

Srebrenica: een 'veilig' gebied

Deelstudie

Defensie in een veranderende wereld

Defensie in een veranderende wereld

B.G.J. de Graaff

Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie
Boom - Amsterdam

Deze studie is gemaakt in opdracht van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie en is onderdeel van het Srebrenica-rapport.

© 2002 B.G.J. de Graaff / NIOD

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

Inhoud Defensie in een veranderende wereld

Defensie na de Koude Oorlog

Nadelen van de matrixorganisatie van Defensie

De Defensienota van 1991: bezuiniging, reorganisatie en doorwerken

De Prioriteitennota

Het ministerie en zijn raden

Minister Ter Beek

De rest van het ministerie

De Directie Algemene Beleidszaken

De Directie Voorlichting

De chef Defensiestaf

Van der Vlis

Het Defensiecrisisbeheersingscentrum

De Militaire Inlichtingendienst

De verhouding minister-bevelhebber

De verhouding tussen het Defensiecrisisbeheersingscentrum en de Crisisstaf van de Koninklijke Landmacht

De spanning tussen Buitenlandse Zaken en Defensie

Het ministerie van Algemene Zaken

De ministerraad

Het ministerschap van Voorhoeve

Defensie na de Koude Oorlog

‘Eén ding hadden mijn voorgangers (...) op mij voor. Zij hadden te maken met een redelijk overzichtelijke wereld. Ik niet’, aldus minister Relus ter Beek, die op 7 november 1989, twee dagen vóór de val van de Berlijnse Muur was aangetreden als minister van Defensie. De internationale orde had in de eerste vier decennia na de Tweede Wereldoorlog in het teken gestaan van de Koude Oorlog. Twee machtsblokken geconcentreerd rond de Verenigde Staten en de Sovjet-Unie bepaalden toen de internationale arena. Tot eind jaren tachtig steunde het Nederlandse defensiebeleid op de gedachte dat de Nederlandse veiligheid bedreigd werd door de Sovjet-Unie, die een expansionistische politiek nastreefde.¹ De beste waarborg daartegen was participatie in het NAVO-bondgenootschap.

Zolang de NAVO bestond, hield vooral het ministerie van Buitenlandse Zaken zich bezig met de vraag hoe de Nederlandse invloed binnen de NAVO behouden of vergroot kon worden. In de jaren zestig was de Nederlandse defensie-inspanning relatief groot, omdat Nederland serieus genomen wilde worden in de NAVO, zijn prestige en invloed wilde vergroten en een inspirerend voorbeeld wilde geven aan de andere lidstaten.² In de jaren vijftig en zestig ging het parlement dan ook ‘vrijwel blindelings’ akkoord met de als NAVO-verplichtingen gepresenteerde regeringsvoorstellen. Vanaf ongeveer 1970 ging het parlement het defensiebeleid echter intensiever bediscussiëren.³ Als gevolg van binnenlandse pressie kwam de Nederlandse defensie-inspanning in de jaren zeventig meer op het niveau van dat van andere NAVO-lidstaten.

Dramatisch werden de bijstellingen van de Nederlandse defensiebegroting eerst onder minister Ter Beek. Op het moment dat deze minister zich aan het hoofd van Defensie plaatste, was het vooruitzicht nog dat de begroting van zijn departement de volgende jaren licht zou groeien. Uiteindelijk zou tijdens zijn bewindsperiode het budget dalen met een kleine twintig procent.⁴ De vraag die Defensie in de jaren daarna zou achtervolgen was wat onder de gewijzigde omstandigheden haar ambitieniveau was, zoals dat in het politiek-bestuurlijke jargon van Den Haag heette.

Een daarmee samenhangend probleem was de werving van militairen. In 1993 besloot de Nederlandse regering de dienstplicht op te schorten. Daardoor ontstond niet alleen een

¹ Van den Hoogen, *Besluitvorming*, pp. 14-15 en de aldaar vermelde literatuur.

² Van den Hoogen, *Besluitvorming*, p. 40.

³ Van den Hoogen, *Besluitvorming*, p. 99.

⁴ Rehwinkel en Nekkers, *Regerenderwijs*, p. 101.

wervingsprobleem dat in de volgende jaren acuut zou worden,⁵ maar kwam ook de relatie tussen de strijdkrachten en de maatschappij ter discussie te staan. ‘Sinds het einde van de Koude Oorlog zijn vrijwel alle vanzelfsprekendheden in de driehoeksrelatie tussen politiek, krijgsmacht en samenleving weggevallen’, aldus de fractieleider van GroenLinks in de Tweede Kamer Paul Rosenmöller.⁶ De bevelhebber der landstrijdkrachten, generaal H.A. Couzy, realiseerde zich dat door de verbreking van de band tussen samenleving en leger, die de dienstplicht had vervuld, ‘de waardering voor de krijgsmacht in het algemeen en van de landmacht in het bijzonder staat of valt met de mate waarin die activiteiten in de maatschappij als nuttig worden ervaren’.⁷ Dus zowel door de gewijzigde internationale situatie na het eind van de Koude Oorlog als door de veranderde relatie tussen krijgsmacht en samenleving moesten Defensie en in het bijzonder de Koninklijke Landmacht zich bezinnen op hun taakstelling. Een krijgsmachtonderdeel waarbij die problematiek prominent naar voren trad, was de luchtmobiele brigade, die als eerste Landmachtonderdeel geheel uit vrijwilligers zou bestaan.

Nadelen van de matrixorganisatie van Defensie

Begin jaren negentig van de twintigste eeuw was niet alleen een grootscheepse herbezinning op rol en taak van de strijdkrachten nodig, maar ook een reorganisatie van de verhouding tussen de top van Defensie en de krijgsmachtdelen. Sinds de Tweede Wereldoorlog was er voortdurend discussie geweest over de vraag hoe de top van het Nederlandse militaire apparaat georganiseerd zou moeten zijn. Op de achtergrond van dit vraagstuk speelde van oudsher de spanning tussen enerzijds de krijgsmachtdelen en anderzijds de top van het ministerie van Defensie, die ook wel werd aangeduid als de centrale organisatie.⁸ Globaal bestonden er twee denkrichtingen ten aanzien van de beste organisatievorm. Aan het ene uiterste van het spectrum stonden de aanhangers van de verticale organisatie, die zoveel mogelijk zelfstandigheid beoogden voor de afzonderlijke krijgsmachtdelen. Ter ondersteuning van hun pleidooien konden zij wijzen op het feit dat deze afzonderlijke delen participeerden in aparte NAVO-eenheden en eigen NAVO-taken hadden. De andere stroming bestond uit

⁵ Zie bijv. S. Derix & J. Oranje, ‘Daar komen de vredesagenten. De Koninklijke Landmacht blijft worstelen met haar ambities’, *NRC Handelsblad*, 24/11/01.

⁶ P. Rosenmöller, ‘Van gemanipuleerde geheimhouding naar optimale openheid’, ‘Hoe communiceert Defensie?’, p. 8.

⁷ Couzy, *Jaren*, p. 104.

⁸ Ter Beek, *Manoevreren*, p. 216.

voorstanders van een horizontale organisatie. Zij hoopten de politieke invloed op de krijgsmacht te vergroten.

Na een verticale fase tussen 1963 en 1976 werd in december van dat laatste jaar een matrixorganisatie ingevoerd, die een compromis betekende tussen beide zienswijzen.⁹ In de nieuwe opzet bleven de krijgsmachtdelen naast elkaar bestaan, maar zij werden beleidsmatig gestuurd en gecontroleerd door centrale organen, belast met leiding, coördinatie en controle: de directoraten-generaal Materieel, Personeel en Economie en Financiën. Als overkoepelend orgaan functioneerde de Defensieraad, die werd voorgezeten door de minister. Bovendien werd een Defensiestaf gecreëerd, waarvan de chef de hoogste militaire adviseur van de politieke leiding zou zijn voor het ‘algemeen-militaire/operationele’ beleid. In die hoedanigheid was hij tevens voorzitter van het Comité Verenigde Chefs van Staven. Aan de top van de krijgsmachtdelen stonden krijgsmachtdeelraden: de Legerraad, de Admiraliteitsraad en de Luchtmachtraad. De Legerraad bijvoorbeeld was een soort Raad van Bestuur van de Landmacht: hierin hadden de bevelhebber en de directeuren Materieel, Personeel en Economie en Financiën zitting. Deze militaire directeuren werden dus aangestuurd door zowel hun eigen bevelhebber als door de directeurs-generaal op het departement. De bevelhebber stelde vooral militaire eisen, de directeurs-generaal legden in het bijzonder politieke verlangens op tafel. Deze constructie moest wel haast tot fricties leiden. Generaal H. Couzy, die zelf van 1988 tot 1990 directeur Materieel van de Landmacht was geweest, gaf het volgende voorbeeld.

‘Zo kon een militaire directeur Personeel door zijn achtergrond nog wel begrijpen dat de directeur-generaal Personeel vanuit zijn politieke opvattingen pleitte voor deeltijdarbeid (...) Maar als hij dan weer in de Legerraad verantwoording moest afleggen, kreeg hij onherroepelijk de wind van voren van zijn bevelhebber, die het de grootst mogelijke onzin vond om bijvoorbeeld deeltijdmilitairen naar vredesmissies te sturen.’

‘De betrokkene werd dan ook steevast – en meestal zeer tegen zijn zin – teruggestuurd naar zijn functionele comité [met de directeur-generaal en de directeuren van de andere krijgsmachtdelen] met de boodschap dat het betrokken krijgsmachtdeel met deze luchtfietserij niet akkoord ging. Het gevolg was dat eindeloos werd vergaderd, voordat

⁹ Over deze reorganisatie zie Oskam, *Reorganisatie*; Th.J.G. van den Hoogen, ‘Het ministerie van Defensie’, Breunese & Roborgh (red.) *Ministeries*, pp. 150-159; Ministeries Stemerding, *Dagboeken*, pp. 138-144.

alle partijen enigszins aan hun trekken waren gekomen en een – onveranderd waterig – compromis hadden bereikt.’¹⁰

De matrixorganisatie leidde dan ook niet tot de grotere doelmatigheid die in 1976 was verwacht. De functies en bevoegdheden op het centrale niveau bleken onvoldoende te kunnen worden afgebakend van die bij de afzonderlijke krijgsmachtdelen. De integratie van het beleid kwam in het gedrang. De bureaucratie werd vergroot en de besluitvorming verliep traag. Couzy: ‘(...) er werden nauwelijks meer knopen doorgehakt.’¹¹ En als dat al gebeurde, was het nog niet goed. W. van Eekelen, minister van Defensie tussen 1986 en 1988 meende: ‘Al dat gepraat was nog tot daar aan toe, maar erger was dat niemand zich verantwoordelijk voelde voor een definitief besluit.’¹²

De Defensienota van 1991: bezuiniging, reorganisatie en doorwerken

De toon voor een nieuw defensiebeleid werd voor de zestien NAVO-landen gezet tijdens de NAVO-top van Londen in juli 1990. Kernthema's waren daar: kleinere, flexibelere en mobielere strijdkrachten en meer multinationale eenheden. Enkele maanden later, op 19 november 1990, werd het verdrag inzake de conventionele strijdkrachten in Europa, het CSE-akkoord, getekend, waarbij de lidstaten van de NAVO en het Warschaupact zich vastlegden op een vergaande reductie van de conventionele strijdkrachten tot wederzijds gelijke niveaus. Daarmee behoorde de (waargenomen) dreiging van de Sovjet-Unie, die veertig jaar lang het westerse defensiebeleid had bepaald, tot het verleden. In 1991 kondigde Washington aan dat de Amerikaanse bijdrage aan de NAVO werd teruggebracht van de driehonderdduizend Amerikanen die tot dan toe in Europa gelegerd waren naar honderdduizend. De Canadese regering maakte bekend haar troepen volledig uit Europa te zullen terugtrekken. Er zou een NAVO-hoofdmacht van een half miljoen man overblijven, alsmede een snelle interventiemacht van vier divisies, die in totaal zeventigduizend man sterk zou zijn. De beleidsmatige reactie op de veranderde perceptie van de internationale veiligheid en de positie van Nederland binnen de nieuwe internationale wereldorde was onderwerp van de Defensienota-1991,¹³ die minister Ter Beek eind maart 1991 het licht deed zien. Nederland

¹⁰ Couzy, *Jaren*, p. 88.

¹¹ Couzy, *Jaren*, p. 89.

¹² Van Eekelen, *Sporen*, p. 199.

¹³ TK, vergaderjaar 1990-1991, 22 991, nr. 3.

was daarmee het eerste NAVO-land dat na de totstandkoming van het CSE-akkoord een beleidsnota presenteerde. Daar lag onder meer de hoop aan ten grondslag een signaal naar de bondgenoten te geven dat zij na beëindiging van de Koude Oorlog niet moesten overgaan tot renationalisatie.¹⁴

Volgens de nota behoorde een grote verrassingsoorlog in het hart van Europa veroorzaakt door de Sovjet-Unie tot het verleden: ‘de Koude oorlog is ten einde.’¹⁵ De minister van Defensie voorzag dat door het wegvallen van de grote dreiging uit het Oosten in het westerse kamp wellicht een terugkeer naar patronen van nationale verdediging zou plaatsvinden, maar noemde zo’n ontwikkeling ‘hoogst ongewenst.’¹⁶ Het collectieve en geïntegreerde karakter van het NAVO-bondgenootschap met zijn aanzienlijke Amerikaanse bijdrage vormde volgens de regering nog steeds de beste grondslag voor stabiliteit in Europa. De Nederlandse regering erkende echter dat van Europa een relatief grotere bijdrage in het Atlantisch bondgenootschap zou worden verlangd. Zij verklaarde de multinationale strijdkrachten flink te willen steunen, mede in de hoop te voorkomen dat Duitsland in de toekomst zijn eigen, agressieve, weg zou gaan.¹⁷

De onzekerheid die het gevolg was van de ineenstorting van de Sovjet-Unie kon volgens de Defensienota leiden tot gewapende conflicten binnen en buiten Europa, waartegen zo nodig militair zou moeten worden opgetreden. In de nota werd geconstateerd dat ‘vooral op de Balkan (...) ten gevolge van herlevend nationalisme en grote economische problemen sprake [was] van nieuwe spanningen.’¹⁸ Weliswaar overspoelde een ‘democratiseringsgolf’ Oost-Europa, maar die werd in Joegoslavië geremd door ‘scherpe interne tegenstellingen’.¹⁹ Het kabinet achtte een aanvullende rol weggelegd voor de CVSE, die zich niet beperkte tot militaire veiligheid in engere zin, maar onder meer ook aandacht besteedde aan mensenrechten en minderheden. Ook de in de steigers staande Europese Politieke Unie (EPU) had volgens de regering taken ten aanzien van het defensiebeleid. Zo had Nederland onder meer aangedrongen op opnemings in de EPU van de mogelijkheid tot deelname aan VN-vredesoperaties en gezamenlijke optredens buiten het verdragsgebied van de NAVO.

¹⁴ Ter Beek, *Manoeuvres*, p. 77; luitenant-kolonel H. Sonneveld, ‘Vierkant beschouwd: ‘Defensienota 1991: voorbarig en onvolledig’’, *Carré* 14(1991)7/8, pp. 16-17.

¹⁵ TK, vergaderjaar 1990-1991, 22 991, nr. 3, p. 9.

¹⁶ TK, vergaderjaar 1990-1991, 22 991, nr. 3, p. 21.

¹⁷ P.G.S. van Schie, ‘Vrede en veiligheid in het nieuwe Europa’, *Liberaal Reveil* 32 (1991) 4, p. 123.

¹⁸ TK, vergaderjaar 1990-1991, 22 991, nr. 3, p. 9.

¹⁹ TK, vergaderjaar 1990-1991, 22 991, nr. 3, p. 16.

De nota toonde zich optimistisch over de kansen van VN-vredesoperaties dankzij de constructievere opstelling van de Sovjet-Unie: ‘De VN hebben nu de ruimte om zich, behalve met “peacekeeping”, met “peace-enforcing” bezig te houden.’²⁰ Tegen deze nieuwe achtergrond noemde de Defensienota-1991 naast de bescherming van het eigen grondgebied in Europa en de Nederlandse Antillen en Aruba als hoofdtaken: het leveren van bijdragen aan de verdediging door de NAVO, aan multinationale operaties buiten het NAVO-verdragsgebied en aan vredesoperaties.

Tegelijk met een herijking van het defensiebeleid wilde de regering een bezuiniging doorvoeren op de strijdkrachten, die in zeven jaar moest leiden tot dertig procent minder personeel. Deze bezuiniging en reorganisatie mochten evenwel niet ten koste gaan van de effectiviteit van de gevechtskracht in de nieuwe situatie. Ombouwen mocht geen afbouwen worden en Ter Beek wilde tijdens de herstructurering geen bordje met de tekst ‘Wegens verbouwing gesloten’ op de deur hoeven te spijkeren.²¹ Herstructurering en bezuiniging zouden hand in hand gaan, en de Koninklijke Landmacht zou in beide gevallen de veranderingen het sterkst voelen. Het personeel zou worden teruggebracht van 65.000 naar 40.000 man. Het aantal divisies werd verminderd van drie naar twee en het aantal brigades van tien naar zeven. Om in crisisbeheersingsoperaties, dat wil zeggen operaties die vallen buiten het bestek van de klassieke collectieve verdediging in NAVO-verband, te kunnen beschikken over een snel inzetbare eenheid, werd een van de pantserinfanteriebrigades omgevormd tot een luchtmobiele brigade, die zou worden uitgerust met gevechts- en transporthelikopters. Nederland pretendeerde daarmee een interessante bondgenoot te blijven, die niet alleen sterk bezuinigde, maar tegelijk moderniseerde. De luchtmobiele brigade zou deel uitmaken van een van de divisies van de snelle interventiemacht van de NAVO. De luchtmobiele brigade zou als een soort brandweer optreden vooruitlopend op de inzet van gemechaniseerde eenheden. De voor de luchtmobiele brigade benodigde transporthelikopters zouden in de periode tot en met 1995 worden aangeschaft. De gevechtshelikopters zouden aanvankelijk worden geleast. Na 1995 zouden er volgens de nota veertig worden aangeschaft. Delen van de uit drie lichte infanteriebataljons bestaande luchtmobiele brigade zouden bovendien snel kunnen worden ingezet bij VN-vredesoperaties wegens haar volledige paraatheid en omdat deze eenheid als enige bij de Landmacht geheel met vrijwilligers zou worden gevuld.

²⁰ TK, vergaderjaar 1990-1991, 22 991, nr. 3, p. 30.

²¹ Ter Beek, *Manoeuvres*, p. 181; L. Ornstein, ‘Het eergevoel van Relus ter Beek’, *Vrij Nederland*, 18/03/95;

Het parate personeel van deze brigade vormde dan ook de eerste vulling voor het verhoogde aanbod van de Nederlandse regering voor VN-vredesoperaties. Op 19 december 1985 had Nederland een toezegging gedaan aan de VN, die in grote lijnen behelsde dat Nederland binnen 48 uur driehonderd mariniers, één fregat, drie helikopters en dertig man militaire politie kon leveren. Binnen een week zou Nederland in staat zijn nog eens driehonderd mariniers, enkele fregatten en een bevoorradingsschip te leveren. Op een termijn van drie tot zes maanden kon de Nederlandse regering ‘afhankelijk van omstandigheden en beschikbaarheid’ andere eenheden aanbieden. Op 21 mei 1990 had secretaris-generaal van de VN, Perez de Cuellar, alle lidstaten gevraagd mee te delen welk personeel en materieel zij beschikbaar konden stellen in het kader van de nieuwe behoeften van de Verenigde Naties.²² De Defensienota bood hierop het Nederlandse antwoord. Het verhoogde nieuwe aanbod van de Nederlandse regering omvatte een infanteriebataljon, een verbindingscompagnie, een geneeskundige eenheid, personeel voor staffuncties en officier-waarnemers. De Nederlandse regering was overigens een van de weinige die reageerden op de vraag van de secretaris-generaal.²³

De nieuwe taakstelling en de inkrimping leidden, zoals gezegd, tot een heroverweging van de organisatie van Defensie en de krijgsmachtdelen. Enerzijds zou de politieke leiding van Defensie greep moeten hebben op de beleidsvoorbereiding en inzicht moeten houden in de beleidsuitvoering. Anderzijds zou de leiding van elk krijgsmachtdeel vorm moeten kunnen geven aan het beleid van het eigen onderdeel, in het bijzonder de herstructurering. De Defensienota nam daarom afscheid van de matrixstructuur, die in 1976 was ingevoerd en die te duur en te inefficiënt was gebleken. Minister Ter Beek koos voor een concernstructuur waarbij het ministerie als het ware de concernstaf werd en de diverse krijgsmachtdelen de rol van werkmaatschappijen kregen. De leiding per krijgsmachtdeel kwam daardoor, met ingang van 1992, te berusten bij een bevelhebber, die integraal verantwoordelijk werd voor het functioneren van ‘zijn’ krijgsmachtdeel, dus ook voor het personeelsbeleid, het materieelbeleid en het financieel en economisch beleid. De collectieve verantwoordelijkheid van de krijgsmachtdeelraad kwam te vervallen en de situatie uit het matrixmodel waarbij directeuren van de krijgsmachtdelen aanwijzingen konden krijgen vanuit de centrale organisatie werd verlaten. Vanaf 1992 waren de militaire directeuren uitsluitend ondergeschikt aan hun bevelhebber, die als het ware het enige verbindingspunt werd tussen de

M. Reijmerink, ‘Vooral luisteren naar de generaal’, *Algemeen Dagblad*, 15/06/95.

²² DS. exh. 02/05/91, S91/139/1409, Perez de Cuellar aan de Nederlandse regering, 21/05/90, SPA/Q/05.90.

top van het ministerie (de politieke leiding en de secretaris-generaal) en zijn krijgsmachtdeel. Op die manier werden beleidsvorming en beleidsuitvoering, die bij Defensie traditioneel door elkaar liepen, zoveel mogelijk gescheiden.

Het parlement ging akkoord met de plannen die minister Ter Beek had ontvouwd in de Defensienota, maar koesterde ernstige bedenkingen tegen de hoge investerings- en exploitatiekosten van de luchtmobiele brigade. De minister en de Landmacht wisten het wakend oog van de volksvertegenwoordigers op zich gericht en moesten halfjaarlijks aan de Kamer rapporteren over de voortgang en kostenontwikkeling bij de oprichting van de brigade.²⁴

De Prioriteitennota

De internationale situatie wijzigde zich begin jaren negentig snel. Eigenlijk was de analyse van de internationale situatie zoals die was vermeld in de Defensienota al bij het verschijnen ervan achterhaald. Op 31 maart 1992 zag minister Ter Beek zich daarom genoodzaakt in een toespraak voor het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken zijn visie op de internationale veiligheidstoestand opnieuw gestalte te geven.²⁵ Volgens hem was de kans op een grootschalig conflict, waarvan nog sprake was geweest in de Defensienota, inmiddels voor jaren verdwenen. De bestaande veiligheidsstructuren, zoals de Verenigde Naties, de NAVO, de CVSE en de WEU konden de resterende problemen en risico's aan. Dat betekende dat er verder kon worden gesneden in de mobilisabele eenheden en dat het accent nog meer zou komen te liggen op enkele snel inzetbare eenheden als de luchtmobiele brigade.

²³ Bais, *Mijnenveld*, p. 121.

²⁴ W. Joustra, 'Kamer twijfelt aan tijdig gereedkomen brigade', *de Volkskrant*, 06/02/92; 'Ter Beek mag van Kamer doorgaan met luchtbrigade', *de Volkskrant*, 07/02/92; Willebrord Nieuwenhuis, 'Kamer heeft twijfels over luchtbrigade. Stapsgewijze goedkeuring', *NRC Handelsblad*, 06/02/92; 'Kamer voortaan sneller ingelicht over luchtbrigade', *NRC Handelsblad*, 07/02/92; M. van den Doel, 'De luchtmobiele brigade dreigt nu al vleugellam te raken', *NRC Handelsblad*, 12/03/92. Zie ook TK, vergaderjaren 1991-1996, 22 327, nr. 1-39.

²⁵ Integrale tekst in: CDA-secretariaat, Commissie Buitenland, werkgroep Vrede en veiligheid, 1992, H4.156, agendapunt 6. Zie verder A.L. ter Beek, 'Nationale soevereiniteit wordt een anachronisme', *NRC Handelsblad*, 01/04/92; idem, 'Krijgsmacht kan kleiner maar niet goedkoper', *de Volkskrant*, 01/04/92; 'Toespraak minister Ter Beek op 31 maart 1992', *Carré* 15 (1992) nr. 5, pp. 23-24; 'De luchtfietsbrigade', *Carré* 15 (1992) nr. 5, pp. 16-17; W. Nieuwenhuis, 'Samenwerking is noodzaak voor Nederlandse krijgsmacht', *NRC Handelsblad*, 31/03/92; P. Volten, 'Ter Beek heeft krijgsmacht uit de droom geholpen', *NRC Handelsblad*, 06/04/92; 'Ter Beek kondigt verdere inkrimping leger aan', *de Volkskrant*, 01/04/92; J.G. Siccama, 'Ter Beek ontziet ten onrechte luchtmacht en marine', *de Volkskrant*, 09/04/92; Perry Pierik, 'Ter Beeks defensieplan: internationale blunder', *Trouw*, 08/04/92; idem, 'Dienstplicht nog even laten bestaan', *de Volkskrant*, 14/04/92; S. van Berge Henegouwen, 'Ter Beek heft dienstplicht feitelijk op', *Trouw*, 10/04/92; idem, 'Commissie Meyer doet overbodige herhalingsoefening', *de Volkskrant*, 13/04/92; W.H.Th. Heijster, 'Leger wacht angstig op de volgende schok', *Trouw*, 06/05/92.

Nederland zou nooit meer alleen militair optreden, uitgezonderd op de Nederlandse Antillen en Aruba. ‘Denken in termen van nationale soevereiniteit is achterhaald’, aldus de minister. Er was dus geen noodzaak meer om een zelfstandige krijgsmacht te handhaven. De Nederlandse krijgsmacht zou steeds meer als een soort dienstverlenende instelling bijdragen aan internationale coalities ter handhaving van de vrede en veiligheid. In beginsel zouden alle eenheden van de krijgsmacht in de toekomst beschikbaar zijn voor vredesoperaties.

Minister Van den Broek was er niet gelukkig mee dat de lezing pas op het allerlaatste moment voordat Ter Beek hem zou uitspreken aan Buitenlandse Zaken werd toegezonden:²⁶ De heer minister van Defensie (...) heeft natuurlijk het recht toespraken te houden. Maar het zou beter zijn als hij mij niet voor verrassingen plaatste.’²⁷ Aan minister Ter Beek schreef een verbolgen Van den Broek: ‘Slechts met moeite kon mijn Departement enkele uren voor U deze ²⁸ uitspraak de tekst van defensie krijgen. En dat terwijl deze reeds in bezit was bij enkele leden van de Kamercommissie Defensie. Ik vind dat vrij kras voor een toespraak die voor ca. 75% buitenlandse politiek betrof.’²⁹ De top van Buitenlandse Zaken had ook inhoudelijke bezwaren tegen de rede. Zij vond Ter Beek’s visie op de internationale veiligheidssituatie te optimistisch. Weliswaar was Rusland na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie voor lange tijd als dreiging achter de horizon verdwenen, maar daaruit mocht, als gevolg van de instabiliteit in de voormalige Sovjet-Unie en Oost-Europa en de aanwezigheid van een omvangrijk potentieel aan kernwapens in de GOS, niet worden geconcludeerd dat zich nooit meer een grootschalig conflict zou voordoen. Minister Van den Broek plaatste vooral vraagtekens bij de sterke nadruk op internationalisering, ja zelfs europeanisering van de defensie die Ter Beek voorzag, waardoor Nederland niet langer over een min of meer zelfstandige krijgsmacht zou hoeven te beschikken. Volgens Van den Broek mocht Nederland niet van zijn bondgenoten verwachten ‘dat zij belast worden met de verdediging van ons grondgebied, terwijl Nederland zich zou beperken tot operaties met een *peacekeeping*-karakter’.³⁰ Minister Van den Broek legde op zijn beurt zijn standpunt neer in lezingen voor de Nederlandse Atlantische Commissie op 10 april³¹ en de Leidse Studentenvereniging voor

²⁶ Ter Beek, *Manoeuvres*, p. 138; Van Brouwershaven, *Turbulentie*, p. 213; ‘Inkrimping krijgsmacht maakt vakbonden woedend. Van den Broek oneens met Ter Beek’, *de Volkskrant*, 02/04/92.

²⁷ L. Ornstein & M. van Weezel, ‘Van den Broek kan de wereld weer aan, dertel als een veulen’, *Vrij Nederland*, 11/04/92.

²⁸ rede

²⁹ ABZ, Kabinetsarchief: Coll. Van den Broek. Van den Broek aan Ter Beek, 01/04/92.

³⁰ ABZ, Kabinetsarchief: Coll. Van den Broek. Van den Broek aan Ter Beek, 06/04/92.

³¹ CDA-secretariaat, Commissie Buitenland, werkgroep Vrede en veiligheid, 1992, H4.157, agendapunt 5, ‘Freedom and instability. Risks and opportunities for European security in a new era’. Zie ook ‘Van den Broek

Internationale Betrekkingen in het najaar van 1992.³² In zijn rede voor de Atlantische Commissie lanceerde Van den Broek zijn meesterlijke plan om de mogelijkheid te scheppen de NAVO voortaan een bijdrage te laten leveren aan *peacekeeping* operaties in CVSE-verband. Hij wist korte tijd later de Franse regering te winnen voor zijn idee dat alleen de NAVO over de vereiste infrastructuur beschikte om ten behoeve van de CVSE een vredesoperatie uit te voeren. Daarmee verdween de WEU, waar Parijs steeds zo hoog op inzette, achter de horizon. Bovendien gaf het plan van Van den Broek een nieuw bestaansrecht aan de NAVO na afloop van de Koude Oorlog. En er werd aan Oost-Europa een nieuwe veiligheidsstructuur geboden. ‘Het is niet altijd “zwarte maandag” voor de Nederlandse diplomatie’, juichte *NRC Handelsblad* onder verwijzing naar het echeq van de Nederlandse plannen voor de Europese Gemeenschap op 30 september 1991.³³

Intussen was een commissie onder leiding van de Drentse commissaris van de Koningin W. Meijer aan het werk om de toekomst van de dienstplicht te onderzoeken. Deze commissie kon zich daarover natuurlijk alleen maar een oordeel vormen in het licht van de internationale ontwikkelingen. Aanvankelijk deed zij dat op basis van de uitgangspunten van de Defensienota. Geconfronteerd met twee bewindslieden die nieuwe en tegelijk sterk uiteenlopende opvattingen over de internationale situatie naar buiten brachten, besloot de commissie-Meijer niet, wat ook had gekund, de regering te vragen een eensluidend standpunt te komen, maar in plaats daarvan op haar beurt een eigen zienswijze te ontwikkelen. De commissie bleek minder optimistisch dan Ter Beek. De internationale organisaties waren volgens de commissie nog zwak ontwikkeld, terwijl er veel onduidelijkheid bestond over de internationale lange termijn ontwikkelingen en er tal van binnenlandse en regionale conflicten bestonden. Bovendien ging er volgens de commissie nog steeds potentieel gevaar uit van Rusland en de andere landen van het GOS. Volgens de commissie moest daarom een mobilisabel bestand van geloofwaardige omvang blijven bestaan.

Het verschil in veiligheidsanalyse tussen de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie vertaalde zich ook in stevige discussies tussen de ambtenaren van de Directie

neemt afstand van Ter Beek’, *NRC Handelsblad*, 10/04/92; L. Wecke, ‘Veilig Europa geen zaak van legers meer’, *Trouw*, 15/04/92; ‘Van den Broek neemt afstand van analyse Ter Beek’, en W. Joustra & J.Tromp, ‘Van den Broek zet de binnenhelm alvast op’, *de Volkskrant*, 11/04/92; .

³² CDA-secretariaat, Commissie Buitenland, werkgroep Vrede en veiligheid, 1992, H2.437, ‘Welke toekomst voor het Nederlands Buitenlands Beleid?’, 17/09/92. Zie ook Van Brouwershaven, *Turbulentie*, p. 214; ‘De moeder van alle redevoeringen’, *de Volkskrant*, 15/09/92.

³³ ‘Den Haag en de vrede’, *NRC Handelsblad*, 24/04/92. Zie ook ‘Navo in beginsel bereid militairen te leveren voor vredesoperaties’, *NRC Handelsblad*, 07/05/92; ‘CVSE en NAVO’, *NRC Handelsblad*, 08/05/92; Leonoor Meijer, ‘Joegoslavië gruwelijke voorbode’, *Trouw*, 12/06/92.

Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken (DAV) van het ministerie van Buitenlandse Zaken en hun collega's van Defensie over de inrichting van de krijgsmacht. DAV stond erop zoveel mogelijk zware eenheden te handhaven en bekritiseerde de voorkeur van Defensie voor lichte en wendbare eenheden als 'padvinders'-neigingen. Omgekeerd verweet Defensie de ambtenaren van DAV dat ze nog steeds Koude-Oorlogsdenkers waren. Ten slotte slaagde DAV er niet goed in haar visie door te drukken in de Prioriteitennota,³⁴ die begin 1993 het programma van de Defensienota van 1991 verving.³⁵

Belangrijkste veranderingen in de nota waren de aankondiging van de afschaffing of opschorting van de dienstplicht per 1 januari 1998 en de omdraaiing van de volgorde tussen de verdediging van het eigen grondgebied en bondgenootschap met de zogeheten crisisbeheersingoperaties. Aan de Prioriteitennota lag de gedachte ten grondslag dat er van de Sovjet-Unie geen grote dreiging meer uitging. Had 'het grote conflict' in de Defensienota nog de eerste plaats ingenomen, in de Prioriteitennota was zij door de crisisbeheersingsoperaties naar het tweede plan verdrongen. Tot de crisisbeheersingoperaties behoorden ook de vredesoperaties. Volgens de nota moesten in vier verschillende gebieden gelijktijdig met beroepspersoneel gevulde eenheden ter sterkte van een bataljon gedurende ten minste drie jaar kunnen optreden ten behoeve van *peacekeeping*. Ging het om *peace enforcing*, dan moest rekening worden gehouden met de inzet van maximaal een eenheid ter grootte van een brigade. Aangezien voor *peacekeeping* slechts lichte en licht gepantserde eenheden zouden kunnen worden ingezet, kwamen hiervoor van de Koninklijke Landmacht in aanmerking: de drie luchtmobiele bataljons, de twee pantserinfanteriebataljons en het verkenningsbataljon. Omdat voor elk operationeel bataljon er twee andere nodig waren – één om op te werken en één om af te bouwen en bij te tanken – leek de luchtmobiele brigade, die als enige drie bataljons voor vredestaken had, een ideale kandidaat.

Dit alles moest mogelijk zijn, terwijl nog verder werd bezuinigd dan al was gebeurd na de Defensienota van 1991. Volgens die nota moest het personeel binnen zeven jaar met dertig procent worden ingekrompen; in de Prioriteitennota werd dit streefcijfer verhoogd tot 44 procent; de vredessterkte van de Landmacht zou zelfs met meer dan de helft moeten dalen, van inmiddels 55.000 naar 25.000 militairen. Gedwongen ontslagen, die na de Defensienota van 1991 nog hadden kunnen worden voorkomen, waren niet langer te vermijden. Van de

³⁴ TK, vergaderjaar 1992-1993, 22 975 nr. 1 en 2.

³⁵ Ter Beek, *Manoeuvres*, pp. 163-168; interviews B.J. van Eenennaam, 22/08/00 en K.J.R. Klompenhouwer, 13/12/99; NIOD, Coll. Kreemers. Interview B.J. van Eenennaam, 12/05/95. Zie ook ABZ, Kabinetsarchief: Coll. Van den Broek. Correspondentie met MP/MR 1992, Van den Broek aan Lubbers, 14/12/92.

achterblijvers werd grote flexibiliteit verwacht. Zij zouden de automatismen van de Koude Oorlog moeten opgeven en zij zouden eraan moeten wennen dat na het einde van de Koude Oorlog de kans op inzet in conflictgebieden aanzienlijk toenam.

Het ministerie en zijn raden

Uitgangspunt voor de beleidsvorming bij de centrale organisatie (CO), dat wil zeggen: het ministerie, vormde de politieke verantwoordelijkheid van de bewindslieden. Op het ministerie vond de afstemming van het beleid formeel plaats onder leiding van de secretaris-generaal of, bij planningsaangelegenheden, onder leiding van de chef Defensiestaf.

Het belangrijkste overleg op het ministerie vond op maandagochtend plaats in het politieke beraad, dat werd gevormd door de bewindslieden, de secretaris-generaal, de chef-defensiestaf, de directeuren-generaal voor Materieel, Personeel, Economie en Financiën, de directeur Algemene Beleidszaken, de directeur Voorlichting en de directeur Juridische Zaken. Ten behoeve van de beleidsvoorbereiding werd als uitvloeisel van de Defensienota-1991 het departementaal beraad ingesteld. Hierin hadden zitting: de secretaris-generaal (voorzitter), de chef-defensiestaf, de bevelhebbers en de directeuren-generaal. De besluitvorming omtrent de beleidsvoorbereiding vond plaats in de Defensieraad, het hoogste overlegorgaan, voorgezeten door de minister. Verder hadden hierin in de periode 1989 tot en met januari 1993 zitting: de staatssecretarissen, de secretaris-generaal, de chef Defensiestaf, de bevelhebbers, de commandant van de Koninklijke Marechaussee, de directeur Algemene Beleidszaken, de directeur Voorlichting, de directeur Juridische Zaken en de directeuren-generaal.

Buitengewone leden waren: de inspecteur-generaal der krijgsmacht en de chef van de directie Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De laatste woonde dat deel van de vergadering bij waarin veiligheidspolitieke zaken aan bod kwamen. Ter Beek vond de wekelijkse Defensieraad echter een groot, bureaucratisch gezelschap zonder open gedachtewisseling. Vooral de bevelhebbers gebruikten in de ogen van de minister dit forum voor de behartiging van deelbelangen. Hij hield niet van dit gesloten generaalsfront.³⁶ Daarom doekte Ter Beek de Defensieraad begin 1993 op.

Met de afschaffing van het matrixmodel en het opdoeken van de Defensieraad werd de goede verstandhouding tussen de minister en de afzonderlijke bevelhebbers dus een eis van de

³⁶ Ter Beek, *Manoeuvres*, pp. 219-220; Van Brouwershaven, *Turbulentie*, p. 153; Couzy, *Jaren*, pp. 106-107; interviews H. Couzy, 7, 14 en 17/09/98 en A.K. van der Vlis, 12/02/99.

hoogste orde. De chef-defensiestaf (CDS) Van der Vlis bedacht daarom een maandelijks overleg tussen de minister, hemzelf en de bevelhebbers, maar dat bleek niet te werken. De frequentie was te laag en herhaaldelijk konden leden van het nieuwe beraad niet aanwezig zijn.³⁷ Ter Beek ging er toen toe over met de bevelhebbers afzonderlijk te spreken. Ook dat systeem werkte niet goed. Juist naar aanleiding van de ervaringen die in de zomer van 1995 rond de val van Srebrenica werden opgedaan zou ervoor worden gepleit dat de bevelhebbers, de CDS en de minister weer een gezamenlijk forum moesten hebben.³⁸ Ter Beeks opvolger minister Voorhoeve zou de Defensieraad weer in ere herstellen.

Minister Ter Beek had niet alleen ten aanzien van de bevelhebbers, maar meer in het algemeen een neiging om het directe overleg met militairen over beleidsvoornemens te ontlopen. Zo klaagde de Nederlandse Officieren Vereniging erover dat zij de opvatting van de minister dat een zelfstandig opererende krijgsmacht niet langer nodig was en er dus flink op de personeelsomvang bezuinigd kon worden, zoals verkondigd in zijn rede van 31 maart 1992 voor het Nederlands Genootschap van Internationale Zaken, uit de pers moest vernemen. De bewindsman had het overleg met de verenigingen van militairen daarvoor en daarna afgezegd wegens ‘gebrek aan gespreksonderwerpen’.³⁹

Minister Ter Beek

Dat uit de weg gaan van overleg met militairen is in zoverre begrijpelijk dat de minister die samen met zijn staatssecretaris(sen) besliste over de hoofdlijnen van het defensiebeleid, een tamelijk eenzame figuur was op het Haagse Plein nummer 4, waar het ministerie was gevestigd. Hij was daar omringd door functionarissen wier belangstelling en loyaliteit meer bij de afzonderlijke krijgsmachtdelen lag dan bij de politiek en de centrale organisatie.⁴⁰

Niettemin kon de minister profiteren van de *can do*-mentaliteit van de militairen. Volgens Ter Beek bestond er zoiets als de ‘Wet van Plein 4’: ‘wat de minister wil, kan niet. Maar als het morgen toch moet, had het gisteren al gekund.’⁴¹

³⁷ Interview A.K. van der Vlis, 12/02/99.

³⁸ SMG, 1002. Generaal-majoor B.A.C. Droste, toekomstig bevelhebber der Luchtstrijdkrachten aan PCDS, 18/08/95, no. BDL 95.058.466/252.

³⁹ ‘Toespraak minister Ter Beek op 31 maart 1992’, *Carré* 15 (1992) 5, p. 24; N. Stuiver, kolonel van de KLu b.d., voorzitter NOV, ‘De Nederlandse krijgsmacht op weg waar naar toe? Jaarrede 1992’, *Carré* 15 (1992) 12, p. 8.

⁴⁰ Ter Beek, *Manoeuvres*, p. 216.

⁴¹ Ter Beek in: Rehwinkel & Nekkers, *Regerenderwijs*, p. 103. Zie ook Ter Beek, *Manoeuvres*, pp. 241-242.

Minister Ter Beek kwam voort uit de PvdA, een partij die erom bekend stond dat zij graag bezuinigde op de defensie. ‘Geen cijfer, als het om bezuinigingen op defensie gaat, is mij eigenlijk hoog genoeg’, had PvdA-leider W. Kok in de aanloop naar de voorafgaande verkiezingen gezegd, al had hij een slag om de arm gehouden: ‘(...) internationaal overleg en de resultaten daarvan zijn altijd mede bepalend.’⁴² Na de verkiezingen werd Kok minister van Financiën en had hij er nog extra baat bij forse bezuinigingen tot stand te brengen, omdat de Nederlandse financiën op orde moesten worden gebracht teneinde te kunnen voldoen aan de criteria van de Europese Monetaire Unie, die bij het verdrag van Maastricht eind 1991 werden overeengekomen. De hoogste prioriteit van het kabinet-Lubbers/Kok (1989-1994) was kostenvermindering.⁴³ Het regeerakkoord van dit kabinet voorzag in een bezuiniging van 2,2 miljard gulden (ongeveer 1 miljard euro) op Defensie in het tijdvak 1991-1995.

Na H. Vredeling (1973-1976) en A. Stemerding (1977) werd Ter Beek in 1989 de derde PvdA-minister op Defensie. Zijn benoeming was enigszins een verrassing. Ter Beek, die al sinds 1971 Tweede-Kamerlid was, was eigenlijk buitenlandwoordvoerder voor zijn partij. De PvdA beschikte over een aantal goed in de defensiematerie geverseerde specialisten: Stemerding, P. Dankert en H. van den Bergh, wier namen tijdens de formatie waren genoemd als ministerskandidaten. Ter Beek wist zich echter snel in te werken in de defensiematerie. Hij stak daardoor gunstig af bij voorgangers als R.J.H. Kruisinga, die eenmaal in het ambt daarvoor geen belangstelling wist op te brengen,⁴⁴ of, zoals H.A.F.M.O. van Mierlo en F. Bolkestein, die hun feitenkennis niet beduidend wisten op te vijzelen.⁴⁵ In de Kamer was Ter Beek opgevallen als een sterk debater⁴⁶ met een goed ontwikkelde politieke antenne. Ook als minister voelde hij feilloos aan wat er leefde in de samenleving en het parlement.⁴⁷ Een zuur gestemde Stemerding, die de benoeming aan zijn neus voorbij had zien gaan, meende dat men van Ter Beek veel kon ‘zeggen maar niet dat hij niet weet hoe de wind waait en dus zijn jasje’.⁴⁸

Hoewel Ter Beek de uitvoerder op het ministerie werd van de bezuinigingsplannen van het kabinet-Lubbers/Kok, was hij binnen korte tijd erg gewaardeerd door de Nederlandse militairen. De liefde kwam van twee kanten. Ter Beek zelf ging echt van de krijgsmacht

⁴² Kok tijdens de vergadering van de Partijraad van de PvdA op 24/06/89, Stemerding, *Dromen*, p. 145.

⁴³ Zie bijvoorbeeld Pronk in Rehwinkel & Nekkers, *Regerenderwijs*, p. 116.

⁴⁴ Gualthérie van Weezel, *Rechts*, p. 44.

⁴⁵ Stemerding, *Dromen*, pp. 124 en 230.

⁴⁶ Stemerding, *Dromen*, p. 171.

⁴⁷ NIOD, Coll.Kreemers. Interview Couzy, 21/04/95; Couzy, *Jaren*, pp. 13 en 122.

⁴⁸ Stemerding, *Dromen*, p. 127. Zie ook *ibidem*, pp. 171-172.

houden.⁴⁹ Van de twee petten die de minister droeg, die van politiek verantwoordelijke in de Tweede Kamer en de ministerraad en die van hoofd van de defensieorganisatie, had Ter Beek het gevoel dat de tweede pet hem steeds beter ging passen. Die was uiteindelijk 'het lekkerste om te dragen'.⁵⁰ De bewindsman had zelf het personeelsbeleid in zijn portefeuille, terwijl zijn voorgangers dat vaak aan de staatssecretaris hadden overgelaten. Daardoor kon Ter Beek uiting geven aan zijn gevoel van grote verantwoordelijkheid voor de persoonlijke veiligheid van uitgezonden Nederlandse militairen.⁵¹ De joviale minister bezocht veel militairen wanneer zij werden ingezet in crisisgebieden en toonde dan een warme betrokkenheid en een goede *feeling* voor de troepen.⁵²

Een ander element van persoonlijke betrokkenheid van de minister speelde bij de gebeurtenissen in het voormalige Joegoslavië een rol. Als negentienjarige had Ter Beek er in de zomer van 1963 als internationale vrijwilliger een bijdrage geleverd aan de aanleg van de bekende autoweg van Belgrado naar Zagreb. Drie jaar later verloofde hij zich met zijn Nederlandse vriendin in Dubrovnik. In 1972 bezocht Ter Beek samen met André van der Louw president Tito. In 1989, enkele weken voordat hij minister werd, vierde hij met zijn gezin vakantie in Split. Het kostte hem, nadat het conflict in Joegoslavië was uitgebroken, moeite zijn werkzaamheden als minister los te maken van zijn persoonlijke ervaringen met het land.⁵³

Tot de voornaamste menselijke steunpilaren van de minister in zijn omgeving van direct belanghebbenden behoorden zijn kabinet, dat geleid werd door Gijs ter Kuile,⁵⁴ zijn adjudant (onder Ter Beek eerst majoor der mariniers Gerco Vollema en daarna Ruud Hardenbol) en ten slotte de directie Algemene Beleidszaken. In de loop der tijd vormde zich bovendien een informele club intimi rond Ter Beek, waartoe op enig moment behoorden: Hans Kombrink, directeur-generaal Economie en Financiën, door Ter Beek zelf naar het ministerie gehaald, de Bevelhebber der Zeestrijdkrachten vice-admiraal N. (Nico) Buis, de plaatsvervangend chef Defensiestaf luitenant-generaal H.G.B. (Henk) van den Breemen, mr.

⁴⁹ W. Breedveld & L. Meijer, 'Hoezo ingrijpen? Waarom dan en Hoe?', *Trouw*, 15/01/94; H. van Loon, 'Proberen met de Russen samen te werken maar de ogen wijd open houden', *Armex*, juli/augustus 1994, p. 8.

⁵⁰ Interview A.L. ter Beek, 01/12/99.

⁵¹ Bijv. 'Ter Beek komt zijn belofte na', *Het Parool*, 12/06/92; interview W.J.G. Gooijers, 09/04/99.

⁵² Interviews B. Snoep, 26/03/99 en Chr. Vermeulen, 09/06/99.

⁵³ A. Joustra, 'Hollandse stootarbeiders voor Tito', *Elsevier*, 05/09/92, pp. 16-20. Zie ook Ter Beek, *Manoeuvres*, p. 180.

⁵⁴ Over het belang van zijn kabinet zie Ter Beek, *Manoeuvres*, pp. 221-222.

G.J. (Gijs) ter Kuile, woordvoerder drs. H.P.M. (Bert) Kreemers en L. (Lo) Casteleijn van de directie Algemene Beleidszaken.⁵⁵

De rest van het ministerie

De inbreng van staatssecretaris B.J.M. baron Van Voorst tot Voorst in het dossier voormalig Joegoslavië was gering⁵⁶ mede doordat Ter Beek de post personeel uit het gebruikelijke takenpakket voor de staatssecretaris had gelicht. Voor Van Voorst tot Voorst bleef daardoor de post materieel over als belangrijkste activiteit en daarnaast zaken als ruimtelijke ordening, oefenterreinen, gebouwen, interne organisatie en algemeen bestuursrecht.⁵⁷ In het voorjaar van 1993 werd Van Voorst tot Voorst commissaris van de koningin in Limburg. Op 1 juni 1993 volgde de CDA'er A.B.M. Frinking hem op. Na jarenlang officier van de landmacht te zijn geweest was Frinking tussen 1977 en 1993 Kamerlid geweest met defensie als specialisatie. Hij legde zich voornamelijk toe op de doorvoering van de Prioriteitennota in het materieelbeleid.⁵⁸

Zoals op alle Nederlandse departementen van algemeen bestuur is ook bij het ministerie van Defensie de secretaris-generaal de hoogste ambtenaar van het ministerie. Hij is verantwoordelijk voor de informatievoorziening van de bewindslieden en voor de integratie en coördinatie van het beleid. Tien dagen voordat Ter Beek aantrad, werd op het ministerie de VVD'er Michiel Patijn benoemd tot secretaris-generaal door de demissionaire minister Bolkestein. Volgens Couzy straalde deze euveldaad van Bolkestein af op Patijn, die daardoor een moeilijke entree had op het departement van Defensie.⁵⁹ Patijn, die een aantal ambtelijke topfuncties op het ministerie van Economische Zaken had bekleed, wist, aldus Ter Beek, evenveel of, beter gezegd, even weinig van Defensie als de nieuwe minister. Daarom kon Patijn moeilijk de hoogste ambtelijke adviseur van de minister zijn of zoals Ter Beek het formuleerde: 'Hij signaleerde de problemen in plaats van oplossingen aan te dragen'.⁶⁰ Van origine diplomaat ging Patijns belangstelling vooral uit naar Buitenlandse Zaken. In het

⁵⁵ L. Ornstein, 'Het eergevoel van Relus ter Beek', *Vrij Nederland*, 18/03/95.

⁵⁶ Vgl. Stemerding, *Dromen*, p. 227.

⁵⁷ Zie ook W. Nieuwenhuis, 'Hoffelijk en vlijtig, maar onbekend. Profiel van mr. B.J. van Voorst tot Voorst', *NRC Handelsblad*, 16/03/92.

⁵⁸ Zie ook Pieter Nijdam, 't Is dat mijn vrouw het goed vond...', *De Telegraaf*, 22/06/93.

⁵⁹ Couzy, *Jaren*, p. 17.

⁶⁰ Ter Beek in: Rehwinkel & Nekkers, *Regerenderwijs*, p. 101; interview A.L. ter Beek, 01/12/99.

Joegoslavië-dossier speelde hij nauwelijks een rol.⁶¹ Op 22 augustus 1994 verliet Patijn het ministerie, tegelijk met de bewindslieden.

Op het ministerie waren begin jaren negentig drie directeuren-generaal belast met de ontwikkeling van en de advisering over de hoofdlijnen van het defensiebeleid: voor personeel, economie & financiën en materieel. Zij waren de grote verliezers van de afschaffing van de matrixstructuur, die hen veel invloed had verschaft. Onder de secretaris-generaal ressorteerden ten slotte vier zelfstandige directeuren: de directeur Algemene Beleidszaken, de directeur Juridische Zaken, de directeur Voorlichting en de directeur Defensie Accountantsdienst. In het Joegoslavië-dossier waren vooral de directie Algemene Beleidszaken en Voorlichting van belang.

De Directie Algemene Beleidszaken

In 1969 was een Bureau Algemene Beleidszaken ingesteld, dat toen voornamelijk was bedoeld om de inbreng van de krijgsmacht delen kritisch te toetsen. Het bureau werd in 1976 samengevoegd met het bureau Ontwapeningsaangelegenheden tot de directie Algemene Beleidszaken (DAB), die rechtstreeks onder de secretaris-generaal viel.⁶² DAB vervulde dan ook een rol gelijk aan die van het Bureau Secretaris-Generaal op andere ministeries. Deze ‘burgerafdeling’ van het ministerie telde begin jaren negentig een tiental beleidsmedewerkers. De directie kreeg steeds meer een eigen inbreng in het defensie- en veiligheidsbeleid door advisering van de minister in nationale en internationale politieke aangelegenheden.

Overigens werden niet alle stukken die naar de minister gingen langs deze directie geleid. De mate waarin de afdeling werd ingeschakeld was sterk afhankelijk van de persoon van de bewindsman. DAB, zoals de directie in de ambtelijke wandeling heette, toetste in elk geval stukken aan het parlement op hun politieke haalbaarheid en aan het defensiebeleid van dat moment. Zoals de chef Defensiestaf de hoogste militaire raadgever van de minister was, zo was de directeur Algemene Beleidszaken min of meer zijn politieke topadviseur. De directeur Algemene Beleidszaken was verder ambtelijk verantwoordelijk voor de memorie van toelichting bij de begroting, met uitzondering van het deel dat betrekking had op de NAVO en onder Buitenlandse Zaken viel. Samen met de Defensiestaf droeg hij de verantwoordelijkheid voor defensienota's, waarbij zijn directie de eindredactie deed. Tijdens buitenlandse reizen en

⁶¹ Interviews A.L. ter Beek, 01/12/99; H.G.B. van den Breemen, 20/05/98; M. Patijn, 28/08/00 en A.K. van der Vlis, 13/02/98.

bijvoorbeeld NAVO-bijeenkomsten vergezelde de directeur Algemene Beleidszaken de minister. De medewerkers van DAB golden min of meer als de *'minister's men'*. Ter Beek was heel tevreden over hen, niet alleen wegens hun loyaliteit, maar ook om hun creativiteit en hoge productie van ambtelijke stukken.⁶³

Van 1986 tot augustus 1994 was directeur van DAB: drs. Dirk Barth. Daarna zou hij eerst waarnemend secretaris-generaal en vanaf mei 1995 secretaris-generaal worden.⁶⁴ Zijn plaatsvervanger was drs. J.H.M. de Winter, die vanaf augustus 1994 voor Barth zou waarnemen en hem in juni 1995 zou opvolgen. Pas vanaf het moment dat hij waarnemend directeur werd, raakte De Winter structureel betrokken bij vredesoperaties. Hoewel de medewerkers van DAB een algemene oriëntatie hadden, was tussen 1991 en 1995 vooral drs. F.J.J. Princen belast met kwesties betreffende Joegoslavië.⁶⁵

Als ambtelijk topadviseur kon de directeur DAB dus in conflict komen met de militaire topadviseur van de minister, de CDS. Nadat dit Barth en chef Defensiestaf Van der Vlis aanvankelijk wel eens waren overkomen, spraken zij af hun adviezen onderling af te stemmen alvorens ze aan de minister voor te leggen.⁶⁶

De Directie Voorlichting

Plein 4 was een instituut met vele gezichten. Het was heel moeilijk het met één tong naar buiten te laten praten.⁶⁷ Daarnaast kwamen er regelmatig lekken voor vanuit het defensieapparaat. Dat werd nog erger toen er vanaf het begin van de jaren negentig sterk werd bezuinigd op het departement. Het was een bron van aanhoudende zorg voor de directie Voorlichting.

Aanvankelijk was Jaap van der Ploeg hoofd van de directie. Na zijn vertrek eind 1990 volgde zijn plaatsvervanger H. van den Heuvel hem op en werd een medewerker van DAB, Bert Kreemers, de nieuwe plaatsvervanger. Van den Heuvel bleef inzake voormalig Joegoslavië voornamelijk op de achtergrond.⁶⁸ Bij de taakverdeling die minister Ter Beek tot stand bracht tussen de directeur voorlichting en diens plaatsvervanger was de algemene

⁶² Over DAB zie onder meer Van Kemenade, *Omtrent Srebrenica*, II, interview Casteleijn, 26/08/98, p. 1.

⁶³ Interview Ter Beek, 01/12/99.

⁶⁴ Voor een beschrijving van zijn functioneren en een interview met hem zie Henry van Loon, 'Defensie bereid tot verbeteringen en kijkt kritisch naar Prioriteitennota', *Armex*, 80(1996)5 pp. 6-8.

⁶⁵ Van Kemenade, *Omtrent Srebrenica*, II, interview Princen, 27/08/98, p. 1.

⁶⁶ Interview A.K. van der Vlis, 12/02/99.

⁶⁷ Interview A.K. van der Vlis, 12/02/99.

leiding van de voorlichting toegewezen aan Van den Heuvel en de dagelijkse leiding aan Kreemers. Terwijl Van den Heuvel de tweewekelijkse directievergaderingen zou leiden, gaf Kreemers leiding aan het dagelijkse actualiteitenoverleg van de directie. Kreemers kreeg bovendien de advisering en begeleiding van de minister in zijn takenpakket voor wat betreft de internationaal-politieke aspecten van het defensiebeleid, inclusief de woordvoering daarover. Kreemers was verder verantwoordelijk voor het overleg met het ministerie van Buitenlandse Zaken en de parlementaire contacten, in het bijzonder met de voorzitter en leden van de vaste Kamercommissie voor Defensie.⁶⁹

Als voormalig fractiemedewerker van PvdA-Kamerleden was Kreemers gewend om politiek vooruit te denken en zich loyaal op te stellen aan zijn directe chef, wat in zijn rol van plaatsvervangend directeur Voorlichting vooral de minister was. Onder Ter Beek werkte die instelling tot grote tevredenheid van de minister.⁷⁰ In de nasleep van het Srebrenica-drama werd Kreemers echter herhaaldelijk door de media bekritiseerd, omdat hij zich te buiten zou gaan aan een overmaat aan sturen van de pers, het zogeheten *spindoctoring*.⁷¹

De chef Defensiestaf

De hoogste adviseur van de minister ten aanzien van het operationele beleid was de chef van de Defensiestaf (CDS). Deze functionaris, die als viersterrengeneraal de hoogste rang bij de Nederlandse krijgsmacht bekleedt, nam een unieke plaats in binnen het Defensieapparaat. Niet alleen was hij verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de hoofdlijnen van het operationele beleid, maar ook voor het beleid inzake communicatie en operationele informatieverwerking. Als een soort *corporate planner* was hij verder verantwoordelijk voor de lange termijnplannen van Defensie. Alle planningsaspecten die bij de politieke leiding aan bod moesten komen besprak hij voor met de directeuren-generaal. De chef Defensiestaf had voor zijn planningsverantwoordelijkheid rechtstreeks toegang tot de minister, met voorbijgaan dus van de secretaris-generaal. Ten slotte was de CDS bij uitstek de functionaris die de mogelijkheden voor internationale samenwerking onderzocht, vooral als lid van het Military Committee van

⁶⁸ Vgl. interview Bruurmijn, 07/04/99.

⁶⁹ 'Taakverdeling tussen de directeur Voorlichting en de plaatsvervangend directeur Voorlichting', bijlage bij Kreemers aan NIOD, 07/06/99; interviews A.L. ter Beek, 01/12/99 en B. Kreemers, 16/04/99.

⁷⁰ Interview A.L. ter Beek, 01/12/99.

⁷¹ Zie bijv. Eric Vrijzen, 'De Graves corvee', *Elsevier*, 23/01/99, p. 12.

de NAVO, door bilaterale contacten en in mindere mate via de bijeenkomsten met zijn collega's uit de andere landen van de NAVO en de West-Europese Unie.

De chef Defensiestaf moest een scharnierpunt vormen tussen enerzijds de minister en de politiek in het algemeen en anderzijds de krijgsmacht. Als voorzitter van het Comité Chef Defensiestaf - Bevelhebbers (COCB) had de CDS een belangrijke coördinerende taak in de richting van de krijgsmacht. De chef Defensiestaf werd in de uitoefening van zijn taak bijgestaan door een plaatsvervangend CDS en enkele souschefs: de souschef Operationele Zaken, Communicatie- en Informatiesystemen (SCOCIS), de souschef Nationale Plannen (SCPL), de souschef Internationale Plannen en Samenwerking (SCIPS) en – maar daar was, zoals nog zal blijken, strijd over – de souschef Inlichtingen en Veiligheid (SCIV), tevens hoofd van de Militaire Inlichtingendienst.

Van der Vlis

Op 14 mei 1992 werd A.K. (Arie) van der Vlis aangesteld als chef Defensiestaf. Hij was de opvolger van generaal P.J. Graaff. Van der Vlis gold als een man die veel gezag had onder de militairen en meer operationele ervaring dan enige andere driesterrengeneraal van dat moment.⁷² Hij was achtereenvolgens bataljonscommandant, plaatsvervangend brigadecommandant, brigadecommandant, legerkorpscommandant en plaatsvervangend bevelhebber geweest. Van der Vlis gold als een 'starre man'.⁷³ Couzy schreef later dat hij bij geruchte had vernomen dat Van der Vlis in 1992 was benoemd tot chef Defensiestaf en hijzelf tot bevelhebber der landstrijdkrachten, omdat van Van der Vlis als BLS veel meer oppositie was verwacht tegen de voorgenomen bezuinigingen dan van Couzy.⁷⁴ Volgens Ter Beek klopt dit gerucht niet. Bij de keus voor chef Defensiestaf was de naam van Couzy niet in het geding geweest.⁷⁵ Als het waar was geweest, had het getuigd van een vooruitziende blik. Couzy zou inderdaad met grote toewijding het bezuinigingsbeleid doorvoeren, terwijl Van der Vlis in 1994 ontslag nam als CDS, omdat hij zich niet langer kon verenigen met de bezuinigingen. Ter Beek liet zich bij zijn keuze van Van der Vlis wél leiden door de gedachte dat Van der

⁷² Bijv. interview J.Th. Bruurmijn, 07/04/99; Couzy, *Jaren*, p. 43.

⁷³ Van Brouwershaven, *Turbulentie*, p. 211.

⁷⁴ Couzy, *Jaren*, p. 42.

⁷⁵ Ter Beek, *Manoeuvres*, p. 234.

Vlis een ‘groene’ CDS was, omdat de bewindsman zich realiseerde dat uitvoering van de bezuinigingen en reorganisaties vooral ingrijpend zou zijn voor de Landmacht.⁷⁶

Uit welk krijgsmachtdeel de ‘generaal der generaals’ ook voorkwam, hij mocht niet te veel van zijn voorkeur blijk geven. Hij mocht niet ‘groen’ (Landmacht) of ‘donkerblauw’ (Marine) of ‘lichtblauw’ (Luchtmacht) zijn, maar hoorde, in het militaire jargon, onafhankelijk van de drie krijgsmachtdelen (in militaire termen: ‘paars’) te zijn, al was de praktijk op dit punt soms sterker dan de leer. Van der Vlis slaagde redelijk in zijn opdracht ten opzichte van de krijgsmachtdelen een neutrale positie in te nemen. Zoals de Bevelhebber der Zeestrijdkrachten vice-admiraal N. Buis eens tegen hem zei: ‘Je bent zo paars als de pest, maar als we je opensnijden, komt er toch groen bloed uit.’⁷⁷

Als scharnierpunt tussen de politieke leiding en de krijgsmacht was Van der Vlis echter niet in alle opzichten ideaal. Hij was ‘een troepencommandant pur sang’,⁷⁸ die zoals hij dat zelf noemde, ‘uitgesproken’ was.⁷⁹ Het derde Van der Vlis nauwelijks dat hij niet sterk was in het Haagse politieke circuit; hij vond namelijk dat daar geen belangrijke taak voor hem lag.⁸⁰ Ter Beek meende dat Van der Vlis zich te veel bleef zien als een verlengstuk van de krijgsmacht in de richting van de politieke departementsleiding, terwijl hij juist het omgekeerde van de CDS had verwacht.⁸¹

Van der Vlis mocht dan niet helemaal voldoen aan de verwachting die Ter Beek had van zijn taakinving, de CDS was wél volstrekt duidelijk in zijn opstelling over de grens tot waar zijn politieke beïnvloeding mocht gaan. Hij trok een scherpe lijn tussen het traject van beleidsadviesering en het moment van besluitvorming. In de adviesfase meende hij als raadgever de minister het beste te dienen door hem niet per definitie naar de ogen te kijken of uit te gaan van het politiek haalbare. In die fase beschouwde hij zich als ‘het geweten van de krijgsmacht’ en ging hij scherpe discussies niet uit de weg. Bovendien wilde hij dat in die fase binnen het defensieapparaat bekend was wat zijn mening was.⁸² Was eenmaal het politieke besluit gevallen, dan was het wat hem betrof ‘einde discussie’. Daarna moesten opdrachten

⁷⁶ Interviews A.L. ter Beek, 01/12/99 en A.K. van der Vlis, 12/02/99.

⁷⁷ Interview A.K. van der Vlis, 12/02/99.

⁷⁸ Interview A.K. van der Vlis, 12/02/99.

⁷⁹ Interview A.K. van der Vlis, 12/02/99.

⁸⁰ Interview A.K. van der Vlis, 12/02/99.

⁸¹ Ter Beek, *Manoeuvres*, p. 235; Ter Beek in: Rehwinkel & Nekkers, *Regerenderwijs*, p. 104.

⁸² Interview A.K. van der Vlis, 12/02/99.

loyaal worden uitgevoerd. De adviseur van de minister mocht niet ‘de dwarsligger van de minister’ worden.⁸³

Door de toegenomen wisselvalligheid in de internationale arena werd de positie van de CDS, die verantwoordelijk was voor de ontwikkeling van een toekomstvisie, gewichtiger. Bovendien kreeg hij door de uitvoering van vredesoperaties, waarbij vaak meerdere krijgsmachtdelen tegelijk betrokken waren, een steeds belangrijker rol op operationeel terrein. Dat begon met de operaties in Noord-Irak na beëindiging van de Golfoorlog,⁸⁴ maar bleek vooral door zijn bemoeienis met de politieke problemen rond de ontplooiing van de mariniers in Cambodja, die spoedig werd gevolgd door de inzet van Nederlandse militairen ten behoeve van UNPROFOR. Van der Vlis constateerde na verloop van tijd dat hij drie uur per dag besteedde aan operationele zaken.⁸⁵ Enigszins vergelijkbaar met de problematiek bij Justitie, waar in de jaren negentig een super-procureur-generaal kwam, werd de positie van de CDS ten opzichte van zowel de bevelhebbers als van de secretaris-generaal gereleveerd. Van der Vlis weigerde echter de logische consequentie van deze ontwikkelingen, de omvorming van zijn functie in die van opperbevelhebber, te aanvaarden. Hij was namelijk van mening dat bij verdergaande integratie van de krijgsmachtdelen ‘de ziel’ uit de krijgsmacht zou verdwijnen.⁸⁶ Van der Vlis bleef zich daarom zeer terughoudend opstellen ten aanzien van operationele aspecten en respecteerde de eigen verantwoordelijkheid van de bevelhebbers daarvoor en hun rechtstreekse lijn naar de minister.⁸⁷

Omdat hij meende niet langer de verantwoordelijkheid voor de bezuinigingen van het paarse kabinet te kunnen dragen, legde Van der Vlis in augustus 1994 zijn functie neer. Zijn opvolger werd luitenant-generaal der mariniers H.B.G. van den Breemen, die al sinds 1991 plaatsvervangend chef Defensiestaf was. Het kabinet had al op 28 april 1994 ingestemd met zijn benoeming,⁸⁸ maar Van den Breemen zou, als Van der Vlis niet was opgestapt, pas medio 1995 zijn aangetreden. Plaatsvervangend chef Defensiestaf onder Van den Breemen werd luitenant-generaal M. Schouten, tot dan toe commandant van het eerste Legerkorps.

⁸³ Interview A.K. van der Vlis, 12/02/99.

⁸⁴ TCBU, *Vertretpunt*, III, hoorzitting M. Schouten, 22/05/00, p. 32.

⁸⁵ Interview A.K. van der Vlis, 12/02/99.

⁸⁶ Interview A.K. van der Vlis, 12/02/99.

⁸⁷ Interview G.J.M. Bastiaans, 20/11/00.

⁸⁸ Coenraads, ‘Voordracht generaal Van den Breemen als nieuwe chef defensiestaf’, *ANP*, 28/04/94, 18:42.

Het Defensiecrisisbeheersingscentrum

Op het ministerie van Defensie bevond zich een Defensiecrisisbeheersingscentrum, afgekort DCBC, dat namens de chef defensiestaf was belast met de beleidsaansturing en -evaluatie van crisisbeheersingsoperaties. Het was opgericht tijdens de Golfoorlog en vanaf 2 april continue bemand ten behoeve van vredesoperaties.⁸⁹ Aanleiding voor de activering was het uitbreken van de gevechten in Sarajevo, terwijl zich daar een contingent van ongeveer zestig militairen van het verbindingbatlajon bevond.⁹⁰ Bij het aantreden van Van der Vlis als CDS, anderhalve maand later, was het echter nog nauwelijks tot ontplooiing gekomen. Het DCBC kwam bijeen in een bunker onder het ministerie, die in 1984 was gebouwd als 'Noodzetel' voor de minister en zijn staf ten tijde van een nucleaire oorlog. De bunker werd tot begin jaren negentig nauwelijks bezocht.⁹¹ Dat veranderde door de opkomst van het verschijnsel crisisbeheersingsoperaties. Vredesoperaties kunnen door de inzet van meerdere krijgsmachtdelen die onderdelen overschrijden en zouden dat ook doen tijdens het Joegoslavische conflict. Planning, coördinatie en operationele leiding kunnen dan het beste vanuit één punt geschieden. Daarvoor leende zich het meest de chef Defensiestaf, die daarbij gesteund werd door het DCBC.

Bovendien speelde de politieke gevoeligheid van vredesoperaties een rol bij deze ontwikkeling.⁹² Bij een vredesoperatie blijft het oppergezag (*full command*) van de Nederlandse regering over ter beschikking gestelde eenheden bestaan (verankerd in artikel 98, tweede lid van de Grondwet: 'De regering heeft het oppergezag over de krijgsmacht.').⁹³ Dit betekent dat de regering zulke troepen te allen tijde kan terugtrekken, zoals zij in het geval van UNIFIL in 1985 daadwerkelijk deed. De Nederlandse autoriteiten blijven ook verantwoordelijk voor het zogeheten administratief commando, dat wil zeggen zaken als rechtspositie, disciplinaire aangelegenheden et cetera.

⁸⁹ DGP, exh. 06/04/92, PX1925/92009557, nota Waltmann voor directeuren-generaal, DAB, DJZ, DV en HMID/CO, 01/04/92, S92/139/1291.

⁹⁰ TK, vergaderjaar 1991-1992, 22 181, nr. 28.

⁹¹ Informatie over de bunker bijvoorbeeld in L. Ornstein, 'Onder de grond speelt de oorlogsstaf de Balkan', *Vrij Nederland*, 31/10/92, pp. 12-13; G. den Abtman, 'In de bunker klopt het hart van het crisiscentrum', *Algemeen Dagblad*, 15/07/95; Willebrord Nieuwenhuis, 'Vijftien meter onder de grond handhaaft Defensie de vrede', *NRC Handelsblad*, 13/06/92; Rob Schoof, 'Vloeren kraken en faxen ratelen in Crisiscentrum', *NRC Handelsblad*, 13/07/95; H. Rottenberg, 'De bunker van Voorhoeve', *de Volkskrant*, 06/05/95.

⁹² Voor de volgende passages over de overdracht van bevoegdheden en de blijvende verantwoordelijkheid van de minister van Defensie, zie bijv. Bstas. Nr.550, nota G.H. de Keizer voor Voorhoeve, 29/08/95, no. 95000860.

⁹³ Vgl. het tiende aandachtspunt van het toetsingskader, TK, vergaderjaar 1994-1995, 23591 nr. 5, p. 11.

Bij vredesoperaties worden normaliter, voordat een eenheid ter beschikking wordt gesteld, het optreden, de locatie en de tijdsduur vastgelegd. Daarna volgt overdracht van operationeel bevel (*operational control*). Dit betekent dat een VN-commandant een geleverde nationale eenheid in overeenstemming met de taakopdracht, met de overeengekomen middelen en binnen de afgesproken geografische beperkingen naar eigen goeddunken mag inzetten. Afwijkingen van de afgesproken doelstellingen zijn dan slechts mogelijk na consultatie met en instemming van het troepen leverende land. Overdracht van operationeel bevel betekent dus dat het uitzendende land nauw betrokken blijft bij de operationele ontwikkeling van een vredesoperatie, vooral wanneer de uitvoering van de opdracht in het gedrang dreigt te komen.⁹⁴ Het uitzendende land mag dan weliswaar formeel geen opdrachten verstrekken ten aanzien van bevoegdheden die zijn overgedragen, maar nauw overleg blijft nodig.⁹⁵

Door de ontwikkeling van luchtsteun aan de VN-troepen in voormalig Joegoslavië in de vorm van *close air support* werd de politieke betrokkenheid bij de vredesoperatie daar nog vergroot. Daarvoor was namelijk de NAVO-commandant bevoegd. Bij de NAVO was sprake van overdracht van het operationeel gezag (*operational command*). Dat is de meest vergaande overdracht van bevelsbevoegdheid, verdergaand dus dan de overdracht van het operationeel bevel, zoals bij vredesoperaties. In weerwil van die verstrekkendheid van de overdracht, was de zeggenschap voor Nederland in zo'n geval evenwel groter, omdat het binnen de NAVO gewoonte was om de lidstaten zeer nauw te betrekken bij de operationele planning en de ontwikkelingen in het operationele hoofdkwartier.

Hoe ver de overdracht van bevoegdheden ook ging, de minister van Defensie bleef altijd politiek verantwoordelijk voor het optreden van Nederlandse eenheden die ter beschikking waren gesteld. Daarom was het zijn taak de belangen van de uitgezonden eenheden voortdurend te bewaken en zo nodig in overleg te treden met de bevoegde autoriteiten. Gezien deze blijvende betrokkenheid van de minister en zijn naaste adviseurs bij een uitgezonden eenheid was het dan ook niet zo verbazingwekkend dat in april 1992, kort na de totstandkoming van UNPROFOR, een 24-uurs bezetting van het DCBC werd ingevoerd, die beleidsmatig moest volgen wat er gebeurde tijdens vredesoperaties. Aangezien de Defensiestaf hiervoor zelf niet voldoende personeel had, moesten de krijgsmacht delen hiervoor officieren en onderofficieren beschikbaar stellen.

⁹⁴ DJZ. Memo van H-IJB aan P-DJZ, 30/08/95 no. 95000873.

⁹⁵ Voor illustraties ten aanzien van de inzet van Nederlandse mariniers in Cambodja zie Bais, *Mijnenveld*, pp. 64-

De dagelijkse leiding van het DCBC was in handen van het hoofd, kapitein-luitenant ter zee P.P. Metzelaar. Het DCBC maakte deel uit van de afdeling Operationele Zaken, die ressorteerde onder de souschef Operatiën en Commando- en Informatiesystemen (SCOSIS) van de Defensiestaf. Vanaf augustus 1990 was dat commandeur J. Waltmann, vervolgens van 5 november 1993 tot 21 juni 1995 brigadegeneraal A.M.W.W.M. Kolsteren, en vanaf 28 juni 1995 commodore C.G.J. Hilderink. Doordat Kolsteren begin november 1993 nog verlof had en bezig was met zijn verhuizing en dergelijke, begon hij pas na 1 januari 1994 in zijn functie, het moment waarop Waltmann feitelijk vertrok.

Hoewel het de bedoeling was dat het DCBC, ook wel ‘de bunker’ genoemd, zich zou ontwikkelen tot een zenuwcentrum, waar de informatie zou binnenstromen uit de regio’s waar crisisbeheersingsoperaties plaatsvonden, haperde daar in de eerste jaren van het Joegoslavische conflict nog wel wat aan. De krijgsmachtdelen leverden weliswaar de benodigde officieren en onderofficieren voor het DCBC, maar door de haast waarmee dat gebeurde, hadden zij tot het najaar van 1994 niet steeds de vereiste kwaliteiten. Een probleem was bijvoorbeeld het vermogen om goed in te schatten welke informatie politiek gevoelig was.⁹⁶ Bovendien bleef de CDS voor zijn informatie sterk afhankelijk van de krijgsmachtdelen, die, wanneer een eenheid was uitgezonden in het kader van een vredesoperatie, verantwoordelijk bleven voor het administratief bevel en de logistiek in de meest brede zin van het woord, zoals personeelsvoorziening en -zorg, medische zorg, opleiding, transport en materieelvoorziening. De vereiste informatie werd daarom in de bunker aangeleverd door de crisisstaven van de afzonderlijke krijgsmachtdelen, dat wil zeggen vanuit de bunker onder het Admiraliteitsgebouw in Den Haag, waar de berichten van de Nederlandse marinefregatten, -vliegtuigen en onderzeeërs in de Adriatische Zee binnenkwamen, vanuit de Prinses Julianakazerne in Den Haag, het crisiscentrum van de Koninklijke Landmacht (de KL Crisisstaf), alsmede het hoofdkwartier van de Koninklijke Luchtmacht. Verder kwam er informatie binnen via radio- en televisie-uitzendingen en het ANP. Ook het contact tussen de separaat uitgezonden stafofficieren en het DCBC verliep aanvankelijk indirect, via de krijgsmachtdelen.

70.

⁹⁶ DCBC, 2212. Aantekening ‘Verbetering van de effectiviteit en efficiëntie bij de aansturing van vredes- en humanitaire operaties’ voor voorzitter en leden ICOSCO, z.d. (19/10/94); coll.-Vandeweyer, schijf 1, bestanden Briefing.cds en Personee.not, notitie Waltmann aan PCDS inzake personele consequenties van de taakuitbreiding bij de afdeling Operationele Zaken, 01/06/92.

Deze indirecte informatievoorziening aan het DCBC leidde tot tijdverlies, verwarring en misverstanden. Daarom werd in het voorjaar van 1994 geregeld dat commandanten en stafofficieren in het veld voorafgaand aan hun uitzending en tijdens verlofperiodes in Nederland gesprekken zouden voeren met de Defensiestaf. Tijdens die gesprekken zou worden benadrukt dat zij over politiek gevoelige onderwerpen rechtstreeks contact moesten onderhouden met de Defensiestaf, maar dat verhinderde de commandanten van de krijgsmachtdelen niet hetzelfde te doen met de crisisstaf van hun krijgsmachtdeel, zelfs met voorrang.⁹⁷

Dagelijks om tien uur 's morgens verstreekte het DCBC in de vorm van een situatierapport informatie aan de minister, een groot aantal ambtenaren van Defensie, de ministeries van Buitenlandse Zaken en Algemene Zaken, de bevelhebbers en NAVO-functionarissen. Naast een operationeel deel, waar de externe communicatie plaatsvond, was er in de bunker een briefingsruimte. Toen Van der Vlis aantrad, waren er nog geen dagelijkse briefings. Hij voerde in dat er elke ochtend om half negen een select gezelschap, bestaande uit medewerkers van de Defensiestaf, DAB, Directie Voorlichting en vanaf eind 1993 een ambtenaar van Buitenlandse Zaken (Robert in den Bosch) bijeenkwam voor een briefing van ongeveer een half uur over de situatie in crisisgebieden. Van der Vlis gaf ook opdracht dat de Militaire Inlichtingendienst (MID), die tot dan toe niet betrokken was bij de briefings van het DCBC, daaraan in het vervolg deelnam en zich actiever ging bezighouden met alles wat zich rond de uitzending van Nederlandse eenheden afspeelde. Omdat de MID-cel in de bunker niet naar wens functioneerde, werd in 1994 besloten haar op te heffen. Pas na de val van Srebrenica zou er weer een MID-cel terugkeren in het DCBC.⁹⁸

Vanaf het najaar van 1992 werden bovendien tweewekelijkse bijeenkomsten gehouden in de bunker, die een regelmatig overleg op werkniveau tussen alle instanties tot doel hadden. Hieraan namen ook vertegenwoordigers van de centrale organisatie, de krijgsmachtdelen en het ministerie van Buitenlandse Zaken deel.

De Militaire Inlichtingendienst

Na de Tweede Wereldoorlog hadden de Nederlandse krijgsmachtdelen elk afzonderlijke inlichtingen- en veiligheidsdiensten gekend: de Landmachtinlichtingendienst (LAMID), de

⁹⁷ DCBC, 2217. Aantekening van SCOCIS brigadegeneraal Kolsteren betreffende mogelijkheden van beleidsaansturing van 'grotere vredesoperaties voor PCDS', 15/06/94 no. Command.001.

Luchtmachtinlichtingendienst (de LUID) en de Marine-inlichtingendienst (de MARID). Deze diensten hadden taken op zowel inlichtingen- als veiligheidsgebied. De inlichtingentaken bestonden uit het verzamelen van gegevens over het potentieel en de strijdkrachten van andere mogendheden die vereist waren voor een juiste opbouw en een doeltreffende inzet van de Nederlandse krijgsmacht en uit het verzamelen van inlichtingen die nodig waren voor de mobilisatie en concentratie van de Nederlandse strijdkrachten. Tot ongeveer 1990 lag het zwaartepunt van de werkzaamheden van de militaire inlichtingendiensten op de bestudering van de *capabilities* van de landen van het Warschaupact.⁹⁹ De veiligheidstaken van deze diensten omvatten het tegengaan van spionage, sabotage, terrorisme en ondermijnende propaganda, gegevensbeveiliging, en vertrouwensonderzoeken.

Eind 1985 aanvaardde de Tweede Kamer bij de behandeling van het Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (WIV) een amendement dat aandrang op integratie van de drie militaire inlichtingendiensten. Toen de WIV per 1 februari 1988 in werking trad, bepaalde artikel 9.1 dan ook: 'Er is een Militaire Inlichtingendienst.' Zo absoluut als de wetstekst luidde, zo weerbarstig was de praktijk. Het personeel van de geïntegreerde MID, die krachtens een belofte van de minister van Defensie aan de Tweede Kamer vanaf 1 januari 1987 in werking trad, vormde slechts een personele unie met de medewerkers van de afdelingen Inlichtingen en Veiligheid van respectievelijk de Defensiestaf en de staven van de krijgsmachtdelen. De 'geïntegreerde' MID was dus niet veel meer dan 'een optelsom'¹⁰⁰ van de voormalige LAMID, LUID, MARID en de afdeling Inlichtingen en Veiligheid van de Defensiestaf. De hoofden van de afdelingen Inlichtingen en Veiligheid van de krijgsmachtdelen (AMIDKL, AMIDKLu en AMIDKM) bleven voor het inlichtingenwerk hiërarchisch ondergeschikt aan hun eigen bevelhebbers. Formeel werden deze afdelingshoofden, die tevens plaatsvervangend hoofd MID (PHMID) werden, aangestuurd door het nieuwe hoofd van de MID (HMID). In de hier behandelde periode waren dat achtereenvolgens commodore P.J Duijn (van juli 1990 tot 31 december 1993); commandeur P.C Kok (van 1 januari 1994 tot 25 juni 1995) en brigadegeneraal J.C.F. Knapp. HMID was rechtstreeks verantwoording verschuldigd aan de minister, organisatorisch was hij aanvankelijk ondergeschikt aan de chef Defensiestaf en vanaf begin jaren negentig aan de secretaris-generaal. HMID was in rang (brigadegeneraal, commandeur of commodore) de mindere van de bevelhebbers, zodat bij een eventueel belangenconflict de afdelingshoofden

⁹⁸ Vertrouwelijke vraaggesprekken (25)(78)(86).

⁹⁹ Engelen, *Inlichtingendiensten*, pp. 62 en 82.

zich naar alle waarschijnlijkheid naar hun bevelhebbers zouden richten. De leiding van de veiligheidsactiviteiten kwam wel volledig bij HMID te liggen, gezien de politieke gevoeligheid van de daaraan verbonden bevoegdheden. Niettemin bleven de met de uitvoering belaste eenheden eveneens per krijgsmachtdeel georganiseerd.

Nog in maart 1995 werd geconstateerd dat de drie krijgsmachtdelen de politieke opdracht van 1987 om tot één ongedeelde en geïntegreerde MID onder een eenhoofdige leiding te komen ‘in onvoldoende mate’ onderschreven, waardoor er van de uitvoering (te) weinig terecht kwam. Er was, aldus het eindverslag van een reorganisatiecommissie onder leiding van het voormalige MARID-hoofd, schout bij nacht buiten dienst, S.W. van Idsinga, sprake van een ‘hoge steggel factor’ en van ‘stammenstrijden (...) met daaraan gerelateerde achterdocht’.¹⁰¹

In Nederland zelf stond de MID in het spraakgebruik intussen voor een veelkoppig monster waaraan allerlei zaken werden toegeschreven zonder dat duidelijk was of dit de MIDCO of de MID van een van de krijgsmachtdelen betraf. In het buitenland veroorzaakte het diffuse en versnipperde karakter van werkzaamheden van de MID wantrouwen bij de zusterdiensten, constateerde het hoofd MID, P.J. Duijn, in september 1992 in een briefing voor het Defensieberaad. Datzelfde kreeg minister Ter Beek te horen tijdens zijn bezoek aan de Nederlandse mariniers die waren uitgezonden voor een vredesoperatie in Cambodja.¹⁰² Uiteindelijk zouden pas medio 1996 de afdelingen Inlichtingen en Veiligheid bij de krijgsmachtdelen onder de eenhoofdige leiding van HMID worden gebracht. En eerst in 1997 werden de verbindingsinlichtingen-elementen van de krijgsmachtdelen opgenomen in de MID.

Voor HMID leek in eerste instantie niet veel eigen werk over te blijven. Hij was onder meer belast met het opstellen van de defensie-inlichtingen- en veiligheidsbehoefte (DIVB). Daar zou in de praktijk echter weinig van terechtkomen. Nog in 1998 werd geconstateerd dat de DIVB feitelijk een extrapolatie was van hetgeen toch al werd gedaan. Bovendien onttrokken de hoofden van de afdelingen Inlichtingen en Veiligheid van de Luchtmacht en de Marine zich aan een centrale behoeftestelling.¹⁰³ Met enig cynisme werd geconstateerd: Binnen MID is er een brede consensus over de status en bruikbaarheid van DIVB: de DIVB heeft nauwelijks operationele waarde bij het geven van een richting aan wat geleverd zal

¹⁰⁰ Engelen, *Inlichtingendiensten*, p. 95.

¹⁰¹ MID. Rapport Van Idsinga, 29/03/95, DIS/95/21.11/809.

¹⁰² MID. Directie Organisatie en Informatie, Nieuw evenwicht. Rapport Doorlichting MID. Fase 1, p. 16.

¹⁰³ MID. Directie Organisatie en Informatie, Nieuw evenwicht. Rapport Doorlichting MID. Fase 2, p. 30.

worden aan de klanten. De CS ¹⁰⁴noemt dit zelfs een nonpaper. Kortom, DIVB “leeft” maar zeer ten dele in de MID-organisatie. Bij de klant leeft dit document overigens nog minder, tenslotte is het ook niet van hen.¹⁰⁵ Een probleem was dus dat de afnemers van de MID-inlichtingen, bijvoorbeeld sous-chef Operatiën van de Defensiestaf, niet in staat waren aan te geven waaraan zij behoefte hadden, onder meer omdat zij niet goed wisten wat de potenties van de inlichtingendienst waren. En dat terwijl bij de MID toch de praktijk niet onbekend kon zijn van de Britse collega’s, waar de behoeftstelling een interactief en iteratief proces is tussen de inlichtingendiensten en de afnemers.

Een andere taak van HMID was de productie van inlichtingen ten behoeve van beleidsvorming, waarbij speciaal gedacht werd aan crisisbeheersing.¹⁰⁶ HMID was tevens sous-chef Inlichtingen en Veiligheid (SCIV) van de Defensiestaf. Met de hoofden van de andere inlichtingen- en veiligheidsdiensten had hij zitting in het Comité Verenigde Inlichtingendiensten Nederland (CVIN). Hij nam deel aan de halfjaarlijkse vergaderingen van de NATO Intelligence Board en aan de Intelligence Conference van het Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (SHAPE). In de praktijk zou HMID zijn handen vol hebben aan de integratie van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten van de afzonderlijke krijgsmacht delen, waardoor hij aan de organisatie van het eigenlijke inlichtingenwerk nauwelijks toekwam.¹⁰⁷

In 1987 werden aan HMID een stafafdeling Inlichtingen en een stafafdeling Veiligheid toegevoegd. De eerste zou zich voornamelijk bezighouden met de productie van inlichtingen op militair-politiek, strategisch en economisch gebied, terwijl de AMID’s dit voornamelijk zouden doen op operationeel, tactisch en technisch gebied. Bij de centrale organisatie bleef de inlichtingencapaciteit evenwel achter door een te geringe bezetting van de personeelsplaatsen. In maart 1995 achtte de commissie-Van Idsinga een uitbreiding van het aantal analisten de MIDCO nodig van 28 naar 42. Daarentegen kon volgens deze zelfde commissie het aantal inlichtingenfuncties bij de Landmacht worden gereduceerd van 47 naar 41.¹⁰⁸ De stafafdeling Veiligheid zou zich bezighouden met contra-inlichtingen, industriebeveiliging en – op termijn – veiligheidsonderzoeken. Pas geleidelijk zouden personeel en middelen beschikbaar komen voor de MID op het niveau van de centrale organisatie (MIDCO). Discussies over de

¹⁰⁴ Chefstaf van de MID

¹⁰⁵ MID. Directie Organisatie en Informatie, Nieuw evenwicht. Rapport Doorlichting MID. Fase 1, p. 59.

¹⁰⁶ Engelen, *Inlichtingendiensten*, p. 97.

¹⁰⁷ Interview P.C. Kok, 07/06/00.

¹⁰⁸ MID. Rapport-Van Idsinga, 29/03/95, DIS/95/21.11/809.

internationaal-politieke en -militaire veranderingen na de val van de Muur, de bezuinigingen op Defensie, overname van taken van de opgeheven Inlichtingendienst Buitenland en voortgaand beraad over de organisatie van de verbindingsinlichtingen waren steeds nieuwe parameters voor het integratieproces.

Na de val van de Berlijnse Muur, het uiteenvallen van het Warschaupact en de ineenstorting van de Sovjet-Unie verschoof de inlichtingenbelangstelling van de MID zich van het Warschaupact naar crisisbeheersings- en vredesoperaties waaraan de Nederlandse krijgsmacht deelnam. De activiteiten van de MID ten aanzien van een groot Oost-West conflict werden in de eerste helft van de jaren negentig ‘praktisch tot nul gereduceerd’.¹⁰⁹ Wel werd nog aandacht besteed aan het GOS wegens het grote militaire potentieel gecombineerd met de politieke instabiliteit van deze regio. De tendens om zich meer bezig te houden met vredesoperaties was al eerder ingezet met bijvoorbeeld een groot aantal *supplementary intelligence reports* (afgekort: de supintreps) van de LAMID over Libanon in de periode dat Nederland deelnam aan de UNIFIL-missie daar (1979-1985). Ook het debriefen van militair personeel dat aan vredesoperaties had deelgenomen met het oog op veiligheidsaspecten van de operaties werd steeds belangrijker. Alles tezamen leidden de crisisbeheersingsoperaties tot nieuwe inlichtingenbehoeften, die de werkdruk van de MID ernstig verzwaarden.¹¹⁰

De MID rapporteerde vanaf november 1992 met tussenpozen van enkele dagen over militaire en politieke ontwikkelingen in de (voormalige) deelrepublieken van ex-Joegoslavië Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Servië/Montenegro en Macedonië en over internationale vredesinspanningen. De enkele pagina’s rapportages onder de titel ‘Ontwikkelingen in de voormalige Joegoslavische federatie’ werden, behalve aan de minister van Defensie, verzonden aan de coördinator van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, tevens secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken, aan de ambassadeur in algemene dienst van het ministerie van Buitenlandse Zaken (AMAD) en aan het hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst. Deze *intelligence summaries* hadden voornamelijk het karakter van een samenvatting van de meest recente nieuwsfeiten. Zij boden weinig analyse en de inhoud oversteeg, zoals minister J. Voorhoeve terecht stelde,¹¹¹ niet het niveau van een kwaliteitskrant, met uitzondering dan van het onderwerp (illegale) wapenleveranties en de kwestie van ontduiking van sancties, die in de rapportages meer aandacht kregen dan in de pers. De rapporten genoten weinig waardering bij de beleidsmakers. Minister Ter Beek deed

¹⁰⁹ MID. Rapport Van Idsinga, 29/03/95, DIS/95/21.11/809.

¹¹⁰ MID. Directie Organisatie en Informatie, Nieuw evenwicht. Rapport Doorlichting MID. Fase 2, pp. 1 en 78.

de *intsums* af als ‘die rapportjes’: ‘Ik had er altijd moeite mee om daar mijn aandacht bij te houden. Zo spannend vond ik het ook allemaal niet.’ ‘Er was geen sprake van een specifieke rol van de MID richting minister, of zo. Ik kreeg van tijd tot tijd wel eens wat analyses, wat rapporten, die wat uitvoeriger waren dan de dagelijkse sitraps, de situatierapporten, maar die waren afkomstig van de Defensiestaf. Ik neem aan dat de Defensiestaf ook wel eens van tijd tot tijd leentjebuurt heeft gespeeld bij de MID, en bij DAB natuurlijk.’¹¹²

Het was opvallend dat de MID niet beter ‘scoorde’ inzake de analyse ten aanzien van voormalig Joegoslavië. Voorafgaand aan het uitbreken van de conflicten was Nederland namelijk bij de taakverdeling binnen de NAVO verantwoordelijk geweest voor de inlichtingenvergaring ten aanzien van Joegoslavië. De MID wist in die jaren veel ruwe inlichtingen te vergaren, maar de analyse werd ook toen al door buitenlandse diensten als van geringe kwaliteit beoordeeld.¹¹³

De afdeling Inlichtingen en Veiligheid van de Koninklijke Landmacht, die van 1991 tot april 1994 onder leiding stond van kolonel J.M.J. Bosch, was primair loyaal aan de eigen bevelhebber en pas in tweede instantie aan de minister.¹¹⁴ Zij kende aan het begin van het conflict in Joegoslavië een bureau Joegoslavië, in feite één adjudant, die zich speciaal bezighield met het actualiseren van de slagorde en de informatie over personen, onder meer op basis van verbindinginlichtingen.¹¹⁵ In 1992 werden de sectoren Contra-Inlichtingen en Militaire Veiligheid gescheiden. Na verloop van tijd werd er ook een studiecentrum opgericht bij de Sectie Veiligheid, dat alle veiligheidsaspecten inzake Joegoslavië bijhield. Deze sectie was bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de reguliere debriefings van teruggekeerde Joegoslaviëgangsters. Aan deze sectie rapporteerden ook de onderofficieren Militaire Veiligheid die werden toegevoegd aan uit te zenden eenheden van bataljonsgrootte. Het hoofd van de afdeling Inlichtingen en Veiligheid verzorgde aanvankelijk briefings over Joegoslavië in de Legerraad, totdat de bevelhebber daar een eind aan maakte, zijn plaatsvervanger luitenant-kolonel H. Bokhoven deed hetzelfde bij de Crisisstaf. In april 1994 volgde Bokhoven Bosch op als hoofd van de afdeling Inlichtingen en Veiligheid van de KL.

¹¹¹ Interview J. Voorhoeve, 01/10/01.

¹¹² Interview A.L.ter Beek, 13/01/00.

¹¹³ Vertrouwelijke vraaggesprekken (69) en (82).

¹¹⁴ Vertrouwelijk vraaggesprek (20).

¹¹⁵ Interview J.M.J. Bosch, 10/05/99.

De verhouding minister-bevelhebber

De Defensienota-1991 had ervoor gekozen bevoegdheden in beginsel zo laag mogelijk in de organisatie neer te leggen: het principe van ‘decentraal, tenzij’. Het complement van een strakke lijnorganisatie met verregaande mandatering van bevoegdheden is een goede informatievoorziening, zowel van de top naar beneden als in omgekeerde richting. Bij Defensie betekende dit dat de beleidswensen van de politieke leiding goed bekend moesten zijn bij de krijgsmachtdelen, terwijl omgekeerd ten behoeve van de beleidsvorming de daarvoor vereiste informatie opgestuwd moesten worden vanuit de krijgsmachtdelen. De krijgsmachtdelen moesten dus een helder besef hebben van de informatie die de bewindslieden nodig hadden om de politieke verantwoordelijkheid voor het functioneren van het defensieapparaat te kunnen dragen. Die politieke verantwoordelijkheid kon zich ad hoc manifesteren en dat vereiste bij de krijgsmachtdelen dus een ‘neus’ voor politieke gevoeligheden. Dat bleek in veel gevallen te veel gevraagd of, zoals minister Ter Beek het verwoordde: ‘(...) op een overmaat aan politieke gevoeligheid heb ik de KL nooit kunnen betrappen’.¹¹⁶ Onder militairen bestond vaak de gedachte dat de politiek zich niet met uitvoeringszaken moest bezighouden, een idee dat de Defensieorganisatie in de nasleep van Srebrenica lelijk zou opbreken, toen kwesties als het bekende fotorolletje of de ‘lijst van Franken’ een grote rol gingen spelen. Er was ook sprake bij militairen van onbegrip van het politieke besluitvormingsproces dat hun omslachtig en weinig direct voorkwam. En er heerste bij hen een lage dunk van de militaire deskundigheid van politici. ‘Het besef dat de ultieme verantwoordelijkheid voor de gang van zaken in de krijgsmacht niet bij de bevelhebbers maar bij de bewindslieden berust, is niet bij alle militairen even sterk ontwikkeld’, merkte het hoofd van de directie Voorlichting Van den Heuvel in dit verband voorzichtig op. Bij sommige militairen leefde volgens hem bovendien de misvatting dat zij hun krijgsmachtdeel een dienst bewezen door zich af te zetten tegen de centrale organisatie.¹¹⁷ De krijgsmachtdelen hadden de neiging zich gesloten op te stellen, vooral als zij beseften een steekje te hebben laten vallen. Omgekeerd communiceerde de centrale organisatie te weinig de politieke aspecten die gemoeid waren met bijvoorbeeld de inzet bij vredesoperaties.¹¹⁸

¹¹⁶ Interview A.L. ter Beek, 01/12/99. Zie ook Rosenthal e.a., *Calamiteiten- en incidentenmanagement*, pp. 8, 11, 17 en 19-20.

¹¹⁷ DV. Aantekening Van den Heuvel voor Voorhoeve, ‘De val van Srebrenica en de beeldvorming van Defensie’, 18/08/95, no. V95015937. Zie ook Van Kemenade, *Omtrent Srebrenica*, II, interview Voorhoeve, 31/08/98, p. 8; interview H. van den Heuvel, 05/11/01.

¹¹⁸ DV. Nota Van den heuvel voor Voorhoeve, 24/08/95, no. V95016235. Wat dit laatste betreft vgl. SMG, 1002.

De matrixorganisatie mocht dan weinig efficiënt zijn geweest, het kende een systeem van *checks and balances* dat in het concernmodel ontbrak¹¹⁹ en vooral van invloed was op de wijze van communiceren. De verhouding tussen de centrale organisatie en de Koninklijke Landmacht was er een als tussen 'schurende olifanten', zoals minister Ter Beek het noemde. Zoals gezegd, kwam in het concernmodel veel aan op de verhouding tussen de minister en de bevelhebbers, vooral na de afschaffing van de Defensieraad door Ter Beek. Ter Beek meende in zijn terugblik op zijn periode als minister dat zijn systeem van aparte gesprekken met de afzonderlijke bevelhebbers goed werkte.¹²⁰ Het was echter een publiek geheim dat Ter Beek en de bevelhebber der landstrijdkrachten (BLS) generaal M.J. Wilmink, die eind 1988 vóór het aantreden van Ter Beek was benoemd, maar moeilijk door één deur konden.¹²¹ Op 10 september 1992 volgde generaal H.A. Couzy, die sinds maart 1991 plaatsvervangend BLS was geweest, Wilmink op. Plaatsvervangend bevelhebber, tevens directeur Operatiën Koninklijke Landmacht, werd generaal-majoor R. Reitsma. Reitsma had een belangrijke rol bij de herstructurering van de Landmacht vervuld en zichzelf ooit de Jan Timmer van de Landmacht genoemd, daarbij verwijzend naar de man die het Philips-concern gezond moest maken.¹²²

Couzy had het imago van een Haagse schrijftafelgeneraal met weinig troepenervaring¹²³ en trad aan in een periode waarin grote bezuinigingen moesten worden doorgevoerd op de Nederlandse strijdkrachten, in het bijzonder bij de Landmacht. Het gevaar bestond daardoor dat de generaal zich zou willen profileren als de generaal die voor 'zijn' mannen en vrouwen stond, wat ten koste kon gaan van zijn verhouding met de minister.¹²⁴ Tegelijk had Couzy soms moeite om in contact te komen met minister Ter Beek. Wanneer Couzy wilde opkomen tegen bepaalde bezuinigingen bleek de bewindsman door zijn medewerkers te worden afgeschermd. Volgens Couzy kreeg hij moeilijk toegang tot Ter Beek 'en al helemaal niet als er hete kastanjes in het vuur lagen. Ik moest altijd lang soebatten en smeken voordat er bij Gods gratie een afspraak met hem kon worden gemaakt.'¹²⁵ Ging het echter om operationele zaken, zoals de inzet in Joegoslavië, dan stond de minister altijd voor

Generaal-majoor B.A.C. Droste, toekomstig bevelhebber der Luchtstrijdkrachten aan PCDS, 18/08/95, no. BDL 95.058.466/252.

¹¹⁹ Van Kemenade, *Omtrent Srebrenica*, II, interview IJbema, 26/08/98, p. 8.

¹²⁰ Ter Beek, *Manoeuvres*, p. 220.

¹²¹ W. Nieuwenhuis, 'Nederlandse generaal commandant NAVO', *NRC Handelsblad*, 15/06/92; F.J.D.C. Egter van Wissekerke, 'Verdient Ter Beeks beleid wellicht een beter onthaal?', *Carré* 16 (1993) 4, p. 11.

¹²² L. Ornstein, 'Het gevaar van een Rambo-leger', *Vrij Nederland*, 20/11/93, p. 54.

¹²³ Ter Beek, *Manoeuvres*, p. 234; Couzy, *Jaren*, pp. 15-16; interview J.Th. Bruurmijn, 07/04/99.

¹²⁴ Interview A.L. ter Beek, 01/12/99.

hem klaar.¹²⁶ Het kwam volgens Couzy echter voor dat hij en Ter Beek elkaar maanden achtereen niet zagen en ook niet telefonisch spraken.¹²⁷

‘Ik wist als bevelhebber daarom nauwelijks waar de minister mee bezig was en wat zijn gedachten waren over belangrijke onderwerpen. Ik zag hem niet en hoorde hem nauwelijks. Ik kwam hoogstens eenmaal in de twee maanden bij hem, terwijl het noodzakelijk was veel vaker de horloges gelijk te zetten.’¹²⁸

Volgens Ter Beek zagen Couzy en hij elkaar echter twee tot driemaal per maand. Dat hij soms ten tijde van cruciale beslissingen niet bereikbaar was voor Couzy, hinderde volgen Ter Beek niet. In die gevallen wist hij wel hoe de bevelhebber over de kwestie dacht.¹²⁹ Ter Beek beklagde zich op zijn beurt dat hij een transparante houding bij de Landmacht miste. Het leger had volgens hem de gewoonte de kaarten te dicht tegen de borst te houden, waardoor de bewindsman altijd moest ‘duwen en trekken om dingen naar boven te krijgen’.¹³⁰ Omgekeerd vond Couzy dat Ter Beek heel lang voor zich hield wat hij zelf dacht: ‘Hij dekte zich eerst politiek in en kwam dan pas met een beslissing. Je was er nooit zeker van of hij zich als puntje bij paaltje kwam wel sterk zou maken voor reële militaire belangen.’¹³¹ Ook Van der Vlis vond dat de minister steeds zijn kaarten lang ophield.¹³²

Daarnaast had Couzy geen groot gevoel voor politieke verhoudingen en gedragingen. Hij had een zeer rechtstreekse manier van benaderen.¹³³ Dat kon een probleem zijn. De vrijheid van publieke meningsuiting voor militairen werd begin jaren negentig namelijk formeel nog steeds gedicteerd door artikel 12a van de Militaire Ambtenarenwet 1931, dat luidde: ‘De militaire ambtenaar dient zich te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens danwel de uitoefening van het recht tot vereniging, vergadering of betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voorzover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd.’ In 1992 zag een door de secretaris-

¹²⁵ Couzy, *Jaren*, p. 14.

¹²⁶ Interview H. Couzy, 7, 14 en 17/09/98; Robijns, ‘Baas’, p. 12.

¹²⁷ NIOD, Coll. Kreemers. Interview Couzy, 21/04/95.

¹²⁸ Couzy, *Jaren*, p. 107.

¹²⁹ Robijns, ‘Baas’, p. 12.

¹³⁰ Interview A.L. ter Beek, 01/12/99.

¹³¹ Couzy, *Jaren*, p. 13.

¹³² Interview Van der Vlis, 12/02/99.

¹³³ Interview J.M.J. Bosch, 10/05/99.

generaal van Defensie opgestelde *Aanwijzing over contacten met publiciteitsmedia* het licht. De aanwijzing ging uit van een minimalistisch gebruik van de vrijheid van meningsuiting. De contacten met de media waren voorbehouden aan de directie Voorlichting van het ministerie. In weerwil van deze richtlijnen liep Couzy Ter Beek herhaaldelijk met publieke uitspraken voor de voeten.¹³⁴ De hoekige verhouding tussen Couzy en Ter Beek lag niet alleen aan de soms wat gebrekkige communicatieve vaardigheden van Couzy, zoals Ter Beek suggereert.¹³⁵ Er was sprake van een structureel stroeve communicatie tussen de krijgsmacht en de politiek. De afschaffing van diverse vormen van overleg tussen de centrale organisatie en de krijgsmacht had de communicatie versmald tot die tussen minister en bevelhebber, waarop geen beroep mogelijk was. De verleiding voor leden van de krijgsmacht om de pers te gebruiken om alsnog opvattingen te ventileren, waarvoor zij volgens hen bij de centrale organisatie geen of te weinig gehoor hadden gevonden, was daardoor groot geworden. Van de kant van de politiek werd verkrampd gereageerd op zulke uitlatingen, niet alleen door de minister, maar ook door het parlement. Illustratief is de commotie die generaal-majoor A.J. van Vuren teweegbracht. Deze oefende in februari 1993 kritiek uit op de Prioriteitennota. Minister Ter Beek hield hem toen voor dat hij zich krachtens artikel 12 a van de Militaire Ambtenarenwet diende te onthouden van dergelijke uitspraken. Van Vuren meende dat hij door het generieke verbod van de bewindsman van het grondrecht van vrije meningsuiting werd beroofd en legde de zaak voor aan de rechter. Voordat de magistraat een uitspraak kon doen, trok Ter Beek het verbod om in de toekomst nog kritiek te uiten in. Op 18 januari 1994 bepleitte Van Vuren in *NRC Handelsblad* dat de Tweede Kamer nog eens, maar dan rationeel, naar het uitzendingsbesluit van de luchtmobiele brigade zou kijken. CDA-woordvoerder De

¹³⁴ Zie bijv. 'PvdA en VVD willen dat bevelhebber landmacht zwijgt', *ANP*, 14/01/93, 19:14; W. Joustra, 'Bevelhebber Couzy moet zich wel roeren', *de Volkskrant*, 18/03/93; idem, 'Sfeer tussen minister en generaal te rellerig', *de Volkskrant*, 29/01/94; P. Petit en J. Warners, 'Legertop vreest hoog dodental' en 'Ik een politiek onbenul, dan lach ik in mijn vuistje', *Algemeen Dagblad*, 25/03/93; 'Kamer praat over Couzy', *Algemeen Dagblad*, 29/01/94; M. Reijmerink, 'Vooral luisteren naar de generaal', *Algemeen Dagblad*, 15/06/95; F. Peeters, 'Discussie tegen achtergrond van affaire-Couzy', *Het Parool*, 19/03/93; Marcel Reijmerink, 'Militairen moeten zich publiekelijk kunnen uiten', *Het Parool*, 24/03/93; 'Couzy: luchtacties in Bosnië gevaarlijk. Bevelhebber krijgsmacht met minister van Defensie oneens', *Het Parool*, 28/01/94; 'Slechte relatie tussen krijgsmacht en politiek verontrust PvdA en D66', *de Volkskrant*, 09/11/95; 'Dwarsligger Couzy' en Henk Bouwmans, 'Ter Beek liet probleem-Couzy achter voor opvolgers', *Het Parool*, 06/02/96; 'Weer Couzy', *Dagblad de Limburger*, 06/02/96; 'PvdA dringt aan op aftreden Couzy', *NRC Handelsblad*, 08/02/96; 'Coup van Couzy', *Elsevier*, 09/02/96; T. Olde Monnikhof & P. Petit, 'De generaal is een taaie dwarsligger', *Algemeen Dagblad*, 10/02/96; A. van der Horst, 'De eigen oorlog van Hans Couzy', *HP/De Tijd*, 16/02/96; L. Meijer, 'Ter Beek probeert tevergeefs streng te zijn', *Trouw*, 27/11/92; P. Pierik & M. Reijmerink, 'Politiek muilkorf de generaals', *Trouw*, 01/02/94; W. Joustra, 'Dwarse historicus zit dicht bij het vuur', *de Volkskrant*, 27/10/92; 'PvdA-fractie beticht legerbevelhebber van deloyaal gedrag', *de Volkskrant*, 12/11/92; J. Schaberg, 'Het dictum van Michiel de Ruyter behoeft bijstelling', *de Volkskrant*, 30/11/92; R. Kagie, 'Het spreekverbod. Wat generaal Couzy wel en niet mag zeggen', *Vrij Nederland*, 30/01/93.

Hoop Scheffer vroeg toen Ter Beek de generaal op zijn vingers te tikken. De minister noemde het gedrag van Van Vuren ongepast. Hij diende als ambtenaar loyaal uit te voeren wat de politiek had besloten en stelde Van Vuren daarvan schriftelijk in kennis.¹³⁶ Kort na deze ministeriële tik op de vingers verliet Van Vuren de dienst en kon hij, zoals b.d.'ers in ruime mate plegen te doen, zich vrijelijk uitlaten over het defensiebeleid.¹³⁷ Immers: generaals buiten dienst verwoorden meestal wat actieve generaals niet mogen zeggen en zijn volgens een op het ministerie van Defensie gangbare uitleg van de afkorting b.d.: buitengewoon deskundig.¹³⁸

Twee maanden na zijn aantreden als bevelhebber, op 10 november 1992, ventileerde Couzy op de opiniepagina van *NRC Handelsblad* kritiek op de steeds verdergaande verkorting van de overgangperiode voor opschorting van de dienstplicht.¹³⁹ De uitspraak van Couzy kwam op een voor Ter Beek uiterst ongelukkig moment. Hij moest in het kabinet nog premier Lubbers en minister Van den Broek overtuigen van de opschorting van de dienstplicht. Bovendien kon door de uitspraak van Couzy de indruk worden gewekt dat Ter Beek inzake de overgangperiode zijn oren naar de bevelhebber liet hangen, wat de politieke acceptatie van de in voorbereiding zijnde Prioriteitennota in gevaar bracht. Ter Beek wilde daarom een schriftelijk bewijs van Couzy dat zijn uitlatingen waren bedoeld 'ter ondersteuning van het beleid van de minister van Defensie. Dit houdt tevens in dat ik de besluiten van de minister over de toekomstige structuur van de Koninklijke Landmacht en de dienstplicht onvoorwaardelijk accepteer en bereid ben het desbetreffende beleid zonder reserves uit te dragen en door te voeren.'¹⁴⁰ In de wandeling ging dit stuk, dat was opgesteld door Van den Heuvel, loyaliteitsverklaring heten, een steen des aanstoots voor de Landmacht. Het incident maakte van Couzy in de ogen van de militairen een martelaar, wat hem overigens goed uitkwam,¹⁴¹ en leidde tot verachting van de Landmacht voor de directie Voorlichting, die volgens de Landmacht te veel partij koos voor de minister en de standpunten van de

¹³⁵ Ter Beek, *Manoevreren*, p. 234; L. Ornstein, 'Het eergevoel van Relus ter Beek', *Vrij Nederland*, 18/03/95.

¹³⁶ Over het optreden van en de kritiek op Van Vuren zie ook De Boode, 'Vrijheid', p. 218; W.T. Eijsbouts, 'Van Vuren', *Algemeen Dagblad*, 25/01/94; H.F. Fabri, 'Generaal van Vuren', *Algemeen Dagblad*, 26/01/94; A.J. van Vuren, 'Ook militairen hebben vrijheid van meningsuiting', *Limburgs Dagblad*, 25/01/94; 'Ter Beek: kritiek van militair op beleid misplaatst', *NRC Handelsblad*, 26/01/94; 'Kritiek defensietop op beleid valt slecht bij Ter Beek', *Trouw*, 27/01/94; Perry Pierik & Marcel Reijmerink, 'Politiek muilkorf de generaals', *Trouw*, 01/02/94.

¹³⁷ Zie bijv. A.J. van Vuren, 'Den Haag laat Nederlandse militairen in de steek', *NRC Handelsblad*, 17/06/95.

¹³⁸ Ter Beek, *Manoevreren*, p. 238.

¹³⁹ H.A. Couzy, 'Afschaffen dienstplicht vergt ruime overgangstijd', *NRC Handelsblad*, 10/11/92.

¹⁴⁰ F. Peeters, 'Couzy verbergt zijn twijfels achter ferme uitspraken', *Het Parool*, 08/02/96.

¹⁴¹ NIOD, Coll. Kreemers. Interview Couzy, 21/04/95; R. Kagie, 'Het spreekverbod. Wat generaal Couzy wel en niet mag zeggen', *Vrij Nederland*, 30/01/93; Ter Beek, *Manoevreren*, p. 234; Couzy, *Jaren*, p. 20; E. Nysingh, 'De pers over Defensie', Hoe communiceert defensie, p. 18; 'Officieren zijn ontstemd over optreden Ter Beek tegen generaal', *NRC Handelsblad*, 17/11/92.

Landmacht onderbelichtte.¹⁴² Het bezorgde Couzy de naam dat hij 'pal voor zijn mensen' stond, door wie hij op handen gedragen werd.¹⁴³ Oud-militairen, onder wie generaal-majoor buiten dienst Van Vuren, namen de honneurs voor Couzy waar en spraken van 'overreacting' op opinies van militairen¹⁴⁴ door Nederlandse politici, die reageerden 'als door een wesp gestoken wanneer militairen in het openbaar hun mening gaven over de uitvoerbaarheid of de effectiviteit van genomen of nog te nemen maatregelen'. In plaats daarvan zouden die politici met hun 'wereldvreemde, idealistische en onrealistische' defensiebeleid beter doen zich af te vragen waarom 'van hun ondergeschiktheid doordrongen militairen' zich genoodzaakt voelden hun stem in het openbaar te verheffen.¹⁴⁵

Bij het afscheid van Couzy als bevelhebber in de zomer van 1996 vlogen de verwijten tussen militairen en politici over en weer over tafel. Couzy publiceerde ten tijde van zijn vertrek een kritische terugblik onder de titel *Mijn jaren als bevelhebber*, waarin hij klaagde over de slechte communicatie tussen de militaire top en de politieke leiding van Defensie, wat premier Kok ertoe bracht op te merken dat de generaal ook zelf wel eens naar de telefoon had kunnen grijpen om in contact te komen met de bewindslieden. Couzy stelde daar weer tegenover dat de telefoon in cruciale gevallen niet voldeed, en dat de bewindslieden zeiden het te druk te hebben voor gesprekken onder vier ogen.¹⁴⁶ Een gebeten Kok liet weten verder 'weinig behoefte'¹⁴⁷ om op de rijstebrijberg van citaten inhoudelijk te reageren'. Volgens hem had Couzy 'heel veel problemen (...), ook wel met zichzelf'. Er was volgens de premier daarom 'niets op tegen dat hij weg is'.¹⁴⁸

Ook inzake de inzet van Nederlandse militairen in Joegoslavië deed Couzy geregeld uitspraken die de minister of het parlement onwelgevallig waren, zoals blijkt uit de hoofdtekst van het rapport. Ondanks alle tumult die Couzy veroorzaakte, bleef hij bij Ter Beek en Van der Vlis een groot krediet behouden doordat hij loyaal meewerkte aan de bezuinigingsoperatie bij de Landmacht.¹⁴⁹ Van der Vlis is dan ook meermalen voor Couzy in de bres gesprongen op

¹⁴² M. Reijmerink & P. Pierik, 'Bij defensie dienen alsnog kopen te rollen', *de Volkskrant*, 02/09/95; interview B. Kreemers, 18/03/99.

¹⁴³ Generaal Coopmans geciteerd in Debbie Langelaan, 'De laatste in zijn soort. Generaal Couzy verlaat de actieve dienst als een omstreden man', *De Stem*, 30/03/96. Identieke bewoordingen van Bauke Snoep, voorzitter van de Algemene Federatie Militair Personeel, in: H. Goudriaan, 'Een om zich heen slaande generaal. Couzy veroorzaakt commotie, maar kan bij "zijn" landmacht niet stuk', *Trouw*, 09/02/96 en van Bauke Snoep en generaal-majoor b.d. Schaberg in: A. van der Horst, 'De eigen oorlog van Hans Couzy', *HP/De Tijd*, 16/02/96.

¹⁴⁴ M. Reijmerink, 'Vooral luisteren naar de generaal', *Algemeen Dagblad*, 15/06/95.

¹⁴⁵ A.J. van Vuren, 'Den Haag laat Nederlandse militairen in de steek', *de Volkskrant*, 17/06/95.

¹⁴⁶ 'Ex-generaal Couzy over rol legertop in politiek', *De Stem*, 08/07/96.

¹⁴⁷ te hebben

¹⁴⁸ Van Gils & Van der Meulen, 'Kok neemt afstand van verwijten Couzy', *ANP*, 05/07/96, 18:56.

¹⁴⁹ Interviews A.L. ter Beek, 01/12/99; NIOD, Coll. Kreemers. Interview Couzy, 21/04/95; Couzy, *Jaren*, p. 20;

momenten dat vanuit de politiek geïrriteerd werd gereageerd op uitspraken van Couzy. Aan de andere kant leefde bij Van der Vlis de gedachte dat Couzy soms krachtiger tegenwerk had kunnen bieden aan de minister.¹⁵⁰

Terwijl de nieuwe organisatie van Defensie van 1992 uitdrukkelijk een rechtstreeks contact tussen minister en bevelhebbers mogelijk maakte, deponeerde Couzy in de praktijk zijn standpunt vaak bij de chef Defensiestaf.¹⁵¹ Hij nam dan aan dat de CDS ervoor zou zorgen dat de minister op de hoogte werd gesteld. Het was een procedure die garant stond voor misverstand en onduidelijkheid. Illustratief daarvoor was de planningsopdracht die Couzy al eind juni 1993 gaf aan de luchtmobiele brigade ten behoeve van inzet in Bosnië-Herzegovina. Volgens Couzy stemde hij die kwestie goed af met generaal Van der Vlis en meende hij dat die de minister daarover zou informeren.¹⁵² Ter Beek zei echter daarvan niets te hebben geweten, totdat hij het begin juli in de knipselkrant van Defensie las.¹⁵³ Hij gelastte de planningsopdracht in te trekken, omdat de politiek nog geen besluit had genomen over inzet van de luchtmobiele brigade. Volgens diverse betrokkenen zou de minister wél van de opdracht hebben geweten maar haar slechts hebben ingetrokken omdat de pers er lucht van had gekregen.¹⁵⁴ Van der Vlis beweert echter dat Couzy hem ook niet op de hoogte heeft gesteld.¹⁵⁵ Tot zulk gebrek aan transparantie leidde deze in de praktijk gekozen driehoeksconstructie, temeer daar vrijwel alle communicatie tussen Van der Vlis en Couzy per telefoon ging.¹⁵⁶ Van der Vlis heeft deze situatie af en toe doorbroken door Couzy mee te nemen naar besprekingen met minister Ter Beek.

De verhouding tussen het Defensiecrisisbeheersingscentrum en de Crisisstaf van de Koninklijke landmacht

Een andere spanning tussen de centrale organisatie en de krijgsmacht deed zich voor op het niveau van het DCBC en de Crisisstaf van de Koninklijke Landmacht. In artikel 5d van het Algemeen Organisatiebesluit Defensie van 1992 was vastgelegd dat de chef Defensiestaf belast kon worden met de leiding van bijzondere operaties, waaronder vredesoperaties, als hun

Ter Beek, *Manoeuvreren*, p. 230.

¹⁵⁰ Interview A.K. van der Vlis, 12/02/99.

¹⁵¹ Interview F.J.J. Princen, 08/01/98.

¹⁵² Interview H. Couzy, 7, 14 en 17/09/98.

¹⁵³ Robijns, 'Baas', pp. 15-16.

¹⁵⁴ Interviews G.J.M. Bastiaans, 20/11/00 en H. Couzy, 04/10/01.

¹⁵⁵ Van der Vlis, Dossier Srebrenica t.b.v. NIOD, 08/02/99, p. 19.

aard daartoe aanleiding zou geven en uitsluitend na een uitdrukkelijk besluit daartoe van de minister. Van deze mogelijkheid werd pas medio 1994 voor het eerst gebruikgemaakt, toen Nederland bijdroeg aan de humanitaire hulpverlening aan Ruandese vluchtelingen in Zaïre. De volgende gelegenheid was de militaire hulpverlening aan het eiland Sint Maarten, nadat de orkaan Luis daar in september 1995 grote schade had aangericht. Inzake Joegoslavië gaf de CDS dus geen leiding aan de inzet van Nederlandse militaire middelen als bedoeld in genoemd artikel 5d.

Zoals gezegd, stelde Van der Vlis zich op dit punt terughoudend op. Hij maakte spoedig na zijn aantreden een afspraak met de bevelhebbers over hun onderlinge taakverdeling.¹⁵⁷ De eenheden zouden operationeel, logistiek, personeel en materieel worden aangestuurd door hun eigen krijgsmachtdeel. De krijgsmachtdelen moesten zelf de CDS – lees: het DCBC – informeren. Zaken met een politiek aspect moesten bij de CDS ter tafel komen. De spanning in de verhouding tussen het DCBC en de Landmacht trad voornamelijk op, doordat in de loop van de tijd bij het DCBC behoefte ontstond aan operationele monitoring.¹⁵⁸

Die taak berustte namelijk voor eenheden van de Koninklijke Landmacht bij de Crisisstaf van dat krijgsmachtdeel. De Crisisstaf had tijdens de Koude Oorlog een slapend bestaan geleid. Als Staf Ochtendblad viel de organisatie toen onder de Oorlogsstaf van de BLS. Van 1965 tot oktober 1992 had Staf Ochtendblad een voorbereidende, coördinerende en aansturende functie voor de, toen nog voornamelijk kleinschalige, bijdragen van de Landmacht aan internationale vredesoperaties en humanitaire steunverlening. Staf Ochtendblad fungeerde in die periode als een projectorganisatie. Omvang en samenstelling wisselden per missie en personeel van Staf Ochtendblad verrichtte zijn taken als een nevenfunctie naast het andere werk. Door de deelname aan vredesoperaties groeide echter de behoefte aan een permanente coördinerende staf. Op 1 oktober 1992 ging de Crisisstaf ‘nieuwe stijl’, voluit KL Crisisstaf Ochtendblad, van start. De Directie Operatiën van de Koninklijke Landmacht was verantwoordelijk voor de Crisisstaf, die daarom werd aangestuurd door de souschef Operatiën. Dit was tot november 1993 brigadegeneraal G.J.M. Bastiaans, vervolgens brigadegeneraal F.J.A. Pollé. Chef-staf was overste Raymond van Veen, die begin 1993 militair adviseur werd bij de Nederlandse permanente vertegenwoordiging bij

¹⁵⁶ Interview F.J.J. Princen, 08/01/98.

¹⁵⁷ Interview A.K. van der Vlis, 12/02/99.

¹⁵⁸ Vgl. SMG, 1002. Generaal-majoor B.A.C. Droste, toekomstig bevelhebber der Luchtstrijdkrachten aan PCDS, 18/08/95, no. BDL 95.058.466/252; interviews M.C.J. Felix, 06/04/00 en F.J.A. Pollé, 08/03/00.

de Verenigde Naties.¹⁵⁹ Vanaf 1 november 1992 al kwam de leiding te berusten bij luitenant-kolonel F. van Bouwdijk Bastiaanse. In februari 1994 nam kolonel C.L. Brantz zijn plaats in. Een jaar later werd Brantz op zijn beurt opgevolgd door kolonel B. Dedden.

De sectie Operationele Zaken van DOKL vormde de kern van de Crisisstaf. Van de andere directies (personeel, economisch beheer en materieel) waren permanente vertegenwoordigers in de staf opgenomen, zodat de staf in wezen een samenwerkingsorgaan was van functionarissen uit alle geledingen van de Landmacht. Door de aanwezigheid van deze functionarissen waren de lijnen naar de diverse onderdelen van de Landmacht kort, zodat een slagvaardig optreden mogelijk was. Vanaf 1 oktober 1992 waren de secties G1 (personeel) en G4 (logistiek) gevuld. In de loop van de tijd dijde de staf uit en omvatte zij experts op de terreinen personeelszaken, logistiek, opleiding, vervoer en verkeer, geneeskundige verzorging, inlichtingen en veiligheid, verbindingen, juridische zaken, enzovoort. Daarnaast was er sprake van een min of meer vaste vertegenwoordiging van de Defensiestaf, Marinestaf, Luchtmachtstaf en de staf van de Koninklijke Marechaussee. De KL Crisisstaf was gehuisvest op de Prinses Julianakazerne, 'het Walhalla van de KL',¹⁶⁰ in de nabijheid van de BLS.

De KL Crisisstaf hield zich bezig met de uitvoering van de besluiten voor het leveren van eenheden van de Koninklijke Landmacht ten behoeve van crisisbeheersingsoperaties. Daartoe onderhield zij de communicatie met het ressort waaruit de uit te zenden eenheid moest worden geformeerd, bijvoorbeeld het Eerste Legerkorps. Zij was ook verantwoordelijk voor het tijdschema van de uitzending en de voortgangscontrole daarop. Vanaf het moment van uitzending was de Crisisstaf belast met de operationele aansturing en ondersteuning (*command and control*). De missies in het buitenland zonden hun situatierapporten naar de Crisisstaf.

De Crisisstaf nieuwe stijl kreeg ook de beschikking over een Situatiecentrum (SITCEN BLS), dat dadelijk op 1 oktober 1992 operationeel werd. Het centrum fungeerde als informatiecentrum binnen de Koninklijke Landmacht voor vredesmissies en als het permanente contactpunt tussen de uitgezonden militairen en hun thuisfront.¹⁶¹ Zes dienstploegen van twee personen hielden dit centrum het hele jaar rond de klok operationeel. Tevens had het SITCEN de zorg voor het personeel, inclusief materiële behoeften, en voor het

¹⁵⁹ Zie bijlage over het ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹⁶⁰ NIOD, Coll. Brantz. Brantz, *Dagboek*, p. 5.

¹⁶¹ Zie ook 'Defensie wil meldpunt voor 'thuisblijvers', *NRC Handelsblad*, 10/03/92; E. de Visser, 'Leger faxt geen liefdesbrieven naar VN'ers in ex-Joegoslavië', *de Volkskrant*, 18/02/94; Hella Rottenberg, 'De bunker van Voorhoeve', *de Volkskrant*, 06/05/95.

volgen van de media. Verder stelden de medewerkers van het SITCEN dagelijks situatierapporten op, werkten zij de kaarten bij en verzorgden ze de ochtendbriefings. Daarnaast was er eenmaal per week, op donderdagmorgen, een briefing die werd bijgewoond door de stafofficieren, waarop ook een vertegenwoordiger van de MID-KL een uiteenzetting gaf. Het aantal mensen dat zo'n briefing bezocht liep uiteen van vijf tot dertig. De soms geringe opkomst werd mede veroorzaakt doordat de briefing eerder een 'ritueel' dan een 'serieuze oefening in de informatie-uitwisseling' was.¹⁶²

Aanvankelijk was de bemoeienis van het DCBC met de Crisisstaf en haar takenpakket niet groot. Integendeel. Zoals generaal Bosch opmerkte: 'Lagere staven ontdekken in de praktijk dat hogere staven zeggen: "Jongen, jij hebt recht op je eigen problemen. Veel succes!" De Crisisstaf vond dat ze af en toe wel heel veel recht op eigen problemen had.'¹⁶³ Na verloop van tijd zou echter blijken dat het DCBC en de KL Crisisstaf elk hun eigen lijnen onderhielden met collega's bij de eenheden en staven in het voormalige Joegoslavië, waarbij niet altijd duidelijk was hoe de bevoegdheden en verantwoordelijkheden geregeld waren en wat de taakverdeling was.¹⁶⁴ In beginsel zou de Crisisstaf zich met uitvoeringszaken bemoeien en het DCBC met beleidsaspecten. Naar het oordeel van de Landmacht ging het DCBC zich echter steeds meer met de uitvoering bemoeien.¹⁶⁵ Dat werd mede in de hand gewerkt doordat bij de Crisisstaf het oordeelsvermogen voor wat politiek gewicht had gering was.¹⁶⁶

Daarnaast is een poging gedaan een afbakening te maken in het niveau van de contacten. De Crisisstaf zou contacten onderhouden met het uitgezonden bataljon en het naast-hogere niveau, terwijl de hogere niveaus, de internationale en de politieke contacten voor rekening van het DCBC zouden komen. Die verdeling mislukte echter eveneens, omdat zowel de Crisisstaf en het DCBC als de Nederlandse 'spelers' in het veld deze afspraak doorkruisten.¹⁶⁷

Daarbij speelde mee dat veel uitgezonden militairen naar Joegoslavië wel bekend waren met de Crisisstaf van de Landmacht, die betrokken was geweest bij de voorbereiding van hun uitzending en het contact met het thuisfront onderhield, maar niet met het DCBC.

¹⁶² Interview C. Klep, 18/02/99.

¹⁶³ Interview J.M.J. Bosch, 10/05/99.

¹⁶⁴ DV. Aantekening Van den Heuvel voor Voorhoeve, 'De val van Srebrenica en de beeldvorming van Defensie', 18/08/95, no. V95015937; interview H. Couzy, 7, 14 en 17/09/98; SMG, 1004. Verslag telefoongesprek kolonel Dedden en Petra Groen, 21/07/95; gesprek kolonel Dedden met Petra Groen en Christ Klep, 10/08/95; verslag gesprek kolonel Smeets met Petra Groen en Christ Klep, 02/08/95.

¹⁶⁵ SMG, 1004. Gesprek kolonel Dedden met Petra Groen en Christ Klep, 10/08/95.

¹⁶⁶ Interview R. Reitsma, 04/10/99.

¹⁶⁷ SMG, 1004. Gesprek kolonel Dedden met Petra Groen en Christ Klep, 10/08/95; verslag gesprek kolonel

Zelfs als hun werd duidelijk gemaakt dat ze bepaalde informatie moesten sturen naar het DCBC, reageerden zij met de opmerking dat de Crisisstaf maar voor doorzending moest zorgen.¹⁶⁸

De informatie-uitwisseling tussen de KL Crisisstaf en het DCBC liet veel te wensen over. Afgezien van de verzending van het dagelijkse sitrap door de Crisisstaf, geschiedde veel communicatie ad hoc.¹⁶⁹ Bovendien voelde de Landmacht zich na het vertrek van Kolsteren in juni 1995 ondervertegenwoordigd in het DCBC, terwijl het juist het leeuwendeel van de vredesoperaties voor zijn rekening nam.¹⁷⁰

Een ander probleem van de Crisisstaf was dat bevelhebber Couzy, hoewel hij zich ‘om de hoek’ bevond, nooit zijn gezicht liet zien bij de Crisisstaf. Terwijl Van der Vlis vrijwel dagelijks bij de briefings in het DCBC verscheen, liet Couzy zich nooit brieven bij de Crisisstaf. Op vragen van de Crisisstaf welke informatie Couzy graag wilde lezen in sitraps van Dutchbat kwam geen reactie. Ook anderszins was er geen uitwisseling van informatie tussen Couzy en de Crisisstaf. Bij de Crisisstaf bestond de indruk dat Couzy deze slechts opvatte als een informatiecentrum voor het thuisfront van de uitgezonden militairen.¹⁷¹ Op een gegeven moment verhuisde de Crisisstaf naar de Frederikkazerne en verdween ze letterlijk uit beeld bij Couzy.

In de julidagen van 1995 was de taakverdeling tussen het DCBC en de KL Crisisstaf in de praktijk als volgt. De KL Crisisstaf hield zich voornamelijk bezig met personele en materiële aangelegenheden van Dutchbat en met de informatie van en aan het thuisfront, terwijl het DCBC de politieke leiding informeerde en contacten onderhield met de militaire leiding in Sarajevo en Zagreb, met de NAVO, en met de vertegenwoordigingen van het buitenland in Nederland. Om die reden deed de KL Crisisstaf met Zagreb vrijwel geen en met Sarajevo weinig zaken, en onderhield het DCBC juist weer zo goed als geen contact met Dutchbat. Contacten met Dutchbat waren dus primair een zaak van de KL Crisisstaf.

Naarmate de zaken in Srebrenica spannender werden, begon echter ook het DCBC zich onder de politieke druk van dat moment steeds meer met de uitvoering van de operatie te bemoeien, en werden de scheidslijnen tussen de taken van het DCBC en die van de KL

Smeets met Petra Groen en Christ Klep, 02/08/95.

¹⁶⁸ Interview E.A.W. Koestal, 24/05/00.

¹⁶⁹ Interview C. Klep, 18/02/99; SMG, 1004. Verslag gesprek C. Klep met luitenant-kolonel Felix, 20/07/95.

¹⁷⁰ SMG, 1004. Verslag gesprek C. Klep met luitenant-kolonel Felix, 20/07/95; verslag gesprek kolonel Smeets met Petra Groen en Christ Klep, 02/08/95.

¹⁷¹ Interview M.C.J. Felix, 06/04/00.

Crisisstaf vaag.¹⁷² (Zie deel III, hoofdstuk 7.) Het DCBC had een meer centrale en invloedrijke positie wegens de nabijheid van de minister, waardoor de invloed van het DCBC vooral in de julidagen van 1995 sterk toenam. Ook onderhield het DCBC de contacten met het ministerie van Buitenlandse Zaken, met de Nederlandse Permanente Vertegenwoordigers bij de VN in Washington en met die van de NAVO in Brussel, en met de buitenlandse militaire attachés die in Den Haag geaccrediteerd waren.¹⁷³

In theorie werden de KL Crisisstaf en het DCBC geacht informatie over vredesoperaties uit te wisselen, maar in de praktijk was dat niet altijd het geval en gebeurde er veel ad hoc.¹⁷⁴ Hoewel dit punt al sedert langere tijd op de agenda stond, was een regeling waarbij de chef Defensiestaf werd belast met de aansturing van vredesoperaties ten tijde van de val van Srebrenica nog niet rond. Dat kreeg pas later dat jaar zijn beslag.¹⁷⁵

Naarmate de zaken in Srebrenica er meer om spanden, ging er vanuit voormalig Joegoslavië steeds meer informatie naar het DCBC. De KL Crisisstaf kreeg hierdoor het gevoel dat zij juist in tijden van crisis een informatieachterstand had. Dat leidde tot enige wrijving op het hogere uitvoerende niveau. De verhoudingen tussen het DCBC en de top van de Koninklijke Landmacht waren daarentegen goed, door de aanwezigheid in het DCBC van plaatsvervangend Bevelhebber der Landstrijdkrachten Van Baal, aan wie bevelhebber Couzy veel overliet.

Naast mensen van Defensie bevond zich in het DCBC ook permanent een vertegenwoordiger van het ministerie van Buitenlandse Zaken, die zijn minister en departement op de hoogte hield van de gang van zaken. Hogere ambtenaren van Buitenlandse Zaken, zoals de Directeur Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken, F.A.M. Majoor, en de plaatsvervangend directeur-generaal Politieke Zaken, B.J. van Eenennaam, bevonden zich slechts af en toe in het DCBC. Volgens oud-Directeur-Generaal Politieke Zaken, Wijnaendts, speelde Buitenlandse Zaken in de Haagse bunker nauwelijks een rol. Het militaire beleid aan Nederlandse kant werd volgens hem gemaakt door Chef Defensiestaf Van den Breemen. Deze zou in de bunker de touwtjes stevig in handen hebben gehad.¹⁷⁶ Ook anderen in de vaste bezetting van het DCBC stelden dat chef Defensiestaf, Van den Breemen, er het beleid

¹⁷² SMG/1004. Gesprek kol Dedden (chef-staf Crisisstaf), 10/08/95.

¹⁷³ SMG/1004. Gesprek kol Dedden (chef-staf Crisisstaf), 10/08/95.

¹⁷⁴ DPK. Pers/95/37.763/21.787. Blauwdruk Crisisstaf BLS, verzonden met fax 01/06/95.

¹⁷⁵ SMG/1004. Verslag gesprekken C. Klep met kap Voets en Ikol Felix, 20/07/95.

¹⁷⁶ Wijnaendts verkreeg zijn informatie over het DCBC van Directeur Atlantische Veiligheid, F. Majoor (Gesprek H. Wijnaendts, 08/06/00).

bepaalde. De toenmalige directeur-generaal Politieke Zaken op het ministerie van Buitenlandse Zaken, Vos, had daarop weinig invloed.

De spanning tussen Buitenlandse Zaken en Defensie

Er bestonden niet alleen spanningen binnen de Defensieorganisatie, maar ook tussen het ministerie van Defensie en dat van Buitenlandse Zaken. De verantwoordelijkheid voor de buitenlandse politiek, waaronder het veiligheidsbeleid, berustte in eerste instantie bij het ministerie van Buitenlandse Zaken.¹⁷⁷ De minister van Defensie was primair verantwoordelijk voor de opbouw, instandhouding en functionering van de krijgsmacht. In het verleden werd wel eens oneerbiedig gezegd dat Defensie er alleen was voor het beheer van de ijzerwinkel of voor ‘de boys en de toys’.¹⁷⁸ Traditioneel deed Buitenlandse Zaken dus het veiligheidsbeleid, met inbegrip van defensiezaken, over de grens. De minister van Buitenlandse Zaken was sterk geneigd gevolg te geven aan de drang tot internationale manifestatie van Nederland en Nederlands bereidheid een rol te spelen bij de bevordering van de internationale veiligheid en rechtsorde. In september 1981, ten tijde van de discussie over de modernisering van de middellangeafstandswapens van de NAVO, erkenden minister Van der Stoep van Buitenlandse Zaken en zijn collega Van Mierlo van Defensie echter ‘de verwevenheid van de terreinen van wapenbeheersing en verdediging, en de doorwerking van hun beslissingen op elkaars terreinen’. Zij concludeerden dat zij daarom ‘gezamenlijk een bijzondere verantwoordelijkheid (...) voor een hecht geïntegreerd beleid’ op het terrein van de internationale veiligheid droegen. Sindsdien was het ministerie van Defensie steeds meer de gedeelde verantwoordelijkheid van Defensie en Buitenlandse Zaken gaan benadrukken voor het veiligheidsbeleid, waarbij elk van de departementen natuurlijk wel eigen accenten kon leggen.¹⁷⁹ Omdat Buitenlandse Zaken zich deze gedachte nooit helemaal eigen maakte, bleef het voor de ministers van Defensie en hun ambtenaren ook in de jaren negentig nog ‘van belang met enige regelmaat de gezamenlijke verantwoordelijkheid te onderstrepen’.¹⁸⁰

De minister van Defensie moest in de eerste plaats te rade gaan of de wenselijkheden van het veiligheidsbeleid ook uitvoerbaar waren met de militaire middelen die Nederland

¹⁷⁷ Vgl. Van Eenennaam, *Kruisraketten*, pp. 36-37.

¹⁷⁸ Ter Beek *Manoeuvres*, p. 167, Vgl. De Ruiter, geciteerd in: Van Eenennaam, *Kruisraketten*, p. 37; Berghorst, *News*, p. 26.

¹⁷⁹ Zie ook Berghorst, *News*, pp. 26-27.

¹⁸⁰ DAB. Nota De Winter aan de minister, 05/10/98, D98/537. Tevens interview J. de Winter, 20/07/00.

daartoe ter beschikking stonden. Bovendien droeg hij zorg voor de veiligheid van de manschappen.¹⁸¹ Die verantwoordelijkheid rustte niet op de bewindslieden en ambtenaren van Buitenlandse Zaken. Ter Beek had bijvoorbeeld de indruk dat Buitenlandse Zaken ter meerdere eer en glorie van Nederland in het internationaal overleg ‘een natuurlijke neiging [had] om, als het maar enigszins kon, een blik soldaten in de aanbieding te doen’.¹⁸² Of, in de woorden van het hoofd van de Sectie Militaire geschiedenis P.H. Kamphuis: ‘(...) waar Defensie zorgvuldig de risico’s voor het eigen personeel wikt en weegt, lijkt de vaderlandse diplomatie zich tot een handelsreiziger in militairen te ontpoppen’.¹⁸³ Tussen ambtenaren van Defensie en Buitenlandse Zaken hadden daardoor soms ‘stevige discussies’ plaats over de terughoudende opstelling van Defensie, waarbij Ter Beek en ambtenaren van zijn ministerie aan hun collega’s bij Buitenlandse Zaken voorhielden dat zij het niet aan de familie hoefden uit te leggen als er lijkenzakken terug zouden komen.¹⁸⁴ De tegenstelling tussen Buitenlandse Zaken en Defensie vloeide dus mede voort uit de scheiding tussen buitenlands en binnenlands beleid. Voor Defensie was primair de opstelling van de Tweede Kamer bepalend. Die moest worden gerustgesteld, daar moest draagvlak voor het beleid worden gecreëerd. Overigens ontbraken gesprekken over mogelijke slachtoffers bij Buitenlandse Zaken niet. Ook daar vonden ambtenaren de actiebereidheid ten aanzien van Joegoslavië wel eens ‘griezelig’. Hoe bestendig zou de publieke opinie zijn wanneer er *body bags* terugkeerden, vroegen ook de Nederlandse diplomaten zich wel eens af.¹⁸⁵

Een ander punt van wrijving tussen Buitenlandse Zaken en Defensie werd veroorzaakt doordat de krijgsmacht in een staat van herstructurering verkeerde. Daardoor was het vaak moeilijk eenheden te vinden die ingezet konden worden. Al te gemakkelijk kon onmacht aan de kant van Defensie worden uitgelegd als onwil door de ambtenaren van Buitenlandse Zaken, die troepeninzet zagen als een middel om Nederland internationaal te laten meetellen.¹⁸⁶ Daaraan gekoppeld was het gegeven dat Buitenlandse Zaken vooral gecharmeerd was van operaties waaraan de NAVO te pas kwam, terwijl dat bij Defensie minder het geval was. De politieke contacten met de NAVO waren primair een verantwoordelijkheid van Buitenlandse Zaken. Bovendien stond de NAVO traditioneel voor een grootschalige aanpak, terwijl

¹⁸¹ Ter Beek, *Manoeuvres*, p. 49.

¹⁸² Interview A.L. ter Beek, 13/01/00.

¹⁸³ Recensie P.H. Kamphuis van R. ter Beek, *Manoeuvres*. Herinneringen aan Plein 4, Amsterdam 1996, in: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, 114(1999)1, p. 166.

¹⁸⁴ Ter Beek, *Manoeuvres*, pp. 176 en 205; interviews A.L. ter Beek, 01/12/99 en F.J.J. Princen, 08/01/98.

¹⁸⁵ Interviews A.P. van Walsum, 12/07/00 en H.A.C. van der Zwan, 12/04/00. Zie ook interviews R. Swartbol, 24/02/99 en 08/07/00.

Defensie door zowel de bezuinigingsdruk als de zorg voor het eigen personeel eerder koos voor een vredesoperatie, die minder inzet van middelen vergde en de kans op slachtoffers onder de eigen troepen verkleinde. De directie Algemene Beleidszaken van Defensie achtte de internationale ontwikkeling na de Koude Oorlog bovendien veel minder omkeerbaar dan DAV op Buitenlandse Zaken.¹⁸⁷ Door deze verdeling van aspiraties en verantwoordelijkheden was het bijna een automatisme dat Buitenlandse Zaken vooropliep bij het doen van een Nederlands aanbod voor internationale militaire ondernemingen, in het bijzonder vredesoperaties, terwijl Defensie de indruk wekte aan de rem te hangen.

Deze basale tegenstelling werd verscherpt door de persoon van minister Van den Broek. Van den Broek zag de krijgsmacht als een instrument van de buitenlandse politiek en beschouwde zichzelf in een tijd van bezuinigingen als ‘een constante waakvlam tegen het uitkleden van Defensie’.¹⁸⁸

Kok meende bij de formatie van het kabinet-Lubbers/Kok dat Ter Beek een tegenwicht kon vormen voor Van den Broek, zowel nationaal als internationaal.¹⁸⁹ In het begin van het ministerschap van Ter Beek overvleugelde Van den Broek echter zijn ambtgenoot van Defensie.¹⁹⁰ Tijdens de Golfcrisis bespeurde Ter Beek bij zijn ambtgenoot Van den Broek een sterke drang mee te doen met ‘de grote jongens’, de Verenigde Staten en Groot-Brittannië.¹⁹¹ Maar ook later nog wekte het grote ergernis op Defensie als ambtenaren van Buitenlandse Zaken min of meer liepen te adverteren met de militaire middelen die Nederland zou kunnen inzetten.¹⁹² Het aanbod door Van den Broek van Patriot-raketten tijdens de Golfoorlog, zonder Ter Beek daarin te kennen, heeft, volgens Van Eenennaam de relatie tussen de beide bewindslieden blijvend belast.¹⁹³ Ter Beek noemde die kwestie jaren later nog ‘vreselijk’. Hij heeft toen met aftreden bedreigd,¹⁹⁴ maar schreef zelf in *Manoeuvres*, zijn milde terugblik op zijn ministersbestaan, dat voor hem de zaak was afgedaan na een publieke boetedoening van Van den Broek.¹⁹⁵

¹⁸⁶ Interview R. Swartbol, 24/02/99.

¹⁸⁷ Van Brouwershaven, *Turbulentie*, pp. 156 en 168.

¹⁸⁸ Brandsma & Klein, *Pronk*, p. 136.

¹⁸⁹ Stemerink, *Dromen*, pp. 173, 232.

¹⁹⁰ Van Brouwershaven, *Turbulentie*, p. 159; P. Rusman, ‘De laatste Koude-Oorlogstrijder. Hans van den Broek (1982-1993)’, Hellema e.a. (red.), *Ministers*, p. 273; NIOD, Coll. Kreemers. Interview B.J. van Eenennaam, 12/05/95; interview idem, 22/08/00.

¹⁹¹ Ter Beek, *Manoeuvres*, p. 26.

¹⁹² Interview K.J.R. Klompenhouwer, 20/01/00.

¹⁹³ Interview B.J. van Eenennaam, 22/08/00.

¹⁹⁴ Interview A.L. ter Beek, 13/01/00.

¹⁹⁵ Ter Beek, *Manoeuvres*, p. 58.

Naarmate Ter Beek langer bewindsman was en het voordeel van Van den Broeks ministeriële senioriteit slonk, ‘flikte’ Ter Beek Van den Broek af en toe ook ‘een kunstje’ door zijn ambtgenoot voor voldongen feiten te plaatsen.¹⁹⁶ Bij de behandeling van de Defensienota in de Tweede Kamer probeerde Ter Beek de rol van Van den Broek bijvoorbeeld te marginaliseren door op te merken dat de minister van Buitenlandse Zaken het in elk geval met de eerste, algemene hoofdstukken van de nota (geschreven door diens eigen ministerie) eens zou zijn. Van den Broek zag zich toen genoodzaakt op te merken dat hij ‘toevallig’ ook lid was van het derde kabinet-Lubbers.¹⁹⁷ Niet alleen hadden Van den Broek en zijn ambtenaren bezwaren tegen de gevolgde procedure, ook de inhoud van de overige hoofdstukken van de nota stond hen niet aan. Volgens hen liep Defensie te hard van stapel met de conclusie dat een groot conflict met de Sovjet-Unie van de baan was en daarom zwaardere eenheden aan de kant konden worden geschoven.¹⁹⁸

Naarmate Ter Beek groeide in het ministersambt, ging hij meer en meer benadrukken dat het veiligheidsbeleid een gezamenlijke verantwoordelijkheid van Buitenlandse Zaken en Defensie was.¹⁹⁹ Door de Nederlandse deelname aan VN-operaties ging hij veel buitenlandse reizen maken en een eigen internationaal netwerk ontwikkelen. Dat leidde bij Buitenlandse Zaken nogal eens tot ‘jalousie de métier’,²⁰⁰ zoals bijvoorbeeld zou blijken eind augustus, begin september 1993, toen Ter Beek in New York aan de secretaris-generaal van de VN Boutros-Ghali het aanbod van inzet van de luchtmobiele brigade in Bosnië deed. Het werd ook duidelijk bij het eerste bezoek van Ter Beek aan uitgezonden Nederlandse militairen naar het voormalige Joegoslavië in juni 1992. Ter Beek had de Nederlandse militairen beloofd hen zo spoedig mogelijk op te zoeken om hun een hart onder de riem te steken. Van den Broek, het hoofdkwartier van de VN en het hoofdkwartier van de EG-waarnemers maakten bezwaren. Het bestand was volgens hen nog fragiel en de doortrekking van de Servische gebieden in Kroatië kon worden geïnterpreteerd als een erkenning. Ter Beek zou namelijk de eerste minister van Defensie zijn van een land dat troepen had gestationeerd in voormalig

¹⁹⁶ Zie bijvoorbeeld Rehwinkel & Nekkers, *Regerenderwijs*, pp. 102-103.

¹⁹⁷ ‘PvdA botst opnieuw met Van den Broek over defensiebudget’, *Trouw*, 18/06/91. Zie ook Ter Beek, *Manoevreren*, pp. 69 en 83.

¹⁹⁸ Ter Beek, *Manoevreren*, pp. 69-73; interview K.J.R. Klompenhouwer, 13/12/99.

¹⁹⁹ Zie bijv. het uitgebreide interview met Ter Beek, tv, RTL4, *De Vierde Kamer*, 21/06/92, 23.05 uur.

²⁰⁰ Ter Beek, *Manoevreren*, p. 224. Zie ook ibidem, pp. 36-37. Vgl. ABZ, Kabinetsarchief: Coll. Van den Broek. Van den Broek aan Ter Beek, 01/04/92.

Joegoslavië die zijn manschappen bezoekt. Ter Beek zette echter door, met steun van Lubbers.²⁰¹

Vooraf de ambtenaren van de Directie Atlantisch Samenwerking en Veiligheidszaken (DAV), die vanuit Buitenlandse Zaken vooral de contacten met Plein 4 onderhielden en golden als de vertrouwelingen van Van den Broek, moesten wennen aan de assertievere opstelling van Defensie. DAV bestond tevens uit ‘vechters’ die onder Van den Broek waren gesterkt in een competitieve benadering van dossiers, ook ten aanzien van Defensie.²⁰² Of zoals Couzy het formuleerde: ‘Je krijgt automatisch dat de topambtenaren zich richten naar hun minister en dan maar datzelfde brutale gedrag vertonen. Toen Kooijmans kwam, moest dat anders en moesten zij weer terug op aarde komen en dat gaf nog wel even de nodige moeite.’²⁰³

Doordat Ter Beek de Defensieraad afschafte, waarin de chef DAV zitting had gehad, kon deze bovendien niet langer rechtstreeks in aanraking komen met de toppen van de krijgsmachtonderdelen. In beginsel werden de ambtenaren van Buitenlandse Zaken niet geacht rechtstreeks zaken te doen met de krijgsmacht. Hun contacten moesten lopen via het Plein. Met de Koninklijke Marine onderhield Buitenlandse Zaken echter traditioneel goede betrekkingen die onder meer voortvloeiden uit de wereldwijde oriëntatie van de marine en vlootbezoeken. De Defensiestaf en DAB gaven echter aan niet gelukkig te zijn met die directe relaties. Alleen bij het overleg vredesoperaties kwamen ambtenaren van DAV en DPV nog in onmiddellijk contact met vertegenwoordigers van de Landmacht.²⁰⁴

Omgekeerd beschouwden de ambtenaren van Buitenlandse Zaken DAB als een concurrent van hun ministerie, een soort afdeling Buitenlandse Zaken van Defensie, en deden zij liever zaken met de Defensiestaf.²⁰⁵ Die opvatting van Buitenlandse Zaken kwam overeen met het zelfbeeld bij de Directie Algemene Beleidszaken, zoals verwoord door DAB-functionaris J. de Winter: ‘Wij hebben hier bij DAB een nogal extensieve opvatting over wat wij mogen doen ten aanzien van Buitenlandse Zaken, omdat wij vinden dat wij iets van

²⁰¹ W. Nieuwenhuis, ‘Ter Beek naar VN-troepen in Joegoslavië’, *NRC Handelsblad*, 12/05/92; idem, ‘Nu zie je wat hier een bloedspoor getrokken is’, *NRC Handelsblad*, 15/06/92; ‘Ter Beek gaat half juni naar VN-troepen in Joegoslavië’, *de Volkskrant*, 02/06/92; T. Lagas, ‘Ter Beek: Gebed zonder end’, *Trouw*, 15/06/92; ‘Ter Beek gaat toch naar militairen in Bosnië’, *Trouw*, 02/06/92; ‘Ter Beek wil naar Joegoslavië om soldaten mentaal te steunen’, *de Volkskrant*, 13/05/92; W. Joustra, ‘VN-militairen populair bij bevolking’, *de Volkskrant*, 15/06/92; Michiel Hoogers, ‘Zagreb boos over bezoek Ter Beek’, *De Telegraaf*, 15/06/92; ‘Ter Beek komt zijn belofte na’, *Het Parool*, 12/06/92, Interview A.K. van der Vlis, 12/02/99.

²⁰² Interview M. Hennis, 09/03/99.

²⁰³ NIOD, Coll. Kreemers. Interview Couzy, 21/04/95.

²⁰⁴ Interviews R. in den Bosch, 19/04/00 en F.A.M. Majoor, 19/04/00.

²⁰⁵ Interview J.M. Vos, 24/06/00.

buitenlandse politiek weten en dat soms zelfs iets beter menen te weten. Heel arrogant natuurlijk, maar dat vinden we wel.’²⁰⁶ In het overleg tussen Buitenlandse Zaken en Defensie slaagde het laatste departement er echter, ondanks eventuele onderlinge verschillen van inzicht tussen de Defensiestaf en DAB, steeds in met een eensgezind standpunt naar voren te komen.

Anders dan tijdens de Golfcrisis en de Kosovo-oorlog bestond er in de eerste helft van de jaren negentig ten aanzien van voormalige Joegoslavië geen interdepartementale structuur van ambtenaren van Algemene Zaken, Buitenlandse Zaken en Defensie. Een aanzet daartoe van minister Van den Broek dadelijk bij het begin van de UNPROFOR-operatie in maart 1992 had tot niets geleid.²⁰⁷ Begin maart had Van den Broek zijn collega Ter Beek zijn zorgen kenbaar gemaakt over ‘de toenemende “Alleingang” van Defensie’ op het terrein van het defensie- en veiligheidsbeleid. Ter Beek verklaarde die zorgen ongegrond, maar Van den Broek bleef een neiging bij het ministerie van Defensie bespeuren om Buitenlandse Zaken buiten allerlei aangelegenheden te houden waarin dat ministerie ook een rol hoorde te spelen. Op 1 april 1992 verlangde hij van Ter Beek ‘dringend correctie, wil het wederzijds vertrouwen in stand blijven, en wat niet minder belangrijk is, de eenheid van beleid’.²⁰⁸ Aan die aandrang lag onder meer de ergernis ten grondslag over de rede die Ter Beek een dag eerder had gehouden voor het Nederlands Genootschap voor Internationale Zaken. Ter bespreking van die rede werd nog weer een keer de Stuurgroep bijeengeroepen die als coördinerend orgaan had dienst gedaan tijdens de Golfoorlog.²⁰⁹

Het ministerie van Defensie had intussen de chef Defensiestaf belast met de interdepartementale coördinatie en de uitvoering daarvan was in handen gelegd van de SCOCIS. De laatste moest, eventueel in samenwerking met DAB, zorgen voor een goede afstemming van het beleid met het ministerie van Buitenlandse Zaken.²¹⁰ Samenwerking tussen ambtenaren van BZ en Defensie gebeurde in de praktijk echter ad hoc en op persoonlijke basis.²¹¹ Er werd bijvoorbeeld overlegd over de inhoud van brieven die de bewindslieden van Buitenlandse Zaken en Defensie gezamenlijk aan het parlement zonden,

²⁰⁶ Interview J. de Winter, 20/07/00.

²⁰⁷ ABZ, Kabinetsarchief: Coll. Van den Broek. Memorandum van Van den Broek aan DGPZ, 06/03/92, no. 15/92.

²⁰⁸ ABZ, Kabinetsarchief: Coll. Van den Broek. Van den Broek aan Ter Beek, 01/04/92.

²⁰⁹ ABZ, Kabinetsarchief: Coll. Van den Broek. Van den Broek aan Ter Beek, 06/04/92.

²¹⁰ BSG. Nota Van den Breemen voor Ter Beek en Van Voorst tot Voorst, 19/03/93, S92/139/1056; MARStaf. exh. 24/04/92 no. S14806/4431; Aantekening inzake de informatieverwerking en de coördinatie door de Defensiestaf gedurende de komende vredesoperaties in Cambodja en Joegoslavië, 20/03/92.

²¹¹ Bijv. interviews B.J. van Eenennaam, 22/08/00 en J.M. Vos, 24/06/00; Def 926, SG DV 91/92, Van den

wat vrijwel steeds het geval was inzake (voormalig) Joegoslavië.²¹² Zulke brieven waren een beleidsinstrument, maar moesten tegelijk vaak op zeer korte termijn tot stand worden gebracht: ‘Het was altijd een race tegen de klok.’²¹³ Zij vereisten daardoor intensieve bespreking en onderhandeling tussen de ambtenaren van de beide ministeries.²¹⁴ Pas tamelijk laat, eind 1993, werd een vertegenwoordiger van BZ toegelaten tot het dagelijkse bunkeroverleg. Het bunkeroverleg was juist een bewuste zet van Defensie geweest om de beleidsvorming meer naar zich toe te trekken dan het geval was geweest tijdens de Golfoorlog, toen ambtenaren van Buitenlandse Zaken via de Golfgroep veel invloed hadden gehad door het gebrek aan structuur bij Defensie.²¹⁵ Zwakke pogingen ondernomen door raadadviseur J.P.M.H. Merckelbach van Algemene Zaken, belast met de buitenlandse en veiligheidspolitiek, om een vorm van interdepartementale coördinatie tot stand te brengen, zoals die ten tijde van de Golfoorlog had bestaan, mislukten.²¹⁶ Volgens Merckelbach was er nog een oorzaak aan te wijzen voor het verschil in interdepartementale overlegstructuur tussen de Golfoorlog en de situatie in Joegoslavië. Het conflict rond de Golf was vanuit Nederlands perspectief een oorlog, terwijl de Joegoslavische oorlog voor Nederland ‘slechts’ deelname aan een vredesoperatie betekende. Vredesoperaties waren geen crisis en werden dat pas ten tijde van de aanval op Srebrenica.²¹⁷

Wegens hun belangentegenstellingen en mede door het gebrek aan structureel overleg bestookten de ministeries van Buitenlandse Zaken elkaar ‘via de band’. Dat gebeurde bijvoorbeeld via het parlement en de pers. Illustratief daarvoor was dat Kooijmans op 9 maart 1993 in de Tweede Kamer, in afwezigheid van Ter Beek, zei dat hij goede nota had genomen van het verlangen van de volksvertegenwoordigers naar een zwaardere inzet van Nederlandse troepen en dat hij dat verlangen de volgende dag in een reeds gepland gesprek aan zijn ambtgenoot van Defensie zou overbrengen.²¹⁸ De volgende ochtend stond er in *de Volkskrant* een door Ter Beek ingefluisterd bericht waarin met grafieken uit de doeken werd gedaan hoeveel Nederland al deed op het terrein van vredesoperaties.²¹⁹

Heuvel aan Itha, 02/04/92, V-350/92.

²¹² Zie de serie Kamerstukken met nr. 22 181.

²¹³ Interview K.J.R. Klompenhouwer, 20/01/00.

²¹⁴ Interview K.J.R. Klompenhouwer, 20/01/00.

²¹⁵ Interview K.J.R. Klompenhouwer, 20/01/00.

²¹⁶ Interview K.J.R. Klompenhouwer, 20/01/00.

²¹⁷ Interview J.P.M.H. Merckelbach, 25/05/00.

²¹⁸ TK, vergaderjaar 1992-1993, Handelingen, p. 3866. (09/03/93).

²¹⁹ W. Joustra, ‘Vredeshandhaving in Bosnië legt zware claim op krijgsmacht’, *de Volkskrant*, 10/03/93; Kreemers, ‘Achterkant’, p. 9; Interview A.L. ter Beek, 01/12/99.

Tegenstanders van bezuinigingen of de invulling van de herstructurering bij de Koninklijke Landmacht vonden in die periode een betere bondgenoot in de minister van Buitenlandse Zaken dan in hun eigen minister van Defensie. Ter Beek: ‘Er werden ommetjes gemaakt. Via Buitenlandse Zaken werd deze minister van Defensie bestookt met vragen of hij toch niet al te optimistisch was, want de toekomst was toch niet zo, et cetera.’²²⁰ Over het geheel genomen waren de relaties tussen Ter Beek en Kooijmans echter meer ontspannen dan tussen Ter Beek en van den Broek.²²¹

Het ministerie van Algemene Zaken

Een mogelijk coördinerende rol tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie was weggelegd voor de minister-president en zijn ambtenaren van het ministerie van Algemene Zaken. De rol van minister-president was in Nederland echter van oudsher bescheiden. Hij was tot in de jaren dertig van de twintigste eeuw niet meer dan voorzitter van de ministerraad, *primus inter pares* en geen beleidscoördinator.²²² De ministers genoten verregaande autonomie op hun beleidsterrein. De premier geeft leiding aan het pas in 1937 ingestelde departement van Algemene Zaken, dat steeds tamelijk klein is gebleven ten opzichte van andere ministeries. Met de instelling van dat ministerie begon de coördinerende rol van de minister-president echter wel toe te nemen.²²³ De wijze waarop hij daaraan invulling gaf, bleef evenwel sterk afhankelijk van de persoon van de premier.²²⁴ Bij de grondwetswijziging van 1983 werd de minister-president voor het eerst in de constitutie genoemd. Toen werd aan de premier als voorzitter van de ministerraad een bijzondere verantwoordelijkheid toegekend voor de eenheid van het regeringsbeleid. Niettemin bleef de ministeriële autonomie sterk en bleef de premier worden afgeschilderd als niet meer dan *primus inter pares*.²²⁵ Voor de minister-president gold een soort non-interventiebeginsel in de interdepartementale verhoudingen.²²⁶ Hij kon individuele ministers ook geen aanwijzingen

²²⁰ Interview A.L. ter Beek, 01/12/99.

²²¹ Interview P. de Gooijer, 01/07/99.

²²² De Graaff, ‘Kalm’, p. 390. Vgl. Rehwinkel, *Minister-president*, pp. 94-99 en 115.

²²³ Breunese & Roborgh, *Ministeries*, p. 94; Rehwinkel, *Minister-president*, pp. 98-99.

²²⁴ Rehwinkel, *Minister-president*, p. 116.

²²⁵ TK, vergaderjaar 1987-1988, 20 559, nr. 7, pp. 117-118; Van Thijn, *Retour*, p. 37; R.J. Hoekstra, ‘De minister-president en Europa’, Rehwinkel & Boven d’Eert & Hoekstra, *Positie*, p. 45. Zie bijv. de uitspraken van het VVD-Kamerlid G. Wilders anno 2000: ‘Ik zeg niet dat de minister-president zijn mond moet houden. Maar hij is niet meer dan de eerste onder zijn gelijken. En dat moet ook zo blijven.’, ‘Kamer moet niet willen meeregeren’, *de Volkskrant*, 04/10/00.

²²⁶ Van Thijn, *Retour*, p. 37.

geven.²²⁷ Tijdens het debat naar aanleiding van de animositeit tussen Van den Broek en hemzelf over hun posities bij de Europese Raad eind 1990²²⁸ formuleerde Lubbers zijn rol als volgt.

‘De voorzitter van de raad moet zodanig kunnen functioneren dat hij niet op enigerlei wijze het werk van de ministers in de weg staat: door gebrek aan contacten, door collega’s voor de voeten te lopen, door te enthousiast te zijn en daardoor materieel het beleid van een collega aan wie een portefeuille is toevertrouwd als het ware te overschaduwten. Dat is de ene kant van de medaille. De andere kant van de medaille is dat de voorzitter van de raad inderdaad als eerste, omdat hij voorzitter is, gehouden is om het beleid in beweging te houden, in zijn samenhang duidelijk te maken en om het beleid ook in zijn samenhang gerealiseerd te krijgen, niet alleen binnenslands, maar ook over grenzen heen.’²²⁹

Het ministerie van Algemene Zaken heeft weinig gedaan aan coördinatie van het Joegoslavië-beleid tussen de departementen van Defensie en Buitenlandse Zaken.²³⁰ De voornaamste ambtelijke adviseurs van de minister-president waren begin jaren negentig elf raadadviseurs voor de afzonderlijke beleidsterreinen, die deel uitmaken van het kabinet van de minister-president. Voor het terrein van de buitenlandse en veiligheidspolitiek was dat in deze periode J.P.M.H. Merckelbach. Merckelbach verklaarde het gebrek aan coördinatie inzake het Joegoslavië-beleid door Algemene Zaken door zijn streven de premier zoveel mogelijk buiten zaken van andere ministeries te houden. Zo lang Merckelbach niks van de ministeries hoorde, ging hij ervan uit dat er ook niks aan de hand was.²³¹ Ook volgens andere betrokkenen kwam Algemene Zaken pas ‘aan boord’ als het echt spannend werd,²³² als er sprake was van merkbare verschillen van inzicht tussen beide ministeries.

Noch bij Lubbers, premier sinds 4 november 1982 en op weg om op 16 juli 1993 de langst zittende premier uit de Nederlandse geschiedenis te worden, noch bij zijn opvolger Kok bestond er behoefte aan het ministerie van Algemene Zaken als een soort schaduworganisatie

²²⁷ R.J. Hoekstra, ‘De minister-president en Europa’, Rehwinkel & Boven d’Eert & Hoekstra, *Positie*, p. 45.

²²⁸ Zie bijlage over het ministerie van Buitenlandse Zaken.

²²⁹ TK, vergaderjaar 1990-1991, Handelingen, p. 1127. (08/11/93).

²³⁰ Interviews D. Barth, 08/10/99; P. Bas Backer, 22/05/00; B. Hiensch, 13/07/00; J.Th. Hoekema, 05/03/98; K.J.R. Klompenhouwer, 20/01/00; J.L. Sandee, 12/06/00; R. Swartbol 24/02/99; A.K. van der Vlis, 13/02/98; H.A.C. van der Zwan, 12/04/00.

²³¹ Interview J.P.M.H. Merckelbach, 25/05/00.

of super-Defensie- of super-Buitenlandse Zaken-apparaat te laten fungeren, dat voortdurend in de gaten hield hoe de verhoudingen tussen de beide departementen zich ontwikkelden.²³³

Volgens Ter Beek was de regisserende hand van Lubbers in de defensie- en veiligheidspolitiek ‘niet groot. Dan zeg ik het heel netjes. Zo nu en dan.’²³⁴ Overigens was die terughoudendheid niet alleen aan de premier te wijten. Lubbers stond bij andere ministers bekend om zijn bereidheid tot ‘meedenken’.²³⁵ Ter Beek:

‘Het recept-Lubbers was (...) altijd: hij vraagt aan de minister van Defensie en de minister van Buitenlandse Zaken om samen nog even de koppen bij elkaar te steken. Hij nam aan dat ze het wel eens werden, maar als dat niet het geval was, was hij wel beschikbaar en bereid om mee te denken. Meestal was dit wel een aansporing om het maar gauw eens te worden, want als je Ruud²³⁶ erbij had, werd het altijd alleen maar ingewikkelder. Hij bedacht wel tien problemen als jij dacht dat je een oplossing had. Heel creatief allemaal.’²³⁷

Met al zijn drang tot het vinden van oplossingen uit schijnbaar onoplosbare problemen, bleef Lubbers namelijk een aarzelende, tastende figuur.²³⁸ Steeds opnieuw kwam hij op ideeën en ideetjes waarmee hij zijn collega-ministers via briefjes, soms tot gek makens toe, bestookte.²³⁹ Tijdens zogeheten ‘bilateraaltjes’ in het Torentje presenteerde de premier zich als een bemiddelaar, iemand die kon verzoenen. Zijn uitspraken waren doorspekt met woorden als ‘met elkaar’, ‘samen’ en ‘werkendeweg’. Voor anderen was echter lang niet altijd duidelijk waarheen de reisroute voerde.²⁴⁰ Door zijn soms ferme uitspraken mocht hij de reputatie hebben een *Macher* te zijn,²⁴¹ maar voor insiders van het Binnenhof was hij ‘helemaal geen

²³² Interview B.J. van Eenennaam, 22/08/00.

²³³ O.a. interview W. Kok, 08/05/00; 28/05/00. Vgl. ‘Bijlmerramp. Lubbers: afhandeling ramp was bij Van Thijn in goede handen’, *ANP*, 12/03/99, 15:01; ‘Tweede Kamer. Kosto: Vreemdelingtoezicht via uitkijkposten en vliegende brigades’, *ANP*, 24/03/94, 23:43.

²³⁴ Interview A.L. ter Beek, 13/01/00.

²³⁵ Interview J.P.M.H. Merckelbach, 25/05/00; Metze, *Stranding*, p. 63; Willem Breedveld, ‘Het geheim van de spil’, *Trouw*, 07/11/92.

²³⁶ Lubbers

²³⁷ Interview A.L. ter Beek, 13/01/00

²³⁸ Metze, *Stranding*, pp. 55-56.

²³⁹ Metze, *Stranding*, p. 57.

²⁴⁰ Vgl. H. Righart, ‘De meestergoochelaar’, *HP/De Tijd*, 24/04/92; M.van Weezel & L. Ornstein, ‘Lubbers zit er niet om lellen uit te delen’, *Vrij Nederland*, 21/01/93.

²⁴¹ Willem Breedveld, ‘Het geheim van de spil’, *Trouw*, 07/11/92.

krachtpatser. Lubbers laat de dingen op zijn beloop.’²⁴² Zelf zei Lubbers dat hij er als minister-president niet was ‘om lellen uit delen’.²⁴³

Illustratief voor de terughoudendheid van de premier en zijn adviseur Merckelbach was dat, toen de Canadese premier Chrétien in de marge van de NAVO-top in Brussel op 10 januari 1994 Lubbers aanschoot en vroeg of het Nederlandse luchtmobiele bataljon naar Srebrenica of naar Zepa ging, beiden het niet wisten en het moesten navragen in Den Haag.²⁴⁴

De ministerraad

Coördinatie was in beginsel ook mogelijk tijdens bijeenkomsten van de ministerraad. Artikel 4 van het reglement van orde van de ministerraad bepaalt dat de raad de eenheid van het regeringsbeleid bevordert. In een niet uitputtende opsomming van onderwerpen waarover de raad besluit noemt het artikel onder meer ‘nota’s aan de Staten-Generaal’, ‘beleidsvoornemens van een Minister die het beleid van andere Ministers kunnen raken’ en ‘belangrijke onderwerpen het buitenlands beleid betreffende, daaronder begrepen het in internationaal verband doen van of instemmen met voorstellen die van aanmerkelijke invloed kunnen zijn op de geldende rechtsorde, [dan wel] verplichtingen van blijvende aard ten gevolge kunnen hebben’.

Het kabinetsberaad voldeed echter niet als vorm van beleidscoördinatie. Meestal kreeg de ministerraad slechts de conceptbrieven aan de Kamer te zien of de inbreng voor internationaal overleg. Als de premiers Lubbers of Kok al tegenstellingen tussen de bewindslieden van Buitenlandse Zaken en Defensie oplosten, deden ze dat bij voorkeur buiten de ministerraad om. ‘Iets moet natuurlijk wel heel fors uit de hand zijn gelopen en erg conflictueus liggen, wil dat nog eens uitgerekend in de plenaire ministerraad worden uitgebeend’, aldus Kok, ‘omdat politieke verhoudingen en gezichtsverlies een rol spelen en de raad er bovendien primair is om goed voorbereide besluiten, zoals ze in ontwerp voorliggen, te bespreken en te nemen. De (...) ministerraad is niet een massagecollege (...)’²⁴⁵ Kabinetsberaad leidde dan ook nooit tot een werkelijke discussie over het Joegoslavië-beleid.²⁴⁶ Minister Pronk benadrukte dat in de jaren negentig ‘no nonsense’-kabinetten

²⁴² Jan Tromp, ‘Lubbers is helemaal geen krachtpatser’, *de Volkskrant*, 18/09/91.

²⁴³ M. van Weezel&L. Ornstein, ‘Lubbers zit er niet om lellen uit te delen’, *Vrij Nederland*, 21/01/93.

²⁴⁴ Interview J.P.M.H. Merckelbach, 25/02/00.

²⁴⁵ Interview W. Kok, 08/05/00.

²⁴⁶ Both, *Indifference*, pp. 237-238.

regeerden: ‘Aan bespiegelingen en beschouwingen hebben we geen behoefte. Het is niet meer zoals in de jaren zeventig waar we twintig minuten de tijd hadden om een analyse neer te leggen. Dat is allemaal niet meer.’²⁴⁷ In beginsel bemoeiden ministers zich in de raad niet met een onderwerp als het niet hun eigen departement raakte.²⁴⁸ Dat betekende dat inzake het Joegoslavië-beleid vooral de premier, de ministers van Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Defensie aan het woord waren. Daarnaast speelden de vice-premiers een rol als aanvoerders van hun partijpolitieke smaldeel binnen de coalitie. Slechts als de kwestie van ontheemden uit Joegoslavië ter sprake kwam was de functionele betrokkenheid van andere bewindslieden gegarandeerd, zoals van Justitie, Financiën, Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en Onderwijs en Wetenschappen. Dat verklaart ook waarom in de notulen van de ministerraad het onderwerp Joegoslavië zo vaak in verband met de (mogelijke) vluchtelingenstroom aan de orde kwam.²⁴⁹ Er was in het algemeen een grote angst voor de aanzuigkracht van Nederland op vluchtelingen. In werkelijkheid bleef de stroom vluchtelingen uit het voormalige Joegoslavië naar Nederland echter gering, gezien in het licht van de aard en omvang van het conflict. Het overgrote deel van de vluchtelingen trok naar Duitsland.

Volgens Merckelbach bestond bij Buitenlandse Zaken ook geen sterke behoefte aan betrokkenheid van andere departementen. Naar zijn mening drukte Buitenlandse Zaken het buitenlands beleid erg aan de borst en was het niet zo geneigd onderwerpen op dat terrein te bespreken in de ministerraad, anders dan op verzoek.²⁵⁰ Buitenlandse politiek was weliswaar een vast agendapunt in de ministerraad, maar kreeg daar weinig aandacht. Als de premier er geen bijzondere aandacht aan besteedde, dreigden punten onder tafel te verdwijnen. Het is wel voorgekomen dat de Kamer over zaken betreffende het Joegoslavië-beleid eerder werd ingelicht dan de ministerraad. Dat was bijvoorbeeld het geval begin december, toen aan het parlement eerder werd bericht dat het luchtmobiele bataljon zou ontplooiën in Srebrenica en Zepa.

Het ministerschap van Voorhoeve

²⁴⁷ Interview J. Pronk, 03/04/00.

²⁴⁸ Vgl. R.B. Andeweg, ‘Tweeërlei Ministerraad. Besluitvorming in Nederlandse kabinetten’, idem (red.), *Ministers*, pp. 26-27.

²⁴⁹ Interviews W. Kok, 08/05/00 en J. Pronk, 03/04/00.

²⁵⁰ Interview J.P.M.H. Merckelbach, 25/05/00.

'Ter Beek was Relus, Voorhoeve is dr.ir. J.J.C. Voorhoeve, een heer van stand', maar dat was meer een verschil in stijl dan in bewogenheid tussen sociaal-democraat en liberaal. Als voormalig directeur van het Nederlandse instituut voor buitenlandse betrekkingen Clingendael had Voorhoeve zich als een activistische interventionist in Bosnië doen kennen. Zijn betrokkenheid met Bosnië was niet minder dan die van zijn voorganger en werd versterkt na een bezoek aan Srebrenica, dat een diepe indruk achterliet.²⁵¹

Veel zaken op het ministerie waren ten tijde van Voorhoeves ministerschap ondergeschikt aan de situatie in voormalig Joegoslavië. Voorhoeve was toch al een druk bezet man, omdat hij tevens met de tijdrovende portefeuille van Nederlands Antilliaanse en Arubaanse Zaken was belast. Los van bezuinigingen die moesten worden uitgewerkt, stonden er echter geen Defensienota's meer op het programma van de minister.

Voorhoeve hechtte een groot belang aan de humanitaire missie in Bosnië en zag als doel het redden van zoveel mogelijk levens.²⁵² Dat het juist Voorhoeve moest overkomen dat de bevolking werd verdreven uit de enclave die aan Dutchbat was toegewezen, en deels werd uitgemoord, tekende zijn ministerschap. Schreef het *Algemeen Dagblad* nog een maand voor de val van Srebrenica dat als het in Bosnië onverhoopt misliep, Voorhoeve dat niet als een persoonlijke nederlaag zou ervaren, na 11 juli zou de val gedurende de resterende periode van zijn ministerschap als een molensteen om zijn nek blijven hangen, al zou Voorhoeve dat niet gauw laten blijken. Hij bleef uiterlijk kalm en ogenschijnlijk stoïcijns, schilderde de ernst van de situatie en zette de dilemma's analytisch op een rij.

Al direct na aanvaarding van zijn ambt was het Voorhoeve duidelijk dat hij door de aanwezigheid van Dutchbat in Srebrenica met een erfenis van zijn voorganger zat opgescheept, waarop de Nederlandse regering weinig greep had of kon krijgen. Juist de minister van Defensie werd dag in, dag uit met zijn neus op de feiten gedrukt door de dagelijkse rapportages uit het veld en door contacten met de achterban van de militairen in voormalig Joegoslavië. De Nederlandse regering wilde graag dat haar bataljon in Srebrenica zou worden afgelost, maar wilde daarbij niet zover gaan om de bevolking aan haar lot over te laten.²⁵³

²⁵¹ M. Delaere, 'Voorhoeve: verantwoordelijkheid waarmaken: "Bosniërs zijn van ons afhankelijk"', *Haagsche Courant*, 08/12/94.

²⁵² M. Delaere, 'Voorhoeve: verantwoordelijkheid waarmaken: "Bosniërs zijn van ons afhankelijk"', *Haagsche Courant*, 08/12/94

²⁵³ P. Koopman: 'Voorhoeve: "Nu hebben we één duidelijke leider"', *Nieuwsblad van het Noorden*, 23/03/95, 'Voorhoeve: "Ik heb het liever over verantwoord risico"', *Algemeen Dagblad*, 30/03/95; T. Olde Monnikhof en P. Petit, 'De minister is niet uitgewoond', *Algemeen Dagblad*, 03/06/95.

De nieuwe Chef Defensiestaf, generaal Van den Breemen, die stevig aan de militaire touwtjes trok, kostte het weinig moeite om Voorhoeve te doordringen van de onhoudbare situatie waarin Dutchbat begon te verkeren, omdat de Bosnische Serven geen regelmatige bevoorrading toestonden. Hoewel in deze periode de relaties tussen de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken en tussen de ministers Voorhoeve en Van Mierlo goed waren te noemen, namen vooral Voorhoeve en Van den Breemen internationaal initiatieven tot militaire versterking van UNPROFOR, het leveren van een bijdrage aan de *Rapid Reaction Force* en de aflossing van Dutchbat.

Gezamenlijke inspanning van Voorhoeve en Van den Breemen, nadat de Amerikaanse minister van Defensie Perry daartoe het initiatief had genomen, leidde ook tot het bijeenroepen van conferenties van de Chefs Defensiestaf in december 1994 en opnieuw in mei 1995 om te bezien hoe UNPROFOR kon worden versterkt. De resultaten van de conferenties waren verwaarloosbaar. De zorgen van Voorhoeve over de houdbaarheid van het *safe area*-concept werden er dan ook niet minder om. Het leidde er zelfs toe dat Voorhoeve in een Amerikaanse krant zijn zorgen wilde uiten. Buitenlandse Zaken vond het echter een slecht idee om zorgen die op regeeringsniveau leefden in de krant te uiten.²⁵⁴

Voorhoeve werd, evenals zijn voorganger Ter Beek, geplaagd door de uitspraken van zijn Bevelhebber der Landstrijdkrachten Couzy, die daarmee de minister nogal eens voor de voeten liep. Maar Voorhoeve was er de man niet naar om Couzy om die reden aan de kant of in het gelid te zetten. Ook stoorde de minister zich aan kritische uitspraken van officieren in voormalig Joegoslavië, omdat hun uitlatingen tot onrust en verwarring op het thuisfront konden leiden. Berichten over vermeend wangedrag van Nederlandse militairen in Bosnië irriteerden Voorhoeve evenzeer. Hij vond het grievend dat de vele militairen die in Bosnië dienden of hadden gediend, evenals hun relaties, door geruchten en generaliserende uitspraken in een kwaad daglicht werden gesteld.²⁵⁵

Aanvankelijk dwong Voorhoeve groot respect af voor de wijze waarop hij met de crisis rond Srebrenica omging. De pers gebruikte kwalificaties als ‘zakelijk, koel en berekend’ voor zijn optreden in die kritieke dagen: ‘een juiste mengeling van betrokkenheid en het intellectuele en analytische vermogen om deze complexe situatie te doorgronden’. Ook het feit dat hij zelfs de nacht in het Defensiecrisisbeheersingscentrum (DCBC) doorbracht werd gezien als een teken van grote betrokkenheid. In de dagbladen werd gerept van het inlevend

²⁵⁴ Interview J.M. Vos, 25/06/99.

vermogen van de bewindsman, nadat Voorhoeve bij de begrafenis van de in Srebrenica gesneuvelde soldaat Van Renssen het woord had gevoerd en Voorhoeve ‘wit weggetrokken, duidelijk geëmotioneerd, maar beheerst als altijd’, op een persconferentie had aangekondigd dat zich een Srebrenica een ramp had voltrokken. Zijn betrokkenheid, stressbestendigheid en kordate optreden maakten indruk en leken daarmee het gezag van Voorhoeve te versterken.²⁵⁶

Het waren dagen waarin het ministerie van Buitenlandse Zaken een beetje aan de zijlijn stond en Defensie en de VN de voornaamste actoren waren.²⁵⁷ Ten aanzien van de Tweede Kamer trokken beide bewindslieden in de weken en maanden na de val van Srebrenica, zoals voorheen, doorgaans gezamenlijk op, met één markante uitzondering. Een bij Buitenlandse Zaken opgestelde analyse van de val van Srebrenica, die Van Mierlo aan de Tweede Kamer had toegezegd, werd niet mede namens de minister van Defensie aan de Tweede Kamer aangeboden.²⁵⁸

De ‘heroïsering’ van Voorhoeve in de eerste dagen na de inname van Srebrenica door de VRS bleek van korte duur. Was het verblijf van Voorhoeve in de bunker onder het ministerie van Defensie eerder gekwalificeerd als ‘betrokken’, later versterkte zijn aanwezigheid daar in de beslissende dagen rond de val van de enclave het beeld dat Den Haag een grote zeggenschap had gehad in de gebeurtenissen rond Srebrenica, alsof de operationele leiding van Dutchbat in nationale handen had gelegen en niet in die van de VN.²⁵⁹ De als rampzalig te bestempelen persconferentie in Zagreb na terugkeer van Dutchbat uit Srebrenica, het verloren gaan van een fotorolletje met bewijs voor oorlogsmisdaden, een door Dutchbat ondertekende verklaring over de deportatie van de bevolking, het zoekraken van een namenlijst en het bekend worden van een massamoord deden zoveel stof opwaaien dat het imago van Voorhoeve spoedig beschadigd raakte. De minister deed het af als ‘onvolkomenheden’ in de communicatie tussen de Koninklijke Landmacht en zijn departement. De pers gebruikte kwalificaties als ‘geklungel’ en ‘oenig’ en verweet Defensie in

²⁵⁵ *NRC Handelsblad*, 13/06/95, ‘Voorhoeve roept commandanten VN tot de orde’; *de Volkskrant*, 30/06/95, ‘Verhalen over gedrag militairen in Bosnië irriteren Voorhoeve’.

²⁵⁶ R. de Jong, ‘Minister in bange dagen’, *Het Parool*, 15/07/95; W. Dekker, ‘Joris Voorhoeve, onbesproken crisismanager in bange dagen’, *GPD Pers*, 15/07/95; E. Vrijssen, ‘In de bunker van het geweten’, *Elsevier*, 22/07/95.

²⁵⁷ Interview H.A.F.M.O. van Mierlo, 10/02/00.

²⁵⁸ TK, vergaderjaar 1995-1995, 22 181, nr. 149 (04/03/96).

²⁵⁹ R.C.R. Siekmann, ‘Bunker-beeld’ Voorhoeve blunder defensie’, *Utrechts Nieuwsblad*, 05/09/95; redactioneel commentaar, *NRC Handelsblad*, 11/08/95.

zichzelf te zijn gekeerd.²⁶⁰ Voorhoeve werd tot zondebok van alle zaken die in de communicatie tussen de Koninklijke Landmacht en het ministerie misgingen. ‘Hoe meer opening van zaken Voorhoeve probeerde te geven, hoe meer hij werd gewantrouwd.’²⁶¹

Voorhoeve deed inderdaad zijn uiterste best zoveel mogelijk informatie naar boven te halen uit de Defensieorganisatie, maar hij liet zich tijdelijk de mond snoeren door de onder de regie van de Landmacht uitgevoerde debriefing in Assen. Onthullingen, blunders en nalatigheden hadden zo hun eigen dynamiek en bleven de minister in de tussentijd achtervolgen.²⁶² Bovendien stelde het resultaat van de debriefing teleur. Het noodzaakte tot aanvullend onderzoek waarbij ditmaal de Centrale Organisatie de regie zelf in handen nam en zich genoodzaakt voelde veel van de bij Landmacht gemaakte fouten te moeten toedekken.

De aanvullingen op het debriefingsrapport konden het beeld van een in het nauw gebrachte Voorhoeve, die gehinderd was door ‘miscommunicatie’ en een gebrek aan politieke sensibiliteit en transparantie bij de Landmacht niet meer veranderen. De aanwijzing van de chef Defensiestaf in oktober 1995 als aanstuurder van vredesoperaties in plaats van de afzonderlijke bevelhebbers kon het beeld van een minister die op zijn departement de baas was niet direct herstellen.

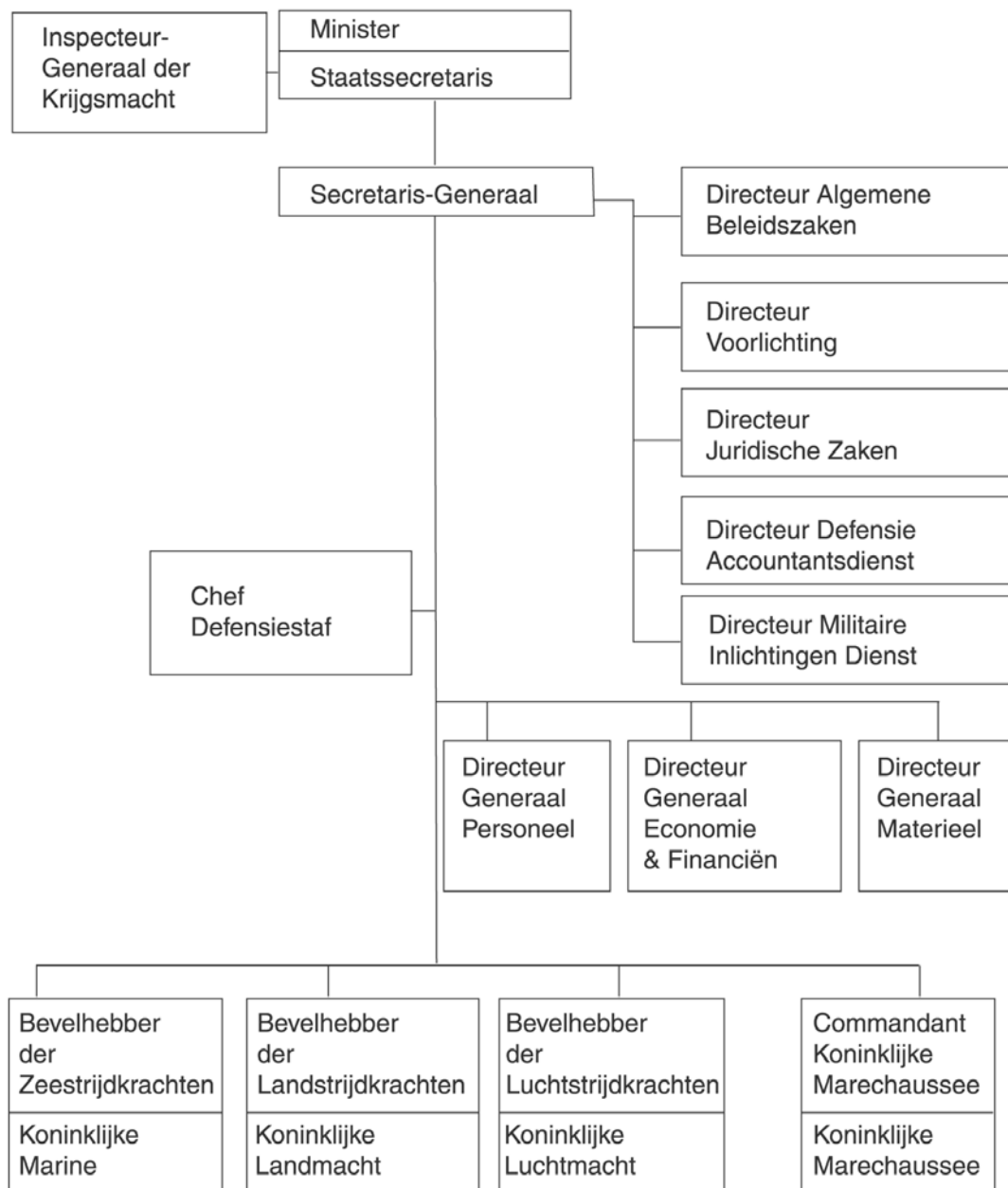
²⁶⁰ Eric Vrijssen, ‘In de bunker van het geweten’, *Elsevier*, 22/07/95; ‘Voorhoeve onder druk na kritiek op VN’ers’, *de Volkskrant*, 28/08/95, redactioneel commentaar, *NRC Handelsblad*, 11/08/95; Pieter Nijdam, ‘Voorhoeve in nauw na blunders’, *De Telegraaf*, 28/08/95.

²⁶¹ K. Colijn en P. Rusman, ‘De hiaten in de nieuwste brief van Voorhoeve’, *Vrij Nederland*,

²⁶² A. Koper, ‘Voorhoeve is nog niet uit de gevarenzone’, *de Volkskrant*, 02/09/95.

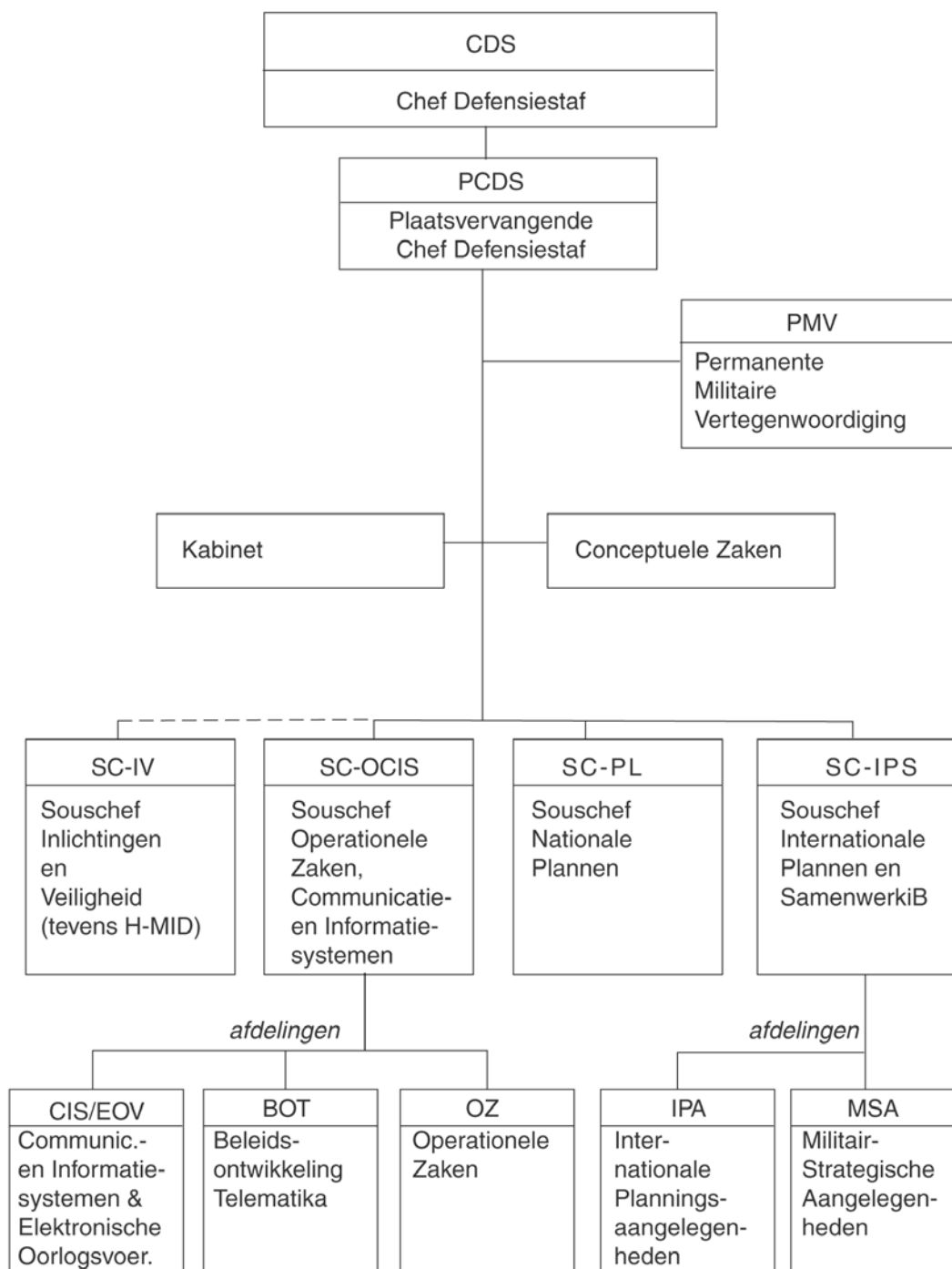
Bijlage 1

Organisatieschema concernstructuur

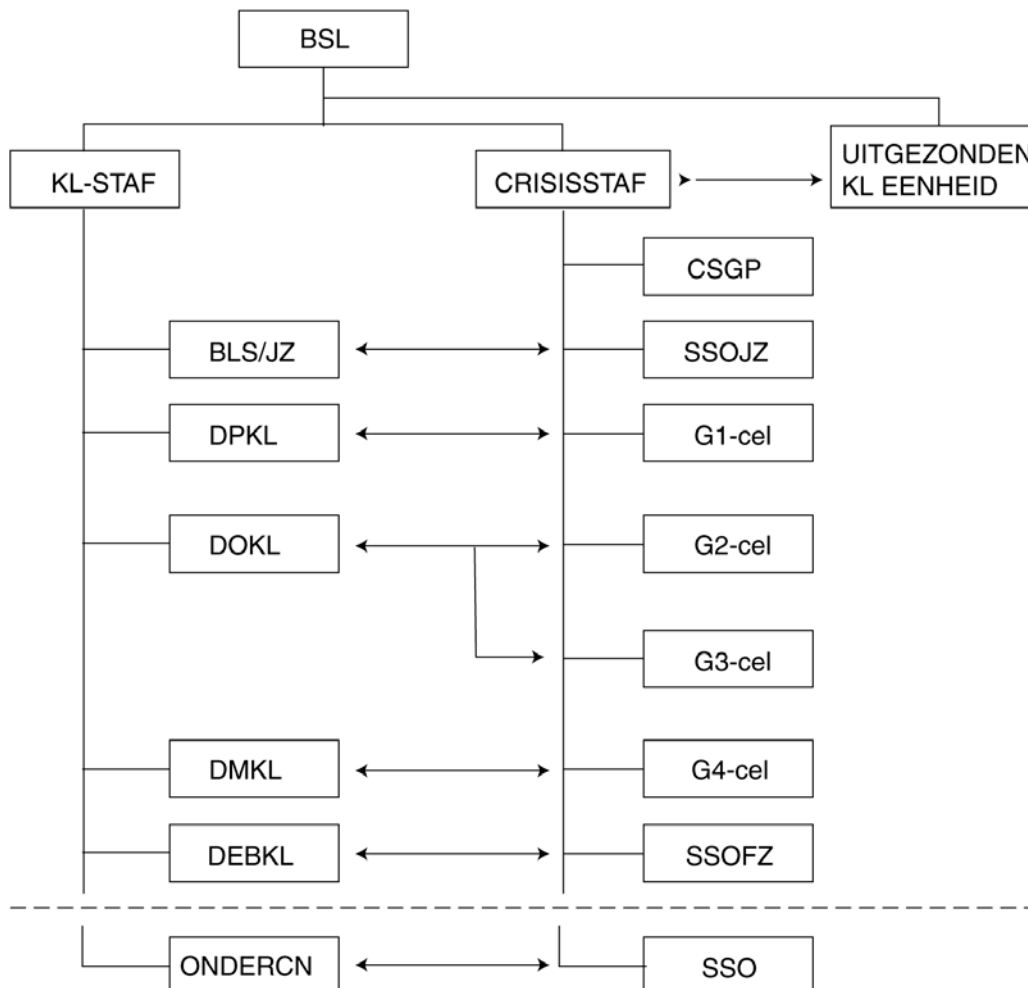


Bijlage 2

Defensiestaf



Bijlage 3

**Relatie KL-Staf/staven ondercommandanten en
KL Crisisstaf Ochtendblad**

Bijlage 4

Organigram KL Crisisstaf Ochtendblad

