

MILITAIRE SPECTATOR

EMBARGO TOT 22 MAART 2013

Onderzoek naar Allied Force staft toekenning vaandelopschrift Koninklijke Luchtmacht

De Commandant Luchtstrijdkrachten stelde de minister van Defensie in 2010 voor om de luchtmacht in aanmerking te laten komen voor een vaandelopschrift voor de Kosovo-campagne in 1999 (operatie *Allied Force*). Overeenkomstig de procedure voor het verkrijgen van een vaandel- of standaardopschrift vroeg de bewindsman advies van de Traditiecommissie Krijgsmacht en het Nederlands Instituut voor Militaire Historie. De bevindingen van een verificatieonderzoek naar het optreden van de KLu in de Kosovo-oorlog waren positief en bij Koninklijk Besluit is op voordracht van de minister besloten tot een aanvulling van het vaandel van de luchtmacht. Op 27 maart 2013 zal Hare Majesteit de Koningin een cravate (vaandeldecoratie) met daarop 'Kosovo 1999' op het vaandel aanbrengen. Welke acties van de KLu tijdens Allied Force hebben tot deze uitzonderlijke collectieve onderscheiding geleid en welke toetsingscriteria zijn er gehanteerd?

Drs. J. Müller en drs. R. de Winter*

De junidagen van 1999 zouden beslissend zijn voor de goede afloop van de NAVO-luchtoperatie *Allied Force*, die president Milosevic op de knieën moest zien te brengen. Al ruim drie maanden vielen NAVO-vliegtuigen doelen aan in voormalig Joegoslavië. Wanneer zou Milosevic opgeven en zich terugtrekken uit Kosovo? Begin juni wist de Servische leider nog van geen wijken. Dat merkten ook twee F-16-vliegers van de Koninklijke Luchtmacht in de nacht van 7 op 8 juni. Zij hadden als missie om een luchtmachtbasis in de buurt van Belgrado aan te vallen. Eenmaal boven de basis ontdekte kapitein-vlieger Marcel Duivesteijn, de leider van de aanval, dat er MiG-29's aanwezig waren.

De dreiging van grond-lucht-raketten bleek bovendien zeer reëel en twee werden er dan ook afgevuurd op het toestel van Duivesteijn. De eerste raket wist hij te ontwijken door zijn vliegtuig ijlings van links naar rechts en van boven naar beneden te verplaatsen.¹ De tweede raket was hardnekkiger: 'Ik zag echter dat het niet ging lukken en dat ik deze tweede SA-3 niet op dezelfde manier kon bedotten. Bovendien bevond hij zich al veel te dichtbij. Ik kon daarop alleen nog maar het allerlaatste redmiddel proberen om hem te ontwijken, een *last ditch*-manoeuvre. Ik maakte een *barrel roll*, een rollende manoeuvre om de missile heen, waarop de raket rakelings langs me heen schoot'.² Duivesteijn schatte dat de raket hem op enkele meters miste.³ Het gevaar was nog niet geweken. In zijn rollende manoeuvre raakte hij verblind door het felle schijnsel van de raketmotor. Op dat moment hing hij ondersteboven en koerste richting aarde: 'Ik kon zowel boven als onder me lichtjes onder-

* Jaus Müller is publicist. Rolf de Winter is senior wetenschappelijk medewerker bij het Nederlands Instituut voor Militaire Historie.

1 Erwin van Loo, *Crossing the border. De Koninklijke Luchtmacht na de val van de Berlijnse Muur* (Den Haag, Sdu Uitgevers, 2003) 708.

2 Idem, 708.

3 Idem, 708.

scheiden, alleen kon ik niet zien wat sterren waren en wat verlichting op de grond was'.⁴ Pas toen hij boven zich de bewegende flitsen van lichtspoorruitie zag, besepte de vlieger dat hij nog altijd op z'n kop vloog. Toen zat hij op 3.300 voet, oftewel slechts één kilometer boven de grond. Zijn *wingman* probeerde intussen de dreiging vanaf de grond weg te nemen door de aandacht op zichzelf te vestigen. Zijn toestel stootte een groot aantal *flares* uit. In reactie hierop werd de *wingman* door luchtafweergeschut onder vuur genomen. Kapitein-vlieger Duivesteijn had intussen meer tijd om naar een veiligere hoogte te klimmen. De MiG's werden alsnog vernietigd en voor deze actie ontvingen kapitein-vlieger Duivesteijn en zijn *wingman*, de Amerikaanse uitwisselingsvlieger majoor W.L. Thomas, het *Vliegerkruis*. Het was voor het eerst in vijftig jaar dat deze dapperheidsonderscheiding werd uitgereikt.

Collectieve onderscheiding?

Bovenstaand voorbeeld toont aan met wat voor moed en beleid de vliegers te werk gingen. Maar zijn dit soort individuele heldendaden voldoende om de luchtmacht als collectief te onderscheiden? Die vraag kwam in 2010 aan de orde toen de Commandant Luchtstrijdkrachten de minister van Defensie voorstelde om de luchtmacht in aanmerking te laten komen voor een vaandelopschrift voor de Kosovo-campagne in 1999. Overeenkomstig de procedure voor het verkrijgen van een vaandel- of standaardopschrift vroeg de bewindsman advies van de Traditiecommissie Krijgsmacht en het Nederlands Instituut voor Militaire Historie (NIMH). Dat resulteerde in een zes maanden durend (verificatie)onderzoek naar het optreden van de luchtmacht in de Kosovo-oorlog. Het eindoordeel luidde positief en bij Koninklijk Besluit van 5 maart 2012 is op voordracht van de minister van Defensie besloten tot aanvulling van het



De toekenning van vaandelopschriften bij de krijgsmacht is uitzonderlijk

vaandel van de luchtmacht. Op 27 maart 2013 zal Hare Majesteit de Koningin een cravate (vaandeldecoratie) met daarop 'Kosovo 1999' op het vaandel aanbrengen.⁵

In dit artikel zal de vraag worden beantwoord op welke gronden de Koninklijke Luchtmacht dit vaandelopschrift krijgt en welke aspecten daarbij zijn meegewogen. Het is de moeite waard om hier wat langer bij stil te staan, want het is uitzonderlijk dat een vaandelopschrift wordt toegekend. Bij de luchtmacht gebeurde dat voor het laatst in 1965. De luchtmacht kreeg dat jaar haar vaandel uitgereikt met daarop de volgende opschriften: Nederland 1940; Nederlands-Indië/Malakka 1941-1942; Engeland/West-Europa 1941-1945 en Australië/Indische Archipel 1942-1945.⁶ Sindsdien kwamen daar voor de luchtmacht op het vaandel geen nieuwe wapenfeiten meer bij.

Aanloop naar de Kosovo-crisis

Allereerst een stap terug in de geschiedenis, naar het eind van de twintigste eeuw. Wat gebeurde er in Kosovo, hoe raakte Nederland betrokken bij de Kosovo-crisis en hoe verliep de uitvoering van de luchtcampagne door de luchtmacht? Eind jaren negentig liepen de spanningen in Kosovo maand na maand verder

⁴ Idem, 709.

⁵ Rijksvoorlichtingsdienst, RVD nr. 15, *Koningin brengt decoratie 'Kosovo 1999' aan op vaandel Koninklijke Luchtmacht* (22 januari 2013).

⁶ Zie: NIMH, *Het vaandel van de Koninklijke Luchtmacht*, www.defensie.nl/nimh/geschiedenis/vaandels_en_standaarden/vaandels_en_standaarden_koninklijke_luchtmacht/vaandel_van_de_koninklijke_luchtmacht.



FOTO KONINKLIJKE LUCHTMACHT

op. Na acht jaar vreedzaam verzet stichtten radicale Albanezen in 1997 het Albanese Bevrijdingsleger (UCK). Er vonden daarna aanslagen plaats op Serviërs en Albanezen die aan de Servische kant van het conflict stonden. Groot-schalig was het gewapend verzet van het UCK niet, maar Belgrado zag voldoende redenen over te gaan tot een militaire interventie. Het leger en paramilitairen joegen Albanezen hun huizen uit. Etnische zuiveringen waren schering en inslag. Een kwart van de totale bevolking van twee miljoen mensen sloeg op de vlucht. Duizenden mensen stierven als gevolg van het geweld. Even keerde de rust terug toen er in 1998 een doorbraak werd geforceerd in de onderhandelingen tussen de Kosovaarse delegatie en de Serviërs, maar al snel werd dit akkoord door Milosevic geschonden. De NAVO wilde hierop een vredesmacht het gebied insturen om toe te zien op de naleving van de afspraken. Milosevic duldde echter geen NAVO-troepen op zijn grondgebied en de betrokken partijen raakten in maart 1999 in een diplomatieke patstelling. Intussen hielden de gevechten in Kosovo aan. De Amerikaanse gezant Richard Holbrooke ondernam nog een ultieme poging. Toen hij met lege handen van de onderhandelingstafel terugkwam, leek een gewapend ingrijpen van de NAVO onafwendbaar.

Nederland speelde in het onderhandelingscircuit een ondergeschikte rol.⁷ Pas toen de kwestie na de mislukte onderhandelingen verschoof van de EU naar de NAVO, nam de invloed van Nederland toe. De NAVO verzocht Nederland mee te doen aan een militaire interventie. Drie argumenten gaven voor de Nederlandse politiek de doorslag om deel te nemen aan de NAVO-operatie Allied Force. Ten eerste bracht de Kosovo-crisis de toch al precare veiligheidssituatie op de Balkan verder in gevaar, want de problemen in Kosovo bedreigden het moeizame vredesproces in Bosnië-Herzegovina. Ook was er het gevaar dat etnisch-Albanezen in andere delen van de Balkan, zoals in Albanië en Macedonië, in opstand zouden komen. Ten tweede, zo vond het parlement, moest een humanitaire crisis als gevolg van etnische zuiveringen en grote stromen vluchtelingen een halt toe worden geroepen. En ten derde wilde de NAVO geen gezichtsverlies lijden: het bestand van oktober 1998 stond onder druk – en daarmee ook de geloofwaardigheid van de alliantie.⁸

Een optimistisch begin

Op woensdagavond 24 maart 1999 ging de operatie van start. In de eerste nacht werd gepoogd de luchtverdediging zoveel mogelijk uit te schakelen. SAM-batterijen, communicatiecentra, vliegvelden en radarinstallaties vormden de voornaamste doelwitten.⁹ De start van Allied Force verliep tamelijk rommelig, want militairen moesten wel erg snel tot actie overgaan toen diplomaten met lege handen terugkeerden van de onderhandelingstafel. Een vastomlijnde strategie ontbrak. Over één ding waren de negentien deelnemende NAVO-landen het wél eens: Milosevic moest worden gestopt. Maar de meningen verschilden hoe die landen dat via de militaire weg konden bereiken.¹⁰ Generaal

7 Brief van minister-president W. Kok, de minister van Buitenlandse Zaken J.J. van Aartsen en de minister van Defensie F.H.G. de Grave aan de Tweede Kamer. 22181 De situatie in voormalig Joegoslavië, nr. 310. 22 maart 2000.

8 Van Loo, *Crossing the border*, 663.

9 Idem, 666.

10 Dag Henriksen, 'Inflexible Response: Diplomacy, Airpower and the Kosovo Crisis, 1998–1999' in: *Journal of Strategic Studies*, 31:6 (2008) 855.

Wesley Clark, die als *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) aan het hoofd stond van operatie Allied Force, beschreef de openingsfase van de missie in een terugblik nogal rooskleurig: 'We were going to blind the Yugoslav military by taking out their radars and cripple them by destroying their anti-air missile systems. Then we were going to sweep in with the manned aircraft'.¹¹ De woorden van Clark waren zeker voor de eerste dagen van de operatie wel erg optimistisch, want zoals de vliegers van de KLu zouden merken, was de vijandelijke luchtverdediging op veel plekken nog volop in bedrijf.

Ook de luchtmacht van Milosevic bleek aanvankelijk nog vrij actief. Op de eerste avond van Allied Force kregen Nederlandse vliegers daar meteen al mee te maken. In de planning stond het verkennen en bewaken van het luchtruim boven de hoofdstad van Kosovo, Pristina. De avond nam een andere wending toen de vliegers tijdens de missie het bericht ontvingen dat drie MiG-29's waren opgestegen.¹² Kort daarna kreeg F-16-vlieger majoor Peter Tankink een MiG-29 in het vizier en vuurde hij een radargeleide lucht-lucht-raket af. Na een vlucht van dertig seconden trof de raket doel. De vlieger van de MiG-29 ontstapte aan de dood door tijdig met zijn schietstoel het vliegtuig te verlaten.¹³ Het was voor het eerst in vijftig jaar dat een Nederlandse gevechtsvlieger een vijandelijk vliegtuig uitschakelde in een lucht-lucht-gevecht. Weldra werd duidelijk dat dit voor de luchtmacht een bijzondere missie zou worden: er kwamen namelijk meer premiers op naam van de KLu. Zo moesten Nederlandse F-16's op 15 mei 1999 een aanval op een olieraffinaderij uitvoeren. De explosie die hierdoor ontstond werd vastgelegd door satellieten en ging de geschiedenis in als de hevigste ontploffing gemeten tijdens Allied Force.

F-16's vlogen zowel overdag als 's avonds en 's nachts. In de eerste fase van de operatie

moesten Nederlandse jachtvliegers onder meer vijandelijke toestellen onderscheppen. De Nederlandse F-16's kregen een breed takenpakket toegemeten: tactische fotoverkenningsvluchten, luchtverdedigingsvluchten, escortevluchten en luchtaanvallen op gronddoelen in Servië, *Close Air Support*-missies in Kosovo en nachtelijke *Fighter Bomber Attacks* in Servië. In de tweede fase van de luchtcampagne, die ongeveer vier dagen na de start van de eerste fase inging, verschoof het accent van *Suppression of Enemy Air Defences* (SEAD) naar een breder spectrum van aanvalsdoelen, zoals communicatie-installaties en concentraties van militaire troepen.¹⁴ Dit werd steeds noodzakelijker omdat Milosevic de tijd die de NAVO nodig had om de luchtverdediging uit te schakelen, gebruikte om zijn politiek van etnische zuivering voort te zetten. Vanaf april 1999 werd de focus van de bombardementen gericht op fabrieken, olieraffinaderijen, depots, bruggen, spoorlijnen en zendmasten van radio en televisie. Met deze tactiek poogde de NAVO het openbare leven in Klein-Joegoslavië (op dat moment bestaande uit Servië en Montenegro) te ontwrichten.



FOTO KONINKLIJKE LUCHTMACHT

Minister van Defensie De Grave in 2002 bij het onderscheiden van de vliegers Thomas en Duivesteyn (eerste en tweede van links) en marinier D. Vonk

Overwinning

In mei 1999 ging de campagne de derde maand in en duurde daarmee aanzienlijk langer dan bij de start was beoogd.¹⁵ Bij de NAVO rees de vraag hoelang het bombarderen nog zou moeten doorgaan en of het niet tijd werd om ook grondtroepen te sturen. Vooruitlopend op een

11 Wesley K. Clark, *Waging Modern War. Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat* (New York, PublicAffairs, 2002) 193.

12 Van Loo, *Crossing the border*, 678.

13 Idem, 679.

14 Idem, 667.

15 Henriksen, 'Inflexible Response', 839.

grondoorlog-scenario verdubbelde de NAVO de interventiemacht KFOR alvast van 28.000 tot 50.000 militairen.¹⁶ Intussen werden achter de schermen aan het diplomatieke front successen geboekt om Milosevic te bewegen zijn strijd te staken. Op 3 juni 1999 trok hij zijn troepen terug uit Kosovo. Allied Force werd op 20 juni officieel beëindigd, na maar liefst 37.000 *sorties* van NAVO-vliegtuigen.¹⁷ Tijdens de achtenzeventig dagen durende luchtcampagne verloor geen van de deelnemende NAVO-landen een militair als gevolg van directe krijgshandelingen.

Was Allied Force een succes? In de dagen voorafgaand aan de operatie waren er nogal wat sceptici die meenden dat een luchtoorlog geen kans van slagen had zonder hulp van grondtroepen. Een militair-historicus van naam, John Keegan, gaf ruiterslijk toe dat hij er naast zat. Hij vergeleek 3 juni 1999 (de dag waarop Milosevic zijn troepen terugtrok) in militair-historisch opzicht met grote keerpunten in de krijgshistorie zoals 20 november 1917, toen bij Cambrai de inzet van tanks voor het eerst de traditionele dominantie van infanterie en cavalerie doorbrak, of 11 november 1940, toen vliegtuigen in staat bleken de eens zo machtige oorlogsbodems te vernietigen tijdens een aanval op de Italiaanse vloot bij Taranto. *'Now there is a new turning point to fix the calendar: June 3, 1999, when the capitulation of President Milosevic proved that a war can be won by airpower alone'*, zei Keegan.¹⁸ Volgens sommigen, onder wie ook Keegan, was het NAVO-luchtoffensief een uniek bewijs dat airpower het gedrag van de tegenstander kan beïnvloeden. Diplomatie en de dreiging van grondtroepen speelden volgens Keegan in de Kosovo-campagne een ondergeschikte rol: *'All to be said to that is that diplomacy had not worked before March 24, when the bombing started, while the deployment of a large ground force, through clearly a growing threat, would still have taken weeks to accomplish at the moment Milosevic aced in. The revisionists are wrong. This was a victory through airpower'*.¹⁹

Andere analisten stelden deze beslissende rol van de luchtaanvallen ter discussie en relativerden die.²⁰ Zij meenden dat de luchtaanvallen weliswaar van belang waren bij het op de

knieën krijgen van Milosevic, maar dat de luchtaanvallen slechts één van de factoren waren.²¹ Twee andere punten droegen bij aan de verslechtering van de positie van Milosevic. Zo leidde de opbouw van grondtroepen van de NAVO tot extra druk op het regime en daarnaast keerde Rusland, de historische bondgenoot van Servië, Milosevic in het voorjaar van 1999 de rug toe.²² De waarheid ligt vermoedelijk ergens in het midden. Tegelijkertijd geldt dat verdere diplomatieke onderhandelingen waarschijnlijk niet tot stand waren gekomen en dat Rusland zijn positie niet gewijzigd had als er geen luchtaanvallen hadden plaatsgevonden.

Historische context

Als een van de negentien deelnemende NAVO-partners heeft de Koninklijke Luchtmacht een bijdrage geleverd aan het welslagen van Allied Force. Maar is deze bijdrage imposant genoeg om in aanmerking te komen voor een vaandeloopschrift? Om die vraag te beantwoorden is nauwgezet de context geanalyseerd waarin de operatie plaatsvond. Dit gebeurde aan de hand van zes punten:

- samenstelling en omvang van de betrokken eenheden;
- wijze van optreden;
- opdracht en uitvoering;
- gevaren waaraan de eenheid werd blootgesteld;
- omstandigheden waaronder de strijd werd gevoerd;
- aard en omvang van de eigen en vijandelijke verliezen.

Centraal staat het optreden van de KLu tussen maart en juni 1999. Gekeken naar de omvang

16 Christ Klep en Richard van Gils, *Van Korea tot Kabul. De Nederlandse militaire deelname aan vredesoperaties sinds 1945* (Den Haag, NIMH/Sdu Uitgevers, 2005) 161.

17 Van Loo, *Crossing the border*, 672.

18 John Keegan, 'Please, Mr. Blair, Never Take Such a Risk Again', in: *The Sunday Telegraph*, 6 juni 1999.

19 Idem.

20 Henriksen, 'Inflexible Response', 825-858.

21 Idem, 825-858.

22 Ronald Havenaar, *Eb en vloed. Europa en Amerika van Reagan tot Obama* (Amsterdam, Van Oorschot, 2009) 150.



FOTO KONINKLIJKE LUCHTMACHT

In totaal voerde de KLu met haar F-16's tijdens *Allied Force* 1.350 sorties uit

van het optreden valt op dat een substantieel deel van de luchtmacht werd ingezet tijdens de Kosovo-crisis. Eind jaren negentig bestond de totale vloot aan Nederlandse F-16's uit 108 operationeel inzetbare toestellen, verdeeld over zes operationele jachtvliegtuigsquadrons. Bij *Allied Force* startte Nederland met acht vliegtuigen. Later werden dit er twintig, waaronder veertien F-16 *Mid-Life Update* vliegtuigen, gemoderniseerde toestellen die voor meer taken konden worden ingezet. Het optreden vond in gemengd Nederlands-Belgisch verband plaats: de *Deployable Air Task Force* (DATF). Onder de vlag van de DATF opereerden Nederlandse F-16's afkomstig van drie Nederlandse vliegbases, namelijk Leeuwarden, Twenthe en Volkel. De DATF was gestationeerd op de Italiaanse vliegbasis Amendola. Daar werkten zo'n vijfhonderd militairen, onder wie 310 Nederlanders en 190 Belgen. Ook vanuit Nederland werden er belangrijke bijdragen geleverd. Luchtmachtbases in Nederland speelden een rol in de logistieke ondersteuning. Om de vliegtuigen van voldoende munitie te voorzien, waren Munitie Park Alphen en de inzet van de luchttransportvloot van de KLu van groot belang, terwijl de luchtmachtstaf een coördinerende taak vanuit Nederland vervulde. In totaal voerde de KLu met haar F-16's 1.350 sorties uit. Een F-16 vlieger van de KLu die destijds in het inzetgebied actief was, zou gemiddeld zo'n

vijftien oorlogsmissies vliegen. Een aanzienlijk deel van de inzetbare F-16-vliegers van vliegbases Leeuwarden, Twenthe en Volkel was uiteindelijk betrokken bij de missie.

Naast de F-16's stuurde de luchtmacht twee KDC-10's vanaf Vliegbasis Eindhoven, die dienst deden als tankervliegtuig om de jachtvliegtuigen in de lucht van brandstof te voorzien (*Air-to-Air Refueling*). Daarnaast werden de KDC-10's ingezet als transportvliegtuig. Eenzelfde taak kreeg een Hercules C-130 en een Fokker-60. Voor een betere waarneming (luchtbeeld) leverde Nederland ook zestig militairen aan de *Airborne Early Warning Force* van de NAVO, die met E-3A AWACS-radarvliegtuigen de ogen in de lucht vormde. Tot slot leverde de KLu militairen aan hoofdkwartieren en operatiecentra. Buiten *Allied Force* stuurde Nederland drie Chinook-helikopters van het 298 Squadron met bijbehorend personeel, zo'n 75 militairen, voor de bescherming van OVSE-waarnemers in Kosovo. Dit detachement maakte deel uit van de zogeheten *Extraction Force* en participeerde in de operaties *Provide Shelter* en *Allied Harbour* in Albanië, dat een grote stroom vluchtelingen uit Kosovo te verwerken kreeg.

Niet helemaal rechtmatig, wel legitiem

Het tweede en derde punt, de wijze van optreden en de opdracht en uitvoering, werden af-

gebakend door het politieke mandaat dat een vredesafdwingende operatie voorschreef. In de *Rules of Engagement* lag het recht op individuele zelfverdediging onder alle omstandigheden duidelijk besloten. Het probleem was alleen dat de VN-Veiligheidsraad niet unaniem achter een resolutie stond waarin gebruik van geweld expliciet was toegestaan. Rusland en China, twee permanente leden van de Veiligheidsraad, lagen dwars. Volgens de letter van de wet was gewapend optreden volkenrechtelijk misschien niet helemaal rechtmatig, maar het was wel legitiem: de Veiligheidsraad was het er wel over eens dat de Kosovo-crisis gezien de etnische zuiveringen, deportaties en moordpartijen moest worden beëindigd. Voor sommige juristen bleef Allied Force lange tijd voer voor discussie, omdat de NAVO zonder rechtsbasis in het volkenrecht offensief optrad tegen een soevereine staat. In Nederland is de missie geen onderwerp geworden van politieke controverse. Een brede meerderheid in de Tweede Kamer steunde de missie en alleen de SP stemde tegen.²³

Gevaren en risico's

Dan de gevaren waaraan de eenheid werd blootgesteld (het vierde onderzoekspunt). De inzet was met grote risico's omgeven. Zo waren doelen lastig te herkennen en dikwijls lagen ze verscholen in bergranden, waren ze ingegraven of gecamoufleerd. Ook de omstandigheden waaronder de KLu moest opereren (het vijfde punt) waren risicovol. De kans op het toebrengen van *collateral damage* was bijvoorbeeld vrij groot. De kans op nevenschade werd per doel van tevoren ingeschat en gekenmerkt door de kwalificaties *high, medium, low of unknown*. Soms lagen de doelen slechts op enkele honderden meters afstand van huizen van burgers. Een andere keer was de informatie minder concreet, maar rees het vermoeden dat op slechts 250 meter afstand van het doel mogelijk een civiel bouwwerk stond. Nederlandse jachtvliegers vlogen opvallend vaak op doelen waarbij de kans op nevenschade als hoog werd ingeschat. Zoals de eerder genoemde manoeuvre van kapiteinvlieger Duivesteijn aantoont, was het risico van onderschepping door de Servische luchtverdediging groot, vooral in het operatiegebied rond Belgrado. Het leger van Milosevic had de

hoofdstad zwaar beveiligd en dat gold ook voor het luchtruim. Het gevaarlijkst waren de geleide wapens (*Surface-to-Air-Missiles, SAM's*) waarmee de Nederlandse vliegers werden bestookt. Deze raketten hadden een groter bereik dan het luchtafweergeschut en konden, eventueel (radar)geleid, op de vliegtuigen worden afgevuurd.

De politieke druk om burgerslachtoffers en onbedoelde schade aan civiele doelen te voorkomen was bij Allied Force groter dan bij voorgaande missies. Toch waren burgerslachtoffers en onbedoelde schade niet altijd te voorkomen. Er is een twaalftal incidenten bekend waarbij burgers per ongeluk zijn gedood, onder meer doordat munitie slecht functioneerde, door pech en inschattingsfouten of door het – achteraf bezien – foutief aanwijzen van doelen. Bij geen van deze incidenten was personeel van de Koninklijke Luchtmacht betrokken. De vliegers waren zich bewust van de risico's van *collateral damage* en de consequenties die hun optreden hadden voor het milieu. Dit besef wordt geïllustreerd door het feit dat planners van tevoren ruim duizend strategische doelen hadden geselecteerd, maar dat de coalitie tijdens de missie, rekening houdend met deze factoren, meer dan de helft van de doelen niet aanviel. Om meer zekerheid te krijgen wat er zich precies rond het doel afspeelde moesten de vliegers lager vliegen, met als risico gemakkelijk ten prooi te vallen aan de luchtafweer. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de huidige missie in Afghanistan, werkten de F-16-vliegers niet samen met *Forward Air Controllers* die ter plaatse doelen nauwkeuriger konden observeren.

Ook toen de militaire campagne vorderde slaagde de NAVO er maar niet in het vijandelijke *Integrated Air Defence System (IADS)* uit te schakelen. De vijand op de grond was goed voorbereid op de komst van de NAVO. Al met al kon de alliantie slechts een beperkt luchtoverwicht verkrijgen, wat het operatiegebied voor de KLu-vliegers gevaarlijk maakte. Gedurende de hele missie bleef het risico voor de vliegers

²³ 'Kamer stemt in met aanval Joegoslavië', in: *NRC Handelsblad*, 25 maart 1999.



FOTO KONINKLIJKE LUCHTMACHT

Tijdens Allied Force nam de KLu de LANTIRN-techniek in gebruik, die de vliegers in staat stelde met grotere precisie bommen te richten

vrij hoog. Volgens bronnen binnen de NAVO waren er in totaal 631 vijandelijke SAM-lanceeringen tijdens Allied Force. Soms troffen die raketten doel: twee Amerikaanse gevechtsvliegtuigen en maar liefst negentien *Unmanned Aerial Vehicles* (UAV's) werden naar beneden gehaald. Een onbekend aantal vliegtuigen raakte beschadigd. Naast het gevaar van onderschepping door de Servische luchtverdediging was er ook het risico in botsing te raken met vliegtuigen van bondgenoten. Op sommige dagen waren er boven het relatief kleine inzetgebied zo'n driehonderd NAVO-vliegtuigen actief, vaak onder beroerde weersomstandigheden met slecht zicht. Maar uiteindelijk liep geen van de Nederlandse F-16's substantiële schade op en er gingen geen Nederlandse levens verloren.

Toetsingscriteria vaandelopschrift

Om het vaandelopschrift te verkrijgen moest de Koninklijke Luchtmacht, met inachtneming van de hiervoor geschetste context van de

operatie, voldoen aan een toetsingsnorm. Deze telt vijf criteria:

- voldoet het gewapend treffen aan de definitie van gevecht of gewapende strijd?;
- hebben de betrokken eenheden zich boven andere Nederlandse eenheden onderscheiden?;
- is voldaan aan eisen van moedig, beleidvol en dapper optreden?;
- is de actie toe te rekenen aan een (deel van de) eenheid of aan het samenstel van deelnemende onderdelen?;
- zijn de Conventies van Genève en het Humanitair Oorlogsrecht nageleefd?

Dat er in 1999 sprake was van een gewapend treffen behoeft weinig discussie, maar bij het tweede punt van de toetsingscriteria ligt dat anders. Er waren immers hoegenaamd geen Nederlandse eenheden tot wie de luchtmacht zich kon verhouden en waarvan zij zich dus kon onderscheiden. Er was uitsluitend inzet van de luchtmacht met jachtvliegtuigen, heli-

kopters en tanker- en transportvliegtuigen. Wat echter wel kan worden vergeleken is de inzet van de Nederlandse luchtmacht en de bijdrage van andere NAVO-partners die deelnamen aan Allied Force.

Kwantitatief grote inzet KLu

Het valt op dat Nederland vergeleken met andere landen kwantitatief een fors aandeel leverde. Koploper was de VS met 65 procent van de totale sorties, gevolgd door de Fransen met acht procent. Samen met de Britten stond Nederland op een gedeelte derde plaats met vijf procent van de sorties. Kwantitatief leverde de Koninklijke Luchtmacht dus meer werk af dan bijvoorbeeld Italië (vier procent), Canada (drie procent), Duitsland (twee procent) of Denemarken (een procent). Hier bovenop kwam nog de inzet van Nederlandse tanker-vliegtuigen, die als een van de weinige hun meegenomen vliegtuigbrandstof ook beschikbaar stelden aan andere NAVO-partners. Het Amerikaanse onderzoeksinstituut RAND maakte een evaluatie van de operatie.²⁴ Hierin wordt de Nederlandse luchtmacht, net als de Franse, Duitse en Italiaanse en die van Groot-Brittannië, betiteld als één van de *Key European Air Forces*. RAND vond het Nederlandse optreden op een aantal punten uitblinken. Op het gebied van *Aerial Refueling* (126 sorties) *Combat Air Patrol* (656 sorties) en *Battlefield Air Interdiction* (319 sorties), scoorde de luchtmacht goed ten opzichte van andere landen.²⁵ Het overzicht van RAND is echter onvolledig omdat de inzet van *Precision-Guided Munitions* (PGM's) niet is opgenomen, een wapen waarmee de luchtmacht later in de missie juist zou excelleren. Rob de Wijk komt in zijn *Pyrrus in Kosovo* met een berekening die laat zien dat Nederland meer deed dan de studie van RAND suggereert: 'Afgezet tegen de Europese landen bezette Nederland zelfs de tweede plaats met twintig procent van alle door Europeanen uitgevoerde vluchten. Daarmee leverde Nederland een relatief grote militaire bijdrage aan operatie Allied Force'.²⁶

De forse inzet van Nederland is voor een deel het gevolg van de halsstarrige houding van het Milosevic-regime, dat na de eerste fase van

luchtaanvallen geen duimbreed toegaf. Hierdoor besloot de NAVO door te gaan met het uitvoeren van luchtaanvallen op doelen met een hoge kans op collateral damage. Door dit besluit steeg de behoefte aan PGM's sterk. In de loop van de missie kon de Koninklijke Luchtmacht als een van de weinige deelnemende landen zonder tussenkomst van andere bondgenoten doelrichtmiddelen gebruiken om vijandelijke doelen aan te stralen. Deze zogeheten LANTIRN-techniek (*Low Altitude Navigation and Targeting Infra-Red for Night*) had Nederland in 1998 aangekocht en zou volgens planning eigenlijk pas in 2000 beschikbaar zijn.²⁷ Maar met instemming van het ministerie van Defensie en met hulp van het Pentagon kon de techniek al tijdens Allied Force in gebruik worden genomen. Daar was haast bij geboden: binnen één week werd nieuwe software getest, werden procedures opgesteld en moest dit alles in de praktijk worden getraind. De LANTIRN-techniek stelde de vliegers in staat om met grotere precisie dan voorheen bommen te richten. Ook konden andere vliegers (onder wie NAVO-bondgenoten) 'inhaken' op de doelen die KLu-vliegers hadden aangestraald, mits de F-16 het doel voortdurend bleef aanstralen. Hoewel er technisch grote voordelen zaten aan deze techniek, nam ook het gevaar navenant toe voor de KLu-vliegers, want zij moesten langer in het inzetgebied blijven waardoor zij langer aan gevaar werden blootgesteld. De met LANTIRN-uitgeruste toestellen vlogen ruim honderd oorlogsmisseries en kregen steeds vaker doelen toebedeeld met een hoge kans op collateral damage. Door gebruik van LANTIRN onderscheidde Nederland zich van andere Europese landen die deelnamen aan de NAVO-missie.

De Amerikanen spraken hun waardering voor de Nederlandse bijdrage openlijk uit en dat was niet zomaar een plichtsgetrouw bedankje. Zij waren namelijk vrij kritisch over de deelname van Europese luchtmachten aan Allied

24 John E. Peters, Stuart Johnsen e.a., *European Contributions to Operation Allied Force. Implications for Transatlantic Cooperation* (Santa Monica, RAND, 2001).

25 Idem, 18-51.

26 Rob de Wijk, *Pyrrus in Kosovo* (Amsterdam, Mets & Schilt Uitgevers, 2000) 19.

27 Van Loo, *Crossing the border*, 695-700.

Force. De Europeanen kwamen heel wat tekort, zeiden de Amerikaanse opperofficieren SACEUR Wesley Clark, admiraal James O. Ellis en luitenant-generaal Michael Short op een hoorzitting van het Congres. Anders dan de Amerikanen hadden de bondgenoten te weinig techniek en kennis in huis op het gebied van precisiebombardementen en nachtoperaties. Tegen deze achtergrond van kritiek is het des te opvallender dat juist de Koninklijke Luchtmacht in positieve zin werd genoemd. Generaal Short maakte de opmerking: *'They recognize that they are small dogs, but they want to have a seat at the table. I would use the Dutch as the prime example. A small air force, a proud air force, a competent air force. They have bought their own tankers. They have two modified DC-10s with the Israeli system in the front with mirrors to allow them to refuel their own airplanes. They have LANTIRN-pods. You'll remember on the first night of the war, a Dutch F-16 shot down a MiG-29? A small air force, but a seat at the table. And I knew I could send the Dutch anywhere I had to send them and they'd salute and say, 'Yes, Boss, we'll be there'.*²⁸

De LANTIRN-apparatuur had significante operationele voordelen, maar vergde ook meer moed van de KLu-vliegers

Kwetsbaar

Moed en beleid vormen samen het derde toetsingscriterium. Het staat vast dat Nederlandse vliegers tijdens Allied Force zijn blootgesteld aan risicovolle en gevaarlijke situaties. 'Zeker is dat vliegers van de KLu tijdens missies voor operatie Allied Force in risicovolle, zelfs hachelijke situaties terecht zijn gekomen', aldus de militair-historische analyse. Er was sprake van een duidelijke gevaarstelling, wat blijkt uit de gewaagde actie van kapitein-vlieger Duivesteijn en zijn wingman. De toekenning van de *Vlieger-*

kruizen onderstreept het gevaar waarin de twee hebben verkeerd. Uit het militair-historisch onderzoek van het NIMH blijkt dat de introductie van de LANTIRN-apparatuur weliswaar significante operationele voordelen had, maar dat het tegelijkertijd meer moed van de vliegers vergde. Tijdens een van deze LANTIRN-missies voerde bijvoorbeeld een formatie F-16's 's nachts een aanval uit op een zwaar verdedigde MiG-21 vliegbasis in West-Servië. Door slecht weer konden de F-16's het doel niet goed aanstralen. Om de bewolking uit de weg te gaan moesten de jachtvliegtuigen aanzienlijk lager vliegen dan gebruikelijk. Ze waren daardoor extra kwetsbaar voor luchtafweer. De vier aanvallende Nederlandse F-16's werden, zodra ze waren gedaald, acuut onder vuur genomen door vijandelijk luchtafweergeschut en grondlucht-raketten. Dat weerhield de vliegers er niet van toch hun missie te volbrengen: het bombarderen van een start- en landingsbaan van de vliegbasis. De vliegers met een LANTIRN-pod moesten extra lang in het inzetgebied blijven om het doel aan te blijven stralen voor hun collega-vliegers.

Conventies van Genève

Over het laatste toetsingspunt, het naleven van de Conventies van Genève, lopen de meningen wat betreft het NAVO-optreden als geheel uiteen. Het luchtoptreden is niet zonder meer kritiekloos ontvangen. Niet verwonderlijk is de kritiek van de regering van voormalig-Joegoslavië op het optreden van de NAVO. Maar ook (Servische) NGO's en Amnesty International uitte bezwaren tegen het aanvallen van bepaalde doelen waarbij burgers in onmiddellijke nabijheid verkeerden.²⁹ Veel kritiek oogstte bijvoorbeeld het bombardement op het hoofdkantoor van de staatstelevisie, de Chinese ambassade in Belgrado en het per ongeluk treffen van een passagierstrein in Kosovo (vliegers dachten een verlaten spoorbrug te bombarderen, maar juist op dat moment kwam daar een trein overheen gereden). Er zijn echter geen feiten aangetroffen die aanleiding geven te vermoeden dat KLu-militairen de Conventies van Genève of het Humanitair Oorlogsrecht zouden hebben geschonden. Bij de NAVO-operaties die onbedoeld nevenschade opleverden, waren evenmin

28 *General Michael Short testifying at the Oct 21, 1999 Senate Military Hearings*. Transcriptie via: <http://archives.econ.utah.edu/archives/marxism/2000w07/msg00330.html>.

29 'Amnesty: NAVO schond oorlogsrecht', *NRC Handelsblad*, 7 juni 2000.



FOTO US DEPARTMENT OF DEFENSE

De Amerikaanse luitenant-generaal Michael Short prees de KLu als een relatief kleine, maar goed uitgeruste luchtmacht met een grote inzetbaarheid

KLu-militairen betrokken. Hoewel de meeste bommen met redelijke precisie doel troffen, scheelde het soms maar een haar of acties van KLu-vliegers zouden per ongeluk toch tot burgerslachtoffers hebben geleid. De nieuwe doelaanstralingsapparatuur en de korte voorbereidingstijd om daaraan te wennen waren hieraan debet. Zo vergat een vlieger een keer een juiste code in te voeren, zodat de bommen van zijn wingman geen doel troffen. Tijdens een ander incident stortte een bom per abuis in een aardappelveld.³⁰

Conclusie

De bijdrage van de Koninklijke Luchtmacht aan de operatie Allied Force laat zien hoe een klein land met een relatief kleine vloot operationele vliegtuigen toch in staat kan zijn een verschil te maken tijdens een internationale missie. Klein maar fijn, lijken de Amerikanen te willen zeggen in hun appreciatie van het Nederlandse optreden. Voor Nederlandse begrippen was de missie overigens helemaal niet zo klein.

In totaal hebben Nederlandse F-16's 852 bommen en raketten (bij elkaar opgeteld 430 ton wapens) afgeworpen of afgeschoten. Van deze wapens waren er 574 niet-precisie en 278 wel precisie-geleid. De vliegers waren zowat volcontinu aan het werk. In een interview zei kapitein-vlieger Duivesteijn: 'Het was geen vijf dagen werken, twee dagen vrij. (...) In die twee maanden heb ik één weekend vrij gehad. Vooral de eerste periode betekende dat hard werken. Tot het einde van de vijandelijkheden op 10 juni heb ik elke dag gewerkt op dat ene weekend na. Dat gaat aan je vreten (...) Je bent na verloop van tijd moe, het lontje wordt steeds korter en je tenen steeds langer. Kortom: je raakt snel geïrriteerd. Lichamelijk ben je helemaal op, en psychisch ook eigenlijk. Zo'n weekend vrij blijkt dan toch te kort om bij te tanken'.³¹

De ervaringen van Marcel Duivesteijn en veel van zijn luchtmachtcollega's tonen aan dat de KLu bij de inzet in de Kosovo-crisis te maken had met een duidelijke gevaarstelling. De toekenning van het vaandelopschrift 'Kosovo 1999' doet daarom recht aan het onderscheidende optreden van de luchtmacht tijdens operatie Allied Force. ■

MILITAIRE SPECTATOR

EMBARGO TOT 22 MAART 2013

³⁰ Van Loo, *Crossing the border*, 704.

³¹ Idem, 704-705.