



169  
/ 12

# MILITAIRE SPECTATOR



Themanummer: Kosovo



#### UITGAVE

Koninklijke Vereniging ter  
Beoefening van de Krijgswetenschap  
E-mailadres: m.d.haas@mindef.nl

Secretaris: I.M. de Jong  
majoor der intendance  
p/a Ledenadministratie  
Telefoon (070) 318 72 79

Ledenadministratie KVBK:  
mw. E.M. de Haas-De Ruijter  
Postbus 9012, 6710 HC Ede

#### HOOFDREDACTEUR

prof. J.M.J. Bosch  
brigade-generaal der cavalerie  
p/a Inst. Defensie Leergangen MPC 58B  
Postbus 20701, 2500 ES Den Haag  
Telefoon (015) 284 42 58

#### ADJ. HOOFDREDACTEUR

H. Emmens  
commodore Koninklijke Luchtmacht

#### REDACTEUREN

drs. P.J.E.J. van den Aker  
kolonel der cavalerie  
drs. P.H. Kamphuis  
hoofd Sectie Militaire Geschiedenis KL  
F.H. Meulman  
kolonel Koninklijke Luchtmacht

drs. J. Terpstra  
kolonel van de militair psychologische  
en sociologische dienst

ir. R.G. Tieskens  
luitenant-kolonel van de technische staf

#### BUREAUREDACTIE/PRODUCTIE

mw. drs. A. Kool  
p/a hoofdredacteur  
Telefoon (015) 284 47 20  
Fax (015) 284 47 21  
a.kool@mindef.nl

#### ABONNEMENTEN

binnenland: € 20 (± f 44,-),  
studenten € 12 (± f 26,-)  
buitenland: € 25 (± f 55,-)

#### ADVERTENTIES

CET Reclame & Publiciteit  
Telefoon (0497) 53 15 31

#### DRUK

Drukkerij Giethoorn Ten Brink  
Vormgeving: Trend-Set Snelzet bv  
ISSN 0026-3869

NADruk VERBODEN

Foto omslag: Martin Roemers



# MILITAIRE SPECTATOR

**642** Editoriaal:  
Openheid

**644** Mededelingen

**645** P.J.E.J. van den Aker:  
Kosovo Force-1: tussen trauma en toekomst (I)  
Multinationaliteit en militaire effectiviteit

**656** A.J.H. van Loon:  
Kosovo Force-1: tussen trauma en toekomst (II)  
Mededeling van het militair gezag

**673** K.A. Gijsbers:  
Kosovo Force-1: tussen trauma en toekomst (III)  
Humanitaire hulpverlening en geniesteun

**681** P. Schouten:  
Helikopterview vanuit staven tijdens een uitzending  
in de Balkan

**688** P. Bos:  
Zonder gerechtigheid geen vrede  
Een persoonlijke impressie van de samenwerking  
tussen het ICTY en SFOR/KFOR

**696** P.J.T.M. Hagens:  
Het Brahimi-rapport  
Een toekomst voor VN-vredesoperaties?

**707** Boeken

**711** Samenvattingen / Summaries

## OPENHEID

Waartoe bestaat er eigenlijk een *Militaire Spectator*?

Op 20 oktober jongsleden werd het bestaansrecht nogmaals vastgelegd. Op die datum ondertekenden de Directeur-Generaal Personeel – vertegenwoordiger van de Staat der Nederlanden – en de voorzitter en de penningmeester van de Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap (KVBK) een nieuwe overeenkomst over de uitgave van ons maandblad. De 'overwegingen' geven aan dat het ministerie van Defensie een wetenschappelijk tijdschrift wenst uit te geven op het gebied van de krijgswetenschap in de ruimste zin van het woord, met als doel het defensiepersoneel en geïnteresseerden buiten de krijgsmacht over ontwikkelingen op het gebied te informeren.

Het ministerie wil via dit medium echter meer: onderzoek en publicatie stimuleren;

bijdragen aan het op peil houden van de professionaliteit van de krijgsmacht en de dialoog met de maatschappij behouden... Het vrije eigendom over alle rechten tot uitgave liggen bij de KVBK. Deze vereniging heeft daartoe een redactie.

De redactie is zich zeer wel bewust van het feit dat zij haar redactionele vrijheid in een zekere gebondenheid vorm en inhoud moet geven. Die gebondenheid ligt er feitelijk. Allereerst door de regels die voor alle defensiemedewerkers gelden. Voor ons allen geldt:

*de (militair) ambtenaar dient zich te onthouden van het openbaren van gedachten en gevoelens dan wel de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering of betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.<sup>1</sup>*

Dat deze wettelijke beperking van één van de grondrechten, namelijk de vrijheid van meningsuiting, in nauw verband staat met de staatsrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid behoeft geen betoog.

Daarnaast is er gebondenheid door de eerdergenoemde overeenkomst. De KVBK zal immers:

*geen artikelen, berichten of advertenties opnemen welke strijdig zijn met de Lands- en/of militaire belangen dan wel met de waardigheid van de krijgsmacht, zulks ter beoordeling van de door de KVBK aangewezen redactie.<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Ambtenarenwet, art. 125a, resp. Militaire Ambtenarenwet, art. 12a.

<sup>2</sup> Overeenkomst, artikel 4.



De gebondenheid is er ook in psychologische zin. Wij voelen ons verbonden met de krijgsmacht. Vanuit die verbondenheid wil de redactie een positief-kritische bijdrage leveren aan een volwassen dialoog. Deze strekking geldt vanaf de oprichting in 1832. Naast gezond verstand hanteert de redactie enkele randvoorwaarden: kritiek moet onderbouwd zijn; moet zich in voorkomend geval tot de juiste persoon of instantie richten; moet constructief zijn en moet passen binnen de 'normale' regels van het maatschappelijk verkeer.

Anders dan in het verre verleden moet kritiek 'op naam' zijn. Anonieme bijdragen zult u niet aantreffen. Overigens geldt voor bijdragen die wetenschappelijk heten te zijn dat de redactie zich ook bezint op methodologie, structuur en logica. Ook het editoriaal is niet 'anoniem'; de hoofdredacteur neemt immers de verantwoording hiervoor naar buiten.

Deze feitelijke grenzen zijn voor de redactie een gegeven. In de praktijk van alledag blijken ze niet echt een probleem.

Interessanter is ten slotte de psychologische dimensie. De verbondenheid die de redactie ervaart geldt naar onze verwachting voor de meerderheid van het defensiepersoneel. Zij geldt zeker voor de scribenten. Zonder betrokkenheid was er vermoedelijk geen bijdrage gekomen.

Tegelijkertijd lijkt het er soms op dat die verbondenheid en betrokkenheid fungeren als een vorm van zelfcensuur. Artikelen die worden aangeboden zijn zelden voorzien van harde kritiek, terwijl de onderliggende feiten daartoe wel aanleiding kunnen geven. Het kan natuurlijk ook koudwaterrees zijn of bestanddeel van onze cultuur zijn dat discussie via de vakpers niet of uiterst subtiel plaatsvindt.

De redactie wordt daarbij met twee paradoxen geconfronteerd. De eerste is dat de

organisatie voortdurend pleit voor openheid, terwijl het maar de vraag is of zij hiervoor in de militaire vakpers ruimte laat. Met zekere afgunst kan worden gekeken naar de open discussie in de Verenigde Staten: 'Comment and Discussion' in *Proceedings* van het U.S. Naval Institute; de kritische artikelen en de rubriek 'Commentary & Reply' in *Parameters* van de U.S. Army War College Quarterly; de 'Letters' in het blad *Military Intelligence*, en *Armed Forces Journal*, waarin politici worden becommentarieerd in de rubriek 'Congressional Darts & Laurels'.

De tweede paradox is dat – in het algemeen gesproken – successen zelden tot lessen leiden; 'fouten' wel. Het is goed om informatieve artikelen te plaatsen. Als het gaat om 'leren' bestaat er echter behoefte aan artikelen die analyseren, knelpunten signaleren en voorstellen tot verbetering doen. Het is en blijft een worsteling hoe met kritische noten moet worden omgegaan. Dit geldt met name omdat elke noot kan leiden tot een Kamervraag. Gegeven de ministeriële verantwoordelijkheid zien we ook niet hoe dit dilemma kan worden verontzwaardigd. Wij zijn van mening dat een echte dialoog in de militaire vakpers is gediend met ruimte om te zeggen wat er te zeggen valt of gezegd moet worden en derhalve met afstand en begrip. Wij begrijpen ten volle dat hiervoor meer gevraagd wordt dan 'ruimte vanwege de minister'. Zijn ruimte wordt immers weer begrensd door het recht van anderen om vragen te stellen. Ook deze laatsten zouden zich wellicht nog eens kunnen bezinnen op de betekenis van een open discussie voor een professionele krijgsmacht.

Dit nummer wil bijdragen aan deze professionaliteit. Centraal thema is 'Kosovo'. De bijdragen komen 'uit het veld'. Ze zijn eerlijk, ze zijn constructief en er is een kritische noot. Zo hoort het ook te zijn.



# Mededelingen



De Koninklijke Vereniging ter Beoefening van de Krijgswetenschap nodigt leden en belangstellenden uit voor een bijeenkomst over:

## 'strategische mobiliteit'

Het begrip 'strategische mobiliteit' mag zich in een grote politieke en militaire belangstelling verheugen. Zowel in het kader van het Europese Veiligheids- en Defensiebeleid als het Defence Capabilities Initiative worden vermeende tekorten op dit gebied als knelpunt geïdentificeerd. Nederland heeft inmiddels al vergaande voorstellen gedaan om samen met Duitsland te investeren in strategisch luchttransport.

Over het begrip 'strategische mobiliteit', de tekorten op dit gebied en, niet in de laatste plaats, de daadwerkelijke uitvoering van de strategische verplaatsingen van Nederlandse troepen van en naar Kosovo spreekt:

**kolonel H.D. van Ballegooij**

Inspecteur van het Vervoerswezen

tevens Speciale Stafofficier Vervoer en Verplaatsingen van de BLS.

De bijeenkomst vindt plaats op:

**maandag 11 december 2000**

Defensievoorlichtingscentrum,

Kalvermarkt 38, Den Haag

Vanaf 19.30 uur is de zaal open. De bijeenkomst begint om 20.00 uur.

Gaarne aanmelden tijdens kantooruren: 076-5273209.

# Kosovo Force-1: tussen trauma en toekomst (I)

## Multinationaliteit en militaire effectiviteit

drs. P.J.E.J. van den Aker – kolonel der cavalerie\*

*Kosovo was a novel experience, like when you read a manual about how to do something, but then actually do it for the first time.<sup>1</sup>*

### Inleiding

Dit artikel is het eerste in een reeks van drie in dit nummer van de *Militaire Spectator*. De artikelen gaan over de ervaringen van Nederlandse militairen temidden van de bevolking van Kosovo; mensen in een veelbeproefde provincie die balanceren tussen verwerking van hun deels verschrikkelijke belevenissen en hoop op een nieuw en beter leven: tussen trauma en toekomst dus.

Nu de laatste Nederlandse eenheden Kosovo hebben verlaten, de verschillende *lessons learned* inmiddels zijn opgedaan, en de media nog slechts bij uitzondering aandacht aan dit zo rumoerige deel van Europa besteden, lijkt het ons zinvol onze persoonlijke ervaringen in het kader van Kosovo Force-1 (KFOR-1) aan het papier toe te vertrouwen.

We doen dit enerzijds omdat we hiertoe door de redactie van dit militaire vakblad zijn uitgenodigd en anderzijds omdat we in het afgelopen jaar tijdens verschillende gastoptredens te lande gemerkt hebben dat er een brede belangstelling bestaat aan een

persoonlijk gekleurde visie van Nederlandse officieren op het optreden van Nederlandse eenheden in Kosovo.

We zullen in deze artikelen dan ook vooral die zaken belichten waarvan we vermoeden dat ze nog niet algemeen bekend zijn bij het lezerspubliek of waarvan we gemerkt hebben dat ze onderwerp zijn geweest van discussies dan wel hebben geleid tot misverstanden. Uiteraard zal de lezer begrijpen dat er ook nog enkele onderwerpen overblijven die niet of slechts oppervlakkig aan de orde komen.

Na een korte schets van de achtergronden die tot het conflict in Kosovo hebben geleid en een aantal algemene kenmerken van deze provincie van de Federale Republiek van Joegoslavië (FRJ), zullen we achtereenvolgens nader ingaan op de militaire operatie van KFOR, de rol van de *Multi National Brigade South* (MNB-S) hierin en de gevolgen van multinationaliteit voor militaire effectiviteit (deel I), de uitoefening van het militair gezag in het gebied van verantwoordelijkheid van Task Force Oraovac (deel II) en de humanitaire hulpverlening en algemene geniesteun van het Geniehulpbataljon vanuit Prizren (deel III).

Aan het einde van ieder deel reflecteren we op onze eigen ervaringen. We beperken ons vooral tot de inzet van de grondstrijdkrachten. Voor de rol die de Nederlandse helikopters hierbij gespeeld hebben, verwijzen we u graag naar het artikel van Schouten, elders in dit blad.

### Kosovo algemeen

#### Bevolking

De FRJ bestaat uit de deelrepublieken Montenegro en Servië. Kosovo is een provincie van Servië en grenst aan Albanië, Montenegro en Macedonië (FYROM). Het is bestuurlijk onderverdeeld in een aantal *Opstina's*, die het best te omschrijven zijn als grote gemeenten. Met een oppervlakte van 10.887 km<sup>2</sup> is Kosovo vergelijkbaar met de provincies Groningen, Friesland en Drenthe samen.

Kosovo telde voor de oorlog ongeveer 2 miljoen inwoners, waarvan 88 procent etnische Albanen, 9 procent Serven, 2 procent Montenegrijnen en 1 procent Roma-zigeuners.

Daarnaast leven in het zuiden van Kosovo de zogenaamde Gorani's, moslims van Slavische (Servische) afkomst, terwijl in de omgeving van de stad Prizren (onder meer in het dorpje Mamusa) ook nog een hechte Turkse gemeenschap leeft.

#### Historie

Het wordt algemeen aangenomen dat de Albanen nakomelingen zijn van de oorspronkelijke bewoners van de Balkan, de Ilyriërs, en daarom tot de autochtone, pre-Slavische bevolking van de Balkan behoren. Reeds in de vijfde eeuw verdreven de Slaven de Albanen uit hun oorspronkelijke woongebieden en stichtten in de twaalfde eeuw het Servisch Koninkrijk, dat onder koning Stefan Dusan (1331-1355) het toppunt van zijn macht bereikte. In 1389 werden de Serven door de Turken verslagen in

\* De auteur was plaatsvervangend brigadecommandant van MNB(S) van 9 juni t/m 9 november 1999.

<sup>1</sup> Shea, J. MS 169 (2000)(8), p. 413.



**Afb. 1 Tussen trauma...** (Bron: Van den Aker)

de slag op het Merelveld (nu Kosovo-Polje, nabij Pristina), waardoor dit gebied deel ging uitmaken van het Ottomaanse Rijk.

Na binnenlandse politieke problemen van Turkije stond dit gebied tot het einde van de Eerste Wereldoorlog sterk onder invloed van Oostenrijk-Hongarije. Na de Tweede Wereldoorlog kende Joegoslavië onder Tito een periode van stabiliteit en relatieve welvaart alsmede een relatief zelfstandige positie binnen het communistisch blok.

Pas in 1878 ontwaakte het eerste Albanese nationalisme in de zogenaamde Liga van Prizren. Het duurde tot 1912 voordat een onafhankelijk Albanië ontstond. Kosovo werd echter afgestaan aan Servië en het zou tot 1974 duren voordat Kosovo grondwettelijk een autonome status binnen Servië zou verwerven.

Etnische Albanese in Kosovo bleven echter streven naar onafhankelijkheid. Dit leidde tot rellen, die vooral in intensiteit toenamen na de Servische grondwetswijziging van 1989, die een eind maakte aan de autonome status van Kosovo. In 1990 werd door de Albanese volksvertegenwoordigers

eenzijdig de onafhankelijkheid uitgeroepen, in 1992 werden schaduwverkiezingen georganiseerd en werd de gematigde Ibrahim Rugova gekozen tot (schaduw)president.

In 1996 ontstond voor het eerst een gewapende verzetsbeweging, het *Ushtria Çlirimtare e Kosovës* (UCK), die geholpen door internationale politieke steun steeds openlijker zijn pijlen richtte op de Servische autoriteiten, hetgeen in 1998 uitmondde in een daadwerkelijk militair conflict, onder aanvoering van UCK-leider Thaci.

### **Achtergronden van het conflict**

De wortel van het conflict ligt dus in de verhouding tussen de Kosovo-



**Afb. 2 ...en toekomst** (Bron: Van den Aker)



Albanezen en de Kosovo-Serven. De Albanezen, die zich rekenen tot de oorspronkelijke bewoners van de Balkan en van oudsher voornamelijk het platteland bewonen, vormen een steeds groter wordende meerderheid van de bevolking van Kosovo. Hoewel zij over het algemeen streven naar onafhankelijkheid in de vorm van een zogenaamd Groot Albanië en tot 1989 een aanzienlijke mate van zelfbestuur hebben gekend binnen de FRJ, werd hen deze autonome status na de Servische grondwetswijziging van 1989 onder het regime van Milosevic ontnomen en werden zij voornamelijk bestuurd door de in de grotere steden wonende Serven.

#### Servische onderdrukking

Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in een systematische Servische onderdrukking van de Albanezen, in het vervolg van dit artikel aangeduid met 'Servisering van het bestuur'. Albanese bestuurders en ambtenaren werden ontslagen en vervangen door Serven, de universiteit van Pristina en de Albanese scholen werden 'gezuiverd', de controle op het dagelijkse leven werd verscherpt en willekeurig werden Albanezen getreiterd, gearresteerd en zelfs gemarteld.

Het geweldloze verzet van de gematigde politiek leider Rugova werd onvoldoende opgemerkt door de internationale gemeenschap en sorteerde daardoor onvoldoende effect. Als een reactie hierop ontstond de gewapende verzetsbeweging UCK, die het conflict militariseerde, het daarvoor op scherp stelde en het zodoende mede op de internationale politieke agenda plaatste.

Dit heeft geleid tot internationale verontwaardiging over de Servische terreur tegen het Albanese deel van de bevolking. Op 31 maart 1998 werd dan ook door de Veiligheidsraad resolutie 1160 aangenomen, waarin het Servische geweld in Kosovo werd veroordeeld en waarin beide partijen werden opgeroepen het geweld te staken en de dialoog te starten. Hieraan werd echter geen gevolg gegeven. Integendeel, de Serven verhevigden hun offensief in Kosovo.

#### Resoluties

Op 23 september werd door de Veiligheidsraad resolutie 1199 aangenomen, die weliswaar leidde tot de instelling van de OVSE-verificatiemissie in Kosovo maar wederom niet het beoogde effect sorteerde. Nadat pogingen om oplossingen te bewerkstelligen via politiek-diplomatieke weg hadden gefaald en de OVSE-verificateurs Kosovo weer hadden verlaten, begonnen in maart 1999 de NAVO-luchtaanvallen die uiteindelijk in juni 1999 leidden tot aanvaarding door Milosevic van de internationale voorwaarden verbonden aan resolutie 1244.

eenkomst gesloten tussen KFOR en het UCK, genaamd de *Undertaking*.

#### UNMIK-taken

UNMIK bestaat uit vier taakgerichte zuilen: noodhulp en verdere humanitaire hulpverlening (UNHCR in samenwerking met IO's en NGO's), hulp bij het op gang brengen van het civiele openbaar bestuur en de rechterlijke macht in een overgangssituatie (UNMIK), democratisering en opleiding van functionarissen van institutionele organen, zoals politie, brandweer, rechterlijke macht en openbaar bestuur (zogenaamde *institution-building* door zorg van de OVSE) en eco-



Afb. 3 Ontplooiing via Albanië: verkenning voorop (Bron: Van den Aker)

Deze resolutie maakt de weg vrij voor terugtrekking van de autoriteiten van de FRJ uit Kosovo en het instellen van een interim-bestuur van de Verenigde Naties, genaamd *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK), militair ondersteund door KFOR.

KFOR heeft de opdracht toe te zien op de naleving van het militaire deel van resolutie 1244, de *Military Technical Agreement* (MTA). Omdat het UCK geen officiële internationale partij was in het conflict en daarom geen deel uitmaakte van de onderhandelingen rondom resolutie 1244, wordt kort na de ontplooiing van KFOR in Kosovo op 21 juni alsnog een over-

nomische wederopbouw van de door de oorlog vernielde provincie (EU). KFOR heeft als opdracht toe te zien op de naleving van de MTA, het handhaven van de openbare orde en veiligheid en het ondersteunen van de humanitaire (nood)hulpverlening. De trage ontplooiing van UNMIK betekende in de praktijk dat vele UNMIK-taken vooral in de eerste maanden moesten worden uitgevoerd door KFOR-eenheden. Daarnaast ondersteunde KFOR het *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* (ICTY).<sup>2</sup> Hiermee zijn de belangrijkste actoren rondom KFOR wel genoemd. →

<sup>2</sup> Zie hiervoor onder meer het artikel van Bos elders in dit nummer.

## De militaire grondoperatie (*Joint Guardian*)

Op 10 juni 1999 nam de Veiligheidsraad resolutie 1244 aan, waarmee het mandaat gegeven was voor de ontplooiing van KFOR onder leiding van de Britse luitenant-generaal Jackson, commandant van het *ACE Rapid Reaction Corps* (ARCC). Voor de operatie beschikte Jackson over 7 multinationale Task Forces ter grootte van een versterkte brigade: de 4 (UK) *Brigade*, de 5 (UK) *Airborn Brigade*, de 12 (GE) *Panzer Brigade*, de (IT) *Garibaldi Brigade*, de (US) *Task Force Falcon*, de (FR) *French Framework Brigade* en de (RS) *Task Force*. Daarnaast steunden verschillende nationale luchtmachten de operatie met vliegtuigen en helikopters. Logistiek werd de operatie voornamelijk ondersteund vanuit Macedonië. 'Entry-into-force-day' (E-day) werd gesteld op 9 juni (sic).

### Een opmars in drie fasen

Het plan voorzag in een opmars in drie fasen. In de eerste fase zou de hoofdmacht bestaande uit de 4 (UK) Bde, de (IT) *Garibaldi Bde*, en zou een deel van de 12 (GE) *PzBrig* opmarcheren vanuit Skopje naar Pristina, voorafgegaan door een luchtmobiele actie van de 5 (UK) *Airborn Bde* op de grensovergang Deneral Jankovic en de tactisch essentiële gebieden ten zuiden van Kacanik en langs de route naar Pristina. Tegelijkertijd zou (US) *TF Falcon* met haar *Apaches* en overige eenheden de opmars richting Urosevac inzetten, terwijl de oostelijke flank beveiligd werd door de Franse brigade in haar opmars naar Gnjilane en de westelijke flank door de 12 (GE) *PzBrig* (minus) in haar opmars via Albanië naar Prizren.

In de tweede fase zou de (IT) *Garibaldi Bde* doorgaan naar Djacovica en Pec, de 5 (UK) *Airborn Bde* naar Pristina, de 4 (UK) Bde naar Podujevo, de (FR) Bde naar Kosovo Mitrovica, de 12 (GE) *PzBrig* (minus) via de Stimlje-pas naar Prizren en de (US) *TF Falcon* naar Urosevac. Het moge duidelijk zijn dat de luchtmobiele

actie van de Russische Task Force op het vliegveld van Pristina op 11 juni geen deel uitmaakte van het initiële plan voor operatie *Joint Guardian*. Na ontplooiing zou KFOR in fase drie beginnen haar opdracht uit te voeren vanuit een soort gebiedsbeveiliging en toezien op de terugtrekking van het Joegoslavische leger (VJ) en de speciale politie-eenheden (MUP) uit Kosovo. Daartoe was de Servische provincie verdeeld in een drietal zones: zone I moesten de Servische eenheden verlaten hebben op E+6, zone II op E+9 en zone III op E+1&11.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Zone III moest voor een deel al op E+1 ontruimd zijn; de rest op E+11.

De operatie werd volgens plan uitgevoerd, mede omdat de commandanten van de Servische eenheden over het algemeen gedisciplineerd tot medewerking bereid bleken. Op enkele incidenten na is de operatie *Joint Guardian* dan ook soepel verlopen. Uiteindelijk was de ruimtelijke ordening van KFOR als volgt: *Multinational Brigade North* onder Franse leiding in Kosovo Mitrovica; *Multinational Brigade Central* onder Britse leiding in Pristina (hier ook HQ-KFOR); *Multinational Brigade East* onder Amerikaanse leiding in Gnjilane; *Multinational Brigade West* onder Italiaanse leiding in Pec en *Multinational Brigade South* onder Duitse leiding in Prizren.



Afb. 4 Kaart van Kosovo

### Het Pristina Corps

Het vj Pristina Corps met als operatiegebied Kosovo bestond grosso modo uit zes gemotoriseerde brigades, een gemechaniseerde brigade, een infanteriebrigade en een pantserbrigade. Verder werd het Pristina Corps onder meer ondersteund door een brigade artillerie. Ook na het offensief van NAVO's luchtmachtstrijdkrachten bleek bij ontplooiing van KFOR het

moeten vechten het geen 'walk-over' (eenvoudige overwinning) zou zijn geweest. Alleen al het doorbreken van mijnevelden en overige hindernissen (omtrekken is in dit gebied nauwelijks mogelijk) zou een grote opgave zijn geweest. Vermeldenswaardig is nog dat de Joegoslavische eenheden meesters bleken te zijn in misleiding en camouflage, vaak ook met eenvoudige middelen.



Afb. 5 Feestelijk onthaal in Kukes (Bron: Van den Aker)

Pristina Corps nog over verrassend veel materieel te beschikken<sup>4</sup> en traden de eenheden ervan ondanks de zichtbare vermoeidheid van het personeel nog gedisciplineerd, gecoördineerd en professioneel op.

Dit kan niet gezegd worden van de in het gebied aanwezige speciale politie-eenheden (MUP); zij zijn het best te omschrijven als ongedisciplineerde braneschoppers, die vaak ook samen gezien werden met ongeïdentificeerde 'bendes', die joelend en provocerend door het gebied reden.

Voorzichtig geformuleerd kunnen we stellen dat als KFOR werkelijk had

<sup>4</sup> KFOR telde 220 tanks, 300 gepantserde personeelsvoertuigen en ruim 300 stukken geschut (bron: *Nato Air May Have Done Less Damage Than Alliance Thought*, in: *International Herald Tribune*, June 29, 1999).

### Multinational Brigade South

#### Samenstelling van de brigade

Voor de ontplooiing beschikte C-MNB(S) over een versterkt verkeningsbataljon (*Fuchs* en *Luchs*) en een versterkt gemechaniseerd bataljon (*Marder* en *Leopard-2A5*). De vuursteun werd gegarandeerd door de Nederlandse II Afdeling Rijdende Artillerie. Vanaf het allereerste contact tussen Nederland en Duitsland werd de afdelingscommandant door de Duitse brigadecommandant intensief bij het operationeel besluitvormingsproces betrokken. Omdat opdracht en gebied van verantwoordelijkheid om aanzienlijk meer manoeuvreermiddelen vroegen dan waarover hij beschikte, besloot C-MNB(S) na overleg met Nederland ook de afdeling met gebiedsverantwoor-

delijkheid te belasten en ze zo als manoeuvre-eenheid in te zetten.<sup>5</sup>

Tegelijkertijd bleef C-11 Afdra verantwoordelijk voor de vuursteun aan MNB(S). Daarnaast beschikte C-MNB(S) over een kleine reserve in de vorm van een lichte luchtafweerbatte-rij, die door het ontbreken van een luchtdreiging voornamelijk werd ingezet als *quick reaction force* (Mercedes Benz *Wolff*). Verder beschikte de Duits-Nederlandse brigade naast de organieke brigade-eenheden over een logistiek bataljon, een geneeskundig bataljon en een verbindingsbataljon. Voorzien was dat de brigade kort na de ontplooiing versterkt zou worden met een Duits *Fallschirmjäger*-bataljon (*Wiesel tow* en *20 mm*) alsmede met een Duits en een Nederlands geniehulpbataljon, hetgeen ook geschiedde.

Ook arriveerde kort daarna een Duitse CIMIC-compagnie, die samen met het geniehulpbataljon onmiddellijk begon de verwoestingen en de daaruit voortvloeiende werkzaamheden in kaart te brengen.

Ten slotte arriveerde het Nederlandse helikopterdetachement (drie *Chinooks*

<sup>5</sup> Initieel was de afdeling door Nederland in het *force generation process* aangeboden voor de vuursteuntaak binnen de Duitse brigade. Al snel werd duidelijk dat in alle denkbare *contingencies* de Duitse brigade het gebied rondom Prizren als gebied van verantwoordelijkheid zou krijgen. De brigadecommandant kwam ook al snel tot de conclusie dat de twee initieel beschikbare Duitse bataljons te weinig zouden zijn om het hele gebied af te dekken. Tevens werd gedurende het planningsproces steeds duidelijker dat als alles volgens plan zou verlopen de behoefte aan vuursteun beperkt zou blijven en mogelijk slechts achter de hand gehouden zou hoeven te worden. Zowel de artillerie als ook de andere zware middelen (*Leopard*-gevechtstanks en *Marder*-infanteriegevechtsvoertuigen) zouden bij het naleven van een akkoord achter de hand gehouden kunnen worden en alleen bij escalatie ingezet hoeven te worden. Op grond van de beperkte middelen ontstond toen het idee om de afdeling ook een gebied van verantwoordelijkheid te geven. Voor C-12 (GE) PzBrig (de latere C-MNB(S)) was het daarbij vanzelfsprekend dat de afdeling dan met (Duitse) manoeuvreermiddelen versterkt zou worden, hetgeen later – uiteraard na bi- en internationaal overleg – ook geschiedde.



en vier *Bölkows*) vanuit Albanië, waar het ingezet was geweest ter ondersteuning van *Albanian Force* (AFOR). Door de internationale belangstelling voor de situatie in Kosovo en de behoefte aan manoeuvreermiddelen werd de brigade versterkt met een Turks gemechaniseerd bataljon (*M60*, *BRT-80* en *YPR 25 mm*), twee Russische parabataljons (*BMD* en *BRT-80*) en een Oostenrijks gemotoriseerd bataljon (*Pandur.50*). En zo groeide de inmiddels multinationale brigade uiteindelijk uit tot een sterkte van ongeveer achtduizend goed opgeleide en gemotiveerde mannen en vrouwen. C-MNB(s) groepeerde uiteindelijk zijn eenheden in Task Forces, die de naam kregen van het gebied waarvoor zij verantwoordelijk waren.

#### De brigadestaf

De brigadestaf weerspiegelde na verloop van tijd de multinationale samenstelling van de brigade. Omdat de Nederlandse afdeling echter reeds bij de voorbereidingen in Duitsland en Nederland nauw en goed met de 12 (GE) PzBrig samenwerkte en er bovendien tussen de beide ministeries van Defensie en de beide landmachtstaven vroegtijdig was gecoördineerd, maakte een aanzienlijk Nederlands



**Afb. 6** Gruwelikheden kort na aankomst in Velica Krusa (Bron: Van den Aker)

detachement deel uit van de aanvankelijk vooral nationaal georiënteerde brigadestaf.

De omvang van het Nederlandse detachement leidde vooral in het begin tot nogal wat spanningen binnen de brigadestaf. Daarbij kwam nog de bij voorbaat verloren energie van de poging om elkaar van de juistheid van nationale procedures of beginselen te overtuigen. Bovendien was de Duitse

brigadecommandant (als gevolg van Duitse stafprocedures) in het begin niet op de hoogte van de tussen Den Haag en Berlijn gemaakte afspraken en kon hij al die massale buitenlandse bemoeienis met zijn brigade maar matig waarderen (hetgeen van zijn kant gezien waarschijnlijk wel terecht is).

Na deze aanloopmoeilijkheden en een zekere gewenning aan de ontstane bi- en later multinationale situatie groeide het wederzijds respect echter snel, mede omdat er inmiddels duidelijke afspraken binnen de commandogroep waren gemaakt. Deze commandogroep bestond naast de Duitse brigadecommandant uit zijn plaatsvervangend brigadecommandant, tevens commandant van de Duitse brigade-eenheden en uit een Nederlandse kolonel, die als tweede plaatsvervangend brigadecommandant aanvankelijk verantwoordelijk was voor humanitaire hulpverlening en later voor de operatiën van MNB(s). Een speciaal hiertoe aangestelde Duitse gebrevetteerde luitenant-kolonel<sup>6</sup> fungeerde als chefstaf en stuurde zo op 'typisch Duitse wijze' de verschillende stafsecties aan.



**Afb. 7** Minister Van Aartsen bezoekt Nederlandse genie (Bron: Van den Aker)

<sup>6</sup> Normaliter is dit de gebrevetteerde majoor G3 van een organieke Duitse brigade.

### Coördinatie van humanitaire hulpverlening

Een vreemde eend in de bijt vormde het binationale *Humanitarian Relief Coordination Center* (HRCC), dat – in het begin aangevoerd door een Nederlandse luitenant-kolonel der genie, later door een speciaal daarvoor geplaatste Duitse kolonel der genie – verantwoordelijk was voor de coördinatie van de humanitaire hulpverlening. Hiertoe 'beschikte' het HRCC over de twee geniehulpbataljons en de CIMIC-compagnie.

Coördinatie van de hulpverlening was zeker gedurende het machtsvacuüm in het begin geen overbodige luxe, en diende plaats te vinden tussen KFOR, UNMIK, UNHCR, de CIMIC-compagnie alsmede de secties CIMIC van de brigade(s) en de bataljons, en de verschillende, soms naar 'anarchisme' neigende internationale hulporganisaties, die allemaal hun eigen sponsors en daarmee hun eigen agenda's hadden.

Na een zekere gewenning en geholpen door de commandanten van de beide geniehulpbataljons en de enorme ervaring en onbureaucratische, praktische instelling van de – toevallig Nederlandse – UNHCR-manager te Prizren is ook hiervoor uiteindelijk een werkbare oplossing gevonden: de beide geniehulpbataljons verrichtten hun werk vooral op moeilijk toegankelijke of gevaarlijke plaatsen (bijvoorbeeld hoog in de bergen of op andere afgelegen locaties) zodat de verschillende hulpverleningsorganisaties zich konden concentreren op de overige gebieden die voor de sponsors belangrijk waren.

Achteraf bezien zou de organieke sectie genie bij de brigadestaf de taken van het HRCC wellicht ook hebben kunnen doen, eventueel hiertoe versterkt door personeel met ervaring op het gebied van hulpverlening. De Duitse brigadecommandant moest overigens nog wat wennen aan het feit dat de hulpverleningsorganisaties zich nauwelijks door hem lieten sturen. Het Duitse ministerie van Buitenlandse Zaken had mede hier-

voor reeds onmiddellijk na de ont-plooiing een uitgebreid coördinatie-team met bevoegdheden en enkele tientallen miljoenen marken (!) gekoppeld aan MNB(s), om zo de Duitse belangen maximaal te kunnen dienen.

Ook de kortstondige hulp van een Nederlandse liaisonfunctionaris van Buitenlandse Zaken bleek van onschatbare waarde te zijn. Hierdoor kwam een eerste aanzet voor de noodzakelijke fondsen ter beschikking, te weten Mf 1.

Wat dit betreft dient Nederland mijns inziens in het vervolg de Duitse aanpak van de coördinatie van hulpverle-

### Multinationaliteit

Multinationale militaire samenwerking is een middel om internationaal-politieke cohesie te tonen, om zodoende de tegenstander te confronteren met een brede internationale vastbeslotenheid om de gestelde doelen te behalen. Zo wordt de tegenstander het uitzicht op het behalen van zijn eigen doelen ontnomen. Lang is gedacht dat multinationaliteit per definitie ook doelmatigheidswinst zou opleveren. Ik deel deze mening niet. Ervaringen tot nu toe hebben geleerd dat multinationaliteit per saldo niet altijd positief uitpakt ('wrijvingsverlies') en dus ten koste gaat van militaire effectiviteit.



**Afb. 8 Militaire effectiviteit: escalatiedominantie blijft nodig**

(Bron: Van den Aker)

ning door nauwe samenwerking tussen Defensie en Buitenlandse Zaken te volgen, en de humanitaire hulpverlening bij voorkeur al bij de voorbereidingen van een operatie te concentreren in het gebied van inzet van Nederlandse eenheden om zodoende de Nederlandse vlag stevig op de kaart te zetten.

Interdepartementale ('joint') samenwerking zal zo ongetwijfeld leiden tot een nog beter resultaat.

Meer internationale partners en grotere culturele verschillen tussen deze partners zal het wrijvingsverlies doen toenemen. Dit betekent echter niet dat daarom maar van internationale samenwerking moet worden afgezien. Zoals reeds gesteld, worden de voordelen van multinationaliteit op andere, vooral politieke vlakken behaald. Een zeker evenwicht tussen politieke cohesie en militaire effectiviteit dient evenwel in acht genomen te worden.

→

### Samenwerking

De 12 (GE) PzBrig<sup>7</sup> beschikte niet over een brede internationale ervaring. Zoals eerder in dit artikel gezegd, leidde dat in het begin tot enige wrijving toen de brigadestaf binationaal werd door een substantiële versterking met Nederlandse functionarissen op sleutelposities. Veel energie ging in het begin verloren in pogingen van de Duitse brigade om nationale procedures van toepassing te verklaren op het Nederlands personeel. Daarnaast – en dat is wel begrijpelijk – werd een enigszins afwachtende houding aangenomen bij het toebedelen van verantwoordelijke taken aan Nederlands personeel.

Ook kostte het veel moeite de inmiddels ruime Nederlandse ervaring op het gebied van vredesoperaties onder de serieuze aandacht van onze Duitse collegae te brengen. Pas toen na enige weken de Nederlandse professionaliteit en de bereidheid het initiatief te

<sup>7</sup> Zowel deze brigade als de opvolgende PzGrenBrig 40 hadden tot hun inzet in Kosovo weinig internationale ervaring en behoren niet tot het Duits-Nederlandse legerkorps.



Afb. 9 Prizren, zetel van HQ-MNB(s) (Bron: Van den Aker)

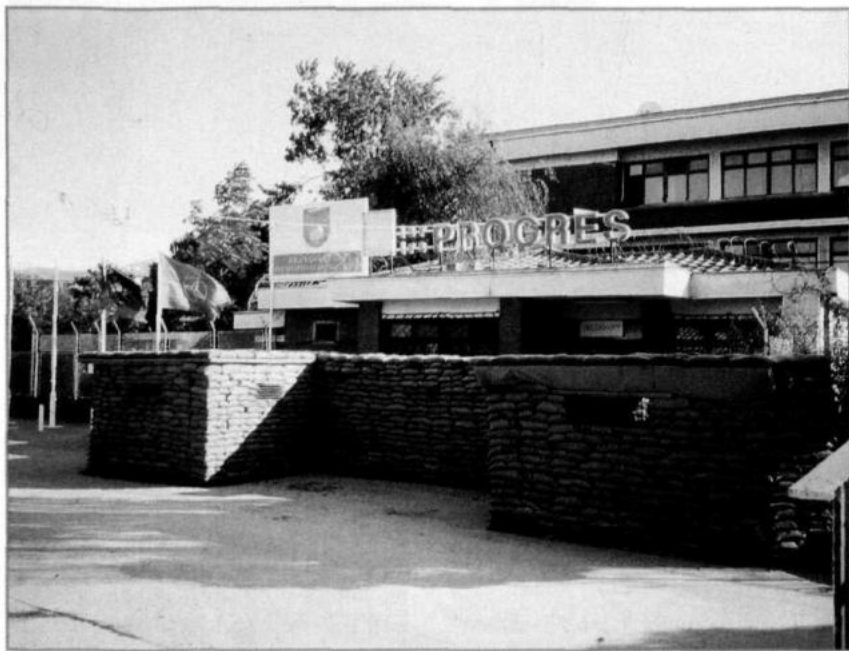
nemen steeds meer Duitse collegae positief was opgevallen, kenterde de situatie en was er niet alleen op de werkvloer maar ook binnen de commandogroep een groeiend wederzijds vertrouwen merkbaar.

Overigens moet hieraan op deze plaats worden toegevoegd dat in de praktijk de internationale samenwerking tussen de diverse onder wederzijds bevel gestelde eenheden binnen de bataljons over het algemeen vlekkeloos verliep. Zo heeft de onderbevelstelling van het Duitse tankeskadron bij de Nederlandse afdeling nooit om andere dan operationele redenen ter discussie gestaan, ook niet toen de situatie verslechterde tijdens de politieke crisis rondom de Russische bataljons bij Orahovac.

### Micromanagement

Na aflossing van het eerste Duitse contingent<sup>8</sup> bleek de 40 (GE) PzGrenBrig duidelijk beter op de multinationale situatie te zijn ingespeeld en kon de positieve trend op het gebied van internationale samenwerking worden voortgezet. Door de toenemende belangstelling van landen om aan KFOR deel te nemen,

<sup>8</sup> De Duitse contingenten werden na vier maanden afgelost, terwijl de Nederlandse militairen zes maanden in het gebied bleven. Inmiddels worden Duitse militairen ook voor zes maanden uitgezonden.



Afb. 10 Force-protection HQ-MNB(s) (Bron: Van den Aker)



groeide ook het aantal nationaliteiten binnen MNB(S). Achtereenvolgens versterkten Turken, Russen en Oostenrijkers de gelederen (de Zweden werden uiteindelijk elders 'ondergebracht'). Hierdoor namen de operationele mogelijkheden van C-MNB(S) toe.

Tegelijkertijd beperkten de verschillende nationale richtlijnen en wensen echter zijn mogelijkheden. De situatie werd soms uitermate complex, omdat wensen van de ene natie vaak wensen van het andere land uitsloten. Met name de herindeling van de ruimtelijke ordening van het AOR van MNB(S) als gevolg van de voorziene komst van de Russische bataljons naar Orahovac, leidde tot een schier onoplosbare situatie, waarin een moeizaam bereikt operationeel compromis verscheidene malen geblokkeerd werd door nationale politieke richtlijnen.

Opvallend hierbij was dat vaak de 'neutrale' (dat wil zeggen niet-NAVO) landen bereid bleken het meeste water in de wijn te doen. Hierdoor ontstond op de werkvloer vaak het beeld van een zich renationaliserende NAVO, hetgeen weer ten koste ging van de militaire effectiviteit in het operatiege-

bied. Vooral de nationale behoefte aan zeer uitgebreide en gedetailleerde informatie in combinatie met het ontbreken van voldoende operationele armslag werd soms gezien als een vorm van micromanagement. Dit werd dan als bijzonder storend en vaak zelfs contraproductief ervaren. Aangenomen mag worden dat het niet heeft bijgedragen aan het wederzijds vertrouwen tussen commandanten te velde enerzijds en politici en beleidsmedewerkers in de hoofdsteden anderzijds.

#### Verschillende belangen

Hieruit blijkt eens te meer dat bi- of multinationaliteit niet vanzelfsprekend is, maar het resultaat van hard werken, oprechte interesse in elkaars culturen en een voortdurende positieve en vooral ook praktische instelling tegenover de vele problemen waarmee men in een internationale operatie te maken krijgt. Dat het hiertoe vaak nodig is (nationale) compromissen te sluiten, moge hopelijk duidelijk zijn.



**Afb. 12 Joint optreden, ook bij vredesoperaties** (Bron: Van den Aker)

Dat de afweging tussen multinationale operationele belangen en nationale, vaak politieke belangen veelal ook (en soms beter) gedaan kan worden door operationele commandanten in het inzetgebied, is naar ik gemerkt heb niet zo vanzelfsprekend. Uiteraard dient ook een toetsing aan nationale doelstellingen plaats te vinden, maar laat het dan een marginale toetsing zijn. Dit veronderstelt ruime bevoegdheden voor operationele commandanten vooraf en het geven van rekenschap door diezelfde commandanten achteraf. Ook dat is wederzijds vertrouwen.

Tevens dient mijns inziens de onderbevelstellingsrelatie van eenheden (nu veelal onder *operational control*) nog eens kritisch tegen het licht te worden gehouden, met als doel de speelruimte van operationele commandanten te vergroten.

#### Investeren in samenwerking

Het bovenstaande laat onverlet dat de



**Afb. 11 Politiek-militair overleg op hoog binationaal niveau** (Bron: Van den Aker)

Nederlandse bijdrage aan KFOR in het algemeen en de samenwerking met de Duitsers in het bijzonder als zeer succesvol werd ervaren en zo ook moet worden gezien. Hier bleek in de praktijk dat jarenlang intensief investeren in binationale samenwerking binnen het Duits-Nederlandse legerkorps zijn vruchten afwerpt. Des te groter evenwel was het wederzijds onbegrip toen Nederland bekendmaakte zijn deelname aan KFOR in juli 2000 te zullen

gaan beëindigen, om zich daarna te kunnen concentreren op de operatie in Bosnië.

### Conclusies

In dit artikel ben ik uitvoerig ingegaan op de Nederlandse bijdrage aan KFOR-1, die we – ook achteraf bezien – als succesvol mogen bestempelen. Dit betekent echter niet dat geen verbe-

teringen mogelijk zijn. Ook dat heb ik, daar waar dat in mijn ogen opportuun was, proberen aan te geven. Hoewel ik heb geprobeerd een en ander zo objectief mogelijk te beschrijven, ben ik me ervan bewust dat het vooral mijn persoonlijke ervaringen in Kosovo zijn geweest die dit artikel gekleurd hebben. Daarom moeten de conclusies die hierna volgen ook in dat licht worden gezien.

### Balans

De multinationale samenwerking binnen MNB(S) in het algemeen en tussen Duitse en Nederlandse militairen in het bijzonder was uitstekend. Toch waren er soms ook spanningen, die voorkómen hadden kunnen worden. Hiertoe dient er een balans te worden gezocht tussen politieke cohesie en militaire effectiviteit. Multinationale militaire samenwerking is een goed middel om internationale politieke cohesie te tonen. Multinationaliteit betekent echter ook vaak wrijvingsverlies en gaat daarom ten koste van de militaire effectiviteit. Daarom moet ten eerste getracht worden dit wrijvingsverlies tot een minimum te beperken.

Dit kan alleen als landen bereid zijn echt en langdurig in multinationale samenwerking te investeren, zoals inmiddels de praktijk binnen het Duits-Nederlandse legerkorps heeft bewezen. Daarnaast moet het aantal partners waarmee wordt samengewerkt worden beperkt, teneinde als serieuze partner te worden beschouwd, tijd te hebben om je in de andere militaire cultuur te kunnen verdiepen en tegelijkertijd recht te doen aan de noodzakelijke militaire effectiviteit te velde. Een juist evenwicht en daarmee een goede basis voor verdere multinationale samenwerking biedt het Duits-Nederlandse legerkorps.

### Speelruimte

Aan de relatie tussen commandanten te velde enerzijds, en 'het Plein' en het Contingentscommando anderzijds valt nog steeds het een en ander te verbeteren. Dit begint met meer vertrouwen te tonen in commandanten te



**Afb. 13 Door kruisraketten van de NAVO vernielde communicatiebunker**

(Bron: Van den Aker)



Afb. 14 Kinderen van Kosovo verwerken hun traumatische ervaringen, Prizren, 1999 (Bron: Van den Aker)

velde. Ervan uitgaande dat dit vertrouwen wel degelijk aanwezig was, is het wellicht goed hier nog eens te stellen dat dit niet altijd zo werd ervaren aan de basis.

De Chef Defensiestaf (CDS) zou vooraf een duidelijk oogmerk moeten formuleren om commandanten in een internationale krachtenveld meer en vooral ook eerder te informeren over specifieke nationale belangen. Commandanten kunnen dan deze belangen mee laten wegen in het internationaal operationeel besluitvormingsproces, waarvan de uitkomst veelal een compromis inhoudt.

De CDS zou zich daarna niet al te gedetailleerd meer met de operatie hoeven bezig te houden. De grote behoefte van stafofficieren en beleidsmedewerkers aan vaak overdreven gedetailleerde informatie om daarmee de CDS en de bewindslieden

in veel omstandigheden over alles en nog wat te kunnen informeren, heeft niet onmiddellijk de indruk gegeven dat commandanten te velde de nationale speelruimte hebben gekregen die ze internationaal en operationeel nodig hadden.

Ruimere bevoegdheden van commandanten – onder meer om onderbevelstellingen van nationale eenheden te kunnen veranderen – zijn noodzakelijk en leiden tot meer flexibiliteit en effectiviteit, hetgeen uiteindelijk bijdraagt aan het succes van een operatie als in Kosovo.

### Ten slotte

Ook achteraf bezien kan de Nederlandse bijdrage aan KFOR als succesvol worden beschouwd. Dit is vooral te danken aan de professionaliteit, de motivatie en het improvisatievermo-

gen van de Nederlandse militair. Het zegt echter ook iets over de omstandigheden waaronder zij konden optreden. Een volgende operatie zal ongetwijfeld weer anders zijn. Daarom moeten de lessen die eventueel uit dit artikel te trekken zijn, voorzichtig worden geconsumeerd. De eerste COMKFOR, luitenant-generaal Jackson, stelde het in zijn evaluatierapport als volgt:

*Finally, for a second time this operation took place in an uncertain but largely benign situation. Our potential adversaries were largely compliant and took no particular action to frustrate our plans. We may be in danger of producing a generation of commanders, staff and, crucially, political leaders who expect everything to go right and are not mentally prepared for the sort of reverses that can so easily befall those involved in military operations.*

Waarvan akte.

### Literatuur

- Detrez, R. *Kosovo. De uitgestelde oorlog*. Houtekiet. Antwerpen, 1999.
- DOD. *Kosovo International Security Force (KFOR Handbook)*. DOD-2630-011-99. USA, July 1999.
- Gele Rijders. *Licht boven Orahovac. Gele Rijders in Kosovo*. 't Harde, 2000.
- Judah, T. *Kosovo. War and Revenge*. Yale University Press. New Haven en London, 2000.
- Landmacht. *Handboek Kosovo en Macedonië*. Den Haag, 1999.
- Leurdijk, D. en D. Zandee. *Kosovo. Van crisis tot crisis*. Clingendael. Den Haag, 1999.
- Schmidl, E. (red.) *Peace Operations. Between War and Peace*. London, 2000.



# Kosovo Force-1: tussen trauma en toekomst (II)

## Mededeling van het militair gezag

A.J.H. van Loon\*

### Inleiding

In het onlangs verschenen evaluatierapport van de minister van Defensie aan de Kamer<sup>1</sup> wordt speciaal aandacht besteed aan de bijzondere taak die KFOR in de beginperiode heeft uitgevoerd. Letterlijk staat er: 'In de praktijk heeft KFOR een periode feitelijk militair gezag uitgeoefend'. Ook wordt de term 'failed state' gebruikt. De constatering in het verslag:

*Als gevolg van de omstandigheden in Kosovo en het ontbreken van talloze voorzieningen en instanties op het gebied van openbaar bestuur, is de eenheid genoodzaakt geweest een deel van die civiele functies in te vullen totdat andere instanties in staat waren die taken over te nemen*

slaat in meer dan één opzicht de spreekwoordelijke spijker op de kop.

Het herstellen van de openbare orde (*law and order*) is het meest kenmerkende deel van het optreden van de 11e Afdeling Rijdende Artillerie in Kosovo geweest. De afdeling kreeg net als alle andere KFOR-eenheden die initieel Kosovo binnentrokken, te maken met een situatie die op velerlei gebied actie vereiste.

Waar het op neer kwam, is dat KFOR tijdelijk het bestuur heeft waargenomen omdat het creëren van een *secu-*

*re environment* niet los gezien kan worden van openbare orde en veiligheid, het toezien op de handhaving van mensenrechten, en het op gang brengen van nutsvoorzieningen. Een alternatief was er gewoonweg niet.

### Aanpak

De praktische invulling van het herstellen van gezag en orde zoals de Nederlandse afdeling dat in de beginfase van de operatie in Kosovo aangepakt heeft, verdient om meerdere redenen aandacht. Het uitoefenen – of

beter: waarnemen – van bestuur is een taak die nog erg weinig is beschreven en waarbij vele vragen open blijven. Alleen daarom al is het analyseren van de manier waarop de afdeling is opgetreden relevant.

De tweede, meer pragmatische reden is dat deze taak dermate omvangrijk is gebleken dat het in de toekomst nodig is eenheden en commandanten die zulke taken moeten gaan uitvoeren, beter voor te bereiden. Om conclusies te kunnen trekken is het nodig nader te bekijken wat het 'feitelijk uitoefenen van het militair gezag' in de praktijk inhield.



Afb. 1 'KFOR-troepen troffen een in alle opzichten chaotische situatie aan' (Bron: MNB(S))

\* De auteur was commandant II Afdeling Rijdende Artillerie en commandant Task Force Orahovac tijdens KFOR-1.



## Het begrip 'failed state'

De KFOR-troepen die in juni 1999 Kosovo binnentrokken, troffen in alle opzichten een chaotische situatie aan. Met het vertrek van het Servische leger en de politie waren ook de bestuurders grotendeels verdwenen. Op alle gebieden dreigde daardoor een bestuurlijk vacuüm te ontstaan. De Nederlandse afdeling trof deze situatie aan in de gemeente (de Servische benaming is 'opstina') Orahovac.

Om het probleem te verduidelijken, is een vergelijking zinvol. Met 60.000 inwoners is Orahovac vergelijkbaar met bijvoorbeeld een stad als Apeldoorn. Hoe zou Apeldoorn eruit zien als de burgemeester met het gemeentebestuur opgestapt waren, de politie en de brandweer niet meer zouden bestaan, de staf en een groot deel van het ziekenhuispersoneel gevlucht zijn en ook de vuilophaaldienst en alle andere nutsbedrijven niet meer zouden functioneren? Dit is wat in dit verband onder 'failed state' verstaan moet worden en precies deze situatie trof de afdeling aan.

De term 'failed state' is overigens niet nieuw en is ook al gebruikt in relatie tot bijvoorbeeld Bosnië en Somalië 1993-1995.<sup>2</sup> Al deze conflicten hebben gemeen dat het bestuur op de een of andere manier heeft gefaald of is ingestort en er in feite een bestuurlijk vacuüm ontstaan is. In het geval Kosovo had het bestaande centrale (Servische) gezag zich onder druk van de internationale gemeenschap moeten terugtrekken. In deze situatie moest het ontstane vacuüm opgevuld worden en daarbij hebben de militairen een rol gespeeld.

## Het plan van KFOR

In de planning voor de operatie in Kosovo werd zeker aandacht besteed aan de noodzaak om te voorzien in een interim-bestuur in Kosovo. Resolutie 1244 van de Veiligheidsraad voorzorg naast een troepenmacht ook in een interim-bestuur onder aus-

piciën van de VN, de UN Mission in Kosovo (UNMIK).<sup>3</sup> Als deel van het overgangsbestuur was ook een politiecomponent (UNMIKPOL) voorzien die moest zorgen voor de openbare orde.<sup>4</sup>

Zoals in veel eerdere operaties, liet de ontplooiing van het interim-bestuur en vooral van de politiecomponent lang op zich wachten.<sup>5</sup> Het gevolg daarvan was dat de reeds ontplooiende militairen met deze leemte geconfronteerd werden en het ontstane gat moesten opvullen. Dit was – anders dan in Bosnië – in de VN-resolutie ook uitdrukkelijk voorzien.<sup>6</sup> Dat KFOR op dit gebied actief zou moeten worden, was dan ook geen verrassing.

De Commandant van KFOR, COMKFOR, had het belang van de openbare orde uitdrukkelijk in de plannen onderkend. Nog voor de taak ten aanzien van het handhaven van de afspraken met de strijdende partijen, formuleert hij als opdracht:

*Establish and maintain a secure environment, including public safety and order.*

### Machtsvacuüm

In de maanden voorafgaand aan het uiteindelijk in Kumanovo bereikte akkoord is veel gesproken en nog meer nagedacht over de vraag hoe het ontstaan van een machtsvacuüm voorkomen moest worden. Het was duidelijk dat met de initieel beschikbare eenheden zo snel mogelijk ontplooid moest worden om daarmee een presentie in Kosovo te hebben. Als doelstelling formuleert COMKFOR dan ook:

*I intend to deploy available forces rapidly to establish an initial presence in Kosovo avoiding a security vacuum being created.*

Ook in de besluitvorming van de Duitse brigade heeft dit aspect een grote rol gespeeld. Met de beperkte beschikbare troepen moest gezorgd worden dat nergens een (machts-) vacuüm zou ontstaan. De bedoeling was dat de beide Duitse bataljons en

de afdeling als *Task Forces (Kampfgruppen)* de Servische terugtrekking op de voet zouden volgen om op die manier in ieder geval een presentie te hebben en daardoor te voorkomen dat een vacuüm ontstond.

### Richtlijnen

Op zich was dit plan voor iedereen binnen de brigade duidelijk. De dimensie van het probleem was echter minder duidelijk. In de voorbereiding en bij het begin van de operatie was de impact die het handhaven van law and order zou hebben niet duidelijk. Weliswaar werd onderkend dat er taken op het gebied van openbare orde zouden moeten worden uitgevoerd, maar de uitwerking liet te wensen over. Het oorspronkelijke operatiebevel van COMKFOR spreekt zich inhoudelijk nauwelijks uit over het uitvoeren van andere taken dan strikt militaire.

Concrete richtlijnen voor het optreden tegen criminele activiteiten werden pas gegeven in een aanvulling gedateerd 25 juni. In deze aanvulling werd met name vastgelegd onder welke voorwaarden KFOR arrestaties mocht (of aangezien het hier een bevel betreft: moest) uitvoeren. Operatieplan 10413 van SACEUR sprak zich initieel (versie 12 februari) evenmin uit over andere dan de strikt militaire aspecten van de missie. Pas tijdens de verdere planning en naarmate het steeds duidelijker werd dat KFOR initieel het vacuüm zou moeten opvullen tot UNMIK ontplooid zou zijn, werden meer richtlijnen gegeven. In geen enkel bevel werden termen als militair gezag of het Engelse begrip *martial law* gebruikt. Pas achteraf is een discussie op gang gekomen over de vraag of er niet een of andere vorm van *martial law* had moeten worden ingesteld.

In tegenstelling tot Bosnië hadden de VN en de NAVO nu wel onderkend dat er iets moest gebeuren in de overgangsfase.<sup>7</sup> De invulling liet echter te wensen over. Het is belangrijk voor inzet in een dergelijke situatie duidelijkheid te verkrijgen over wat exact

van de militairen verwacht wordt. De cruciale vraag is hoe de fase tussen het ontplooiën van militairen in een failed state en de overname door een werkbaar interim-bestuur opgevuld moet worden.

Het is daarbij wel belangrijk te realiseren dat het de vraag is of het in de praktijk haalbaar is om de dimensie van het probleem vooraf in te schatten. In het geval Kosovo had in ieder geval geen van de Nederlandse commandanten de omvang van het probleem zien aankomen.

## Juridische basis

### De Oorlogswet

Het evaluatieverslag van de minister van Defensie gebruikt de term 'militair gezag'. Het ligt dan ook voor de hand om te beginnen met het bekijken of dit begrip aanknopingspunten biedt voor het optreden in Kosovo. De term 'militair gezag' komt uit de Oorlogswet voor Nederland (OWN) en geldt, zoals de naam al zegt, alleen voor Nederland.<sup>8</sup> Op grond van de voorloper van de OWN, de Wet op de staat van oorlog en de staat van beleg (1899), is in Nederland militair gezag uitgeoefend tijdens de Eerste Wereldoorlog en gedurende de mobilisatietijd in 1939-1940. Daarnaast heeft er in Nederland ook van 1944 tot 1946 een vorm van militair gezag gefunctioneerd.

De titel van dit artikel verwijst naar de publicatie die door dit laatste militair gezag werd uitgegeven. Er zijn fundamentele verschillen tussen het militair gezag op grond van de OWN en het gezag dat vanaf 1944 heeft bestaan. Het militair gezag van de Oorlogswet is, en was ook in het verleden, gericht op de uitvoering van de militaire taak ter handhaving van de uit- of inwendige veiligheid van Nederland. Dit militair gezag draait om de militaire verdediging van Nederland. Uitgangspunt is daarbij dat de politieke leiding functioneert; het militair gezag werkt nauw samen met organen van burgerlijk gezag (met inbegrip van provinciale en gemeentelijke organen/autoriteiten).



Afb. 2 Orahovac (Bron: MNB(s))

Het militair gezag dat onder leiding van generaal Kruls vanaf 1944 heeft gefunctioneerd in de bevrijde delen van Nederland was niet gebaseerd op de OWN (of diens voorganger) maar op het Besluit op de bijzondere staat van beleg uit 1943, een door de Nederlandse regering in Londen genomen 'wetsbesluit'. Dit militair gezag was gericht op het herstel van de rechtsorde. Het had dan ook een meer algemene, zelfstandige bestuurlijke taak.

Bij afwezigheid van de regering kon (en moest) dit militair gezag zelfstandig bestuurshandelingen verrichten. In dit specifieke geval was het militair gezag geplaatst boven lagere organen van burgerlijk gezag (provinciale, gemeentelijke en waterschapsbesturen). Deze uitgebreide taak vormde overigens al snel een bron van conflicten omdat regeringsorganen ook al

spoedig aanwezig waren in de bevrijde gebieden en omdat vele civiele (lagere) bestuursorganen zich al na korte tijd bekwaam vonden om op te treden.<sup>9</sup>

Aspecten van militair gezag zijn in het optreden van de afdeling in Kosovo zeker te herkennen. Er is sprake geweest van het uitoefenen van bevoegdheden op het gebied van de brandweer en rampenbestrijding, en vooral op het gebied van de ordehandhaving. In feite gingen de taken en de bevoegdheden echter veel verder en was er eerder sprake van een vorm van 'militair bestuur'. Er was in Kosovo, zeker initieel, geen functionerende politieke leiding waarmee de militairen hadden kunnen samenwerken. Nederlandse wetgeving kon bovendien slechts beperkt aanknopingspunten bieden omdat deze van toepassing is in Nederland en onmo-

gelijk een op een doorgetrokken kon worden naar de situatie in Kosovo.

#### Geen eenduidige afspraken

Ook andere landen kennen noodwetgeving met regels vergelijkbaar met de Nederlandse Oorlogswet. Eenduidige internationale afspraken zijn er echter niet. Zelfs de gebruikte terminologie sluit slechts zeer beperkt op elkaar aan. De Nederlandse term 'militair gezag' en het Engelse 'martial law' lijken weliswaar op elkaar maar hebben toch een duidelijk andere inhoud.<sup>10</sup> Het is dan ook moeilijk voor te stellen op welke wijze het instellen van een of andere vorm van martial law had kunnen leiden tot duidelijke kaders voor het militaire optreden.

#### Het oorlogsrechtelijke bezettingsrecht

Een andere mogelijke richting van waaruit het probleem bekeken zou kunnen worden, is die waarbij er sprake is van een tijdelijke bezetting. Michael J. Kelly komt naar aanleiding van de ervaringen in Somalië tot de conclusie dat bij het ontbreken van duidelijke internationale afspraken over hoe omgegaan moet worden met 'failed' of 'collapsed states' de meest zuivere juridische oplossing is het oorlogsrechtelijke bezettingsrecht toe te passen. Dan zou gebruik gemaakt kunnen worden van het Landoorlogsreglement (1907), het Vierde Geneefse Verdrag (1949) en het Aanvullend Protocol I (1977) bij de Geneefse Verdragen. Kelly stelt letterlijk:

*In the absence of any alternative, it is submitted that the laws of occupation will be the only framework available, unless the issue is more adequately addressed in the mandate.*<sup>11</sup>

Toch kleven ook hieraan bezwaren. Het optreden van KFOR was geen bezetting en dus is het moeilijk de hierbij geldende regels zonder meer van toepassing te verklaren. Anders dan in Somalië was het in Kosovo bijvoorbeeld wel mogelijk afspraken

te maken met de Joegoslavische regering. Het duidelijkste voorbeeld hiervan is het *Military Technical Agreement* waarin de terugtrekking van de Joegoslavische troepen (en de politie) werd geregeld. Ook is er sprake geweest van het sluiten van een *Status of Forces Agreement (SOFA)*.<sup>12</sup> Uiteindelijk is dat niet gebeurd omdat de NAVO van mening was:

*...that it is not appropriate to raise the question of a SOFA with the FRY Government at the moment, particularly while the Government is under the leadership of a person indicted for war crimes.*

Het mandaat in resolutie 1244 was op zich duidelijk en liet zonder twijfel voldoende ruimte voor optreden. De bevoegdheden van de VN-missie waren uitgebreider dan ooit tevoren. UNMIK was formeel belast met de uitoefening van het gezag in Kosovo. Daarmee had UNMIK wetgevende en uitvoerende bevoegdheden en oefende zelfs de rechterlijke macht uit.<sup>13</sup> KFOR had uitdrukkelijk de taak openbare orde en veiligheid te garanderen tot UNMIK deze taak kon overnemen. Erg concreet waren de aanwijzingen op het gebied van handhaving van openbare orde door de militairen echter niet. Het is vooral de Duitse brigade geweest die, geconfronteerd met bijzondere omstandigheden, heeft geijverd voor bijzondere richtlijnen.

#### Een drietal aanwijzingen

Uiteindelijk heeft in het gebied van verantwoordelijkheid van deze brigade een drietal aanwijzingen het optreden geleid. Allereerst was dat de aanwijzing van COMKFOR van 25 juni 1999. Daarnaast was de aanwijzing nummer 8 van het Duitse ministerie van Defensie van groot belang. Ten slotte golden de aanwijzingen van de door UNMIK aangestelde rechters en aanklagers.

Voor de Duitse aanwijzing is de basis geweest voor het uitvoeren van politietaken in het Duitse brigadevak. De aanwijzing voorzag met name in regels voor het uitoefenen van de noodzakelijkste taken op het gebied

van het handhaven van de openbare orde.

De aanwijzing gold na goedkeuring door Nederland al heel snel ook voor de Nederlandse militairen. Door de twee landen werd snel een samenstel van werkbare regels opgesteld, waarmee commandanten ter plaatse goed uit de voeten konden. Opvallend is echter wel dat een dergelijke aanwijzing niet als een uniforme regel voor heel Kosovo bestond.

#### De pragmatische benadering

Op alle andere gebieden waar het bestuur werd waargenomen, waren de richtlijnen ook binnen het Duitse brigadevak onduidelijk. In de realiteit van KFOR-I was de discussie over welke juridische basis nu moest gelden ook niet echt aan de orde. Het is zeker niet zo dat de Nederlandse KFOR-militairen in termen van de OWN of het bezettingsrecht gedacht hebben. In de dagelijkse praktijk gold eigenlijk alleen de pragmatische benadering. Misschien kan dit het beste omschreven worden met de bekende Duitse uitdrukking:

*Es gibt viel zu tun, packen wir es an.*

Nog voor de nadere beschouwing van de praktijk in Orahovac kan in ieder geval worden geconstateerd dat het erg waarschijnlijk is dat bij een vergelijkbare operatie vergelijkbare uitdagingen aangepakt moeten worden. Dit leidt dan tot de conclusie dat hiervoor een bepaalde mate van doctrine ontwikkeld moet worden.

Eenduidige terminologie, aangepaste *Rules Of Engagement* en misschien zelfs standaardrichtlijnen zouden het werk van de commandanten die de verantwoordelijkheid ook op dit vlak moeten dragen, veel eenvoudiger maken. Fundamentele discussie over militair optreden in een overgangperiode tussen de failed state en een interim-bestuur zou een kader moeten opleveren, waarbinnen militaire eenheden het bestuur waarnemen of (om in de termen van de OWN te blijven) het militair gezag uitoefenen. →



*The complexities of restoring and maintaining order in collapsed state interventions demand something more than a broad and vaguely worded mandate.<sup>14</sup>*

### De praktijk in Orahovac

De 11e Afdeling Rijdende Artillerie heeft in Orahovac met een groot aantal bestuurlijke aspecten te maken gehad. Op een aantal van de waargenomen taken zal hierna worden ingegaan. Achtereenvolgens komen de politietaak, het (gemeente)bestuur en de overige bestuurstaken aan de orde. Alvorens hierop in te gaan, zal ik de specifieke situatie in Orahovac beschrijven.

#### Bevolking

Orahovac was voor de verdrijving van een groot deel van de Albanese bevolking in het voorjaar van 1999 een gemeente met een gemengde samenstelling. Van de ongeveer 60.000 inwoners was ruwweg 90 procent Albanees, minder dan 10 procent van de bevolking was Servisch.<sup>15</sup> De Servische minderheid had echter – net als elders in Kosovo – sinds de door Milosevic in 1989 doorgevoerde Servisering van het bestuur, alle belangrijke functies in handen.<sup>16</sup>



**Afb. 3 'In het begin lagen nog veel lijken gewoon in de open lucht'**

(Bron: MNB(S))

De belangrijkste werkgever in Orahovac was de grote wijnfabriek ORVIN, die onder andere grote hoeveelheden speciaal voor de Duitse markt geproduceerde Amselfelder<sup>17</sup> wijn exporteerde. Ook de directies van deze en andere grote staatsfabrieken waren in 1989 door Serviërs overgenomen.

#### De 'Servische wijk'

In Orahovac was bij aankomst van de Nederlanders nog een grote Servische minderheid aanwezig. Enerzijds was zij door de snelle aftocht van het Servische leger verrast, anderzijds was er een groep die zijn geboortegrond niet wilde verlaten. De Serviërs waren bij de aankomst van de afdeling wel samengetrokken in het uitsluitend Servische dorp Velika Hoca en in een deel van Orahovac waar van oudsher veel Serviërs woonden. Meer dan driekwart van de Serviërs woonde al decennialang in dit strikt door Serviërs bewoonde en door henzelf als 'Servische wijk' aangeduide stadsdeel.

De enkele Serviërs die nog verdeeld over de stad woonden zijn in de loop van juni ook naar de Servische wijk getrokken. Onder de Serviërs die gebleven waren, bevonden zich de burgemeester, de directeur van het ziekenhuis en verschillende directeurs van de fabrieken. Geen van hen was echter in staat nog enige vorm van gezag uit te oefenen. De politiecommandant was met zijn mensen, in overeenstemming met het akkoord,



**Afb. 4 Identificatie door de overlevenden** (Bron: MNB(S))

samen met het Servische leger ver-  
trokken.<sup>18</sup>

Met de terugkeer van de vluchtelingen uit Macedonië en Albanië keerden veel vroegere Albanese bestuurders van voor 1989 terug. In Orahovac waren dit onder andere een Albanese ex-burgemeester en ook een ex-directeur van de grote wijnfabriek.

#### UCK-vertegenwoordigers

Een belangrijk aspect dat bij alle overwegingen over het bestuur steeds meespeelt, is dat het UCK probeerde vanaf het begin zoveel mogelijk bestuursfuncties in haar greep te krijgen. Vrijwel overal in Kosovo meldden zich door de 'interim-regering' van Thaci aangewezen bestuurders.

Uiteraard paste dit niet in de door UNMIK gewenste ontwikkeling van Kosovo en ook de bevolking (van alle etnische groeperingen) was niet onverdeeld gelukkig met deze UCK-vertegenwoordigers. Ook in Orahovac verscheen begin juli een zelfbenoemde burgemeester. Vooral omdat deze niet uit de gemeente afkomstig was en omdat het Albanese deel van de bevolking hun oude burgemeester

veel meer vertrouwde, was zijn positie niet sterk.

### Politietak

De uitvoering van de politietak was het voornaamste aspect van openbaar bestuur dat onmiddellijke aanpak van de KFOR-troepen vereiste. Het UCK wilde vooral op dit gebied bijzonder graag actief worden, hetgeen voor KFOR absoluut onaanvaardbaar was. Het UCK wilde vooral haar eigen militaire politie inzetten om de politietak uit te voeren. Daarbij werd het argument gebruikt dat zij dit wel moest doen omdat het zo lang duurde totdat de VN-politie haar taak kon uitvoeren.

De besluitvorming rondom het al dan niet uitvoeren van bepaalde politietaken werd dan ook sterk bepaald door het inperken van UCK-initiatieven. Daarbij speelt zeker in Orahovac de positie van de Servische (en Roma-) minderheid een grote rol. Zeker hier was het absoluut onacceptabel dat het UCK de politietaken zou gaan uitvoeren. Dit is dan ook vanaf de eerste dagen de voornaamste reden geweest

om maximaal invulling te geven aan het politioptreden en op geen enkel wijze toe te staan dat het UCK deze rol op zich nam.

#### Vluchtelingen

Toen bleek dat de terugkeer van de vluchtelingen veel sneller op gang kwam dan verwacht en er dagelijks 25.000 vluchtelingen naar Kosovo terugkeerden, ontstond er heel snel behoefte aan enige vorm van politie. Het meest in het oog springend was dat er juist in Orahovac veel lijken van vermoorde Albanezen werden aangetroffen.

Het betrof hier niet alleen massagraven. In het begin lagen er in het gebied van verantwoordelijkheid van de afdeling nog veel lijken gewoon in de open lucht. De bewoners die tafelen als in Velika Krusha (waar 45 verbrande lijken werden aangetroffen) hadden meegemaakt, hadden een enorme behoefte om hun verhaal te vertellen. Dit geldt overigens ook voor de vele mensen die al hun bezittingen waren kwijtgeraakt. Bovendien verwachtten de Albanezen van KFOR dat de situatie werd vastgelegd als bewijs voor hetgeen er was gebeurd.

#### Een centraal punt

De eerste stap die met name de Nederlandse afdeling genomen heeft, was het inrichten van een centraal punt waar mensen hun verhaal, hun klachten kwijt konden. Om zeer pragmatische redenen werd daarmee in feite het eerste politiebureau in Kosovo geopend.

Aanvankelijk was het niet de bedoeling dat hier formele aangiftes gedaan konden worden. Het was veel meer een centraal punt waar de schaarse tolkencapaciteit kon worden ingezet. Het bureautje met twee oudere ervaren onderofficieren en een tolk bleek al heel snel in een grote behoefte te voorzien.

Het feit dat de bevolking het gevoel had dat hun verhalen en klachten serieus werden vastgelegd, haalde al een groot stuk van de woede weg.



Afb. 5 'Alle meldingen werden vastgelegd in een eenvoudige databank'

(Bron: MNB(s))

Overigens werden alle meldingen vastgelegd in een eenvoudige database, die zich al heel snel ontwikkelde tot een zeer waardevolle bron van informatie.<sup>19</sup>

#### Criminaliteit

Ook de patrouilles, die steeds frequenter werden uitgestuurd en steeds vaker te voet contact konden maken met de bevolking, kregen geregeld te maken met criminaliteit. Opgetreden moest worden tegen brandstichting en plundering maar ook tegen mishandeling en verschillende vormen van diefstal. Het meest voorkomende vergrijp was overigens het in strijd met de afspraken dragen van wapens.<sup>20</sup> Het openbaar dragen van wapens werd in Orahovac vanaf het allereerste begin niet geaccepteerd.

#### Administratieve chaos

De politietaak was zeker niet uitsluitend gericht op het optreden tegen ernstige strafbare feiten ofschoon de geldende aanwijzingen eigenlijk alleen hierin voorzagen. Soms moesten KFOR-militairen ook ingrijpen in situaties waarbij geen sprake was van ernstige misdrijven, maar wel van gevaar voor de openbare orde. Door de administratieve chaos die bij de verdrijvingen en bij het vertrek van de Servische bestuurders was ontstaan, was er bijvoorbeeld geen behoorlijke voertuigregistratie beschikbaar. Veel auto's en traktoren waren helemaal niet meer voorzien van kentekens of andere vormen van registratie. Waarschijnlijk waren ook veel van deze voertuigen gestolen. Soms ook werden voertuigen na terugkeer in Kosovo alsnog gestolen en in incidentele gevallen werden ze ook door UCK-strijders in beslag genomen.<sup>21</sup>

Om te voorkomen dat dergelijke eigendomsconflicten escaleerden, is diverse malen (meestal met succes) geprobeerd als bemiddelaar op te treden. Aan de hand van bijvoorbeeld familiefoto's (met de auto) kon de rechtmatige eigenaar worden vastgesteld en met enig aandringen werden de gestolen goederen dan ook weer terug gegeven.

#### Illegale houtkap

Een ander sprekend voorbeeld van optreden tegen relatief kleine vergrijpen – met name om te voorkomen dat het UCK zich politiebevoegdheden zou toeëigenen – betrof het illegaal kappen van hout. In de bossen rond Orahovac was het kappen van hout altijd al gebonden geweest aan strenge regels om te voorkomen dat de berghellingen kaal gekapt zouden worden, waardoor kostbare wijngaarden aangetast zouden kunnen worden. Het UCK ontdekte al snel dat hier een mogelijkheid bestond om toch gezag uit te oefenen. Zij wilde controles gaan uitoefenen en ook sancties opleggen. Om hieraan een einde te maken is ook de illegale houtkap een tijdlang aangepakt door specifiek hierop te controleren.

#### Checkpoints

De checkpoints speelden een grote rol

bij het handhaven van de orde. Hier werden voertuigen zeker niet alleen op wapens gecontroleerd. De checkpoints waren het middel bij uitstek om criminaliteit te onderkennen en vooral ook te ontmoedigen. In de nazomer bleek een toename van criminele activiteiten vanuit Albanië te ontstaan. Maffia-achtige groepen probeerden gebruik te maken van de situatie in Kosovo. Smokkelactiviteiten maar ook het ontvoeren van jonge meisjes voor de prostitutie werden een reëel probleem.

Door doelgericht te laten controleren op dergelijke criminele activiteiten, kon eenvoudig een drempel opgeworpen worden tegen deze activiteiten. Af en toe werd zelfs de leeftijd van bestuurders van auto's gecontroleerd. Het record staat op naam van een 11-jarig jongetje dat met behulp van blokken op de pedalen een auto reed.



Afb. 6  
Het NAVO-  
gebouw  
(Bron: MNB(s))



Misschien geen zwaar misdrijf, maar toch voldoende reden om verder rijden te verbieden.

Het politieoptreden was lang niet altijd grimmig. Heel veel gebeurde in een sfeer van overleg. De KFOR-militairen werden in het algemeen vertrouwd en als bemiddelaar geaccepteerd. In dit verband moet ook gewezen worden op de totaal van UNPROFOR in Bosnië verschillende situatie. De KFOR-militairen, en zeker de Nederlanders en Duitsers in Orahovac, konden hun taak uitvoeren zonder grote dreiging. Alle delen van de bevolking hadden er belang bij op goede voet te staan met KFOR. Van directe dreiging naar deze militairen is dan ook slechts sporadisch

groepen die uitstekend de weg kenden in de stad. Bij zo'n situatie bij het Duitse luchtdalingbataljon in Zjum is toen ook gericht op de Duitse soldaten geschoten. Een van de Duitse soldaten dankte daarbij zijn leven aan zijn kogelwerende vest.

In Orahovac is het nooit zover gekomen. De frequentie van de patrouilles en vooral het kordate, overtuigende optreden van de Nederlandse en Duitse militairen van TF Orahovac heeft daaraan zeker bijgedragen. Toen COMKFOR eind juli in zijn aanvullende richtlijnen uitdrukkelijk opdroeg meer voetpatrouilles uit te voeren om een beter contact met de bevolking te krijgen, was dit in Orahovac allang standaardprocedure.



**Afb. 7**  
**'Er was geen**  
**behoorlijke**  
**voertuig-**  
**registratie**  
**beschikbaar'**  
(Bron: MNB(s))

sprake geweest. Het optreden van de patrouilles had daarom veel weg van het optreden van politieteams.

#### Brandstichtingen

Dit wil overigens niet zeggen dat het politiewerk eenvoudig was. Het bestrijden van brandstichtingen was bijvoorbeeld complex en niet ongevaarlijk. Albanese jongeren probeerden hun woede of frustratie af te reageren op Servische gebouwen door deze in brand te steken. Aangezien dit vrijwel altijd 's nachts gebeurde, was het voor de patrouilles moeilijk de daders te betrappen. Bovendien betrof het vrijwel altijd

In dit soort situaties kan een actieve opstelling, waarbij het vertrouwen maar ook het respect van de bevolking gewonnen wordt, een belangrijke factor bij de *force protection* zijn. Een goede uitstraling en acceptatie door de bevolking maken pro-actief optreden mogelijk en daarmee reactief bescherming zoeken minder nodig.

#### Inzet Duitse en Nederlandse militaire politie

##### De Duitse brigade

Al heel snel na de ontplooiing in

Kosovo bleek voor het uitvoeren van de politietaken een grote behoefte te bestaan aan specialisten op dit gebied. De aankomst en inzet van de VN-politie duurde veel langer dan verwacht. Gewone militairen werden geconfronteerd met problemen die hun kennis en ervaring te boven gingen.

De Duitse brigade heeft vanaf het begin de ingedeelde militaire politie (*Feldjäger*) ingezet om politietaken uit te voeren. De brigade beschikte over een aanzienlijk aantal *Feldjäger* en deze werden primair ingezet voor het meer ingewikkelde politiewerk. Zij werden onder meer belast met onderzoeken en ook met de inrichting en bewaking van een tijdelijke gevangenis.

Het is echter zeker niet zo dat de brigade daarmee alle problemen had opgelost. Het volgende citaat uit een briefing van de brigadecommandant aan de Duitse minister van Defensie geeft aan hoe deze brigade met de politietaken omging.

*Nach zwei Wochen Einsatz richtete die Brigade im ehemaligen Gebäude der MUP dieses Gefängnis ein, das durch die Feldjäger 'betrieben' wird. Festgehalten wurden Verdächtige für die hier aufgeführten Gewaltverbrechen. Bei der Festnahme und Haft waren Verfahren festgelegt, die sich an der Behandlung von Kriegsgefangenen orientierten. Eine erste Untersuchung erfolgte durch die Feldjäger. Der Rechtsberater überprüfte anschließend jeden Fall. Regelmäßig wurden dann durch ausgebildete Richter, durch UNMIK gestellt, Haftuntersuchungen durchgeführt. So wurde sichergestellt, daß nur bei begründetem Verdacht die Haft fortgesetzt wurde. Eine Überprüfung des Gefängnisses durch das Internationale Rote Kreuz verlief ohne Beanstandungen.<sup>22</sup>*

##### De KMAR

In Orahovac ontstond een aanzienlijk beter werkbare situatie nadat ook hier het politiewerk in ieder geval ten dele door specialisten kon worden overge-

nomen. Met de indeling van een klein Duits Feldjägerpeloton en met de toestemming uit Den Haag de (blauwe) KMAR<sup>23</sup> te betrekken als adviseurs en voor specifieke onderzoeken naar zware misdrijven, was het mogelijk veel gestructureerder te werken.

De beide groepen militaire politie werden overigens wel door de afdeling aangestuurd. De Duitse Feldjäger namen het klachtenbureau over en richtten een adequaat politiebureau in ter vervanging van het klachtenbureau. Zij namen in feite de basispolitiezorg voor hun rekening en samen met de gewone militairen zorgden zij voor de benodigde rust en orde. De KMAR nam de rol van adviseur op zich en concentreerde zich op onderzoeken naar ernstige misdrijven.

Het is overigens zeker niet zo dat de militaire politie de politietaak volledig voor haar rekening kon nemen; daarvoor was die taak te omvangrijk en was het beschikbare aantal mensen te klein. Bovendien bleef de politietaak voor de eigen militairen de primaire taak. Het is ook relevant vast te

stellen dat de eindverantwoordelijkheid voor het optreden van de militaire politie volledig bij de gebiedscommandant<sup>24</sup> bleef liggen.

#### VN-politie

De actieve opstelling bij het handhaven van de openbare orde maakte uiteindelijk ook de overdracht aan een civiele politiecomponent gemakkelijker. Toen op 27 oktober de in Orahovac voornamelijk uit Amerikanen en Duitsers bestaande VN-politie de taak overnam was al een basis voor hun werk gelegd. Het voorbereidende werk en de waarneming van essentiële taken maakten het voor UNMIKPOL veel gemakkelijker haar taak op te pakken.

### Arrestaties

Een apart aspect van het politiewerk betreft het aanhouden van verdachten. Het is niet mogelijk politieverantwoordelijkheden te dragen zonder de mogelijkheid verdachten aan te houden en ze vervolgens op een of ande-

re wijze formeel in arrest te nemen. De richtlijnen van KFOR en de aanwijzing nummer 8 voorzagen in detineren van verdachten totdat deze konden worden overgedragen aan bevoegde autoriteiten.

Op zich was deze richtlijn uitvoerbaar maar in Orahovac was een van de grote vragen waar vervolgens de verdachten moesten worden ondergebracht. Het plaatselijke politiekantoor was aangewezen als kazerneringslocatie voor het UCK en daarmee dus niet bruikbaar. Andere gebouwen konden onvoldoende beveiligd worden en vielen daarom ook af. De afdeling had daarom direct achter de wacht een 20-voets container ingericht als arrestantenverblijf. Uiteraard was dit onderkomen erg provisorisch en zeker niet geschikt voor een langer verblijf.

Omdat de Duitse brigade al snel de oude Servische gevangenis in bedrijf genomen had, kon de afdeling de arrestanten snel overdragen aan de brigade. Wel moet bedacht worden dat deze gevangenis slechts voorzag in een heel beperkte capaciteit. Voor kleinere vergrijpen (vooral ordeverstoringen) is er daarom ook wel voor gekozen om verdachten na bijvoorbeeld een nacht afkoeling weer in vrijheid te stellen.

#### UNMIK-bevoegdheden

Vanaf augustus was er een door UNMIK aangewezen interim-rechtbank actief. Daarna was het mogelijk arrestanten over te dragen aan een aanklager. De praktijk was vanaf dat moment dat alle verdachten binnen 24 uur overgedragen werden aan de aanklager, die daarna besliste wat er verder moest gebeuren.

In dit verband is het belangrijk nogmaals te wijzen op de unieke, vergaande bevoegdheden die UNMIK in resolutie 1244 had gekregen. UNMIK was zelfs bevoegd rechters aan te wijzen en heeft dit ook gedaan. Dit gaat verder dan ooit tevoren en heeft natuurlijk een grote invloed op de ontwikkeling van een op recht en orde gebaseerde samenleving.



Afb. 8 'Voetpatrouilles werden uitgevoerd om een beter contact te krijgen met de bevolking' (Bron: MNB(S))

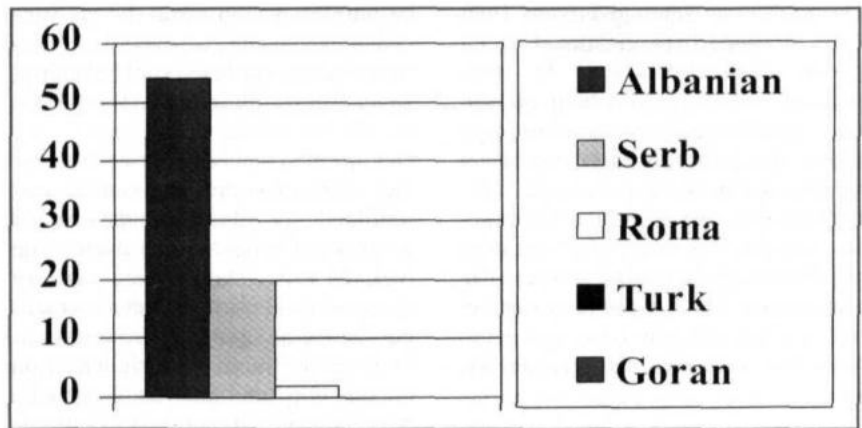
Tot het moment dat de verantwoorde-  
lijkheid voor de politietaak werd  
overgedragen aan UNMIKPOL heeft de  
afdeling aanhoudingen verricht die  
verband hielden met zware misdrij-  
ven. Het eerste overzicht geeft een  
beeld van de aanhoudingen in relatie  
tot de soort misdrijven. Het tweede  
laat de verdeling over de verschillen-  
de etnische groeperingen zien.

Een aparte plaats neemt de arrestatie  
in van verdachten van misdrijven  
gepleegd vóór de ontplooiing van  
KFOR. Bedoeld worden personen die  
verdacht werden van deelname aan  
(massa)moorden, verdrijvingen en  
andere extreme schendingen van de  
mensenrechten in de periode 1998-  
1999.<sup>25</sup>

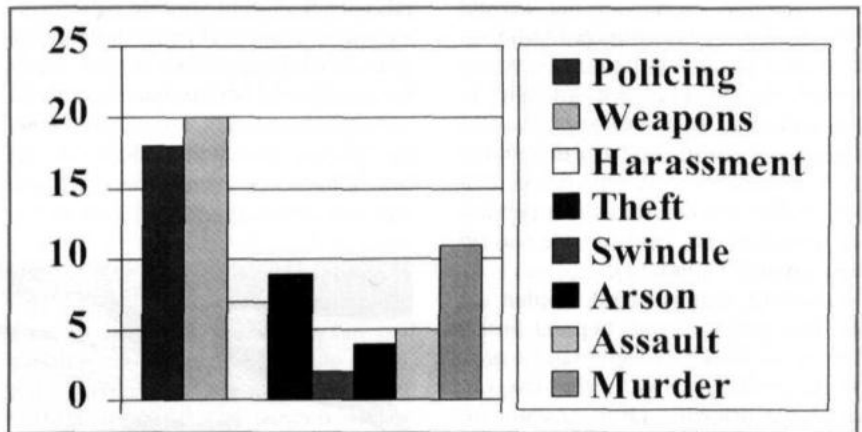
Al eerder is beschreven hoe een  
stroom van informatie op gang kwam  
over de afschuwelijke misdrijven die  
gepleegd waren. Naarmate meer  
informatie beschikbaar kwam, werd  
steeds duidelijker dat een aantal van  
de mogelijke daders zich nog in  
Kosovo bevond. In het gebied Ora-  
hovac, waar veel misdrijven begaan  
waren, bleken nog enkele verdachten  
aanwezig. Uiteindelijk werd in over-  
leg tussen UNMIK, ICTY en KFOR beslo-  
ten dat hiertegen moest worden opge-  
treden. KFOR en UNMIK konden en wil-  
den niet toekijken hoe deze verdach-  
ten zonder meer Kosovo zouden ver-  
laten, waardoor vervolging onmogelij-  
k zou worden.

Het voert te ver om in dit artikel in te  
gaan op de besluitvorming op ver-  
schillende niveaus over dit gevoelige  
onderwerp maar het is opvallend dat  
de NAVO ook op dit vlak in Kosovo  
verder gaat dan in Bosnië. De NAVO-  
Raad was van mening dat op dit  
gebied acties noodzakelijk waren  
voor de opbouw van een vreedzame  
samenleving in Kosovo.

*Allies are appalled by the mounting  
evidence of atrocities committed in  
Kosovo. They are cooperating acti-  
vely with the ICTY to bring to justice  
those responsible for atrocities and  
war crimes. A durable peace in*



Afb. 9 Etniciteit



Afb. 10 Redenen voor arrestatie

*Kosovo must be founded on justice  
and the rule of law.*

#### Wraakneigingen

Eén aspect van dit onderwerp moet  
apart belicht worden. Binnen de  
Albanese gemeenschap bestond  
steeds een grote neiging tot wraak.  
Toen de forensische teams van het  
ICTY met hun werk begonnen, werden  
ook massagraven geruimd en aan-  
sluitend werd gepoogd de lijken te  
identificeren. Hiervoor werden kle-  
dingstukken en andere persoonlijke  
bezittingen die aangetroffen waren,  
uitgesteld waarna de bevolking in de  
gelegenheid werd gesteld aan de hand  
van deze artikelen hun familieleden te  
identificeren.

Het menselijk leed en de woede die

deze dagen en de daarop volgende  
herbegravenissen opriepen, is niet te  
beschrijven. Daarbij komt dat bloed-  
wraak in de Albanese cultuur een  
grote rol speelt. De druk op KFOR om  
iets te doen werd daarmee steeds gro-  
ter. De arrestaties van enkele verdach-  
ten had een kalmerende invloed op de  
Albanesen. Nu KFOR zichtbaar iets  
deed nam de behoefte om zelf wraak  
te nemen af.

Het belang van de arrestaties van deze  
verdachten ligt dan ook primair in de  
noodzaak een geloofwaardige vorm  
van recht en orde op te zetten.<sup>26</sup> In ten  
minste één geval staat vast dat de  
betreffende Serviër zonder de arresta-  
tie door de Nederlanders zonder meer  
gelynacht zou zijn. →



De arrestaties waren overigens (met één uitzondering) helemaal geen groots opgezette acties. In twee gevallen werden verdachten bij een checkpoint aangehouden, in een geval tijdens een patrouille en zelfs eenmaal op de basis en op verzoek van de verdachten zelf. Het arresteren van enkele verdachten is ook niet de grootste verdienste op dit gebied geweest. De steun aan de forensische teams en het verzamelen van een schat aan gegevens waren feitelijk een grotere bijdrage.<sup>27</sup>

#### **Beperkt bruikbare kaders**

Het invullen van de politietaak was het belangrijkste aspect van het waarnemen door KFOR van het civiele bestuur. De urgentie om op dit vlak op te treden, maar ook de noodzaak om vooral op dit vlak een vacuüm te voorkomen, zijn de voornaamste redenen waarom juist op dit gebied veel gedaan is. Het onverbrekelijke verband tussen een stabiele omgeving en een sfeer van recht en orde was op alle niveaus onderkend.

Toch moet geconstateerd worden dat het beschikbare kader beperkt bruikbaar was. De Duits-Nederlandse aanwijzing nummer 8 gaf in het vak van de Duitse brigade weliswaar voldoende houvast maar ook deze aanwijzing voorzag voornamelijk in optreden tegen zware misdrijven.

In de praktijk bleek juist het optreden bij een veelvoud van eenvoudigere zaken een grote stap naar een meer normale samenleving, gebaseerd op recht en orde. Het handhaven van een veilige omgeving was op die manier veel eenvoudiger en het vertrouwen van de bevolking in de militairen veel groter.

#### **Het gemeentebestuur**

De rol van de afdeling op het gebied van het bestuur van de gemeente is vooral een faciliterende geweest. Overleg met de verschillende comités, het bespreekbaar maken van concrete problemen en uiteindelijk het introduceren van de UNMIK-

bestuurders waren taken die als vanzelfsprekend zijn uitgevoerd. In eerste instantie was het vooral belangrijk zo snel mogelijk in contact te komen met de bevolking.

Het opzetten van een overlegstructuur met vertegenwoordigers van de verschillende bevolkingsgroepen in de gemeente Orahovac was daarom de logische eerste stap op weg naar een meer normaal bestuur. Het voormalige Servische gemeentebestuur was voor een deel nog aanwezig maar kon alleen nog namens de Servische bevolkingsgroep spreken. Zelfs de Servische benaming 'Opstina' leverde aan Kosovo-Albanese zijde problemen op.

Als aanspreekpunt voor de Albanen was in de eerste weken uitsluitend het UCK beschikbaar. Toen echter oud-bestuurders en andere gerespecteerde vertegenwoordigers terugkeerden uit de diverse vluchtelingenkampen in het buitenland, werd onder leiding van een oud-burgemeester een eerste

– zij het eenzijdig samengestelde – gemeenteraad opgericht. Hierdoor ontstond de situatie waarbij KFOR en later ook UNMIK overleg konden plegen met comités van de verschillende bevolkingsgroepen die door hun achterban ook erkend werden als legitieme vertegenwoordigers.<sup>28</sup>

#### **Separaat overleg**

Het overleg met de civiele autoriteiten van de verschillende partijen heeft zoals gezegd in het begin separaat plaatsgevonden. Aanvankelijk was het plan om zo snel mogelijk te proberen vertegenwoordigers van de verschillende partijen aan één tafel te krijgen. Dit bleek echter niet haalbaar vanwege de wederzijdse haat en argwaan op dat moment. Daarom is met de verschillende partijen separaat overleg gepleegd. Ook ideeën om het oude gemeentehuis als een neutrale basis voor overleg te gebruiken bleken te ver gegrepen. In de praktijk was alleen de compound van de afde-



**Afb. 11 'Kledingstukken werden uitgesteld, waarna de bevolking de gelegenheid kreeg familieleden te identificeren' (Bron: MNB(S))**

ling voor alle partijen acceptabel als neutrale grond.

De verantwoordelijkheid voor het opzetten van een interim-bestuur lag uitdrukkelijk bij UNMIK.<sup>29</sup> In het begin was er echter alleen in de stad Prizren een *regional administrator* met een kleine staf aanwezig.<sup>30</sup> Voor Orahovac was net als voor de meeste andere gemeentes in de eerste maanden slechts part-time iemand beschikbaar. Het was voor deze functionarissen onmogelijk echt contact te krijgen met de verschillende comités. Bij de schaarse bijeenkomsten werd nauwelijks concreet zaken gedaan. Bijkomend probleem was dat vrijwel altijd slechts heel beperkt tijd beschikbaar was. Dit veroorzaakte vooral bij het Albanese comité het gevoel niet serieus genomen te worden.

#### Overleg met de bevolking

Binnen deze geïmproviseerde bestuursvorm werden problemen door de afdeling aan de orde gesteld en werden ook besluiten genomen. Indien enigszins mogelijk werden dus geen besluiten genomen zonder overleg, maar werd juist geprobeerd de bevolking zelf oplossingen te laten aandragen. Voorbeelden hiervan zijn bijvoorbeeld het instellen van een autovrije zone tijdens de markt en het verbod op het sproeien van velden en straten gedurende de middaguren. Ook bij het weer opstarten van diverse nutsbedrijven werd op deze wijze geprobeerd de bevolking erbij te betrekken. Dit paste ook in het beleid van UNMIK, dat er op gericht was zo snel mogelijk weer een relatief normale vorm van bestuur te vormen waarbinnen een grote rol voor zelfbestuur noodzakelijk geacht werd.

In augustus werd voor het eerst een administrator voor Orahovac aangesteld, de *Mauretaniër Kane*. Aanvankelijk kwam deze echter geheel alleen en was hij ook niet in staat om een kantoor in de stad te openen. Wel bleek al snel dat deze ervaren bestuurder (hoewel alleen) wel degelijk in staat was eerste aanzetten tot een lokaal bestuur op te zetten. Nadat hij in september een kleine staf gekregen

had, kon de administrator beginnen met het besturen van de gemeente. Aanvankelijk vooral via de weg van overleg met de comités en met steun van de afdeling.

#### Interim-bestuur

Uiteindelijk bestaat er nu – na een jaar internationale aanwezigheid in Kosovo – in Orahovac een interim-bestuur onder leiding van de UNMIK-administrator. Zowel in de gemeenteraad (*municipal council*) als in de administratieve raad (vergelijk het college van burgemeester en wethouders) zitten vertegenwoordigers van de verschillende bevolkingsgroepen. Overigens functioneert dit bestuur met wisselend succes. Het is zeker niet zo dat er al sprake van een normaal bestuur is, maar de eerste stappen zijn gezet. In dit verband moet de rol van de CIMIC-officieren van de afdeling bekeken worden. Het hele idee achter CIMIC gaat uit van samenwerking tussen de militairen en de civiele autoriteiten. In een situatie waarin geen civiel gezag meer bestaat is het concept slechts beperkt bruikbaar. Het gaat in dit geval veel meer om het aanbrengen van een allereerste structuur, waarbinnen dan weer een civiel bestuur gebouwd kan worden. Dit is een fundamenteel andere benadering dan de klassieke CIMIC-benadering. Het is dan ook de vraag of de huidige opleiding van de CIMIC-officieren hierop voldoende inspeelt.

#### Scholing en expertise

Geheel los van hetgeen bereikt is en van de pragmatische benadering waarmee dit gebeurd is, blijft het wenselijk van tevoren in te spelen op de verwachting dat militairen tijdelijk ook op het bestuursgebied taken zullen moeten waarnemen. Als duidelijk is dat militairen tijdelijk een deel van het bestuur moeten waarnemen dan ligt het ook voor de hand de militairen voor deze taak uit te rusten. Enerzijds kan dit door scholing van bijvoorbeeld de CIMIC-officieren, anderzijds zou ook de indeling van experts op bestuurlijk gebied uit bijvoorbeeld het reservistenbestand een mogelijke oplossing zijn.

## Openbare voorzieningen

Nederlandse KFOR-militairen hebben ook een grote verscheidenheid aan taken op het gebied van openbare voorzieningen tijdelijk waargenomen. Zeker op dit gebied ging het altijd om dringend noodzakelijke voorzieningen, die onmiddellijk moesten worden geregeld. Deze activiteiten liggen in het algemeen meer in de klassieke lijn van het CIMIC-optreden.

De beide CIMIC-officieren van de afdeling hielden zich met een heel breed scala aan aangelegenheden bezig die voor het normaliseren van het leven nodig waren.

Het streven was hierbij steeds zo snel mogelijk taken over te dragen aan geschikte hulporganisaties en eventueel ook aan lokale autoriteiten, voor zover deze geacht konden worden de taken fair en onpartijdig uit te voeren.

#### Medische hulp

Een van de meest in het oog springende activiteiten was het weer opzetten van een functionerend ziekenhuis. Bij aankomst van de afdeling lag het lokale ziekenhuis in Orahovac praktisch stil. Na het vertrek van de Servische directie ontbrak ieder vorm van organisatie. Zeker met de grote stroom terugkerende vluchtelingen was een functionerend ziekenhuis essentieel. De humanitaire organisatie *Médecins du Monde* (MDM) was weliswaar vrijwel vanaf de eerste dagen actief in het gebied, maar was absoluut niet in staat de organisatie van een groot ziekenhuis op zich te nemen.

Om deze reden is een van de beide geneeskundige hulpposten ingezet, die feitelijk de dagelijkse leiding uitvoerde. Terugkerende Albanese artsen konden zo efficiënt aan het werk worden gezet en ook kon een begin worden gemaakt met het opzetten van een nieuwe ziekenhuisadministratie. De behandeling van Servische zieken en gewonden kon overigens uitsluitend onder direct toezicht van Nederlandse gewondenverzorgers plaatsvinden. →



Afb. 12 Medische verzorging (Bron: MNB(s))

Vanaf het begin is ook de medische hulp aan de Servische wijk op gang gekomen. Op reguliere basis werd door geneeskundig personeel van de afdeling ziekenrapport gehouden bij de Servische bevolking. Patiënten die opname in het ziekenhuis behoeften, werden vervoerd naar het ziekenhuis in Orahovac, Prizren of Pristina en daarbij eventueel geëscorteerd.

Ook nadat in een later stadium de geneeskundige verzorging door hulporganisaties zoals MDM en *Johaniterorde* werd overgenomen, bleef assistentie van het geneeskundig personeel noodzakelijk. Deze hulp uitte zich ook in preventieve inenting van kinderen tegen diverse ziekten aan de hand van lijsten, die in het ziekenhuis door Albanees personeel werden opgesteld. In verschillende sessies zijn de Servische kinderen van Orahovac en Velika Hoca gevaccineerd door geneeskundig personeel, met assistentie van Albanese én Servische verplegers.

#### Brandweer

Een andere dringend noodzakelijke voorziening, ook gelet op de vele brandstichtingen, betrof het weer acti-

veren van een gemeentelijke brandweer. Weliswaar werden al snel twee auto's gevonden, maar deze verkeerden in slechte staat. Verder was er ook geen brandweerpersoneel meer. Om de brandweertaak weer te kunnen invullen, heeft het herstelpeloton op miraculeuze wijze een van beide lokale brandweerauto's opnieuw inzetbaar gemaakt.

De brandweerbemanning werd gevormd uit vrijwilligers uit de bevolking. Het grootste probleem was hier het onpartijdig optreden van de brandweer. Alle vrijwilligers waren Albanezen en deze waren aanvankelijk slechts met veel moeite te bewegen branden in Servische huizen te blussen. Bij dergelijke branden was het noodzakelijk dat de leiding over bluswerkzaamheden door personeel van de afdeling werd uitgevoerd. In de praktijk kwam dit erop neer dat de brandweerauto en het personeel werd opgehaald en voortdurend in de gaten gehouden.

Op zich werkte dit wel maar een echt bevredigende oplossing is hier nooit gevonden. De brandweermannen kregen geen salaris en waren moeilijk te

motiveren om te helpen wanneer zij zelf het nut niet inzagen.

#### Vuilophaaldienst

Ook de vuilophaaldienst is op vergelijkbare wijze opgezet. Door gebrek aan een functionerende vuilophaaldienst waren overal in de gemeente enorme bergen afval ontstaan. In eerste instantie zijn zowel in het Albanese gedeelte als in de Servische wijk afval en autowrakken verwijderd. De Duitse hulporganisatie *Technisches Hilfswerk* (THW) zorgde voor vuilnisauto's en vuilcontainers en vervolgens deden vrijwilligers het werk.<sup>31</sup> Belangrijke voorwaarde was steeds dat het werk ook in het Servische deel van de stad gedaan moest worden. Dit systeem heeft op voortreffelijk gewerkt, ondanks aanvankelijke bedreigingen van het Albanese personeel door Serviërs.

#### Drinkwater

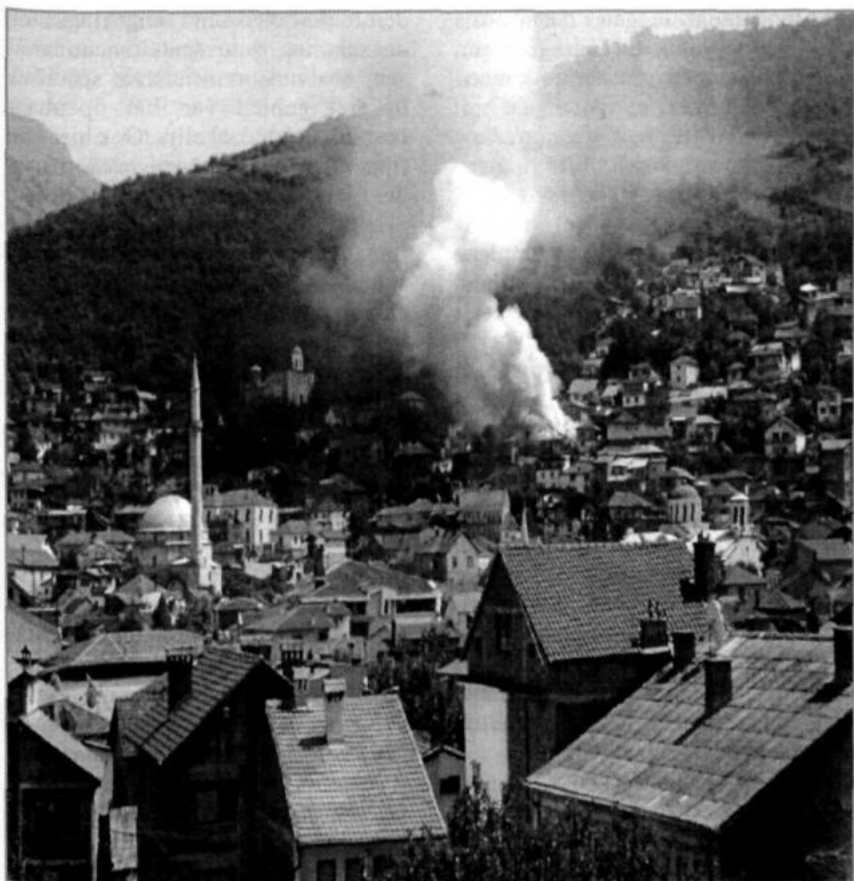
Stroom en water is van oudsher een probleem in de hele streek. De capaciteit van zowel de waterleiding als het elektriciteitsnet was niet voldoende. Na de oorlog was de waterleiding bovendien op diverse plaatsen kapot en was een aantal opvoerpompen defect. Vooral in de zomermaanden ontstond hierdoor regelmatig een watertekort.

Daar waar een nijpend tekort ontstond kon samen met het THW zowel aan de Servische als aan de Albanese kant steun verleend worden met behulp van speciale mobiele waterreservoirs. Vooral in de hoger gelegen Servische wijk in Orahovac werd in de zomermaanden vrijwel dagelijks drinkwater bezorgd. Ook zijn, met hulp van THW, controles op het drinkwater uitgevoerd op verzoek van een Servische arts.

#### Elektriciteit

Op het gebied van de elektriciteit bestonden vergelijkbare problemen. Met name de staat van onderhoud van het net was erg slecht (volgens experts zelfs slechter dan in andere delen van Kosovo). Ook waren veel (negentig procent) beveiligingen





**Afb. 13** 'Bevoegdheden werden onder meer uitgeoefend op het gebied van brandweer...' (Bron: MNB(s))



**Afb. 14** '...zoals hier, in Prizren' (Bron: MNB(s))

(zekeringen) door middel van koperdraad overbrugd of vervangen, hetgeen gevaarlijke situaties opleverde. Monteurs waren nog wel aanwezig en deze konden leidingen en transformatoren repareren.

Een apart aspect van de stroomvoorziening betreft het vrijwel compleet ontbreken van een straatverlichting in de stad. Omdat functionerende straatverlichting een wezenlijke bijdrage kan leveren aan een gevoel van veiligheid is getracht ook hierin te voorzien.

De beide CIMIC-officieren van de afdeling zorgden door bemiddeling en overleg voor een onpartijdige levering van voorzieningen. Het belang van deze activiteiten voor het normaliseringsproces moet niet onderschat worden. Vaak waren het juist besprekingen over de levering van water, stroom of andere voorzieningen die een opening boden om ook fundamentele zaken aan de orde te stellen.

Het hanteren van de veel beproefde *stick and carrot* aanpak was vrijwel nooit nodig, maar speelde ongetwijfeld op de achtergrond wel degelijk een rol.

Overigens is deze benadering geprobeerd tijdens de pogingen om de Russische KFOR-troepen Orahovac te laten overnemen. Zowel de Albanese blokkades als de weigering de Russen te accepteren zijn onderwerp geweest van onderhandelingen en daarbij is ook aangevoerd dat de hulpverlening nadelige gevolgen zou ondervinden. Dit argument had overigens vrijwel geen effect. De Albanese bevolking had al zoveel geleden dat zij van dit soort argumenten niet meer onder de indruk was.

### **Overige bedrijven**

Ook een aantal primaire voorzieningen werd op vergelijkbare wijze opgezet. De in het Albanese gedeelte van de stad aanwezige bakkerijen werden van een initiële voorraad grondstoffen voorzien om weer een nieuwe start te kunnen maken.

Gelijktijdig werd de meelfabriek te Zrze opgedragen de inmiddels drastisch verhoogde prijs van meel en dergelijke terug te brengen naar het normale peil. De enorme meelfabriek, nog met manshoge letters Tito op de muur, stamde duidelijk uit de communistische periode van de grote staats-bedrijven.

Ook hier was de Servische directeur verdwenen en had een Albanese directie de leiding feitelijk overgenomen. Omdat het hier overduidelijk een staatsbedrijf betrof en de directie zeker niet eigenaar was, kon de afdeling richtlijnen geven aan de directie. Het interim-bestuur moest voorkomen dat enkelen zich konden vrijmaken ten koste van de gemeenschap en tegelijkertijd was het ook belangrijk zo snel mogelijk weer functionerende bedrijven op eigen benen te laten staan. Opvallend was dat de Albanese directeur het heel normaal vond dat hij dergelijke richtlijnen kreeg; hij was uit de tijd voor de Servisering van het bestuur blijkbaar niet anders gewend geweest.

De bakkerijen kregen ook de mogelijkheid te leveren aan de afdeling zelf tegen een duidelijk hogere prijs. Als tegenprestatie werd afgesproken dat de bakkerijen ook brood en andere producten zouden leveren aan de winkels in de Servische wijk, hetgeen na enige aarzeling en aanvankelijke met escorte van de afdeling werd uitgevoerd.

Ook Podrima, een groothandelsbedrijf in levensmiddelen, werd op dezelfde manier benaderd en overtuigd om producten te leveren aan de winkels in de Servische wijk. Dit kan als een succesvol voorbeeld gezien worden van het streven om zo veel mogelijk de bevolking zelf haar problemen te laten oplossen.

Begin mei 2000 heeft een delegatie van het samenwerkingsverband regio Eindhoven (SRE) Orahovac bezocht om te kijken in hoeverre civiele instanties uit de gemeente Eindhoven het werk van de Nederlandse militairen verder kunnen uitbouwen.<sup>32</sup> Het is een mooi voorbeeld van militairen die

een fundament leggen, dat daarna efficiënt wordt overgedragen aan civiele instanties, die erop kunnen voortborduren.

### Expertise

Optreden in een dergelijke complexe situatie vereist de beschikbaarheid van de juiste expertise. Allereerst betreft dit expertise over het uitvoeren van politietaken. In Kosovo is (toen het probleem acuut werd) gekozen voor de constructie dat de KMAR-officier de commandant van de afdeling politietechnisch kon en mocht adviseren. Natuurlijk zou het beter zijn dit vooraf goed en eenduidig te regelen. De indeling van een of meerdere ervaren vaste adviseurs is dan de beste oplossing. Dit behoeven niet per se KMAR-officieren te zijn, het zou bijvoorbeeld heel goed denkbaar zijn hiervoor ervaren 'gewone' politieagenten in te delen.

Ook de beschikbaarheid van een terzake kundige jurist is essentieel. De operationele commandant ter plaatse moet direct kunnen beschikken over een jurist met relevante kennis en ervaring van het bestuursrecht en zo mogelijk ook op internationaal-rechtelijk gebied. In Kosovo kon de afdelingscommandant gebruik maken van de diensten van de jurist van de Duitse brigade. Het is echter aan te bevelen dat de operationele commandant bij het optreden onder dergelijke moeilijke en onduidelijke omstandigheden, in een juridisch vacuüm, beschikt over een deskundige, direct en continu beschikbare jurist van de eigen nationaliteit.<sup>33</sup> Nadere discussie zou moeten uitwijzen hoe dit het best geregeld kan worden. De jurist die standaard is ingedeeld bij het contingentscommando (CONCTO) biedt niet voldoende soelaas.<sup>34</sup>

### Vorbereiding

In ieder geval verdient het aanbeveling commandanten bij de voorbereiding op een dergelijke complexe operatie meer voor te bereiden op bestuurlijke aspecten van het optre-

den in de failed state omgeving. Ook de scholing van sleutelfunctionarissen, zoals CIMIC-officieren, specifiek op het gebied van het openbaar bestuur, is noodzakelijk. Ook hier zou (mede) gekozen kunnen worden voor het toevoegen van adviseurs.

Omdat niet van tevoren volledig in te schatten valt hoeveel en welke experts nodig zijn zou een veel flexibeler systeem van snel in te zetten specialisten opgezet moeten worden. Dit betreft overigens niet alleen experts op het hier beschreven gebied van openbaar bestuur, maar ook bijvoorbeeld experts op milieugebied. Stel dat er in Orahovac een lekkende chemische fabriek geweest was?

Essentieel is het opzetten van een expert-pool die op oproep beschikbaar is. Hierbij zou de door de verantwoordelijke commandant onderkende behoefte beslissend moeten zijn. In het licht van de ontwikkeling van een CIMIC-organisatie zou ook dit aspect bekeken moeten worden. Er bestaan zeker ervaren bestuurders, politieagenten, juristen, milieuexperts en vele andere specialisten die ook reserveofficier zijn en die bereid zouden zijn tijdelijk dit soort fundamenteel werk te doen. In de toekomst bestaat hier een reële mogelijkheid voor de inzet van reservisten bij uit-zendingen.

### Conclusies

Het tijdelijk waarnemen van het openbaar bestuur is, zoals uit het voorgaande gebleken is, een zeer uitgebreid onderwerp. In dit artikel zijn verschillende aspecten aangestipt. Juridische, bestuurlijke, economische, humanitaire, ethische en waarschijnlijk speelt nog een heel scala aan andere aspecten een rol.

Pas nu, tijdens vele debriefings, discussies en bij het lezen van documenten, komt het besef welk een enorme taak feitelijk is aangepakt. In de praktijk van KFOR-I is gekozen voor een pragmatische benadering, waarbij

gedaan is wat gedaan kon worden. Voor de toekomst is dit een onderwerp dat zeker nadere aandacht verdient.

Uiteindelijk zijn de Nederlandse militairen uit Orahovac vertrokken. De 11e Afdeling Rijdende Artillerie wilde als gewenste *endstate* een fundament leggen waarop andere organisaties verder konden bouwen. Dit is ook bereikt. UNMIKPOL, UNHCR en vele andere IOS, GOS en NGOs hebben dit ook vastgesteld. Zo schreef de UNHCR-vertegenwoordiger uit Djakovica (verantwoordelijk voor Orahovac) aan de afdelingscommandant:

*In the early days when the main humanitarian actors were not yet on the ground, Dutch KFOR stepped in where the need was high, impartial, down to earth and very efficient. In the absence of main UN actors, your men took over functions of which they were only partly relieved months after the first troops entered Kosovo. From my experience over the past months I am convinced that no better foundation could have been laid for our humanitarian work in Orahovac municipality than was done by your men.*

Het winnen van het vertrouwen en het respect van de bevolking is een voorwaarde voor het creëren van een veilige omgeving, en zeker ook voor de wederopbouw van een functionerend bestuur. Militairen kunnen en moeten in de overgangsfase een cruciale rol spelen. Hoe beter militairen op dit aspect van hun taak voorbereid zijn, hoe beter het fundament dat zij kunnen leggen.

De voorbereiding op deze taak verdient dan ook maximaal aandacht. Naast de voorbereiding op de militaire aspecten van een operatie moet het bestuurlijke aspect extra aandacht krijgen. Daarnaast kunnen commandanten tijdens het uitvoeren van de operatie effectief ondersteund worden door het snel en flexibel inzetten van de benodigde experts.

Openbaar bestuur hoort echter niet in de handen van militairen. Wanneer het noodzakelijk is om tijdelijk het bestuur waar te nemen, is dit een enorme taak, die nog lang niet duidelijk genoeg is uitgewerkt. Een NAVO- of nationale doctrine is er niet en zelfs de gebruikte terminologie is niet duidelijk.

Het is dringend nodig dit onderwerp verder uit te diepen en in de voorbe-

reiding op vergelijkbare missies aandacht te schenken aan dit specifieke aspect van het optreden. Het doel is een duidelijk kader te scheppen waarbinnen militaire eenheden tijdelijk functies van openbaar bestuur waarnemen.

## Ten slotte

Als slotconclusie van zijn boek schrijft Michael J. Kelly:

*Military planners and commanders dealing with the operational realities of today and the foreseeable future cannot avoid the issues set out above. It is incumbent on military planners and doctrinal developers to meet these challenges if they are to remain relevant and adequate.*<sup>35</sup>

Deze conclusie geldt zeker ook voor de ervaringen van de afdeling in Kosovo. Het is noodzakelijk de lessen over het optreden in een failed state uit te werken om daarmee optimaal voorbereid te zijn op de uitdagingen van toekomstige operaties.

## Noten

<sup>1</sup> Brief van minister van Defensie aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 30 juni 2000.

<sup>2</sup> De implicaties van het optreden in een dergelijke situatie waarin het civiele bestuur ontbreekt is naar aanleiding van het optreden van UNITAF in Somalië uitgebreid beschreven in Michael J. Kelly, *Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations*, Kluwer Law International, 1999. Kelly gebruikt in dit verband overigens de term 'collapsed state'.

<sup>3</sup> Resolutie 1244 geeft uitdrukkelijk het belang van een snelle ontplooiing van zowel de militaire als de civiele component aan: 'Affirms the need for the early deployment of effective international civil and security presence to Kosovo'.

<sup>4</sup> In resolutie 1244 staat als een van de verantwoordelijkheden van de 'civil presence' in paragraaf 11: 'Maintaining civil law and

order, including establishing local police forces and meanwhile through the deployment of international police personnel to serve in Kosovo'.

<sup>5</sup> In Orahovac was de VN-politie pas eind oktober voldoende ontplooid om de verantwoordelijkheid voor de openbare orde over te nemen. Op 27 oktober is deze taak formeel overgedragen van de afdeling aan het UNMIKPOL-detachement.

<sup>6</sup> Resolutie 1244 stelt uitdrukkelijk: 'Ensuring public safety and order until the international civil presence can take responsibility for this task'.

<sup>7</sup> Leurdijk en Zandee spreken in *Kosovo, van crisis tot crisis* (Clingendael notitie, 1999, ISBN 90-5031-072-9) over een 'lesson learned' na de ervaring in Bosnië, waar de NAVO zich uit vrees voor 'mission creep' niet wilde bemoeien met de uitvoering van taken waarvan zij vond dat die niet tot haar taken behoorde.

<sup>8</sup> De Oorlogswet voor Nederland uit 1964 is in 1997 herzien. Daarbij zijn oude begrippen als 'staat van oorlog' en 'staat van beleg' vervallen. De huidige Oorlogswet kent naast buitengewone omstandigheden, de beperkte noodtoestand en de algemene noodtoestand. In de Memorie van Toelichting wordt als voorbeeld van buitengewone omstandigheden ook aangehaald: een crisis met opeenvolgende internationale spanning die in internationaal verband tot maatregelen leidt.

<sup>9</sup> Zie onder andere: Th.J. Clarenbeek, *De Oorlogswet voor Nederland*, Dissertatie UvA, 1978 en J.C.E. van den Brandhof, *De besluitvorming van de kabinetten De Geer en Gerbrandy*, Dissertatie UvA, 1986.

<sup>10</sup> Natuurlijk kunnen deze termen in een goed woordenboek worden opgezocht maar de exacte betekenis is verre van duidelijk. De Oxford Dictionary geeft: 'military government, by which ordinary law is suspended'. Ook de Nederlandse tegenhan-



ger 'militair gezag' kan worden opgezocht in een woordenboek. De Van Dale geeft dan voor militair gezag: 'militaire overheid' en over het Militair Gezag staat er: 'wettelijk gezag over de civiele maatschappij in handen van militairen, bekend als tijdelijk hoogste gezag in Nederland na de bevrijding in 1945'.

<sup>11</sup> Michael J. Kelly, *Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations*, pagina 108.

<sup>12</sup> Tussen de NAVO en de Joegoslavische regering was gelijktijdig met het zogenaamde 'Military Technical Agreement' een raamwerk SOFA vastgesteld. Deze SOFA kan niet vergeleken worden met de 'normale' SOFA's die in het kader van oefeningen en andere samenwerking worden opgemaakt.

<sup>13</sup> Voor een meer volledige analyse van het mandaat van de civiele en militaire presentie in Kosovo kan onder andere worden gekeken naar het al genoemde boek van Leurdijk en Zandee.

<sup>14</sup> Michael J. Kelly, *Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations*, pagina 108.

<sup>15</sup> In Orahovac bestaat ook een kleine Romaminderheid die deels te maken had en heeft met een vergelijkbare bedreigende situatie als de Serviërs. Ofschoon de problematiek van de Roma zeker een zorgvuldige en aparte benadering vereist, blijft deze hier verder buiten beschouwing.

<sup>16</sup> Na het communistische regime werd Kosovo in 1974 een autonome provincie. De leidinggevende posities waren voor een groot deel in handen van Albanezen. Dit veranderde in 1989. In het vervolg op de 600-jarige herdenking van de slag om Kosovo Polje kwamen Serviërs op alle belangrijke posten. In feite was sprake van een Servisering van het bestuur.

<sup>17</sup> Opvallend detail is dat het Duitse woord 'Amselfeld' vertaald 'Merelveld' betekent, hetgeen verwijst naar de slag om Kosovo Polje.

<sup>18</sup> Een kleine groep speciale politie werd later wegens schending van het akkoord aangehouden en vervolgens naar Servië uitgewezen.

<sup>19</sup> Aanvankelijk was het de bedoeling dat de gehele bevolking en dus ook de Servische minderheid van dit bureau gebruik zou kunnen maken. Al na korte tijd bleek dit een te optimistische benadering te zijn. Ondanks het feit dat het bureau centraal gelegen was, bleken de Serviërs te veel angst te hebben om de korte afstand naar het bureau te overbruggen. Daarom is ook in het Servische deel van de stad begonnen met een vergelijkbaar spreekuur.

<sup>20</sup> In dit verband moet bedacht worden dat het dragen van wapens in de Albanese cultuur een teken van mannelijkheid is.

<sup>21</sup> Het uck stelde soms dat zij, omdat zij Kosovo bevrijd hadden, meer recht hadden op bijvoorbeeld de nog aanwezige auto's en tractoren. De bevolking (Servisch maar zeker ook Albanees) kon in dat soort gevallen voor

hulp alleen bij KFOR terecht. Een apart probleem vormden de bij de verdrijving van Albanezen achtergelaten voertuigen die Serviërs vervolgens in gebruik hadden genomen. Deze voertuigen stonden meestal in het Servische deel van de stad of in Velika Hoca. Het was natuurlijk niet wenselijk dat Albanezen zelf zouden proberen deze voertuigen (al dan niet met geweld) terug te halen.

<sup>22</sup> Het is opvallend dat er zonder dat ooit gesproken was (en voorzover bekend ook niet nagedacht) over bezettingsrecht hier heel duidelijk toch een aspect uit dat bezettingsrecht opduikt. De verwijzing naar krijsgesvangenen en het inspecteren van de gevangenis kan immers als zodanig geïnterpreteerd worden.

<sup>23</sup> De bij het geniehulpbataljon ingedeelde 'groene' KMAR blijft hier verder buiten beschouwing. Deze marchaussee hebben in Prizren hun taak vervuld in nauwe samenwerking met de Feldjäger.

<sup>24</sup> Omdat de afdeling gebiedsverantwoordelijkheid had gekregen over de 'opstina Orahovac' had de afdelingscommandant daarmee ook de verantwoordelijkheid voor het handhaven van de openbare orde in dit gebied. Het is opmerkelijk dat hiermee in andere brigades anders werd omgegaan. In sommige gevallen werd op dit gebied een veel centralistischere aanpak gebruikt.

<sup>25</sup> In de wandelgangen wordt ook gesproken over oorlogsmisdadigers. Of dit een juiste beschrijving is wordt hier verder buiten beschouwing gelaten.

<sup>26</sup> Ook de VN-gezant voor vluchtelingen kwam in een rapport tot de conclusie dat de arrestatie van verdachten van de (oorlogs)misdaden tegen de Albanezen een essentieel element uitmaakt van het proces van normalisering.

<sup>27</sup> De *Chief of Investigations* van het ICTY zegt hierover in een brief aan generaal Jackson: 'I am writing to you to commend the extraordinary support the office of the prosecutor has received from the 11th Horse Artillery Battalion. It is no understatement that we would not have been able to conduct the important forensic work in the area without their assistance'.

<sup>28</sup> Aan Albanese zijde was de erkenning vrijwel altijd aanwezig. Bij de Serviërs was dit niet altijd het geval; hier bleef vooral de discussie over vertrekken of blijven altijd problematisch. Toch was ook hier de vaste groep woordvoerders wel degelijk in staat om voor het grootste deel van de Serviërs te spreken en bindende afspraken te maken.

<sup>29</sup> Resolutie 1244: *Performing basic civilian administrative functions where and as long as required*.

<sup>30</sup> UNMIK gebruikt de term 'administrator' voor de interim-bestuurders. In feite dekt de term slechts gedeeltelijk het werk dat deze functionarissen doen. Hun taak lag zowel op het bestuurlijke als op het bestuursondersteunende vlak. In feite verenigden zij de taak van de burgemeester met die van de gemeentesecretaris.

<sup>31</sup> Overigens kregen deze vrijwilligers wel enige betaling omdat zij ook het vuil van de afdeling mochten ophalen (tegen betaling).

<sup>32</sup> Rapport SRE, *Een veelzijdige missie, Onderzoek naar de mogelijkheden om Orahovac te ondersteunen*, mei 2000.

<sup>33</sup> Ter illustratie van de complexiteit van de juridische problemen kan mogelijk de onduidelijkheid over het bestaan van een SOFA dienen. Binnen de Duitse brigade circuleerde een (in het Duits vertaalde) versie met de opdracht '*Kentnissnahme und Beachtung*'. Dit document bleek later niet gebaseerd te zijn op een werkelijk afgesloten SOFA maar uitsluitend op een concept.

<sup>34</sup> In Kosovo was zoals gebruikelijk bij het CONTCO een jurist aanwezig. Deze is echter primair bedoeld voor de interne aangelegenheden. De indruk moet niet ontstaan dat de jurist van het CONTCO niet beschikbaar was of niet wilde helpen. Het is echter de vraag of deze jurist daarvoor de aangewezen functionaris is; de plaatsing bij het CONTCO geeft immers al aan dat het niet om operationele adviezen gaat.

<sup>35</sup> Michael J. Kelly, *Restoring and Maintaining Order in Complex Peace Operations*, pagina 278.

# Kosovo Force-1: tussen trauma en toekomst (III)

## Humanitaire hulpverlening en geniesteun

K.A. Gijsbers – kolonel der genie\*

### Inleiding

In voorgaande artikelen bent u door collega's Van den Aker en Van Loon geïnformeerd over hun bijdrage aan de KFOR-operatie. Ik ga in op de inzet van 1(NL) Geniehulpbataljon KFOR-1, een samengestelde eenheid, in zeer korte tijd opgericht, specifiek voor de hulpverleningsoperatie en voor het ondersteunen van met name Nederlandse troepen. In grote lijnen behandel ik de (korte) voorbereidingsperiode, de samenstelling, de planning van de operatie (of het gebrek eraan), de uitvoering van de hulpverleningsoperatie en de inzet in het kader van geniesteun aan de brigade.

Het bouwen van onderkomens laat ik buiten beschouwing, hoewel deze taak veel van de beschikbare capaciteit verslindt, ook bij eenvoudige kampen waarin de Nederlandse troepen in Kosovo gehuisvest waren.

U zult merken dat informatie of inlichtingen bij militaire operaties, ook bij hulpverleningsoperaties, een dominante rol speelt. Commandanten moeten er alles aan doen voldoende en de juiste informatie te verkrijgen opdat zij een zinvol en goed besluit kunnen nemen. Daarvoor moeten ze voortdurend een deel van hun capaciteit vrij maken. Doe je dat niet, dan nemen de risico's toe en worden onbeheersbaar!

### Formeren en gereed stellen

Zoals door Van den Aker aangegeven, was – overigens op verzoek van NAVO – besloten een geniehulpbataljon naar Kosovo te sturen. Immers, via inlichtingenkanalen en via de media werd het de planners van de NAVO en de Defensiestaf duidelijk dat de humanitaire situatie in Kosovo onhoudbaar was. Maar hoe ernstig de situatie was, bleef onbekend. Pas toen de troepen van KFOR half juni Kosovo binnen trokken bleek de waarheid. De steden waren vrijwel intact, vooral in het zuiden. Prizren, bijvoorbeeld, had nauwelijks geleden. Gelukkig maar, want het is een geweldig mooie stad met een rijke historie. Het wordt ook wel het Constantinopel van de Balkan genoemd.

### Vernielingen

Maar de eerste eenheden die buiten de steden trokken, zoals *Task Force* (TF) Orahovac, kregen een indruk van de tactieken die waren gebruik om de Kosovo-Albanen te verjagen: terreur, vernieling van huis, haard en levende have, meestal door brandstichting nadat er geplunderd was. In veel dorpen was meer dan 80 procent van de huizen vernield. Bruggen waren voorzien van bommen in oliedrums en beschilderingen ter camouflage. De meeste waren heel, althans in Kosovo.

De bombardementen van de NAVO hadden zich het meest gericht op het achterland, *the Former Republic of Yugoslavia* (FRY). De elektriciteits-

voorziening werkte nauwelijks meer. Ook de watervoorziening, die veelal gebruik maakte van stroom, was grotendeels uitgevallen. Verscheidene waterputten waren onklaar gemaakt door er motoren, kadavers of in een enkel geval menselijke resten in te gooien.

De wegen waren weinig beschadigd door het conflict, maar waren van oorsprong al zo slecht dat op veel plaatsen slechts stapvoets rijden mogelijk was.

Voorts bleek de situatie van mijnen en achtergebleven explosieven (UXO's) onduidelijk. Bij het binnentrekken was veel mijnenveldafzetting te zien, maar hoe de situatie daadwerkelijk was zou pas later blijken.

### Vluchtelingen

Maar het belangrijkste: hoe was het met de mensen? Hoe hadden die de twee recente conflicten, zomer 1998 en voorjaar 1999, doorstaan? Er waren veel vluchtelingen naar het buitenland getrokken, meer dan 800.000. Maar hoe was het de rest vergaan? Vele verjaagden bleken de Kosovaarse bergen in te zijn getrokken en hebben daar de strenge kou overleefd. Anderen zijn naar de steden naar familie getrokken. Een enkeling van het platteland is in zijn dorp ondergedoken. Verscheidene mensen die dat gedaan hebben, vooral ouderen, hebben dat niet overleefd.

### Gebrek aan huisvesting en scholen

De voedselsituatie van de Kosovo-Albanen bleek niet het grootste probleem. Markten bleken al snel weer allerlei artikelen te verhandelen. Ook

\* De auteur is hoofd Plannen van het Commando Opleidingscentrum van de Koninklijke Landmacht. Ten tijde van Kosovo Force-1 was hij commandant van het Nederlandse Geniehulpbataljon.

de gezondheidssituatie viel ons mee. Er moest wel het nodige worden gedaan; ziekenhuizen bijvoorbeeld werkten niet. Maar, we hadden op de gebieden van directe noodhulp erger verwacht. Nee, de urgentie van de hulpverlening was minder groot dan initieel werd aangenomen.

Het grootste probleem bleek huisvesting, vooral met het oog op de aankomende winter. Een tweede probleem vormde de scholen. Deze waren veelal door Servische militairen als kazerne of commandopost gebruikt, en daarna vernield en in brand gestoken. En kinderen moeten juist onder deze omstandigheden vastigheid en toekomst krijgen! Die was er niet.

#### De opdracht

Deze informatie was echter niet beschikbaar tijdens het formeren en gereedstellen van de eenheid. De opdracht was om zo snel mogelijk naar Kosovo te vertrekken, als het kon binnen vier weken. Dat is dan ook zo uitgevoerd. 4 Juni was de formeringsdatum; 8 juli was het gros van de eenheid in Prizren ter plekke. 12 Juli was het geniehulpbataljon operationeel. De eenheid is op globale indicatie van de behoefte samengesteld aan de hand van de ervaring van onder meer het geniehulpbataljon Irak in 1991.

Het materieel moest eerst gereed gesteld worden, omdat de scheepsverplaatsing twee weken zou duren. De eerste ervaringen, door mijzelf opgedaan tijdens een verkenning enige dagen nadat KFOR en TF Orahovac het land binnen was getrokken, konden niet meer worden meegenomen in de organisatie van de eenheid: het bleef een 'best guess'.

Overigens heb ik mij bij de initiële verkenning laten ondersteunen door een aantal specialisten, onder wie een reserve-officier, adviseur van een bekend ingenieursbureau. Deze adviezen zijn van bijzonder veel waarde geweest voor het opzetten van een eerste operatieplan. Het is een eerste experiment voor het vormen van de CIMIC-groep. Mij is het goed bevallen!

#### Maximale hulpverlening

Achteraf gezien – en dat is altijd makkelijk – kan men zich afvragen of het niet beter was geweest de doctrine te volgen en bij een ramp of humanitaire noodsituatie eerst het militair noodhulpteam in te zetten. Deze speciaal op 24 uur *notice* staande eenheid is bedoeld om inlichtingen te verschaffen om een hulpoperatie op te kunnen zetten en voorts om de noodzakelijke contacten te leggen en de hulpverleningseenheid op te vangen.

In dat geval was de samenstelling van de eenheid doelmatiger geweest; waarschijnlijk hadden we ook niet veel tijd verloren. Immers, gelijk met KFOR trokken ook de civiele hulpverleners Kosovo binnen, van wie we grotendeels afhankelijk waren voor onze inzet.

Ik ben van mening dat de een á twee weken vertraging later ruimschoots zouden zijn teruggewonnen, omdat doelgerichter zou kunnen worden opgetreden. Tevens hadden we ons dan met een klein detachement kunnen richten op het opzetten van een basiskamp. Dit gaat veel eenvoudiger als de latere bewoners nog niet aanwezig zijn. Hoewel ik de exacte redenen niet ken, denk ik dat vooral de ernstige beelden en daardoor de vermeende urgentie heeft bijgedragen tot het besluit snel over te gaan tot maximale hulpverlening. De evaluatie van de minister van Defensie erkent de problematiek en stelt dat in het vervolg ten minste de inzet van het Militaire Noodhulpteam zal worden overwogen.

#### Samenstelling van het geniehulpbataljon

De samenstelling van het geniehulpbataljon was zoals gezegd op ervaring gebaseerd. Uiteindelijk droegen 52 eenheden van compagniegrootte bij aan het bataljon, ruim 950 militairen sterk; evenals alle krijgsmachtdelen. Er was ingeschat dat drie geniecompagnieën en een transportcompagnie benodigd waren voor de humanitaire actie. Voorts een staf en verzorgings-

compagnie, die *tailor made* is samengesteld. Immers, genie- en transportcompagnieën zijn logistiek zelfstandige compagnieën. Hun organieke bataljonsniveau kent geen logistiek.

Om doelmatigheidsredenen is ervoor gekozen om toch de verzorging centraal te regelen. Daarvoor werd de staf en stafverzorgingscompagnie opgericht. De moeder van de staf waren 11 Pantsergenie- en 100 Bevoorrading- en transportbataljon. De moeder van de stafverzorgingscompagnie was 400 Geneeskundig bataljon, gesteund door vele eenheden, waaronder 300 Materieeldienstbataljon.

#### Korte reactietijd

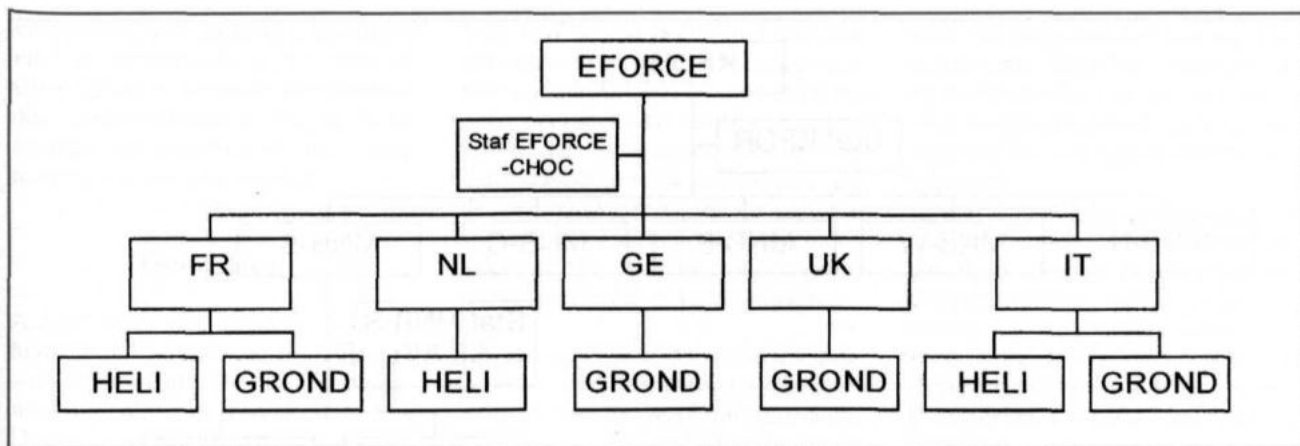
Dit soort samenstellingen kunnen alleen goed werken in een scenario waarin veel reactietijd is, zodat men zich in de nieuwe samenstelling kan voorbereiden. In dit geval was dat niet zo. Het bataljon had twee tot drie weken in totaal. Uiteindelijk is door de enorme inzet van kader en soldaten op alle niveaus toch een goede ondersteuning mogelijk geworden. Maar het heeft veel energie gekost, die waarschijnlijk beter aan andere zaken besteed had kunnen worden.

#### Logistieke chaos

Het is dan ook aan te bevelen in de toekomst bij korte reactietijden slechts met organieke eenheden te gaan, of met een beperkt aantal moedereenheden. Een logistiek concept moet niet op het laatste moment worden aangepast; dat is vragen om logistieke chaos. Die hebben we ook gekend in het begin. Overigens is die steeds weer door enorme inzet van het eigen personeel, van de nationale verzorgingseenheid in Skopje en van de operationele staf van de bevelhebber, opgelost. Logistiek is met dergelijke aanvoerlijnen al ingewikkeld genoeg. Houd daarom de oplossingen simpel!

Drie geniecompagnieën waren bij de Nederlandse genie niet meer beschikbaar. De genie had immers alle recente SFOR-missies ondersteund als ook een kamp gebouwd in FYROM





Afb. 1 Organigram EFOR

(Macedonië) voor *Extraction-Force* (EFOR). Daarnaast was een detachement meegegaan naar AFOR.

Met veel moeite konden twee compagnieën worden samengesteld met veel steun van het Genie Opleidingscentrum (GOC) en Dienst Gebouwen Werken en Terreinen (DGW&T). 105 Brugcompagnie werd omgedoopt tot algemene geniecompagnie, met brugslag, duik en horizontale en verticale constructiecapaciteit. 111 Pantsergeniecompagnie moest een recent uitgezonden peloton thuis laten en ging na exact een jaar weer naar de Balkan. Voor de derde geniecompagnie werd gebruik gemaakt van een verbindingsseenheid, die als handlangercompagnie mee gegaan is. Nieuw, uitdagend, maar het heeft goed uitpakt.

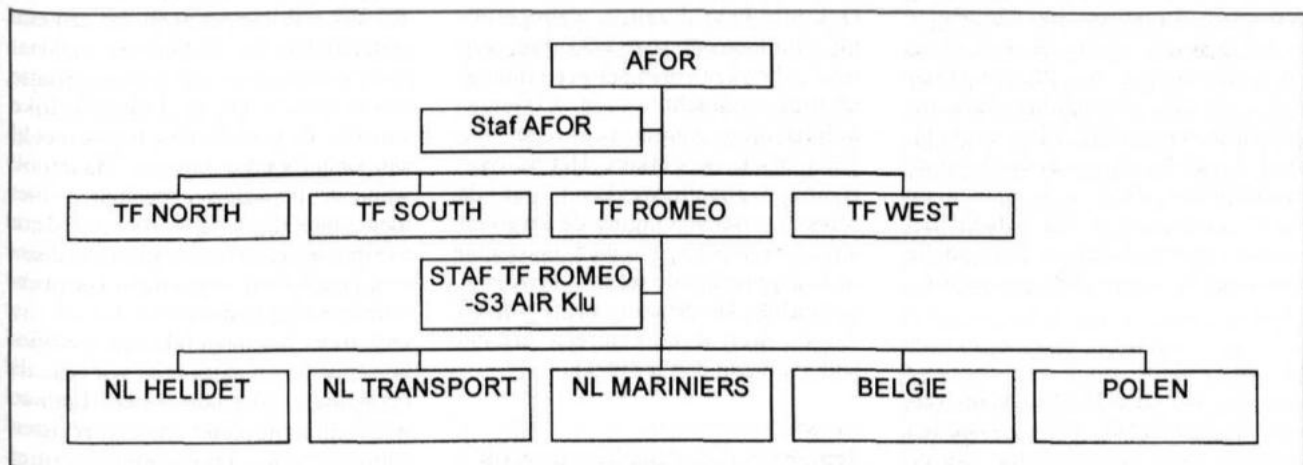
#### Geniecapaciteit

Kenmerk van genie-inzet is dat het heel goed capaciteit van verschillende kwaliteit kan inzetten. De eerste laag waren de handlangers, die zich overigens gedurende de uitzending ontpopten tot redelijke bouwvakkers! De tweede laag de pantsergenisten, die constructietaken als neventaak hebben. De derde laag de *full time* constructeurs en ten slotte de vierde laag, de vakbegeleiders en ontwerpers. Deze laatsten kwamen vooral van het GOC en van de DGWT als gemilitariseerde burgers. Ook heeft het bataljon enige malen experts uit Nederland laten invliegen om technische problemen op te lossen.

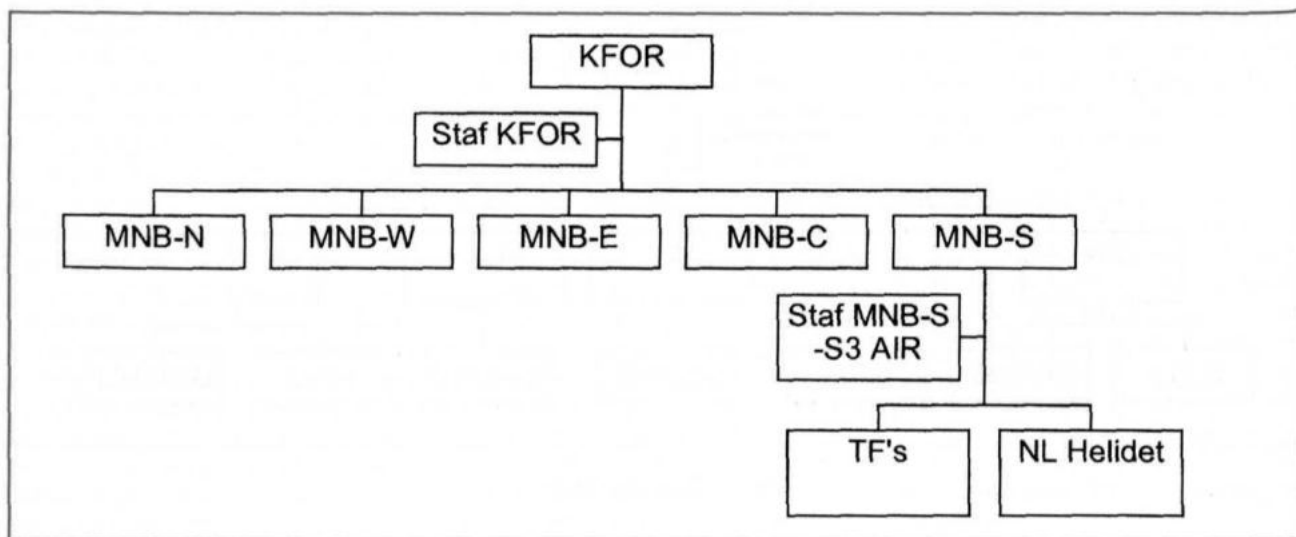
Steeds stond de kennis en ervaring van het gehele GOC en van DGWT – op

afstand en op 24 uur basis – ter beschikking. Zeker wanneer de handlangers een basis-constructieopleiding zouden krijgen verdient dit experiment meer aandacht. Het is een goede mogelijkheid om schaarse geniecapaciteit optimaal te benutten en eenheden in te zetten die minder vaak uitgezonden worden. Daarnaast biedt een dergelijke opleiding ook nog eens een civiele meerwaarde voor de BBT-er.

Een heel goed besluit was om een beveiligingscompagnie als onderdeel van het bataljon mee te sturen. Immers, de veiligheidssituatie was onzeker en het bataljon maar beperkt – overigens voor de situatie voldoende – voorbereid. De infanteriecom-



Afb. 2 Organigram AFOR



Afb. 3 Organigram KFOR

pagnie luchtmobiel (met YPR uitgerust) werd door mij initieel vooral ingezet voor inlichtingentaken en als *reaction force*. De hulpeenheden konden dan altijd terugvallen op de eigen infanterie.

Toen na enige maanden de situatie veiliger bleek, kon de relatie met het geniebataljon lossen worden. Verschillende malen heeft de infanteriecompagnie TF Orahovac gesteund. Ook is zij aangewezen als KFOR-reserve. Daarvoor is ook in het inzetgebied geoefend met luchtmobiele inzet.

Uiteindelijk werd de operationele relatie met het hulpbataljon volledig verbroken en kwam de compagnie onder bevel te staan van een Duits infanteriebataljon, TF Prizren. Daar kreeg zij een zelfstandige taak als gebiedsverantwoordelijke eenheid. Deze flexibele wijze van inzet gaf de mogelijkheid altijd in te spelen op de dreigingssituatie. Zo behield het geniehulpbataljon altijd een snelle reactiemacht waarop het kon vertrouwen.

#### Militaire politie

Ook de Militaire Politie, voor verkeersbegeleiding toegevoegd aan het bataljon, bleek onontbeerlijk voor de KFOR-missie. Toen bleek dat het met de verkeersbegeleiding wel meeviel,

heb ik in overleg met de Nederlandse defensieleiding de MPS ingezet in de stad Prizren voor politietaken. De situatie kwam overeen met die in Orahovac: een machtsvacuüm en geen politie. De *UN-police* zou pas maanden later arriveren.

Uiterst effectief en professioneel hebben de groene marechaussees zich gekweten van hun moeilijke taken, die overigens geheel binnen het KFOR-mandaat vielen. De eenheid heeft dan ook een wezenlijke bijdrage geleverd aan de veiligheidssituatie in Prizren en daarmee ook aan de humanitaire situatie aldaar.

Ook hier gold dezelfde spelregel als bij de infanterie. MNB(S) kon de eenheid gebruiken zolang er geen (humanitaire) opdrachten van C-Geniehulpbataljon waren; een regel die goed bleek te werken. Het is overigens verbazingwekkend dat de Marechausseevereniging de kwaliteit van haar eigen personeel in twijfel trok. Zij vonden de inzet in Prizren te gevaarlijk. De ervaring heeft geleerd dat de wereld er van een afstand anders uitziet dan ter plekke!

#### EOD-steun

Ten slotte was steun van de Explosieven Opruimings Dienst (EOD) onontbeerlijk. Wel is de omvang

ervan op basis van werkaanbod gedurende de operatie door mij afgebouwd. Niet alleen nam het werkaanbod na een maand of drie duidelijk af, ook brachten steeds meer landen EOD-capaciteit naar het gebied. Opmerkelijk was de samenwerking tussen de drie krijgsmacht delen in de EOD-groep. Initieel onderkende men problemen als gevolg van verschillende doctrines. Later heeft de commandant in overleg met mij de teams gemengd ingezet. Op deze wijze werd dit probleem grotendeels opgevangen. Joint-EOD tot op het enkele team!

#### Aanpassen aan de situatie

Tot slot wil ik opmerken dat aan een commandant ter plekke het mandaat moet worden gegeven zijn organisatie aan te passen aan de daadwerkelijke situatie. Ik doel hierbij bijvoorbeeld aan onderbevelstellingen. Maar ook wanneer bepaalde capaciteiten niet meer benodigd zijn, moeten deze worden teruggestuurd. Immers, daarmee is ook de inzetbaarheid voor vervolgooperaties gediend.

Ook moet het mogelijk zijn specifieke capaciteiten extra in te vliegen, als het nodig is voor korte duur. Hiermee wordt ook de inzet van reservisten aantrekkelijk. Deze kunnen niet maanden van hun werk wegblijven. Maar een klus voor enkele weken

vormt vaak geen probleem. In overleg met de operationele staven van de Chef Defensiestaf en de Bevelhebber der Landstrijdkrachten heb ik beide vormen van flexibiliteit, naar mijn mening, succesvol toegepast.

## Geen plan

Aangekomen in Kosovo was de humanitaire situatie, zoals aangegeven, onduidelijk. In hechte samenwerking met de brigadestaf, het Duitse Geniebataljon, de CIMIC-compagnie en natuurlijk de UNHCR is begonnen met een inventarisatie van de situatie en het uitvoeren van CIMIC-activiteiten. De inventarisatie van de situatie leidde tot een overzichtskaart van de humanitaire situatie. Het gaf een goed beeld van de te stellen prioriteiten, maar ook bijvoorbeeld van de interessegebieden van verschillende humanitaire organisaties.

Uit pragmatische overweging koos commandant MNB(S) voor het opdelen van zijn *Area of Responsibility (AOR)* in twee inzetgebieden voor de beide geniebataljons. De CIMIC-compagnie zou in het gehele brigadevak optreden. Het inzetgebied van het Nederlandse geniebataljon lag in het noordwestelijk deel en besloeg de operatiegebieden van *Task Force (TF) Border* (Duits), *TF Orahovac* (NL) en *TF Malisevo* (Russisch). Het zwaartepunt bleek in het gebied van dit laatste bataljon te liggen. Daarom heb ik een liaisonofficier bij dit bataljon geplaatst.

### CIMIC-activiteiten

Omdat er door een gebrek aan *overall*-inzicht in de humanitaire situatie nog geen ordelijk operatieplan kon worden gemaakt, is het geniehulpbataljon begonnen met CIMIC-activiteiten: het uitvoeren van direct noodzakelijke hulp en die zaken waar het bataljon tegenaan liep. De opdrachten kwamen vooral voort uit dagelijkse besprekingen met de UNHCR, die voor de verschillende deelgebieden *lead-NGO's* had aangewezen en natuurlijk van de eigen brigade.

Mijn staf was uitgerust met een zeer ervaren<sup>1</sup> en forse sectie 5, civiel-militaire samenwerking, onontbeerlijk bij deze operaties. De sectie 5 zorgde ervoor dat de 'orderportefeuille' van het bataljon gevuld zou blijven. Zij deden vooral zaken met de sectoren *shelter* (woningherstel), algemene infra (scholen, ziekenhuizen) en *sanitation* (met name watervoorziening).

Als aanjager voor de contacten fungeerde vooral de transportcompagnie. Vrijwel alle hulpverleningsgoederen kwamen uit of via Macedonië en moesten naar Kosovo getransporteerd worden. Voor meer dan vijftien hulpverleningsorganisaties heeft deze compagnie dat uitgevoerd, waarbij in

den), het schoonmaken van vervuilde waterputten door het duikerpeloton, en het herstellen van drie scholen die voor 1 september weer open moesten. Dan zou het schooljaar weer moeten beginnen.

Al met al konden we initieel met hangen en wurgen de orderportefeuille gevuld houden om leegloop te voorkomen. Immers, niet wij, maar de UNHCR was *leading*. Wij konden niet zomaar de markt overnemen. Ons ontbraken overigens ook de financiële middelen. De Mf 1, waarover Van den Aker schreef, was slechts een fractie van de totaal door ons verstrekte hulp. Voor het overige waren wij grotendeels afhankelijk van de hulpverleningsorganisaties.



Afb. 4  
Pusto Celu...  
Waar begin je in  
hemelsnaam?

zes maanden meer dan 600.000 kilometer zijn gereden en meer dan 13.000 ton goederen is vervoerd. Hieronder meer dan 500.000 dakpannen en veel hout.

De uitgevoerde werkzaamheden betroffen onder meer het distribueren van hulpgoederen, het uitdelen en aanbrengen van shelterpakketten van UNHCR (4 m<sup>2</sup> plastic en een scharrige hoeveelheid hout, slechts voldoende om het vee of de hooimijt droog te houden, maar wel de UNHCR-norm waaraan wij ons initieel conformeer-

<sup>1</sup> De sectie 5 omvatte officieren met ervaring in Irak (*Provide Comfort*), Sint-Maarten (orkaan Luis) en Bosnië-Herzegovina (UNPROFOR en SFOR), alsmede de nodige nationale rampenbestrijdingsoperaties.

### Geldstromen

Overigens verwacht je bij een dergelijke inzet beter gecoördineerd buitenlands beleid. Immers, Defensie leverde een forse ploeg personeel, duizend man, die je slechts met veel geld aan het werk houdt. Hulpverlening vergt bovendien bouwmaterialen die gekocht moeten worden. De voortzetting van het werk was niet gegarandeerd door een geldstroom uit het ministerie van Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking. Mijn inschatting is dat we gedurende dat eerste half jaar ten minste Mf 20 aan hulpgoederen en bouwmaterialen hebben verwerkt. Dat geld kwam van hulpverleningsorganisaties, die dat van donoren kregen. Toch was er veel geld opgehaald in Nederland. Dat



heeft echter niet, behoudens de Mf 1, rechtstreeks via ons de Kosovaarse bevolking bereikt. Waar dat via hulpverleningsorganisatie is gebeurd, is met die gelden ook het apparaat van die organisatie betaald. Snapt u het nog?

### Het operatieplan

Het uitvoeren van CIMIC-activiteiten gaf het bataljon tijd en ruimte om een goed plan te maken. Immers, inmiddels was de inventarisatie van de humanitaire situatie zo goed als rond. Ook werd steeds duidelijker welke rol de hulpverleningsorganisaties speelden en met wie goed kon worden samengewerkt.



**Afb. 5  
Brugslag bij  
Rakovina:  
improvisatie  
en doorzet-  
tingsvermogen  
verbindt beide  
oevers van de  
Beli Drim**

In het noordelijk deel van het operatiegebied onderkennen we een drietal prioriteitsgebieden die voldeden aan de volgende criteria: hoger dan vijfhonderd meter (langere en vroegere winter), meer dan zeventig procent vernielde dorpen (geen alternatief dan een tent of wegtrekken), teruggekeerde bevolking (huisvestingsprobleem).

In drie van deze gebieden heeft het bataljon zijn werkzaamheden met name op de drie eerder genoemde onderwerpen geconcentreerd. Dit waren gebieden waarin civiele hulpverleners minder geïnteresseerd waren. Ze waren moeilijk toeganke-

lijk, zowel voor eigen logistiek als voor de pers. De nood was er hoog. Door netwerken heeft het bataljon duurzame relaties opgebouwd met verschillende hulpverleningsorganisaties, waaronder Caritas Oostenrijk, waarvoor wij 120 huizen goed hebben opgeknapt. Geen plastic dus, maar wind- en waterdicht met ramen, glas en dakpannen. Immers, het UNHCR-plastic was vooral op hooimijten te zien.

Ook het Duitse bataljon werkte met Caritas Oostenrijk samen. De transportcompagnie heeft het gros van de bouwmaterialen uit FYROM (Macedonië) getransporteerd voor beide bataljons. Het concept was simpel: het bataljon regelde alles, van *assessment*

tot uitvoering. Caritas financierde het geheel. Zo veel mogelijk werd door ons slechts voorbereid en gedistribueerd. De mensen moesten zelf hun huizen afbouwen. Alleen bij schrijnende gevallen, wanneer bijvoorbeeld de man des huizes was omgekomen, bouwde het bataljon.

US AID

Voor het opknappen van scholen werkte het bataljon samen met een van de grootste hulpverleners: US AID, een overheidsorganisatie uit de Verenigde Staten. Hier was het concept anders. Een lokale architecte regelde alles wat nodig was van de lokale

markt. Wij maakten het plan en bouwden, met hulp van de lokale bevolking. Sommige binnenwerkzaamheden werden tot de winter uitgesteld om maar zo veel mogelijk scholen en lokalen wind- en waterdicht te krijgen. Dit betrof bijvoorbeeld het aanleggen van elektriciteit en het leggen van afwerkvloeren.

De goede samenwerking met US AID leidde vervolgens weer tot een groot project in een prioriteitsgebied in het operatiegebied van het Russische TF Malisevo. Hier waren de spelers US AID (bouwmaterialen), *International Rescue Committee* (assessment en bouwbegeleiding), Geniehulpbataljon met steun van delen van TF Malisevo in rechtstreekse steun! (transport en distributie) en het TMK, voormalige UCK-strijders die nu ongewapend daken bouwden. Het oogmerk om de Russische bataljon erbij te betrekken was om hun relatie met de bevolking en dus ook die van KFOR te verbeteren. In totaal zijn op deze wijze 650 woningen hersteld.

### Effectieve strategie

De strategie die zich ontwikkelde bleek effectief. Binnen het oogmerk van de brigadecommandant werd een eigen humanitair plan gemaakt, gericht op die zwaartepunten waar de nood het hoogst was en waar humanitaire organisaties niet direct werkten. Vervolgens werd naar partners gezocht om zoveel mogelijk invulling te geven aan dat plan. Dit betekende natuurlijk geven en nemen. Toch zijn wij er met onze partners in geslaagd op deze wijze vrijwel iedereen voor de (gelukkig laat intredende) winter onder een vast dak te krijgen. De nationaal aangewende fondsen van Mf 1 bleken op deze wijze in het eerste half jaar toereikend.

### Geniesteun aan de brigade

De geniesteun aan de brigade bleef beperkt tot *demining* (ontmijnen), verbetering van wegen en bruggen, en het bouwen en in stand houden van onderkomens. De laatste taak was een puur nationale aangelegenheid, die

overigens wel veel capaciteit opslokt. In het kader van dit artikel wordt hier niet nader op ingegaan. De demining taak was een heel belangrijke. In de eerste plaats betrof dit het schoonmaken (*clearen*) van routes. De Nederlandse eenheden waren hierin principieel, in tegenstelling tot onze Duitse vrienden. Alle routes werden eerst door pantsergenie (explosievenverkenners) visueel op mijnen en achtergebleven springmiddelen gecontroleerd voordat eenheden zich hierover regulier verplaatsten. Dit betrof over het eerste half jaar ongeveer 250 kilometer. Van Nederlandse kant zijn geen mijnongelukken gemeld; van Duitse zijde helaas wel. De gedegen Nederlandse voorbereiding en discipline tijdens de operatie heeft de risico's voor ons beperkt.

Voorts betrof demining het onderzoeken van meldingen en het markeren van deze incidenten. Het betrof vaak oude granaten of resten springmiddelen van het Servische leger of de UCK. Ook werden regelmatig clusterbommen en andere niet geëxplodeerde munitie van de NAVO aangetroffen en veiliggesteld.

Mijnen en springmiddelen werden geruimd bij operationele noodzaak. Ook is dit verschillende malen om humanitaire redenen gedaan, maar grootschalige humanitaire ontminning was een taak van gespecialiseerde civiele ontminningsfirma's. Toen echter in een week acht kinderen omkwamen door het beroeren van scherpe clusterbommen, heb ik met de *chief engineer* van de brigade besloten om de clusterbommenvelden ten minste te markeren en waar mogelijk deze op te ruimen.<sup>2</sup>

Op het gebied van mobiliteit werd ook veel werk uitgevoerd. Dit was vooral nodig om het operatiegebied

toegankelijk te maken voor eenheden en hulpverleningskonvooien. Dit betrof het aanpassen van de waterhuishouding en het verbeteren van wegen. Door het Duitse geniebataljon zijn ook asfalteringswerkzaamheden uitgevoerd op de schaarse asfaltwegen in Kosovo. Bij dit soort gespecialiseerde werkzaamheden steunde het Nederlandse en Duitse bataljon elkaar.

Een groot mobiliteitsproject van het Nederlandse bataljon was het voor KFOR aanleggen van twee semi-permanente verkeersbruggen over de rivier Beli Drim (120 meter) en de

parallele spoorlijn (70 meter). De bruggen zijn gefinancierd door KFOR en uitgevoerd met het Britse commerciële brugslagmateriaal van de firma Mabey Johnson. De werkzaamheden zijn onder supervisie van die firma uitgevoerd door de geniecompagnie, in organieke samenstelling 105 Brugcompagnie. Al met al een professioneel stuk werk, waarin alle facetten van het bouwproces voorkwamen. Van het vernielen van de kapotte brugresten, via het storten van betonnen funderingen tot het daadwerkelijk bouwen van de enorme bruggen, die een verkeersklasse van MLC 80 hadden. →

<b>hulpverleningsactiviteit</b>	<b>aantal</b>
Diverse hulptransporten	13.115 ton; 2660 m <sup>3</sup> ; ong. 600.000 vtgkm's
Huizen wind en waterdicht gemaakt	Ruim 900
Scholen hersteld	6
Ziekenhuizen hersteld	1
Ambulanta (hulp) hersteld	1
Waterputten gereinigd	40
Watervoorzieningsinstallaties hersteld	3
Ontwerp tweekamerwoningen voor NGO's	
Kerstpakketten gedistribueerd	Ruim 56.000
UNICTY ondersteund (assistent en bouwkundige werkzaamheden)	4 maanden
Speeltuinen gebouwd	diverse
Aanschaf wasmachines, drogers voor ziekenhuis	diverse
Aanschaf auto voor arts	1
Distribueren hulpgoederen	Vele, waaronder bv. 1000 paar Nike-schoenen voor kinderen
Geneeskundige assistentie bij ongevallen	13
Noodhulp bevolking, o.a. bij modderstroom	3
Autowrakken afgesleept	tientallen
<b>Orde en rust</b>	
meldingen	36
aanhoudingen en onderzoeken	123
woningdoorzoeken	Ong. 20
Patrouilles, road blocks en verkenningen	Vele
<b>Eigen veiligheid</b>	
Ruimen UXO's	Ruim 700
Route clearen	Ruim 300 km en 20 dorpen
<b>Ondersteuning</b>	
Bouw/onderhoud basiskampen	3 resp. 4 voor in totaal 2200 militairen
Wegherstel	6 km
Bouw verkeersbruggen MLC 80	2 (70 en 120 m lengte)
Aanschaf, beheer en distributie goederen, met name bouwmaterialen	Het merendeel van de getransporteerde goederen via Bauhof (distributiecentrum)
Verstreckte maaltijden (eigen personeel)	135.000
Verbruikte brandstof	1.500.000 l

<sup>2</sup> In totaal hebben de EOD-teams 308 ruimingingen gedaan, 104 gebouwen geclareed, 64 bomblets onschadelijk gemaakt en 23 maal het UNICTY gesteund bij het leegruimen van graven. In totaal werden 110 mijnen, 670 UXO's, waaronder 2 geïmproviseerde en 30.000 stuks kleinkaliber-munitie onschadelijk gemaakt.

**Afb. 6** Overzicht belangrijkste activiteiten geniehulpbataljon KFOR-1

## Conclusies

### Financiële afhankelijkheid

Nederland heeft een professioneel leger en kan een operatie als KFOR aan. Een gecoördineerde nationale aanpak tussen Defensie, Buitenlandse Zaken en wellicht ook Economische Zaken verdient echter nog meer aandacht om zodoende vanuit verschillende Nederlandse perspectieven veiligheid, en humanitaire hulp te kunnen bieden, die bovendien op een vloeiende wijze zouden kunnen overgaan in structurele wederopbouw.

Financiële afhankelijkheid van derden (hulpverleners) kent risico's. Het zou tot ongewenste leegloop kunnen leiden, terwijl de hulp hoogst noodzakelijk is. Het zou effectiever zijn om nationale hulpverleningsbudgetten onder voorwaarde door Nederlandse eenheden te laten inzetten. Interdepartementale samenwerking zoals gepraktiseerd door onze Duitse collega's, zal ongetwijfeld leiden tot een nog beter resultaat. Voorwaarde is dan wel dat er voorafgaand aan grootschalige hulpverlening een analyse wordt uitgevoerd op basis van de resultaten van een Militair Noodhulpverleningsteam.

### Flexibiliteit

Flexibiliteit bij de voorbereiding van een dergelijke operatie is goed. Veel kan, ook op korte termijn, maar niet onder alle omstandigheden. Naast de vakbekwaamheid van ons personeel hebben we ook geluk gehad dat het met de bedreiging mee viel. Beter is het om met organieke eenheden te gaan en vooraf goed te oefenen. *Rerollen* kan, maar slechts na voldoende voorbereiding. Het flexibel inzetten van capaciteit alsmede het

invliegen van schaarse capaciteit en het naar huis sturen van dat wat niet (meer) nodig is, moet zeker worden nagestreefd. Daarnaast kunnen commandanten tijdens het uitvoeren van de operatie effectief ondersteund worden door het snel en flexibel inzetten van de benodigde experts.



**Afb. 7** Kozijnen schilderen. Herstel van de school van Randubrava; de lokale bevolking helpt actief mee

### Vertrouwen

Het winnen van het vertrouwen en het respect van de bevolking is een voorwaarde voor het creëren van een veilige omgeving en zeker ook voor de wederopbouw van een functionerend bestuur. Militairen kunnen en moeten in de overgangsfase een cruciale rol spelen. Hoe beter militairen op dit aspect van hun taak voorbereid zijn, hoe beter het fundament dat zij kunnen leggen.

De voorbereiding op deze taak verdient dan ook maximaal aandacht. Naast de voorbereiding op de militaire en bestuurlijke aspecten van een operatie moet ook de samenwerking met hulpverleningsorganisaties extra aandacht krijgen.

### Inlichtingen

Ook hulpverleningsoperaties zijn gebaad bij een goede commandovoeringsoperatie. Inlichtingen, verkenningen, veel liaison-teams met eigen troepen en hulpverleningsorganisaties, effectieve verbindingen en vooral ook effectieve inlichtingencellen op compagnies- en bataljonsniveau voor debriefings van al het personeel en de inlichtingenverwerking zijn

cruciaal. In veel gevallen leverde het geniehulpbataljon door de nadruk op de commandovoeringsoperatie het merendeel van de brigade-inlichtingenbehoefte!

## Ten slotte

Al met al is het geniehulpbataljon effectief geweest in haar taak, zo concludeert ook de minister van Defensie in zijn evaluatie. Op verschillende wijzen is op 'voorbeeldige wijze' flexibel ingespeeld op de situatie om maximale hulp te bieden met de beschikbare capaciteiten.<sup>3</sup> Over de noodzaak van twee humanitaire geniebataljons in het operatiegebied van MNB-S bestond destijds en nu nog discussie.<sup>4</sup> Het heeft in ieder geval geleid tot een ongewenste onevenwichtige verdeling van hulp over geheel Kosovo. In de andere brigade-sectoren werd door KFOR-eenheden maar mondjesmaat hulp verleend. De inzet van beide geniebataljons maakte ook de civiele hulpverleningsorganisaties effectiever. Maar één ding staat vast. De bevolking in het zwaar getroffen zuiden was er beter mee af. Daar lijkt ook de stabiliteit en de toekomstverwachting van dat gebied mee gediend. En daar gaat het toch om?

### Literatuur

- Detrez, R. *Kosovo. De uitgestelde oorlog*. Hou-tiekiet. Antwerpen, 1999.  
Landmacht. *Handboek Kosovo en Macedonië*. Den Haag, 1999.  
Leurdijk, D. en D. Zandee. *Kosovo. Van crisis tot crisis*. Clingendael. Den Haag, 1999.  
Minear L., T. van Baarda, and M. Sommers. *Occasional Paper #36: NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis*. Providence, RI: Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies and the Humanitarian Law Consultancy, Brown University, 2000.  
Minister van Defensie, Mr. F.H.G. de Grave: *www.mindef.nl. Evaluatie vredesoperaties*, 30 juni 2000.

<sup>3</sup> Minister van Defensie, Mr. F.H.G. de Grave: *www.mindef.nl. Evaluatie vredesoperaties*, 30 juni 2000.

<sup>4</sup> Zie hiervoor: Minear L., T. van Baarda, and M. Sommers. *Occasional Paper #36: NATO and Humanitarian Action in the Kosovo Crisis*. Providence, RI: Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies and the Humanitarian Law Consultancy, Brown University, 2000.



# Helikopterview vanuit staven tijdens een uitzending in de Balkan

P. Schouten – luitenant-kolonel van de Koninklijke Luchtmacht\*

## Inleiding

Het afgelopen jaar heeft voor een belangrijk deel van de Nederlandse krijgsmacht in het teken gestaan van de operaties in Kosovo. Dit is uiteraard van invloed geweest op de Tactische Helikopter Groep Koninklijke Luchtmacht (THG/KLU). Ondanks het feit dat THG/KLU druk bezig is met de invoering van de nieuwe helikopters en de integratie in de *11 Air Manoeuvre Brigade* (11 AMB)<sup>1</sup> zijn ook helikopters van de THG/KLU bij de operaties in Kosovo betrokken geweest.

Initieel werden de operaties ondersteund door Chinook-helikopters van de KLU, later aangevuld met Bolkow-helikopters. Tijdens de operaties in relatie met Kosovo hebben de helikopterdetachementen met verschillende missies en verschillende organisaties te maken gehad. Zo was de inzet initieel in een luchtmobiel scenario ten behoeve van de *Extraction Force* (EFORCE) in Macedonië. Later werd overgegaan naar een noodhulp-scenario ten behoeve van de *Taskforce Romeo* van de *Albanian Force* (AFOR) en uiteindelijk vlogen de helikopters in een algemene rol onder de *Kosovo Force* (KFOR) in Kosovo.

De helikopters waren bij KFOR onderdeel van de *Multinational Brigade South* (MNB-S). Voor de aansturing en het vertegenwoordigen van het helikopterdetachement was er een LtKol KLU toegevoegd aan staf van de eenheid waar de helikopters op dat moment onder bevel waren gesteld.

Naast een groot aantal operationele ervaringen heeft de uitzending ook diverse lessen opgeleverd over de inzet en aansturing van helikopters. In dit artikel beschrijf ik allereerst de verschillende missies en organisaties waar de helikopters mee te maken hebben gehad in relatie met de operaties in Kosovo. Vervolgens geef ik aan welke missies de THG/KLU in de toekomst kan verwachten. Gebaseerd op de huidige ervaringen en de verwachte toekomstige missies wordt het niveau van helikopterinzet en het belang van stafondersteuning voor een THG/KLU eenheid behandeld.

## Inzet in Kosovo

### Drie perioden

In grote lijnen is de gehele uitzending in drie, onderling zeer verschillende, perioden te verdelen. De inzet van de THG/KLU helikopters begon in januari 1999 met de stationering van drie Chinook-helikopters op het vliegveld Skopje in Macedonië. De helikopters waren een onderdeel van de EFORCE. De taak van EFORCE was in voorkomend geval de OVSE-waarnemers uit Kosovo te extraheren, bij voorkeur door de lucht. In het geval van een luchtmobiele inzet bestond de missie

uit een extractie van personeel en uit een logistieke ondersteuning, beide uitgevoerd door transporthelikopters. De helikopters zouden beveiligd worden door bewapende helikopters. Tevens waren verkenningshelikopters beschikbaar voor de verkenning van routes, landingsgebieden en naderingswegen.

Deze vorm van inzet had veel overeenkomsten met een zogenaamde *Air Assault*, een van de inzetmogelijkheden waarop de 11 Air Manoeuvre Brigade zich voorbereidt. In maart 1999 verslechterde de situatie in Kosovo en verlieten de OVSE-waarnemers het land. Aangezien de waarnemers in de gelegenheid waren zelfstandig het land te verlaten, was het niet noodzakelijk de EFORCE voor een extractie in te zetten en verviel de missie van EFORCE.

De KLU-helikopters werden vervolgens ingezet voor noodhulp ten behoeve van de vluchtelingen in Macedonië en later Albanië. Medio mei 1999 werd het helikopterdetachement onder bevel gesteld van AFOR. Hierop verhuisde het helikopterdetachement naar de vliegstrip Farke in Albanië. De helikopters werden ingezet voor transport en *Quick Reaction Force* (humanitaire en *force protection* missies) ter ondersteuning van de operaties van de NL/BE Taskforce Romeo en ten behoeve van vluchtelingentransporten van AFOR en UNHCR. Nadat in juni de luchtoorlog was afgelopen, trokken NAVO-troepen Kosovo binnen als onderdeel van KFOR. →

\* De auteur is momenteel hoofd *Ready Team AH 64D*. Ten tijde van de Kosovo-crisis is hij geplaatst geweest als J3/S3 AIR achtereenvolgens in Albanië en Kosovo. Periode van de uitzending: 10-6-99 tot en met 2-12-99.

<sup>1</sup> *11 Air Manoeuvre Brigade* bestaat onder operationele omstandigheden uit 11 Luchtmobiele Brigade en Tactische Helikopter Groep KLU.

In juli 1999 werden de Nederlandse helikopters, de drie Chinooks, inmiddels aangevuld door vier Bolkow-helikopters, onder bevel gesteld van de C-MNB-S. Er werd voor de MNB-S vooral in de ondersteunende rol gevlogen, met name logistieke transporten en passagierstransport.

In september 1999 werd de deelname van de Chinooks beëindigd en keerden de helikopters terug naar Nederland. De Bolkow-helikopters zijn medio oktober 1999 verhuisd naar de vliegbasis Toplicane, in het gebied van verantwoordelijkheid van MNB-S in Kosovo. Op de locatie Toplicane werden de Nederlandse Bolkows geïntegreerd in een Duitse helikoptereenheid. In juni 2000 zijn de Bolkow-helikopters teruggekeerd naar Nederland, waarmee de THG/KLU deelname aan de operaties in Kosovo eindigde.

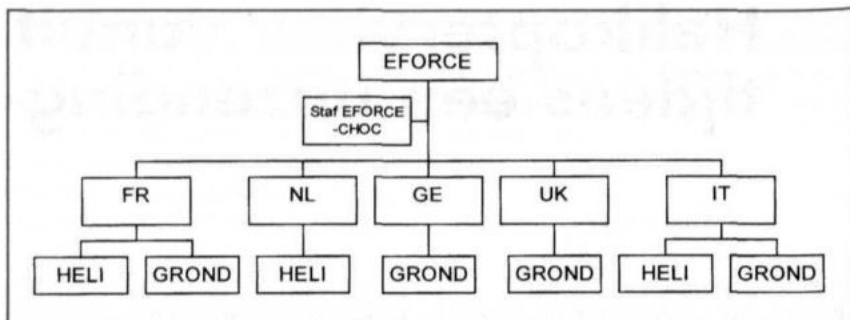
#### Organisatievormen

De helikopterdetachementen hadden tijdens de uitzending met drie verschillende organisatievormen te maken.

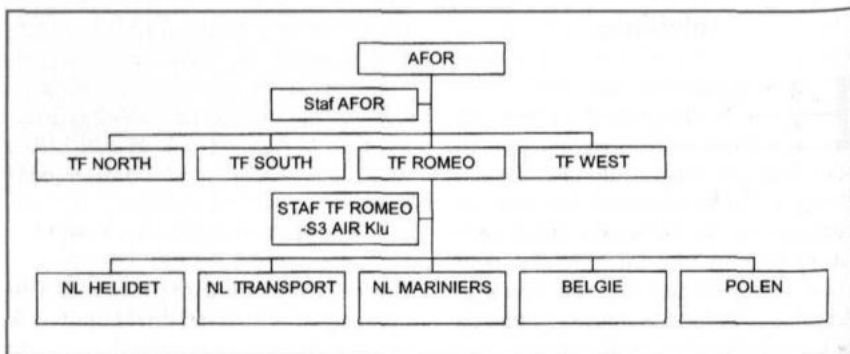
#### • EFORCE

De Extraction Force bestond uit een grondgebonden deel en een luchtmobiel deel. Voor het lucht mobiele deel leverde Frankrijk lichte transportcapaciteit, licht bewapende en verkenningshelikoptercapaciteit (Puma en Gazelle). Italië leverde bewapende helikopters (A 109) en Nederland middelzwaar helikoptertransport (Chinook).

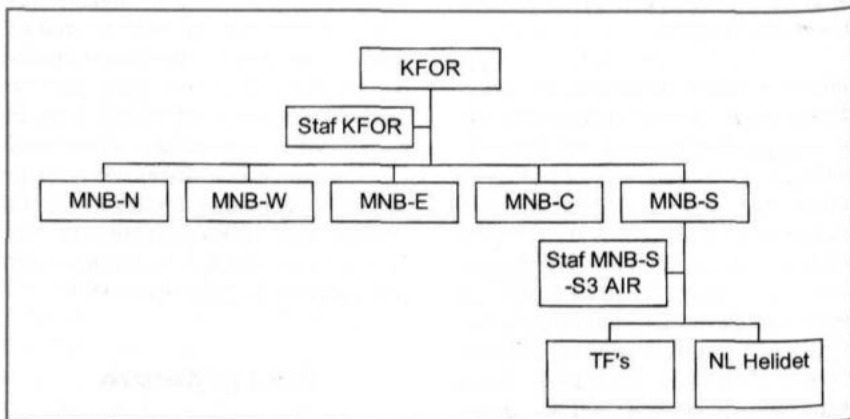
De EFORCE werd geleid door een Franse commandant en een voornamelijk Franse staf. In de staf van de EFORCE was een sectie *Combined Helicopter Operations Center* (CHOC) opgenomen met daarin vertegenwoordigers van de verschillende helikoptereenheden. De functie van plaatsvervangend hoofd van het CHOC werd door de KLU LtKol vervuld. De taak van het CHOC was onder meer de gehele voorbereiding, coördinatie en aansturing van de helikoptercomponent van de EFORCE. Hiervoor werden door het CHOC operatieplannen en bevelen geproduceerd.



Afb. 1 Organigram EFORCE



Afb. 2 Organigram AFOR



Afb. 3 Organigram KFOR

#### • TF Romeo

AFOR bestond uit een aantal Taskforces, waarvan de Taskforce Romeo (TF Romeo) bestond uit Nederlandse en Belgische eenheden aangevuld met een detachement uit Polen. De TF Romeo werd geleid door een Nederlandse commandant (Korps Mariniers) en voornamelijk Nederlandse staf. De helikoptercapaciteit van de TF Romeo bestond uit de drie Neder-

landse Chinooks, in het begin van de operatie aangevuld met Lynx-helikopters.

In de staf van de TF Romeo was, binnen de sectie 3, een S3 AIR opgenomen die de commandant adviseerde over alle aspecten die met luchtinzet te maken hadden. Deze functie werd door de LtKol KLU bezet die vanuit de EFORCE was overgegaan naar de TF Romeo. In deze periode was er geen

sprake van dat de helikopters deel zouden nemen aan offensieve acties in Kosovo. Aangezien de helikopters echter in de nabijheid van een oorlogsgebied moesten opereren, was er toch een grote noodzaak voor specifieke, helikoptergerelateerde informatie en planningsactiviteiten. Ook bleek het helikopterdetachement specifieke logistieke behoeften en logistieke procedures te kennen waar de eenheid die de helikopters onder bevel had, niet in voldoende mate aan kon voldoen. Om dit te verbeteren werd de staf van de TF Romeo na enige tijd uitgebreid met een logistiek officier van de THG/KLU.

• MNB-S

KFOR bestond uit een vijftal brigades. Een van deze brigades, de MNB-S, bestond voornamelijk uit Duitse en Nederlandse troepen. De brigade werd geleid door een Duitse commandant en een voornamelijk Duitse brigadestaf. Na de *transfer of authority* van de Nederlandse helikopters van AFOR naar KFOR had de brigade de beschikking over de Nederlandse transport- (CH 47D) en Liaison (B0 105) helikopters en Duitse liaison- (UH-1), *Medevac* (UH-1) en transport- (CH 53) helikopters. In de staf van de MNB-S was een S3 AIR opgenomen. Deze functie werd vervuld door de LtKol KLU, die inmiddels was verhuisd van Albanië naar Kosovo.

De S3 AIR had de taak de C-MNB-S te adviseren over helikopteroperaties. Nederland had besloten de Nederlandse helikopters direct onder bevel te stellen van de operationele commandant (C-MNB-S). Hierdoor werden de Nederlandse helikopters direct aangestuurd door de S3 AIR. De Duitse helikopters daarentegen werden vooral als ondersteunend element gezien en stonden onder bevel van de Duitse nationale contingentscommandant in Kosovo (*Nationale Befehlshaber*) en werden aangestuurd door een tegenhanger van de S3 AIR in de staf van de *Nationale Befehlshaber*. Op deze wijze was de S3 AIR van de brigade, voor wat betreft de Duitse helikopters, niets meer dan een

doorgeefluik voor helikopterzoekingen.

Zolang de helikopters ingezet werden voor ondersteunende taken, voornamelijk personenvervoer en VIP-vluchten, leidde dat niet tot problemen. In oktober 1999 echter diende MNB-S de KFOR-reserve te leveren. Een van de opties van de KFOR-reserve hield een luchtmobiele verplaatsing in. MNB-S helikopters zouden hiervoor worden ingezet. De staf van MNB-S diende de luchtmobiele verplaatsing te plannen en te coördineren. Voor deze staf was het echter niet duidelijk in welke mate zij over de helikopters zou kunnen beschikken. Nu bleek het nadeel dat de helikopters niet door de operationele commandant werden aangestuurd. Aan het einde van 1999 werd de Duitse brigade gereorganiseerd en werden de functies van Nationale Befehlshaber en brigadecommandant samengevoegd tot één functie, namelijk *Nationale Befehlshaber und Kommandeur MNB-S*. Hierbij werd de aansturing van de helikopters samengevoegd in één sectie S3 AIR, waardoor de aansturing van alle MNB-S helikopters eenvormig werd.

Missies

De helikoptermissie in het kader van EFORCE kwam het meest overeen met de missies waarop de THG/KLU zich voorbereidt in het kader van het optreden met 11 AMB. Helikopteroperaties waren volledig in het stafproces opgenomen en er werden volledig geïntegreerde operatieplannen ontworpen. De operatie voor AFOR was een noodhulpscenario maar ook hier bleek dat er, door de nabijheid van het oorlogsgebied, met operationele planningsaspecten rekening moest worden gehouden. Een voorbeeld hiervan was de nachtelijke MEDEVAC-missie nadat een C 130 Hercules in het noorden van Albanië was neergestort. Binnen MNB-S werden de Duitse helikopters initieel vooral als ondersteunend middel beschouwd in plaats van een operationeel inzetmiddel en waren zo ook in de organisatie ingepast. Bij de plan-

ning voor de KFOR-reserve bleek dat helikopters als operationeel middel ingezet moeten worden en als zodanig in het stafplanningsproces moeten worden betrokken.

Uiteindelijk werden de helikopteroperaties van de contingentsstaf overgeheveld naar de operationele brigadestaf. In alle scenario's bleek er een behoefte aan specialistische helikopterexpertise in de staven. In algemene zin is gebleken dat daar waar de missie van de helikopters verschuift van algemene steun en noodhulp naar luchtmobiel en bewapend optreden, het essentieel is om expertise van helikopteroperaties vroegtijdig bij de operationele planningsprocessen te betrekken.

Hierbij neemt de behoefte aan specialistische kennis en ervaring op een staf evenredig toe. Om vast te stellen wat voor ondersteuning in de toekomst nodig zal zijn, moet er gekeken worden naar de vormen van inzet waar de huidige helikopters mee kunnen worden geconfronteerd.

### Waarom worden THG/KLU helikopters ingezet?

De taakstelling van de helikopters van de THG/KLU staat primair in relatie tot de taakstelling van de 11 Air Manoeuvre Brigade. Daarnaast kunnen delen van de THG/KLU ingezet worden voor andere krijgsmachtdelen. De eenheid kan worden ingezet conform het Defensie Strategisch Plan (DSP) voor bondgenootschappelijke verdedigingstaken, als *Rapid Reaction* eenheid, voor crisisbeheersingsoperaties en voor incidentele opdrachten. Uit de taakstelling volgt dat de 11 AMB, en daarmee de helikopters van de THG/KLU, met een groot aantal scenario's te maken kunnen krijgen in een gevarieerd dreigingspectrum. De algemene taken van de brigade leiden tot een aantal specifieke taken voor de helikopters.

- Taken 11 AMB
  - Gevechtsverkenning
  - Aanvallen in de diepte



- Vormen/verdedigen bruggenhoofd
- Gebiedsbeveiliging/bewaking
- *Quick Reaction Force*
- Beschermen en escorteren van konvoien
- *Crowd en riot control*
- Liaison
- Steun aan Cimic-operaties.

Bij al deze taken spelen helikopters een rol. De volgende helikoptermissies kunnen onderscheiden worden.

#### Helikoptermissies

##### • Bewapende helikopters (BH)

- Aanval (*Attack*).
  - *Deliberate attack*. Een voorbereide aanval op een goed georganiseerde vijand.
  - *Deep attack*. Gericht op vijandelijke eenheden die op dat moment niet direct in gevecht zijn.
  - *Hasty Attack*. Een aanval waarbij weinig voorbereidingstijd beschikbaar is.
- Beveiliging (*Security*).
  - *Screen*. Verzamelen van informatie over een vijand en genereren van reactietijd, manoeuvreerruimte en veiligheid voor de hoofdmacht van de eigen eenheid.
  - *Security*. Beveiliging van de hoofdmacht.
  - *Air Assault*. Beveiligen van de transporthelikopters en de grondtroepen tijdens de uitvoering van de luchtmobiele operatie.
- Verkenningen (*Reconnaissance*).
  - *Route reconnaissance*. Het verkrijgen van informatie van een route en de omgeving van waaruit een vijand de bewegingen op de route kan beïnvloeden.
  - *Zone reconnaissance*. Het verkrijgen van informatie over routes, terrein en vijand in een specifiek afgebakend gebied.
  - *Area reconnaissance*. Vergelijkbaar met de Zone reconnaissance, maar dan gericht op een specifiek doel en meer in detail.
  - *Air presence*. De aanwezigheid en de bereidheid tot inzet tonen door zichtbaar optreden.

- *Information gathering*. Tijdens crisisbeheersingsoperaties informatie verzamelen door gebruik te maken van de sensoren van de helikopter.
- *Convoy escort*. De eigen konvoien begeleiden en bewaken.

##### • Transporthelikopters (TH)

- *Trooping*. Verplaatsen van luchtmobiele troepen naar, in en van het inzetgebied.
- Materieeltransport. Zowel intern transport van materieel als extern transport, onder de helikopter, van materieel.
- MEDEVAC. Vervoer van gewonden door middel van een speciaal daartoe ingerichte helikopter met aan boord specialistisch opgeleid medisch personeel.
- *Raid*. Luchtmobiele actie waarbij grondeenheden ingezet worden tegen kleine, belangrijke vijandelijke doelen (overval).
- *Air Assault*. Luchtmobiele actie waarbij direct na de landing het gevecht moet worden aangegegaan (luchtlandingsstorm).
- *Special ops*. Verschillende speciale missies waaronder:
  - brandbestrijding waarbij een grote watercontainer boven het vuur gelegeerd kan worden;
  - rappellen waarbij troepen de helikopter via touwen verlaten, en
  - maritieme operaties waarbij met helikopters vanaf schepen wordt geopereerd.

##### • Light Utility Helikopters (LUH)

- *Command and control*. Optreden als relaisstation of als mobiel commandovoeringsplatform.
- Personentransport. Transport van kleine hoeveelheden passagiers van, naar en in het inzetgebied.
- CASEVAC. Vervoer van een enkele gewonde door middel van een daartoe ingerichte helikopter.

#### Overige taken

Naast de operaties voor II AMB kunnen de helikopters ook voor andere KL-eenheden en ten behoeve van der-

den ingezet worden. Tot slot wordt er op de thuislocatie veelvuldig gebruik gemaakt van helikopters. Hieruit volgen additionele taken als noodhulp, algemene steun, VIP-transport, en lokale brandbestrijding. Uit het overzicht blijkt dat de taken van II AMB en van de overige gebruikers tot een grote verscheidenheid aan missies voor de THG/KLU-helikopters leiden.

#### Het niveau van de inzet

Helikopters zijn een duur, veel gevraagd en schaars middel. Het is niet mogelijk alle genoemde taken tegelijkertijd, en ten behoeve van alle gebruikers, uit te voeren. Het is ook van belang een schaars middel in te zetten op die plaats waar deze het hardst nodig is. Er zullen steeds prioriteiten gesteld moeten worden. Daarnaast worden helikopters in grotere gebieden ingezet, gebieden waarin met meerdere eenheden rekening moet worden gehouden. Bij *deep operations* zullen de helikopters ingezet worden in een gebied dat een *area of responsibility* is van een divisie of een legerkorps. Deze argumenten leiden tot de behoefte om een helikoptereenheid op een zo hoog mogelijk niveau in te zetten.

Bij het formeren van AFOR en KFOR was er ook een aantal argumenten om de helikopters op een hoog niveau in te zetten. Tijdens het samenstellen van de organisatie van AFOR en KFOR trachtte men een *Aviation Taskforce* op te richten. Deze TF zou direct onder de Force-commandant vallen en zou alle helikopters die voor de Force ter beschikking waren onder bevel krijgen en direct kunnen aansturen. Op deze wijze zou een maximale capaciteit aan helikopters ter beschikking zijn en kon voor de verschillende opdrachten een *tailor-made* oplossing worden geleverd.

De leiding van de TF zou bestaan uit personeel uit de helikoptereenheden. Voorbereiding en planning zou op korpsniveau worden uitgevoerd door een J3 AIR sectie. In deze sectie zou

ook de helikopterexpertise worden gebundeld. In het ideale geval zou binnen de korpsstaf een geïntegreerd helikopterplanningsproces en in de Aviation Taskforce een geïntegreerd commandovoeringsproces kunnen plaatsvinden. In het algemeen: een centrale planning en decentrale uitvoering. Verwacht werd dat op deze wijze de inzet van de helikopters effectiever en efficiënter zou zijn.

#### Versnippering van helikoptercapaciteit

Zowel bij de vorming van AFOR als van KFOR is het formeren van deze Aviation Taskforce niet gelukt. In beide gevallen gaven de verschillende landen 'hun' helikopters niet uit handen. Het resultaat was een versnippering van helikoptercapaciteit, wat resulteerde in de situatie dat er in Kosovo op enig moment 137 helikopters waren terwijl sommige commandanten meenden dat zij onvoldoende helikoptercapaciteit ter beschikking hadden.

De volgende problemen kwamen bij de decentrale inzet naar voren.

- Indien er grotere helikoptercapaciteit benodigd was dan de brigade ter beschikking had, moest deze additionele capaciteit gevraagd worden bij KFOR. Deze op zijn beurt deed een aanvraag voor helikopterondersteuning bij een andere brigade. Vervolgens moest er enige tijd over worden nagedacht, moest er terug worden gecommuniceerd via het hoofdkwartier, enzovoort enzovoort. Bij het maken van operationele planningen voor grotere operaties was nooit van tevoren duidelijk over welke helikoptercapaciteit beschikt zou kunnen worden. Detailplanningen, die bij helikopteroperaties essentieel zijn, konden hierdoor pas in een laat stadium worden gemaakt.
- Een brigade heeft gevarieerde helikopterbehoeften. Binnen de brigade is het aantal typen helikopters over het algemeen beperkt. Soms bleek het noodzakelijk grote helikopters in te zetten voor kleine opdrachten

omdat het juiste type helikopter niet voorhanden was. Bij een Aviation Taskforce zou er een grotere keus aan typen helikopters zijn geweest.

- Elke brigade was verantwoordelijk voor de eigen helikopteroperaties. Ten behoeve van *Airspace Co-ordination* moest elke vlucht gemeld worden aan CAOC Vincenze (Italië), door tussenkomst van KFOR-hoofdkwartier. Ondanks deze procedure was het voor KFOR moeilijk om zicht te houden op het geheel van helikopteroperaties in het inzetgebied. Bij centrale inzet was de situatie duidelijker geweest en was er een schakel uit de procedure rond het coördineren van de helikopters weggenomen.



**Afb. 4**  
De juiste helikopter voor de taak: Verplaatsen van zwaar materieel naar een bergtop in Albanië  
(Bron: P. Schouten)

#### Decentrale planning

Als voorbeeld van genoemde problemen geldt de planning van de KFOR-reserve. MNB-S diende de KFOR-reserve te leveren in de maand oktober 1999. De KFOR-reserve bestond uit een grond eenheid (Painfcie) en een luchtmobiele eenheid. De brigade die de KFOR-reserve moest leveren was ook verantwoordelijk voor de planning. Voor MNB-S bestond het luchtmobiele deel uit een luchtmobiele infanteriecompagnie. Deze compagnie diende in één *wave* ingevlogen te kunnen worden.

Voor het transport van de compagnie in een *wave* waren er zes Middelzware Transporthelikopters (MTH) nodig. De MNB-S kon op dat moment twee MTH's (CH 53) voor deze missie inzetten. In Kosovo bevonden zich, verdeeld over de brigades, op dat moment voldoende MTH om deze missie uit te kunnen voeren. Na het uitbrengen van het verzoek van MNB-S om gebruik te kunnen maken van deze helikopters kostte het enkele weken en zeer veel overleg voordat de staf van KFOR een definitief antwoord kon geven.

Het antwoord was overigens negatief. De MNB-S diende hierdoor met meerdere *waves* rekening te houden. Indien alle helikopters in een KFOR Aviation Taskforce ondergebracht

waren geweest, dan had KFOR de helikopters direct kunnen 'taken' en MNB-S direct de opdracht en de middelen kunnen geven. Veel onduidelijkheid en tijdverlies was daarmee voorkomen.

Een veel gehoord tegenargument was dat commandanten de mogelijkheid wilden hebben helikopters onmiddellijk in te zetten en niet het risico wilden lopen 'mis te grijpen'. Op zich een begrijpelijke reactie bij de inzet van een algemene steunhelikopter in een personentransport-rol. Bewapende helikopters, transport- en LUH-heli-

kopters in operationele missies worden echter niet 'zomaar' ingezet. De inzet geschiedt altijd in een hoger plan en de missie vereist een degelijke voorbereiding. Tevens is de reikwijdte van de operaties veelal zo groot dat uitgebreide coördinatie, die boven het niveau van de lagere eenheid uitstijgt, noodzakelijk is.

#### Bundeling van helikoptercapaciteit

De organisatie en situatie in Albanië en Kosovo was dusdanig dat centrale inzet van helikopters efficiënt, effectief en nuttig was geweest. Bij de formatie van AFOR en KFOR zijn er pogingen gedaan om een Aviation Taskforce op korpsniveau te realiseren. In beide gevallen is dit, buiten een enkele VIP-helikopter, niet gelukt. Hierdoor werd vaak inefficiënt gebruik gemaakt van helikoptercapaciteit. In enkele gevallen werd de effectiviteit van een operationele missie teniet gedaan en een operationele doelstelling niet gehaald door de inflexibiliteit van de organisatie van de helikopterinzet. Zoals aangegeven moet een schaars artikel als helikopters zo efficiënt mogelijk worden ingezet. Efficiëntie is vooral te bereiken door centrale planning en bundeling van de

helikoptercapaciteit op een zo hoog mogelijk niveau in de organisatie.

#### Benodigde stafcapaciteit

In het verleden beschikte de THG/KLU (de toenmalige Groep Lichte Vliegtuigen, GPLV) enkel over kleine *command and control* helikopters. Inzet van de helikopters werd over het algemeen gecoördineerd door een LSO van de KLU bij de te ondersteunen eenheid. Deze LSO verwerkte verzoeken voor helikoptersteun tot opdrachten aan de helikoptersquadrons. De operaties van deze algemene steunhelikopters hadden slechts een geringe invloed op het operationele product van de eenheid en werden slechts beperkt betrokken in het operationele planningsproces.

Aanvankelijk was bij de MNB-S de situatie vergelijkbaar met de GPLV tijd. Een beperkte stafcapaciteit in de S3 AIR sectie was voldoende om de verzoeken te verwerken. De opdracht van de KFOR-reserve leidde tot een complexere missie voor de helikopters. De helikopterinzet werd bepalend voor het succes van een belangrijk deel van de operatie.

Het bleek toen noodzakelijk helikopteroperaties in de planning te betrekken. Hiervoor was specialistische helikopterexpertise binnen de planningsgroep noodzakelijk. Op dat moment werd ook de S3 AIR in de operationele planning betrokken. Gezien de intensiteit en duur van de missie was de situatie werkbaar. Indien echter de intensiteit hoger wordt, vergelijk 24-uurs operaties binnen EFORCE, was er veel meer helikopterstafcapaciteit noodzakelijk geweest (vergelijk: tien man binnen het CHOC van EFORCE).

#### Expertise

De missies waar 11 AMB en THG/KLU zich op voorbereiden zijn van een veel hoger niveau en complexiteit dan de genoemde inzet voor de KFOR-reserve. De huidige helikopters zijn een manoeuvreermiddel en worden als zodanig volledig meegenomen in het operationele commandovoeringsproces. Voor het uitvoeren van dergelijke missies is het noodzakelijk over een grotere helikopterstafcapaciteit te kunnen beschikken. De 11 AMB heeft hiervoor een Joint CP waarbinnen in elke sectie 'grond en lucht' vertegenwoordigd zijn. Tevens is het operationeel besluitvormingsproces (OBP) binnen de staf een volledig KL/KLU geïntegreerd proces. De benodigde expertise is hiermee afgedekt.

Indien de helikopters van de THG/KLU los van 11 AMB (zie DSP) worden ingezet, mag niet verwacht worden dat de eenheid onder wiens bevel de helikopters worden gesteld over voldoende helikopterexpertise in de staf beschikt om de helikopters goed in het plannings- en commandovoeringsproces te betrekken en het stafproduct te realiseren dat een squadron nodig heeft voor zijn missie-uitvoering. De uitgezonden THG/KLU-eenheid zal zelf voldoende expertise moeten inbrengen, zodat zeker gesteld wordt dat aan de behoefte van de helikoptersquadrons wordt voldaan.

De ingebrachte capaciteit kan worden verminderd als blijkt dat de eenheid zelf de expertise beschikbaar heeft



Afb. 5 UH inzet voor snelle communicatie en coördinatie (Bron: P. Schouten)



(vergelijk de deelname van de AH 64A helikopters van het 301 squadron in Bosnië, in een Amerikaanse helikoptereenheid).

#### Functionaliteiten

Bij de inzet van een helikopter-detachment, binnen de in het DSP genoemde taken, bestaande uit bewapende en transporthelikopters, dienen minimaal de volgende functionaliteiten in de staf beschikbaar te zijn of door de THG/KLU te worden ingebracht.

#### Sectie J2

- *Intell*
  - Air operations
  - Air defence situatie
  - *Meteo* (*Aviation weather* in het gehele vlieggebied)
  - *Electronic warfare* in relatie tot helikopters.

#### Sectie J3

- Helikoptermissieplanning
  - gevechtshelikopters
  - transporthelikopters
- Helikopter *handling*, belading en landingspunt coördinatie
- Helikoptercommandovoering en coördinatie
- Airspace management/ Airspace coordination
- Vuursteun.

#### Sectie J4

- Heligebonden logistiek
- Inrichten:
  - Forward Arming Refuelling Point* (bewapende helikopters)
  - Forward Refuelling Point* (transporthelikopters)
  - Forward Operating Base*
- MEDEVAC
- *Downed aircraft recovery*
- Helikopterbrandstof en -munitie.

#### Sectie J6

- Communicatie (CIS).

### Voorbeeld NL (11 AMB) TASKFORCE

11 AMB en THG/KLU zijn momenteel zeer druk met de opwerking naar de operationele gereedheidsstatus in 2003. De uitzending naar Kosovo trekt in deze opwerkfase een grote wissel op de organisatie. Voor de operaties in Kosovo kon de THG dan ook slechts een beperkte capaciteit uitzenden. Voor toekomstige operaties, indien 11 AMB volledig operationeel is, zou voor een dergelijk scenario zelfstandig een Aviation Taskforce samengesteld kunnen worden.

Met een dergelijke Taskforce kan 11 AMB en THG/KLU een significante rol spelen in crisisbeheersingsoperaties, waarbij voortzettingsvermogen in de operatie en de juiste expertise in de staf gegarandeerd kunnen worden. Een voorbeeld van de samenstelling van een dergelijke Taskforce zou als volgt kunnen zijn:

- 1 'zelfstandige' cie Lumobiel
- 1 vlucht transporthelikopters
- 1 vlucht bewapende helikopters
- 1 vlucht LUH
- ondersteuningsmodules uit de logistieke squadrons van 11 AMB/THGKLU
- een stafelement bestaande uit personeel 11 AMB/THGKLU.

### Conclusie

Helikopters van de THG/KLU zijn tijdens de operaties in Kosovo geconfronteerd met verschillende missies, scenario's en organisatievormen. Behalve veel operationele ervaringen is er ook een groot aantal lessen geleerd over de inzet van helikopters. Gebleken is dat moderne helikopters uiteenlopende capaciteiten hebben. Daarnaast blijken helikopters steeds een schaars artikel te zijn. Inzet dient dan ook efficiënt te gebeuren.

Het samenbrengen van helikopters in een Aviation Taskforce leidt tot grote efficiëntie en flexibiliteit. In Albanië en Kosovo waren vrijwel alle helikopters op brigadeniveau of lager ingezet. Hierdoor was er weinig flexibiliteit bij de inzet van de helikopters. Indien de helikopters waren gecentraliseerd op korpsniveau was de aansturing veel eenvoudiger geweest en waren 'tailormade' oplossingen mogelijk geweest. De wens om de inzet van helikopters op een zo hoog mogelijk niveau centraal te plannen en in te zetten, blijft.

De nieuwe helikopters van de THG/KLU zijn in staat taken uit te voeren waardoor de inzet van helikopters is verschoven van algemene steun naar een manoeuvreermiddel. Dit vereist dat de helikopteroperaties betrokken moeten worden in het volledige stafproces. Hiervoor is specialistische kennis en ervaring op stafniveau noodzakelijk. In de Joint staf 11 AMB zijn KL en KLU volledig geïntegreerd en is daarmee de noodzakelijke expertise aanwezig.

De helikopters van de THG/KLU kunnen echter ook voor andere eenheden worden ingezet. Het afgelopen jaar heeft reeds een variëteit aan inzetopties laten zien. Verwacht moet worden dat dergelijke andere eenheden de benodigde expertise niet in hun staf zullen hebben; deze expertise zal moeten worden ingebracht. Met het toenemen van de complexiteit van de missie neemt de behoefte aan specialistische helikopterkennis in een staf toe.

Gezien de taakstelling van de THG/KLU moet er voor de inzet van THG/KLU-helikopters in de toekomst rekening worden gehouden met het uitbrengen van substantiële stafcapaciteit van de THG/KLU bij een te ondersteunen eenheid.

# Zonder gerechtigheid geen vrede

## Een persoonlijke impressie van de samenwerking tussen het ICTY en SFOR/KFOR

P. Bos\*

### Het ICTY

De Veiligheidsraad van de Verenigde Naties richtte met resolutie 827 van 25 mei 1993 het *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia* op (verder: het ICTY of het Tribunaal). Het ICTY maakt dus deel uit van deze wereldorganisatie, hetgeen betekent dat het budget en de organisatorische aspecten in New York worden vastgesteld. Het hoofdkwartier van het ICTY bevindt zich in Den Haag, naast het Congresgebouw aan het Churchillplein.

Haar mandaat is duidelijk. Het ICTY is belast met het vervolgen en berechten van personen (dus: niet van staten of organisaties) die individueel verantwoordelijk zijn voor grove overtredingen van het Internationale Humanitaire Recht op het grondgebied van het voormalige Joegoslavië vanaf 1991. Het mandaat kent geen einddatum, hetgeen betekent dat een schending die vandaag plaatsvindt ook onder haar jurisdictie valt. Het Tribunaal mag geen doodstraffen oplegen.

Wanneer we het mandaat nader analyseren, blijkt dat het Tribunaal de na-

volgende vergrijpen vervolgt en berecht:

- grove inbreuken op de Conventies van Genève (tot nu toe: 37 personen aangeklaagd),
- misdaden tegen het Oorlogsrecht (tot nu toe: 65 personen aangeklaagd),
- volkerenmoord (tot nu toe: 9 personen aangeklaagd),
- misdaden tegen de menselijkheid, waaronder aanranding en verkrachting (tot nu toe: 28 personen aangeklaagd, van wie 19 voor laatstgenoemde delicten).

Organisatorisch bestaat het ICTY uit drie afdelingen, namelijk het kantoor van de aanklager (*Office of the Prosecutor*, OTP), de rechtbank zelf en de ondersteunende griffier. De hoofdaanklager is de Zwitserse juriste Carla del Ponte, die haar sporen in de bestrijding van de harde criminaliteit ruimschoots heeft verdiend. Zij volgde in september 1999 de Canadese Louise Arbour op die het ICTY vervroegd verliet om in het Canadese Hooggerechtshof zitting te nemen. Del Ponte's plaatsvervanger is de Australiër Graham T. Blewitt, die sinds 15 februari 1994 voor het Tribunaal werkt.

Het ICTY richt zich vooral op hooggeplaatste functionarissen die hun handen letterlijk dan wel figuurlijk hebben vuil gemaakt tijdens het oorlogsgeweld in voormalig Joegoslavië.

De berechting van de 'kleine vissen', de 'kleine jongens' met bloed aan de handen, moet uiteindelijk door de nationale rechtbanken plaatsvinden. Dit laatst zien we, zij het mondjesmaat, in Bosnië en Herzegovina gebeuren, terwijl ook in Kosovo inmiddels een aantal zaken bij plaatselijke rechtbanken is geopend.

### 'Rules of the Road'

Iedere partij in Bosnië en Herzegovina, zowel in de Moslim-Kroatische Federatie als in de *Republik Srpska*, beschikt over naamlijsten van personen die het ICTY van oorlogsmisdaden beticht. In 1996 hebben de drie betrokken partijen – Moslims, Kroaten en Serviërs – zich in Rome verbonden aan het *General Framework Agreement for Peace in BiH*. Om te voorkomen dat er een wilde klopjacht op verdachte oorlogsmisdadigers zou ontstaan of dat rechtszaken partijdig zouden verlopen, is op basis van dit raamwerk overeenstemming bereikt over zogenaamde 'Rules of the Road'. Deze houden in dat personen verdacht van ernstige schendingen van het Internationale Humanitaire Recht – met uitzondering van diegenen die door het Tribunaal zijn aangeklaagd – alleen op grond van een expliciete, dus schriftelijke order, arrestatiebevel of aanklacht mogen worden gearresteerd en opgesloten.

Medewerkers van het ICTY moeten vooraf een dergelijke schriftelijke last hebben getoetst aan de Internationale Juridische Standaarden die het

\* De auteur was tot juni 1995 inspecteur van politie in Nijmegen. Sindsdien werkt zij als onderzoeker bij het ICTY. In 1997 en 1998 was zij werkzaam in Centraal-Bosnië. Van juli tot en met november 1999 fungeerde zij als liaison tussen het ICTY en KFOR in het gebied van de *Multi National Brigade South* in Kosovo. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven en de opvattingen van de auteur reflecteren niet noodzakelijk die van de VN en/of het ICTY.

Tribunaal hanteert. Pas na toestemming van het Tribunaal mogen nationale autoriteiten overgaan tot aanhouding op grond van de schriftelijke lastgeving.

Binnen het ICTY bestaat een aparte afdeling die beoordeelt of de voorgelegde aanklachten van nationale aanklagers wel voldoende onderbouwd zijn om tot arrestatie over te gaan. Het ICTY verstrekt daarnaast adviezen aan nationale aanklagers. Dat deze afdeling van het ICTY niet over werk te klagen heeft, behoeft geen nadere toelichting.

### Geheime aanklachten

Het fenomeen van de 'geheime aanklachten' heeft vanaf het eerste moment veel aandacht getrokken en is onderwerp van de nodige speculaties geweest. Het ICTY heeft – met het ultieme belang van gerechtigheid als rechtvaardigingsgrond – ervoor gekozen om in bepaalde zaken een aanklacht geheim te houden tot het moment van arrestatie van de verdachte. Deze wijze van werken vergemakkelijkt de arrestatie van 'grote vissen', dient ter bescherming van slachtoffers en getuigen en beveiligd confidentiële informatie alsmede bewijsmateriaal.

Een voorbeeld van de werkwijze is de zaak tegen de Bosnisch-Servische generaal Krstic, die onlangs diende. Door de geheime aanklacht wist generaal Krstic niet dat hij aangeklaagd was en verplaatste hij zich openlijk. Dit laatste maakte arrestatie door SFOR gemakkelijker (en droeg indirect ook bij aan de persoonlijke veiligheid van de ingezette militairen). Ook Anton Furundzija, door Nederlandse SFOR-militairen in 1997 opgepakt, was in het geheim aangeklaagd.

Toen ik in juni 1995 bij het ICTY in dienst trad, werkten er ongeveer 400 personen. Thans is dat aantal opgelopen tot 1100, afkomstig uit 75 landen. De medewerkers van de hoofdaanklager zijn verdeeld over veertien teams,

elk belast met een onderzoek. Een team bestaat uit een teamleider, een juridisch adviseur, onderzoekers en analisten. De onderzoekers zijn in meerderheid politieambtenaren met ruime recherche-ervaring. Wanneer een arrestatie heeft plaatsgevonden, wordt aan het desbetreffende team ter voorbereiding op het proces een zogenaamd *trialteam*, bestaande uit juristen, toegevoegd.

Tijdens de rechtszaak berust de leiding van dit uitgebreide team bij de aanklager in de zaak (*senior trial attorney*). Veel van het werk van het onderzoeksteam kan plaatsvinden in Den Haag. Het horen van getuigen en slachtoffers gebeurt echter vooral in de verblijfplaats van laatstgenoemden. Dat zal vaak Bosnië en Herzegovina zijn, maar kan ook in een land als Australië plaatsvinden. Daar waar mogelijk wordt op locatie forensisch onderzoek gedaan.

Wanneer de medewerkers van het ICTY onderzoek moeten doen of een huiszoeking moeten uitvoeren in het door oorlogsgeweld geteisterde gebied, wordt assistentie gevraagd aan SFOR/KFOR. De militairen van de vredesmacht wordt gevraagd zorg te dragen voor de persoonlijke veiligheid van de onderzoekers die – zoals u zult begrijpen – niet altijd met open armen worden ontvangen door de plaatselijke bevolking.

De bewaking van een te onderzoeken object kan de militairen ook ten deel vallen. Dit laatste was bijvoorbeeld het geval in het Moslimdorp Ahmici in Centraal-Bosnië, waar wij onderzoek deden in de ruïne van het huis van het slachtoffer, dat gelegen was naast de nog bestaande woning van een van de aangeklaagden.

### Arrestaties

Nederlandse SFOR-militairen hielden in 1997 twee aangeklaagden aan, nadat kort tevoren Britse SFOR-militairen een andere aangeklaagde hadden aangehouden. Sindsdien hebben er regelmatig arrestaties plaatsgevon-

den. Een verwijt dat het ICTY regelmatig te horen krijgt, is dat Karadzic en Mladic nog niet aangehouden zijn, en dat terwijl zij al in 1995 zijn aangeklaagd. Bij deze terechte constatering moet men zich wel realiseren dat het ICTY niet zelf over arrestatieteams beschikt, maar afhankelijk is van de nationale politiemachten en van SFOR/KFOR.

Arrestaties van in het openbaar aangeklaagde oorlogsmisdadigers vergen veel voorbereidingstijd, waarbij zorgvuldigheid en geheimhouding kernbegrippen zijn. Om lekken te voorkomen zijn slechts weinigen binnen het ICTY op de hoogte van het tijdstip waarop een (vaak niet ongevaarlijke) aanhouding is gepland. Pas nadat SFOR-troepen – om dit voorbeeld te gebruiken – een verdachte hebben aangehouden in Bosnië, wordt het ICTY-kantoor in Sarajevo geïnformeerd. Een van de medewerkers van dit kantoor verricht vervolgens de officiële arrestatie, omdat iedere aangeklaagde voordat hij op transport wordt gesteld naar de strafgevangenis in Scheveningen formeel moet worden aangezegd dat hij is gearresteerd en voor welke misdrijven dat is gebeurd. De ICTY-medewerker moet – alvorens dit te doen – zekerheid hebben verkregen dat de aangehoudene daadwerkelijke de gezochte verdachte is.

Tijdens mijn verblijf in Bosnië heb ik zelf – als vertegenwoordiger van het ICTY – in drie gevallen de officiële arrestatie gedaan. Zoals uit het bovenstaande blijkt, beschikt het Tribunaal ook over vestigingen buiten Den Haag, namelijk in Sarajevo (met een subkantoor in Banja Luka, waar een onderzoeker werkzaam is), Zagreb, Skopa, Pristina en voorheen in Belgrado. Op het kantoor in Sarajevo werken drie onderzoekers, die tevens de externe contacten onderhouden met onder meer de Bosnische autoriteiten, met SFOR, de *European Community Monitoring Mission* (ECMM), de niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en lokale organisaties. →



## Mijn werkzaamheden in Bosnië en Herzegovina 1997-1998

In de jaren 1997 en 1998 heb ik mij in Centraal-Bosnië vrijwel steeds beziggehouden met zaken tegen aangeklaagden die beschuldigd werden van oorlogsmisdaden in dat gebied. Troepen van de HVO – de Bosnische Kroaten – hadden in het voorjaar van 1993 dorpen 'gezuiverd' van de Moslimbevolking, waarbij een groot aantal burgers de dood trof. Daarbij terroriseerde de HVO de Moslims in het gebied, sloot hen op in kampen en verkrachtte ettelijke vrouwen. Dit gebeurde in 1993 en 1994 allemaal vanuit ideologische opvattingen over een 'Groot Kroatië'.

Na meer dan twintig jaar bij de politie te hebben gewerkt, waarvan vele jaren bij de recherche, denk je aan dood en geweld gewend te zijn. Dit bleek echter niet het geval; vooral de manier waarop mensen werden omgebracht en het aantal slachtoffers dat tijdens een 'incident' werd gedood, maakte een diepe en blijvende indruk.

### Relatie tussen SFOR en het Tribunaal

De onderzoekers van het Tribunaal hebben diverse malen een beroep op de medewerking van KL-eenheden gedaan. Vooral wanneer zij forensisch onderzoek moesten doen op locaties in een gebied waar familieleden en vrienden van de aangeklaagden woonden, was de aanwezigheid van SFOR noodzakelijk voor de eigen veiligheid. Ook voor andere zaken, als onderdak, vervoer van personen en materialen, klopten we nooit tevergeefs bij de militairen aan.

De betrokkenheid en hulpvaardigheid van de Nederlandse militairen met wie ik heb samengewerkt in Bosnië en Herzegovina, was groot. Wellicht is dit mede te danken aan mijn inspanningen om, waar het werk dit toeliet, een geregeld (en goed) contact met hen te onderhouden. Hierdoor

Indien u geïnteresseerd bent om in Den Haag een rechtszaak bij te wonen, dan is dat mogelijk. In principe zijn de zaken toegankelijk voor het publiek. Er zijn echter dagen dat een zitting gesloten is. Ik adviseer dan ook om van tevoren daarover contact op te nemen met het Tribunaal, *Press Office*, telefoon: 070-5128692.

Rechtszaal 1 en 3 zijn volledig toegestaan voor publiek. U kunt op website

<<http://www.un.org/icty>>

vinden welke strafzaken waar en op welke dagen draaien.

kon ik uitleg geven over het hoe en waarom van ons werk.

Eind december 1998 keerde ik terug naar het hoofdkantoor in Den Haag om vervolgens van daaruit weer in teamverband onderzoek te doen naar oorlogsmisdrijven. Het was niet gemakkelijk weer te wennen in Den Haag. Toen ik in mei 1999 werd uitgezonden naar Albanië voor onderzoeken naar misdrijven gepleegd in Kosovo, had ik daar dan ook geen enkel probleem mee.

### Kosovo: periode mei tot en met november 1999

Al in 1998 begon het zogeheten Kosovo-team van het Tribunaal met een onderzoek naar gepleegde oorlogsmisdrijven in Kosovo. Na het begin van de NAVO-luchtcampagne – op 24 maart 1999 – tegen Servische doelen in Kosovo en in Servië zelf, formeerde het Tribunaal – op basis van de berichten over massamoorden – speciale politieteams voor opgravingen en sporenonderzoek (de zogeheten *forensic teams*).

Een lastige opgave, want waar haal je op korte termijn de voor deze teams noodzakelijke technische rechercheurs, pathologen en ander gespecialiseerd personeel vandaan? Tot op dat moment beschikte het ICTY maar over

één forensisch team, dat in Bosnië actief was en moest blijven.

Op 20 mei 1999 waren er al meer dan 740.000 Kosovaarse Albanezen Kosovo uitgezet, dan wel gevlucht voor de terreur. Een onbekend aantal Kosovaarse Albanezen was gedood. Veel vluchtelingen kwamen terecht in Macedonië en Albanië, waar ze werden opgevangen in de diverse kampen. De onderzoekers van het Kosovo-team reisden af naar deze kampen om getuigenissen vast te leggen. Het Tribunaal opende tijdelijke kantoren in Skopje en Tirana, van waaruit de onderzoekers hun werk konden doen. Gezien de omvang van het onderzoek had het Kosovo-team assistentie nodig van onderzoekers uit andere teams. Ik maakte zelf geen deel uit van het Kosovo-team, maar werd daaraan uitgeleend en vertrok in mei 1999 naar Tirana om bijstand te verlenen bij het horen van slachtoffers en getuigen.

Twee periodes van veertien dagen heb ik doorgebracht in Albanië om bewijsmateriaal tegen oorlogsmisdadigers te verzamelen. Elke onderzoeker kreeg een gebied toegewezen en tijdens mijn eerste missie in mei kreeg ik de taak de massamoorden gepleegd rond Orahovac te onderzoeken. Dit hield in: getuigen zien te vinden en te horen. Het vinden van deze getuigen was gemakkelijk, het horen was echter een andere zaak. Een moeilijke taak, temeer omdat wij direct geconfronteerd werden met de meest afschuwelijke ooggetuigenverhalen van massamoorden, gezien en ons verteld door overlevenden.

Een collega, een al wat oudere en zeer ervaren Noord-Europese politiemann, verwoordde zijn ervaringen aan het eind van de eerste dag in Albanië zo: 'In één interview, op één dag heb ik meer doden op mijn bordje gekregen dan in mijn gehele carrière bij de politie...'

### Gruwelijke verhalen

De gruwelijkheden van deze massamoorden en martelingen gaan je erg-

ste fantasie ver te boven. Tijdens een interview vertelde een jongeman mij dat hij in een tijdsbestek van anderhalve dag op drie massamoorden was gestuit toen hij in het gebied rond Velika Krusha op zoek was naar zijn vriend. Bij ontdekking van de eerste groep, ongeveer twintig slachtoffers, heeft hij nog de moed gehad om de gezichten te bekijken. Hij trof onder de slachtoffers vier (verre) familieleden aan. Sommige lichamen waren dermate toetakeld dat de slachtoffers niet meer herkenbaar waren. Bij de tweede en derde groep was hij zo overstuur geraakt dat hij niet meer gekeken heeft. Zijn vriend heeft hij niet gevonden. Ik heb hem later, tijdens mijn werkzaamheden in het gebied bij Velika Krusha, weer ontmoet in het huis van een oom, omdat zijn eigen woning verwoest was.

#### Zedenmisdriven

Tijdens mijn tweede verblijf in Albanië heb ik onderzoek gedaan naar zedenmisdriven, gepleegd in Kosovo door Servische troepen. Uit interviews en informatie is naar voren gekomen dat vrouwen op grote schaal verkracht zijn en ook vaak in het openbaar. Het doen van onderzoek naar verkrachtingen in het voormalig Joegoslavië vergt veel tijd, omdat er een groot taboe op het onderwerp rust. Vooral in Kosovo wordt in veel gevallen wanneer binnen de familie bekend raakt dat een vrouw verkracht is, het slachtoffer verstoten door de echtgenoot of door overige mannelijke familieleden. Dit heeft te maken met de geschonden eer van de familie (clan). Een dokter uit de omgeving van Prizren vertelde mij: *'Met moord en doodslag weten we om te gaan, maar niet met verkrachtingen'*.

Ik weet nu dat ik nooit zal wennen aan de gruwelijke verhalen. Ik denk wel dat ik inmiddels geleerd heb hoe ermee om te gaan en deze een plaats te geven. Persoonlijk vind ik dat ik als onderzoeker voor het Tribunaal het voordeel heb dat het aanhoren van deze gruwelijkheden een doel heeft: namelijk het verzamelen van bewijs om de aanklachten tegen de verant-

woordelijken op te kunnen maken die uiteindelijk tot arrestatie en veroordeling kunnen leiden. Als politieambtenaar is dat je ultieme doel: gerechtigheid.

Op 22 mei 1999 was de aanklacht tegen Slobodan Milosovic en vier medeplichtigen gereed. Zij zijn openlijk aangeklaagd voor oorlogsmisdrijven gepleegd in Kosovo. Het was één van de laatste aanklachten van de voormalig hoofdaanklager Louise Arbour.

#### **Kosovo: AOR (Area of Responsibility) MNB-S en opgravingen**

Op zondag 12 juni trokken de troepen van KFOR Kosovo binnen. Ik was op dat moment in Kukes (Noord-Albanië) bezig met een onderzoek en was er zo getuige van dat de Duitse en Nederlandse troepen als helden werden binnengehaald door de duizenden vluchtelingen die op dat moment in Kukes verbleven. Een ervaring om nooit te vergeten.

Op 14 juni 1999 kwamen de eerste onderzoekers van het Tribunaal Kosovo binnen om meer bewijslast tegen Milosovic te verzamelen. De onderzoeksprioriteit lag bij de opgravingen. Het Tribunaal wilde namelijk zoveel mogelijk bewijslast verzamelen vóór de komende winter, omdat het dan niet meer mogelijk zou zijn om de graven te openen.

Verschillende landen hadden inmiddels toezeggingen gedaan om gratis personeel te leveren voor de forensische teams.

Sommige landen, zoals Duitsland, Engeland, Frankrijk en Canada leverden zelfs complete teams. Ook Nederland leverde in de beginperiode een forensisch team voor sporenonderzoek. Deze teams moesten zoveel mogelijk zelfverzorgend kunnen werken. De VN gaf geen enkele vergoeding en had ook de middelen en het materiaal niet om bij te springen. De reis- en verblijfkosten, het materieel, alles moest door de verschillende naties zelf betaald worden.

Ook al verwachtte iedereen in 1998 al dat er iets zou gaan gebeuren, niemand had toen kunnen voorzien dat het ICTY in 1999 zoveel massagraven moest gaan onderzoeken in Kosovo. Het budgetjaar van het ICTY loopt van januari tot januari en de begroting 1999 was reeds in augustus 1998 vastgesteld. Tevens zou het rekruteren van internationale staf te lang hebben geduurd. Het afsluiten van contracten met internationale *contractors* voor het bouwen dan wel geschikt maken van een mortuarium zou ook veel te veel tijd hebben gekost. Lokale werklieden werden alleen ingehuurd voor kleine zaken. De enige mogelijkheid die overbleef om de opgravingen toch te kunnen doen was met behulp van KFOR-troepen.

#### De forensische teams

De forensische teams bestonden, zoals eerder beschreven, voornamelijk uit politiemensen. Zij werden verdeeld over de vijf KFOR-brigadevakkens. De opgravingsteams die werkten in *MNB-West* (MNB-W) en *MNB-South* (MNB-S) hadden hun basis in respectievelijk Pec en Prizren. De teams werkzaam in de andere drie KFOR-vakken waren hoofdzakelijk gestationeerd in Pristina.

Aan elk forensisch team werd een ICTY-onderzoeker toegevoegd en in elk KFOR-brigadevak werd een ICTY-KFOR *liaison officer* gestationeerd. In het gebied van MNB-S werkten een Brits en een Duits forensisch team en waren de onderzoekers twee Noorse politiemensen. In augustus werd ik daar geplaatst als de *liaison officer*. In september werd een ICTY-logistiek *officer* (een voormalige Britse landmacht-onderofficier) in Kosovo gestationeerd, die zowel de ICTY-medewerkers als de forensische teams in MNB-W en MNB-S kwam ondersteunen.

De taak van de toegevoegde onderzoekers was de ondersteuning van de forensische teams. Zij moesten – gebruik makend van lokale tolken – daar waar mogelijk informatie verzamelen omtrent de *sites*, de namen van getuigen, de namen van slachtoffers,

de omstandigheden waaronder de mensen gedood waren, enzovoort. Ook assisteerden ze de teams bij de identificatie van de lichamen door het horen van familieleden.

Beide forensische teams organiseerden zogenaamde identificatie-middagen. Dan werden, nadat het lichaam was opgegraven en onderzocht door het team in het mortuarium, de op het lichaam aangetroffen kledingstukken, juwelen en andere zaken getoond aan eventuele familieleden. In veel gevallen gebeurde dit in een plaatselijke school en u kunt zich voorstellen dat deze middagen druk bezocht werden en dat zich dan vaak emotionele tafereels afspeelden.

Na de identificatie van de persoonlijke eigendommen werd het lichaam, of wat er nog van over was, volgens een vastomschreven procedure overgedragen aan de familieleden, zodat een begrafenis kon plaatsvinden.

### **Taken van de ICTY-KFOR liaison officers**

De hoofdtaak van de ICTY-KFOR liaison officer, dus die van mijzelf, was het onderhouden van direct contact met KFOR op sectorniveau. Ik was ingedeeld bij – en verbonden aan – KFOR MNB-S en moest ook de dagelijkse KFOR-stafbriefings bijwonen. Verder bestond mijn taak onder andere uit het coördineren van ontdekte massagraven, verwoestingen en andere gruwelijkheden.

Het contact met mijn superieuren in Pristina verliep vaak uiterst moeizaam vanwege de slechte verbindingen. Er waren dagen dat wij, de ICTY-medewerkers, op onszelf aangewezen waren en daardoor ook zonder rugpraak beslissingen moesten nemen.

De ICTY-liaison officers moesten er verder voor zorgen dat de bewaking, de demining en andere vormen van logistieke ondersteuning voor de forensische teams werden geregeld. In de meeste gevallen was KFOR de enige instantie die deze ondersteuning kon leveren. Vooral de sites

waarvan niet bekend was wie erin begraven lagen, hadden die extra aandacht nodig en er waren veel van deze sites in het gebied rond Orahovac en Prizren. Eén van de eerste voor het ICTY belangrijke plaatsen die ontdekt werd, was een afgebrand huis met de resten van 45 lichamen in het dorp Velika Krusha. Het Britse team, dat als eerste het gebied van MNB-S was binnengetrokken, deed het forensisch onderzoek op deze locatie.

### **Mijn eigen ervaringen als ICTY-KFOR liaison officer**

Op 7 juli 1999 werd ik voor het eerst voor twee weken uitgezonden naar Prizren om de eerste liaison officer te vervangen. Dat ik naar Prizren gestuurd werd, had te maken met het feit dat hier (MNB-S) Duitse en Nederlandse troepen gelegerd waren en er derhalve geen taalproblemen met KFOR zouden ontstaan. Vooral mijn kennis van de Duitse taal bleek belangrijk.

Ik heb gedurende deze maanden, tot 19 november 1999, in het (*Progress*) gebouw van de brigadestaf van MNB-S mijn kantoor gehad, tezamen met de twee onderzoekers. Wij woonden in de stad zelf, in privéwoningen. In deze tijd ben ik twee keer voor een korte periode terug geweest naar Nederland. Toen ik op 7 juli begon, was het Britse team al volop bezig met de opgravingen en het Duitse forensische team was net begonnen.

### **Massagraven**

Eén van de taken van de liaison officers en de onderzoekers was het verkennen van mogelijke massagraven. Meestal waren die ontdekt door de plaatselijke bevolking of door KFOR-militairen en vervolgens bij ons gemeld. Wij deden dan ter plekke onderzoek om uit te vinden wie, of zelfs wat, er begraven kon liggen. Dat betekende bezichtiging van de plaats en het kort horen van omwonenden. In het gebied van de MNB-S was in veel gevallen niet echt bekend wat

zich in de ontdekte graven bevond. We wisten inmiddels wel dat er her en der ook dierlijke resten begraven waren.

Indien het kleine graven waren met minder dan vijf slachtoffers, werd het graf niet aangemerkt als massagraf en had het derhalve geen prioriteit voor één van de forensische teams. Hoe vervelend en pijnlijk dit ook was voor de nabestaanden. Vooral gedurende de eerste twee weken in Kosovo heb ik diverse mogelijke massagraven bezocht. Omdat het terrein mij niet bekend was, kreeg ik in de meeste gevallen assistentie van de Nederlandse KFOR-liaison officer, hoewel dit niet tot zijn taak behoorde. Dat dit werk niet zonder gevaar was, zal ik later uitleggen.

De gebieden bij de grens met Albanië waren voor wat betreft de aanwezigheid van mijnen gevaarlijker dan de gebieden meer naar het oosten en noorden. Uit getuigenverklaringen bleek dat een aantal Kosovaarse Albanen, onder wie ook jonge vrouwen, op hun vlucht naar Albanië bij de grens uit de konvooien was gehaald en dat van hen ieder levensteken ontbrak. Wij waren er dan ook van overtuigd dat er in het gebied meerdere massagraven aanwezig moesten zijn, maar door het mijnengevaar was het op dat moment niet mogelijk daar een grondig onderzoek naar te doen. Het waren vaak afgelegen gebieden, waar soms alleen herders kwamen met hun kudden.

### **Malisevo**

Niet alleen het grensgebied gaf problemen, ook het meest noordelijke gebied van MNB-S vergde hoofdbreken, maar wel van een geheel andere aard. Eind september beschikten wij over zoveel informatie over mogelijke massagraven in het gebied rond Malisevo, dat we besloten daar te gaan werken. Dit gebied was gelegen binnen het AOR van Russische KFOR-eenheden en was daardoor niet zo in trek bij de beide teams. Niet omdat ze



niet met de Russen wilden samenwerken, maar omdat ook hier de plaatselijke bevolking anti-Russisch was en de teams bang waren tussen twee vuren terecht te komen. Het Britse team moest speciale permissie vragen aan Londen om in de Russische zone te mogen werken en kreeg uiteindelijk toestemming te beginnen met het openen van massagraven. De Britse teamleider legde contact met de Russische commandant in Malisevo en ik onderhandelde met de Russische liaison officer, een Russische kolonel, bij de brigade in Prizren.

Alle medewerking werd toegezegd en het team begon onder volledige Russische bewaking aan de eerste opgraving. De plaatselijke Kosovo-Albanese bevolking maakte echter bezwaar en eiste dat geen enkele Russische militair bij de opgravingen aanwezig zou zijn. De reden hiervoor was dat Russische huurlingen tijdens de etnische zuiveringen zouden hebben samengewerkt met de Serven. Na intensief onderhandelen door de Britse teamleider en mijn collega-ICTY-onderzoeker, gaf de plaatselijke bevolking toestemming voor de aanwezigheid van één Russische militair. Dit werd alleen toegestaan om de communicatie te garanderen met de Russische eenheid in Malisevo in geval van ongevallen. Zelfs de Russische dokter werd niet toegelaten.

Uit respect voor de bevolking en omdat we niet anders konden, hebben we aan de plaatselijke druk toegegeven. De Duitse militaire politie nam daarop de bewaking over.

### **Assistentie van KFOR aan het ICTY**

Gedurende de periode dat ik in MNB-S aanwezig was, bestond de assistentie van KFOR aan de teams van het ICTY voornamelijk uit: bewaking, demining, transport, uitgravingen, uitvoeren van reparaties en andere vormen van logistieke steun. Verder werden de werkzaamheden van het ICTY, voor wat betreft het verzamelen van infor-

matie over oorlogsmisdrijven en verdachten, ook ondersteund door zowel de Duitse als de Nederlandse Militaire Politie, alsmede door de Gele Rijders die gelegerd waren nabij Orahovac. Zowel leden van de Duitse als de Nederlandse Militaire Politie hebben kleine graven onderzocht voor het Tribunaal.

Ik zal nu wat dieper ingaan op enkele specifieke vormen van steunverlening door KFOR.

#### **'Demining'**

Elk mogelijk massagraf moest, voordat het onderzoek begon, gedemined worden. Wanneer het niet bekend was waar de slachtoffers vandaan kwamen en door wie ze begraven waren, moest gedurende de hele opgraving een deminer aanwezig zijn. In geval van twijfel werd tijdens de opgraving laag voor laag bekeken en onderzocht op booby-traps. Het Britse team had een eigen explosieven-opruimingsdeskundige bij zich. Het Duitse team niet, en dit was dus geheel afhankelijk van de inzet van KFOR-deminingploegen.

Omdat deze ploegen eveneens nodig waren bij de wederopbouw in de dorpen, was het soms niet gemakkelijk hun assistentie te krijgen. De forensische teams kregen voornamelijk in de beginperiode, juni-juli 1999, prioriteit van KFOR. Nadat de massagraven en de andere locaties vermeld op de ICTY-lijst onderzocht waren, had het Tribunaal geen topprioriteit meer. Wanneer wij echter ruim tevoren aangaven wanneer wij een ploeg nodig hadden, kon dit in de meeste gevallen worden geregeld.

Zowel Duitse als Nederlandse KFOR-deminingploegen assisteerden de beide ICTY-teams. Dat het te gevaarlijk was om zonder demining vooraf te beginnen met de opgravingen blijkt wel uit het volgende: in juli kwam er informatie binnen over mogelijke massagraven bij de grens met Albanië. Het was ook bekend dat een plaatselijke herder een dag eerder een been had verloren doordat hij op een mijn was gestapt. Tezamen met een getuige, de KFOR-liaison officer en de

tolk hebben we de graven bezocht. Toevallig was er een Duitse deminingploeg in de buurt, die voor ons uit kon gaan. Een maand later, toen de locatie gedemined werd omdat de opgravingen daar begonnen, werden er nog mijnen aangetroffen. Ondanks het feit dat je probeert zo min mogelijk risico's te nemen en zo voorzichtig mogelijk te werk gaat, zijn bepaalde risico's niet te vermijden.

#### **Bewaking**

Bij elke locatie waar een team bezig was, moest KFOR-bewaking aanwezig zijn. Omdat de teams hun materialen aan het eind van de dag meenamen, hoefde de bewaking in de meeste gevallen 's nachts niet paraat te blijven. In de beginperiode, bij het opgraven van de slachtoffers in het gebied rond Orahovac, berustte de bewakingstaak hoofdzakelijk bij de Gele Rijders.

Niet alleen de graflocaties hadden bewaking nodig, hetzelfde gold voor de mortuaria. Beide teams beschikten over een mortuarium. Het Britse team had bij aanvang zijn mortuarium bij het plaatsje Zerze en het Duitse team het zijne in Orahovac. De teams konden geen gebruik maken van één en dezelfde locatie, omdat de ruimtes hiervoor te klein waren. Bewaking was nodig omdat de mortuaria bewijsmateriaal bevatten. Aanvankelijk werd het mortuarium in Orahovac niet bewaakt, maar na een poging tot inbraak werd hiertoe alsnog besloten en werd KFOR met deze bewakingstaak belast.

#### **Technische hulp**

Het Duitse team kreeg veel hulp van de (door de Duitse regering ondersteunde) organisatie *Technisches Hilfs Werk* (THW), gestationeerd in Orahovac. Nagenoeg alle technische voorzieningen van het team, zoals het inrichten van het mortuarium in Orahovac en het oplossen van andere technische problemen, werden uitgevoerd door deze THW.

Het Britse team daarentegen had geen andere technische ondersteuning dan die welke de plaatselijke bevolking of

de KFOR-militairen konden bieden. U zult begrijpen dat de voorkeur werd gegeven aan KFOR. Met name het Britse mortuarium in Suva Reka kende geregeld technische problemen. Het Nederlandse Geniehulpbataljon, gelegerd in Prizren, was vaak de reddende engel. Ik herinner me mijn eerste telefonische contact op een zondagmorgen met de commandant van het Geniehulpbataljon. Ik vroeg hem om assistentie in verband met een technisch probleem waardoor het mortuarium niet goed meer kon functioneren. Het antwoord van de kolonel was onmiddellijk: 'Wij zullen al het mogelijke doen om ICTY bij te staan in de werkzaamheden. Ik zal u twee van mijn mensen sturen'. Twee specialisten kwamen snel ter plaatse en waren de gehele middag bezig om het probleem te verhelpen.

Ik vermeld met nadruk dat het Geniehulpbataljon in het voorjaar van 2000 het geheel nieuwe ICTY-mortuarium heeft opgebouwd in Orahovac.<sup>1</sup> Andere logistieke steun bestond voornamelijk uit het vervoer van materialen voor het Britse forensische team; het leveren van een bulldozer voor graafwerkzaamheden; het ter beschikking stellen van een helikopter voor het fotograferen van de sites; het uitlenen van klein materiaal aan het Britse team, zoals een onderzoekstafel, diverse tentmaterialen, lampen, et cetera.

<sup>1</sup> Ook in dit geval zou het wachten op contracten met buitenlandse *contractors*, ingehuurd en goedgekeurd door de VN in New York, hebben geleid tot enorme vertragingen. Op 1 april 2000 moesten de forensische teams gebruik kunnen maken van het mortuarium. Bovendien moeten alle opgravingen gedaan zijn voor het einde van oktober 2000. De hoofdaanklager van het ICTY, mevrouw Del Ponte, heeft aangegeven dat zij dit onderzoek dit jaar gereed wil hebben. Ook nu gold weer: lokale *contractors* voor kleine zaken. Alle specialisten, zoals timmerlieden, elektriciens, loodgieters, et cetera, werden geleverd door het Nederlandse Geniehulpbataljon. Inmiddels werken er dit jaar drie ICTY-forensische teams in Kosovo, wederom tezamen met 'gratis personeel' teams.

## Diverse andere vormen van steunverlening

### De Duitse en Nederlandse Militaire Politie

Reeds in juli 1999 leverde de Duitse MP essentiële ondersteuning door zelf kleine graven te openen en op professionele wijze te onderzoeken. De rapporten hiervan zijn overhandigd aan het ICTY en zullen als bewijsmateriaal gebruikt gaan worden. Helaas moest die steunverlening eind augustus worden stopgezet op bevel van het Duitse ministerie van Defensie. Ook leden van de Koninklijke Marechaussee onderzochten diverse kleine graven en rapporteerden hierover.

### De Gele Rijders en de Koninklijke Marechaussee

Half augustus werden de eerste verdachten van oorlogsmisdrijven in Orahovac opgepakt door de Gele Rijders. Dit gebeurde op basis van informatie van de plaatselijke bevolking dat enkele lokale Servische mannen, die zich schuldig zouden hebben gemaakt aan oorlogsmisdrijven, via een UNHCR-konvooi probeerden te ontsnappen naar Servië. Kennelijk als gevolg van hun goede contacten met de lokale bevolking beschikten de Gele Rijders over veel informatie en met assistentie van leden van de Koninklijke Marechaussee werd een gedegen onderzoek gedraaid.

Ten gevolge hiervan werd in de navolgende twee maanden nog eens een tiental verdachten van oorlogsmisdrijven aangehouden en overgedragen aan de lokale rechtbank in Prizren. Aan het einde van hun missie hebben de leden van de Gele Rijders en de Koninklijke Marechaussee hun informatie en de opgemaakte processen-verbaal in de vorm van een zeer professionele rapportage overgedragen aan het ICTY in Den Haag. Deze informatie wordt nog steeds gebruikt door onderzoekers van het Tribunaal.

### Speciale ondersteuning aan het Britse team

Met het Geniehulpbataljon was korporaal Chris Zorge meegekomen als

mortuarium-assistent. Gelukkig heeft Chris nooit zijn beroep hoeven uitoefenen ten behoeve van de Nederlandse KFOR-militairen. Toen hij in juli in contact kwam met het Britse team, verzocht hij zijn chef om enkele dagen met het team mee te mogen lopen. Dit is uitgelopen op een volledig meedraaien van Chris met het Britse team als mortuarium-assistent tot de dag dat het team Kosovo verliet.

Chris werd bijna onvervangbaar. Door zijn relatie met het Geniehulpbataljon konden veel problemen al direct worden opgelost. In het voorjaar en de zomer van 2000 heeft Chris vervolgens het VN-forensisch team in Orahovac geassisteerd.

## Relatie tussen de ICTY-KFOR liaison en KFOR

Als één van de laatste punten wil ik uitleggen hoe nu dat contact liep tussen de ICTY-liaison, de onderzoekers en KFOR. In het begin was de relatie met name met de Duitse militairen wat stroef. Dit kwam mede doordat het ICTY telkens nieuwe mensen stuurde, zonder enige ervaring of kennis van het gebied. Ook het feit dat het assisteren van het ICTY na verloop van tijd niet meer als prioriteit binnen KFOR aangemerkt werd, speelde een belangrijke rol. Doordat wij evenwel met ons vieren constant in het gebied aanwezig waren en er dus telkens met dezelfde mensen gewerkt kon worden, veranderde dit geleidelijk. Ook het feit dat ik bij de dagelijkse staf-briefings de Duitse brigadecommandant en zijn staf kon informeren over de voortgang van het werk van de beide forensische teams bracht positieve verandering in de situatie. Duitse officieren en onderofficieren raakten bekend met ons werk en raakten ook geïnteresseerd.

Het werkte ook in het voordeel van KFOR. Doordat wij zo goed bereikbaar waren voor de KFOR-militairen, was het voor hen ook gemakkelijker om onze hulp te vragen bij problemen

waarmee zij geconfronteerd werden in relatie tot oorlogsmisdrijven.

Vervolgens werd ik door verschillende officieren en onderofficieren deelgenoot gemaakt van voor het ICTY relevante informatie, binnengekomen bij diverse KFOR-bataljons. Ook de medewerking aan mijn collega's die regelmatig voor enkele weken vanuit Den Haag in ons gebied kwamen werken, leverde geen problemen op.

Aan het eind van mijn missie vroeg de brigadecommandant mij om op voor zijn staf georganiseerde bijeenkomsten, briefings te houden over het werk dat het ICTY in zijn gebied had gedaan.

Voor mij is het duidelijk dat ook in de toekomst, wanneer het ICTY de assistentie van KFOR- dan wel SFOR-militairen nodig heeft, een geregeld contact tussen – en uitwisseling van informatie door – beide partijen heel belangrijk is.

Voor de Nederlandse militairen zou het heel gemakkelijk moeten zijn om voordat men uitgezonden wordt, een briefing van enkele ICTY-medewer-

kers te krijgen. Daarbij zou ook een bezoek aan het Tribunaal ingeroosterd kunnen worden. Wij zijn allen uiteindelijk bezig met één doel: vrede brengen in het voormalig Joegoslavië. Laten wij hopen dat de rechtszaken die dienen voor het Tribunaal, een waarschuwing zullen zijn voor nieuwe potentiële daders van een zelfde soort gruwelijkheden en dat mede hierdoor nieuwe geweldsexcessen voorkomen kunnen worden. Zonder gerechtigheid zal er nooit vrede komen.

### Tot slot

Wat ik hier nog wil benadrukken is dat in het gebied van MNB-S de onderhandelingen met de Nederlandse KFOR-militairen en hun leidinggeven- den het gemakkelijkst verliepen. De Nederlandse bataljons waren, indien mogelijk, altijd bereid om het werk van het ICTY te ondersteunen. Los van deze ondersteuning heb ik persoonlijk zowel in Bosnië en Herzegovina als in Kosovo erg goede herinneringen overgehouden aan deze samenwerking. In Kosovo werd ons zelfs de

hulp aangeboden van de psycholoog, werkzaam bij het Geniehulpbataljon. Drie van onze tolken en ikzelf hebben hiervan gebruik gemaakt.

Ook de beide forensische teams waren zeer te spreken over de assistentie van de Nederlandse militairen. Er was een uitdrukking van de Britten die telkens terug kwam: *'Thank God for the Dutch'*. 



# Het Brahimi-rapport

## Een toekomst voor VN-vredesoperaties?

drs.ing. P.J.T.M. Hagens - majoor der genie\*

### Inleiding

Op 3 april 2000 presenteerde de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties (SGVN), Kofi A. Annan, zijn rapport *'We the peoples, the role of the United Nations in the 21st century'* aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. In dit zogenaamde 'Millennium-rapport' probeert hij de belangrijkste uitdagingen te identificeren waarvoor de internationale gemeenschap zich in deze nieuwe eeuw geconfronteerd ziet.

De onderwerpen die volgens hem de aandacht en actie vragen van de lidstaten zijn gegroepeerd in drie aan fundamentele mensenrechten gerelateerde hoofdstukken: *'freedom from want'*, *'freedom from fear'* en *'freedom of future generations to sustain their lives on the planet'*.

In het hoofdstuk *'freedom from fear'* gaat hij onder meer in op de noodzaak van het versterken van VN-vredesoperaties. Terwijl enerzijds successen zijn geboekt, zoals in Mozambique, El Salvador en Oost-Slavonië, heeft de VN ook tragische mislukkingen ervaren, in het bijzonder in Rwanda en Bosnië-Herzegowina.

Om die reden kondigde hij aan dat hij een panel van deskundigen opdracht had gegeven om de activiteiten van de VN op het gebied van vrede en veiligheid te onderzoeken en specifieke, concrete en praktische aanbevelingen te doen voor verbetering.

Als voorzitter van het panel benoemde Annan de Algerijnse oud-minister van Buitenlandse Zaken, Lakhdar Brahimi, die ruime VN-ervaring had opgedaan in preventieve diplomatie, zoals in het voorkomen van een oorlog tussen Afghanistan en Iran in 1998. Tevens maakten negen deskundigen deel uit van het panel, onder wie de oud-voorzitter van het Militair Comité van de NAVO, de Duitse generaal b.d. Klaus Naumann.

Het Panel on United Nations Peace Operations bezocht VN-vredesoperaties, sprak met functionarissen binnen en buiten de VN-organisatie en presenteerde na vier maanden werk op 23 augustus jl. haar 54 pagina's tellend rapport (het 'Brahimi-rapport'), dat de komende maanden in diverse VN-fora de basis zal vormen voor discussies over de noodzakelijke versterking van VN-vredesoperaties.

### Doel en opbouw

Na een periode van teruggang vanaf het midden van de jaren negentig neemt het aantal VN-vredesoperaties weer aanzienlijk toe. In 1999 werden vier nieuwe operaties gestart, namelijk in de Democratische Republiek Congo, Kosovo, Oost-Timor en

Sierra Leone. In het grensgebied tussen Ethiopië en Eritrea is sinds mei 2000 de jongste operatie van start gegaan.

Nederlandse deelname aan (VN-)vredesoperaties is niet meer zo vanzelfsprekend als voorheen. De introductie van het Toetsingskader in juni 1995 en de nasleep van de val van de Srebrenica-enclave hebben de besluitvorming over de deelname aan vredesoperaties sterk beïnvloed. De discussie daarover is, zoals het rapport van de Tijdelijke Commissie Besluitvorming Uitzendingen (de Commissie-Bakker) laat zien, nog niet beëindigd. Maar in het algemeen kan worden gesteld dat het parlement een steeds grotere rol wil spelen in die besluitvorming, met als gevolg dat deze zoveel mogelijk transparant moet zijn en dat de voorwaarden voor deelname steeds specifieker worden. Het is daarom noodzakelijk om ontwikkelingen binnen de VN op het vlak van vredesoperaties nauwlettend te blijven volgen omdat die hun weerslag kunnen hebben op de nationale besluitvorming over deelname aan die operaties.

Na een inleiding op de voor vredesoperaties relevante VN-structuur en geschiedenis van VN-vredesoperaties, staat het management daarvan centraal in dit artikel. Ik zal toelichten op welke wijze VN-vredesoperaties een verantwoordelijkheid zijn geworden van het VN-Secretariaat zonder dat de lidstaten daarvoor de vereiste middelen ter beschikking stelden. De problemen die dat heeft veroorzaakt,

\* De auteur is plaatsvervangend militair adviseur bij de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Verenigde Naties te New York. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven. De auteur bedankt drs. P. Mollema, generaal-majoor K.C. Roos en drs. R.W. Zaagman voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

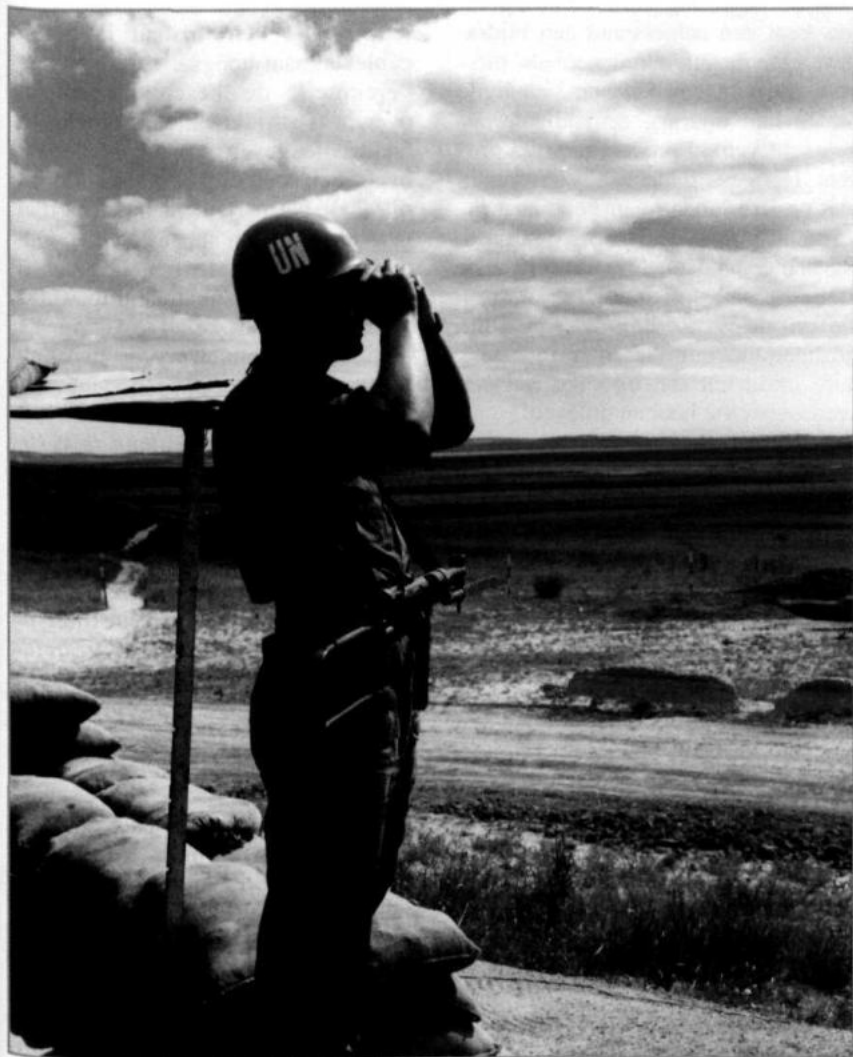
worden eveneens behandeld alsmede de belangrijkste aanbevelingen van het Brahimi-rapport. Het artikel sluit af met een aantal conclusies en de mogelijkheden voor Nederland om een rol te spelen bij de implementatie van de aanbevelingen van het Brahimi-rapport.

## De VN en vredesoperaties: een introductie

### Hoofddorganen

De Organisatie van de Verenigde Naties werd in juni 1945 opgericht met de ondertekening van het VN-

Handvest, een internationaal verdrag dat inmiddels door 189 landen (de lidstaten) is geratificeerd. De VN heeft zes hoofddorganen, namelijk (in New York) de Veiligheidsraad, de Algemene Vergadering, het Secretariaat, de Trustschapsraad en de Economisch-Sociale Raad, en (in Den Haag) het Internationaal Gerechtshof. Voor VN-vredesoperaties zijn alleen de eerste drie hoofddorganen van belang. In het algemeen kan worden gesteld dat de Veiligheidsraad een vredesoperatie instelt, de Algemene Vergadering de begroting ervan vaststelt en het Secretariaat belast is met de planning en uitvoering.



Afb. 1 Beeld van een traditionele VN-vredesoperatie. Zweedse UNEF-1 militair, april 1959 (Bron: United Nations)

### De Veiligheidsraad

De Veiligheidsraad (VR) is volgens art. 24 van het Handvest belast met de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van de internationale vrede en veiligheid. De raad bestaat uit vijf permanente leden (de 'P5': China, Frankrijk, Rusland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten) en tien niet-permanente leden die voor een periode van twee jaar hun zetel bezetten.

Het Nederlandse lidmaatschap, dat op 1 januari 1999 begon, eindigt dus op 31 december 2000. De permanente leden van de VR beschikken over het vetorecht, hetgeen vooral tijdens de Koude Oorlog regelmatig de besluitvorming in de raad verlamde. De fraaie VR-zaal werd daarmee een forum waar de P5 hun tegenstellingen voor het oog van de camera's uitvochten.

De VR stelt vredesoperaties in met resoluties waarin onder meer het mandaat, de omvang en de tijdsduur van de operatie is opgedragen. De VR kan daarin in vervolgresoluties, meestal na zes maanden, wijzigingen aanbrengen.

### De Algemene Vergadering

In de Algemene Vergadering (AV) zijn alle lidstaten vertegenwoordigd. De AV komt jaarlijks van begin september tot en met december in plenaire vergadering in New York bijeen, waarbij delegaties vanuit de hoofdsteden de Permanente Vertegenwoordigingen versterken. De AV behandelt een breed aantal onderwerpen, 173 in de 1999-2000 sessie, zoals globalisering, nucleaire ontwapening, mensenrechten, ontwikkeling, et cetera. De resoluties van de AV zijn juridisch niet-bindend, maar vormen een belangrijke graadmeter van de wereldopinie en vertegenwoordigen het moreel gezag van de wereldgemeenschap.

Het werk van de AV wordt buiten de plenaire sessie in zes commissies uitgevoerd waarvan de Vierde (Speciale politieke aangelegenheden en dekolonisatie) en de Vijfde (Administratief en budgettair) voor vredesoperaties de belangrijkste zijn. De AV bepaalt

op basis van een resolutie van de VR waarmee een vredesoperatie wordt geautoriseerd, de hoogte van de begroting van die operatie met een looptijd van 1 juli tot en met 30 juni. De AV heeft ook de bevoegdheid om de personeelsomvang van het Secretariaat te bepalen en daarmee de capaciteit van het Secretariaat om vredesoperaties te managen.

#### Reguliere begroting

De VN kent twee begrotingen, de reguliere begroting (*regular budget*) en de begroting voor vredesoperaties (*peacekeeping support account*). De reguliere begroting, jaarlijks circa \$ 1.3 miljard, waarmee de personeelskosten en vaste infrastructuur worden betaald, komt tot stand met bijdragen van de lidstaten, gebaseerd op hun relatieve draagkracht. Dit is vastgelegd in zogenaamde contributieschalen, die worden bepaald na een vergelijking van het bruto nationaal product van de lidstaten.

Nederland draagt 1.63 procent van de reguliere begroting bij en hoort daarmee tot de top-tien contribuanten aan de VN. De Verenigde Staten dienen 25 procent bij te dragen maar in 1995 heeft het Amerikaanse Congres in een poging om hervormingen af te dwingen, eenzijdig besloten om de bijdrage terug te brengen tot 22 procent. De VS is als gevolg van de opgelopen betalingsachterstand de grootste wanbetaler van de Organisatie geworden.

De sanctie bij een achterstand van meer dan twee jaarlijkse contributies is het verlies van het stemrecht in de AV. Hoewel het effect hiervan in de praktijk gering is omdat de positie in de VR onaangetast blijft, zou de politieke schade voor de VS natuurlijk enorm zijn en ze hebben dan ook in 1999 juist genoeg betaald om dat te voorkomen.

#### Begroting voor vredesoperaties

Met de begroting voor vredesoperaties worden de operationele en administratieve kosten van een operatie betaald. Voor het begrotingsjaar 2000-2001 bedragen de kosten \$ 2.2 miljard. Deze begroting kent voor een

aantal lidstaten afwijkende contributieschalen. De permanente leden van de VR en sommige geïndustrialiseerde landen betalen een toeslag, terwijl ontwikkelingslanden een aanzienlijke reductie krijgen. Voor Nederland geldt een percentage van 1.62 procent.

Alle lidstaten betalen dus mee aan een vredesoperatie, ook aan die operaties waaraan ze niet met militaire of andere middelen bijdragen. De Nederlandse bijdrage wordt betaald uit het Defensiebegrotingartikel 08.02 (vredesoperaties) en voor 2001 is daarvoor een bedrag van f 66 miljoen begroot.

Ook de begroting voor vredesoperaties kent een achterstand aan bijdragen. Om dezelfde redenen als hiervoor genoemd, hebben de Verenigde Staten hun bijdrage eenzijdig teruggebracht van 30 procent naar 25 procent. Het gevolg hiervan is dat samen met andere landen een betalingsachterstand is ontstaan van \$ 2.4 miljard. De achterstand in de begroting voor vredesoperaties verhindert de VN verder om de vergoeding te betalen die lidstaten toekomt indien zij met militaire middelen een bijdrage aan een vredesoperatie hebben geleverd.

### De geschiedenis van VN-vredesoperaties

Nergens in het VN-Handvest komt het woord 'peacekeeping' voor. De ruime formulering van Hoofdstuk VI 'Vreedzame regeling van geschillen' is als basis gebruikt voor de waarnemersmissies en traditionele vredesoperaties (peacekeeping), vooral omdat in artikel 33 wordt verwezen naar 'andere vreedzame middelen' naast onderhandelingen, bemiddeling, arbitrage, et cetera. Voor het management van waarnemersmissies en traditionele vredesoperaties biedt Hoofdstuk VI echter geen politiek, strategisch of operationeel raamwerk.

#### Knelpunten

In tegenstelling tot Hoofdstuk VI biedt Hoofdstuk VII 'Optreden met

betrekking tot bedreiging van de vrede, verbreking van de vrede en daden van agressie', in theorie wel een structuur voor het management van militaire operaties. Als alle andere mogelijkheden, zoals sancties, zijn uitgeput, kan de VR met artikel 42 overgaan tot 'zulk optreden door middel van lucht-, zee- of landstrijdkrachten als nodig is voor de handhaving of het herstel van de internationale vrede en veiligheid'.

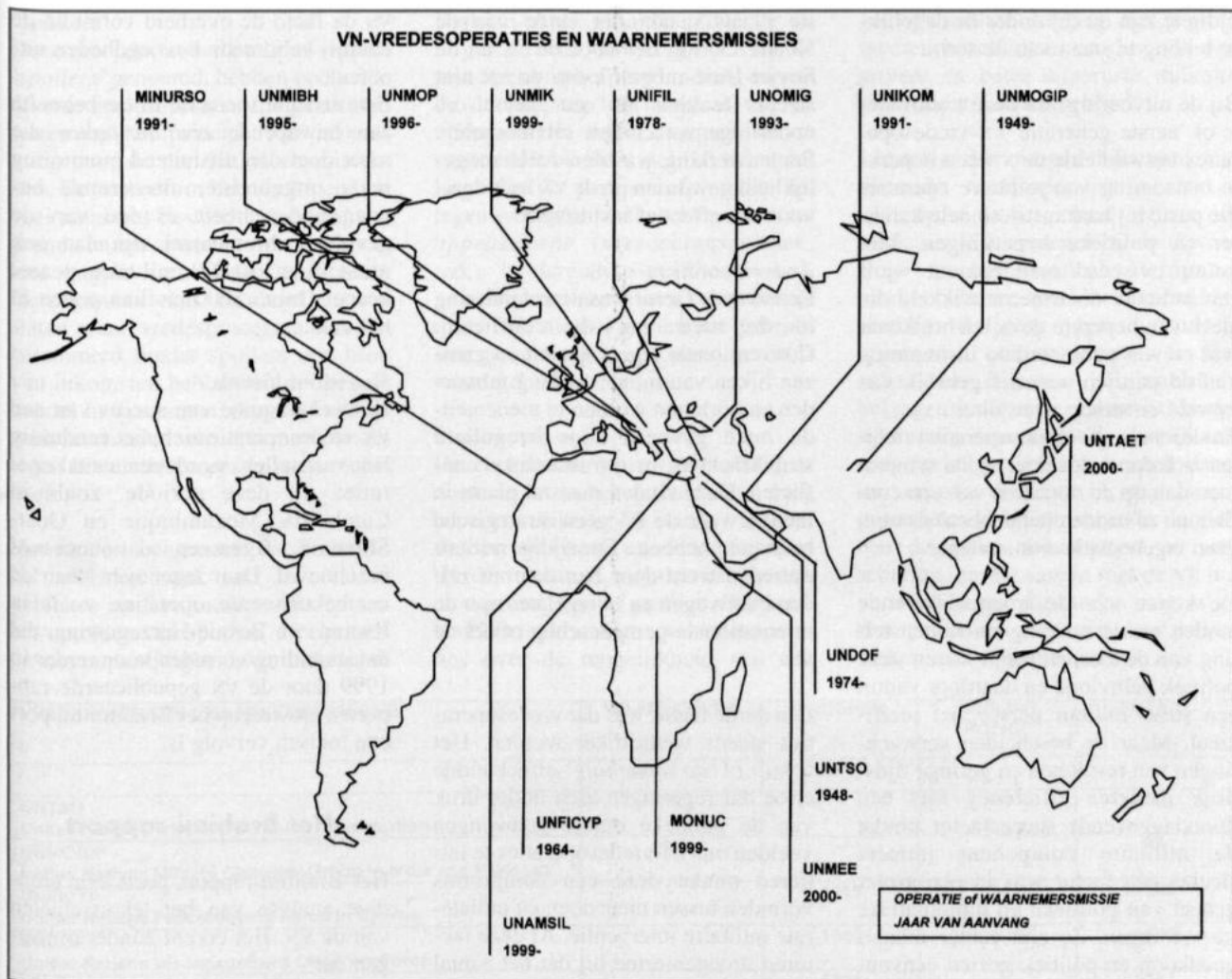
De strijdkrachten daarvoor dienen volgens artikel 43 aan de VR ter beschikking te worden gesteld conform nader te sluiten overeenkomsten. En dat is uiteraard het punt waarop het gehele mechanisme vastloopt. Niet één lidstaat is bereid gebleken haar hoogste vorm van soevereiniteit, de beschikkingsmacht over haar strijdkrachten, volledig uit handen te geven en ook Nederland heeft een dergelijke overeenkomst, die door het parlement moet worden geratificeerd, nooit gesloten. Ook andere relevante bepalingen in Hoofdstuk VII zijn niet uitgewerkt, zoals die in artikel 47 waarin het Militair Stafcomité wordt ingesteld om:

*de VR advies en bijstand te verlenen inzake alle aangelegenheden die verband houden met de militaire behoeften van de VR ter handhaving van de internationale vrede en veiligheid, het inzetten van en de bevelvoering over de aan de Raad ter beschikking gestelde strijdkrachten, de wapenbeheersing en eventuele ontwapening.*

Het Militair Stafcomité bestaat uit de Stafchefs van de P5 of hun vertegenwoordigers, maar heeft als gevolg van de tegenstellingen in de Koude Oorlog tussen de P5 nooit een rol van betekenis kunnen spelen. Ook na afloop van de Koude Oorlog heeft het comité, ondanks pogingen daartoe in het begin van de jaren negentig, nooit een bijdrage geleverd aan het management van vredesoperaties. Het blijft een bizar tafereel dat desondanks de vertegenwoordigers van de



## VN-VREDESOPERATIES EN WAARNEMERSMISSIES



Afb. 2 VN-vredesoperaties en waarnemersmissies

stafchefs, de in New York geplaatste militair adviseurs van de P5, eens in de twee weken bijeenkomen voor een vergadering van het Militair Stafcomité, die wordt geopend met de opmerking dat er niets op de agenda staat, waarna de vergadering weer wordt gesloten...

Als gevolg van het onvermogen van de VR om een structuur voor het management van vredesoperaties te creëren kwam deze taak bij de SGVN te liggen, volgens artikel 97 van het Handvest 'de hoogste ambtenaar van de Organisatie'. Al zeer kort na de vorming van de VN werd de SGVN actief op het vlak van vredesoperaties.

### Traditionele vredesoperaties

In de jaren veertig kwamen de eerste waarnemersmissies tot stand zoals *United Nations Military Observer Group in India and Pakistan* (UNMOGIP) en *United Nations Truce Supervision Organisation* (UNTSO) waaraan Nederland sinds 1956 met waarnemers deelneemt.

In dat jaar werd de *United Nations Emergency Force I* (UNEF I) gevormd als een antwoord op de Suez-crisis. Het was de eerste gewapende militaire operatie van de VN en het begrip 'peacekeeping' werd ermee geboren. De operatie met 6000 troepen bewees

dat de VN meer kon betekenen dan slechts een overlegforum te zijn; de vrede in de Sinaï werd gehandhaafd voor een periode van tien jaar. Toenemende spanningen in het Midden-Oosten in 1967 leidden echter, op verzoek van Egypte, tot beëindiging ervan.

### Principes

UNEF I ontwikkelde enkele principes die daarna de meeste VN-vredesoperaties zouden leiden. VN-vredesoperaties dienden (1) te worden ingesteld met de instemming van de betrokken partijen, (2) alleen geweld te gebruiken in het geval van zelfverdediging, (3) te worden samengesteld met vrijwillig bijgedragen troepen, (4) onpar-

tijdig te zijn en (5) onder de dagelijkse leiding te staan van de SGVN.

Bij de uitvoering van deze traditionele of 'eerste-generatie' VN-vredesoperaties ontwikkelde de VN een beperkte benadering van militaire operaties die paste bij haar institutionele karakter en politieke beperkingen. Met geïmproviseerd management werd een militaire doctrine ontwikkeld die slechts in beperkte gevallen bruikbaar was en was gebaseerd op instemming van de partijen, reactief gebruik van geweld en strikte neutraliteit. Traditionele VN-vredesoperaties richtten zich dan ook eerder op de symptomen dan op de oorzaken van een conflict, en ze hadden (en hebben) daarom geen ingebouwde exit-strategie.

De keuze van de troepenleverende landen en de omvang en samenstelling van de troepenmacht waren sterk politiek beïnvloed en daardoor vanuit een strikt militair perspectief inefficiënt. Maar de bescheiden verwachtingen van resultaten en geringe tijdsdruk maakten efficiency niet een doorslaggevend succesfactor omdat de militaire component immers slechts één factor was in een groter geheel van politieke en diplomatieke inspanningen. Ze zijn echter relatief goedkoop en politiek gezien eenvoudiger te handhaven dan te beëindigen.

#### Een schijn van amateurisme

VN-vredesoperaties zijn dus vaak geconfronteerd met beperkingen die in een andere militaire operatie ondenkbaar zouden zijn en hebben, zeker in de ogen van een NAVO-militair, daarmee altijd een schijn van amateurisme tegen zich gehad. Ondanks het terughoudende optreden ging het overigens niet om onschuldige operaties zonder risico's. Meer dan 600 UN-peacekeepers kwamen in traditionele vredesoperaties en waarnemersmissies om het leven.

De periode van na de Koude Oorlog laat, zoals bekend, de grootste toename in VN-vredesoperaties zien in de geschiedenis van de VN. Drie oorzaken zijn daarbij van belang. In de eer-

ste plaats maakt het einde van de Koude Oorlog het voor de VS en de Sovjet-Unie mogelijk om de VN niet slechts te zien als een forum om onderlinge verschillen uit te spelen. Samenwerking was een reële mogelijkheid geworden en de VN leek daarvoor een effectief instrument.

#### Andere conflicten...

Een tweede factor was de verandering in de aard van de conflicten. Conventionele legers, staten en grenzen lijken van minder belang te worden en oorlogen worden in toenemende mate gevoerd door irreguliere strijdkrachten, in intrastatelijke conflicten. Deze vinden meestal plaats in landen waar de P5 geen strategische belangen hebben. Eenzijdig militair optreden werd door hen daarom zelden overwogen en overgelaten aan de internationale gemeenschap ofwel de VN.

Een derde factor was dat vredesoperaties steeds wenselijker werden. Het 'CNN'- of 'do something'-effect leidde ertoe dat regeringen zich onder druk van de publieke opinie gedwongen voelden om VN-vredesoperaties te initiëren omdat deze een compromis vormden tussen niets doen en unilaterale militaire interventie. Al deze factoren droegen ertoe bij dat het aantal UN-peacekeepers toenam van een niveau van 9000 in 1988 tot meer dan 80.000 in 1993.

#### ...andere vredesoperaties

Tegelijkertijd veranderden vredesoperaties ook van karakter. De nieuwe 'tweede-generatie' vredesoperaties vinden plaats in intrastatelijke conflicten en zijn multidimensioneel met aspecten van politie, justitie, verkiezingen, ontwikkelingswerk en humanitaire hulp. Het VN-optreden in Cambodja en Oost-Slavonië zijn daar voorbeelden van.

Meer recent zijn deze taken nog verder uitgebreid, zoals in de *United Nations Transitional Authority in East Timor* (UNTAET) en de *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) waar de

VN de facto de overheid vormt en de daarbij behorende bevoegdheden uitoefent.

Een enorme toename in de behoefte aan bewapende *civilian police* die meer doet dan uitsluitend monitoring maar uitgebreide, uitvoerende bevoegdheden heeft, is één van de gevolgen. Momenteel zijn dan ook naast circa 30.000 militaire peacekeepers bijna 8000 *civilian police* in het veld.

#### Succes en kritiek

Hoewel de mate van succes van een VN-vredesoperatie zich niet eenduidig laat vaststellen, wordt een aantal operaties uit deze periode, zoals in Cambodja, Mozambique en Oost-Slavonië, algemeen als succesvol beschouwd. Daar tegenover staan de veelbekritiseerde operaties, zoals in Rwanda en Bosnië-Herzegovina, die de aanleiding vormden voor eerder in 1999 door de VN gepubliceerde rapporten en waarop het Brahimi-rapport een logisch vervolg is.

### Het Brahimi-rapport

Het Brahimi-rapport geeft een grondige analyse van het tekortschieten van de VN. Het erkent zonder omwegen dat

*...the United Nations has repeatedly failed to meet the challenge; and it can do no better today.*

Aanvankelijk leken de vooruitzichten voor tweede-generatie vredesoperaties gunstig omdat het in tijd begrensde operaties waren met een duidelijke exit-strategie, zoals beëindiging na het succesvol organiseren van verkiezingen. Daarna is de VN echter betrokken geraakt in situaties waarin het conflict nog niet was opgelost en waar van de VN-vredesmacht werd gevraagd om een situatie te creëren die tot een oplossing kon leiden. Men ontdekte dat men te maken had met partijen die staakt-het-vuren afkondigden en vredesakkoorden tekenden om redenen die weinig met vrede te maken hadden.

### 'Spoilers'

Deze groepen, in het Brahimi-rapport 'spoilers' genoemd, hebben zodoende diverse vredesoperaties die gebaseerd waren op het principe van instemming door de partijen, doen mislukken. De VR heeft in het afgelopen jaar veel aandacht besteed aan de achtergrond van het optreden van deze spoilers. Angola, Sierra-Leone en Bosnië-Herzegowina zijn voorbeelden van staten waar vredesprocessen worden belemmerd omdat spoilers een bron van inkomsten hebben uit de illegale handel in diamanten, drugs of andere waardeartikelen en daarmee verzet tegen het vredesproces kunnen mobiliseren.

Het rapport constateert dat de VN in het verleden vaak niet in staat is gebleken om het hoofd te bieden aan het optreden van spoilers. Het principe van onpartijdigheid wordt door het

Brahimi-panel gehandhaafd maar nu uitgelegd als eerbiediging van de principes van het VN-Handvest en van de doelen van het mandaat van de operatie. Het wijst daarmee strikte neutraliteit of altijd gelijke behandeling van de partijen af, omdat het tegenover spoilers al snel verwordt tot *appeasement* (verzoeningspolitiek, red.). In dergelijke gevallen is volgens Brahimi niet alleen operationeel maar ook moreel gezien het gebruik van geweld tegen een partij gerechtvaardigd.

### Risicoanalyse

De consequentie hiervan is dat daar waar de VN in het verleden met haar beperkte militaire planning van vredesoperaties *best-case* aannames hanteerde, nu moet uitgaan van *worst-case* gedrag van de partijen. Dat betekent dat toekomstige VN-vredesoperaties over de mogelijkheid van een

geloofwaardige dreiging met geweld moeten beschikken, en dus ook een grotere en beter uitgeruste militaire component moeten hebben.

Lidstaten die troepen bijdragen aan dit soort vredesoperaties moeten in deze opzet de bereidheid hebben om verliezen te accepteren bij de uitvoering van het mandaat. Het panel merkt op dat die bereidheid vanaf halverwege de jaren negentig sterk is afgenomen omdat lidstaten er niet zeker van zijn hoe hun nationale belangen zich verhouden met dergelijke risico's en omdat de risico's zelf niet duidelijk zijn. Het beveelt daarom aan dat de SGVN in staat is om potentiële troepenleverende landen een degelijke risicoanalyse te verschaffen, en dat samen met de VR het vertrouwen van die landen moet worden gewonnen met een deugdelijke strategie en operatieconcept.

VREDESOPERATIE / WAARNEMERSMISSIE	WAARNEMERS	TROEPEN	CIVILIAN POLICE	TOTAAL
UNTSO United Nations Truce Supervision Organization	153	-	-	153
UNMOGIP United Nations Military Observer Group in India and Pakistan	45	-	-	45
UNFICYP United Nations Peacekeeping Force in Cyprus	-	1215	34	1249
UNDOF United Nations Disengagement Observer Force	-	1040	-	1040
UNIFIL United Nations Interim Force in Lebanon	-	5744	-	5744
UNIKOM United Nations Iraq-Kuwait Observer Mission	196	908	-	1104
MINURSO United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara	204	27	34	265
UNOMIG United Nations Observer Mission in Georgia	102	-	-	102
UNMIBH United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina	4	-	1816	1820
UNMOP United Nations Mission of Observers in Prevlaka	27	-	-	27
UNMIK United Nations Interim Administration Mission in Kosovo	38	-	4145	4183
UNAMSIL United Nations Mission in Sierra Leone	260	12262	34	12556
UNTAET United Nations Transitional Authority in East Timor	167	7710	1420	9297
MONUC United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo	245	-	-	245
UNMEE United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea	58	-	-	58
TOTAAL	1499	28906	7483	37888

Afb. 3 Sterkte van VN-vredesoperaties en waarnemersmissies, 1 oktober 2000





**Afb. 4**  
**Nederland in de**  
**Veiligheidsraad.**  
**Ambassadeur**  
**mr. A.P. van**  
**Walsum leidt de**  
**open Veilig-**  
**heidsraad-**  
**vergadering**  
**over de situatie**  
**in Oost-Timor,**  
**11 september**  
**1999**

(Bron: UN/DPI,  
 Evan Schneider)

#### **Uitbesteden van 'peace-enforcement'**

Het panel is van mening dat *peace-enforcement* moet worden uitbesteed aan regionale organisaties als de NAVO in het geval van voormalig Joegoslavië, of *coalitions of willing states* omdat 'the United Nations doesn't wage war'.

Tegelijkertijd is dit een bron van zorg omdat in de regio's buiten Europa, waar de meeste vredesoperaties plaatsvinden, regionale organisaties en hun lidstaten vaak niet of slecht zijn toegerust op een dergelijke taak. Het gaat daarbij niet alleen om een gebrek aan opleiding, uitrusting en ervaring maar ook om de naleving van universele waarden die een vredesmacht moet uitstralen. De vredesmacht ECOMOG die in Liberia en Sierra-Leone optrad, stond lokaal eerder bekend als *Every Car Or Movable Object Gone* dan onder haar ware naam: *Economic Community of West African States Monitoring Group*.

Het panel roept op tot het leveren van training en uitrusting aan troepen van regionale organisaties. De Verenigde Staten lijken in die geest te willen handelen met hun recente initiatief om dit te verzorgen voor vijf Nigeriaanse en twee Ghanese bataljons die bestemd zijn voor de VN-vredesoperatie in Sierra Leone, UNAMSIL.

#### **Mandateren**

Het panel ziet ook een belangrijke rol weggelegd voor de VR. Als een politiek orgaan ontwerpt de VR mandaten op basis van consensus, hetgeen ruimte biedt voor verschillende interpretatie door de partijen in een conflict of elementen van de vredesmacht zelf. Het panel beveelt de VR aan om indien het niet tot een helder mandaat kan komen, geheel af te zien van het mandateren van een operatie. Blijkbaar op grond van ervaringen in het verleden is het verder van mening dat het Secretariaat zich bij de advisering van de VR over de opzet van een vredesoperatie niet moet laten ver-

leiden door politieke wenselijkheid maar door de militaire vereisten van de operatie.

Het risico dat een operatie daardoor niet doorgaat, heeft de voorkeur boven het verleiden van lidstaten tot deelname aan een operatie die met onvoldoende mandaat en uitrusting geen kans van slagen heeft. Het rapport adviseert om de procedures van de VR zodanig te wijzigen dat, voordat wordt gestemd over een resolutie voor het instellen van een vredesoperatie, eerst wordt nagegaan of lidstaten de bereidheid hebben om voldoende troepen bij te dragen.

#### **'Geen woorden, maar daden'**

Ten slotte heeft de VR ook een taak die zich het best in de rechtdoorzee-sfeer van het rapport kan laten samenvatten met 'geen woorden, maar daden'. De VR, zo stelt het panel, kan door concrete actie van haar leden een rol spelen in een directe confrontatie met partijen. Het panel verwijst daarbij naar de VR-missie die in september

1999, tijdens het Nederlands voorzitterschap van de VR, naar Jakarta en Dili vloog om de Indonesische autoriteiten aan te spreken op hun gedrag in de Oost-Timor-crisis.

In combinatie met een open VR-vergadering in New York waarbij 52 lidstaten hun afkeuring over de opstelling van Indonesië uitspraken, maakte deze missie het ingrijpen door een Australisch geleide multinationale vredesmacht (INTERFET) mogelijk, later overgenomen door de VN-vredesoperatie *United Nations Transitional Authority in East Timor* (UNTAET). Daarmee maakt het rapport ook duidelijk dat de verantwoordelijkheid voor handhaving van vrede en veiligheid in de eerste plaats bij de lidstaten ligt, en niet bij het VN-Secretariaat, dat nogal eens voor 'de VN' wordt versleten.

Het Brahimi-rapport besteedt veel aandacht aan de interne capaciteit van het VN-Secretariaat om vredesoperaties te managen. Het Secretariaat werd door de managementeisen van de tweede-generatie vredesoperaties overstelpt en de eerder genoemde beperkingen die inherent waren aan VN-vredesoperaties werden daardoor uitvergroot. Naast andere organisatie-elementen is bij de aanbevelingen in het rapport vooral het *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) van belang.

### **Het management van vredesoperaties door het VN-Secretariaat**

Tot aan 1992 zou binnen het Secretariaat het *Office of Special Political Affairs* belast zijn met waarnemersmissies en vredesoperaties, en bestaan uit zes internationale VN-ambtenaren en drie militaire officieren. Dit verliep tot aan het einde van de Koude Oorlog redelijk probleemloos als gevolg van de beperkte aard van de operaties en omdat de dagelijkse administratief-logistieke aangelegenheden elders in het Secretariaat werden afgehandeld, in de *Field*

*Operations Division* van het *Department of Administration and Management*.

#### **Reorganisaties**

In een poging om het hoofd te bieden aan de explosie van vredesoperaties in het begin van de jaren negentig reorganiseerde de toenmalige SGVN, Boutros Ghali, in 1992 het *Office of Special Political Affairs* tot het *Department of Peacekeeping Operations* en werd de *Field Operations Division* omgevormd tot *Field Administration and Logistics Division* en binnen het DPKO gebracht.

Enkele jaren later werd een Situatieteam met een bezetting op 24-uurs basis gecreëerd. Hoewel de reorganisatie op papier een stap in de goede richting was, bleek de vulling van deze organisatie met adequaat personeel een probleem. Het Secretariaat waar de SGVN leiding aan geeft, is ook echt een secretariaat dat grotendeels wordt gebruikt voor het organiseren van conferenties, publiceren van verslagen en het volgen van activiteiten van andere onderdelen van het VN-systeem zoals UNDP, UNHCR, et cetera. De benodigde expertise om een groot aantal complexe, tweede-generatie vredesoperaties te managen was binnen het Secretariaat niet voorhanden.

In een reactie hierop nam de Algemene Vergadering in 1993 resolutie 47/71 aan, waarmee de SGVN werd aangemoedigd om lidstaten uit te nodigen gekwalificeerd militair en civiel personeel ter beschikking te stellen voor het management van vredesoperaties.

#### **'Gratis militaire officieren'**

Diverse lidstaten, waaronder Nederland, plaatsten daarop 'gratis military officers' binnen het DPKO. 'Gratis' betekende dat hoewel men volledig voor de VN werkte en niet voor het eigen land, men formeel geen medewerker was van de VN. Binnen korte tijd bleek de militaire invloed van de gratis militaire officieren aanzienlijk. Een meer militaire, soms zelfs NAVO-aanpak, begon zijn ingang te vinden in de diverse stappen van de altijd

sterk gepolitiseerde VN-besluitvorming. Het nadeel van het systeem was dat de luxe van gratis personeel DPKO niet aanzette tot een kritische beoordeling van de vereiste organisatiestructuur; een omissie waarvoor het later de prijs moest betalen.

Hoewel lidstaten van alle continenten waren vertegenwoordigd in de *pool* van gratis militaire officieren, bleken officieren uit de ontwikkelde landen in de meerderheid. Van de 111 officieren in juni 1997 kwamen er 69 uit NAVO-landen en nog eens 19 uit andere geïndustrialiseerde landen. In dat jaar waren tien Nederlandse officieren binnen DPKO werkzaam op het gebied van planning, operatiën, logistiek en civilian police. Samen met de vervulling van de reguliere functie van Militair Adviseur van de SGVN, door generaal-majoor der mariniers F.E. van Kappen, werd inhoud gegeven aan het belang dat Nederland hechtte aan een effectief management van VN-vredesoperaties.

De belangrijkste reden voor de ondervertegenwoordiging van ontwikkelingslanden lag eenvoudigweg in de hoogte van de kosten van levensonderhoud in New York en de geringere mogelijkheid voor ontwikkelingslanden om die kosten voor hun personeel te compenseren. Deze landen die grotendeels tot de *non-aligned movement* behoren, staan traditioneel zeer kritisch ten aanzien van, vermeende, achterstelling en ze hameren voortdurend op een geografische balans in bijvoorbeeld het toekennen van functies.

De Permanente Vertegenwoordiger van Pakistan noemde de aanwezigheid van de overwegend westerse gratis militaire officieren dan ook een *unjustified infiltration*. Het gevoel dat bij de *non-aligned movement* sterk leefde was dat westerse officieren in New York complexe, gevaarlijke vredesoperaties planden die in toenemende mate door troepen uit ontwikkelingslanden moesten worden uitgevoerd. Daar zit een kern van waarheid in omdat momenteel zelfs 77 procent van de troepen in VN-vredesoperaties

uit die landen afkomstig is. Dit sentiment leidde in 1997 tot de aanname van resolutie 51/243 in de AV waarbij het systeem van gratis militaire officieren werd weggestemd. De resolutie vroeg om een spoedige uitfasering van het gratis personeel en de SGVN werd opgedragen om ieder kwartaal over de voortgang daarvan te rapporteren.

#### Micromanagement

Voor DPKO was het nu van belang om te bereiken dat het vertrek van de gratis officieren kon worden gecompenseerd met voldoende reguliere functies. Daarbij was instemming van de machtige Vijfde Commissie van de AV onontbeerlijk. Elke functie binnen het Secretariaat moet worden goedgekeurd door deze commissie, die belast is met administratieve en budgettaire aangelegenheden en berucht is om haar micromanagement onder druk van de non-aligned movement.

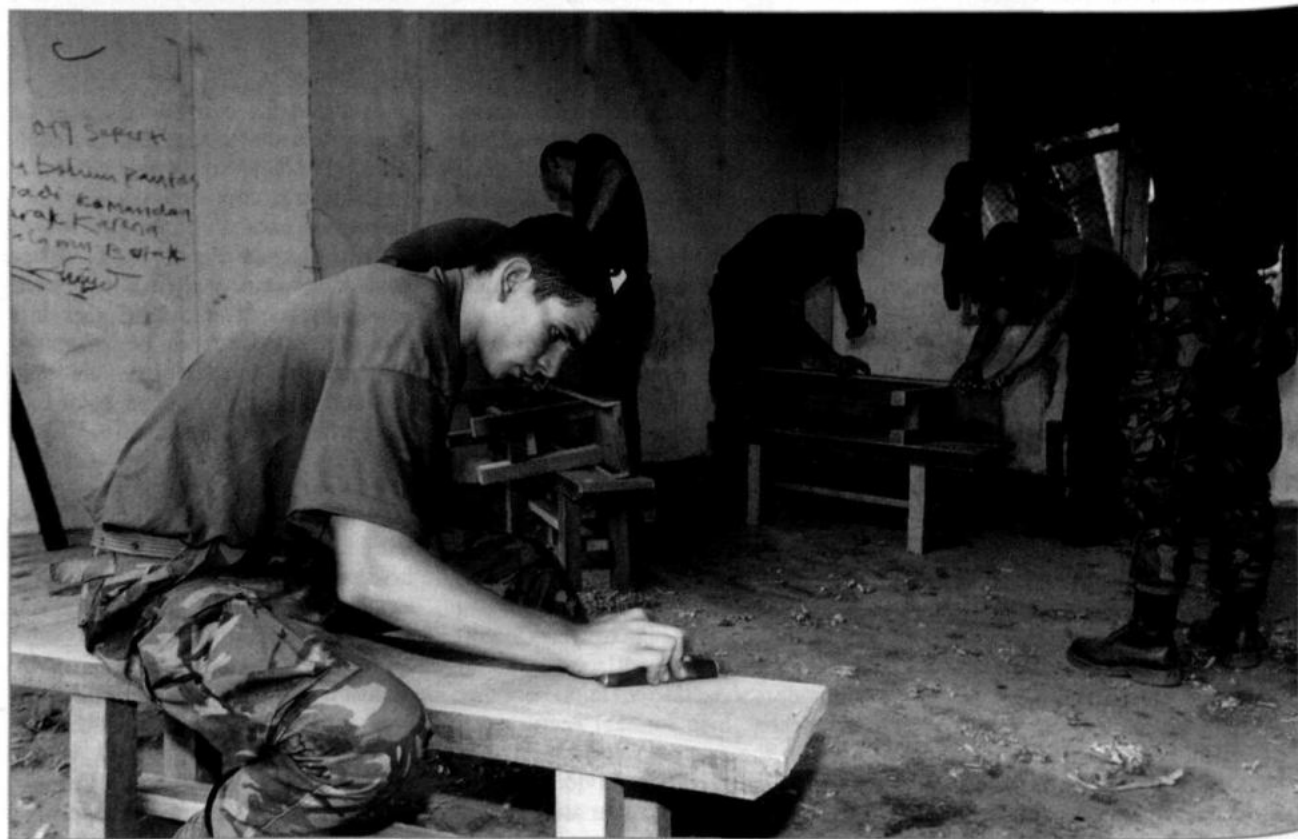
Om steun van de Vijfde Commissie te verkrijgen, werd het gratis personeel door DPKO niet geleidelijk uitgefaseerd zodat expertise kon worden behouden, maar begin 1999 *en masse* weggezonden. Deze door de westerse landen, waaronder de EU-lidstaten in New York, veel bekritiseerde zet leidde ertoe dat tijd ontbrak voor het opstellen van een degelijk overgangsplaan voor de reorganisatie van DPKO. Vooral in het licht van afnemende vredesoperaties was het gevolg dat, ondanks alle pogingen daartoe, de Vijfde Commissie niet was te overtuigen van het handhaven van dezelfde personeelssterkte met reguliere functies, hetgeen leidde tot een reductie van 30 procent.

#### Personeelstekort

De consequentie is dat momenteel 32 officieren en vijftien *political desk officers* belast zijn met het management van vijftien vredesoperaties

waarin circa 38.000 militairen en civilian police functioneren. Nederlandse officieren maken daarvan sinds het vertrek van de gratis militaire officieren geen deel meer uit.

Het Brahimi-rapport constateert dat geen enkele nationale regering of politieorganisatie haar personeel zou uitzenden in een hoofdkwartier: veldratio van 0.1 procent. Het algemene tekort aan personeel veroorzaakt dat functionarissen geen *back-up* hebben en in crisissituaties trachten 24 uur per dag te functioneren. Hetzelfde geldt voor de topfunctionarissen zoals de *Undersecretary general of peace-keeping operations* en zijn twee *Assistant secretary generals (operations en planning and support)*. Sinds januari 2000 hebben zij vijftig briefings verzorgd aan de VR over lopende en geplande vredesoperaties; sessies die doorgaans drie uur van hun tijd in beslag nemen. Daarbij komen bezoeken aan operaties, over-



Afb. 5 Portugese UNTAET-militairen herstellen een school in de omgeving van Dili - Oost-Timor, maart 2000  
(Bron: UN/DPI, Eskinder Debebe)



leg met vertegenwoordigers van lidstaten, et cetera. De beschikbare tijd voor een kritische beschouwing van de eigen organisatie wordt daardoor uiterst gering.

### **Verbetering van het management van vredesoperaties**

Het rapport stelt dat vredesoperaties om succesvol te zijn, aan drie sleutelvoorwaarden moeten voldoen, namelijk: politieke steun, snelle ontplooiing met robuuste inzet, en een doordachte strategie waarin vredesoperaties logisch worden gekoppeld aan conflictpreventie vooraf en vredesopbouw (*peacebuilding*) achteraf. Bij dat laatste aspect wordt vooral gedacht aan de inzet van civilian police die meer belast moet worden met hervorming en training van het lokaal politieapparaat op het gebied van mensenrechten dan slechts met traditionele monitoring.

In het rapport wordt niet een volledige blauwdruk gegeven hoe bijvoorbeeld DPKO gestructureerd zou moeten zijn. De SGVN wordt gevraagd een alomvattend voorstel aan de AV te doen hoe aan de behoeften van de Organisatie op het vlak van het management van vredesoperaties kan worden voldaan. Vooruitlopend daarop constateert het panel dat de huidige structuur, en in het bijzonder de personeelsbezetting daarvan, volstrekt onvoldoende is.

#### **Onderlinge samenwerking**

Aan snelle en effectieve ontplooiing van vredesoperaties is een heel hoofdstuk gewijd. Volgens het rapport zijn de eerste zes tot twaalf weken volgend op een staakt-het-vuren of vredesovereenkomst kritiek voor het bereiken van een stabiele vrede en de geloofwaardigheid van een nieuwe operatie. Het panel meent dat de VN in staat moet zijn om traditionele vredesoperaties binnen dertig en complexe vredesoperaties binnen negentig dagen na aanvaarding van een VR-resolutie te ontplooiën.

Daartoe dient het *UN Standby Arrangements System* (UNSAS), een database van toezeggingen met eenheden en personeel door lidstaten, verder te ontwikkelen teneinde te komen tot meerdere coherente, multinationale eenheden van brigadegrootte met de benodigde ondersteunende eenheden. Onderlinge, regionale, samenwerking door lidstaten is daarbij vereist en het rapport stelt de *Standby High Readiness Brigade* (Shirbrig) als voorbeeld. Zoals bekend heeft Shirbrig in de planning voor de *United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea* (UNMEE) een belangrijke rol gespeeld en heeft het naast onder meer Nederlandse troepen de kern geleverd voor het *Force Headquarters* onder leiding van de Commandant Shirbrig, de Nederlandse generaal-majoor der mariniers P.C. Cammaat.

Ongetwijfeld met de ervaringen in Sierra Leone in het achterhoofd, waar eenheden onvoldoende opgeleid en uitgerust het operatiegebied binnenkwamen, stelt het panel voor dat het Secretariaat teams zendt naar potentiële troepenleverende landen om de gereedheid van eenheden voor ontplooiing in een operatie te verifiëren. Eenheden die niet aan de vereisten voldoen, dienen niet te worden ontplooid.

#### **Lijsten**

Om die *rapid reaction* mogelijk te maken dient een 'on-call list' van ongeveer honderd ervaren, goedgekwalificeerde officieren te worden opgesteld door DPKO om te worden opgenomen binnen het UNSAS. Teams van deze lijst, beschikbaar op zeven dagen *notice*, zouden op het VN-Headkwartier opgestelde brede, strategische missieconcepten dienen te vertalen in concrete operationele en tactische plannen vooruitlopend op de ontplooiing van troepencontingenten.

Soortgelijke lijsten binnen UNSAS voor civilian police en experts op het gebied van rechtspraak, strafwezen en mensenrechten moeten beschikbaar zijn om, indien nodig, juridische instituties te versterken. Ook wordt lidstaten gevraagd om pools van

politieofficieren aan te wijzen voor VN-vredesoperaties, opdat de grote behoefte aan civilian police en gerelateerde specialismen kan worden afgedekt. Vergelijkbaar aan de suggestie met betrekking tot brigade-eenheden kunnen regionale initiatieven op het gebied van politietraining en doctrine een positieve rol spelen.

#### **Vergroting van de capaciteit**

Terwijl door sommigen de uitspraak 'the UN has no intelligence' op twee manieren wordt uitgelegd, is het panel van mening dat vergroting van de capaciteit voor het verzamelen en analyseren van informatie essentieel is. Meer middelen en bundeling van al aanwezige capaciteit moeten hier een oplossing bieden. Het panel constateert dat momenteel vredesoperaties eerder als een tijdelijke afwijking worden gezien dan als een van de kerntaken van de Organisatie. Het merendeel van de behoeften op dit vlak en dus ook DPKO zouden dan ook uit het reguliere budget moeten worden gefinancierd in plaats van uit het *Peacekeeping Support Account*.

### **Conclusies**

Het *Panel on United Nations Peace Operations* onder leiding van Lakhdar Brahimi heeft met zijn rapport een antwoord gepresenteerd dat hard is in zijn oordeel over de kwaliteit van VN-vredesoperaties in de afgelopen tien jaar. Het is ook in dat opzicht een vervolg op de eerder gepubliceerde rapporten over Rwanda en de val van de Srebrenica-enclave, waarin de SGVN stevige zelfkritiek evenmin schuwde.

#### **Aanbevelingen**

Het Brahimi-rapport richt zich met haar aanbevelingen in het bijzonder op twee groepen: het Secretariaat en de lidstaten. Het Secretariaat heeft een verantwoordelijkheid omdat het te vaak de oren heeft laten hangen naar de VR zodat vredesoperaties met onwerkbare mandaten werden opgezadeld.

Een deel van de aanbevelingen kan de SGVN, die alle aanbevelingen heeft

overgenomen, zelfstandig uitvoeren. Daartoe heeft de plaatsvervangend SGVN, Louise Fréchet, die belast is met de implementatie van de aanbevelingen die het Secretariaat aangaan, inmiddels op 20 oktober een implementatierapport laten verschijnen. Maar aan de uitvoering van veel aanbevelingen kleven ook financiële consequenties die tot een besluitvorming in de Vijfde Commissie dwingen, waar de discussies over vredesoperaties, zoals beschreven, moeizaam verlopen. De VR zal volgens het rapport bereid moeten zijn tot aanpassingen in zijn procedures. Het zijn dus de lidstaten, in de AV en de VR, die uiteindelijk zullen bepalen of het rapport tot een werkelijke versterking van VN-vredesoperaties gaat leiden.

#### Verantwoordelijkheid

De VN is de som van haar delen en de primaire verantwoordelijkheid voor hervormingen ligt ook bij de lidstaten. Daadwerkelijke politieke steun van de lidstaten gecombineerd met concrete maatregelen is daarom vereist voor een succesvolle implementatie. Nederland kan daarbij met zijn moderne krijgsmacht en ervaring in vredesoperaties een belangrijke rol spelen.

### De rol van Nederland

Het Nederlands veiligheidsbeleid heeft als doel het bevorderen van een internationale rechtsorde waarin op termijn vrede, welvaart en rechtvaardigheid bestaan. De NAVO was en is in dat kader voor Nederland van cruciaal belang. Maar de NAVO is buiten Europa geen optie en is in haar optreden, in tegenstelling tot de VN, geheel afhankelijk van de VS.

Veel andere regionale organisaties zoals de ASEAN en de Organisatie van Afrikaanse Eenheid (OAE) zijn voorlopig niet in staat op eigen kracht de vrede in hun regio te handhaven. In grote delen van de wereld is er geen alternatief voor de VN en Kofi Annan heeft daarom terecht de vraag gesteld hoe VN-vredesoperaties te versterken.

#### Grotere deelname

Nederland kan op meerdere manieren bijdragen aan die versterking. De onvermijdelijk hogere kosten van VN-vredesoperaties kunnen financieel worden ondersteund en officieren kunnen worden aangeboden voor plaatsing binnen het VN-Secretariaat om zo aan de versterking daarvan bij te dragen. De meest zichtbare bijdrage is door samen met andere westerse landen meer aan VN-vredesoperaties deel te nemen, waarmee ook de huidige oververtegenwoordiging van ontwikkelingslanden vermindert. Een goed opgeleide en uitgeruste eenheid kan op een operatie een positief effect hebben, dat over de eigen grenzen van verantwoordelijkheid uitgaat. De Britse inzet van een parabataljon in Sierra Leone, in mei 2000, uit overigens nationale overwegingen, waarmee UNAMSIL van een fiasco werd gered, is daarvan een extreem voorbeeld.

#### Draagvlak

Maar het Brahimi-rapport staat ook tweede-generatie vredesoperaties voor waarin 'robuust' wordt opgetreden en erkent dat de bereidheid om daaraan deel te nemen ook de bereidheid inhoudt om verliezen te accepteren. Die acceptatie kan alleen worden vergroot als het besef bestaat dat binnen die vorm van optreden al het mogelijke is gedaan om de risico's zo gering mogelijk te houden.

Voor Nederland is voor het draagvlak van deelname aan vredesoperaties de aanwezigheid van dat besef steeds belangrijker. De Nederlandse criteria daarvoor zijn vanaf het begin van de jaren negentig steeds specifiek geworden; een trend die zich met het rapport van de Commissie-Bakker voortzet. De nadruk daarin op risico-analyses, veiligheids garanties en exit-strategieën wijst op de voortzetting van de algemene trend dat verliezen niet alleen in alle omstandigheden betreurbaar maar ook onacceptabel zijn. Ook stelt de Commissie-Bakker hoge eisen aan de informatievoorziening door de regering aan het parlement.

#### Het Nederlandse belang

Het Brahimi-panel komt met zijn aanbevelingen rechtstreeks tegemoet aan veel wensen van de Commissie-Bakker. Het panel staat grotere transparantie voor in de besluitvorming over VN-vredesoperaties, zodat potentiële troepenleveranciers hun besluitvormingsproces beter geïnformeerd kunnen doorlopen. Het bepleit VN-vredesoperaties die zijn gebaseerd op een deugdelijke militaire analyse en planning, ondersteund met de benodigde middelen, waardoor ook met 'robuust' optreden de risico's voor deelnemende troepen worden vermindert.

Het Brahimi-rapport biedt dan ook een zeldzame mogelijkheid om VN-vredesoperaties te versterken, en steun aan de implementatie ervan is daarom in het belang van Nederland én is in de geest van het VN-Handvest: 'to save succeeding generations from the scourge of war'.

#### Literatuur

- R.L. McClure en M. Orlov II, Is the UN peace-keeping role in eclipse? *Parameters*, Autumn 1999.
- W.J. Durch (ed.), *The evolution of UN peace-keeping: case studies and comparative analysis*. New York, St. Martin's Press (1993).
- J. Hillen, Peace(keeping) in our time: the UN as a professional military manager. *Parameters*, Autumn 1996.
- D.C. Jett, *Why peacekeeping fails*. New York, St. Martin's Press (1999).
- C. Klep en R. Van Gils, *Van Korea tot Kosovo. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945*. Den Haag, Sdu Uitgevers (1999).

#### VN documenten

- UN Charter, [www.un.org/aboutun/charter/index.html](http://www.un.org/aboutun/charter/index.html)
- We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century. The Millennium Report (A/54/2000), [www.un.org/millennium/sg/report/](http://www.un.org/millennium/sg/report/).
- Report of the Panel on United Nations Peace Operations. (A/55/305, S/2000/809), [www.un.org/peace/reports/docs/peace\\_operations](http://www.un.org/peace/reports/docs/peace_operations).
- Report of the Secretary-General on the implementation of the report of the Panel on United Nations peace operations (A/55/502).

# BOEKEN bespreking

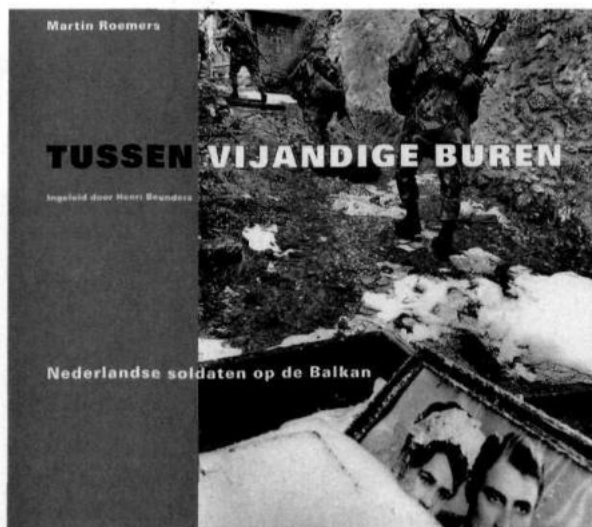
## Tussen vijandige buren

Nederlandse soldaten op de Balkan, door Martin Roemers (ingeleid door Henri Beunders), 98 blz., geïll. Uitg.: Mets en Schilt, Amsterdam, 2000.

f 39.90

ISBN: 90 5330 289 1

'World dont let second Srebrenica [happen]'. De steentjes liggen lijnrecht op de toegangsweg naar het Kosovaarse stadje Orahovac, in de tweede helft van 1999 de thuisbasis van 41 Afdeling Rijdende Artillerie (de 'Gele Rijders'). Twee Nederlandse soldaten lopen langs de stenen boodschap, voorzichtig, zonder haar te verstoren. Al enkele weken blokkeert de lokale moslimbevolking de weg, uit vrees voor de geplande aflossing van de Gele Rijders door een Russisch bataljon. De Russen zijn niet welkom in Orahovac. De moslims zien hen als handlangers van de aartsvijand, de Serviërs. Russische huurlingen, zo gaat plaatselijk het gerucht, zouden de Servische troepen hebben geholpen bij etnische zuiveringen en moordpartijen. De ironie van de historische parallel druipt van de foto. Vijf jaar



na de val van de enclave Srebrenica doen moslims opnieuw een oproep aan Nederland: bescherm ons, laat ons niet in de steek.

De foto staat afgedrukt in Martin Roemers' *Tussen vijandige buren. Nederlandse soldaten op de Balkan*. Delftenaar Martin Roemers (1962) is documentaire fotograaf. Hij heeft zich toegelegd op thema's als vrede en veiligheid – vooral op de Balkan – en op de problematiek van vluchtelingen en asielzoekers. Die interesses ontwikkelde hij al op de Akademie voor Beeldende Kunst in Enschede. In 1996 verscheen *De laatste lichting*, Roemers' visie op de opschorting van de dienstplicht.<sup>1</sup>

De afgelopen vier jaar reisde hij tot acht maal toe naar de Balkan, in 1999 en 2000 met het Legermuseum in Delft als opdrachtgever. Dit museum geeft sinds 1991 regelmatig kunstenaars de kans om hun beeld van de Nederlandse militaire geschiedenis – of een aspect daarvan – vorm te geven en te exposeren. Het resultaat van Martin Roemers' reizen naar Bosnië, Macedonië, Kroatië en Kosovo was in de zomermaanden van dit jaar te

zien in het Legermuseum. Vrijwel alle foto's uit deze expositie zijn terug te vinden in het boek *Tussen vijandige buren*.

De Balkan is 'in', bij het grotere publiek en bij de media. Zoals professor Henri Beunders in zijn inleiding bij het boek opmerkt, beïnvloeden de media en de publieke opinie elkaar wederzijds waar het om beelden en de beeldvorming over oorlog gaat. Ook hier gelden tot op zekere hoogte de wetten van vraag en aanbod. Zie bijvoorbeeld de gang van zaken bij de verkiezing van de *World Press Photo 1999*. Het stond haast vooraf al vast dat de winnende foto over het Kosovo-conflict en over het leed van Albanese vluchtelingen zou gaan. In z'n eigen selectie probeert Roemers trouwens dit eenzijdige beeld deels te compenseren, bijvoorbeeld door ook het Servische leed te tonen.

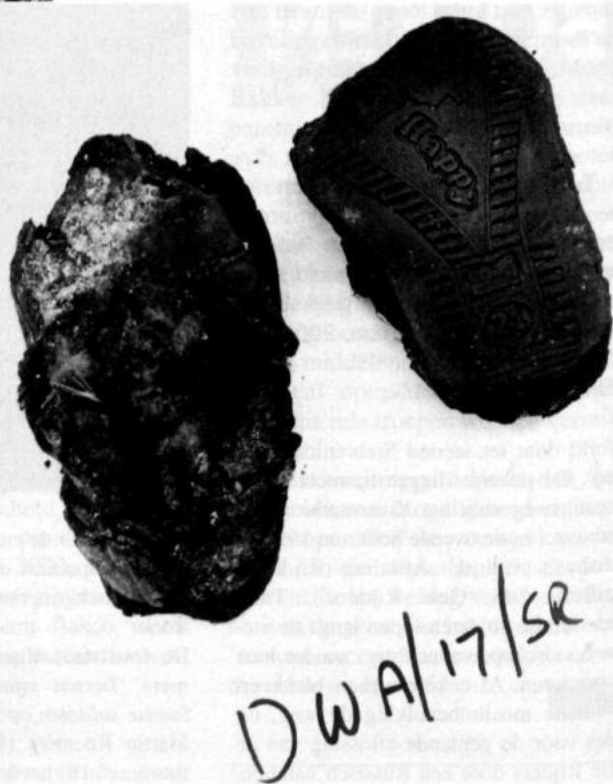
Martin Roemers koestert een enigszins dubbelzinnige houding tegenover de krijgsmacht. Zijn eigen tijd als dienstplichtig hospik in Assen was geen onverdeeld genoegen. Ook een diepere fascinatie met de militaire techniek ontbreekt. Voertuigen en wapens dienen primair als decor, waartegen zich het dagelijkse leven van de militair en de interactie met de burgerbevolking afspeelt.

Anderzijds is het militaire apparaat – ook puur foto-technisch gezien – een boeiend en lonend onderwerp. Maar die twee-

<sup>1</sup> *De laatste lichting - Afscheid van de dienstplicht* (Het Apollohuis, Eindhoven, 1996).







slachtingheid ervaart Roemers niet als een nadeel. Integendeel, hij neemt graag afstand van de organisatie die hij fotografeert. Juist die afstand stelt hem beter in staat het bijzondere aan die organisatie op te merken en vast te leggen.

Dat vereist een absolute vrijheid van werken, een voorwaarde die Roemers dan ook bij aanvang expliciet liet vastleggen. Alleen de militaire veiligheid stelde soms limieten. Toen Roemers van dichtbij stafkaarten wilde fotograferen, werd hij teruggefloten – en terecht, wat hem betreft. Dat de krijgsmacht een bijzondere opdrachtgever kan zijn, merkte Roemers op nog een andere manier. De krijgsmacht is een organisatie die zich van nature richt op uiterlijk en uniformiteit. Dat bleek toen Roemers de omslagfoto van Tussen vijan-

dige burens bewust spiegelverkeerd afdruckte, vanuit het artistieke gegeven dat de opbouwlijn van een foto bij voorkeur van links naar rechtsboven loopt. Dat leidde kort voor het ter perse gaan van het boek tot een opmerking vanuit de organisatie: het kon toch echt niet zo zijn dat militairen het persoonlijk wapen over de linkerschouder droegen. De 'ontspiegeling' volgde, juist op tijd voor de presentatie.

Kleur ontbreekt in *Tussen vijandige burens*. Roemers geeft de voorkeur aan zwart-wit. Dat geeft een somber, vreemdend effect dat de zeggingskracht van de foto versterkt. Het viel Roemers trouwens gemakkelijker om in zijn reportages uit Kosovo dreiging en gevaar te

leggen, dan in zijn reportages uit Bosnië. Logisch, aldus Roemers, omdat SFOR al een zeker routine kent en het dagelijks leven en werk soms doen denken aan een willekeurige kazerne in Nederland. In Kosovo waren de faciliteiten primitiever en de onzekerheden groter. Verdriet of angst onder de bevolking domineert op menig foto, maar Roemers beperkte het aantal werkelijk gruwelijke beelden tot één of twee. Die keuze lag in het verlengde van zijn opdracht: het weergeven van het dagelijkse leven van Nederlandse militairen op de Balkan. Hun primaire taak was die van politie-agent. Het opgraven en identificeren van lijken was het werk van andere organisaties en specialisten. Bovendien gelooft Roemers niet in de toegevoegde waarde van foto's die primair walging en afkeer opwekken. Hij had volop gelegenheid om de dood in al zijn afzichtelijke facetten te tonen. Het mortuarium van Prizren bijvoorbeeld lag vol zombie-achtige lijken. Roemers gaf echter de voorkeur aan de foto van een kindervoetje en een kinderschoentje, gevonden door medewerkers van het



Joegoslavië-tribunaal in een Albanees massagraf bij Suva Reka. De maat van het schoentje ('21') en de opdruk 'Happy' zijn duidelijk leesbaar. Het registratienummer 'DWA/17/SR' van dit bewijsstuk geeft de foto tegelijk een bureaucratische, haast steriele dimensie.

'Een geslaagd fotoalbum voor de militairen', zo typeerde Beunders Tussen vijandige burenen. Een fotoboek *over* de militairen lijkt me een rakere typering. Geposeerde scènes vindt men er nauwelijks in terug, de militairen bewegen zich opvallend 'naturel'. Roemers onttrok juist foto's met een 'te hoge pr-waarde' aan de eindselectie: geënceneerde, stoere opnames of de obligate militair-met-kinderenfoto. Op die laatste categorie maakte hij één uitzondering: Albanese kinderen die al lachend en betastend een gekleurde Nederlandse militair 'onderzoeken'.

De ongegeneerde kinderlijke nieuwsgierigheid naar iets onbekends, uit een andere cultuur: het is een beeld van alle tijden. Soms ook verbaasde Roemers de militairen met zijn keuze van onderwerpen. Waarom, zo vroegen sommige genisten

zich bijvoorbeeld af, was Roemers niet bij de opening van die nieuwe brug geweest, waaraan ze zo intensief hadden gewerkt? Die opening markeerde toch een professionele prestatie van enig formaat? Maar Roemers meed juist de fotokansen met een hoog ceremonieel gehalte. Hoe ge-



bruikelijk ceremonies ook waren, 'naturel' is iets anders.

In de opbouw van zijn foto's probeert Roemers de meest sprekende elementen van een thema te vatten. Zo'n thema is bijvoorbeeld de afstand tussen de Nederlandse militairen en de lokale bevolking. Natuurlijk, zo merkte ook Roemers, is er betrokkenheid en sympathie, maar het blijven twee werelden, 'wij' en 'zij'. De afgebeelde militairen doen hun werk, voor de *locals* is er niets anders dan dit leven. De foto van een slapende SFOR-militair illustreert onbedoeld die afstand: de ogen gesloten en een koptelefoon op het hoofd, geheel geïsoleerd van de wereld

buiten de bus. Op de achtergrond is een begraafplaats met veel 'verse' graven zichtbaar. Het beeld drukt eigenlijk uit: 'Dit is niet ónze oorlog'. Een andere foto onderstreept het communicatieprobleem. Tegen een decor van verwoesting in het stadje Pusto Selo probeert een Neder-



landse militair z'n boodschap over te brengen. Zijn 'gesprekspartner' is een oude vrouw, die lijkt terug te deinzen voor de gebarende arm. Of ze elkaar begrijpen, is maar de vraag.

In Tussen vijandige bureen zoekt men tevergeefs naar het thema verzoening; de titel is in dit opzicht raak gekozen. Sterker nog, veel foto's tonen een diepe, schier onoverbrugbare haat tussen de bevolkingsgroepen. Roemers legde de evacuatie vast van de Servische bevolking uit het plaatsje Velika Hoca in oktober 1999. De foto illustreert tegelijk hoe gemakkelijk de kijker op het verkeerde been kan worden gezet door één beeld. Buiten de bus met Servische vluchtelingen staat een groep mensen toe te kijken. De meesten hebben een onverschillige blik in de ogen, bij enkelen speelt een glimlach om de mond. Op de achtergrond staat een YPR: de vredsmacht als politiemacht. Waaruit kan die groep toeschouwers anders bestaan dan uit lokale Albanezen, voldaan over het vertrek van hun Servische bureen? Daar zat ik dus fout. Het gaat wel degelijk om lokale Serviërs (het hele dorp is trouwens Servisch) die afscheid nemen van familie en vrienden.



De laatste foto in het boek vat de hele thematiek van de burgeroorlog nogmaals samen (zie de cover van dit nummer). Een oude vrouw in de geïsoleerde Servische wijk in Orahovac ventileert haar woede en angst in de lens van de fotograaf. De Nederlandse militairen op de achtergrond kijken haast nonchalant toe. Wat zal er met ons gebeuren, zo lijkt de vrouw te zeggen, als jullie Nederlanders zijn vertrokken?

drs. CHRIST KLEP - SMG/KL



# Samenvattingen

## Kosovo Force-1: tussen trauma en toekomst

### **P.J.E.J. van den Aker. Multinationaliteit en militaire effectiviteit (I)**

De auteur was plaatsvervangend brigadecommandant van MNB(S) in de periode juni-november 1999. Zijn bijdrage is het hoofdartikel van een trilogie waaraan tevens Van Loon en Gijsbers bijdragen. Van de Aker geeft allereerst achtergrondinformatie over Kosovo en het Kosovo-conflict, over 'United Nations Interim Administration Mission in Kosovo' (UNMIK) en KFOR. Daarna bespreekt hij operatie 'Joint Guardian' en MNB(S). Multinationaliteit en militaire effectiviteit komen als laatste aan de orde. Er kunnen lessen worden getrokken, maar deze zijn wellicht niet 'definitief', gezien de uiteenlopende zaken waarmee degenen die betrokken zijn bij militaire operaties, worden geconfronteerd.

### **A.J.H. van Loon. Mededeling van het militair gezag (II)**

De auteur was – als commandant van een KFOR-artilleriebataljon – verantwoordelijk voor het handhaven en herstellen van de orde in Orahovac (Kosovo). Hij beschrijft het legale kader en de praktische problemen. Zijn eenheid, onderdeel van een Duitse brigade, moest omgaan met een 'failed environment'. Met andere woorden: men moest optreden als 'politie', het lokale bestuur faciliteren en publieke diensten (waaronder brandweer en medische zorgverlening) herstellen. Dat laatste was een onderdeel van CIMIC. De auteur beschrijft enkele 'lessons learned'; de kans is immers groot dat er ook in de toekomst met 'failed environment' moet worden omgegaan.

### **K.A. Gijsbers. Humanitaire hulpverlening en geniesteun (III)**

De auteur was commandant van 1 NL 'tailor made' geniehulpbataljon KFOR-1 in Kosovo, dat bestond uit zo'n 950 militairen in totaal. Hij legt uit hoe deze eenheid werd samengesteld en voorbereid, en bespreekt daarbij de organisatie en de betekenis van de verschillende componenten. De leidende brigade, het Duitse geniebataljon, de CIMIC-organisatie, de UNHCR en zijn bataljon hadden te maken met een complexe en aanvankelijk onduidelijke situatie. Zijn eenheid moest omgaan – zo verduidelijkt hij – met een uiteenlopende scala van humanitaire en andere activiteiten.

### **P. Schouten. Helikopterview vanuit staven tijdens een uitzending in de Balkan**

De auteur analyseert de relatie tussen Kosovo en het operationele gebruik van Nederlandse helikopters. Hij bespreekt de organisatorische achtergronden, de 'Extraction Force' (EFORCE), 'Task Force Romeo' en de 'Multinational Brigade South', in verhouding tot de 'standaardrollen' van de Tactische Helikopter Groep en de 11 Luchtmobiele brigade. Daarbij komen zijn bevindingen over het gebruik van helikopters aan de orde en de noodzaak van meer stafcapaciteit om operationele effectiviteit zeker te stellen.

### **P. Bos. Zonder gerechtigheid geen vrede. Een persoonlijke impressie van de samenwerking tussen het ICTY en SFOR/KFOR**

De auteur is sinds juni 1995 werkzaam bij het 'International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia' (ICTY). In eerste instantie was zij onderzoeker. Zo onderzocht ze in 1997 en 1998 oorlogsmisdaden in Centraal-Bosnië. Tussen juli en november 1999 was ze intermediair tussen het ICTY en KFOR, in het gebied van verantwoordelijkheid van 'Multinational Brigade South' in Kosovo. Ze werkte daar nauw samen met Duitse en Nederlandse militairen die waren gelegerd in Prizren en Orahovac. Ze bespreekt het ICTY aan de hand van haar eigen ervaringen en indrukken 'te velde', en betreft daarbij ook de forensische teams.

### **P.J.T.M. Hagenaars. Het Brahimi-rapport. Een toekomst voor VN-vredesoperaties?**

Secretaris-generaal Kofi A. Annan kondigde in zijn Millenniumrapport van 3 april 2000 de oprichting van VN-vredesoperatiepanel aan op 23 augustus. De voorzitter van dit panel, Lakhdar Brahimi, presenteerde de resultaten. Het panel is zeer kritisch over de kwaliteit van VN-vredesoperaties van de afgelopen tien jaar. De auteur bespreekt hun resultaten en hun aanbevelingen. Hij doet dit in de bredere context van de Verenigde Naties en vredesoperaties. Het einde van de Koude Oorlog bracht meer operaties en dus ook meer managementproblemen met zich mee. Zoals altijd is het, uiteindelijk, de wil die telt bij het oplossen van problemen. Hagenaars ondersteunt de bevindingen van het panel; ze kunnen de risico's verminderen en de transparantie van de besluitvorming vergroten.

# Summaries

## Kosovo Force-1: between trauma and future

### **P.J.E.J. van den Aker. Multinationality and military effectiveness (I)**

The author was deputy commander of the Multi National Brigade South (MNB(s)) between June and November 1999. His article is the lead article of a trilogy to which also Van Loon and Gijsbers contribute. He first presents some background information on Kosovo and the conflict, on the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) and KFOR. He then focuses on operation 'Joint Guardian' and MNB(s). His final topic is multinationality and military effectiveness. There are lessons to be learned; they may however not be the 'final' lessons, given the possible sort of reverses that may befall those involved in military operations.

### **A.J.H. van Loon. Announcement from the military government (II)**

The author was – as commander of an artillery battalion within KFOR – responsible for restoring and maintaining order in Orahovac in Kosovo. He describes the legal framework and the practical problems. His unit – an element of a German brigade – had to deal with a 'failed environment'. One had to act as 'police', to facilitate local government and to restore public utility services. The latter as part of CIMIC. He presents several 'lessons learned' as there may be future 'failed environments' to deal with.

### **K.A. Gijsbers. Humanitarian aid and engineer support (III)**

The author commanded 1 (NL) 'tailor made' Engineer Support Battalion KFOR-1 in Kosovo, some 950 soldiers in total. He explains how this unit was composed and prepared; he informs about its organisation and the meaning of the different components. The leading brigade, the German engineer battalion, the CIMIC Company, UNHCR, and his battalion had to deal with a complex and initially unclear situation. His unit had to cope – as he clarifies – with a broad mix of humanitarian and other activities.

### **P. Schouten. Kosovo: A helicopter view from staffs during an operation in the Balkan**

The author analyses the relationship between Kosovo and the operational use of Dutch helicopters. He discusses three organisational settings: the Extraction Force (EFORCE); Task Force Romeo (TF Romeo), and the Multinational Brigade South (MNB-S) in relation to the 'standard' roles of the Tactical Helicopter Group and 11 Air Manoeuvre Brigade. He presents some findings on the use of helicopters and the necessity of more staff capacity to ensure operational effectiveness.

### **P. Bos. There is no peace without justice. A personal impression of the co-operation between ICTY and SFOR/KFOR**

The author belongs, since June 1995, to the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY). At first she acted as a researcher. In 1997 and 1998 she investigated war crimes in Central Bosnia. Between July and November 1999 she acted as a liaison between ICTY and KFOR, in the Area of Responsibility of MNB(s) in Kosovo. Here, she closely co-operated with German and Dutch military based in Prizren and Orahovac. She informs about ICTY and focuses on her personal experiences and impressions in the field, including those concerning the forensic teams.

### **P.J.T.M. Hagenars. Brahimi-report. Is there a future for UN Peace Operations?**

In his Millennium Report of April 3, 2000, Secretary-General Kofi A. Annan announced the founding of a Panel on UN Peace Operations on August 23. The chairman, Lakhdar Brahimi, presented the findings of this panel. The panel is critical indeed on the quality of UN peace-operations during the last ten years. The author discusses their observations and suggestions within the broader context of UN and peace-operations. The end of the Cold War brought more operations and thus new management problems. As always it is, in the end, will that counts and will count in solving problems. He supports the findings as they may diminish risks and enlarge the transparency of decisionmaking.