

Srebrenica: een 'veilig' gebied

Deelstudie

De organisatie van Buitenlandse Zaken

De organisatie en coördinatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken

B.G.J. de Graaff

Nederlands Instituut voor oorlogsdocumentatie
Boom-Amsterdam

Deze studie is gemaakt in opdracht van het Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie en maakt deel uit 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 De organisatie en coördinatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken

Inleiding

De organisatie van het ministerie

De Directie Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken (DAV)

De Directie Europa (DEU)

De Directie Politieke VN-zaken (DPV)

Beleidscoördinatie

De minister

De diplomatieke posten

ECMM en Joegoslavië-conferentie

Inleiding

De ‘apenrots’,¹ de behuizing van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag, is aan de buitenkant een helderwitte staal- en glasconstructie uit de jaren tachtig van de twintigste eeuw, met verscheidene vleugels die als tentakels de wereld lijken in te reiken.

Grote sprieten van antennes op het dak versterken het beeld van een insect dat zijn voelhorens naar alle kanten heeft uitgestoken. De parkeergarage aan de zijkant, de ‘VIP-ingang’, van het gebouw, waar grote zwarte auto’s met hoge gasten uit vreemde landen onder politie-escorte binnenzoeven, lijkt misschien aan een gebrek aan decorum, maar wekt wel een indruk van directheid: de hooggeplaatste autoriteiten rijden veilig naar binnen en stappen dadelijk uit hun auto in de lift naar de conferentiezaal of de kamer van de minister. Geen druppel Nederlandse regen bezoedelt hun maatkostuum, geen demonstrant krijgt de kans zijn ongenoegen hoorbaar te maken.

De Joegoslavië-crisis zou de vraag opwerpen in hoeverre deze schijn van efficiency correspondeerde met de realiteit van het apparaat dat de Nederlandse regering hanteerde voor haar buitenlands beleid. Vormde het ambtelijk apparaat een adequaat instrument van buitenlands beleid? En in hoeverre waren degenen die overdag en soms tot in de avonduren in dit laat twintigste-eeuwse pand werkten in staat zich te verplaatsen in een oorlog die een deel van Europa leek te hebben teruggeworpen naar een ver en duister verleden?

De minister van Buitenlandse Zaken was verantwoordelijk voor het buitenlands beleid, waarbinnen vanaf eind jaren zeventig de mensenrechten een wezenlijk bestanddeel vormden. Na de Tweede Wereldoorlog had Nederland het neutraliteitsbeleid definitief verlaten. Vanaf de jaren vijftig waren centrale elementen in de Nederlandse buitenlandse politiek het lidmaatschap van de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en de Europese integratie.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken had zich in de loop van de twintigste eeuw ontwikkeld van een tamelijk gesloten departement en een in omvang zeer beperkte buitenlandse dienst, die nog in hoge mate bestond uit aristocraten, tot een instituut dat meer openstond voor invloeden uit de eigen samenleving. De Nederlandse bevolking was door de opkomst van de audiovisuele media wellicht niet beter, maar wel directer geïnformeerd over

¹ Deze benaming is een verbastering van ‘Aponrots’, een verwijzing naar de architect van het gebouw van het

ontwikkelingen in het buitenland. Deze ontwikkeling was ook zichtbaar in een accentverschuiving in de besluitvorming van de diplomatieke posten naar het ministerie zelf. De eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog hadden enkele ambassadeurs als de oud-minister E.N. van Kleffens, H.J. van Roijen, D.U. Stikker en de voormalige gouverneur-generaal van Nederlands-Indië jhr. A.W.L. Tjarda van Starkenborg Stachouwer, een grote invloed gehad op het buitenlands beleid.² Vanaf begin jaren zestig waren de departementsambtenaren van Buitenlandse Zaken de dominante actoren in de beleidsvorming.³

Uit diezelfde periode dateerde de grotere openheid van het ministerie voor opvattingen uit de Nederlandse samenleving,⁴ die een verhoudingsgewijs grote dichtheid en aanhang kende van zogeheten *non-governmental organizations* (NGO's) en actiegroepen die zich bezighielden met de buitenlandse politiek.⁵ Ook de kerken en de vakbeweging in Nederland hadden sinds die tijd steeds meer aandacht voor de buitenlandse politiek. De hulp aan landen in de Derde Wereld, die vanaf eind jaren veertig al aanwezig was geweest, kreeg een zwaarder accent, ook institutioneel, door de instelling van een ministerschap voor Ontwikkelingssamenwerking, waarbij de bewindsman en zijn ambtenaren werden gehuisvest binnen het gebouw van Buitenlandse Zaken. Vooral het vraagstuk van de mensenrechten, tijdens de bijna twintigjarige ambtsperiode van minister Luns op de achtergrond gebleven, kreeg na diens vertrek in 1971 uit de Nederlandse politiek een centralere plaats in het buitenlands beleid.⁶

De jaren zeventig zagen ook een begin van afstemming van het Nederlandse buitenlands beleid op dat van de overige landen van de EEG.⁷ Door het toegenomen belang

ministerie van Buitenlandse Zaken, D.C. Apon.

² B. Zeeman, 'Jurist of diplomaat? Eelco Nicolaas van Kleffens (1939-1946)', Hellema e.a. (red.), *Ministers*, p. 149; C. Wiebes en B. Zeeman, 'Nederlands diplomaat in bange dagen. Jan Herman van Roijen (1946)', *ibidem*, p. 158; J. Bank, 'Overal een ondernemer. Dirk Uipko Stikker (1948-1952)', *ibidem*, pp. 193-194; J. Bosmans, 'Een gedreven politicus. Wilhelmus Klaus Norbert Schmelzer (1971-1973)', *ibidem*, p. 235

³ Vgl. J. Bosmans, 'Een gedreven politicus. Wilhelmus Klaus Norbert Schmelzer (1971-1973)', *ibidem*, pp. 235, 239

⁴ *Ibidem*, pp. 235, 237-239; M. Kuitenbrouwer, 'Een realistische idealist. Max van der Stoel (1973-1977, 1981-1982)', *ibidem*, p. 247.

⁵ Zie bijv. Malcontent, *Kruistocht*, p. 33.

⁶ J. Bosmans, 'Een gedreven politicus. Wilhelmus Klaus Norbert Schmelzer (1971-1973)', Hellema e.a. (red.), *Ministers*, pp. 237-238; M. Kuitenbrouwer, 'Een realistische idealist. Max van der Stoel (1973-1977, 1981-1982)', *ibidem*, pp. 243, 247, 248, 249, 252; D. Bosscher, 'Een onwennig minister. Christoph Albert van der Klaauw (1977-1981)', *ibidem*, pp. 264-265; P. Rusman, 'De laatste Koude-Oorlogsstrijder. Hans van den Broek (1982-1993)', Hellema e.a. (red.), *Ministers*, p. 277

⁷ J. Bosmans, 'Een gedreven politicus. Wilhelmus Klaus Norbert Schmelzer (1971-1973)', Hellema e.a. (red.), *Ministers*, pp. 237, 239; M. Kuitenbrouwer, 'Een realistische idealist. Max van der Stoel (1973-1977, 1981-

van de Europese integratie kalfde de centrale positie van het ministerie van Buitenlandse Zaken enigszins af. Aan de ene kant nam door zijn deelname aan de Europese Raad van regeringsleiders en (het Franse) staatshoofd het belang van de minister-president toe ten opzichte van zijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken. Daarnaast werden vrijwel alle ministeries rechtstreeks betrokken bij het beleid dat in Brussel werd gemaakt.

In 1987 kwam na een zeer lange voorbereiding een integratie tot stand van het personeel dat werkzaam was op het departement en de buitenlandse dienst. Daardoor werden de frequente personele wisselingen die tot dan toe de buitenlandse dienst hadden gekenmerkt ook typerend voor het ministerie. In de jaren tachtig was het departement geteisterd door een aantal forse personele bezuinigingen, waardoor enkele van de hieronder te behandelen directies ten tijde van het uitbreken van het conflict in Joegoslavië niet meer dan een handvol ambtenaren telden.

De organisatie van het ministerie

Onder de ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking ressorteerden begin jaren negentig van de twintigste eeuw drie directoraten-generaal: Politieke Zaken, Europese Samenwerking en Internationale Samenwerking. Taak van de directeur-generaal Politieke Zaken (DGPZ) was de behandeling van alle aspecten van de buitenlandse politiek waaraan een beleidsmatig element was verbonden. Het ging daarbij niet alleen om de coördinatie van de directies die rechtstreeks onder hem vielen, maar ook van de dienstonderdelen die tot het domein van de twee andere directoraten-generaal behoorden. De DGPZ was daarmee niet alleen de *primus inter pares* van de drie directeuren-generaal, maar tevens de hoogste politieke adviseur van de minister.

Rechtstreeks onder de DGPZ ressorteerden vier regionale directies (Azië en Oceanië; Afrika en Midden-Oosten; Westelijk Halfrond; en Europa), de directie Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken en de directie Politieke VN-Zaken. Daarnaast had de DGPZ met zijn collega's uit de andere lidstaten van de Europese Gemeenschap (EG) zitting in het Comité Politique van de EG, dat zaken van de Raad van Ministers voorbesprak. In verband met de Joegoslavische kwestie waren de directies die op het ministerie van Buitenlandse Zaken de belangrijkste rol speelden: de directie Atlantische Samenwerking en

Veiligheidszaken (DAV), de directie Politieke VN-Zaken (DPV) en de directie Europa (DEU). Samenstelling en taken van deze directies, voorzover hier relevant, worden in het onderstaande kort aan de orde gesteld. Daarna volgen enige beschouwingen over de beleidscoördinatie en ten slotte passeren, voorzover van belang, de officiële vertegenwoordigingen in het buitenland de revue. Bij dit overzicht is dus de nadruk gelegd op de onderdelen van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de buitenlandse dienst die zich bezighielden met de zuiver politieke aspecten van het buitenlands beleid. De onderdelen die geoccupeerd waren met humanitaire hulp zijn buiten beschouwing gelaten. In dit overzicht wordt ook niet ingegaan op de relaties van het ministerie van Buitenlandse Zaken met de departementen van Algemene Zaken en Defensie. Die problematiek komt aan de orde in de bijlage over het ministerie van Defensie.

De Directie Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken (DAV)

Dankzij het langjarig ministerschap van de Atlanticus Hans van den Broek (van 1982 tot begin 1993) was de Directie Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken in de jaren tachtig een nog centraler onderdeel van het ministerie geworden dan het vóór hem al was. De formele taakstelling van deze directie behelsde de behartiging van de Nederlandse veiligheidsbelangen in internationaal verband, dat wil zeggen de NAVO, de West-Europese Unie (WEU), de Conferentie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE), wapenbeheersing, verificatie en wapenexportbeleid, alsmede de Atlantische samenwerking. In de praktijk hield de afdeling zich ook nog bezig met de betrekkingen met de Verenigde Staten en Canada, die eigenlijk tot het takenpakket van de regionale directie Westelijk Halfrond behoorden.⁸

Van den Broek hechtte er, evenals veel voorgangers, groot belang aan dat er op deze afdeling bekwame ambtenaren tewerk werden gesteld.⁹ Hoofd van de directie was sinds augustus 1990 mr. B.J. (Boudewijn) van Eenennaam, die vooral binnen deze directie carrière had gemaakt en net als Van den Broek een sterk Atlanticus was met een grote affiniteit voor de Amerikaanse mentaliteit. Als directeur kreeg hij van de minister alle ruimte.¹⁰ Van Eenennaam was een voorstander van machtspolitiek, maar had daarbij het nadeel dat hij in

⁸ Van Walsum, *Nederland*, p. 49.

⁹ Interview M. Hennis, 09/03/99.

¹⁰ Interview M. Hennis, 09/03/99; L. Ornstein, 'Het stratego van de experts', *Vrij Nederland*, 31/10/93, p. 11.

Nederland woonde. Zijn perceptie van de internationale politiek was sterk bepaald door de Koude Oorlog. Vanuit de overtuiging dat Servië in alle conflicten in het voormalige Joegoslavië de agressorstaat was, meende Van Eenennaam dat Servië stevig moest worden aangepakt en in een isolement gedrongen.¹¹ Aan zijn ervaringen tijdens de Koude Oorlog ontleende hij ook de opvatting dat beleid niet gebaseerd moest zijn op de uitgangspunten van de regio waarop het zich richtte, maar op de eigen beginselen. Hij was sterk doordrongen van de gedachte dat als Nederland internationaal voorop wilde lopen met ontwikkelingshulp en het leveren van bijdragen aan de oplossing van humanitaire crises, het ook bereid moest zijn geweld dat in zulke situaties werd gebruikt te beteugelen.¹²

De directie kende in 1991 twee takken: een militaire tak en een politieke tak, die beide geleid werden door raadgevers. Drs. H.A. (Herman) Schaper gaf leiding aan de politieke tak, jhr.mr. J.P. (Pieter) de Savornin Lohman aan de militaire tak. In april 1992 werd Schaper opgevolgd door mr. F.A.M. (Frank) Majoor. Toen Van Eenennaam in juni 1993 plaatsvervangend DGPZ werd, werd Majoor chef DAV. Plaatsvervangend chef werd toen M.R. Jochems.

De directie kende vijf bureaus. Binnen de directie lag het zwaartepunt van de besluitvorming inzake (ex-)Joegoslavië bij het bureau Militaire Samenwerking (DAV/MS), dat zich traditioneel voornamelijk bezighield met de defensiesamenwerking met Atlantische en Europese bondgenoten. Dit bureau van drie personen werd aanvankelijk geleid door mr. M.Th. Vogelaar. Toen deze in het voorjaar van 1992 hoofd van de Nederlandse delegatie van de ECMM werd, de Europese monitormissie voor Joegoslavië, werd hij opgevolgd door de energieke en zelfbewuste drs. K.J.R. (Kees) Klompenhouwer. Klompenhouwer werd voor de onderwerpen betreffende Joegoslavië bijgestaan door Robert in den Bosch, die kort tevoren deel was gaan uitmaken van het bureau. Beiden bleven in deze functie feitelijk werkzaam tot een week vóór de val van Srebrenica. In september 1993 trad H. (Joep) Wijnands aan bij DAV/MS en begon daar te fungeren als achtervang voor In den Bosch.

Niet alleen Van Eenennaam, maar ook andere medewerkers van DAV stonden bekend om hun militante stellingname en hun sterke identificatie met de NAVO. Zij hadden weinig fiducia in de aansturing van militaire operaties door de VN.¹³

¹¹ Interview B.J. van Eenennaam, 22/08/00.

¹² Interview B.J. van Eenennaam, 22/08/00; TCBU, *Vertrekpunt*, III, hoorzitting B.J. van Eenennaam, 05/06/00, p. 280.

¹³ Interviews M.R.O. baron Bentinck, 12/04/00 en H.A.C. van der Zwan, 12/04/00.

Hoewel ook DPV contacten onderhield met het ministerie van Defensie, vormde de Directie Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken in toenemende mate de centrale verbinding van Buitenlandse Zaken met Defensie. In de loop van de tijd zou dit contact op dagelijkse basis gegarandeerd zijn doordat In den Bosch vanaf de jaarwisseling 1993-1994, en na zijn vertrek bij DAV Wijnands, de ochtendbriefings van het Defensiecrisisbeheersingscentrum (DCBC) bijwoonde. In den Bosch en later Wijnands vertegenwoordigden bij dit overleg niet alleen hun eigen bureau, maar ook het ministerie. Zij waren daarom *traît-d'union* tussen Defensie aan de ene kant en de directies of, indien van voldoende belang, de top van Buitenlandse Zaken aan de andere kant. De bemoeienis van DAV met de Joegoslaviëcrisis beperkte zich niet tot de NAVO-aspecten. De directie eiste zeggenschap op ten aanzien van alle militair-strategische aspecten van dat conflict.¹⁴ Naarmate het Joegoslaviëdossier zich meer en meer van een diplomatiek tot een militair dossier ontwikkelde, waarin de rol van de NAVO steeds belangrijker werd, groeide vanzelf het gewicht van DAV nog ten opzichte van de andere directies.

Door de militante opstelling van leden van DAV ontstond een verschil van inzicht met ambtenaren van het ministerie van Defensie, dat meer afkoerste op traditionele vredeshandhaving, waarbij de partijen niet moesten worden geprovoceerd door een hoog geweldsniveau.¹⁵

DAV speelde dadelijk bij het begin van het conflict een belangrijke rol bij de organisatie van de ECMM, de monitorcommissie van de Europese Gemeenschap. Van Eenennaam gaf leiding aan een beleidsgroep, die de beleidsmatige aspecten van het ECMM coördineerde. Verder maakten van de groep deel uit: Hoekema (met als plaatsvervanger de plaatsvervangend chef DPV, J.W. Scheffers) en Bentinck van Schoonheten namens Buitenlandse Zaken; F. Princen en drs. J.H.M. de Winter van de Directie Algemene Beleidzaken (DAB) van het ministerie van Defensie; en commandeur J. Waltmann (met als plaatsvervanger brigade-generaal G.G.M. van Leeuwe) namens de Defensiestaf.

Ter ondersteuning van de dagelijkse werkzaamheden van de ECMM werd aanvankelijk een apart bureau DAV/LSO (liaisonoffice) in het leven geroepen, dat onder leiding stond van drs. K.J.G. (Karel) van Oosterom. Dit bureau formuleerde de taken van ECMM, was verantwoordelijk voor de logistiek, de opzet van de regionale kantoren van de

¹⁴ Interviews Hattinga van 't Sant, 18/07/00; K.J.R. Klompenhouwer, 20/01/00.

¹⁵ Interviews R. in den Bosch, 19/04/00; B.J. van Eenennaam, 22/08/00; en K.J.R. Klompenhouwer, 13/12/99 en 20/01/00; NIOD, Coll. Kreemers. Interview B.J. van Eenennaam, 12/05/95.

missie en de verspreiding van de rapportages van ECMM via de zogeheten coreus, telegrammen naar de hoofdsteden van de EG. Deze taak zou later, na de oprichting van UNPROFOR, overgaan naar het bureau DAV/MS. Het bureau bestond uit twee beleidsmedewerkers en een administratieve kracht van Buitenlandse Zaken alsmede een militair adviseur die de verbinding tussen DAV en de Defensiestaf onderhield. Omdat aanvankelijk weinig succes werd geboekt met de invulling van de functie van de inlichtingenofficier kwam op 14 augustus Th. (Thom) Karremans, de latere commandant van Dutchbat III, op deze positie. Hij was kort tevoren hoofd van de Sectie Wapenbeheersing van de Landmachtstaf geworden, maar omdat hij juist twee internationale functies achter de rug had, werd hij bij uitstek geschikt geacht voor plaatsing op het ministerie van Buitenlandse Zaken. Karremans bleek goed te kunnen samenwerken met de medewerkers van dit bureau¹⁶ en zijn tewerkstelling, die oorspronkelijk voor twee weken was bedoeld, duurde ten slotte tot het eind van het Nederlandse voorzitterschap van de EG.

Bij de gang van zaken rond ECMM was op Buitenlandse Zaken ook de ambassadeur in algemene dienst (AMAD) C.M.J. (Christiaan) Kröner nauw betrokken. Hij gaf bijvoorbeeld leiding aan de groep kwartiermakers van de ECMM.¹⁷ De ambassadeur in algemene dienst, tot 1993 tevens plaatsvervangend directeur-generaal politieke zaken, was een *roving ambassador*, die door de DGPZ kon worden ingezet voor bijzondere opdrachten in het buitenland. Kröner had tevens gehoopt een positie te bekleden bij de onderhandelingen in Joegoslavië zelf, aanvankelijk ten behoeve van minister Van den Broek en later als assistent van de EG-bemiddelaar Lord Carrington. Die rol viel echter ten deel aan Van den Broeks vertrouweling en *troubleshooter*, de Nederlandse ambassadeur in Parijs H. (Henri) Wijnaendts.¹⁸

De Directie Europa (DEU)

Onder Van den Broek was de invloed van de regionale directies, waar het institutionele geheugen en het analytische vermogen ten aanzien van bepaalde gebieden zaten, teruggedrongen ten gunste van vooral de Directie Atlantische en Veiligheidszaken.¹⁹ Niettemin was de regiodirectie Europa (DEU), verantwoordelijk voor de bilaterale contacten

¹⁶ Interview J.L. Sandee, 12/06/00.

¹⁷ ‘EG-kwartiermakers’ in Belgrado’, *Trouw*, 10/07/91.

¹⁸ Interview P. de Gooijer, 01/07/99.

¹⁹ Interview M. Hennis, 09/03/99.

in Europa, de eerstaangewezen afdeling voor de Joegoslaviëpolitiek, wat uiteindelijk zou leiden tot coördinatie van het beleid door een afdeling van deze directie.

Hoofd van de directie Europa was aanvankelijk mr. H.V. (Hendrik) Bentinck van Schoonheten. De directie Europa bestond uit een bureau West-Europa en een bureau Oost-Europa. Tot de verantwoordelijkheid van dat laatste bureau behoorde ook de Nederlandse bemoeienis met het voormalige Joegoslavië. Beide bureaus telden in 1991 elk slechts drie ambtenaren. West-Europa werd niet zo interessant geacht voor de bilaterale verhoudingen; de nadruk lag daar op de multilaterale diplomatie. Tijdens de Koude Oorlog had Buitenlandse Zaken de indruk gehad dat het weinig te zoeken had in Oost-Europa.

In totaal telde het bureau Oost-Europa, inclusief de Sovjet-Unie, in de zomer van 1991 slechts drie ambtenaren: drs. H.J. (Harm) Hazewinkel, Ellen Berends en drs. F.R. Dorsman. Hazewinkel was hoofd van het bureau, tevens plaatsvervangend directeur Europa. Hij had vóór het uitbreken van het conflict Joegoslavië voornamelijk voor zijn rekening genomen. Toen vanaf het midden van 1991 Joegoslavië steeds meer aandacht van zijn afdeling ging opeisen werd het bureau uitgebreid met de jonge diplomaat A.M. (Tony) van der Togt, die speciaal met Joegoslavië werd belast.

Medio 1992 hadden enkele personele wisselingen plaats bij de directie Europa. Op 23 maart 1992 werd drs. H.A. (Herman) Schaper, die tot dan toe plaatsvervangend directeur Atlantische Veiligheid was geweest, chef van de directie Europa, een functie die hij tot 1 augustus 1994 vervulde. Hazewinkel, Berends en Dorsman verlieten gelijktijdig de directie. Hazewinkel werd adviseur van DGPZ. Zijn oude functie werd gesplitst. De leiding van het bureau Oost-Europa werd overgenomen door W.A. Bas Backer, die in de voorafgaande drie jaar op de Permanente Vertegenwoordiging bij de VN als eerste ambassadesecretaris het Midden-Oosten en Oost-Europa in zijn portefeuille had gehad. Er werd een aparte functie gecreëerd van souschef DEU, omdat gebleken was dat het onderwerp ex-Joegoslavië teveel tijd vergde van het hoofd van het bureau Oost-Europa. Op deze plaats kwam mr. O.W.C. (Onno) Hattinga van 't Sant, die zich voornamelijk bezighield met Joegoslavië, zodat Schaper zijn handen vrij kon houden voor alle andere kwesties. Bas Backer, die zich als hoofd van het bureau Oost-Europa voornamelijk bezighield met Rusland, verving Hattinga, als dat nodig was.

Hattinga van 't Sant was in de voorafgaande vijf jaar werkzaam geweest bij de Permanente Vertegenwoordiging bij de Europese Gemeenschap in Brussel. Een van zijn twee

hoofdtaken betrof toen de Middellandse Zee-werkgroep, die zich bezighield met de betrekkingen tussen de Europese Gemeenschap en de landen rond de Middellandse Zee, waaronder Joegoslavië. Op die positie was hij vooral betrokken geweest bij de uitwerking van de opzegging van het samenwerkingsakkoord met Joegoslavië en het aanknopen van economische betrekkingen met Kroatië en Slovenië.

Hattinga van 't Sant kon aanvankelijk rekenen op de permanente assistentie van Sandee. Van der Togt concentreerde zich toen verder op de voormalige Sovjet-Unie, blij dat hij van 'Joegoslavië' af was, waar hij veel tijd in had gestoken zonder dat hij zelf vertrouwen had gehad dat het conflict van buitenaf kon worden opgelost.²⁰ Van der Togts plaats in het Joegoslavië-dossier werd ingenomen door Sandee, die deze positie drie jaar zou bekleden. Sandee scheen bij uitstek toegepast voor deze positie. Hij had geschiedenis in Utrecht gestudeerd met als specialisatie Oost-Europa en had een aparte cursus Balkangeschiedenis gedaan. Tot zijn eerste werkzaamheden op het departement behoorden die ten behoeve van de ECMM bij DAV. Daar was hij de tegenhanger geweest van Van der Togt. Vervolgens was hij in de eerste helft van 1992 in Portugal gedetacheerd geweest toen dat land het voorzitterschap van de EG bekleedde. Na verloop van tijd kreeg Hattinga van 't Sant ook nog mr.drs. M.E.C. (Thijs) van der Plas aan zich toegevoegd.

Schaper trof bij zijn aantreden als chef een wat gemarginaliseerde directie Europa aan. De regiodirectie Europa had ervaren hoe er niet alleen op het ministerie, maar ook binnen de Europese Gemeenschap verschillende beleidslijnen naast elkaar bestonden. Aan het begin van de crisis werkte bijvoorbeeld de Europese Commissie nog aan een samenwerkingsakkoord met Joegoslavië, terwijl de Europese ministers al bezig waren sancties te ontwikkelen tegen hetzelfde land. Daarnaast waren er beleidsmatige tegenstellingen. Terwijl DAV zich ook inzake Joegoslavië getrouw aan de Koude-Oorlogstraditie militant opstelde, vond DEU elke vorm van militaire betrokkenheid aanvankelijk 'uitermate eng': de westerse wereld zou erdoor in een moeras worden weggezogen.²¹ Schaper, die met zijn overgang van DAV naar DEU aan beide kanten van de scheidslijn had kunnen kijken, wist een klimaatverbetering tussen beide directies teweeg te brengen. Medio 1992 nam hij het initiatief tot een wekelijks Joegoslavië-overleg waaraan vertegenwoordigers van de betrokken directies deelnamen: de Directie Europa zelf, de Directie Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken, de Directie Politieke VN-zaken, de Directie Internationale Organisaties, de Directie Algemene Zaken, de Directie

²⁰ Interview A.M. van der Togt, 04/05/00.

Economische Samenwerking, de Directie Integratie Europa, de Directie Multilaterale Ontwikkelingssamenwerking en Speciale Programma's, de assistent directeur-generaal Politieke Zaken, de juridisch sdviseur, de verkeersadviseur en na verloop van tijd de woordvoerder voor Joegoslavië R. Swartbol alsmede een vertegenwoordiger van Defensie.²² Een belangrijke reden om het overleg in te stellen was dat het DEU ontbrak aan de informatie waarover DAV beschikte,²³ enerzijds doordat die directie zo'n sterke neiging had de contacten met het ministerie van Defensie te monopoliseren,²⁴ anderzijds doordat het hoofd van DAV, Boudewijn van Eenennaam, zo'n kort persoonlijk lijntje naar de minister had.²⁵

Het voorzitterschap van deze wekelijkse coördinatiebijeenkomsten kwam te berusten bij Hattinga van 't Sant. De bijeenkomsten hadden voornamelijk tot doel onderling informatie uit te wisselen en het voorbereiden van stukken van en voor de minister. Op deze bijeenkomsten schetste Hattinga de politieke stand van zaken en een vertegenwoordiger van DAV de militaire situatie, waarna geïnventariseerd werd welke zaken betreffende voormalig Joegoslavië in de loop van de week aan de orde zouden komen.

Het voorzitterschap van het Joegoslavië-overleg bleek de basis te zijn voor een meer algehele coördinatie op werkniveau door Hattinga van 't Sant, die zich daarmee de bijnaam 'Mister Yugoslavia' verwierf.²⁶ Hij hield alle ontwikkelingen rond het conflict bij, adviseerde de minister en stelde vaak, mede op basis van teksten die door andere afdelingen werden aangeleverd, de brieven op die namens de minister aan de Tweede Kamer werden gezonden. Brieven die namens de ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie gezamenlijk werden verzonden, bleven echter vaak gecoördineerd worden door DAV. Verder coördineerde Hattinga van 't Sant bij de opstelling van de spreekpunten van de minister voor het overleg met de Kamer en collega-ministers of voor optreden in internationaal verband. Dat leidde er ten slotte toe dat Hattinga van 't Sant zelf de Kamerbrieven en spreekpunten ontwierp en daarna distribueerde met een termijn om te reageren alvorens hij ze doorzond naar de minister. Ten slotte was het meestal Hattinga van 't Sant die deelnam aan de vergaderingen in Brussel van de ad hoc werkgroep van de Europese Gemeenschap inzake voormalig Joegoslavië, die trachtte het Europese beleid ten aanzien van deze regio op een permanente

²¹ Interview A.M. van der Togt, 04/05/00.

²² Voor agenda's en conclusies van deze bijeenkomsten zie ABZ, DIE/2001/00023.

²³ Interview P. Bas Backer, 22/05/00.

²⁴ Interviews M.R.O. baron Bentinck, 12/04/00; J.L. Sandee, 12/06/00.

²⁵ Interview A.M. van der Togt, 04/05/00.

²⁶ Interviews M.R.O. baron Bentinck, 12/04/00; J.M. Vos, 24/06/00.

basis te coördineren. Vóór zijn aantreden bij DEU waren die bijeenkomsten bezocht door Bentinck en Van der Togt.

De coördinatie van Hattinga van 't Sant bleef overigens beperkt tot het directieniveau. De directeur-generaal politieke zaken nam geen deel aan het wekelijks door Hattinga geleide Joegoslavië-overleg. Hoofdpijnen van het beleid werden bepaald door de minister en de DGPZ, eventueel in rechtstreeks telefonisch overleg met de Permanente Vertegenwoordigers.²⁷

De Directie Politieke VN-zaken (DPV)

De directie Politieke VN-zaken was belast met de contacten met de Verenigde Naties. Vanaf 1 juli 1990 was hoofd van deze directie drs. J.Th. (Jan) Hoekema, die vooral een belangstelling had ontwikkeld voor ontwapeningskwesaties. Op 17 mei 1994 verruilde hij zijn ambtelijk bestaan voor dat van Tweede-Kamerlid voor D66. Zijn plaats werd toen ingenomen door dr. P.M. Kurpershoek, die al het nodige met de kwestie Joegoslavië te maken had gehad als hoofd van de politieke afdeling van de Permanente Vertegenwoordiging bij de NAVO. Binnen de directie bestond een bureau Politieke Zaken. Hoofd daarvan was bij het uitbreken van het conflict in Joegoslavië mr. G.R. Reinders. Hij had nog niet zoveel met de Joegoslavische kwestie te maken, omdat de VN zich aanvankelijk terughoudend opstelden. Dat werd anders voor zijn opvolger, mr. H.A.C. (Henk) van der Zwan, die tot april 1995 aanbleef. In zijn vorige functie was Van der Zwan plaatsvervangend hoofd van het bureau Rechtspositie en Juridische Zaken geweest, speciaal belast met de rechtspositie van het personeel. Deze achtergrond kwam hem goed van pas in zijn nieuwe functie, want bij zijn aantreden bestond het bureau, inclusief hemzelf, uit drie personen. Dat was krap bemeten, zeker omdat de VN na beëindiging van de Koude Oorlog hun vleugels begonnen uit te slaan op het gebied van vredesoperaties. Behalve met vredesmissies hield het bureau zich ook sterk bezig met de sancties die door de VN waren afgekondigd. Deze taken betroffen niet alleen Joegoslavië, maar ook Cambodja, Haïti, Somalië, Irak, Libië en nog enkele kleinere operaties. Van der Zwan slaagde erin, met een beroep op zijn kennis en contacten inzake personeelsaangelegenheden, de omvang van zijn bureau uit te breiden tot zes of zeven ambtenaren. Zijn belangrijkste medewerkers werden mr. R.S. van Ees, drs. H.A. (Hans)

²⁷ Interview O. Hattinga van 't Sant, 18/07/00.

Würzner, Sigrid Kaag, drs. K.S. (Karin) van Stegeren en – voor sanctievraagstukken – Joep Janssen samen met een Duitser die bij het ministerie was gedetacheerd, Philip Ackermann.

Het belangrijkste contact van DPV in het veld was de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Verenigde Naties in New York. DPV onderhield ook relaties met Defensie over vredesoperaties. Er waren in dit verband twee soorten overleg: overleg over alle vredesoperaties en overleg toegespitst op specifieke operaties, zoals Joegoslavië of Cambodja. Van de kant van Defensie namen commandeur J. Waltmann en zijn medewerkers van de Defensiestaf daaraan deel. Het algemene overleg vredesoperaties vond eens in de zes weken plaats. De bijeenkomsten vonden afwisselend plaats bij Buitenlandse Zaken en Defensie. Ook het voorzitterschap ervan roteerde. Op Buitenlandse Zaken zat Hoekema voor; op Defensie commandeur Waltmann en later generaal A.M.W.W.M. Kolsteren. Daarnaast vond later iedere vrijdagmiddag het zogeheten bunkeroverleg over Joegoslavië plaats in het Defensiecrisisbeheersingscentrum in de ondergrondse bunker aan het Plein in Den Haag, waaraan behalve vertegenwoordigers van de krijgsmacht delen en de Defensiestaf ook werd deelgenomen door medewerkers van DAV en DPV.

Beleidscoördinatie

Secretaris-generaal op Buitenlandse Zaken was vanaf 1989 dr. Bernard Rudolf Bot, die bekend stond als een van Nederlands beste diplomaten in die periode. De secretaris-generaal op Buitenlandse Zaken vervulde echter niet zo'n prominente rol als op enkele andere ministeries. De primaire verantwoordelijkheid voor de beleidscoördinatie berustte niet bij hem, maar bij de directeur-generaal politieke zaken (DGPZ). Voor het sluizen van de stukkenstroom en de bewaking van de toegang tot de minister was enige jaren tevoren de functie van persoonlijk secretaris van de minister in het leven geroepen.²⁸ De secretaris-generaal was bij Buitenlandse Zaken daardoor niet veel meer dan hoofd van de ambtelijke organisatie. Bot was teleurgesteld doordat hij bij het ingespeelde tandem van minister Van den Broek en DGPZ mr. A.P. (Peter) van Walsum de kans niet kreeg een sterke beleidsmatige rol te spelen.²⁹ In het najaar van 1992 vertrok Bot daarom gedesillusioneerd naar Brussel, waar hij permanent vertegenwoordiger bij de Europese Gemeenschap werd.

²⁸ Deze functie werd tussen 1991 en 1995 achtereenvolgens vervuld door drs. P. (Pieter) de Gooyer, drs. M. (Marco) Hennis en drs. R. (Rob) Swartbol.

²⁹ Interviews B.R. Bot 07/09/00 en P. de Gooijer, 01/07/99.

Van den Broek had toen behoefte aan een secretaris-generaal van buiten en koos als Bots opvolger drs. D.J. (Dirk Jan) van den Berg, die plaatsvervangend directeur-generaal was op het ministerie van Economische Zaken, een buitenstaander dus in een departement, dat tot dan toe weinig gewend was aan ‘parachutisten’ van buiten de eigen kring.³⁰ Van den Berg moest meemaken dat de man die hem met zoveel aplomb had binnengehaald, minister Van den Broek, enkele maanden later, op 2 januari 1993, eveneens naar Brussel vertrok, waar hij Europees commissaris voor buitenlands en veiligheidsbeleid werd. Van den Berg had echter het geluk dat Van den Broeks opvolger prof.dr. P.H. Kooijmans hem meer dan Bot de gelegenheid liet een echte rol als secretaris-generaal te spelen, zoals hij dat op Economische Zaken gewend was geweest.

De DGPZ is de belangrijkste politieke raadgever van de minister. Samen met de particulier secretaris is hij de *gatekeeper* voor de minister en hij is verantwoordelijk voor de algemene beleidslijn en de eenheid van het buitenlandspolitieke beleid. Mr. A.P. (Peter) van Walsum, een genuanceerd en gerespecteerd diplomaat, was DGPZ sinds juli 1989. De diplomatieke loopbaan van Van Walsum had hem goed voorbereid op de taak die hij kreeg te vervullen tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EG in de tweede helft van 1991, toen de oorlog in Joegoslavië hoog op de agenda van de gemeenschap stond. Hij had als diplomaat ruim twintig jaar tevoren kennis gemaakt met Zuidoost-Europa. Hij was vanaf 1967 gestationeerd in Boekarest en bereisde vanuit de Roemeense hoofdstad Bulgarije, Joegoslavië, Griekenland en het Europese deel van Turkije. In 1970 werd hij overgeplaatst naar de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de Verenigde Naties, waar hij tussen 1998 en 2001 ook zijn diplomatieke carrière zou beëindigen. Bij de VN had hij namens Nederland zitting in de Derde Commissie van de Algemene Vergadering, die zich met mensenrechten bezighoudt. In 1979 was hij geposteed in Brussel bij de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de EG. Hij was van het beschouwelijke type, een scherp analist, maar hij reageerde enigszins secundair. Daarmee was hij een heel ander type dan de vaak primair reagerende Van den Broek, die vond dat zijn DGPZ vaak te laat reageerde.³¹

De plaatsvervanger van Van Walsum was drs. Chr.M.J. (Christiaan) Kröner, de ambassadeur in algemene dienst. De directe assistent van Van Walsum was de assistent politiek. Aanvankelijk werd die functie vervuld door drs. A.C.M. (Alfons) Hamer, later door

³⁰ Wio Joustra, ‘Minister kwetst ambtenaren met benoeming’, *de Volkskrant*, 01/05/92.

dr. P. de Heer. Van Walsum bleef als DGPZ in functie tot 9 april 1993. Op 17 mei 1993 werd hij opgevolgd door mr. J.M. (Joris) Vos. Het tijdsverschil tussen af- en aantreden van de oude en nieuwe DGPZ betekende dat minister Kooijmans zo'n topfunctionaris ontbeerde in een cruciale fase van het conflict rond ex-Joegoslavië: toen Srebrenica voor de eerste maal dreigde te vallen, de Veiligheidsraad de eerste resoluties over safe areas aannam, de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Warren Christopher zijn Europese collega's consulteerde over het Joegoslaviëbeleid en de Bosnische Serven definitief het vredesplan van de bemiddelaars Vance en Owen afwezen.

De nieuwe DGPZ, Vos, was een minder onafhankelijke geest dan Van Walsum, meer het type van de loyale ambtenaar, die zich veel in de positie van zijn minister verplaatste.³²

Vos zocht Van Eenennaam uit als plaatsvervangend directeur-generaal, omdat hij ervan overtuigd was dat zij een goed koppel vormden.³³ Tegelijkertijd waren beiden erg emotioneel betrokken bij de Joegoslaviëkwestie.³⁴ De functie van plaatsvervangend directeur-generaal politieke zaken, PDGPZ in de acroniemencultuur van Buitenlandse Zaken, was tot dan toe vervuld door de ambassadeur in algemene dienst. Vos maakte er echter een aparte positie van. Deze functie, waarin Van Eenennaam alles mocht doen waar Vos om de een of andere reden niet aan toe kwam, paste echter minder bij het dynamische karakter van Van Eenennaam, die graag bovenop een zaak zat, dan zijn voorgaande positie als hoofd DAV.³⁵ Hij bleef zich in deze periode overigens veel bezighouden met voormalig Joegoslavië.

Bij het uitbreken van het conflict in Joegoslavië bestond de top van het ministerie dus uit minister Van den Broek, DGPZ Van Walsum, tot op zekere hoogte zijn vervanger Kröner, in een ietwat uitzonderlijke positie: Van Eenennaam en als bijzondere vertrouweling van de minister: Wijnaendts. Van dit selecte gezelschap was de DGPZ de aangewezen functionaris voor de beleidscoördinatie, iets anders dus dan de coördinatie op werkniveau die vanaf de zomer van 1992 in handen was bij Hattinga van 't Sant.

In het Joegoslaviëdossier vervulde Van Walsum echter niet de coördinerende rol die van hem mocht worden verwacht. Een gevolg daarvan was dat het beleid inzake (voormalig) Joegoslavië verdeeld bleef over de drie directies – de directies Atlantische Samenwerking en Veiligheidszaken, Europa en Politieke VN-zaken – waar de hoofdrolspelers via onderling

³¹ Interview P. de Gooijer, 01/07/99.

³² Interviews P. de Gooijer, 01/07/99; H. Hazewinkel, 17/04/00; K.J.R. Klompenhouwer, 20/1/00.

³³ Interview J.M. Vos, 24 en 25/06/00.

³⁴ Interview P.H. Kooijmans, 10/09/99.

³⁵ Interviews B.J. van Eenennaam, 22/08/00 en K.J.R. Klompenhouwer, 20/01/00.

overleg tot beleidsvoornemens moesten komen.³⁶ Het was voor de medewerkers van de drie directies niet altijd duidelijk wie nu welk aspect van het Joegoslaviëbeleid moest behandelen, omdat er vaak meerdere kanten aan een zaak zaten die in beginsel op het terrein van elk van de drie thuishoorde.³⁷ En als er aan de top, op het niveau van DGPZ, niet werd gestuurd, konden dan wel van de directeuren verwachten? ‘Maar wie was nu eigenlijk verantwoordelijk voor dit vraagstuk? Dat was niet duidelijk’, aldus Klompenhouwer. ‘Er is nooit een taak geformuleerd. Een eenduidig hoofd. Wie zou dat hoofd moeten zijn?... het was kenmerkend voor de regeerstijl. Laat iedereen maar wat ploeteren en dan kiezen wij daar wel het beste uit en dan praten wij wel met de minister. Dat is een ondoorzichtige werkwijze. Je weet niet wat er van je producten terechtkomt. Je weet ook niet wat er van je gevraagd wordt. Je weet niet wie het initiatief heeft.’³⁸

Niet alleen was er geen aansturing, voor de ambtenaren van de directies was vaak onduidelijk wat er op het hoogste niveau gebeurde. Er ging heel veel informatie en beleid-invoering van beneden naar boven in de hiërarchie, maar er kwamen zelden signalen in omgekeerde richting.³⁹ Deze situatie werd in de hand gewerkt doordat de ministers, vooral Van den Broek tijdens het voorzitterschap van de Europese Gemeenschap, veel zaken telefonisch bespraken met hun buitenlandse collega's en de DGPZ veel met de ambassadeurs. Daarnaast had Van den Broek de gewoonte niet te beslissen op basis van ambtelijke stukken, maar aan het begin van de avond een aantal directeuren en hun naaste medewerkers bij elkaar te roepen voor besprekingen. De terugkoppeling van die verschillende soorten van mondelinge gedachtewisseling op het hoogste niveau naar de directies liet vaak te wensen over. Er was zelden sprake van schriftelijke vastlegging van gesprekken, zoals bij ministeries van Buitenlandse Zaken in andere landen wel het geval was.⁴⁰ Dezelfde klacht bestond over de terugkoppeling uit de ministerraad naar de ambtenaren bij de directies. Zoals een van de betrokken ambtenaren opmerkte:

³⁶ Interview K.J.R. Klompenhouwer, 20/01/00.

³⁷ Interview K.J.R. Klompenhouwer, 20/01/00.

³⁸ Interview K.J.R. Klompenhouwer, 20/01/00. Vgl. Michiel van Hulten, ‘Zwarte Maandag. Kroniek van en gemiste kans’, Labohm (red.), *Waterdragers*, p. 196, waar de toenmalige directeur-generaal Europese Samenwerking Ronald van Beuge verklaarde dat Van den Broek ‘gewend was altijd tegengestelde adviezen te krijgen, waartussen hij dan zelf kon arbitreran’.

³⁹ Interviews P. Bas Backer, 22/05/00; K.J.R. Klompenhouwer, 20/01/00; J.L. Sandee, 12/06/00; R. Swartbol, 08/07/00; en A.M. van der Togt, 04/05/00.

⁴⁰ Interviews R. in den Bosch, 19/04/00; J.Th. Hoekema, 05/03/98; K.J.R. Klompenhouwer, 20/01/00; R. Swartbol, 08/07/00; en A.M. van der Togt, 04/05/00.

'Het voorbereiden van een stuk voor de ministerraad was een bezoeking. Je hoorde nooit terug wat er in de ministerraad besloten werd. Zo is het wel eens gebeurd dat wij gepasseerd zijn of dat er dingen in de ministerraad zijn gebeurd of stukken zelfs aan de ministerraad zijn voorgelegd die wij niet in de finale vorm gezien hadden.... Wij waren erg gehandicapt en dat had ook te maken met de eigen organisatie van Buitenlandse Zaken. Op maandagmorgen werd er nooit teruggekoppeld uit de ministerraad omdat we twee ministers hebben ⁴¹

Als er al iets schriftelijk werd vastgelegd, was er geen structuur van distributie.

Hetzelfde gold trouwens de verspreiding van dergelijke informatie naar de Nederlandse diplomatieke posten in het buitenland. Het overkwam Nederlandse ambassadeurs herhaaldelijk dat zij op het ministerie van Buitenlandse Zaken in het land waar zij geaccrediteerd waren, geconfronteerd werden met de inhoud van gesprekken die de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken had gevoerd met een buitenlandse collega of een ambassadeur, waarbij ervan werd uitgegaan dat de Nederlandse diplomaat al door Den Haag was ingelicht. Dit bleek dan echter niet het geval te zijn. Voorzover er sprake was van verslaglegging van gesprekken, ontbrak in de rapportage vaak de Nederlandse inbreng, zodat de lezers op de posten in den vreemde er niet het Nederlandse beleid uit konden destilleren. ⁴²

Zo ontstond de merkwaardige situatie dat de minister vaak de positie van de EG-partners goed kende via zijn telefonische contacten, terwijl de ambtenaren de informatie daarover intussen moesten bijeenschrapen uit de rapportages van de ambassades, de kranten, de berichtgeving van de persbureaus en CNN. ⁴³ In het tweede halfjaar van 1991 werd de situatie nog enigszins gemitigeerd doordat toen zeer frequent ministeriële bijeenkomsten of vergaderingen van het Comité Politique van de EG plaatsvonden. Die vergaderingen vergden een voorbereiding, die leidde tot voorbesprekingen op de kamer van Van Walsum. Daardoor was de behoefte aan structurele coördinatie tussen de directies tijdelijk minder groot. In de

⁴¹ naast die van Buitenlandse Zaken de bewindspersoon voor Ontwikkelingssamenwerking en ieder had zijn eigen achterban. Dat was een heel zwak moment in de organisatie van Buitenlandse Zaken. Ook de verspreiding van geheime stukken, ministerraadsconclusies en notulen was altijd een heel stroperig gebeuren. Voordat je die onder ogen kreeg, waren er heel wat dagen achter de rug. Dat was even een handicap. Vaak moesten we aan Defensie vragen wat er besloten was.' [Interview K.J.R. Klompenhouwer, 20/01/00].

⁴² Interview A.P.R. Jacobovits de Szeged, 21/09/00.

⁴³ Interview A.M. van der Togt, 04/05/00.

tweede helft van 1992 ging Hattinga van 't Sant het Joegoslavië-overleg coördineren. Hij had als plaatsvervangend chef DEU goede en rechtstreekse toegang tot de DGPZ.⁴⁴

Een andere vraag is hoe het ministerie zijn kennis over Joegoslavië had georganiseerd. Volgens Van Walsum was het even zoeken geweest, maar bleek uiteindelijk voldoende Balkanexpertise in het ministerie aanwezig, waaronder die van hemzelf.⁴⁵ Veel andere topambtenaren van Buitenlandse Zaken vonden daarentegen dat er een ernstig tekort aan kennis over de Balkan en in het bijzonder over Joegoslavië bestond. Volgens Schaper vormde dat gebrek aan kennis al gauw 'een bottle-neck'.⁴⁶ De ambtenaar met de meeste kennis op het departement was Hazewinkel, hoofd van het bureau Oost-Europa. Zijn directie was echter gemarginaliseerd en zelf manifesteerden hij en zijn directeur zich minder dan de zelfbewuste ambtenaren van DAV, die zich in de voorafgaande jaren een goede toegang tot de minister en de directeur-generaal politieke zaken hadden verworven. Diverse ambtenaren van Buitenlandse Zaken haastten zich bij het begin van het conflict dan ook naar de bibliotheek en de boekhandel om literatuur over Joegoslavië te vinden.⁴⁷ Van Eenennaam moest, net als Schaper en Hoekema, in een interview in *Vrij Nederland* toegeven dat Buitenlandse Zaken het Joegoslavische conflict erg vanuit de West-Europese logica had benaderd en de moeilijkheidsgraad ervan teveel had onderschat.⁴⁸

Het gebrek aan kennis werd door ambtenaren ook wel weggeredeneerd met de opvatting dat kennis van de regio weinig beleidsrelevantie had, als er trouwens al sprake was van beleidsontwikkeling:

'We werden toch erg geleefd door de waan van de dag... Je reageerde en vanaf het allereerste moment moest je blijven reageren. Ik zat me suf te schrijven aan de Kamerbrieven. Ik had helemaal geen tijd om echt na te denken over beleid en beleidsopties. Het werd mij ook niet gevraagd. Ik heb het gevoel dat dit zich op het niveau van DGPZ-minister en misschien een of twee directeuren afspeelde... Kijks doen was geen optie. Stel dat je daarop uitkomt vanuit jouw diepere

⁴⁴ Interview P. Bas Backer, 22/05/00.

⁴⁵ TCBU, *Vertretpunt*, III, hoorzitting A.P. van Walsum, 22/05/00, p. 9.

⁴⁶ Herman Schaper In: L. Ornstein, 'Het stratego van de experts', *Vrij Nederland*, 31/10/92, p. 12. Zie ook interview N. Biegman, 03/07/00.

⁴⁷ Interviews B.J. van Eenennaam, 22/08/00 en A.M. van der Togt, 04/05/00; L. Ornstein, 'Het stratego van de experts', *Vrij Nederland*, 31/10/92, p. 11; Willem Wansink, 'Scheepstoeter-diplomatie', *Elsevier*, 22/07/95.

⁴⁸ Leonard Ornstein, 'Het stratego van de experts', *Vrij Nederland*, 31/10/92, p. 11.

Balkankennis. Ja, dat is heel mooi geformuleerd, maar er is een aantal dingen door de druk van de publieke opinie niet mogelijk. Je kunt niet zeggen: het is allemaal heel erg, maar zoals ik het zie, hebben we maar één realistische optie en dat is niks doen en afwachten, kijken hoe het afloopt. Nee, ... dingen die daartoe neigden, waren sowieso geen optie. We moesten wat doen.’⁴⁹

Van den Broek zelf zou bijna een jaar na het Nederlandse voorzitterschap van de EG zeggen: ‘Ik hoor maar steeds van Balkan-kenners: u heeft de nationalistische krachten onderschat. Dat zal wel zo wezen, maar wat zouden we anders gedaan hebben als we ze wel juist hadden getaxeerd?’⁵⁰ En nog weer later: ‘Wat hadden we kunnen gebruiken als we allemaal volleerde hoogleraren in de Balkan-geschiedenis waren geweest?’ ‘...Ook als je de geschiedenis van de Balkanoorlogen aan het begin van deze ⁵¹eeuw uit en te na had gelezen, wat had je dat nou geleerd voor dit moment?’ Van den Broek betwijfelde de beleidsrelevantie vooral, omdat het accent in het Nederlandse beleid lag op het bijhouden van de standpunten van de EG-lidstaten. Eigen inzichten waren in dat verband weinig waard.⁵² Maar dan nog was het probleem ‘dat, als je twee Balkandeskundigen naast elkaar zet, de kans dat zij het eens zijn heel gering is’.⁵³

⁴⁹ Interview A.M. van der Togt, 04/05/00.

⁵⁰ L. Ornstein, ‘Minister Van den Broek: ‘Ik zou zeggen: beginnen met een schot voor de boeg’’, *Vrij Nederland*, 31/10/92, p. 10.

⁵¹ twintigste

⁵² Interview H. van den Broek, 02/12/99.

⁵³ TCBU, *Vertretpunt*, III, hoorzitting A.P. van Walsum, 22/05/00, p. 9.

De minister

Het gevolg van het ontbreken van afdoende coördinatie op het ambtelijke niveau was, dat erg veel neerkwam op de minister, die over het algemeen te weinig tijd had om de grote lijnen uit te zetten.⁵⁴ Tijdens het Joegoslaviëconflict leverde dat nog de minste problemen op bij minister Van den Broek, die gold als een ‘krachtpatser’⁵⁵ met jarenlange ervaring. Hij genoot tevens een reputatie als ‘een groot dossierkenner’ en snelle lezer.⁵⁶

De politicus Hans van den Broek, geboren in Parijs, waar zijn vader toen correspondent was van *De Telegraaf*, was de ontdekkingsman van CDA-topman Norbert Schmelzer. Schmelzer, zelf ooit minister van Buitenlandse Zaken, haalde Van den Broek als Kamerlid naar Den Haag. Na een jaar staatssecretaris te zijn geweest op Buitenlandse Zaken, werd hij in november 1982 minister van dat departement. Van den Broek bevond zich op de rechtervleugel van zijn partij, zoals tijdens zijn Kamerlidmaatschap was gebleken rond thema's als abortus en euthanasie. Als minister was hij voorstander van plaatsing van kruisraketten in Nederland en tegenstander van een eenzijdige olieboycot tegen Zuid-Afrika. Bij de formatie van het kabinet-Lubbers-Kok in 1989 had hij moeite met de programmatische verschillen met de PvdA.⁵⁷ Hij had de bijnaam van ‘koele kikker’, maar volgens collega-politici kon hij binnenskamers emotioneel zijn.⁵⁸

Van den Broek verbond in zich alle voor- en nadelen van een langdurig ministerschap. Gedurende meer dan acht jaar ministerschap had hij een kleine groep mensen om zich gevormd van wie hij de adviezen het meest op prijs stelde. Tot hen behoorde vooral Boudewijn van Eenennaam.⁵⁹ Van den Broek was een minister met uitgesproken opinies,⁶⁰ die van de juistheid daarvan alleen maar meer overtuigd was geraakt naarmate hij het ministersambt langer bekleedde.⁶¹ Het bezorgde hem als keerzijde van de medaille het imago van ‘een dominante man die liever overtuigt dan overtuigd wordt’, zoals zijn partijgenoot

⁵⁴ Op dit euvel bij het ministerie van Buitenlandse Zaken is eerder en in meer algemene zin gewezen door Everts (ed), *Controversies*, pp. 74 en 330.

⁵⁵ Interview K.J.R. Klompenhouwer, 20/01/00.

⁵⁶ Interviews B.J. van Eenennaam, 22/08/00; P. de Gooijer, 01/07/99 en H.A. Schaper, 12/04/00; P. Rusman, ‘De laatste Koude-Oorlogsstrijder. Hans van den Broek (1982-1993)’, Hellema e.a. (red.), *Ministers*, p. 269.

⁵⁷ Metze, *Stranding*, p. 178.

⁵⁸ Metze, *Stranding*, pp. 85 en 188.

⁵⁹ Interview M. Hennis, 09/03/99.

⁶⁰ Gualthérie van Weezel, *Rechts door het midden*, pp. 71 en 101.

⁶¹ Interview H. van den Broek, 02/12/99; vgl. P. Rusman, ‘De laatste Koude-Oorlogsstrijder. Hans van den Broek (1982-1993)’, Hellema e.a. (red.), *Ministers*, p. 269, 270.

Aarts het uitdrukte.⁶² Van den Broek redeneerde sterk juridisch. Hij was niet erg flexibel en meende dat een politicus altijd aan zijn eenmaal uitgezette lijn moest vasthouden: ‘Wij zwabberen niet.’⁶³

De opstelling van Van den Broek was tegelijk de kracht en de zwakte van het ministerie: ‘Hij maakte natuurlijk een aansturingsstructuur, een coördinatiestructuur overbodig, want hij trok het naar zich toe. Hij was de baas en deed het zelf. Met alleen een paar naaste adviseurs.’⁶⁴ Ook de pers raakte na bijna tien jaar ministerschap steeds meer uitgekeken op de bewindsman.⁶⁵ En dat gold tevens voor de politiek,⁶⁶ inclusief zijn eigen partij, het CDA.⁶⁷

De centrale positie die Nederland had ingenomen tijdens het debat rond de plaatsing van de kruisraketten had bovendien het ego van de verantwoordelijke bewindslieden gestreeld. In een toen nog overzichtelijke wereld had het idee kunnen postvatten dat de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken ‘een beetje, een heel klein beetje greep op de wereld had’.⁶⁸ Dat zal geen temperende uitwerking hebben gehad op het zelfbewustzijn van Van den Broek, die op vriend en vijand overkwam als ‘arrogant’.⁶⁹ De Joegoslaven zouden hem niet anders leren kennen.⁷⁰

⁶² L. Meijer/C. Welgraven, ‘Internationaal kan Henz Vendenbroek niet meer stuk’, *Trouw*, 13/07/91. Zie ook Dankert in: Rehwinkel en Nekkers, *Regerenderwijs*, pp. 144, 151; Metzke, *Stranding*, p. 188; Rob Meines, ‘De ster van Hans van den Broek staat er bleekjes bij’, *NRC Handelsblad*, 28/01/92.

⁶³ L. Ornstein, ‘Minister Van den Broek: ‘Ik zou zeggen: beginnen met een schot voor de boeg’’, *Vrij Nederland*, 31/10/92, p. 10.

⁶⁴ Interview K.J.R. Klompenhouwer, 20/01/00. Vgl. Edy Nicolassen, ‘Bijna te lang op het feestje gebleven’, *NRC Handelsblad*, 19/12/92.

⁶⁵ Interview B. Hiensch, 13/07/00; ‘Steile calvinist alleen populair op aperots’, *de Volkskrant*, 18/09/91; W. Joustra, ‘Ervaring bezorgt Van den Broek nog geen baan’, *de Volkskrant*, 16/09/92; J. Tromp, ‘Van den Broek had geen minister meer moeten willen wezen’, *de Volkskrant*, 08/10/91; J.J. Lindner, ‘Koks steun voor Van den Broek is dwaze keuze’, *de Volkskrant*, 19/12/92; J.L. Heldring, ‘Een te lang ministerschap?’, *NRC Handelsblad*, 28/01/92; P. Scheffer, ‘Van den Broeks tijd was gekomen’, *NRC Handelsblad*, 16/12/92; E. Nicolassen, ‘Bijna te lang op het feestje gebleven’, *NRC Handelsblad*, 19/12/92.

⁶⁶ J.Th.J. van den Berg, ‘Een nieuwe start zonder minister Van den Broek’, *Trouw*, 01/02/92.

⁶⁷ W. Joustra, ‘Buitenlandse Zaken’, *de Volkskrant*, 01/02/92; idem, ‘Ook in CDA taant gezag Van den Broek’, *de Volkskrant*, 26/11/92; L. Meijer, ‘Nu Van den Broek vertrekt, kan zelfs de oppositie niet zonder hem’, *Trouw*, 16/12/92.

⁶⁸ L. Ornstein, ‘Minister Van den Broek: ‘Ik zou zeggen: beginnen met een schot voor de boeg’’, *Vrij Nederland*, 31/10/92, p. 9.

⁶⁹ L. Ornstein&M. van Weezel, ‘Van den Broek kan de wereld weer aan, dartel als een veulen’, *Vrij Nederland*, 11/04/92; L. Meijer&C. Welgraven, ‘Nederland is bijna te klein voor Hans van den Broek’, *Trouw*, 13/07/91; ‘Van den Broek mikpunt spot’, *de Telegraaf*, 24/03/93; Jan Bron Dik, ‘De Hollanditis ligt gelukkig achter ons, er is weer internationaal respect’, *CD/Actueel*, 16/01/93, p. 6; P. Rusman, ‘De laatste Koude-Oorlogstrijder. Hans van den Broek (1982-1993)’, Hellema e.a. (red.), *Ministers*, p. 281.

⁷⁰ Zie bijv. Kadijević, *View*, p. 46; interview A. Buha, 17/12/99; interview V. Jovanović, 14/09/01.

Op het terrein van de buitenlandse politiek was Van den Broek een ‘Atlanticus pur sang’.⁷¹ Piet Dankert, die staatssecretaris op hetzelfde ministerie was tijdens het kabinet-Lubbers-Kok, zei dat hij Van den Broeks belangstelling voor Duitsland en Frankrijk nooit hoog had ingeschat. ‘Zijn interesse lag veel meer bij Engeland en Amerika.’⁷² Van den Broek stond erom bekend dat hij altijd wilde meedoen als de Amerikanen oorlog voerden.⁷³ Het ‘klein-maar-dapper-syndroom’⁷⁴ had van Van den Broek echter geen machtsdenker gemaakt. Hij redeneerde primair in politiek-morele termen als het om de toekomst van Europa ging.⁷⁵

De laatste jaren van het ministerschap van Van den Broek werden nadelig beïnvloed door gebrouilleerde verhoudingen met premier R.F.M. (Ruud) Lubbers. Lubbers had lange tijd grote waardering voor Van den Broek gehad. In 1989 begon die verhouding te bekoelen. Van den Broek behoorde toen met minister van Financiën H.O.Ch.R. (Onno) Ruding en Tweede-Kamer-fractie-leider L.C. (Elco) Brinkman tot de drie CDA’ers die mogelijk in aanmerking kwamen om Lubbers op te volgen. Om hun bekwaamheid beter te leren kennen achtte de CDA-top het nodig dat Van den Broek en Ruding hun talent op een ander beleidsterrein zouden bewijzen dan waarop zij tot dan toe hun sporen hadden verdiend. De CDA-top stelde voor dat Ruding minister van Buitenlandse Zaken zou worden en Van den Broek de overstap zou maken naar het ministerie van Justitie. Het plan liep stuk doordat Van den Broek weigerde het hem vertrouwde ministerie te verlaten.⁷⁶

Met deze beslissing diskwalificeerde Van den Broek zich in Lubbers’ ogen.⁷⁷

In het najaar van 1990 werden de persoonlijke verhoudingen tussen Van den Broek en Lubbers echter pas echt verstoord als gevolg van strijd over competenties op het terrein van de buitenlandse politiek.⁷⁸ Door de oprichting van de Europese Raad van regeringsleiders in 1976 was aan het licht getreden dat de bevoegdheden van de Nederlandse minister-president op buitenlands-politiek terrein veel geringer waren dan veel van de andere leden van de Raad.

⁷¹ Stemerding, *Dromen*, p. 157; vgl. Dankert in: Rehwinkel & Nekkers, p. 147; P. Rusman, ‘De laatste Koude-Oorlogstrijder. Hans van den Broek (1982-1993)’, Hellema e.a. (red.), *Ministers*, p. 269, 272, 275, 276; Van Walsum, *Nederland*, pp. 52 en 60; R. Meines, ‘Hans van den Broek. Atlanticus gaat naar Europa’, *NRC Handelsblad*, 15/12/92; W. Joustra, ‘Van den Broek bleef atlanticus tegen verdrukking en Europese wanhoop in’, *de Volkskrant*, 16/12/92.

⁷² Dankert in: Rehwinkel & Nekkers, p. 143.

⁷³ Stemerding, *Dromen*, pp. 191-192; P. Rusman, ‘De laatste Koude-Oorlogstrijder. Hans van den Broek (1982-1993)’, Hellema e.a. (red.), *Ministers*, p. 274

⁷⁴ De term is van Ben Knapen, ‘Het vaderland in Europa’, *NRC Handelsblad*, 29/06/91.

⁷⁵ Zie bijv. H. van den Broek, ‘Continuïteit en vernieuwing in Europa’, *Christen Democratische Verkenningen* (1990)5, p. 208.

⁷⁶ Metze, *Stranding*, p. 39.

⁷⁷ Metze, *Stranding*, pp. 40, 188-189.

⁷⁸ Over deze problematiek zie ook Rozemond, Regeringsleider.

Van deze meestal zesmaandelijksse bijeenkomsten maakten formeel de regeringsleiders, het (Franse) staatshoofd en de president van de Europese Commissie deel uit. Zij werden bij die gelegenheid vergezeld door hun minister van Buitenlandse Zaken. Er waren tijdens zo'n top echter momenten, bijvoorbeeld tijdens het afsluitende regeringsdiner, waarop de minister-president niet in het gezelschap van zijn minister van Buitenlandse Zaken verkeerde wanneer hij met zijn buitenlandse collega's van gedachte wisselde. De minister-president was gebonden aan een door de regering, en grotendeels door Buitenlandse Zaken tot stand gebracht, mandaat, maar eenmaal in de raad was zo'n mandaat lang niet altijd sluitend.⁷⁹ Eind 1978 had de toenmalige premier Van Agt mede daarom al geschreven dat van eerste verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken ten aanzien van de Europese dimensie van het buitenlands beleid 'sedert lang' geen sprake meer was.⁸⁰

De minister van Binnenlandse Zaken, Ien Dales, stelde eind 1990 in een notitie aan de ministerraad voor de minister-president, net als de Duitse bondskanselier, aanwijzingsbevoegdheid te geven, zodat hij op Europese topconferenties namens het kabinet zelfstandig posities zou kunnen innemen. Lubbers, die niet alleen op de zesmaandelijksse Europese topconferenties problemen ten aanzien van zijn staatkundige positie ervoer, maar ook tussentijds, vooral telefonisch, contacten met zijn collega's in het buitenland wilde onderhouden als 'een college in Europa',⁸¹ stemde in met de notitie. Hij legde in een brief aan Van den Broek vast dat hij dezelfde mogelijkheden wilde hebben als zijn buitenlandse collega's, zonder belemmeringen inzake 'informatie, contacten, presentie, status' en dergelijke.

Van den Broek vatte het niet licht op dat Lubbers naar zijn oordeel te veel naar een 'Europese harmonisatie' van zijn ambt streefde en dreigde met aftreden.⁸² Hoewel het acute conflict werd gesust, was tussen Lubbers en Van den Broek een blijvend geschonden verhouding ontstaan.⁸³ De twee ministers hielden niet op te 'kissebissen' en Van den Broek bleef, aldus het ochtendblad *Trouw*, op dit punt de indruk wekken van 'een dreinend kind, dat

⁷⁹ Schmelzer, 'Minister-president', p. 193.

⁸⁰ Geciteerd in Schmelzer, 'Minister-president', pp. 190-191.

⁸¹ TK, vergaderjaar 1990-1991, Handelingen, p. 1129, (08/11/90)

⁸² Metze, *Stranding*, pp. 40 en 189; A.E. Kersten, 'Een woud van verandering. Ontwikkeling van taak en organisatie van het ministerie', Van Ditzhuyzen e.a. (red.), *Jaar*, p. 74; TK, vergaderjaar 1990-1991, 21 865, nr. 1; ibidem, pp. 1115-1133.

⁸³ Dankert in: Rehwinkel en Nekkers, *Regerenderwijs*, p. 153; P. Rusman, 'De laatste Koude-Oorlogstrijder. Hans van den Broek (1982-1993)', Hellema e.a. (red.), *Ministers*, p. 269, 270, 272, 276-277, 281; 'Duitsland verwacht veel van Nederland als voorzitter van de EG', *NRC Handelsblad*, 29/06/91; Victor, *Presidency*, 6.2.1.

zijn zin maar niet krijgt.’⁸⁴ Op de achtergrond van het conflict speelden geruchten dat Lubbers Jacques Delors zou kunnen opvolgen als voorzitter van de Europese Commissie, wat bij de schaarse verdeling van internationale topposities een voortzetting van de carrière van Van den Broek in het buitenland in de weg zou kunnen staan.⁸⁵

Door de beslommingen rond Joegoslavië kwam minister Van den Broek al gauw aan andere dossiers nauwelijks nog toe.⁸⁶ Dat gold in het bijzonder voor het conceptverdrag van de EG voor Maastricht dat eind 1991 getekend zou moeten worden, met als belangrijk onderdeel een ontwerp voor een Europese Politieke Unie. Van den Broek moest deze zaak grotendeels overlaten aan zijn staatssecretaris Piet Dankert.⁸⁷ Het zou rampzalige gevolgen hebben.

Onder diens leiding werd het plan, dat Nederlands voorganger als voorzitter van de EG, Luxemburg, had opgesteld, herschreven. Volgens Buitenlandse Zaken ging het Luxemburgse plan te veel uit van een intergouvernementele benadering, terwijl Den Haag een supranationale aanpak voorstond. Bovendien maakte Den Haag bezwaar tegen de voorgestane samenwerking op het gebied van veiligheid, die de NAVO in de wielen dreigde te rijden. Maandag 30 september 1991, ‘zwarte maandag’, werd het Nederlandse verdragsontwerp voor een politieke unie door alle andere lidstaten van de Europese Gemeenschap, behalve België, getorpedeerd.⁸⁸ Tegenover de verzamelde pers verklaarde Van den Broek: ‘We zijn afgegaan als een gieter.’⁸⁹

Het was illustratief dat de mislukking mede te wijten was aan slechte consultatie, dan wel het negeren van het advies van de partners en de eigen Permanente Vertegenwoordiger in Brussel, Peter Nieman.⁹⁰ De signalen dat het plan slecht zou vallen waren er wel geweest,

⁸⁴ L. Meijer/C. Welgraven, ‘Nederland is bijna te klein voor Hans van den Broek’, *Trouw*, 13/07/91.

⁸⁵ ‘Had Lubbers Van den Broek maar op cake getrakteerd’, *Trouw*, 18/06/91; J. Tromp, ‘Delors draait Lubbers in moeilijke positie. Premier vindt speculaties over EG-carrière vervelend en vervuilend’, *de Volkskrant*, 26/06/91; O. Garschagen&W. Joustra, ‘Premier Lubbers over het Nederlands EG-voorzitterschap: ‘Ik hoor nergens een vals geluid’’, *de Volkskrant*, 27/06/91; O.Garschagen/J. Tromp, ‘De nieuwe voorzitter heet Lubbers’, *de Volkskrant*, 27/06/92; L. Meijer/C. Welgraven, ‘Internationaal kan Henz Vendenbroek niet meer stuk’, *Trouw*, 13/07/91.

⁸⁶ Interview P. de Gooijer, 01/07/99; Elsbeth Tiedemann, ‘Terug naar Zwarte Maandag’, *Elsevier*, 22/06/96, p. 14; M. van Hulten, ‘Zwarte Maandag. Kroniek van en gemiste kans’, Labohm (red.), *Waterdragers*, p. 194.

⁸⁷ Interview P. de Gooijer, 01/07/99; E. Tiedemann, ‘Terug naar Zwarte Maandag’, *Elsevier*, 22/06/96, p. 14; Michiel van Hulten, ‘Zwarte Maandag. Kroniek van en gemiste kans’, Labohm (red.), *Waterdragers*, p. 194; Hans Nijenhuis, ‘Nederland heeft niet het laatste woord’, *NRC Handelsblad*, 25/09/91.

⁸⁸ Dankert in: Rehwinkel en Nekkers, *Regerenderwijs*, p. 150.

⁸⁹ M. van Hulten, ‘Zwarte Maandag. Kroniek van en gemiste kans’, Labohm (red.), *Waterdragers*, p. 194.

⁹⁰ ‘Premier erkent fouten bij presentatie unievoorstel EG’, *NRC Handelsblad*, 10/10/91; E. Tiedemann, ‘Terug naar Zwarte Maandag’, *Elsevier*, 22/06/96, p. 16; M. Sie Dhian Ho, ‘Federatiekampioen of trouwe bondgenoot. Het Nederlandse beleid ten aanzien van de Europese en Atlantische Samenwerking’, Van Ditzhuyzen e.a. (red.), *Jaar*, p. 303; Michiel van Hulten, ‘Zwarte Maandag. Kroniek van en gemiste kans’, Labohm (red.), *Waterdragers*, pp. 196-197.

maar ze waren niet opgepikt omdat ze op gespannen voet stonden met de gevestigde eigen denkbeelden.⁹¹ Het fiasco werd tevens veroorzaakt doordat Lubbers zich in verband met de competentiestrijd met Van den Broek tot 30 september niet over de landsgrenzen had ingespannen voor het Nederlandse ontwerp. Hij wist dat Van den Broek zijn rechtstreekse contacten met buitenlandse collega's niet waardeerde.⁹² Nieman, die het niet eens was geweest met Van den Broek en Dankert, had rechtstreeks contact gezocht met Lubbers. Maar die had het als zijn taak gezien de beide bewindslieden op Buitenlandse Zaken te steunen.⁹³ Bonn, dat aanvankelijk de Nederlandse opvattingen leek te steunen, liet het Nederlandse plan vallen, toen bleek dat Parijs tegen was. De Frans-Duitse as bleek een harde realiteit voor Den Haag.⁹⁴ 'We hebben het Verdrag van Maastricht verloren omdat de Duitsers bij die gelegenheid onder het Franse juk zijn doorgegaan', aldus een teleurgestelde Dankert.⁹⁵ 'Adding insult to injury' besloten Genscher en Dumas een week later het Nederlandse voorzitterschap te 'helpen' door een consultatieronde over de Europese Politieke Unie in Parijs bijeen te roepen. Toen Van den Broek protesteerde dat het voorzitterschap werd gekaapt, liet Parijs weten dat de kwestie van de unie te belangrijk was om haar totstandkoming aan Nederland over te laten.⁹⁶ Slechts door intensief herstelwerk van Lubbers, nog een gevoelige nederlaag voor Van den Broek, werden de Europese lidstaten het op 9 en 10 december 1991 alsnog eens over een gewijzigd ontwerpverdrag, dat erg veel leek op het oorspronkelijke Luxemburgse concept. Het buitenlands- en veiligheidsbeleid zou, na 'zwarte maandag', geen federaal karakter krijgen, maar een onderwerp van intergouvernementele behandeling blijven op basis van unanimiteit.

De slechte verhouding tussen Van den Broek en Lubbers liet ook bij de ambtenaren van Buitenlandse Zaken sporen na. 'Elke keer als we met Algemene Zaken te maken hebben, krijgen gevoelens van wantrouwen op ons ministerie de overhand. Dan zien we de zaak niet meer in de juiste verhoudingen', aldus een anonieme hoge ambtenaar van Buitenlandse Zaken

⁹¹ Victor, *Presidency*, 6.2.2.1.

⁹² M. van Hulten, 'Zwarte Maandag. Kroniek van en gemiste kans', Labohm (red.), *Waterdragers*, p. 209. De stelling dat de premier zich in het geheel niet met het dossier had willen bemoeien totdat het te laat was, wordt daar weerlegd. Voor die stelling zie Leonard Ornstein/Max van Weezel, 'Van den Broek kan de wereld weer aan, dertel als een veulen', *Vrij Nederland*, 11/04/92; ANP-bericht, Coenraads, 'EU-voorzitterschap. 'Black Monday' resultaat van grove inschattingfouten', 22/12/96, 08:52. Elders werd een onderscheid gemaakt tussen interne bemoeienis van Lubbers, die er wel zou zijn geweest, en externe bemoeienis, die er niet zou zijn geweest, W. Joustra, 'Competentiestrijd hield Lubbers af van ingrijpen', *de Volkskrant*, 11/10/91.

⁹³ Michiel van Hulten, 'Zwarte Maandag. Kroniek van en gemiste kans', Labohm (red.), *Waterdragers*, p. 206.

⁹⁴ Michiel van Hulten, 'Zwarte Maandag. Kroniek van en gemiste kans', Labohm (red.), *Waterdragers*, pp. 203-204.

⁹⁵ G.-J. Bogaerts & A. Brouwers & A. Elshout, 'Graaien in Europa', *de Volkskrant*, 16/12/00.

⁹⁶ Victor, *Presidency*, 6.2.1.

eind januari 1992.⁹⁷ De herhaalde conflicten met de premier schaadden intussen het imago van Van den Broek en zijn ministerie ernstig.⁹⁸

Nadat Van den Broek in december 1992 onverwacht de functie had gekregen van Eurocommissaris, trad op 2 januari 1993 de Leidse hoogleraar volkenrecht P.H. Kooijmans aan als zijn opvolger. Hij had een ruime internationale ervaring, bijvoorbeeld als staatssecretaris van Buitenlandse Zaken (1973-1977), afgevaardigde naar de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (1967, 1973-1976), als voorzitter van de Nederlandse delegatie naar de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens (1982-1986 en 1992), als voorzitter van deze commissie (1984-1985) en als VN-rapporteur inzake martelingen (1985-1992). Eind 1991, begin 1992 had hij deel uitgemaakt van een CVSE-missie die alle deelrepublieken en de autonome provincies van Joegoslavië bezocht om de mensenrechtensituatie te inventariseren. Daarbij was hij dus ook in Bosnië geweest, dat volgens hem toen nog ‘een oord van rust’ was.⁹⁹ Als rapporteur voor foltering had Kooijmans later in 1992 deel uitgemaakt van een missie van Mazowiecki, de rapporteur van de mensenrechtencommissie van de Verenigde Naties. Hij had toen Kosovo bezocht. Door zijn bezoeken aan de regio voelde Kooijmans zich emotioneel sterk betrokken bij de Joegoslavische kwestie.¹⁰⁰ Hij meende dat de internationale gemeenschap meer moest doen¹⁰¹ en continueerde in dat opzicht ‘in volle overtuiging’ de lijn die was uitgezet door Van den Broek.¹⁰²

Omdat het kabinet-Lubbers nog hoogstens anderhalf jaar te gaan had, werd hij bij zijn aantreden beschouwd als een tussenpaus.¹⁰³ De combinatie van gewaardeerd deskundige,

⁹⁷ ‘Conflicten schaden aanzien v.d. Broek’, *NRC Handelsblad*, 28/01/92.

⁹⁸ M.C. Brands, ‘Wanneer betaalt Nederland eindelijk het Brusselse leergeld?’, *NRC Handelsblad*, 16/01/92; R. Meines, ‘Alles wat mis kon gaan rond reis ging mis’, *NRC Handelsblad*, 20/01/92; ‘Conflicten schaden aanzien v.d. Broek’, *NRC Handelsblad*, 28/01/92; R. Meines, ‘De ster van Hans van den Broek staat er bleekjes bij’, *NRC Handelsblad*, 28/01/92; J.L. Heldring, ‘Een ongelukkig halfjaar’, *NRC Handelsblad*, 31/03/92; M. van der Stoel, ‘Grotere rol premier in buitenlands beleid’, *NRC Handelsblad*, 15/07/92; K. Koch, ‘Die twee’, *de Volkskrant*, 31/01/92; W. Joustra, ‘Buitenlandse Zaken’, *de Volkskrant*, 01/02/92; ‘Pronk wil voor Lubbers meer armslag in Europa’, *de Volkskrant*, 13/03/92; J. Tromp, ‘En Lubbers kijkt jaloers naar de groten der aarde’, *de Volkskrant*, 31/03/92; K. Koch, ‘Machteloze Apenrots’, *de Volkskrant*, 10/04/92; L. Meijer, ‘Voor Lubbers nog geen allesverloren’, *Trouw*, 08/02/92; idem, ‘Zuid-Afrika vreet Van den Broek op’, *Trouw*, 18/03/92.

⁹⁹ P. Nijman en E. Bode, ‘Tussenpaus denkt al aan verlenging. Hoogleraar Kooijmans heeft het naar zijn zin als minister van Buitenlandse Zaken’, *de Telegraaf*, 20/03/93.

¹⁰⁰ Femke Halsema, ‘Kleine stapjes. Het pragmatisch optimisme van Peter Kooijmans’, *de Helling*, 9(1996)3, p. 6.

¹⁰¹ Interview H.A. Schaper, 10/04/00.

¹⁰² Interview P.H. Kooijmans, 10/09/99.

¹⁰³ P. Baehr, ‘Pleitbezorger van de mensenrechten. Pieter Hendrik Kooijmans (1993-1994)’, Hellema e.a. (red.),

onafhankelijk denker, snelle beslisser en het feit dat hij geen ‘partijbaron’ was, nam velen voor hem in.¹⁰⁴ ‘Zelden heeft een minister zo’n fluwelen start gekend’, signaleerde *de Telegraaf* drie maanden na het aantreden van de minister. Hij werd door links en rechts geroemd als ‘aimabel, inspirerend, evenwichtig, scherpzinnig, voorkomend, bijna charismatisch’.¹⁰⁵

Als minister had hij aanvankelijk geen grote ambities omdat hij zich goed bewust was van het tijdelijke karakter van zijn bewindvoerschap op Buitenlandse Zaken.¹⁰⁶ Met het regeren kwam waarschijnlijk de smaak naar voortzetting van zijn ministerschap, maar de onttroning van het CDA als regeringspartij tijdens de kabinetsformatie van 1994 verhinderde dit.¹⁰⁷

De soevereine distantie van Kooijmans ten aanzien van de politiek gold ook de verhouding tot het ministerie van Algemene Zaken, die onder Van den Broek verstoord was geraakt door een strijd tussen hem en premier Lubbers over het primaat ten aanzien van de buitenlandse politiek. Volgens Kooijmans was het ‘onzinnig’ de premier een groeiende rol in Europees verband op het terrein van de buitenlandse politiek te ontzeggen met een beroep op de Nederlandse traditie.¹⁰⁸ Met minister J. Pronk van Ontwikkelingssamenwerking had Kooijmans eveneens een aanzienlijk betere verhouding dan zijn voorganger.¹⁰⁹

Het ministerie en de werking van het ambtelijk apparaat waren hem bekend doordat hij, toen nog als lid van de ARP, tijdens het kabinet-Den Uyl (1973-1977) staatssecretaris van Buitenlandse Zaken was geweest voor ontwapeningsvraagstukken. Het departement prees zich

Ministers, pp. 283 en 284.

¹⁰⁴ Interviews M. Hennis, 09/03/99 en J.M Vos, 24/06/99.

¹⁰⁵ P. Nijman en E. Bode, ‘Tussenpaus denkt al aan verlenging. Hoogleraar Kooijmans heeft het naar zijn zin als minister van Buitenlandse Zaken’, *de Telegraaf*, 20/03/93.

¹⁰⁶ Interview M. Hennis, 09/03/99.

¹⁰⁷ P. Baehr, ‘Pleitbezorger van de mensenrechten. Pieter Hendrik Kooijmans (1993-1994)’, Hellema e.a. (red.), *Ministers*, pp. 292; C. Janssen en Th. Ruigrok, ‘Peter Kooijmans’, *HP/De Tijd*, 12/03/93, p. 16; P. Nijman en E. Bode, ‘Tussenpaus denkt al aan verlenging. Hoogleraar Kooijmans heeft het naar zijn zin als minister van Buitenlandse Zaken’, *de Telegraaf*, 20/03/93; ‘Kooijmans voelt voor voortzetting ministerschap’, *ANP*, 20/10/93, 15:54.

¹⁰⁸ O. van Boetzelaer, ‘Minister Kooijmans. Het is niet zinnig premier grotere rol op buitenlands politiek terrein te ontzeggen’, *CD/Actueel*, 28/08/93. De mildere houding van Kooijmans jegens Algemene Zaken bleek ook uit interviews A.L. ter Beek, 13/01/00; J.P.M.H. Merckelbach, 25/05/00; en Swartbol, 24/02/99.

¹⁰⁹ Interview P.H. Kooijmans, 10/09/99; R. Meines, ‘Conflict tussen Pronk en v.d. Broek fundamenteel’, *NRC Handelsblad*, 05/05/92; ‘Besluiteloos’ en ‘Kwestie Pronk-v.d. Broek voorlopig gesust’, *NRC Handelsblad*, 20/05/92; L. Meijer, ‘Van den Broek niet altijd stille diplomaat’, *Trouw*, 09/04/92; ‘van den Broek vindt mensenrechten geen zaak voor Pronk’, *Trouw*, 10/04/92; ‘Van den Broek wil ook beheer over ontwikkelingssamenwerking’, *de Volkskrant*, 09/04/92; ‘Van den Broek eist ook primaat ontwikkeling en ontwapening op’, *de Volkskrant*, 10/04/92; ‘Van den Broek en Pronk bevechten macht in de toekomst’, *de Volkskrant*, 01/05/92; C. Janssen en T. Ruigrok, ‘Peter Kooijmans’, *HP/De Tijd*, 12/03/93, p. 16; Olaf van Boetzelaer, ‘Het is niet zinnig premier grotere rol op buitenlands terrein te ontzeggen’, *CD/Actueel*, 28/08/93, p.

gelukkig met de nieuwe minister, omdat hij beter dan zijn voorganger kon luisteren naar zijn ambtenaren en zich richtte op de hoofdlijnen, daarbij ruimte latend voor zijn ambtenaren.¹¹⁰ Meer dan zijn voorganger nam Kooijmans beslissingen op basis van stukken die door lagere ambtenaren waren voorbereid.¹¹¹ Het parlement waardeerde de kortstondige minister om zijn grondige dossierkennis en zijn open wijze van overleg.¹¹²

Kooijmans probeerde een middenkoers te varen tussen de pro-Atlantische instelling van Van den Broek en een zwaarder accent op een Europees beleid. Hij was zich ervan bewust dat de relatie met de VS vooral bepaald zou worden door de vraag of de Europese landen in staat zouden zijn een meer gemeenschappelijk beleid te voeren.¹¹³

Zijn beleid zou zwaar het stempel van zijn specialisatie als mensenrechtenexpert dragen.¹¹⁴ Kooijmans had zich al in 1991 onder voorwaarden voorstander getoond van humanitaire interventies die niet gesanctioneerd waren door het internationale recht. Respect voor de nationale soevereiniteit mocht volgens hem geen rem zijn op de vervulling van humanitaire behoeften.¹¹⁵ Bovendien was hij een groot voorstander van de inzet van Nederlandse militairen bij vredesoperaties van de VN.¹¹⁶

In het eerste paarse kabinet dat op 22 augustus 1994 aantrad, was mr. H.A.F.M.O. (Hans) van Mierlo minister van Buitenlandse Zaken. In tegenstelling tot zijn voorganger Kooijmans had hij geen ervaring op het terrein van de internationale politiek. Van Mierlo's politieke loopbaan had zich vooral in de Nederlandse context afgespeeld. Hij had sinds de oprichting van Democraten '66 als politiek leider van die partij een belangrijke rol gespeeld. Na een ernstige electorale terugval beleefde D66 onder Van Mierlo in 1986 een herstel, dat in 1994 bij de

14.

¹¹⁰ Interviews P. de Gooijer, 01/07/99; J.L. Sandee, 12/06/00; R. Swartbol, 24/02/99; en J.M. Vos, 24/06/99; Dig Ishta geciteerd in C. Janssen en T. Ruigrok, 'Peter Kooijmans', *HP/De Tijd*, 12/03/93, p. 16; Dankert in: Rehwinkel en Nekkers, *Regerenderwijs*, p. 144.

¹¹¹ Interview K.J.R. Klompenhouwer, 20/01/00.

¹¹² P. Baehr, 'Pleitbezorger van de mensenrechten. Pieter Hendrik Kooijmans (1993-1994)', Hellema e.a. (red.), *Ministers*, pp. 291.

¹¹³ P. Baehr, 'Pleitbezorger van de mensenrechten. Pieter Hendrik Kooijmans (1993-1994)', Hellema e.a. (red.), *Ministers*, pp. 289-290.

¹¹⁴ P. Baehr, 'Pleitbezorger van de mensenrechten. Pieter Hendrik Kooijmans (1993-1994)', Hellema e.a. (red.), *Ministers*, pp. 291; Dankert in Rehwinkel en Nekkers, *Regerenderwijs*, p. 144.

¹¹⁵ O. van Boetzelaer, 'Rol Verenigde Naties', *CD/Actueel*, 11/05/91; O. van Boetzelaer, 'Kooijmans kan de juiste man op de juiste plaats zijn', *CD/Actueel*, 16/01/93, p. 10; O. van Boetzelaer, 'Het is niet zinnig premier grotere rol op buitenlands terrein te ontzeggen', *CD/Actueel*, 28/08/93, p. 15; M. Meijer, 'Kooijmans: Verenigde Naties moeten bij vredesoperaties eigen grenzen kennen', *CD/Actueel*, 28/10/95, p. 12.

¹¹⁶ P. Nijman en E. Bode, 'Tussenpauze denkt al aan verlenging. Hoogleraar Kooijmans heeft het naar zijn zin als minister van Buitenlandse Zaken', *de Telegraaf*, 20/03/93.

verkiezingen 24 zetels opleverde. Van Mierlo had rationele en persoonlijke motieven om de post van Buitenlandse Zaken te aanvaarden. Voor het eerste gold dat hij de geestelijke vader van de paarse samenwerking was; voor het tweede dat hij deze ministerspost zag als de bekroning van zijn politieke loopbaan. Als minister van Buitenlandse Zaken was Van Mierlo een onbeschreven blad. Veel bestuurlijke ervaring bezat hij niet, al had hij tijdens een ministerschap van nog geen half jaar op het departement van Defensie enige ervaring opgedaan. Hij stond niet bekend als een bewindsman die zijn ministerie strak aanstuurde en zijn dossierkennis was niet sterk. Bij de beleidsvorming ging hij niet af op schriftelijke adviezen, maar probeerde hij zijn gedachten te ontwikkelen in gesprekken met medewerkers, een inspirerend maar tijdrovend proces.¹¹⁷ Veel meer dan algemene kennis van het Joegoslavië-dossier bezat hij in augustus 1994 naar eigen zeggen niet. Hij had de behandeling ervan binnen de fractie aan de buitenlandspecialist overgelaten.¹¹⁸ Aan die achterstand kwam snel een einde. Veel van zijn tijd besteedde hij als minister aan het Joegoslavië-dossier. Hij streefde naar een goede samenwerking met minister van Defensie Voorhoeve, maar liet hem veel ruimte voor zelfstandig optreden. Bij Voorhoeve vestigde zich de indruk dat Van Mierlo en Buitenlandse Zaken zich weinig voor de militaire aspecten interesseerden.¹¹⁹ Volgens ambtenaren van Buitenlandse Zaken steunde Van Mierlo sterk op de Permanente Vertegenwoordiger bij de VN, zijn partijgenoot Biegman. Van Mierlo en Biegman relativeren beide die invloed, omdat zij het over de hoofdlijnen van het beleid dezelfde opvattingen hadden.¹²⁰ Van Mierlo zag het conflict in Joegoslavië vooral als een Europese zaak, maar het stoorde hem dat er zo weinig Europese daadkracht was. Hij onderhield veel contact met zijn Duitse collega Kinkel, maar de Nederlandse invloed op de internationale besluitvorming bleef gering. Van Mierlo's stijl van optreden om in een vrije discussie tot formulering van een standpunt te komen vond bij zijn Europese collegae weinig waardering. Zijn invloed in die kring was zeer beperkt.¹²¹

¹¹⁷ D. Hellema, 'Een charmante bewindsman' in: Hellema, Zeeman en Van der Zwan (red), *De Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw*. (Den Haag 1999), pp. 295-308; interview J. Vos, 24/06/99

¹¹⁸ Interview H.A.F.M.O. van Mierlo, 10/02/00

¹¹⁹ Interview J.J.C. Voorhoeve, 15/04/97

¹²⁰ Interviews N. Biegman, 03/07/00 en H.A.F.M.O. van Mierlo, 19/05/00

¹²¹ Interviews P. Neville-Jones, 15/11/01 en M. Rifkind, 16/11/01

De diplomatieke posten

De Nederlandse regering beschikte over diverse Permanente Vertegenwoordigingen bij internationale organisaties. De belangrijkste daarvan voor Nederland waren in verband met de Joegoslavische kwestie die bij de EG, de NAVO en de VN. De Permanente Vertegenwoordiger bij de Europese Gemeenschap vormde samen met zijn collega's uit de andere lidstaten het Coreper, het Comité des Représentants Permanents, dat de laatste instantie was voorafgaand aan besluitvorming door de EG-ministerraad. Het Coreper was tevens belast met de uitvoering van mandaten die werden verstrekt door de Raad van Ministers, de raad waarin de ministers van Buitenlandse Zaken of de vakministers zitting hadden.

De ministers van Buitenlandse Zaken kenden verder nog een vorm van informeel overleg, die bekend stonden als Gymnich-bijeenkomsten. Minstens tweemaal per jaar, meestal aan het eind van het halfjaarlijkse voorzitterschap van een lidstaat, kwam de Europese Raad bijeen (niet te verwarren met de Raad van Europa), waarin de regeringsleiders en het Franse staatshoofd zitting hadden.

Tot begin 1993 vervulde mr. P.C. (Peter) Nieman de functie van permanent vertegenwoordiger bij de EG. Toen kwam de voormalige secretaris-generaal van Buitenlandse Zaken Bot op deze positie. De Permanente Vertegenwoordiging van Nederland was op de Luxemburgse missie na de kleinste van alle lidstaten van de EG, omdat Nederland zich principieel op het standpunt bleef stellen dat de Europese Commissie zo min mogelijk voor de voeten mocht worden gelopen.¹²²

In 1970 hadden de lidstaten van de EG besloten tot Europese Politieke Samenwerking (EPS), een intergouvernementeel overleg ter consultatie en coördinatie van het buitenlands beleid van de afzonderlijke lidstaten. Deze vorm van samenwerking werd in 1986 vastgelegd in de Europese Acte, de eerste inhoudelijke aanvulling en modernisering van de Europese Verdragen. De acte bepaalde dat de lidstaten zich verplichtten 'ieder optreden en iedere stellingname te vermijden die afbreuk doet aan hun doeltreffendheid als samenhangende kracht in de internationale betrekkingen of binnen de internationale organisaties'.¹²³ De EG en de Europese Politieke Samenwerking werden als nevenschikt opgevoerd. Voor de regeringsleiders en ministers van Buitenlandse Zaken verschilde een bijeenkomst in EPS-

¹²² Jan Bron Dik, 'Permanent vertegenwoordiger bij EG', *CD/Actueel*, 16/01/93, p. 12.

verband echter weinig van het overige deel van een Europese Raad of van een EG-ministerraad. In het kader van de EPS bestond naast de veel gebruikte telefoon tussen de ministeries van Buitenlandse Zaken een meer formele vorm van communicatie: het zogeheten *coreu*, een telegram dat werd verzonden aan alle andere hoofdsteden.

In het verdrag van Maastricht zou de diplomatieke samenwerking worden gecodificeerd in het kader van de Europese Politieke Unie. Dit verdrag werd voorbereid binnen de Intergouvernementele Commissie (IGC). In de eerste pijler van het verdrag werd de bestaande Europese Gemeenschap ondergebracht. In de tweede pijler werd de grondslag gelegd voor een gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. In de derde pijler werd de mogelijkheid geschapen van samenwerking op het terrein van Binnenlandse Zaken en Justitie. Het verdrag trad op 1 november 1993 in werking. Materieel veranderde er aanvankelijk weinig voor wat betreft het gemeenschappelijke buitenlands beleid. Een gemeenschappelijk defensiebeleid kwam maar moeizaam van de grond.

Sinds 1989 was mr. A.P.R. (Adriaan) Jacobovits de Szeged, oud-DGPZ, Permanente Vertegenwoordiger bij de NAVO. In april 1993 werd hij opgevolgd door drs. L.W. (Bert) Veenendaal.

De Permanente Vertegenwoordiger, met de rang van ambassadeur, had zitting in de Noord-Atlantische of NAVO-raad, de belangrijkste besluitvormingsinstantie van het bondgenootschap, voorgezeten door de secretaris-generaal van de NAVO. Besluitvorming tussen de, toen nog zestien, NAVO-leden, gebeurde op basis van consensus. Stemming had zelden plaats. De secretaris-generaal vatte de discussie samen en zond zijn samenvatting rond. Tijdens de vergadering werkte de raad nog met een *decision sheet*, waarin de besluiten werden vastgelegd. Kwam binnen een vastgestelde tijd geen commentaar (de zogeheten stilteprocedure), dan was er een besluit. Was er bezwaar tegen de tekst, dan kwam de raad opnieuw bijeen en vond herformulering plaats totdat de leden het wel eens waren. De ambassadeur voor Nederland bij de NAVO onderhield contacten met zowel het ministerie van Buitenlandse Zaken als dat van Defensie in Den Haag.

Het optreden van de Permanente Vertegenwoordiger in de Noord-Atlantische Raad gebeurde steeds op basis van een schriftelijke instructie, die voor elke vergadering werd opgesteld. De opstelling van die instructie was een proces van schriftelijk en mondeling

¹²³ Europese Acte, titel III, art. 30.

overleg tussen de staf van de Permanente Vertegenwoordiging en de ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie in Den Haag.¹²⁴ Volgens Jacobovits de Szeged gebeurde dat echter zelden voor het agendapunt Joegoslavië.¹²⁵ Dat is overigens minder bijzonder dan het lijkt, omdat de ambassadeurs bij de NAVO gewoonlijk een grote beleidsvrijheid werd gelaten. Het waren zwaargewichten onder de Nederlandse diplomaten, die speciaal geselecteerd waren op hun vermogen goed om te gaan met hun beleidsvrijheid.¹²⁶

Tweemaal per jaar kwam de Noord-Atlantische Raad in ministeriële zitting bijeen. De lidstaten waren op zulke momenten vertegenwoordigd door hun ministers van Buitenlandse Zaken en Defensie. Incidenteel kwam de raad bijeen op het niveau van staatshoofden en regeringsleiders, zoals in januari 1994, toen besloten werd over het *Partnership for Peace*, de regeling van de relaties met de landen van het voormalige Oostblok, en tevens de kwestie van de luchtsteun boven Joegoslavië aan de orde kwam.

In het militair comité, het hoogste militaire orgaan binnen de NAVO, hadden de chefs van staven zitting. Naast een permanente diplomatieke vertegenwoordiging was er in Brussel ook een permanente militaire vertegenwoordiging, die formeel onder de verantwoordelijkheid van de Permanente Vertegenwoordiger werkte, maar werd aangestuurd door de Chef Defensiestaf. Dit probleem, dat zich voordoet bij alle ambassades met afdelingen van andere ministeries, manifesteert zich bij de NAVO in sterkere mate wegens de militaire taak van de organisatie. Die inherente tegenstelling werd tijdens de Joegoslavië-crisis nog versterkt doordat in de NAVO-besluitvorming het gewicht van militaire zaken toenam ten opzichte van politieke besluiten. Tussen beide vertegenwoordigingen bestond een moeizame verhouding. De Nederlandse militairen hielden, evenals hun collega's uit de meeste andere lidstaten, tegenover de diplomaten hun kaarten dicht tegen de borst, mede uit angst voor 'lekkers'.¹²⁷ Hoewel de Permanente Vertegenwoordigingen van de EG en de NAVO beide in Brussel gevestigd waren, was er zelden of nooit sprake van contact tussen beide posten.¹²⁸

Aan het begin van de hier beschreven periode was drs. R.J. van Schaik de Permanente Vertegenwoordiger van Nederland bij de VN. Hij hield zich vooral bezig met sociaal-

¹²⁴ Interview L.W. Veenendaal, 17/08/00.

¹²⁵ Interview A.P.R. Jacobovits de Szeged, 21/09/00.

¹²⁶ Interview J.M. Vos, 24/06/00.

¹²⁷ Interview L.W. Veenendaal, 17/08/00.

¹²⁸ Interviews A.P.R. Jacobovits de Szeged, 21/09/00; L.W. Veenendaal; en J.M. Vos, 24/06/00.

economische aspecten van de Verenigde Naties.¹²⁹ De Veiligheidsraad en de overige politieke aspecten van de VN werden behandeld door J.M.V.A. (Jan) graaf de Marchant et d'Ansembourg. Hij behandelde dus voornamelijk vredesoperaties en de kwestie-Joegoslavië en voelde zich bij dat laatste mede betrokken doordat hij in Zagreb was geboren. In augustus 1994 verliet D'Ansembourg New York en werd Schaper zijn opvolger als plaatsvervangend permanent vertegenwoordiger.

Toen in september 1992 dr. N.H. (Niek) Biegman Van Schaik opvolgde, werden de taken opnieuw verdeeld. Biegman, van huis uit Arabist en getrouwd met een Kroatische, voelde zich nauw betrokken bij de gebeurtenissen in voormalig Joegoslavië en had een uitgesproken mening over het Nederlandse beleid ten aanzien van het voormalige Joegoslavië; het moest gebaseerd zijn op de overtuiging dat het conflict in Joegoslavië was veroorzaakt door Servische agressie en dat elke concessie aan de Serven uit den boze was.¹³⁰ Het was dan ook niet verwonderlijk dat Biegman zich, in tegenstelling tot zijn voorganger, intensief bezighield met voormalig Joegoslavië.¹³¹ Hij gold overigens als een aimabel en toegankelijk man, die zeer werd gerespecteerd door zijn naaste medewerkers.¹³²

Zoals alle Permanente Vertegenwoordigers had Biegman een nauw contact met de DGPZ en de minister. Dergelijk contact geschiedde voornamelijk telefonisch en liet daarom weinig papieren sporen na.¹³³ De dynamiek van de ontwikkelingen in New York bracht eveneens met zich mee dat instructies uit Den Haag vaak telefonisch in plaats van schriftelijk werden verstrekt. Slechts in belangrijke gevallen werd door New York verzocht de instructie dan achteraf nog schriftelijk te sturen. Onder Kooijmans was de invloed van Biegman gering, juist omdat zijn persoonlijke betrokkenheid zo goed bekend was op het ministerie en er in Den Haag een bureaucratisch-natuurlijke neiging bestond zich af te zetten tegen opgedrongen opinies van de posten.¹³⁴

¹²⁹ Over de visie van Van Schaik op zijn werk bij de VN zie Lucas Ligtenberg, 'Het VN-apparaat heeft te veel loten gekregen', *NRC Handelsblad*, 08/08/92.

¹³⁰ Interviews N. Biegman, 03/07/00; P. Bas Backer, 22/05/00; M. Hennis, 09/03/99; majoor E.A.W. Koestal, 24/05/00; C. Minderhoud; H.A. Schaper, 10/04/00; R. Swartbol, 24/02/99; J.M. Vos, 24/06/99; H.A.C. van der Zwan, 12/04/00.

¹³¹ Interviews C. Minderhoud, 02/06/00; H.A. Schaper, 10/04/00.

¹³² Interviews E.A.W. Koestal, 24/05/00 en R.P.H. van Veen, 16/08/00.

¹³³ Interviews O. Hattinga van 't Sant, 18/07/00 en H.A.C. van der Zwan, 12/04/00.

¹³⁴ Interviews M. Hennis, 09/03/99 en P.H. Kooijmans, 10/09/99.

Als langjarige partijlid van D66¹³⁵ en goede vriend van minister H.A.F.M.O. van Mierlo zou Biegman volgens diverse ambtenaren van Buitenlandse Zaken tijdens diens ministerschap wel grote invloed hebben gehad.¹³⁶

Als Biegman al contact zocht met DPV, dan voornamelijk met het hoofd, Hoekema. Het sterke contact tussen de Permanente Vertegenwoordiger en de minister leidde er soms toe dat de betrokken directie niet goed op de hoogte was van de actuele stand van het beleid.¹³⁷ Een ander risico was dat de minister of de DGPZ voor de Permanente Vertegenwoordiger als beroepsinstantie kon dienen als een instructie vanuit de directie hem niet welgevallig was. Dan werd de instructie, diplomatiek uitgedrukt, ‘genuanceerd’.¹³⁸ Om dergelijke *back-tracking* te voorkomen probeerden ambtenaren van DPV hun instructies vastgesteld te krijgen door de DGPZ of de minister. Als New York dan in telefonisch contact onvrede liet blijken met een instructie, kon de ambtenaar in Den Haag zich op die autorisatie beroepen.¹³⁹

In de dagelijkse beleidsontwikkeling van Nederland betreffende de bemoeienis van de VN met Joegoslavië lag het zwaartepunt bij de Permanente Vertegenwoordiging in New York. Anders dan de regeringen van veel grote landen, die hun ambassadeurs bij de VN voorzagen van stringente instructies, accepteerde het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken dat de eigen diplomaten in New York de nodige manoeuvreerruimte moest worden gelaten.¹⁴⁰

De vertegenwoordiging telde een twintigtal beleidsambtenaren, die in het najaar tijdens de jaarlijkse zitting (van medio september tot medio december) van de Algemene Vergadering van de VN tijdelijk vanuit Nederland werden aangevuld met parlementariërs, vertegenwoordigers van werkgevers-, werknemers-, vrouwen- en jongerenorganisaties en enkele extra beleidsambtenaren. Direct onder de Permanente Vertegenwoordiger en zijn plaatsvervanger bevond zich een relatief groot aantal eerste ambassadesecretarissen, die elk hun eigen takenpakket hadden. Van hen was vanaf het voorjaar van 1992 de diplomate drs. C. (Cora) Minderhoud belast met zaken betreffende vredesoperaties.

¹³⁵ Biegman werd overigens lid in 1976 en behoorde niet tot de D66'ers van het eerste uur zoals wel eens wordt beweerd, H. Camps, ‘Leed deert Nederlanders, meer dan anderen’. Niek Biegman, nieuwe ambassadeur bij de NAVO’, *Elsevier*, 20/09/97, p. 40.

¹³⁶ Interviews M.R.O. baron Bentinck, 12/04/00; O. Hattinga van ‘t Sant, 01/08/97; M. Hennis, 09/03/99; J.M. Vos, 24/06/99; H.A.C. van der Zwan, 12/04/00.

¹³⁷ Interview H.A.C. van der Zwan, 12/04/00.

¹³⁸ Interview H.A.C. van der Zwan, 12/04/00. Zie ook interview M.R.O. baron Bentinck, 12/04/00.

¹³⁹ Interview H.A.C. van der Zwan, 12/04/00.

¹⁴⁰ Interviews kolonel R.R.H. van Veen, 16/08/00 en H.A.C. van der Zwan, 12/04/00.

Reeds eind 1990 hadden de souschefs operatiën van de Nederlandse krijgsmacht de wenselijkheid uitgesproken van stationering van een militaire adviseur bij de Permanente Vertegenwoordiging in New York.¹⁴¹ In het overleg tussen de Directie Algemene Beleidszaken van het departement van Defensie en het ministerie van Buitenlandse Zaken was echter vastgesteld dat een dergelijke plaatsing te kostbaar zou zijn ‘en bovendien niet voldoende toegevoegde waarde zou hebben’. De Permanente Vertegenwoordiging in New York tekende toen echter aan dat, als Nederland in de toekomst betrokken zou raken bij belangrijke vredesoperaties, toevoeging van een militair adviseur wél gewenst zou zijn.¹⁴² Eind 1992 hadden al een stuk of veertien landen zo’n adviseur in New York, enerzijds de traditionele troepenleverende landen als Canada en de Scandinavische staten, anderzijds landen als Brazilië en Venezuela, die van de betrekking een soort erefunctie maakten. Nadat Nederland in 1992 een substantiële bijdrage had geleverd aan zowel UNTAC, de vredesoperatie in Cambodja, als UNPROFOR in Joegoslavië, was duidelijk dat ook dit land instelling van een dergelijk adviseurschap niet langer kon uitstellen. Het ontbrak op de Permanente Vertegenwoordiging aan de militaire deskundigheid en vredesoperaties gingen een steeds groter beslag leggen op de tijd van Minderhoud, die naast vredesoperaties het Midden-Oosten en Midden- en Oost-Europa in haar takenpakket had. Veel van de contacten die zij moest onderhouden bij het in 1992 bij de VN in het leven geroepen Department of Peace-Keeping Operations (DPKO) waren militair van professie. Binnen de Verenigde Naties bestond er een groot cultuurverschil tussen de diplomaten en de militairen, zodat dit een handicap voor haar moet zijn geweest bij het leggen van contacten. Zij wist ook niet goed bij welke instanties van Defensie of de strijdkrachten in Nederland zij terecht moest met bepaalde informatie of vragen.

Iemand die geconfronteerd werd met het gebrek aan expertise was kolonel R.P.H. (Raymond) van Veen, chef-staf van de Crisisstaf van de Koninklijke Landmacht. Met elementaire militaire begrippen was Minderhoud aanvankelijk onbekend, zodat zij daarover telkens hetzij in New York, hetzij in Den Haag, bij de Crisisstaf van de Koninklijke Landmacht of bij de Defensiestaf navraag moest doen. Het gevolg was ‘spraakverwarring,

¹⁴¹ Sie LL. LL/621, nota van de voorzitter van het Interservice Comité Souschefs Operatiën, brigade-generaal der artillerie P.H.M. Messerschmidt, aan de voorzitter en de leden COCSB, 14/11/90, S90/139/3162.

¹⁴² Ibidem, Van den Broek 319 aan PV VN, 25/10/90; fiche t.b.v. ICOSCO 08/11/90; MARStaf. exh.nr. S6109/4431Geheim, notulen 56^e ICOSCO, 08/11/90, agendapunt 8; NIOD, Coll. Vandeweyer, schijf 1, bestand Milavn.not. Notitie van de Defensiestaf over de behoefte aan een militaire vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties, 12/06/92.

vertraging, desinformatie en onbegrip' over en weer.¹⁴³ Het was niet alleen voor de Nederlandse vertegenwoordiging, maar ook voor de Crisisstaf een onmogelijke situatie.¹⁴⁴ Daarnaast bestond er bij de Defensiestaf de behoefte om meer invloed uit te oefenen op de militaire segmenten binnen de VN en de Nederlandse militaire belangen beter te behartigen.¹⁴⁵ Toen de plaatsvervangend Chef-defensiestaf, generaal H.G.B. (Henk) van den Breemen, in de zomer van 1992 een bezoek bracht aan Biegman, werden zij het er snel over eens dat uitzending van een militair adviseur hard nodig was,¹⁴⁶ waarna ook de ministeries van Defensie en Buitenlandse Zaken het snel eens werden.¹⁴⁷

Als gevolg daarvan trad op 2 januari 1993 kolonel Raymond van Veen bij de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging bij de VN aan als militair adviseur, in het jargon kortweg: milad. Hij zou zijn nieuwe functie tot de zomer van 1996 bekleden. Zijn taakomgeving was ruim geformuleerd: het verzamelen en rapporteren van gegevens die uit militair-politiek, militair-economisch, strategisch, tactisch, technisch of historisch oogpunt van belang konden zijn voor de politieke en militaire leiding van het ministerie van Defensie. Behalve aan feiten moest hij vooral aandacht schenken aan achtergronden, stromingen en mogelijke ontwikkelingen en aldus anticiperen op onderwerpen die voor de Defensieleiding van belang konden zijn. Het accent van de werkzaamheden lag echter op het onderhouden van contacten met het DPKO over de planning en uitvoering van Nederlandse deelname aan VN-operaties.¹⁴⁸ Met Van Veen op zijn plaats, ontdekte Defensie al snel het nut van een eigen man in New York. Het duurde daarom niet lang of Van Veen had aan zijn nieuwe baan meer dan een dagtaak. Biegman vond dat Van Veen noodgedwongen te veel met uitvoeringskwesties werd belast en te weinig aan beleidszaken toekwam. Daarom drong Biegman aan op uitzending van een plaatsvervangend milad.¹⁴⁹ In het najaar van 1993 arriveerde majoor E.A.W. (Eddy) Koestal met in zijn kielzog een secretaresse. Een jaar later werd nog een

¹⁴³ NIOD, Coll. Vandeweyer, schijf 1, bestand Milavn.not. Notitie van de Defensiestaf over de behoefte aan een militaire vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties, 12/06/92.

¹⁴⁴ Interviews E.A.W. Koestal, 24/05/00; C. Minderhoud 02/06/00; en R.P.H. van Veen, 16/08/00; coll. Vandeweyer, schijf 1, bestand Onderzoe. Defensiestaf, Aantekening over het onderzoek defensie Crisisbeheersingscentrum (DCBC), 21/11/92.

¹⁴⁵ NIOD, Coll. Vandeweyer, schijf 1, bestand Milavn.not. Notitie van de Defensiestaf over de behoefte aan een militaire vertegenwoordiger bij de Verenigde Naties, 12/06/92.

¹⁴⁶ Interviews N. Biegman, 03/07/00 en R.P.H. van Veen, 16/08/00

¹⁴⁷ ABZ, 999.0 VN/Operaties/UNPROFOR/Joegoslavië. Ter Beek aan Van den Broek, 23/10/92, S92/066/3112; ABZ, Kabinetsachief: Coll. Van den Broek. Van den Broek aan Ter Beek, 18/11/92. Zie ook BSG. Regeling militair adviseur PVVN, bijl. bij lt.-kol. W.H.J. Logt, hoofd Bureau Buitenlandse Betrekkingen van de Defensiestaf, aan Kooijmans e.a., 06/05/93, DIS/93/071/1573.

¹⁴⁸ ABZ, PVNY. Notitie van E.A.W. Koestal, 'PVVN New York'.

¹⁴⁹ Interview kolonel R.P.H. van Veen, 16/08/00.

sergeant-majoor aan de militaire sectie toegevoegd. Koestal was in 1991 naar Joegoslavië uitgezonden geweest als waarnemer voor de ECMM. Na terugkeer in Nederland was hij G3 geworden bij de Crisisstaf. Zijn benoeming was in zekere zin pikant omdat hij in 1991 als woordvoerder van ECMM de toorn had gewekt van Van den Broek toen hij door diens diplomatieke porseleinkast was gelopen met de opmerking dat erkenning van Kroatië tot escalatie van de oorlog daar zou leiden. De bewindsman zou persoonlijk hebben bewerkstelligd dat Koestal daarna niet langer de woordvoering van ECMM mocht verrichten.¹⁵⁰

De milad onderhield rechtstreekse contacten met het DPKO over de mogelijkheden van Nederland om invulling te geven aan behoeften van de VN in het kader van vredesoperaties. Het DPKO was tegelijk zijn belangrijkste informatiebron. Binnen DPKO bestonden aparte bureaus voor de verschillende vredesoperaties. De UNPROFOR-*desk* behoorde, met ongeveer zestien man, tot de grootste. Van Veen en later ook zijn plaatsvervanger Koestal liepen er routinematig binnen om op de hoogte te blijven van actuele ontwikkelingen.

Er was een maandelijks overleg van de militaire adviseurs, wier aantal na de komst van Van Veen snel groeide, evenals een periodieke bijeenkomst van hun plaatsvervangers. Meestal werd voor zulke bijeenkomsten een gast uitgenodigd, die een referaat hield over bijvoorbeeld de totstandkoming van *rules of engagement*. Er konden ook vragen worden gesteld en er werden door de aanwezigen mededelingen verstrekt, waaronder een nationale *update*. De ervaring van Van Veen was overigens dat het moeilijk was zaken te doen met zijn collega's, omdat die meestal aan veel stringenter instructies uit hun hoofdsteden waren gebonden dan de Nederlandse diplomaten.¹⁵¹

Verder was Van Veen, vaak samen met Biegan, aanwezig wanneer een force commander New York bezocht en daar een bijeenkomst hield voor de troepenleverende landen. Van Veen had geen hoge pet op van de gelegenheid die zulke bijeenkomsten boden voor het stellen van vragen.¹⁵²

¹⁵⁰ Interview E.A.W. Koestal, 24/05/00; Eyal, *Europe*, p. 47; 'Croatian radio reports 11 deaths', *The Independent*, 14/12/91; T. Engelen, 'Servische president heeft zich ernstig verrekend', *NRC Handelsblad*, 30/12/91.

¹⁵¹ Interview R.P.H. van Veen, 16/08/00.

¹⁵² Interview R.P.H. van Veen, 16/08/00.

Met de Nederlandse defensieattaché in Washington bestond geen enkel zakelijk contact.¹⁵³

De politieke aspecten van vredesoperaties bleven voorbehouden aan Biegman, die vooral de contacten onderhield met Kofi Annan, die leiding gaf aan het DPKO, en de militair adviseur van Boutros-Ghali, de Canadese generaal Baril. Overigens nam Biegman Van Veen meestal mee bij bezoeken aan Annan.¹⁵⁴ De informatie uit de Veiligheidsraad bleef Minderhoud verzamelen of eventueel drs. R.H. Cohen als haar vervanger. De bijeenkomsten van de troepenleverende landen werden meestal door Biegman, Minderhoud en Van Veen gezamenlijk bezocht. Het woord werd daar altijd gevoerd door een van de twee diplomaten.

Van Veen ontving uit Nederland informatie van de crisisstaven van de krijgsmacht delen en van de Defensiestaf, waaronder alle situatierapporten. Die informatiestroom was eerder te groot dan te gering. De problemen waarmee Dutchbat kampte, zoals de moeilijkheden rond de bevoorrading, waren Van Veen daardoor volkomen bekend. Over zulke kwesties sprak hij ook tijdens de maandagochtendvergaderingen van de Permanente Vertegenwoordiging.¹⁵⁵ Het codeverkeer van Van Veen en Koestal liep via het ministerie van Buitenlandse Zaken. Defensie kreeg daarvan afschriften. Omdat de codes altijd werden ondertekend door Biegman, had Van Veen voorafgaand aan zijn vertrek naar New York met Defensie de afspraak gemaakt dat in een code die hijzelf had opgesteld, altijd in de eerste zin het woord 'milad' zou voorkomen. Hetzelfde gebeurde later *mutatis mutandis* met codes die door plaatsvervangend milad Koestal werden geconcipeerd.¹⁵⁶

Codes van de Permanente Vertegenwoordiging waarin militaire aspecten werden behandeld werden vóór verzending aan Den Haag voorgelegd aan Van Veen of Koestal, zoals zij omgekeerd hun codes voorlegden aan Minderhoud of Cohen alvorens ze naar Biegman gingen.¹⁵⁷

Ondanks de grip die de diplomaten en Buitenlandse Zaken hadden op het codeverkeer van Van Veen en Koestal, zagen zij de communicatie van de beide militairen soms met lede ogen aan. Bij Defensie werd veel meer de telefoon gehanteerd dan bij Buitenlandse Zaken, dat weliswaar aan de top een levendig telefoonverkeer kende, maar verder leefde van de

¹⁵³ Interviews E.A.W. Koestal 24/05/00; C. Minderhoud, 02/06/00; en R.P.H. van Veen, 16/08/00.

¹⁵⁴ Interview R.P.H. van Veen, 16/08/00.

¹⁵⁵ Interview R.P.H. van Veen, 16/08/00.

¹⁵⁶ Interview R.P.H. van Veen, 16/08/00.

¹⁵⁷ Interviews E.A.W. Koestal, 24/05/00 en R.P.H. van Veen, 16/08/00.

codetelegrammen.¹⁵⁸ Uiteindelijk kwam de informatie van de milad en zijn plaatsvervanger die Buitenlandse Zaken wilde ontvangen wel aan, maar ‘wat later dan je misschien had gewild’.¹⁵⁹

Daarnaast bestond bij Buitenlandse Zaken het idee dat Defensie via de milad of via Nederlanders die bij het DPKO werkten verzoeken aan de Nederlandse regering entameerde, wanneer Defensie in het kader van een vredesoperatie op een bepaalde plaats mensen wilde stationeren.¹⁶⁰ Een dergelijk ‘proactief optreden’ werd door Van Veen niet ontkend. Als hij bijvoorbeeld opving dat er ergens behoefte was aan ontmijning en hij wist dat de Nederlandse experts op dat gebied net terug waren uit Cambodja, polste hij bij de Landmachtstaf of hij in dat opzicht zijn voelhorens verder moest uitsteken of juist moest intrekken. Was het antwoord bevestigend, dan ging het vraag- en antwoordspel met het DPKO over wenselijkheden en mogelijkheden door zonder dat Buitenlandse Zaken daarin werd gemengd. Pas als er een informeel verzoek van het VN-secretariaat kwam, ging Van Veen ermee naar Biegman en vertelde hem dat hij de zaak inmiddels had afgekaart. Overigens kwam dit proactieve traject vooral voor bij kleinere bijdragen. Ging het om grotere eenheden, dan werd er al snel op hoger niveau gesproken: ‘Het is natuurlijk niet zo dat ik met een bataljon in mijn achterzak in het VN-secretariaat eens een beetje rond ga lopen om eens te kijken waar we nog wat leuks zouden kunnen doen met die mannen.’¹⁶¹ Van Veens plaatsvervanger Koestal achtte deze gang van zaken eveneens verdedigbaar: ‘Ik bestrijd dat het niet traceerbaar zou zijn wat we doen. Want in het voortraject kun je met Jan en alleman bellen en afspraken maken, maar de belangrijke dingen moeten altijd vastgelegd worden... Alle belangrijke zaken werden door ons in codes verzonden.’¹⁶²

Ver verwijderd van New York, in de regio van voormalig Joegoslavië, beschikte Nederland over een ambassade in Belgrado. Omdat deze ambassade in het eerste halfjaar van 1991 ter plaatse het Luxemburgse voorzitterschap van de EG waarnam, was zij optimaal voorbereid op de ontwikkelingen vanaf eind juni 1991. De grote bemoeienis van Nederland met Joegoslavië tijdens het eigen voorzitterschap in het daaropvolgende halfjaar leidden echter tot een zware

¹⁵⁸ Interviews M.R.O. baron Bentinck, 12/04/00 en H.A.C. van der Zwan, 12/04/00; Bais, *Mijnenveld*, p. 29.

¹⁵⁹ Interview H.A.C. van der Zwan, 12/04/00.

¹⁶⁰ Interviews H.A.C. van der Zwan, 12/04/00 en C. Minderhoud, 02/06/00.

¹⁶¹ Interview R.P.H. van Veen, 16/08/00.

¹⁶² Interview E.A.W. Koestal, 24/05/00. Vgl. interview C. Minderhoud, 02/06/00: ‘Een aantal dingen stonden wel op papier. Als het om heldere, zakelijke instructies gaat. Maar een hele hoop niet.’

belasting van de ambassade. Begin november 1991 klaagde Fietelaars dat hij te weinig tijd beschikbaar had voor ‘frequente, doordachte, geverifieerde en dan ook nog korte rapportage’ over de politieke ontwikkelingen in Joegoslavië. Hij was teveel tijd kwijt aan de actuele ontwikkelingen. Tegelijkertijd klaagde hij dat hij nauwelijks nog kon reflecteren op de ontwikkelingen in Kroatië en de andere republieken, omdat het nieuws dat hem daarover in Belgrado bereikte sterk gefilterd was.¹⁶³ Niettemin waren zijn rapportages een belangrijke bron uit de regio en droegen daardoor zeker bij aan de beeldvorming bij het bureau Oost-Europa op het ministerie.¹⁶⁴ Eind mei 1992 werden de diplomatieke betrekkingen met het bewind in Belgrado in het kader van VN-sancties teruggeschroefd naar het niveau van tijdelijk zaakgelastigde. Dit beperkte uiteraard de toegang van de ambassade in Belgrado, waar Nederland toen werd vertegenwoordigd door mr. R.J.H. Engels, tot de leidende figuren van Joegoslavië.¹⁶⁵

Vanaf begin 1993 was op het Nederlandse consulaat in Zagreb een diplomaat werkzaam. De eerste bleef niet langer dan een half jaar. Daarna werd de positie van tijdelijk zaakgelastigde in Zagreb gedurende een jaar bekleed door drs. K.A. (Kees) Nederlof. In december 1993 besloot de Nederlandse regering om in de Kroatische hoofdstad een ambassade te openen, ondanks de afstand die de Nederlandse regering wenste te bewaren tot Kroatië wegens vooral de Kroatische betrokkenheid bij de oorlog in Bosnië.¹⁶⁶ Op 15 april 1994 gebeurde dit. Al op 7 december had de Nederlandse ambassadeur in Boedapest, mr.dr. H.H.M. (Hans) Sondaal, zijn geloofsbriefjes aangeboden aan president Tudjman, waarna hij mede geaccrediteerd was in Zagreb.¹⁶⁷ Het feitelijke werk op de ambassade bleef gedaan worden door Nederlof. Hij werd in augustus 1994 als tijdelijk zaakgelastigde opgevolgd door mr. J.W. (Joop) Scheffers, tot dan toe tweede man bij DPV en eerder tweede man op de ambassade in Belgrado.¹⁶⁸

De erkenning van Bosnië-Herzegovina door Nederland in het voorjaar van 1992 tegelijk met de andere landen van de EG leidde niet dadelijk tot stevige diplomatieke contacten. Nederland had toen het aanbod gedaan van diplomatieke betrekkingen aan de Bosnische regering, maar

¹⁶³ ABZ, DIE/ARA/01233. EG/Joegoslavië, november 1991, Fietelaars 406 aan Van den Broek, 03/11/91.

¹⁶⁴ Interview P. Bas Backer, 22/05/00.

¹⁶⁵ Interview O. Hattinga van 't Sant, 18/07/00.

¹⁶⁶ ‘Nieuwe ambassades’, *Het Parool*, 18/12/93. Zie over de distantie die de Nederlandse regering tot het régime in Kroatië bewaarde, ABZ, DEU/ARA/05252, passim.

¹⁶⁷ Voor een verslag daarvan zie ABZ, DEU/ARA/05252. Nederlof aan Kooijmans, 07/12/93, no. ZAG-93.19.

¹⁶⁸ Over zijn ervaringen in de Kroatische hoofdstad zie Scheffers, Ambassadeur.

die reageerde daar niet op.¹⁶⁹ Met de overige EG-landen ontbeerde Nederland in 1992 daardoor diplomatieke berichtgeving uit Sarajevo. In de marge van de ministeriële CVSE-bijeenkomst in Stockholm vond op 15 december 1992 tussen de Nederlandse ambassadeur in algemene dienst Kröner en de Bosnische minister van Buitenlandse Zaken Haris Silajdžić de uitwisseling van brieven plaats waarmee Nederland en Bosnië-Herzegovina diplomatieke betrekkingen aangingen. Bij de plechtigheid was ook Hadžimusić aanwezig, de Bosnische ambassadeur in België, die kort nadien werd mede-geaccrediteerd in Nederland.¹⁷⁰ Begin januari 1993 overhandigde de ambassadeur van Denemarken, dat toen EG-voorzitter was, als eerste vertegenwoordiger van een lidstaat van de Europese Gemeenschap zijn geloofsbrieven in de Bosnische hoofdstad.

Nederland en Bosnië-Herzegovina besloten op 15 december 1992 diplomatieke betrekkingen aan te gaan op het niveau van ambassadeur. Voorlopig leidde het alleen tot de benoeming van een Bosnisch tijdelijk zaakgelastigde te Brussel, die tevens was geaccrediteerd bij de Nederlandse regering. Nederland onderhield de betrekkingen vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag. Een benoeming van een Nederlandse ambassadeur of tijdelijk zaakgelastigde in Sarajevo werd opgehouden, omdat de veiligheidssituatie en de bereikbaarheid goed functioneren praktisch onmogelijk zouden maken. In de zomer van 1994 overwoog de afdeling Oost-Europa dat de Nederlandse betrokkenheid bij de reconstructie van Sarajevo rechtvaardigde dat Nederland het voorbeeld zou volgen dat inmiddels was gegeven door Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Duitsland, Italië, Oostenrijk, Kroatië, het Vaticaan, België, Denemarken, Zweden, Iran en Turkije door ook een ambassadeur, of ten minste een tijdelijk zaakgelastigde, te benoemen. Politieke rapportage uit de Bosnische hoofdstad zou namelijk een nuttige aanvulling kunnen bieden op die uit Belgrado, Zagreb en van mr. G.C.M. baron van Pallandt, de ambassadeur in Albanië, die Den Haag als standplaats had.¹⁷¹ Het zou tot maart 1996 duren voordat een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in Sarajevo werd geopend.¹⁷²

Door het gebrek aan eigen rechtstreekse diplomatieke rapportage uit Sarajevo kon de Permanente Vertegenwoordiger van Bosnië-Herzegovina bij de VN Muhamed Sacirbey, die

¹⁶⁹ ABZ, DIE2001/00023. Memorandum van DEU aan AP e.a., 02/12/92, no. DEU-295/92.

¹⁷⁰ ABZ, DEU/ARA/05293. Van den Broek, 17/12/92, circ 839.

¹⁷¹ ABZ, DEU/ARA/05293. Memorandum van DEU/OE aan plv. DGPZ, 29/07/94, no. deu-609; Memorandum van DEU aan PLVS, 11/08/94, nr. 644/94.

¹⁷² ABZ, DIE/2001/00023. Memorandum Plv. DEU aan AP e.a.v., 27/11/95, no. DEU-995/95. Aanvankelijk was daar een tijdelijk zaakgelastigde werkzaam. In juni 1996 werd een ambassadeur benoemd.

zeer goede betrekkingen onderhield met Biegman en een veel geziene gast was op het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken, zich tot een belangrijke bron van informatie van het Nederlandse ministerie ontwikkelen.¹⁷³

ECMM en Joegoslavië-conferentie

Verder was vooral gedurende het eerste oorlogsjaar de ECMM-rapportage van groot belang, omdat die lange tijd de enige bron van rechtstreekse informatie uit Kroatië was naast Amerikaanse *intelligence*. MID-rapporten werden ook aan Buitenlandse Zaken gezonden, maar de waarde daarvan werd vooral in de beginperiode betrekkelijk gering geacht omdat van de inhoud ervan in veel gevallen reeds via open bronnen kennis kon worden genomen.¹⁷⁴

De buitenlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in Nederland speelden een geringe rol in de Nederlandse beeld- en beleidsvorming rond de Joegoslavische kwestie. Vrijwel alle betrokken beleidsambtenaren geven aan dat er over Joegoslavië alleen met de in Den Haag geaccrediteerde Amerikaanse diplomaten en in mindere mate leden van de Britse ambassade frequent contact bestond.¹⁷⁵

Toen begin september 1991 de Joegoslavië-conferentie totstandkwam onder voorzitterschap van Lord Carrington, werd dr. C. Barkman een van de vice-voorzitters en werd namens Buitenlandse Zaken drs. L.A. Kleinjan toegevoegd aan het secretariaat ter ondersteuning van Carrington.

Mr. M. (Maarten) Lak gaf leiding aan een klein secretariaat ten behoeve van de Joegoslaviëconferentie, dat alles wat daarmee te maken had binnen het ministerie coördineerde. Zijn secretariaat bevond zich in een kamer naast DEU, maar viel rechtstreeks onder DGPZ. Lak rapporteerde rechtstreeks aan de DGPZ of aan de AMAD, maar hij moest ervoor zorgen dat DEU steeds goed geïnformeerd werd.¹⁷⁶

¹⁷³ Interviews N. Biegman, 03/07/00; O. Hattinga van 't Sant, 18/07/00; F.A.M. Majoor, 19/04/00; C. Minderhoud, 02/06/00; P. Bas Backer, 22/05/00; J.L. Sandee, 12/06/00; H. Hazewinkel, 17/04/00; J.M. Vos, 24/06/99; en H.A.C. van der Zwan, 12/04/00.

¹⁷⁴ Interview J.L. Sandee, 12/06/00.

¹⁷⁵ Interviews O. Hattinga van 't Sant, 18/07/00; H. Hazewinkel, 17/04/00; F.A.M. Majoor, 19/04/00; A.M. van der Togt, 04/05/00; H.A.C. van der Zwan, 12/04/00.

¹⁷⁶ ABZ, DAV, 921.353.22, memorandum van DGPZ aan chef DEU en Lak, 11/09/91, no. 211/91.