA, Valk:

«Ik herinner mij (...) dat tijdens de beslissing om deel te nemen aan de Kosovo-operaties (...) in de fractie nadrukkelijk is gesproken over het Toetsingskader. Dat gebeurt impliciet en expliciet; impliciet natuurlijk zeer door de vraag: wat is het doel van die operatie en in hoeverre is die operatie ook uit te voeren? Die lijst bestaat uit zo'n 14 punten. Het is niet zo dat ieder punt uitgebreid wordt gewikt en gewogen. Ik denk dat het misschien toch wat globaler gebeurt, maar wij zijn ons er heel goed van bewust dat het Toetsingskader een belangrijk instrument is voor je afweging.»<sup>13</sup>

Woordvoerder voor de VVD, Blaauw:

«Wij volgen natuurlijk de punten daarin, maar beoordelen ook zelf of wij het noodzakelijk vinden om aan een bepaalde vredesoperatie deel te nemen.»<sup>14</sup>

De plaatsvervangend Chef Defensiestaf stelt dat het Toetsingskader ook wordt toegepast in de fasen van de voortzetting en afronding van deelname aan een operatie.

Van Baal: «(...) het wordt ook gebruikt op het moment dat een operatie heroverwogen zou moeten worden. Het gaat dus niet alleen om het moment, waarop je aan een operatie begint, maar vooral ook om het moment, waarop het mandaat afloopt. Dan is de vraag wat er verder gebeurt.»<sup>15</sup>

De directeur Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie illustreert tijdens de hoorzittingen dat het «toepassen van het Toetsingskader» binnen de ministeries ook anders wordt opgevat, namelijk als het informeren van de Tweede Kamer over een besluit. Deze interpretatie is ingegeven doordat in het vijfde aandachtspunt wordt gerefereerd aan de procedure van de betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming over uitzendingen.

(vraag: Wordt het Toetsingskader ook toegepast bij besluiten over voortzetting of afronding van operaties?)

De Winter: «Ja. Het punt van de termijn is altijd een belangrijk aandachtspunt. Dat speelt uiteraard ook een rol bij de voortzetting van operaties. In het Toetsingskader staat dat verandering van het karakter van operaties aan de Kamer dient te worden gemeld. Dat gebeurt in het algemeen zorgvuldig: bij belangrijke operaties, zeker in Bosnië, wordt regelmatig gerapporteerd over de gang van zaken, eventuele veranderingen in de situatie enzovoort.»<sup>16</sup>

Ook de directeur-generaal Politieke Zaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken verwijst in de hoorzitting naar het Toetsingskader als hij doelt op het informeren van de Kamer.

Van Eenennaam: «Gelet op het karakter van dat besluit, de activation request, was geen ministerraadsbesluit nodig en was ook het Toetsingskader niet van toepassing.»<sup>17</sup>

<sup>11</sup> Schouten, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>12</sup> De Winter, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>13</sup> Valk, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>14</sup> Blaauw, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>15</sup> Van Baal, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>16</sup> De Winter, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>17</sup> Van Eenennaam, hoorzitting, 5 juni 2000.

Het Toetsingskader wordt niet geraadpleegd binnen de permanente vertegenwoordiging in Brussel, bijvoorbeeld als er besluiten aan de orde zijn binnen de NAVO-raad die te maken hebben met een (mogelijke) uitzending van Nederlandse troepen.

Permanent Vertegenwoordiger bij de NAVO, Biegman:

«Het Toetsingskader van veertien punten is ons uiteraard bekend. Wij kijken daar zelf niet zo precies naar, omdat dit in Den Haag gebeurt. Wij worden geïnstrueerd vanuit Den Haag. Den Haag checkt aan de hand van het Toetsingskader of het allemaal klopt en zegt dan «ja» of «nee». Dat hoeven wij niet nog een keer te doen.»<sup>18</sup>

### *Nut*

Over het nut van het Toetsingskader merken de gehoorde op:

Schouten: «Ik denk dat het een buitengewoon nuttig middel is om af te vinken of alle overwegingen die relevant zijn, aan de orde zijn gekomen. In die zin denk ik dat het een buitengewoon nuttig instrument is, ook als je operationeel denkt over de vraag: wat moet ik de minister adviseren.»<sup>19</sup>

Valk: «(...) ik (vind) het grote belang van dit Toetsingskader – misschien moet het verder verfijnd worden – dat je als Kamer, als besluitvormers in ieder geval nog eens jezelf nader bevraagt: wat wil je, hoe haalbaar is een missie, hoe verstandig is het om deel te nemen aan een operatie?»<sup>20</sup>

Woordvoerder voor GroenLinks, Vos:

«Ik denk (...) ook dat het goed is dat het Toetsingskader formeel is vastgelegd, dat dit steeds bij de besluitvorming over uitzendingen aan de orde is en dat de Kamer daar samen met de regering aan toetst of een uitzending al dan niet verantwoord is.»<sup>21</sup>

### *Kanttekeningen*

Door de gehoorde wordt een aantal kanttekeningen gezet bij het gebruik van het Toetsingskader. Zo wijzen enkele gehoorde erop dat het Toetsingskader niet meer dan een hulpmiddel is in de besluitvorming. Elk besluitvormingstraject staat op zichzelf en heeft zijn eigen modaliteiten. In het Toetsingskader staat dan ook dat het zich niet leent voor mechanische toepassing.

Van Mierlo: «Geen enkele situatie lijkt op een andere. Het generaliseren van normen geeft een misleidend gevoel van veiligheid ten aanzien van je besluitvorming. Het is altijd een politieke beslissing, maar ik vind het wel goed dat je beiden beschikt over een gezamenlijke checklist, aan de hand waarvan je kunt vragen: heb je daar en daar aan gedacht en wat is je antwoord daarop? (...) Ik vond het (*Toetsingskader*) niet zo nodig. Ik vind dat het doordat het meer gemechaniseerd wordt, het lijkt alsof het gedepolitiseerd wordt. Dat moet je juist niet hebben. Het was het gevoel van de Kamer. Dat respecteer ik ook en ik vind dat wij een redelijke nota hebben gemaakt.»<sup>22</sup>

De Grave: «Het Toetsingskader is (...) slechts een kader, niet een soort boekje waarin je alles kunt vinden. Heb je een moeilijk probleem, blader in het Toetsingskader en op bladzijde 3 onder punt 7 staat het antwoord (...) Je moet je verstand er altijd bij blijven gebruiken.»<sup>23</sup>

De Winter: «(...) in het Toetsingskader (...) staat (...) dat het een flexibel geheel is, dat er geen vaste criteria zijn en dat het niet mechanisch kan worden toegepast; er staan nog meer van dit soort opmerkingen in. Ik herinner mij dat bij de behandeling van het Toetsingskader in de Tweede Kamer, in november 1995, veel Kamerleden hebben gewezen op het flexibele karakter; het Toetsingskader kan immers niet mechanisch worden toegepast. Dat geldt ook voor de wijze waarop wij ermee omgaan bij het opstellen

<sup>18</sup> Biegman, hoorzitting, 29 mei 2000.

<sup>19</sup> Schouten, hoorzitting, 22 mei 2000.

<sup>20</sup> Valk, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>21</sup> Vos, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>22</sup> Van Mierlo, voorgesprek, 14 april 2000.

<sup>23</sup> De Grave, hoorzitting, 7 juni 2000.



van brieven aan het parlement en bij de verdediging van besluiten door de minister in het parlement.»<sup>24</sup>

Ook worden opmerkingen gemaakt over het gewicht van de verschillende aandachtspunten. Er zijn punten die zwaarder wegen dan andere. Het belang dat wordt gehecht aan de aandachtspunten verschilt per operatie.

De Winter: «Uiteraard zijn bepaalde punten belangrijker dan andere (zoals) bijvoorbeeld de risicoanalyse, de politieke doelstelling, de vraag of andere bondgenoten meedoen en de vraag of er draagvlak in de Kamer is. Als wij vooraf weten dat er geen draagvlak in de Kamer is, hoeven wij er überhaupt niet aan te beginnen. Dat maakt de toepassing van het Toetsingskader simpel. Het is afhankelijk van de situatie zelf welke punten langdurig aandacht krijgen (...)»<sup>25</sup>

Er wordt daarnaast op gewezen dat weging van de aandachtspunten van het Toetsingskader door verschillende actoren kan leiden tot verschillende conclusies.

Valk: «Ik sluit niet uit dat, als iemand mordicus tegen deelname aan een operatie is, hij voedsel vindt in het Toetsingskader om dat te staven en dat iemand die vindt dat absoluut moet worden meegedaan net zo goed met een beroep op dat Toetsingskader stof vindt om zijn positie te schragen. Wat dat betreft is dat Toetsingskader niet heel erg dwingend en kent het ook zijn algemeenheden (...) Als bij de uitzending naar Srebrenica dit Toetsingskader zou hebben bestaan, zou misschien op grond van hetzelfde Toetsingskader generaal buiten dienst Couzy gezegd hebben: ja, maar het kan niet volgens die en die punten. Volgens datzelfde Toetsingskader zou ik misschien gezegd hebben: ja, maar het kan wel volgens die en die punten.»<sup>26</sup>

De Grave: «Er zitten (...) soms elementen van beoordeling in die tegenstrijdig kunnen zijn.»<sup>27</sup>

### *Aanpassen?*

Enkele gehoorde zien er het nut niet van in om het Toetsingskader te actualiseren dan wel te preciseren.

(vraag: Is er aanleiding geweest om het Toetsingskader te actualiseren?)

De Winter: «Nee. Gelet op het karakter van het Toetsingskader, dat bestaat uit aandachtspunten en dat een flexibel geheel vormt, is dat naar mijn mening niet nodig geweest.»<sup>28</sup>

Van Middelkoop: «Als het gaat in de richting van precisering ervan, komen er al gauw dingen op papier te staan die in de barre praktijk van de internationale politieke orde eerder een verhindering zijn om datgene te doen wat nodig is dan iets anders. Er is een grens aan wat je vooraf aan zekerheid op papier kunt formuleren.»<sup>29</sup>

Andere gehoorde vinden dat het Toetsingskader wel aangepast zou kunnen worden, en doen in een enkel geval ook concrete suggesties.

Oud-minister van Defensie, Voorhoeve:

«Ik wil graag kort nog iets zeggen over het Toetsingskader. Ten eerste, in het Toetsingskader moeten vredesoperaties met een laag en een hoog risico goed gespecificeerd worden (...) De vraag doet zich voor in hoeverre (een) risicoanalyse nog sterker gespecificeerd moet worden tot apart document en of dit aan het Toetsingskader moet worden toegevoegd. Het zit er nu impliciet in, maar men zou het nog een wat sterkere plaats kunnen geven.

Omdat het in het voorjaar van 1995 is geschreven, zitten in het Toetsingskader geen andere vredesoperaties dan in VN-verband. Bijvoorbeeld bij het onderwerp financiering van een Nederlandse bijdrage wordt in het Toetsingskader alleen maar uitgegaan van

<sup>24</sup> De Winter, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>25</sup> De Winter, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>26</sup> Valk, hoorzitting, 31 mei 2000.

<sup>27</sup> De Grave, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>28</sup> De Winter, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>29</sup> Van Middelkoop, 5 juni 2000.

VN-operaties, terwijl in de praktijk bij IFOR en SFOR en ook in het geval van Kosovo door de financiële problemen van de VN en de mandatering aan de NAVO de bijdragende landen zelf hun eigen rekeningen betalen. Die worden niet meer door de VN vergoed. Dat zou kunnen leiden tot de overweging om aan het Toetsingskader toe te voegen, dat bij de afweging en het besluit om al dan niet te gaan ook expliciet moet worden betrokken de vraag of er een adequate financiering voor de vredesoperatie is.»<sup>30</sup>

De Grave: «Ik zei al dat het Toetsingskader gebaseerd is op gestolde ervaring, dus ervaring van eerdere operaties. Als er nieuwe operaties komen, is het heel goed om te kijken of hier nieuwe ervaringen uit geleerd kunnen worden, zodat het Toetsingskader verder kan worden aangescherpt. Ik ben daar sterk voor. Ik denk dat er een aantal thema's zijn die daarbij aan de orde kunnen komen. Ik kan me voorstellen dat het op bepaalde punten tot verduidelijking of aanscherping van het Toetsingskader leidt.»<sup>31</sup>

Minister-president Kok:

«Ik ben, ook als minister-president, erg geïnteresseerd in de vraag hoe lessen kunnen worden getrokken uit de opgedane ervaringen die ook aanleiding geven tot kritische noten en kritische zelfreflectie. Het gaat over ons en over mijzelf. Je kijkt ook naar het Toetsingskader. Hoe luidt het huidige Toetsingskader? Is dat aan een zekere review toe?»<sup>32</sup>

### *Algemeen beeld*

Het algemene beeld dat uit de hoorzittingen naar voren komt is dat het Toetsingskader door de gehoorde wordt gezien als een nuttig instrument in de besluitvorming. Volgens ministers, ambtenaren en militairen wordt het betrokken in de besluitvorming voorafgaande aan een besluit tot uitzending, maar ook in de fasen van voortgang en afronding van een operatie, en wordt langs de lijnen van het Toetsingskader aan de ministers geadviseerd. Dit lijkt vooral te gebeuren binnen de Defensiestaf. Het Toetsingskader speelt binnen de ministeries een hoofdrol op het moment dat een besluit moet worden genomen, en daarna bij het verantwoorden van een besluit aan de Tweede Kamer. Aan de term «toepassing van het Toetsingskader» wordt binnen de ministeries regelmatig een beperkte interpretatie gegeven, namelijk het informeren van de Kamer over een besluit inzake uitzending. De woordvoerders van de verschillende partijen stellen vooral prijs op het Toetsingskader omdat het hun een handvat geeft om te kunnen afwegen of een uitzending verantwoord is. Ook kan het een rol spelen bij de discussie binnen de fractie. Betrokkenen zien het Toetsingskader als niet meer dan een hulpmiddel in de besluitvorming. De veertien aandachtspunten liggen voor de hand. Bepaalde aandachtspunten worden belangrijker geacht dan andere. Zij worden niet beschouwd als harde voorwaarden. De tijd die wordt stilgestaan bij een aandachtspunt verschilt per afzonderlijk besluitvormings-traject. Het eindoordeel over uitzending blijft altijd een zelfstandig politiek besluit, waarin andere factoren dan genoemd in het Toetsingskader een rol kunnen spelen. De gehoorde verschillen van mening over de noodzaak het Toetsingskader te actualiseren, dan wel te preciseren.

### 5.3 Toetsingskader volgens documentenonderzoek

De commissie heeft de vraag naar de toepassing van het Toetsingskader niet alleen aan de orde gesteld in de hoorzittingen, maar zich tevens deze vraag gesteld bij het uitvoeren van het documentenonderzoek. In de nu volgende paragraaf beschrijft de commissie aan de hand van de geraadpleegde documenten of en op welke wijze het Toetsingskader bij de besluitvorming over de verschillende onderzochte operaties is toegepast. Aangezien het Toetsingskader betrekking heeft op drie trajecten van besluitvorming over uitzending van Nederlandse militaire eenheden,

<sup>30</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>31</sup> De Grave, hoorzitting, 7 juni 2000.

<sup>32</sup> Kok, hoorzitting, 8 juni 2000.

maakt de commissie in de beschrijving tevens dit onderscheid. Eerst wordt aangegeven in welke mate het Toetsingskader is toegepast in de besluitvorming binnen en tussen ministeries. Vervolgens wordt het gebruik van het Toetsingskader geschetst in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. Tenslotte wordt beschreven in welke mate het Toetsingskader door de Tweede Kamer wordt betrokken in het overleg met de regering.

Ter verduidelijking merkt de commissie op dat zij op deze plaats de integrale toepassing van het Toetsingskader als instrument ter toetsing van de besluitvorming tegen het licht houdt aan de hand van concrete verwijzingen. Zij geeft niet in extenso aan welke «losse» aandachtspunten uit het Toetsingskader een rol in de besluitvorming hebben gespeeld. Dit is voor de verschillende operaties beschreven in het vierde hoofdstuk in de paragraaf «Criteria». Wellicht ten overvloede zij hierbij aangetekend dat de operaties UNAMIC/UNTAC en UNPROFOR dateren van voor het Toetsingskader.

#### *a. binnen ministeries*

Op grond van dossieronderzoek naar een achttal uitzendingen waarop het Toetsingskader van toepassing is<sup>33</sup> meent de commissie dat het Toetsingskader binnen de ministeries in een beperkt aantal gevallen wordt gebruikt in de schriftelijke advisering en informatievoorziening. Het wordt in bijzonder weinig gevallen integraal toegepast in documenten inzake een besluit over Nederlandse deelname. Ook verwijzingen naar het Toetsingskader komen niet vaak voor. Wanneer een besluit over voortzetting of afronding aan de orde is, speelt het Toetsingskader in de ambtelijke documenten een nog minder grote rol.

De Implementation Force (IFOR) is de eerste onderzochte operatie waarbij het Toetsingskader kan worden betrokken. In de besluitvorming voorafgaande aan het besluit tot deelname komen in de ambtelijke stukken niet tot nauwelijks verwijzingen naar het Toetsingskader voor. Er zijn geen nota's aangetroffen waarin alle aandachtspunten integraal worden langsgelopen. Kort voor de definitieve besluitvorming over deelname wordt het Toetsingskader in een ambtelijke nota aangehaald. De minister van Buitenlandse Zaken woont in december 1995 de vredesimplementatieconferentie in Londen bij en beschikt dan over een achtergrondnotitie waarin staat omschreven aan welke voorwaarden de Nederlandse deelname aan IFOR moet voldoen, «mede tegen de achtergrond van het Toetsingskader». De commissie heeft geen documenten aangetroffen waaruit blijkt dat in de fase van de voortgang het Toetsingskader is gebruikt. Dit geldt ook voor de evaluatie van IFOR halverwege het mandaat en voor een besluit tot uitbreiding van de Nederlandse bijdrage.

Het Toetsingskader wordt in 1996 door ambtelijk Defensie niet van toepassing geacht op de uitzending van militairen in het kader van een civiele operatie als de UNIPTF. Ook zijn geen documenten inzake de Nederlandse deelname aan de operatie UNTAES aangetroffen waarin het wordt gebruikt of eraan wordt gerefereerd. Eind november 1996 vindt besluitvorming plaats in de ministerraad op basis van het Toetsingskader. De raad spreekt dan over de formele terbeschikkingstelling aan de NAVO van Nederlandse militaire eenheden voor de operatie SFOR. Op verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken wordt voor deze ministerraad een notitie geschreven waarin, voorzover mogelijk op dat moment, de Nederlandse deelname aan SFOR integraal wordt getoetst aan de veertien aandachtspunten van het Toetsingskader. Het is het eerste document dat door de commissie is aangetroffen, waarin de veertien aandachtspunten integraal worden doorgelopen. De ambtenaren van Buitenlandse Zaken

<sup>33</sup> Operaties waarop het Toetsingskader van toepassing is, zijn: IFOR, SFOR, BHMAL, UNFICYP, Allied Force, de NAVO-verificatiemissie, de Extraction Force, operatie Allied Harbour en KFOR. Twijfelgevallen zijn UNIPTF (civiele missie), UNTAES (stafofficieren), en de OVSE-verificatiemissie (burgers). Ten aanzien van de twijfelgevallen verwijst de commissie naar haar opmerkingen in paragraaf 5.6.

en Defensie adviseren hun ministers de notitie niet aan de Tweede Kamer te zenden. Hiervoor zijn drie redenen: er wordt gevreesd dat teveel gewicht aan het Toetsingskader wordt toegekend, het creëert een belangrijk precedent, en bovendien zijn de antwoorden op de vragen van het Toetsingskader op dat moment nog niet volledig voorhanden. De minister handelt overeenkomstig het advies van de ambtenaren. In de verdere besluitvorming over SFOR heeft de commissie geen ambtelijke stukken aangetroffen waarin het Toetsingskader wordt gebruikt.

Dit is wel het geval in de stukken over Nederlandse deelname aan het Mine Action Centre. De uitzending van mijnenruimstructeurs wordt lange tijd opgehouden omdat de juridische status van het personeel onbevredigend geregeld is, waardoor te grote risico's worden gelopen. De minister van Defensie wordt hierover geïnformeerd door de Directie Juridische Zaken. De directie constateert een spanningsveld tussen uitzendingen op grond van de op dat moment geldende regelingen en het Toetsingskader.

In de besluitvorming *voorafgaande* aan het verkennen van mogelijkheden van Nederlandse deelname aan UNFICYP speelt het Toetsingskader een rol in de discussie over de intussen minimale Nederlandse bijdrage aan VN-operaties. Ambtenaren van Buitenlandse Zaken verwijten Defensie een «restrictieve interpretatie» van het Toetsingskader. Bij Buitenlandse Zaken is men van mening dat Defensie op grond van een zeer strikte interpretatie van het Toetsingskader te terughoudend is geworden ten aanzien van uitzendingen naar VN-operaties. Om de presentie toch te kunnen vergroten moet worden gezocht naar een operatie waarlangs zonder grote problemen het Toetsingskader kan worden gelegd. In de stukken die gaan over deelname aan UNFICYP wordt het echter niet genoemd.

Met betrekking tot de operaties in en rond Kosovo wordt het Toetsingskader in de advisering met regelmaat genoemd. In een groot aantal gevallen gaat het dan echter niet om een interne toetsing van de besluitvorming, maar om een meer beperkte interpretatie van het Toetsingskader, die ook in de hoorzittingen is gesignaleerd. De ministers worden gewezen op het feit dat «volgens de procedure van het Toetsingskader» of «conform het Toetsingskader» bepaalde besluiten aan de Tweede Kamer dienen te worden voorgelegd. Ook in de ministerraad wordt met regelmaat op deze wijze naar het Toetsingskader verwezen.

Het Toetsingskader wordt ook enige malen gebruikt als toetsingsinstrument. Het tweede door de commissie aangetroffen document waarin de veertien aandachtspunten van het Toetsingskader worden langsgelopen, dateert van november 1998. Het betreft een nota van de CDS waarin de deelname aan de Extraction Force wordt getoetst. De minister van Defensie instrueert in februari 1999 zijn ambtenaren dat de politieke besluitvorming over een eventuele Nederlandse deelname aan een vredesmacht pas kan beginnen nadat de relevante bepalingen van het interim-vredesakkoord van Rambouillet langs de aandachtspunten van het Toetsingskader kunnen worden gelegd. Begin juni 1999 wordt een notitie voor de ministerraad over Nederlandse deelname aan KFOR opgezet volgens de lijn van het Toetsingskader. Dit is het derde document waarin het integraal wordt toegepast.

#### *b. tussen ministeries en Tweede Kamer*

Aangezien het Toetsingskader in eerste aanleg is bedoeld om het overleg tussen regering en Tweede Kamer te structureren, mag worden verwacht dat het consequent wordt gebruikt in de informatieoverdracht aan de Kamer over uitzendingen. Aanvankelijk speelt het Toetsingskader een

duidelijke rol in de schriftelijke en mondelinge informatie over de operatie IFOR aan de Tweede Kamer. Vervolgens wordt in de periode 1996–1998 evenwel zelden expliciet naar het Toetsingskader verwezen en blijkt ook uit de opzet van brieven aan de Kamer dat de veertien aandachtspunten niet integraal als leidraad zijn gebruikt.

Het Toetsingskader wordt toegepast in de informatievoorziening over IFOR. In een begeleidende brief bij spreekpunten van minister Voorhoeve voor een algemeen overleg in november 1995 staat dat «er zo veel mogelijk rekening (is) gehouden met de aandachtspunten van het op 28 juni jl. naar de Tweede Kamer gestuurde Toetsingskader». Ook de spreekpunten van minister Van Mierlo vertonen de structuur van het Toetsingskader. Eind november vindt een vertrouwelijke briefing plaats, waarin aan de Kamerleden wordt meegedeeld aan welke voorwaarden de operatie mede tegen de achtergrond van het Toetsingskader moet voldoen.

In de uitvoerige brief over de uitzending in het kader van IFOR van december 1995 is expliciet aangegeven dat de aandachtspunten zijn langsgelopen. Impliciet dan wel expliciet passeren ze inderdaad de revue:

Directeur Algemene Beleidszaken van het ministerie van Defensie, De Winter:

«Ik weet (...) dat het Toetsingskader zeer uitvoerig is gebruikt bij IFOR. In de brief aan de Tweede Kamer waarin wordt besloten dat wij meedoen, is het Toetsingskader uitvoerig gehanteerd. Minister Voorhoeve heeft het besluit toegelicht in de Kamer, aan de hand van het Toetsingskader.»<sup>34</sup>

In brieven aan de Tweede Kamer omtrent uitbreiding of aflossing van het Nederlandse IFOR-contingent wordt het Toetsingskader niet als instrument voor (her)weging van een besluit aangevoerd.

In de brieven en overleggen waarin de Nederlandse deelname aan de operaties UNIPTF en UNTAES aan de orde is, wordt door de regering geen expliciete relatie met het Toetsingskader gelegd. Dat is evenmin het geval ten aanzien van de omvangrijke uitzending naar SFOR, zowel inzake het besluit tot deelname als bij besluiten tot uitbreiding en voortzetting. In de brief over de (bescheiden) bijdrage aan het Mine Action Centre ontbreekt ook een link naar de veertien aandachtspunten. Hetzelfde geldt voor de brieven over het besluit inzake de Nederlandse deelname aan UNFICYP. Desgevraagd stelt de minister van Defensie tijdens het algemeen overleg over laatstgenoemde uitzending dat het Toetsingskader «natuurlijk» een rol heeft gespeeld.

In de informatievoorziening aan de Kamer over de operaties in en rond Kosovo wordt het Toetsingskader vaak genoemd. In veel gevallen wordt dan gedoeld op het informeren van de Kamer inzake een besluit over uitzending. Ook wordt met regelmaat verwezen naar het Toetsingskader met als implicatie dat een te nemen besluit zal worden getoetst aan de veertien aandachtspunten. Kabinetsbesluiten over uitzending naar de verschillende operaties in en rond Kosovo zijn volgens de brieven in overeenstemming met het Toetsingskader.<sup>35</sup>

### *c. door Tweede Kamer*

De woordvoerders wekken over het algemeen in de algemene overleggen en plenaire debatten niet de indruk dat zij het Toetsingskader integraal hebben gebruikt bij de afweging over een besluit tot uitzending.

Daarnaast geldt ook hier het eerder gesignaleerde patroon: de woordvoerders refereren de laatste jaren vaker aan het Toetsingskader. Dit lijkt te maken te hebben met het feit dat de term in toenemende mate in brieven en overleggen door de regering wordt genoemd.

Eind oktober 1995 wordt door het Kamerlid Verhagen (CDA) het Toetsings-

<sup>34</sup> De Winter, hoorzitting, 25 mei 2000.

<sup>35</sup> Met uitzondering van het besluit over deelname aan de OVSE-verificatiemissie, omdat het Toetsingskader formeel gezien niet van toepassing is op de uitzending van burgerpersoneel.

kader ingeroepen bij het uiten van bedenkingen tegen het regeringsbesluit formeel troepen voor planningsdoeleinden aan SACEUR ter beschikking te stellen voor IFOR voordat overleg met de Kamer kan plaatsvinden. Verhagen verwijst naar het tweede aandachtspunt. Hij stelt de vraag hoe formeel troepen ter beschikking kunnen worden gesteld voordat een VN-mandaat is vastgesteld. In het vervolgtraject van de besluitvorming over IFOR wordt nog één maal naar het Toetsingskader verwezen. In het plenaire debat over deelname aan IFOR in december 1995 wordt het door de laatste woordvoerder, Stellingwerf (RPF), kort aangehaald. In de verdere inbreng van woordvoerders in overleggen met de regering waarin uitbreiding of aflossing van de Nederlandse deelname aan IFOR aan de orde is, wordt het Toetsingskader niet aangehaald. Dit geldt ook voor het Algemeen Overleg over de uitzending in het kader van de UNIPTF. Over de deelname aan UNTAES wordt niet met de regering overlegd. In alle onderzochte fasen van de besluitvorming over SFOR<sup>36</sup> wordt het Toetsingskader één maal aangehaald. Dit gebeurt als wordt gesproken over een mogelijke voortzetting van deze operatie in juni 1997 door het Kamerlid Verhagen (CDA). Hij stelt dat een besluit hierover moet worden genomen aan de hand van het Toetsingskader. In het algemeen overleg over de uitzending in het kader van UNFICYP zegt woordvoerder Van den Doel (VVD) ervan uit te gaan dat de aandachtspunten van het Toetsingskader zijn langsgelopen, hoewel er niet naar wordt verwezen in de brief van de regering.

In de inbreng van de woordvoerders over Nederlandse deelname aan de operaties in en rond Kosovo wordt het Toetsingskader vaker – maar niet systematisch – betrokken. Enkele malen wordt aangegeven dat politieke besluitvorming op basis van het Toetsingskader dient plaats te vinden. Des te opvallender is dan dat de woordvoerders in oktober 1998, wanneer zij feitelijk instemmen met de Activation Order ten behoeve van de luchtacties, zelf niet naar het Toetsingskader verwijzen.

In de hoorzittingen stelt de woordvoerder van GroenLinks over de toepassing van het Toetsingskader bij het formuleren van het fractiestandpunt ten aanzien van de luchtaanvallen:

Vos: «Ik denk dat het Toetsingskader cruciaal is om dit soort besluiten op een goede manier te nemen. In die zin maken wij daar gebruik van. Voor ons is van grote betekenis geweest, ook bij deze operatie, dat het Toetsingskader aan de ene kant spreekt over de politieke wenselijkheid en aan de andere kant over de haalbaarheid van een operatie. Voor GroenLinks was van groot belang of het noodzakelijk was tot deze operatie over te gaan. Dat is een cruciaal punt in het Toetsingskader, denk ik. Wij vonden dat dit zo was. Het Toetsingskader spreekt over een aantal zaken, zoals bedreiging van internationale vrede en veiligheid. Wij vonden dat de situatie daar een bedreiging was voor de hele regio. Wij vonden ook dat er een grootschalige schending van mensenrechten plaatsvond. Dat was voor GroenLinks de belangrijkste reden om te zeggen: het moet mogelijk zijn om, als er geen andere oplossingen zijn, tot militaire inzet over te gaan. Het Toetsingskader stelt onder meer dat er bij voorkeur een VN-mandaat moet zijn waaronder gewerkt wordt. Daarover is uiteraard discussie geweest. De andere kant van het Toetsingskader is alles wat met haalbaarheid van de operatie te maken heeft in de zin van: is er een helder militair en politiek doel, hoe staat het met deelname van andere landen en hoe staat het met de risicoanalyse? Wij vonden dat de regering ons op dat moment over al dat soort zaken goede informatie had gegeven en dat wij aan de hand daarvan een oordeel konden geven over de eerste beslissingen rond de actord-operatie.»<sup>37</sup>

Wanneer wordt gesproken over de Nederlandse bijdragen aan de verificatiemissies en de Extraction Force, refereert één Kamerlid aan het Toetsingskader. Het wordt niet aangehaald bij de instemming met deelname

<sup>36</sup> SFOR is onderzocht tot de mandaatsverlenging van 15 juni 1998.

<sup>37</sup> Vos, hoorzitting, 7 juni 2000.



aan operatie *Allied Harbour* in april 1999. In juni 1999 maken sommige woordvoerders duidelijk pas in te kunnen stemmen met een kabinetsbesluit over deelname aan KFOR als er duidelijkheid bestaat ten aanzien van alle aandachtspunten. Als vervolgens met de regering wordt gesproken over de uitzending van de Nederlandse bijdrage aan KFOR, geven bijna alle woordvoerders aan de uitzending in overeenstemming met het Toetsingskader te achten.

#### *Algemeen Beeld*

Het algemene beeld dat oprijst uit de bestudering van de documenten over de onderzochte operaties is dat het Toetsingskader als instrument ter toetsing van de besluitvorming wel een rol speelt maar niet of nauwelijks integraal wordt toegepast. Er wordt sinds enige jaren in toenemende mate aan gerefereerd. Dit geldt voor de schriftelijke advisering aan de ministers en de ministerraad, het verantwoorden van besluiten aan de Tweede Kamer, en voor het gebruik van het Toetsingskader in de inbreng in overleggen en debatten van de zijde van de Tweede Kamer.

Ten aanzien van het gebruik van het Toetsingskader binnen de ministeries constateert de commissie dat zij in het documentenonderzoek naar de acht onderzochte operaties waarop het Toetsingskader zonder meer van toepassing is, welgeteld drie notities heeft aangetroffen waarin een uitzending integraal wordt getoetst aan de veertien aandachtspunten van het Toetsingskader. Verdere verwijzingen zijn schaars of hebben slechts betrekking op de in het Toetsingskader omschreven procedure voor betrokkenheid van het parlement bij uitzendingen.

Ten aanzien van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer valt op dat in geen enkele brief aan de Kamer over een besluit tot uitzending de veertien aandachtspunten integraal worden langsgelopen. Dit is evenmin het geval in brieven over wijziging van mandaat, locatie en taken alsmede over voortzetting van operaties. Overigens zijn ook verwijzingen naar het Toetsingskader schaars tot de zomer van 1998. Sinds die tijd is het aantal malen dat het Toetsingskader wordt genoemd in brieven, overleggen en debatten sterk toegenomen.

Met betrekking tot het gebruik van het Toetsingskader door Kamerleden heeft de commissie, na bestudering van de inbreng van woordvoerders in overleggen en debatten, niet kunnen constateren dat het integraal wordt toegepast om te komen tot een oordeel over een besluit tot uitzending. In enkele gevallen roepen individuele woordvoerders op tot gebruik van het Toetsingskader bij een te nemen besluit. De Kamer geeft echter in overleggen en debatten waarin een besluit over uitzending aan de orde is, niet uitdrukkelijk te kennen het besluit in overeenstemming, dan wel in strijd met het Toetsingskader te achten. Uitzondering hierop is het debat over de Nederlandse deelname aan KFOR.

#### 5.4 Angola

Het Toetsingskader speelt een belangrijke rol bij de beoordeling van mogelijke voortzetting van Nederlandse deelname aan de vredesoperatie in Angola. Vanaf begin jaren '90 neemt Nederland met maximaal enkele tientallen militaire waarnemers deel aan de operaties UNAVEM II en UNAVEM III, ter ondersteuning van het verzoeningsproces tussen de Angolese regering en Unita. Medio 1997 wordt besloten dat Nederland niet zal deelnemen aan de operatie UNOMA. Nederland heeft, op grond van een beoordeling van de missie aan de hand van het Toetsingskader, bedenkingen over de opzet van deze operatie en de veiligheid van het personeel.

De Tweede Kamer wordt in enkele brieven ingelicht over de problema-

tische situatie in Angola. Uit een brief van april 1996 blijkt dat het vredesproces in Angola traag verloopt en dat de mogelijkheden voor de Nederlandse waarnemers om hun taken uit te voeren teleurstellend zijn.<sup>38</sup> In juli 1996 bericht de minister van Defensie echter dat hij heeft besloten de aanwezigheid van waarnemers in Angola te handhaven.<sup>39</sup> Tijdens de plenaire behandeling van de begroting van Defensie voor 1997 in november 1996 vraagt het Kamerlid Van den Doel (VVD) aandacht voor de Nederlandse deelname aan operatie UNAVEM III.<sup>40</sup> Hij noemt het een vergeten missie en vraagt aandacht voor het feit dat de Nederlandse waarnemers onder slechte omstandigheden en in een verslechterende omgeving moeten opereren. Er is geen zicht op verbetering. Van den Doel vraagt om de waarnemersmissie af te bouwen: «goede argumenten om de missie te handhaven, zijn er niet». De minister van Defensie vindt dat het niet verstandig is, «met de eindstreep in zicht», de deelname te beëindigen. Hij is voornemens de bijdrage, zoals overeengekomen, te beëindigen per 1 februari 1997. Dienaangaande zal de Kamer echter nog nader worden geïnformeerd.<sup>41</sup>

Begin april 1997 bericht de minister van Defensie dat UNAVEM binnenkort zal worden beëindigd, maar dat de VN in Angola zullen blijven. De Nederlandse UNAVEM-waarnemers zullen uiterlijk in juli 1997 naar Nederland terugkeren. Voor Nederlandse deelname aan de vervolgmis­sie wordt de deur op een kier gehouden. In de brief staat dat dit zal afhangen van de voorstellen voor deze missie. Hierbij wordt echter al aangegeven dat «naar de mening van de Nederlandse regering twijfelachtig (is) of met de door de SGVN voorgestelde geringe aanwezigheid de taken kunnen worden uitgevoerd».<sup>42</sup>

In juni 1997 geeft plaatsvervangend Chef Defensiestaf Van Baal zijn minister nadere informatie naar aanleiding van het besluit niet deel te nemen aan de vervolgmis­sie UNOMA. Uit de nota blijkt dat deelname aan deze operatie is afgewezen op grond van een expliciete toetsing aan de aandachtspunten van het Toetsingskader. Doorslaggevende factoren voor het besluit niet deel te nemen zijn de haalbaarheid van de missie, de veiligheid van het personeel, en de haalbaarheid van de operationele karakteristieken. Van Baal stelt dat het zeer de vraag is of de fors kleinere vervolgmis­sie in staat zal zijn de opgedragen taken uit te voeren. De veiligheid moet, door de afwezigheid van een snelle reactiemacht, worden gewaarborgd door de Angolese regering. Dit biedt onvoldoende zekerheid. Daarnaast zal moeten worden gewerkt met versleten materieel, dat niet snel zal kunnen worden vervangen en is de medische ondersteuning onvoldoende.<sup>43</sup>

In juli 1997 deelt de minister van Defensie aan de Tweede Kamer mee dat alle waarnemers zijn teruggekeerd naar Nederland. Ook bericht hij over de instelling van de vervolgmis­sie UNOMA. Nederland zal hieraan geen bijdrage leveren. De VN heeft voldoende aanbiedingen en «bovendien heeft Nederland bedenkingen tegen de plannen op basis waarvan de UNOMA wordt ontplooid: gezien de beperkte omvang en de samenstelling van de missie zullen de waarnemers nauwelijks in staat zijn hun werkzaamheden naar behoren uit te voeren. Ook is, mede door het ontbreken van een snelle reactiemacht, de veiligheid van de waarnemers niet afdoende verzekerd», zo wordt de Tweede Kamer gemeld. Een verwijzing naar het Toetsingskader ontbreekt echter in de brief aan de Kamer.<sup>44</sup>

<sup>38</sup> TK, 1995–1996, 24 400 V, nr. 58.

<sup>39</sup> TK, 1995–1996, 24 400 X, nr. 125.

<sup>40</sup> TK, 1996–1997, handelingen 24, p. 1888.

<sup>41</sup> TK, 1996–1997, handelingen 24, p. 1905.

<sup>42</sup> TK, 1996–1997, 25 000 X, nr. 69.

<sup>43</sup> Nota van PCDS aan de minister van Defensie, 26 juni 1997.

<sup>44</sup> TK, 1996–1997, 25 000 X, nr. 97.

## 5.5 Haïti

Bij de Nederlandse deelname aan operaties in en rond Haïti wordt door Kamer en regering een specifieke invulling gegeven aan het Nederlands belang als motief voor de uitzending.

Nederlandse eenheden nemen vanaf eind 1993 tot begin 1996 deel aan de VN-vredesmissies in Haïti, die zijn gericht op het herstel en de handhaving van de democratie in dat land. Op verzoek van de Amerikaanse regering stelt de Nederlandse regering in oktober 1993 een fregat en een Orion patrouillevliegtuig ter beschikking van de operatie *Support Democracy* ter controle van het VN-embargo van Haïti. Met dezelfde marine-eenheden neemt Nederland deel aan de multinationale troepenmacht (*Multinational Force* – MNF), die op basis van een mandaat van de Veiligheidsraad vanaf september 1994 de democratie in Haïti moet herstellen en handhaven (operaties *Restore Democracy* en *Uphold Democracy*). Na het herstel van de democratie wordt in november 1994 de *United Nations Mission in Haïti* (UNMIH) opgericht om toe te zien op de veiligheid in het land en de voorwaarden te creëren voor het houden van vrije en eerlijke verkiezingen. Nederland stelt een marinierscompagnie beschikbaar voor UNMIH en vijftien marechaussees als onderdeel van de *International Police Monitors* (IPM).<sup>45</sup>

Bij het besluit van de Nederlandse regering om deel te nemen aan de verschillende vredesoperaties rond en op Haïti spelen verzoeken van de Amerikaanse regering een doorslaggevende rol. In de brief van 22 oktober 1993 aan de Tweede Kamer stellen de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie, Kooijmans en Ter Beek, dat «de regering (heeft) besloten gehoor te geven aan een verzoek van de Verenigde Staten maritieme middelen ter beschikking te stellen ten behoeve van de controle op de naleving van het door de Veiligheidsraad ingestelde sanctieregime tegen Haïti.»<sup>46</sup>

Als voornaamste motieven om gehoor te geven aan het verzoek van de VS noemen de bewindspersonen in hun brief het belang dat de regering hecht aan het herstel van de democratie en de rechtsorde in Haïti, en de ligging van delen van het Koninkrijk in het Caribisch gebied. Maar uit een aantal uitspraken en passages in brieven van de betrokken bewindspersonen kan worden afgeleid dat zowel bij regering als bij Kamer het punt van bondgenootschappelijke solidariteit een belangrijke rol speelt. Het belang dat een belangrijke bondgenoot, in casu de VS, heeft bij een vredesoperatie wordt indirect beschouwd als een Nederlands belang. Op de achtergrond speelt ook mee dat Nederland voorstander is van een grotere betrokkenheid van de VS bij het beëindigen van de oorlog in het voormalige Joegoslavië. Europese deelname aan een vredesoperatie in een voor de VS strategische regio kan van invloed zijn op de bereidheid van de Amerikaanse regering om te participeren in een vredesoperatie in een voor de Europese bondgenoten strategisch belangrijke regio: het voormalige Joegoslavië.

Tijdens het overleg met de minister van Defensie over de Nederlandse bijdrage aan de afdwinging van het VN-embargo tegen Haïti verklaart het Kamerlid Valk (PvdA) «met nadruk het van belang te vinden dat Nederland meewerkt aan de uitvoering van deze VN-resolutie. Zoals de VS vanuit Europa wordt gevraagd om een bijdrage in Bosnië-Herzegovina, zo mogen de Amerikanen van Europa participatie verwachten in VN-activiteiten in het Amerikaanse deel van het westelijk halfrond.»<sup>47</sup> Minister Ter Beek bevestigt in zijn antwoord dat dit motief ook heeft meegewogen bij het besluit van de Nederlandse regering: «Bovendien betekent Nederlandse deelneming een signaal voor de VS dat wantoestanden in een

<sup>45</sup> Klep en Van Gils, Van Korea tot Kosovo, pp. 304–310.

<sup>46</sup> TK, 1993–1994, 23 461, nr. 1.

<sup>47</sup> TK, 1993–1994, 23 461, nr. 2, p. 3.

gebied waarover vooral zij zich grote zorgen maken, ook Nederland ter harte gaan.»<sup>48</sup>

Ook in de brief aan de Kamer van 5 september 1994 over de Nederlandse deelname aan de vredesafdwingende MNF noemen de (nieuwe) bewinds- personen van Defensie en Buitenlandse Zaken, Voorhoeve en Van Mierlo, als motief voor het regeringsbesluit in te gaan op het verzoek van de Amerikaanse president om bij te dragen aan de MNF, naast het herstel van de democratische rechtsorde en het belang van het Koninkrijk bij stabiliteit in de regio, «het demonstreren van de Atlantische solidariteit».<sup>49</sup> In het overleg over deze brief onderstreept het lid Weisglas (VVD) «het belang van de demonstratie van Atlantische solidariteit gelet op het belang dat vrijwel iedereen hecht aan betrokkenheid van de VS bij de Europese regio».<sup>50</sup> Minister Van Mierlo bevestigt in het overleg dat de Atlantische solidariteit van grote betekenis kan zijn voor kwetsbare gebieden binnen het OVSE-gebied.<sup>51</sup>

Bij het overleg over de uitzending van een marinierscompagnie ten behoeve van de peacekeeping en peacebuilding VN-missie voor Haïti UNMIH verwijst onder anderen Hillen (CDA) opnieuw op het bondgenoot- schappelijk motief voor de uitzending: «De Nederlandse bijdrage is ook noodzakelijk, gegeven de verhouding met de Verenigde Staten, mede omdat Nederland de VS graag betrokken wil houden bij activiteiten binnen Europa. Ook dat is aanleiding voor sprekers fractie om in te stemmen met de uitzending van mariniers naar Haïti.»<sup>52</sup>

## 5.6 Evaluatie Toetsingskader

### *Toepasbaarheid*

Het Toetsingskader lijkt duidelijk te zijn over de vraag op welk soort uitzendingen van militairen of militaire eenheden het van toepassing is. In de nota wordt aangegeven dat het van toepassing is op alle uitzendingen die buiten het bestek vallen van de klassieke collectieve (bondgenoot- schappelijke) verdediging. Het gaat dus om vrijwillige uitzendingen, in tegenstelling tot verplichte uitzendingen op grond van het WEU- of NAVO-verdrag. Achter deze vrijwillige uitzendingen gaat een grote verscheidenheid aan uitzendingen schuil. De verzamelterm die in het Toetsingskader wordt gebruikt voor deze operaties luidt «internationale crisisbeheersingsoperaties».

Er wordt in het Toetsingskader een aantal uitzonderingen gemaakt. Uitzending van militairen die op de Nederlandse Antillen en Aruba dienst doen voor de verdediging van het Koninkrijk hoeft niet te worden getoetst, evenals plaatsing van militairen bij de strijdkrachten van bondgenoten of bij staven van NAVO, VN, WEU en OVSE. Daarnaast is het Toetsingskader niet van toepassing wanneer militaire middelen worden aangewend om hulp te verlenen bij natuurrampen of bij humanitaire noodsituaties. De uitzondering die wordt gemaakt voor hulpverlenings- taken geldt overigens alleen wanneer er geen sprake is van een gewapend conflict of van een verhoogd risico.

De duidelijkheid die het Toetsingskader in theorie schept ten aanzien van de toepasbaarheid is er in mindere mate in de praktijk. De commissie is in haar onderzoek geconfronteerd met een veelheid aan uitzendingen, die bovendien wezenlijk van elkaar verschillen. Bij het onderzoek naar de verschillende operaties blijkt niet altijd helder te zijn of het Toetsingskader van toepassing is. Deze onduidelijkheid heeft een aantal factoren als oorzaak.

Een eerste geval van onduidelijkheid doet zich voor naar aanleiding van één van de uitsluitingen die in het Toetsingskader wordt opgevoerd. Het betreft plaatsing van militairen bij staven van NAVO, VN, WEU en OVSE.

<sup>48</sup> TK, 1993–1994, 23 461, nr. 2, p. 5.

<sup>49</sup> TK, 1993–1994, 23 461, nr. 3.

<sup>50</sup> TK, 1994–1995, 23 461, nr. 4, p. 3.

<sup>51</sup> TK, 1994–1995, 23 461, nr. 4, p. 6.

<sup>52</sup> TK, 1994–1995, 23 461, nr. 10, p. 2.

De uitzending in het kader van UNTAES, een VN-operatie, betreft plaatsing van louter staffunctionarissen op de hoofdkwartieren van VN-operatie UNTAES en NAVO-operatie IFOR (liaisonofficieren). Op grond van dit feit zou de conclusie moeten zijn dat het Toetsingskader op deze uitzending niet van toepassing is. De commissie gaat er echter van uit dat de uitsluiting in het Toetsingskader slechts van toepassing is op uitzendingen naar de *hoofdkwartieren* van de organisaties, en niet op uitzendingen naar hoofdkwartieren van de organisaties *te velde*. Het is de commissie in ieder geval onduidelijk waarom de uitzending van de staffunctionarissen in het kader van een internationale crisisbeheersingsoperatie niet aan de aandachtspunten van het Toetsingskader zou hoeven worden getoetst.

Een tweede geval van onduidelijkheid doet zich voor naar aanleiding van een bepaalde *interpretatie* van de toepasbaarheid van het Toetsingskader. De commissie is hierop gestuit bij het onderzoek naar de deelname aan UNIPTF. Het betreft hier het uitzenden van militairen in het kader van een civiele missie. De commissie heeft kennis genomen van de opvatting dat het Toetsingskader binnen het ministerie van Defensie «strikt genomen» niet van toepassing werd geacht op de uitzending van marechaussees in het kader van UNIPTF, omdat het een civiele (politie-)missie betreft.<sup>53</sup>

Defensie definieert internationale crisisbeheersingsoperaties kennelijk als louter *militaire* operaties en/of vindt het Toetsingskader slechts toepasbaar op de uitvoering van militaire taken. Civiele missies en taken, al dan niet uitgevoerd door militairen, kunnen echter – zeker indien zij integraal onderdeel uitmaken van een breed opgezette internationale civiele en militaire presentie – wel degelijk worden gevat onder de noemer «internationale crisisbeheersingsoperatie». UNIPTF maakt deel uit van de United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (UNMIBH) en werkt nauw samen met achtereenvolgens IFOR en SFOR ten behoeve van de implementatie van de militaire en civiele bepalingen van het Akkoord van Dayton. Daarmee is het een uitzending van een militaire eenheid ten behoeve van een internationale crisisbeheersingsoperatie. Het Toetsingskader is derhalve onverkort van toepassing. Oud-minister Voorhoeve merkt over de toepasbaarheid van het Toetsingskader op UNIPTF op:

Oud-minister van Defensie, Voorhoeve:

«Ik geloof dat toen werd geoordeeld dat dit niet van toepassing was, maar ik geloof dat het in de praktijk wel van toepassing was. Het is een formeel punt. Het was namelijk een civiele operatie. Het ging om in het algemeen civiele politie – niet de Nederlandse bijdrage, want dat was Koninklijke marechaussee – als toezicht op de civiele politie van de voormalig oorlogvoerende partijen. Het was geen executieve politietaak, maar toezicht en een stukje opleiding. In die zin zou je kunnen zeggen dat het niet van toepassing is. Anderzijds kun je, denk ik, met meer recht zeggen dat het wel van toepassing was, omdat wij in feite overgingen tot uitzending van de Koninklijke marechaussee. Wij hebben geen civiele politie uitgezonden, wat de meeste andere landen deden. In gedachte waren natuurlijk alle punten van het Toetsingskader, of je dit nu naar de ene of naar de andere kant toe besluit, van toepassing.»<sup>54</sup>

Een derde geval van onduidelijkheid staat in een directe relatie met het vorige punt. Het betreft de toepasbaarheid van het Toetsingskader op de uitzending van *civiel* personeel ten behoeve van crisisbeheersingsoperaties. Een voorbeeld van een dergelijke inzet zijn de verificateurs die in het kader van de Kosovo Verification Mission van de OVSE worden uitgezonden. Naar de letter heeft het Toetsingskader alleen betrekking op uitzending van militairen of militaire eenheden. Er is echter veel voor te zeggen om het Toetsingskader ook van toepassing te achten op uitzendingen van civiel personeel. De meeste aandachtspunten zijn ook voor

<sup>53</sup> Dit betekent overigens niet dat zonder meer tot uitzending is overgegaan. Vooral het punt van de risico's heeft veel aandacht gekregen.

<sup>54</sup> Voorhoeve, hoorzitting, 7 juni 2000.

deze uitzendingen zonder meer relevant. De commissie heeft overigens sterk de indruk dat in de besluitvorming over deelname aan de genoemde verificatiemissie binnen de ministeries het Toetsingskader wel degelijk is betrokken.

Kortom, met betrekking tot de toepasbaarheid van het Toetsingskader is niet zozeer de status van het uit te zenden personeel van belang, maar eerder de aard van de operatie. Het Toetsingskader moet volgens de commissie niet worden opgevat als een «Toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden», maar als een «Toetsingskader voor uitzendingen ten behoeve van internationale crisisbeheersingsoperaties».

#### *Moment van toepassen*

Over integrale toepassing van het Toetsingskader is tot nu toe geen vaste procedure afgesproken, zowel binnen ministeries als tussen ministers en Tweede Kamer als in de Kamer zelf. Dit geldt zowel voor de toetsing als zodanig als voor het tijdstip van toetsing.

Het Toetsingskader lijkt vooral gezien te worden als een middel om een initieel besluit over uitzending aan de Tweede Kamer te verantwoorden. Het Toetsingskader is echter tevens (naast verantwoordingsinstrument richting kabinet en Kamer) in de fase van voorbereiding, voortzetting en afronding een hulpmiddel in de besluitvorming. Het Toetsingskader dient in al deze fasen als een handleiding. In het begin van het besluitvormingsproces gaat het dan vooral om een handleiding voor het verkrijgen van informatie en het geven van informatie (aan bewindspersonen en Kamer). In de fase van de feitelijke besluitvorming over en instemming met een uitzending, alsmede in de fase van de voortzetting, dient het Toetsingskader als een handleiding om een besluit tot uitzending of voortzetting te verantwoorden. Indien voortzetting van een presentie op grond van een toetsing aan de aandachtspunten niet verantwoord wordt geacht, kan tot afronding van deelname worden overgegaan.

#### *Onderscheid aandachtspunten*

De commissie constateert dat niet alle veertien aandachtspunten van het Toetsingskader even helder zijn geformuleerd. Daardoor nodigen sommige aandachtspunten uit tot verschillende interpretaties. Dit blijkt onder andere uit de Doctrine Vredesoperaties van de koninklijke landmacht, waarin in een puntsgewijze samenvatting van het Toetsingskader sprake is van *vijftien* «criteria», die wat betreft de inhoud niet volledig overeenstemmen met het Toetsingskader zoals weergegeven in dit hoofdstuk.<sup>55</sup>

Bepaalde aandachtspunten lijken elkaar te overlappen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het zesde en zevende aandachtspunt (beoordeling politieke en militaire doelen), het derde, vierde en het achtste aandachtspunt (solidariteit en lastenverdeling), en het vijfde en achtste aandachtspunt (draagvlak). Andere aandachtspunten bevatten meerdere toetsingspunten. Dit geldt bijvoorbeeld voor het derde aandachtspunt over solidariteit, geloofwaardigheid, spreiding van verantwoordelijkheden, risico's en lasten, en het achtste aandachtspunt, waarin een politiek en maatschappelijk draagvlak in verband wordt gebracht met lastenverdeling en afspraken over aflossing tussen landen.

De commissie wijst er daarnaast op dat het zevende aandachtspunt niet duidelijk is over de vraag op welk *niveau* een beoordeling van de haalbaarheid van de politieke en militaire doelen moet worden gegeven. In de eerste zin van dit aandachtspunt wordt een beoordeling op *operatie-niveau* gevraagd. Het aandachtspunt vervolgt echter met de constatering dat vooral operationele karakteristieken een rol spelen. Dit wijst er op dat een beoordeling van de politieke en militaire doelen op het

---

<sup>55</sup> Zie: Vredesoperaties: CDP III, Koninklijke Landmacht, 1999, p. 137.



niveau van de Nederlandse deelname aan de operatie is bedoeld. De commissie stelt deze onduidelijkheid expliciet aan de orde, omdat zij in het onderzoek is gestuit op beide interpretaties van dit aandachtspunt in relatie tot de reeds decennia lopende operatie UNFICYP. Van deze operatie is de haalbaarheid van vooral het politieke doel op zijn minst twijfelachtig. Op grond van de eerste interpretatie van het aandachtspunt zou een negatieve beoordeling van de haalbaarheid van politieke en militaire doelen moeten worden gegeven (Cyprus als «gebed zonder eind»). Op grond van de tweede interpretatie is een positief oordeel mogelijk. Ook over het antwoord op de vraag naar de haalbaarheid van de politieke doelstelling van operatie *Allied Force* was er op zijn minst grote onduidelijkheid, in het bijzonder waar het de vragen betreft of het mogelijk zou zijn deze doelstelling te bereiken zonder een offensieve inzet van grondtroepen, en hoe lang met luchtaanvallen zou moeten worden doorgegaan.

Het Toetsingskader is enkele weken voor de val van Srebrenica en enkele maanden voor het einde van de operatie UNPROFOR gereedgekomen. De inhoud ervan is dan ook in sterke mate gebaseerd op de geleerde lessen van VN-operaties, specifiek de operatie UNPROFOR. Dit heeft logischerwijs in sterke mate de inhoud van de veertien aandachtspunten beïnvloed. In het Toetsingskader zijn ook niet de geleerde lessen verwerkt van de uitzendingen na 1995, bijvoorbeeld naar aanleiding van het opereren op basis van een vredesafdwingend mandaat en/of het opereren binnen NAVO-verband. Het Toetsingskader wint hierdoor anno 2000 niet aan overtuigingskracht. Dit wordt versterkt door de hier en daar bij de aandachtspunten in het Toetsingskader genoemde voorbeelden. Het achtste aandachtspunt over een toereikend politiek en maatschappelijk draagvlak en daartoe benodigde internationale lastenverdeling wordt geïllustreerd met het «goede voorbeeld» van de komende aflossing van de Nederlandse eenheid in de Bosnische enclave Srebrenica.

De Adviesraad Vrede en Veiligheid (AVV) heeft in 1995 een suggestie gedaan voor een nadere rubricering van de aandachtspunten.<sup>56</sup> Eerst dienen aandachtspunten over de gronden voor deelname te worden aangegeven. Deze dienen te worden gevolgd door aandachtspunten waarin wordt ingegaan op politieke wensen of voorwaarden ten aanzien van een operatie. Tenslotte kunnen aandachtspunten die betrekking hebben op de uitvoeringsmodaliteiten worden opgesomd. De AVV merkt op dat deze laatste aandachtspunten (waaronder bijvoorbeeld het inventariseren van de beschikbare eenheden) in feite alleen kunnen verhinderen dat aan een operatie wordt deelgenomen. Het advies van de AVV is in 1995 betrokken bij het Algemeen Overleg over het Toetsingskader. Aan bovengenoemde suggestie is destijds geen navolging gegeven.

#### *Het gebruik van de individuele aandachtspunten*

Uit de feitelijke beschrijving van de besluitvorming in het derde hoofdstuk en de analyse van de gebruikte criteria in de besluitvorming in het vierde hoofdstuk, blijkt dat bepaalde individuele aandachtspunten uit het Toetsingskader in de praktijk welhaast nooit een rol spelen, terwijl andere aandachtspunten belangrijke criteria zijn in vrijwel alle onderzochte operaties. Als voorbeeld van een relatief onbelangrijk aandachtspunt moet het punt van de financiering worden genoemd. Hoewel het uiteraard van belang is dat de financiële aspecten van deelname aan een operatie goed geregeld zijn, heeft dit aandachtspunt geen wezenlijke invloed gehad op besluiten tot deelname, voortzetting of afronding. Aan aandachtspunten waaraan een groot gewicht wordt gehecht blijkt in de praktijk een diverse inhoud te zijn gegeven.

<sup>56</sup> Zie: Commentaar op het Toetsingskader voor uitzending van militaire eenheden, AVV, 1995.

Een aandachtspunt dat in bijna alle onderzochte operaties een belangrijke rol speelt en soms zeer zwaarwegend is, betreft de beoordeling van de risico's. Het minimaliseren van de risico's blijkt in bepaalde gevallen een absolute voorwaarde voor deelname. Dit aandachtspunt wordt in feite verbijzonderd in een aantal andere aandachtspunten, te weten de aandachtspunten met betrekking tot solidariteit, de multinationale benadering, de duidelijke commandostructuur en ondubbelzinnige rules of engagement. Ook de beoordeling van de haalbaarheid en overeenstemming van de politieke en militaire doelen kan hier worden genoemd. In de praktijk hebben deze aandachtspunten vooral inhoud gekregen doordat Nederland bij risicovolle operaties een voorkeur heeft ontwikkeld voor deelname binnen NAVO-verband. In het geval van NAVO-operatie *Allied Force* tekent de commissie aan dat naar aanleiding van de onduidelijke gang van zaken rond de doelenkeuze de duidelijkheid van de commandostructuur in twijfel kan worden getrokken.

Eén aandachtspunt, namelijk het punt van de volkenrechtelijke legitimatie is tot voor kort nooit op de voorgrond getreden. Nederlandse deelname aan internationale operaties was namelijk tot operatie *Allied Force* volkenrechtelijk onomstreden. Omdat het bij genoemde operatie niet zo was, speelde het voor het eerst een belangrijke rol in de besluitvorming. Het laatste aandachtspunt van het Toetsingskader vraagt – als overduidelijke les van de Nederlandse deelname aan UNPROFOR – om een termijn voor iedere toezegging. Dit bleek in een de facto oorlogssituatie als in operatie *Allied Force* echter niet mogelijk, waarmee wordt geïllustreerd dat niet alle aandachtspunten van het Toetsingskader op alle gevallen van Nederlandse deelname van toepassing *kunnen* zijn.

Het eerste aandachtspunt is van een bijzondere aard. Het betreft geen wensen, voorwaarden of modaliteiten, maar gronden voor uitzending. Deze moeten in overeenstemming zijn met Nederlandse belangen en/of de bevordering van de internationale rechtsorde. Hiermee raakt de concrete invulling van dit aandachtspunt vooral aan de motieven voor deelname. Het blijkt in de praktijk onder meer ingevuld door de volgende noties:

- bedreiging en/of waarborging van de internationale of regionale vrede en veiligheid (IFOR, SFOR, KFOR, OKVM, *Allied Force*);
- solidariteit met bondgenoten (UNTAES, UNMIH);
- interne belangen van ministeries (UNFICYP, NKVM);
- het imago en de internationale positie van Nederland (UNFICYP);
- de bescherming van uitgezonden eenheden (EFOR);
- humanitaire en Europese belangen (BHMAL, *Allied Harbour*).

## HOOFDSTUK 6 BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN

### 6.0 Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen en de aanbevelingen van de commissie opgenomen. De bevindingen vallen uiteen in vier categorieën; algemene bevindingen, bevindingen per thema, specifieke bevindingen naar aanleiding van de evaluatie van het Toetsingskader en overige, vooral procedurele bevindingen. De bevindingen zijn opgenomen in de paragrafen 6.1 tot en met 6.4. De aanbevelingen zijn op dezelfde wijze als de bevindingen gerangschikt. De aanbevelingen zijn opgenomen in de paragrafen 6.5 tot en met 6.8.

### 6.1 Algemene bevindingen

In deze paragraaf gaat de commissie in op een aantal algemene, thema-overstijgende bevindingen. In deze bevindingen wordt een aantal trends geïdentificeerd.

1. De deelname van Nederland aan vredesoperaties wordt vanaf het begin van de jaren negentig onder meer ingegeven door een aantal internationaal-politieke overwegingen. Na het einde van de Koude Oorlog is sprake van een groot aantal regionale conflicten. Doordat deze minder worden beïnvloed door een tegenstelling tussen Oost en West, nemen de mogelijkheden voor vredesoperaties in VN-verband toe. De afloop van de Golfoorlog versterkt het vertrouwen van de internationale gemeenschap in vredesafdwingende operaties.
2. Verschillende concepten van vredesoperaties, gebaseerd op de hoofdstukken VI en VII van het VN-Handvest, spelen een belangrijke rol in de internationale besluitvorming over crisisbeheersing. De concepten van «peacekeeping» en «peace-enforcement» verschillen principieel van karakter, de randvoorwaarden voor de toepassing eveneens. Toevoeging van elementen van «vredesafdwinging» aan een als «vredesbewaring» bedoelde operatie zoals UNPROFOR leidt tot onduidelijkheid over de positie en de bevoegdheden van uitgezonden eenheden.
3. De implicaties van de internationaal-politieke ontwikkelingen voor het Nederlandse veiligheidsbeleid vinden hun neerslag vooral in de Defensienota 1991 en de Prioriteitennota 1993. Nieuwe taken voor de Nederlandse krijgsmacht gaan daarin samen met een herstructurering en een verkleining van de krijgsmacht. Deze ontwikkelingen bepalen vooral in de eerste helft van de jaren negentig in belangrijke mate de mogelijkheden voor Nederlandse deelname aan vredesoperaties.
4. De bij vredesoperaties meest betrokken ministeries hebben daarbij van oudsher elk een eigen invalshoek. Deelname aan vredesoperaties geeft voor Buitenlandse Zaken concrete invulling aan de doelstellingen van de Nederlandse buitenlandse politiek. Defensie en vooral de militaire top zijn op grond van militair-operationele overwegingen in principe terughoudender over deelname. Algemene Zaken vervult een coördinerende rol op afstand. Deze opstelling van de meest betrokken ministeries verschuift echter in de jaren negentig. Buitenlandse Zaken blijft grotendeels op het «oude» spoor, Defensie krijgt oog voor deelname aan vredesoperaties als een functie van de

krijgsmacht en krijgt een zelfstandig belang bij deelname. Algemene Zaken raakt ook inhoudelijk meer betrokken bij grote operaties. In het algemeen bestaat in het begin van de jaren negentig in het Nederlandse buitenlandse beleid een pro-actieve opstelling inzake vredesoperaties.

5. Parallel aan de taakverbreding van de krijgsmacht neemt de behoefte aan een grotere betrokkenheid van de Kamer bij de besluitvorming toe. Dit resulteert uiteindelijk in de totstandkoming van het Toetsingskader en in een wijziging van artikel 100 van de Grondwet. Hiermee wordt een adequate informatievoorziening en een meer transparante besluitvorming beoogd.
6. Het moment waarop feitelijk wordt ingestemd met deelname aan een vredesoperatie is van cruciale betekenis. De marges voor nadere besluitvorming, bijvoorbeeld inzake voortzetting of beëindiging van de deelname, zijn daarna smal, onder meer vanwege gewekte verwachtingen, het optreden van externe invloeden of het ontbreken van alternatieven. De commissie wijst ter illustratie op de besluiten inzake uitzending van een luchtmobiel bataljon ten behoeve van de safe areas in Bosnië en de instemming met ACTORD in het kader van de operatie Allied Force.

## 6.2 Themagewijs gerangschikte bevindingen

### 6.2.0 inleiding

In hoofdstuk 3 is een feitelijke beschrijving van de politieke besluitvorming omtrent de door de commissie onderzochte operaties opgenomen. In hoofdstuk 4 is een analyse van deze besluitvorming gemaakt. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een aantal thema's, waaronder de bevindingen per operatie zijn gerangschikt. In deze paragraaf worden diezelfde thema's gebruikt om de bevindingen van de commissie weer te geven. Het gestelde in hoofdstuk 4 vormt ook inhoudelijk de basis voor de in deze paragraaf opgenomen bevindingen.

### 6.2.1 initiatief en motieven

7. Het initiatief tot deelname aan de meeste door de commissie onderzochte vredesoperaties komt van Nederland. Alleen bij de operaties UNIPTF, UNTAES en KVM is het initiatief van anderen afkomstig; respectievelijk van de VN, België en de OVSE.
8. Bij de besluitvorming is meestal sprake van een mix van motieven, waarbij niet altijd duidelijk is welke de belangrijkste motieven zijn voor de uitzending. Zo liggen aan de deelname aan de operaties UNFICYP (voorkomen bezuinigingen op Defensie; positie bij VN) en NKVM (weinig vertrouwen in OKVM) ook motieven ten grondslag die bij de politieke verantwoording niet expliciet naar voren worden gebracht.
9. De motieven voor deelname van Nederland aan een bepaalde vredesoperatie verschillen vaak per betrokken (onderdeel van een) ministerie. Het ministerie van Buitenlandse Zaken benadrukt in het algemeen doelstellingen als handhaving van de internationale vrede en veiligheid en de bevordering van de internationale rechtsorde. Ook wordt gewezen op het versterken van de positie van Nederland

op het internationale toneel. De motieven bij de politieke en militaire top van het ministerie van Defensie hebben vaak betrekking op het waarmaken van het in nota's vastgelegde ambitieniveau.

10. Binnen het ministerie van Defensie spelen ook specifieke motieven voor deelname aan vredesoperaties een rol. De motieven van DAB liggen daarbij meestal op het internationale vlak, al komt DAB regelmatig tot een andere afweging dan Buitenlandse Zaken. Binnen de krijgsmacht spelen de zichtbaarheid en het bewijzen van het bestaansrecht van bepaalde krijgsmachtdelen een rol. Bij de krijgsmachtdelen geldt ook het leereffect van deelname aan een vredesoperatie als motief om te pleiten voor deelname.
11. Ook bij de bewindspersonen bestaan vaak verschillende motieven voor deelname van Nederland aan een bepaalde vredesoperatie. Naast zakelijke motieven spelen soms meer persoonlijke ervaringen en betrokkenheid mee. Voorbeelden hiervan zijn de motieven van minister Voorhoeve om te besluiten tot deelname aan BHMAL en van minister Ter Beek wat betreft de deelname aan UNAMIC en UNTAC.
12. De bezorgdheid over de situatie ter plekke is in meerdere gevallen niet het overheersende motief voor Nederlandse deelname. De commissie wijst in dit verband op de operaties UNFICYP en UNTAES.

#### 6.2.2 Criteria

13. De beslissing inzake deelname aan een operatie is primair afhankelijk van de politieke wens al dan niet deel te nemen. Vervolgens is, zeker na Srebrenica, voor de uiteindelijke besluitvorming vooral de inschatting van de beheersbaarheid van de risico's een zwaarwegende factor. Dit is onder meer het geval bij de operaties IFOR, SFOR en BHMAL.
14. Bij deelname van Nederland aan niet-NAVO operaties na UNPROFOR is het verkrijgen van voldoende veiligheids garanties in een risicovolle omgeving zelfs een absolute voorwaarde. Het betreft met name de operaties UNIPTF, UNTAES en OKVM. De deelname van Nederland aan de operatie UNFICYP vormt hierop wellicht een uitzondering, maar feit is dat deze operatie gedurende een lange periode voorafgaande aan het besluit tot deelname van Nederland zonder grote incidenten verliep.
15. Bij minder risicovolle operaties is internationale zichtbaarheid van de Nederlandse bijdrage een belangrijk criterium. De commissie wijst op de operaties UNFICYP, NKVM en (voortzetting) SFOR.
16. Voor deelname aan een implementatiemacht (IFOR, SFOR, KFOR), waarbij de mogelijkheid bestaat dat met militaire middelen robuust moet worden opgetreden, hanteert Nederland de navolgende zwaarwegende criteria:
  - deelname van één of meer grote landen (met name VS, VK, Frankrijk);
  - eenduidige Rules of Engagement (RoE);
  - eenduidige commandostructuur.Nederland heeft bij dit soort operaties voorts een grote voorkeur voor NAVO-geleide operaties, dan wel voor operaties waarbij gebruik wordt gemaakt van de NAVO-commandostructuur. Deze zwaarwegen-

de criteria zijn vooral gebaseerd op de wens de veiligheidsrisico's tot een minimum te beperken en de effectiviteit van de operatie te vergroten.

17. In de politieke besluitvorming wordt niet altijd vastgehouden aan eerder geformuleerde voorwaarden. De commissie wijst in dit verband op het besluit tot uitzending van het luchtmobiele bataljon naar Bosnië, waarbij de Kamer in een eerder stadium de voorwaarde stelde van een stationering in een aaneengesloten gebied.
18. Bij een besluit inzake voortzetting van Nederlandse deelname of bij wijziging van locatie, taken of mandaat wordt in de regel uitgegaan van de voortgang van de operatie tot dusverre en wordt geen hernieuwde afweging gemaakt, op grond van bijvoorbeeld de criteria die bij het initiële besluit tot deelname een rol hebben gespeeld (UNTAC, UNPROFOR, UNIPTF, UNTAES, SFOR). Vooral in dit soort situaties bestaat kans op «mission creep». Een duidelijk voorbeeld is de verplaatsing van de Nederlandse verbindingseenheid van UNPROFOR van Kroatië naar Bosnië.
19. Afronding van de Nederlandse deelname aan de onderzochte operaties is zonder uitzondering het gevolg van de beëindiging van de operatie als geheel (UNAMIC/UNTAC, UNPROFOR, IFOR, UNTAES, OKVM, NKVM, EFOR, *Allied Harbour*). Afronding is niet ingegeven door het feit dat naar de Nederlandse opvatting niet (meer) aan bepaalde criteria wordt voldaan.
20. Ten aanzien van de volkenrechtelijke basis voor uitzending constateert de commissie in het geval van de operatie *Allied Force* dat door regering en Tweede Kamer een extensieve uitleg wordt gegeven aan de juridische legitimatie.

### 6.2.3 informatie

#### a. ministeries

21. In het algemeen verloopt de informatie-uitwisseling tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie rondom de besluitvorming over deelname aan vredesoperaties naar behoren. Op een aantal cruciale momenten is dit echter niet het geval. Duidelijke voorbeelden hiervan zijn de contacten met het VN-secretariaat over de inzet van het luchtmobiele bataljon en het voortraject van deelname aan UNFICYP. Voorts krijgen de ministeries van Defensie en Algemene Zaken niet altijd gelijktijdig met het ministerie van Buitenlandse Zaken de beschikking over de relevante codeberichten inzake de operatie *Allied Force*.
22. De betrokken bewindspersonen worden over het algemeen voldoende tijdig door hun medewerkers geïnformeerd over de deelname van Nederland aan de verschillende vredesoperaties en over de voortgang van de operaties. Er zijn echter enige belangrijke uitzonderingen. De minister van Defensie beschikt niet tijdig over alle relevante informatie over de gebeurtenissen in Srebrenica zelf. Dit betreft met name schriftelijke stukken die tijdens en na de val van Srebrenica door de leiding van Dutchbat zijn opgesteld of ondertekend. Ook krijgen de meest betrokken bewindspersonen na de val



van Srebrenica niet direct alle aanwijzingen aangereikt over mogelijk massale executies van moslimmannen.

23. De ministerraad wordt niet altijd volledig of voldoende tijdig geïnformeerd over alle belangrijke motieven voor deelname. De commissie wijst voor wat betreft het punt van volledigheid op de operatie UNFICYP. Soms wordt de ministerraad pas achteraf geïnformeerd over een besluit inzake deelname. De commissie wijst op het aanbod aan de VN van een logistieke eenheid ten behoeve van de safe areas en de instemming met het Activation Request voor de luchtacties in het kader van de operatie *Allied Force*. Bij het informeren van de ministerraad over het aanstaande aanbod van het luchtmobiele bataljon aan de VN ten behoeve van UNPROFOR blijkt in een later stadium dat het de meeste leden van de ministerraad niet duidelijk is op welk moment zij hiermee hebben ingestemd.

*b. Tweede Kamer*

24. De bewindspersonen informeren de Tweede Kamer over het algemeen naar behoren omtrent de wat grotere bijdragen van Nederland aan vredesoperaties en over het besluit tot voortzetting en afronding van de deelname aan deze operaties. Uitzonderingen hierop vormen de besluiten tot voortzetting van de deelname aan UNTAC en UNIPTF. Bij de informatie aan de Kamer over de deelname aan UNFICYP is sprake van verhullende informatievoorziening. Voorts krijgt de Kamer gedurende een reeks van jaren steeds nieuwe informatie over (deels dezelfde) gebeurtenissen rondom de val van Srebrenica. Over de fasering van de luchtacties in het kader van de operatie *Allied Force* (ineenschuiven fases 1 en 2, fase 2-plus) ontvangt de Kamer tijdens de luchtacties verwarrende informatie.
25. De informatie van de bewindspersonen aan de Tweede Kamer over de Nederlandse deelname aan wat kleinere operaties is vaak te summier, vooral als het de voortgang van de betreffende operaties betreft. Voorbeelden hiervan zijn de operaties BHMAL en UNTAES.
26. De bewindspersonen informeren de Tweede Kamer niet altijd (volledig) over de relevante uitkomsten van besprekingen terzake in de NAVO-raad en de Veiligheidsraad. Ook worden niet altijd de relevante resoluties, akkoorden etc. (tijdig) aan de Tweede Kamer aangeboden. De commissie wijst op het niet toezenden aan de Kamer van resolutie 1199, een belangrijk document voor het debat over de deelname aan *Allied Force*.
27. De bewindslieden informeren de Tweede Kamer vooral over de uitkomsten van het afwegingsproces binnen de ministeries. De Kamer krijgt dus in de regel geen inzicht in de verschillende argumenten op basis waarvan de regering haar afweging heeft gemaakt. Als voorbeeld wijst de commissie op adviezen van afdelingen van de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken over de juridische legitimatie voor *Allied Force*.
28. Het besluit van bewindslieden om in een bepaald stadium van de besluitvorming geen informatie aan de Tweede Kamer te verstrekken, wordt in een aantal gevallen ingegeven door de stand van de besluitvorming in internationaal kader. Deze besluitvorming kan

soms geruime tijd in beslag nemen. De commissie wijst op de operaties SFOR, UNFICYP en UNTAES.

29. Zowel bij de regering als bij de Tweede Kamer bestaat onduidelijkheid over het moment waarop het noodzakelijk is dat de regering de Tweede Kamer informeert over (het voornemen tot) deelname van Nederland aan een vredesoperatie. De bij de totstandkoming van het Toetsingskader gemaakte afspraak («voordat een besluit wordt uitgevoerd») laat veel ruimte voor eigen interpretatie. Het nieuwe artikel 100 van de Grondwet biedt eenzelfde ruimte. Soms wordt de Kamer pas na een hiertoe strekkend verzoek geïnformeerd.
30. Het is onduidelijk of (en zo ja, op welk moment en in welke mate) de regering omtrent deelname aan een vredesoperatie in internationaal verband toezeggingen kan doen voordat de uitzending formeel aan de Kamer is voorgelegd.
31. In de spreekpunten van de bewindspersonen voor debatten in de Tweede Kamer staat vaak meer relevante informatie dan tijdens de betreffende debatten aan de Kamer wordt verstrekt, ook wanneer de betreffende punten door de Kamer expliciet aan de orde worden gesteld.
32. De Tweede Kamer ontvangt in de regel geen informatie over (informele) verzoeken tot deelname aan bepaalde vredesoperaties waarop niet wordt ingegaan.
33. Tussen bewindspersonen en leden van de Tweede Kamer bestaan informele contacten, waarbij ook informatie wordt uitgewisseld. Dit geldt vooral voor de fractiewoordvoerders en de fractievoorzitters van de coalitiepartijen, al doen zich ook situaties voor waarin er informele contacten zijn met andere fracties. De commissie wijst op de gang van zaken bij de besluitvorming over de operaties IFOR, UNFICYP, KVM/EFOR en *Allied Force*. Hoewel het de commissie niet is gebleken dat dit op essentiële punten gevolgen heeft gehad voor de oordeelsvorming van Kamerleden, belemmert deze wijze van informatievoorziening een transparante besluitvorming.
34. In toenemende mate maken vertrouwelijke briefings onderdeel uit van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer. In deze briefings krijgen Kamerleden informatie die de regering in het openbaar niet wil of kan geven, maar het biedt bewindspersonen tevens de gelegenheid de opvattingen van de Kamerleden te peilen. Het is de commissie gebleken dat veel van de in vertrouwelijke briefings gegeven informatie ook al via de media openbaar was geworden (briefings tijdens de operatie *Allied Force*).
35. Ook informele contacten met ambtenaren en werkbezoeken aan de uitgezonden militairen vormen voor Kamerleden een bron van informatie. De werkbezoeken aan onder meer de Nederlandse UNPROFOR-eenheden en de mariniers in Cambodja hebben duidelijk bijgedragen aan een beter begrip bij de betreffende Kamerleden van de voortgang van deze operaties.

#### 6.2.4 invloed

##### a. binnen en tussen ministeries

36. De invloed van het ministerie van Buitenlandse Zaken is het sterkst merkbaar bij de besluitvorming over deelname. Bij de besluitvorming over de voortzetting speelt het ministerie een veel minder prominente rol (SFOR, UNIPTF, UNTAES). Bij sommige kleinere uitzendingen is de invloed van Buitenlandse Zaken zelfs bij de besluitvorming over deelname gering of afwezig (UNTAES, BHMAL, NKVM).
37. Het ministerie van Defensie heeft een grotere invloed op de besluitvorming inzake vredesoperaties dan wel wordt aangenomen, ook wanneer het gaat om de besluitvorming over deelname aan vredesoperaties. De commissie wijst onder meer op de operaties IFOR, UNFICYP en NKVM.
38. De meeste besluiten omtrent vredesoperaties worden in de ministerraad genomen. De ministerraad delegeert in sommige gevallen het nemen van besluiten met een grote reikwijdte aan de drie meestbetrokken bewindspersonen (UNPROFOR, *Allied Force*). Aldus worden meer dan eens zwaarwegende besluiten slechts door (één of twee van) de drie meestbetrokken bewindspersonen genomen (*Allied Force*). In het geval van instemming met ACTREQ voor operatie *Allied Force* was van formele delegatie echter nog geen sprake.
39. De overige ministers hebben meestal geen merkbare invloed op de besluitvorming tot deelname aan vredesoperaties. Een uitzondering hierop vormt de operatie UNIPTF.
40. In sommige gevallen is sprake van afstemmingsproblemen in de besluitvorming inzake uitzendingen tussen de ambtenaren van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en/of Algemene Zaken. Soms spelen ook afstemmingsproblemen tussen de betreffende ministers. De commissie wijst voor voorbeelden van deze afstemmingsproblemen op de operaties UNPROFOR, UNFICYP, OKVM en *Allied Force*. Tijdens *Allied Force* wordt, om afstemmingsproblemen te voorkomen, een Interdepartementale Werkgroep Kosovo opgericht.
41. Bij de afronding van de uitzending van het luchtmobiele bataljon zijn er ook afstemmingsproblemen binnen en tussen ministeries. Voor de ontvangst in Zagreb van de teruggekeerde Dutchbat-militairen worden van de zijde van de regering maatregelen getroffen voor een sobere bijeenkomst in aanwezigheid van de kroonprins, enkele bewindspersonen en Kamerleden. De maatregelen blijken niet afdoende als de Bevelhebber der Landstrijdkrachten besluit de militairen hierbij de gelegenheid te bieden voor een feest in besloten omgeving. Voorts ontstaat achteraf ten onrechte de indruk dat de kroonprins en de politici hebben deelgenomen aan feestelijkheden. Over de aanwezigheid van een uitgebreide delegatie bij de bijeenkomst in Zagreb wordt binnen en tussen ministeries verschillend gedacht en geadviseerd. De commissie merkt op dat verschillende in Zagreb aanwezige politici tijdens de hoorzittingen verklaren van hun betrokkenheid en hun gevoelens van verantwoordelijkheid blijkt te hebben willen geven.

42. Er bestaat een zekere mate van rivaliteit tussen de ambtenaren van de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie. Dit is onder meer gebleken bij de operaties UNPROFOR (brief aan SGVN) en UNFICYP (beantwoording Kamervragen).
43. Sinds het begin van de jaren negentig zijn de krijgsmachtdelen geleidelijk aan meer ingericht voor, en ingesteld op, deelname aan vredesoperaties. De ervaringen opgedaan tijdens deelname aan met name de operatie UNPROFOR hebben daaraan een belangrijke bijdrage geleverd.

*b. Tweede Kamer*

44. De Tweede Kamer is sterk volgend in besluitvorming over deelname van Nederland aan vredesoperaties. Het optreden van de Kamer is wat dit onderwerp betreft daarbij soms nogal afwachtend. Als voorbeeld wijst de commissie op het optreden van de Kamer na de val van Srebrenica. Zo vindt na het Algemeen Overleg direct na de val pas eind augustus 1995, na afloop van het reces, een vervolgoverleg plaats.
45. De invloed van de Tweede Kamer op de politieke besluitvorming inzake vredesoperaties is naar het oordeel van de commissie voor een belangrijk gedeelte afhankelijk van haar eigen initiatief. Als voorbeeld van een dergelijk eigen initiatief kan worden gewezen op de aandrang vanuit de Tweede Kamer om een bataljon van de Luchtmobiele Brigade naar Bosnië uit te zenden (motie-Van Traa/Van Vlijmen). Ten aanzien van de operaties in en rond Kosovo draagt eigen initiatief van de Tweede Kamer verschillende malen er aan bij dat in internationaal verband actie wordt ondernomen (OKVM, opvang vluchtelingen). Ook de wens van de Tweede Kamer om meer te doen aan het opsporen van oorlogsmisdadigers in Bosnië is een factor in het besluit om hiertoe over te gaan. Tijdens het verloop van de operaties is de invloed van de Tweede Kamer gering.
46. In de keuzes voor de wijze van afhandeling van een brief over een besluit tot uitzending is geen consistente lijn te ontdekken. Regelmatig neemt de Tweede Kamer brieven van het kabinet inzake uitzending van militairen voor kennisgeving aan. Bij omvangrijke uitzendingen vindt soms een plenair debat plaats, terwijl in vergelijkbare gevallen wordt volstaan met een Algemeen Overleg.
47. In een aantal gevallen stemt de Tweede Kamer in met besluiten waarvan zij de reikwijdte op het moment van instemmen niet lijkt te onderkennen. De commissie wijst op de uitzending van het luchtmobiele bataljon naar Srebrenica en de instemming met de ACTORD voor operatie *Allied Force*.
48. Bij politiek gevoelige en risicovolle uitzendingen is er in de Tweede Kamer veelal sprake van een breed draagvlak, ook als er bij fracties twijfels zijn over bepaalde aspecten van de operatie of van de Nederlandse deelname. Dit geldt bij voorbeeld voor de Nederlandse presentie in Srebrenica in het kader van UNPROFOR, en voor operatie *Allied Force*.
49. Soms oefent het kabinet druk uit op de Tweede Kamer om in te

stemmen met een besluit tot uitzending. Het sterkst is dit het geval bij de operatie OKVM.

*c. Nederland in internationaal kader*

50. De commissie heeft van de invloed van Nederland in internationaal kader een wisselend beeld. Soms heeft Nederland substantiële invloed (Rapid Reaction Force, totstandkoming en takenpakket EFOR), soms is de invloed minder groot dan gewenst (aflossing Dutchbat-3, interventies bij de SG NAVO inzake *Allied Force*).
51. Er is met het oog op een betere beveiliging van troepen of het verminderen van de veiligheidsrisico's een aantal malen met succes bij VN en NAVO geïntervenieerd. De commissie wijst op de operaties UNTAC (aanhouden ontplooiing) en UNPROFOR (beveiliging transportbataljon). Het dreigen met terugtrekking van de Nederlandse bijdrage is in het geval van de operatie UNIPTF effectief gebleken om het gestelde doel (meer veiligheid voor de deelnemende Nederlandse militairen) te bereiken.
52. Teneinde de mogelijkheid te vergroten om invloed te kunnen uitoefenen op de militair-operationele karakteristieken van een operatie (bijvoorbeeld met betrekking tot de uit te voeren taken en de locatie), kan het van belang zijn op een vroeg moment een aanbod te doen en/of wensen kenbaar te maken.
53. De mogelijke invloed van Nederland binnen de NAVO is, mede doordat formele besluiten over optreden buiten het verdragsgebied bij consensus moeten worden genomen, in het algemeen groter dan binnen de VN.
54. Nederland maakt, ondanks soms bovenproportionele bijdragen, geen deel uit van een aantal internationale gremia waarin over de voortgang van de betreffende vredesoperaties wordt beslist. Gewezen kan worden op de Core-group (in het geval van de operatie UNTAC) en de Contactgroep (in het geval van de operaties in voormalig Joegoslavië; vanaf 1994). Hierdoor heeft Nederland niet de kans om direct invloed uit te oefenen op belangrijke besluiten die rechtstreekse gevolgen hebben voor de Nederlandse presentie.
55. Zowel regering als Tweede Kamer betrekken in de besluitvorming over vredesoperaties soms in onvoldoende mate de internationaal-politieke verhoudingen en afspraken. De commissie wijst op de in Nederland gerezen discussies omtrent luchtsteun naar aanleiding van de beschikbaarstelling van een luchtmobiel bataljon aan UNPROFOR. Gezien de stand van de internationale besluitvorming kon de SGVN in januari 1994 geen harde garantie op luchtsteun bieden.
56. Zowel de regering als de Tweede Kamer kennen in meerdere gevallen grote betekenis toe aan het maken van formele afspraken in internationaal kader, terwijl aan de werking van deze afspraken in de politieke en militair-technische praktijk te weinig aandacht wordt besteed. De commissie wijst met name op de operatie UNPROFOR en op de operatie EFOR (nooit volledige en niet tijdige ontplooiing).
57. Na de internationale besluitvorming inzake de safe areas is de concrete personele invulling van deze besluitvorming niet in

overeenstemming met de gemaakte afspraken. Zelfs de minimaal noodzakelijke hoeveelheden personeel en middelen worden door veel landen (ondanks pogingen daartoe van Nederland) niet ter beschikking gesteld. Ook blijkt later dat de perceptie dat troepen van de VN niet zullen worden aangevallen, onjuist is. In Nederland hebben deze factoren noch bij de regering, noch bij de Kamer tot andere besluiten geleid.

58. Bij het vaststellen van de politieke en militaire doelstellingen van een vredesoperatie worden bij de formulering van een VN-mandaat compromissen gesloten. Daardoor kan de strikte scheiding tussen peacekeeping en peace-enforcing verwateren. Verder zijn VN-lidstaten niet verplicht mensen en middelen ter beschikking te stellen. Beide factoren kunnen er oorzaak voor zijn dat VN-mandaten moeilijk zijn uit te voeren (UNTAC, UNPROFOR).
59. «Den Haag» neemt in de eerste dagen na de val van de enclave Srebrenica een aantal besluiten met het oog op de terugkeer van de eigen troepen en op het lot van de bevolking van Srebrenica. Wat dit laatste betreft wijst de commissie op de instructie aan Dutchbat om humanitaire hulp aan de vluchtelingen te geven, op de telefonische contacten van de minister van Buitenlandse Zaken met de vertegenwoordiger van de Europese Unie voor het voormalig Joegoslavië teneinde te bevorderen dat het Rode Kruis toegang krijgt tot de vluchtelingen en op de inspanningen van Nederland om in de Veiligheidsraad een resolutie aangenomen te krijgen waarin de Bosnische Serviërs worden opgeroepen het Rode Kruis toegang tot de vluchtelingen te verlenen. Met betrekking tot de verrichtingen van Dutchbat ter plekke kan de commissie, gezien haar mandaat en het nog lopende onderzoek van het NIOD, slechts opmerken dat niet altijd alle beschikbare informatie hierover tijdig bij de regering terecht is gekomen. Voor een aantal voorbeelden hiervan verwijst de commissie naar de in hoofdstuk 3.2 opgenomen «chronologie». Gezien het voorgaande kan de commissie niet tot een afgeronde bevinding komen over het totaal van de door Nederland in die eerste dagen gepleegde inspanningen in het belang van de bevolking van Srebrenica. Zij stelt slechts vast dat gedurende die dagen de regering zich ook voor het lot van de vluchtelingen heeft ingespannen.
60. Vanaf 18 juli 1995 brengt de Nederlandse regering bij monde van eerst minister Pronk en daarna minister Voorhoeve signalen van mogelijke grootscheepse executies naar buiten. Op dat moment is nog niet bekend dat de grootscheepse executies al zijn afgerond. Voor zover de commissie heeft kunnen waarnemen, vinden er in de weken daarna geen significante vervolgacties van de zijde van de Nederlandse regering op deze signalen plaats. Bij dit punt tekent de commissie aan dat de SGVN in zijn Srebrenica-rapport in algemene zin opmerkt dat Nederland niet méér blaam treft dan als onderdeel van de internationale gemeenschap.

#### 6.2.5 omgeving

61. Van zwaarwegende invloed van de media en belangengroeperingen op de politieke besluitvorming over uitzendingen kan, op enkele uitzonderingen na, niet worden gesproken. Eén van de voornaamste uitzonderingen is de nasleep in 1996 en volgende jaren van de val van Srebrenica. Daarbij heeft de Tweede Kamer zich in haar politieke



handelen sterk laten leiden door de berichtgeving in de media over de gebeurtenissen rondom de val van de enclave.

#### 6.2.6 *risico's*

62. Er bestaat onduidelijkheid over het begrip «risico». Bij de analyse daarvan gaat het soms om de risico's van de vredesoperatie als zodanig, soms om de veiligheidsrisico's van de Nederlandse eenheden.
63. Het is niet duidelijk hoe de beoordeling van de veiligheidsrisico's voor het personeel verloopt. Ambtelijke risico-analyses slaan zelden of nooit neer in één integraal document. Vaak wordt tijdens één of meer bijeenkomsten van een aantal terzake kundige ambtenaren, al dan niet in aanwezigheid van één of meer bewindspersonen, een inschatting van de risico's gemaakt. Voorts is het niet duidelijk op grond waarvan risico's aanvaardbaar of verantwoord worden genoemd. Het is niet verifieerbaar op basis waarvan bewindspersonen hun politieke verantwoordelijkheid op dit punt nemen. Overigens wil het feit dat de Nederlandse deelname aan een bepaalde operatie in termen van risico's verloopt zoals vooraf is ingeschat, niet zeggen dat er sprake is geweest van een systematische risico-analyse. De commissie wijst bijvoorbeeld op de operaties in Cambodja en op de inzet van het luchtmobiele bataljon in Bosnië als onderdeel van UNPROFOR.
64. Verkregen toezeggingen van de VN over de beperking van de risico's blijken in de praktijk niet altijd realistisch. De door de VN opgestelde procedures voor het verlenen van luchtsteun aan de UNPROFOR-eenheden in de safe areas, waaraan de Nederlandse regering groot belang hechtte, konden in de politiek-militaire praktijk niet worden waargemaakt. Ook de toezeggingen van de VN over de bescherming van de UNIPTF-eenheden bleken in de praktijk aanvankelijk niet te worden gerealiseerd.

#### 6.2.7 *evaluatie*

65. De evaluatie van deelname aan vredesoperaties heeft tot voor kort binnen de ministeries structureel te weinig aandacht gekregen, ook na de Aanwijzing van de Chef Defensiestaf uit 1996 inzake evaluatie na afloop van een operatie. De evaluaties verschillen sterk in omvang, opzet en reikwijdte.
66. Tot nu toe hebben evaluaties slechts een beperkt gedeelte van de bij vredesoperaties betrokken personen en instanties bereikt. Ten aanzien van het toezenden van evaluaties en «lessons learned» worden binnen het ministerie van Defensie geen standaardprocedures gevolgd. De Tweede Kamer ontvangt naast de Kosovo-evaluaties pas na herhaald verzoek een aantal andere evaluaties.
67. Met uitzondering van de Kosovo-evaluaties bestaan er, voor zover de commissie bekend, binnen de ministeries geen evaluaties waarin ook structureel aandacht wordt besteed aan de politieke besluitvorming. Evenmin wordt structureel aangegeven wat de «lessons learned» zijn.

68. Voor de debriefings na uitzendingen bestaan in de onderzochte periode geen eenduidige procedures.

### 6.3 Specifieke bevindingen Toetsingskader

#### 6.3.0 inleiding

In hoofdstuk 5 is, conform de aan de commissie gegeven opdracht, een evaluatie van de toepassing van het Toetsingskader opgenomen. In het vervolg van 6.3 worden op basis van hoofdstuk 5 de specifieke bevindingen van de commissie met betrekking tot het Toetsingskader weergegeven.

#### 6.3.1 bevindingen

##### *Inhoud*

69. Het Toetsingskader bevat een opsomming van ongelijksoortige aandachtspunten naar aanleiding van geleerde lessen. Het betreft vooral lessen die zijn getrokken uit deelname aan VN-operaties, waarvan meer specifiek de Nederlandse deelname aan de operatie UNPROFOR.
70. Door de manier waarop de aandachtspunten zijn geformuleerd kunnen zij aanleiding geven tot verschillende interpretatie. Zo is het zevende aandachtspunt over een beoordeling van de politieke en militaire doelen onduidelijk over de vraag of wordt bedoeld op een beoordeling van de doelen van de *operatie als geheel of van de Nederlandse deelname* aan de operatie. Er is sprake van overlap in een aantal aandachtspunten; daarnaast bevatten enkele aandachtspunten meerdere toetspunten. Aandachtspunten die gaan over uitvoeringsmodaliteiten, zoals de financiële en materiële aspecten, kunnen geen grond voor deelname zijn; zij kunnen alleen deelname aan een operatie verhinderen.

##### *Toepassing*

71. Het Toetsingskader wordt in beginsel toegepast bij de besluitvorming binnen ministeries, bij de verantwoording van (te nemen) besluiten door de regering aan de Tweede Kamer, en bij de oordeelsvorming over kabinetsbesluiten door de Tweede Kamer. Ook is het in beginsel van toepassing op alle fasen van besluitvorming inzake uitzendingen: in het voortraject van besluitvorming, bij het besluit over deelname, en bij besluiten over voortzetting en afronding. Ook bij de evaluatie is het Toetsingskader van toepassing.
72. De commissie constateert dat het Toetsingskader nauwelijks integraal wordt gebruikt. Dit geldt voor al de hierboven beschreven toepassingen en fasen. De mogelijkheid van deelname van Nederland aan recente vredesoperaties blijkt in het merendeel van de gevallen niet integraal te zijn getoetst aan de hand van het Toetsingskader, maar aan per operatie verschillende criteria.
73. Kort na de totstandkoming van het Toetsingskader wordt er door de regering in brieven, overleggen en debatten regelmatig naar verwezen. Vervolgens zijn verwijzingen enige jaren schaars. Sinds enkele jaren wordt de term «Toetsingskader» weer met regelmaat

gebruikt in de informatie aan de Kamer over besluiten inzake uitzendingen. Het blijft echter in alle gevallen bij verwijzingen. Deze refereren bovendien in veel gevallen niet aan een (integrale) toepassing van het Toetsingskader, maar aan het informeren van de Tweede Kamer over een besluit inzake uitzendingen.

74. De commissie heeft in één geval geconstateerd dat een besluit om niet deel te nemen aan een operatie is gebaseerd op een analyse aan de hand van het Toetsingskader. Dit betreft de operatie UNOMA in Angola.
75. Bepaalde aandachtspunten uit het Toetsingskader worden van groter gewicht geacht voor de besluitvorming dan andere. De commissie wijst op de aandachtspunten over de grond voor uitzending, het politiek en maatschappelijk draagvlak, en de beoordeling van de risico's. Aan minder belangrijk geachte aandachtspunten lijkt in de afgelopen jaren soms volledig te zijn voorbijgegaan. In het Toetsingskader zelf is geen prioritering in de aandachtspunten aangebracht.
76. Naar de commissie is gebleken, wordt het Toetsingskader niet van toepassing geacht op civiele missies en op uitzending van burgerpersoneel in het kader van een vredesoperatie. De facto zijn de (meeste) aandachtspunten van het Toetsingskader hierop wel toepasbaar.
77. Het oordeel op grond van een weging van de aandachtspunten uit het Toetsingskader wordt in sterke mate bepaald door het belang dat wordt gehecht aan deelname aan een operatie. Indien deelname zeer gewenst wordt geacht, zullen bijvoorbeeld de risico's eerder als «verantwoord» worden ingeschat en zullen de politieke en militaire doelen eerder haalbaar worden gevonden. Wordt deelname aan een operatie minder gewenst geacht, dan zullen de aandachtspunten uit het Toetsingskader eerder negatief worden geapprecieerd.
78. Het Toetsingskader heeft in de afgelopen jaren onvoldoende gediend ter structurering van het overleg tussen regering en Tweede Kamer en daardoor nog te weinig bijgedragen aan het waarborgen van de kwaliteit van de besluitvorming.

#### 6.4 Overige bevindingen

79. De commissie heeft niet kunnen constateren dat het ontbreken van de mogelijkheden tot het horen onder ede en het middel van verschijningsplicht invloed op de uitkomsten van het onderzoek heeft gehad.
80. Het archief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken was voor de commissie moeilijk toegankelijk. Een belangrijke oorzaak hiervoor is de binnen het ministerie gehanteerde decentrale archivering, waarin iedere directie de mogelijkheid heeft om eigen omschrijvingen en trefwoorden voor de eigen dossiers te kiezen.
81. Het archief van het ministerie van Defensie was voor de commissie beter toegankelijk. Dit was echter pas het geval nadat het ministerie een uitgebreide inventarisatie van alle (ook theoretisch) mogelijk relevante documenten binnen alle geledingen van Defensie had uitgevoerd.

82. De commissie neemt aan, en acht dat op zichzelf genomen logisch, dat op kritieke momenten niet alle binnenkomende informatie (direct op een juiste wijze wordt geregistreerd. Gedacht kan worden aan binnenkomende faxen, telefoontjes en dergelijke. De commissie constateert echter ook dat veel berichten die volgens relatief nieuwe vormen van informatie-uitwisseling tot stand komen (faxen, e-mailberichten) niet in de archieven van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie terechtkomen. In het kader van dit onderzoek heeft de commissie over geen enkel mogelijk relevant inkomend of uitgaand e-mailbericht van de ministeries kunnen beschikken.

## 6.5 Algemene aanbevelingen

1. Besluiten inzake deelname aan vredesoperaties berusten uiteindelijk op politieke overwegingen, zo mogelijk na afweging van alle relevante factoren, waarbij soms snelheid van handelen is geboden. De aanbevelingen van de commissie doen daaraan niet af. Zij zijn bedoeld om een transparante en zorgvuldige besluitvorming, recht doende aan de verantwoordelijkheden van alle betrokkenen, te bevorderen. De commissie geeft in overweging haar aanbevelingen ook in die zin te bezien. In dit licht wijst de commissie ook op de status van het Toetsingskader: het is niet meer en niet minder dan een lijst van aandachtspunten bij de besluitvorming.
2. Het is van groot belang om een duidelijk moment te markeren waarop het voor alle betrokkenen helder is dat dit het moment is waarop de Kamer «instemming» verleent. Dit is van belang voor de transparantie van de besluitvorming, maar ook omdat na het passeren van dit moment de marges voor nadere besluitvorming smal zijn.

## 6.6 Themagewijs gerangschikte aanbevelingen

### 6.6.0 inleiding

De bevindingen vormen de basis voor de aanbevelingen van de commissie. Deze aanbevelingen worden daarom volgens dezelfde themagewijze indeling gerangschikt als de bevindingen.

### 6.6.1 initiatief en motieven

3. De regering moet in haar brieven aan de Kamer zo volledig mogelijk zijn in het opsommen van de motieven om te besluiten tot deelname aan de betreffende vredesoperatie. Hetzelfde geldt voor de motieven inzake een besluit tot voortzetting of afronding van Nederlandse deelname aan een operatie.
4. In deze brieven moet de regering ook duidelijk beschrijven op welke wijze het betreffende initiatief tot stand is gekomen.

### 6.6.2 criteria

5. Uit de informatie van de regering aan de Kamer moet eenduidig blijken welke criteria van overwegend belang zijn geweest bij een besluit tot deelname aan een operatie.
6. Bij een wijziging van het mandaat, de taken of de locatie dient een hernieuwde afweging te worden gemaakt, waarbij in ieder geval deze criteria moeten worden toegepast.
7. Een besluit tot voortzetting of tot afronding van de Nederlandse deelname aan een vredesoperatie dient eveneens getoetst te worden aan duidelijke criteria; tenminste aan dezelfde criteria die zijn gebruikt bij het besluit tot deelname.
8. Vredesoperaties lopen sterk uiteen wat betreft belang, mandaat en geweldsniveau. De afzonderlijke criteria kunnen per operatie dan ook een verschillend gewicht krijgen.

9. Indien de regering afwijkt van eerder aan de deelname gestelde voorwaarden, dient zij inzicht te geven in de redenen waarom zij niet vasthoudt aan deze voorwaarden.

### *6.6.3 informatie*

#### *a. ministeries*

10. Tussen bewindspersonen en ambtenaren van Buitenlandse Zaken, Defensie en Algemene Zaken moeten betere afspraken worden gemaakt over de onderlinge informatievoorziening inzake vredesoperaties. Het Interdepartementale Overleg Vredesoperaties (IOV) kan hierbij een coördinerende rol vervullen.

#### *b. Tweede Kamer*

11. Het van kracht worden van het nieuwe artikel 100 van de Grondwet moet leiden tot formele afspraken tussen Kamer en regering over de procedures die gehanteerd worden bij het «vooraf» verstrekken van inlichtingen «over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde» en «over de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht voor humanitaire hulpverlening in geval van gewapend conflict.»
12. Uit de passage die in bovenstaande aanbeveling wordt geciteerd uit artikel 100 van de Grondwet, blijkt dat de regering de inlichtingen aan de Kamer moet verstrekken voorafgaande aan de ontplooiing van de betreffende militairen («de inzet»), maar ook voordat een aanbod aan de Verenigde Naties of een andere internationale organisatie wordt gedaan («het ter beschikking stellen»).
13. Aangezien de regering slechts met de grootste moeite terug kan komen van een informeel aanbod aan de Verenigde Naties of een andere internationale organisatie, dient de Kamer ingelicht te worden over het voornemen tot een uitzending voordat een informeel aanbod aan de betreffende organisatie wordt overgebracht, ongeacht de omvang van de Nederlandse bijdrage.
14. Naar aanleiding van besluiten binnen de NAVO-raad inzake vrijwillige uitzendingen dient de hand te worden gehouden aan de volgende procedure: de Kamer wordt onverwijld ingelicht over het besluit tot Nederlandse instemming met uitvaardiging van ACTREQ en ACTORD, indien mogelijk vóór het moment dat de Nederlandse permanent vertegenwoordiger deze instemming in de NAVO-raad betuigt, en in ieder geval voordat nationale besluiten worden genomen naar aanleiding van de uitvaardiging van ACTREQ en ACTORD. Het besluit tot uitvaardiging van ACTREQ en ACTORD is materieel zozeer verbonden aan het nationale besluit tot terbeschikkingstelling en onderbevelstelling van Nederlandse troepen, dat deze besluiten naar de opvatting van de commissie niet los van elkaar kunnen worden gezien.
15. Het verdient aanbeveling tevens een procedure af te spreken tussen Kamer en regering inzake het informeren van de Kamer over het afwijzen van verzoeken van internationale organisaties om deel te nemen aan bepaalde vredesoperaties of van aanvullende verzoeken



van internationale organisaties. De commissie stelt zich een vergelijkbare procedure voor als de procedure inzake het informeren van de Kamer over het verlenen van exportvergunningen voor strategische goederen (wapenexportbeleid): de regering stuurt de Kamer twee maal per jaar een overzicht van de verzoeken voor deelname aan vredesoperaties of voor uitbreiding van de deelname aan vredesoperaties die de regering de voorgaande zes maanden heeft afgewezen. Dit biedt de Kamer gelegenheid het regeringsbeleid op dit punt achteraf te controleren.

16. Het informeren van de Kamer moet zoveel mogelijk in de openbaarheid plaatsvinden. Het gebruik van vertrouwelijke briefings dient zo veel mogelijk te worden vermeden. Overleg tussen regering en Kamer kan slechts bij hoge uitzondering in vertrouwelijkheid worden gehouden, waarbij duidelijk de reden hiervoor moet worden vermeld. Van dergelijke vertrouwelijke overleggen moet altijd een verslag worden gemaakt dat zo mogelijk in een later stadium bij wederzijds goedvinden openbaar kan worden gemaakt.
17. De Kamer zou vaker gebruik moeten maken van de mogelijkheid om, al dan niet in het openbaar, ambtenaren en militairen te horen voorafgaande aan en tijdens vredesoperaties. De betreffende bewindspersoon dient hier in beginsel de ruimte voor te geven.
18. De regering moet de Kamer tijdig in kennis stellen van alle relevante besluiten van internationale organisaties aangaande vredesoperaties waaraan Nederland deelneemt of overweegt deel te nemen. Dit betreft in het bijzonder wijzigingen van mandaten. De regering moet de Kamer standaard de beschikking geven over alle relevante documenten inzake deze besluiten (resoluties, communiqués NAVO-Raad, teksten van vredesakkoorden etcetera).

#### *6.6.4 invloed*

##### *a. binnen en tussen ministeries*

19. De commissie is van mening dat er aanleiding is om zorgvuldig te overwegen in hoeverre besluiten in de ministerraad over deelname aan vredesoperaties kunnen worden gedelegeerd.
20. Tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie moeten duidelijke afspraken op papier worden gezet over welk ministerie en welke afdeling daarbinnen verantwoordelijk is voor elk onderdeel van de besluitvorming over uitzendingen, inclusief de informatievoorziening aan de Kamer en de contacten met de internationale organisaties.
21. Binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken houden zowel DVN (VN-operaties) en DVB (NAVO-operaties) zich bezig met vredesoperaties. De commissie beveelt aan te bezien of de kwaliteit van de besluitvorming over vredesoperaties verbeterd kan worden door een gezamenlijk bureau voor vredesoperaties op te richten, dat ook verantwoordelijk is voor de contacten hierover met zowel de PV bij de NAVO als de PV bij de VN.

*b. Nederland in internationaal kader*

22. In het nationale traject van besluitvorming, zowel op de ministeries als in het verkeer tussen Kamer en regering, moet zoveel mogelijk worden aangesloten bij het internationale traject van besluitvorming.
23. Indien door de regering en de Kamer duidelijke voorwaarden worden gesteld wat betreft uitzendtermijn, taken en locatie, dient de regering bij haar formele aanbod van een bijdrage aan een vredesoperatie het VN-secretariaat in kennis te stellen van deze voorwaarden. Tevens moet daarbij worden aangegeven dat de Nederlandse regering bij een wijziging van het mandaat of van de omstandigheden ter plaatse de deelname zal heroverwegen op basis van een toetsing aan ook aan het VN-secretariaat bekend gestelde criteria. Deze afspraken zouden in een Memorandum of Understanding (MoU) moeten worden vastgelegd.
24. Bovenstaande aanbeveling laat overigens onverlet dat de taken en locatie in een dergelijk MoU zodanig moeten worden omschreven dat voor de commandant ter plaatse van de vredesmacht (Force Commander) voldoende mogelijkheden blijven om zijn bevoegdheid, het operationele commando, te kunnen effectueren.
25. Bij het begin van de deelname aan een vredesoperatie dient de Nederlandse regering bilaterale afspraken te maken met één of meerdere bondgenoten om gedurende de operatie geïnformeerd te worden over het diplomatieke overleg dat over de betreffende vredesoperatie plaatsvindt in internationale gremia waar Nederland geen deel van uitmaakt.

*6.6.6 risico's*

26. In de brief aan de Kamer over de uitzending moet in een aparte paragraaf inzicht worden gegeven in de uitkomsten van de analyse op Defensie van de potentiële veiligheidsrisico's verbonden aan een uitzending. Deze risico-analyse moet betrekking hebben op zowel de risico's voor de gehele vredesoperatie als de specifieke risico's voor de Nederlandse eenheden.
27. Bij de opstelling van de brief aan de Kamer dienen ook de internationale risico-analyses te worden betrokken.
28. Bij de risico-analyse moeten ook worden betrokken de mogelijkheden tot en garanties voor een eventueel noodzakelijke evacuatie van de Nederlandse eenheden. Tevens moet worden vastgesteld welke hulp van bondgenoten is te verwachten in het geval van calamiteiten.
29. Tijdens de voortgang van de operatie dient op bepaalde momenten, bijvoorbeeld voorafgaande aan rotaties en bij wijzigingen in het mandaat, taken of locatie, een nieuwe risico-analyse te worden gemaakt.
30. Tijdens en na de ontplooiing van de Nederlands eenheden moeten de eerder met de internationale organisatie of met bondgenoten overeengekomen veiligheids garanties voortdurend op hun realiteitsgehalte worden getoetst.

31. Bij de keuze voor de bewapening van de Nederlandse eenheden dient niet alleen te worden uitgegaan van het mandaat, de taken en de RoE. Hierbij dient ook rekening te worden gehouden met een mogelijke verslechtering van de veiligheidssituatie.

#### 6.6.7 evaluatie

32. Er behoren krijgsmachtbreed eenduidige procedures ten aanzien van de debriefings en de verwerking van lessons learned te bestaan.
33. Evaluaties van Nederlandse deelname aan vredesoperaties dienen openbaar te zijn.
34. Evaluaties moeten zo spoedig mogelijk aan de Tweede Kamer worden aangeboden.
35. Er dient in de evaluaties aandacht te worden besteed aan de internationale context en de nationale politieke besluitvorming leidend tot besluiten over deelname, voortzetting en afronding.
36. In alle evaluaties behoren de aandachtspunten van het Toetsingskader een herkenbare plaats te krijgen.

#### 6.7 Specifieke aanbevelingen Toetsingskader

37. Bij het nemen van een besluit door het kabinet en bij het verantwoord worden van dit besluit aan de Tweede Kamer dient inzicht te worden gegeven in alle aspecten die van belang zijn met betrekking tot een uitzending. Dit zou moeten gebeuren aan de hand van een document waarin alle (relevante) aandachtspunten van het Toetsingskader worden langsgelopen.
38. Het Toetsingskader dient tevens te worden toegepast op uitzending van militairen voor civiele missies en uitzending van burgerpersoneel in het kader van internationale crisisbeheersingsoperaties.
39. De aandachtspunten van het Toetsingskader dienen nader te worden gepreciseerd. Zij dienen eenduidig interpreteerbaar te zijn. Ook dienen de aandachtspunten elkaar niet te overlappen. Het gebruik van concrete voorbeelden in de aandachtspunten van het Toetsingskader zou moeten worden vermeden.
40. Het zevende aandachtspunt van het Toetsingskader moet zodanig worden geformuleerd dat ondubbelzinnig om een beoordeling van de haalbaarheid van de politieke en militaire doelen op twee niveau's wordt gevraagd: op het niveau van de operatie als geheel, en op militair-operationeel niveau.
41. De aandachtspunten van het Toetsingskader dienen als volgt te worden gerubriceerd: 1) gronden voor deelname; 2) politieke voorwaarden en wensen; 3) uitvoeringsmodaliteiten.
42. In het negende aandachtspunt van het Toetsingskader moet aandacht worden besteed aan de factor van *geschiktheid* voor uitzending. Het nagaan van de beschikbaarheid van eenheden is naar de mening van de commissie niet voldoende. Het criterium moet niet zijn welke

eenheid aan de beurt is, maar welke beschikbare eenheid het best in staat is de beoogde taken uit te voeren.

43. Er dient een aandachtspunt te worden opgenomen waarin om een beoordeling wordt gevraagd van de mate waarin Nederland in staat is invloed uit te oefenen op de internationale politieke besluitvorming ten aanzien van de operatie. Ook moet in het Toetsingskader een bepaling over een exitstrategie worden opgenomen.

#### 6.8 Overige aanbevelingen

44. Het archief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken moet op een zodanige wijze toegankelijk worden gemaakt dat op trefwoord snel een eenduidige, tot op het niveau van het enkele document uitgesplitste, opsomming van relevante documenten kan worden gevonden, inclusief de vindplaats van het betreffende document.
45. De commissie beveelt aan te bevorderen dat op korte termijn op de ministeries afspraken worden gemaakt over de archivering en beschikbaarheid van met name e-mailberichten.
46. Het is de commissie gebleken dat bij een complex onderzoek als het onderhavige pas enige tijd na aanvang van het onderzoek een enigszins betrouwbare inschatting van de voor het onderzoek noodzakelijke tijd kan worden gemaakt. Om deze reden beveelt de commissie aan dat de Tweede Kamer in het vervolg bij opdrachtverlening tot het verrichten van wat complexere onderzoeken geen termijn meer stelt, anders dan dat zij de onderzoekscommissie verzoekt om binnen een per onderzoek nader af te spreken termijn aan de Tweede Kamer een onderbouwd voorstel voor de duur van het onderzoek voor te leggen.
47. Bij het maken van de schatting van de benodigde tijd speelt mede een rol de omvang van de staf. Een eerste schatting hiervan kan direct na aanvang van het onderzoek worden gemaakt. In dat stadium kan worden volstaan met een beperkte omvang. Nadat de Tweede Kamer heeft beslist over de tijdsduur van het onderzoek kan de precieze omvang worden bepaald.
48. De commissie heeft goede ervaringen opgedaan met een systeem van elektronische gegevensverwerking in een database waarin documentatie en onderzoeksresultaten integraal en interactief werden opgenomen. Bij toekomstige onderzoeken verdient het overweging een dergelijk systeem te hanteren.
49. De commissie heeft pas na enige tijd externe onderzoekscapaciteit kunnen verwerven die zowel onafhankelijk als deskundig was. De commissie kan zich voorstellen dat dit probleem zich vaker zal voordoen. Om deze reden ondersteunt de commissie de initiatieven om binnen de Tweede Kamer tot vergroting van de interne onderzoekscapaciteit te komen.

## VERKLARENDE BEGRIPPEN- EN AFKORTINGENLIJST

Activation Order	Bericht van SACEUR waarin NAVO-troepen worden opgeroepen zich te ontplooien, nadat de NAVO-raad het besluit tot ontplooiing heeft genomen
Activation Request	Start van het force generation process. Formeel verzoek van de NAVO waarin om een formele bevestiging van de informeel toegezegde bijdrage wordt gevraagd
Activation Warning	Bericht dat NAVO-landen en hoofdkwartieren in kennis stelt van de mogelijkheid van het activeren van een operatieplan, waarin opgenomen een gedetailleerde opsomming van benodigde eenheden
ACTORD	Activation Order
ACTREQ	Activation Request
ACTWARN	Activation Warning
AFOR	Albania Force (door de NAVO op 11 april 1999 ingestelde troepenmacht in Albanië voor structurele humanitaire hulp aan Kosovaarse vluchtelingen)
AFSOUTH	Allied Forces Southern Europe (Hoofdkwartier van de NAVO-troepen in Zuid-Europa)
Air strikes	Luchtaanvallen; in het geval van de operatie UNPROFOR wordt specifiek bedoeld op de inzet van het NAVO-luchtwapen tegen strategische doelen van de Bosnische Serviërs ter bescherming van de safe areas
AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
Allied Force	Operatiennaam van de luchtaanvallen op Servische doelen vanaf 24 maart 1999
Allied Harbour	Operatiennaam van de NAVO-troepenmacht in Albanië voor structurele humanitaire hulp aan Kosovaarse vluchtelingen
APC	Armoured Personal Carrier (pantservoertuig)
ARK	Algemene Rekenkamer
ARRC	Ace Rapid Reaction Corps (landcomponent van IFOR)
AVV	Adviesraad Vrede en Veiligheid
AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
BBBK	Bilateraal Beraad Bewindslieden en Krijgsmacht-delen (Def)
BDZ	Bevelhebber der Zeestrijdkrachten
Bgen	Brigade-Generaal
BH-Command	Bosnia-Herzegovina Command (Ondercommando van UNPROFOR in Bosnië-Herzegovina)
BHMAC	Bosnia-Herzegovina Mine Action Centre (op 20 mei 1996 als UNMAC opgericht door UNMIBH)
BLS	Bevelhebber der Landstrijdkrachten
BSA	Bosnisch-Servische strijdkrachten
BuZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CAS	Close Air Support
CDS	Chef Defensiestaf

CIVPOL	Civiele politie
CINCSOUTH	Commander in Chief Southern Europe (Bevelhebber van AFSOUTH)
CJSOTF	Combined Joint Special Operations Task Force
CJTF	Combined Joint Task Force (NAVO-eenheden voor uitvoering van out- of-area-operaties (operaties buiten het NAVO-verdragsgebied))
Close Air Support	Luchtsteun aan VN-eenheden op de grond, die doelwit zijn van een aanval
CMAC	Cambodia Mine Action Centre
COCB	Comité Chef Defensiestaf/Bevelhebbers (Overleg tussen CDS en bevelhebbers krijgsmacht delen)
COMNAVSOUTH	Commander Allied Naval Forces Southern Europe
CONOPS	Concept of operations
CONTCO	Contingentscommandant
Contingency Planning	Planningsproces waarbij opties worden ingebouwd om te kunnen anticiperen op kansen of tegenslagen
COPO	Comité Politique (directeuren-generaal Politieke Zaken van de EU-landen)
CPAF	Cambodian People's Armed Forces
CPG	Contingency Planning Group (WEU)
CVSE	Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa
CZ	Conceptuele Zaken (Def)
DAB	Directie Algemene Beleidszaken (Def)
DARIC	Defensie archieven-, registratie- en informatie-centrum
DATF	Deployable Air Task Force
DAV	Directie Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken (BuZa)
DCBC	Defensie Crisis Beheersings Centrum
DCH	Directie Crisisbeheersing en Humanitaire Zaken (BuZa)
Decisive Endeavour	Operatiennaam van de luchtcomponent van IFOR (Op 20 december 1996 overgegaan in operatie Deliberate Guard)
Def	Ministerie van Defensie
Defensieraad	Hoogste intern overleg binnen Defensie waarin onder voorzitterschap van de minister de bewindslieden, de ambtelijke en de militaire top overleggen over de te volgen algemene politieke beleidslijn (komt slechts bij hoge uitzondering bijeen)
Deliberate Force	Operatiennaam NAVO-luchtaanvallen op Bosnisch-Servische doelen rond Sarajevo in september 1995
Deliberate Forge	Vanaf 15 juni 1998 naam van de luchtverificatiemissie boven Bosnië en Kroatië
Deliberate Guard	Tot 15 juni 1998 naam van de luchtverificatiemissie boven Bosnië en Kroatië
Deny Flight	Operatiennaam NAVO-afdwinging militaire vliegverbod boven Bosnië



Departementaal beraad	Intern ambtelijk beraad binnen Defensie waarin integrale afstemming, de ambtelijke afronding en de beleidsevaluatie op hoofdlijnen plaatsvinden van vraagstukken die krijgsmachtdeel overschrijdend zijn
Deployable Air Task Force	Nederlands-Belgische bijdrage aan de IFOR-luchtcomponent
Determined Effort	Operatiennaam voor evacuatie door de NAVO van UNPROFOR-troepen uit Bosnië
DGPZ	Directeur-generaal Politieke Zaken (BuZa)
DHA	Department of Humanitarian Affairs (VN)
DICO	Defensie Interservice Commando
DJZ	Directie Juridische Zaken (BuZa en Def)
DOA	Directie Azië en Oceanië (BuZa)
DOPS	Directeur Operationele Staf (Landmacht)
DPC	Defence Planning Committee (NAVO)
DPKO	Department of Peacekeeping Operations (VN)
DPV	Directie politieke VN-zaken (BuZa)
DVB	Directie Veiligheidsbeleid (BuZa)
DVN	Directie Verenigde Naties (BuZa)
Eagle Eye	Operatiennaam voor de NAVO-luchtverificatiemissie boven Kosovo (NKVM)
ECMM	European Community Monitoring Mission
EFOR	Extraction Force
EG	Europese Gemeenschap
Enabling Force	Prepositionering van militair personeel dat een vredesmissie moet voorbereiden
EOD	Explosieven Opruimingsdienst
EU	Europese Unie
Extraction Force	NAVO geleide troepenmacht die de waarnemers van de KVM zo nodig uit Kosovo moest evacueren
FAC	Forward air controller
FC	Force Commander
Force Commander	Bevelhebber van een VN-vredesoperatie
Force generation	Het proces waarin de voor een operatie benodigde troepenmacht wordt samengesteld uit de verschillende door de NAVO-partners aangeboden eenheden
FRJ	Federale republiek Joegoslavië
FRY	Federal republic of Yugoslavia
Full Command	Militaire bevoegdheid en verantwoordelijkheid om orders te geven aan ondergeschikten
ICFY	International Conference on the Former Yugoslavia
ICORC	International Committee for the Reconstruction of Cambodia
ICRC	International Committee of the Red Cross (Internationale Rode Kruis)
IFOR	Implementation Force (Ingesteld bij VR-resolutie 1031 van 15 december 1995 als NAVO-«opvolger» van UNPROFOR)
Implementatiemacht	Vredesmacht die toeziet op naleving van een verdrag
Infbat	Infanteriebataljon
IOV	Interdepartementaal Overleg Vredesoperaties

IPA	Internationale Politieke Aangelegenheden
IPTF	International Police Task Force
IWK	Interdepartementale werkgroep Kosovo
JNA	Federale Joegoslavische leger
Joint Endeavour	Operatiennaam van de IFOR-troepenmacht in Bosnië
Joint Forge	Vanaf juni 1998 de operatiennaam van de SFOR-troepenmacht in Bosnië
Joint Guarantor	Operatiennaam van de Extraction force
Joint Guard	Tot juni 1998 de operatiennaam van de SFOR-troepenmacht in Bosnië
Joint Guardian	Operatiennaam van de KFOR-troepenmacht in Kosovo
KFOR	Kosovo Force (Ingesteld bij VR-resolutie 1244 van 10 juni 1999)
KL	Koninklijke Landmacht
KLu	Koninklijke Luchtmacht
KM	Koninklijke Marine
KMar	Koninklijke Marechaussee
KMD	Krijgsmachtdeel
KVCC	Kosovo Verification and Coordination Center
KVM	Kosovo Verification Mission (Ingesteld bij VR-resolutie 1203 van 24 oktober 1998)
LANDCENT	Land Forces Central Europe
Lead Nation	Organisatievorm van een multinationale troepenmacht, waarbij één land leidend is en de staf hoofdzakelijk wordt bemand door personeel uit dat land
Lessons learned	Operationele ervaringen die worden vastgelegd, geanalyseerd en zo nodig verwerkt in militaire doctrines
LMB	Luchtmobiele brigade
Ltgen	Luitenant-Generaal
M	Minister van Buitenlandse Zaken
MAC	Mine Action Center
Mandaat	Door een internationale veiligheidsorganisatie (VN, OVSE) afgegeven bevoegdheid en opdracht tot optreden door een troepenmacht in een conflict
MAPE	Multinational Police Advisory Element (WEU)
Maritime Guard	Operatiennaam toezicht naleving VN-wapenembargo in de Adriatische Zee en op de Donau door de NAVO (op 15 juni 1993 overgegaan in operatie Sharp Guard)
Maritime Monitor	Operatiennaam toezicht naleving VN-wapenembargo in de Adriatische Zee en op de Donau door de NAVO (op 22 november 1992 overgegaan in operatie Maritime Guard)
MC	Military Committee (Hoogste militaire orgaan van de NAVO)
MCTU	Mine Clearance Training Unit
MCU	Movement Control Unit
MID	Militaire Inlichtingendienst
MILAD	Militair Adviseur
MILAT	Militair Attaché
MinDef	Minister van Defensie

MINURSO	United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara
Mission creep	Het verschuiven van de opdracht waarbij het accent dreigt te komen liggen op activiteiten die snel tot succes leiden of waarbij vanwege de beschikbaarheid van middelen andere, niet opgedragen taken worden uitgevoerd
MNF	Multinational Force (Vredesmacht op Haiti, ingesteld bij VR-resolutie 940 van 31 juli 1994)
MOA	Memorandum of Agreement
MOU	Memorandum of Understanding
MTA	Military Technical Agreement
NAC	North Atlantic Council
NADK	National Army of Democratic Kampuchea
NAR	Noord Atlantische Raad (Hoogste politieke orgaan van de NAVO)
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NAVO	Noord Atlantische Verdragsorganisatie
NGO's	Niet-Gouvernementele Organisaties
NIOD	Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie
NKVM	NAVO Kosovo Verificatiemissie (Zie KVM)
OKVM	OVSE Kosovo Verificatiemissie (Zie KVM)
ONUSAL	United Nations Observer Mission in El Salvador
OP	Observatiepost
OPLAN	Operation Plan
OSCE	Organization of Security and Cooperation in Europe (OVSE)
OSGVN	Onder-Secretaris Generaal Verenigde Naties
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PCDS	Plaatsvervangend Chef Defensiestaf
PCG	Policy Coordination Group (voorbereidend forum van de NAVO voor politiek-militaire vraagstukken, waarin plv. permanent vertegenwoordigers en militaire vertegenwoordigers zitting hebben)
Phased Air Campaign	In NAVO operatieplan 10 601 vastgelegde fasen van de op 24 maart 1999 gestarte bombardementen op doelen in de Federale republiek Joegoslavië
PIF	Peace Implementation Force (voorlopige naam van IFOR)
Politiek beraad	Intern overleg binnen Defensie waarin algemene, voor Defensie van belang zijnde, politieke ontwikkelingen worden besproken
Provide Shelter	Operatiennaam van de NAVO-troepenmacht in Macedonië voor ondersteuning bij opvang en terugkeer van Kosovaarse vluchtelingen
PV	Permanente Vertegenwoordiger
PV NAVO	Permanente Vertegenwoordiging bij de Noord-Atlantische Raad
PVVN	Permanente Vertegenwoordiging van het Koninkrijk der Nederlanden bij de Verenigde Naties
Restore Democracy	Operatiennaam vredesafdwingende taak van de MNF op Haïti
RF	Russische Federatie

RIOD	Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie
RoE	Rules of Engagement
ROEREO	Rules of Engagement Request (Officiële vaststelling van de rules of engagement)
RRF	Rapid Reaction Force
Rules of Engagement	Regels voor de toepassing en het gebruik van geweld met militaire middelen, vastgesteld voor een specifieke operatie
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe (Opperbevelhebber NAVO-troepen in Europa)
SC	Security Council (Veiligheidsraad van de VN)
SCO	Souschef operatiën
SEAD	Suppression of Enemy Air Defence
SFOR	Stabilisation Force (Ingesteld bij VR-resolutie 1088 van 12 december 1996 als «opvolger» van IFOR)
SG	Secretaris-generaal
SG NAVO	Secretaris-generaal van de NAVO
SGVN	Secretaris-generaal van de Verenigde Naties
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
Sharp Fence	Operatiennaam toezicht naleving VN-wapenembargo in de Adriatische Zee en op de Donau door de WEU (op 15 juni 1993 overgegaan in operatie Sharp Guard)
Sharp Guard	Operatiennaam toezicht naleving VN-wapenembargo in de Adriatische Zee en op de Donau door de NAVO
Sharp Vigilance	Operatiennaam toezicht naleving VN-wapenembargo in de Adriatische Zee en op de Donau door de WEU (op 22 november 1992 overgegaan in operatie Sharp Fence)
Shirbrig	Multinational UN Stand-by Forces High Readiness Brigade (Snelle VN-macht die binnen 30 dagen beschikbaar is in een operatiegebied, met een maximale inzet van 6 maanden)
Sky Monitor	Operatiennaam toezicht naleving door WEU en UNPROFOR van het militaire vliegverbod boven Bosnië-Herzegovina. In april 1993 overgenomen door de NAVO onder de naam Deny Flight
SNC	Supreme National Court
SNR	Senior National Representative
Support Democracy	Operatiennaam embargo Haïti, zoals ingesteld door de VR-resolutie 873 van 13 oktober 1993
TACP	Tactical Air Control Party
Task Force Mostar	WEU-politiemacht in Mostar (op 30 september 1996 overgegaan in UNIPTF)
TBAT	Transport bataljon
TCBU	Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen
UÇK	Ushtria Çlirimtare e Kosovës (Kosovo Bevrijdings Leger)
UNAMIC	United Nations Advance Mission in Cambodia (ingesteld bij VR-resolutie 717 van 16 oktober 1991)
UNAVEM	United Nations Angola Verification Mission (ingesteld bij VR-resolutie 696 van 30 mei 1991)

UNCRO	United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia (ingesteld bij VR-resolutie 981 van 31 maart 1995)
UNCIVPOL	United Nations Civil Police (civiele politie-component UNPROFOR, overgegaan in UNIPTF)
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force (ingesteld bij VR-resolutie 350 van 31 mei 1974)
UNDP	United Nations Development Programme
UNFICYP	United Nations Peace-keeping Force in Cyprus (ingesteld bij VR-resolutie 186 van 4 maart 1964)
UNHCR	United Nations Higher Commissioner for Refugees
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon (ingesteld bij VR-resolutie 426 van 19 maart 1978)
UNMAC	United Nations Mine Action Center (op 20 mei 1996 door UNMIBH opgericht, vanaf 1 juli 1998 overgegaan in BHMIC)
UNOMA	United Nations Mission of Observers in Angola
UNIPTF	United Nations International Police Task Force (ingesteld bij VR-resolutie 1035 van 21 december 1995)
UNMIBH	United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (ingesteld bij VR-resolutie 1035 van 21 december 1995)
UNMIH	United Nations Mission in Haïti (ingesteld bij VR-resolutie 940 van 31 juli 1994)
UNMIK	United Nations Interim Administration in Kosovo (ingesteld bij VR-resolutie 1244 van 10 juni 1999)
UNMO's	United Nations Military Observers
UNOPS	United Nations Office for Project Services
UNPA's	United Nations Protected Areas
UNPF	United Nations Peace Forces (overkoepelend hoofdkwartier in Zagreb voor UNCRO, UNPREDEP en UNPROFOR)
UNPREDEP	United Nations Preventive Deployment Force (ingesteld bij VR-resolutie 983 van 31 maart 1995)
UNPROFOR	United Nations Protection Force (als VN-vredesmacht voor Kroatië ingesteld bij VR-resolutie 743 van 21 maart 1992, mandaat later uitgebreid naar Bosnië bij VR-resolutie 758 van 8 juni 1992, bij VR-resolutie 982 van 31 maart 1995 uitsluitend naam van de troepenmacht in Bosnië)
UNSAS	United Nations Standby Arrangements System (systeem waarbij door VN-lidstaten bepaalde eenheden uitsluitend voor vredeshandhavende taken worden aangewezen)
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia (ingesteld bij VR-resolutie 745 van 28 februari 1992)
UNTAES	United Nations Transnational Authority in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium (ingesteld bij VR-resolutie 1037 van 15 januari 1996)

UNTSO	United Nations Truce Supervision Organisation (ingesteld bij VR-resolutie 50 van 29 mei 1948)
Uphold Democracy	Operatiennaam vredeshandhavende MNF- operatie op Haïti na terugkeer president Aristide (ingesteld bij VR-resolutie 948 van 15 oktober 1994 als «opvolger» van Restore Democracy)
VK	Verenigd Koninkrijk
VR	Veiligheidsraad
VRS	Vojska Republike Srpske (Bosnisch-Servische strijdkrachten)
WEU	West Europese Unie
YPR	Pantserroepvoertuig





# Nederlandse betrokkenheid voormalig-Joegoslavië

maart 1994





# IFOR/SFOR in Bosnië-Herzegovina

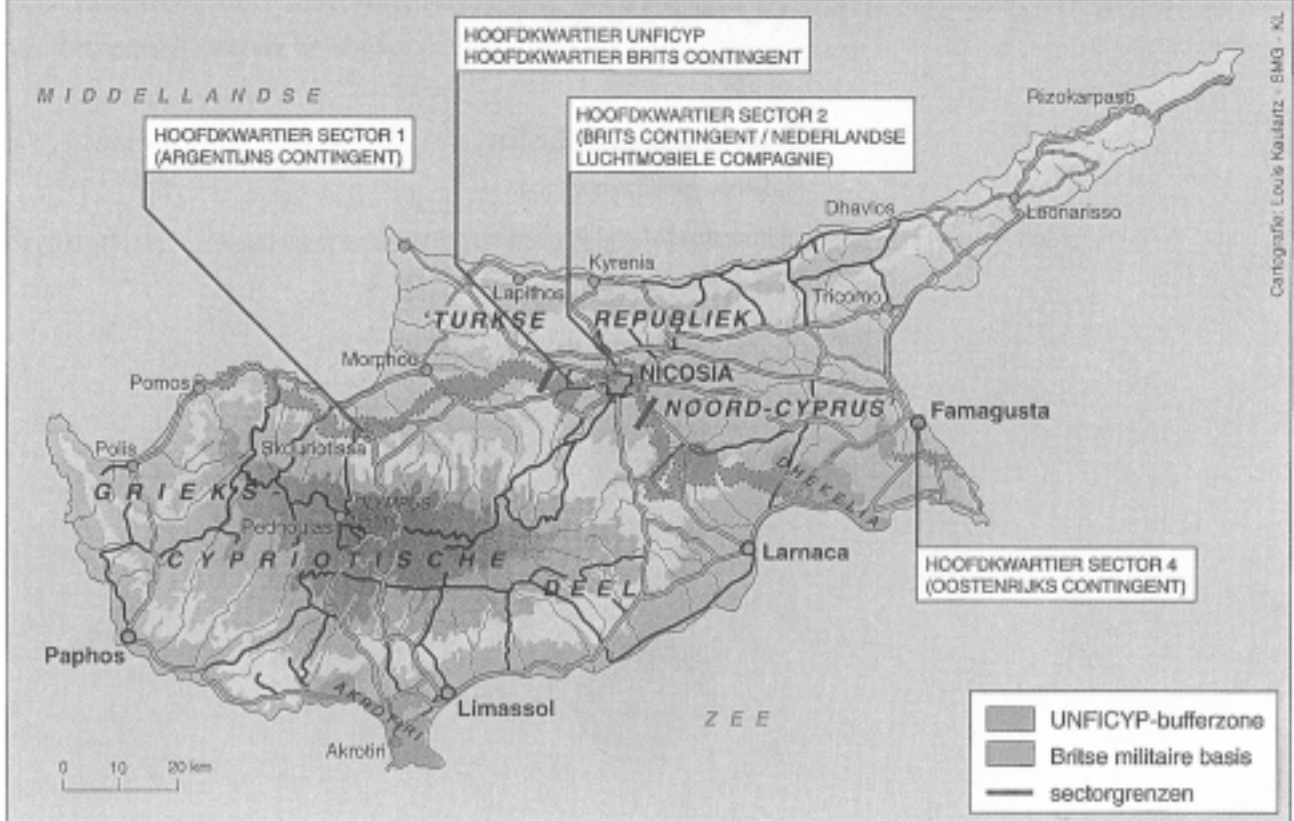
1996-heden



© Sectie Militaire Geschiedenis, Koninklijke Landmacht

# UNFICYP (Cyprus)

1998



© Sectie Militaire Geschiedenis, Koninklijke Landmacht

