

Srebrenica nu 30 jaar geleden: tijd voor een nieuw debat

Was falen Dutchbat een kwestie van ingewikkeld mandaat, of van beperkte interpretatie?

Prof. dr. Arthur ten Cate, luitenant-kolonel dr. Dion Landstra, drs. Jaus Müller*

De tot genocide verklaarde massamoord van Srebrenica staat in het Nederlandse collectieve geheugen gegrift als een diep moreel en militair falen. Als een van de zwartste bladzijden in de recente militaire geschiedenis van de VN en van Nederland. In juli 1995 – deze maand precies 30 jaar geleden – werden meer dan 8.000 Bosnische mannen en -jongens vermoord, hoewel onder meer Nederlandse blauwhelmen – het infanteriebataljon Dutchbat III – op de grond en NAVO-vliegtuigen in de lucht, in naam van de internationale gemeenschap, een ‘veilig gebied’ rond het Oost-Bosnische mijnstadje moesten garanderen. De afgelopen jaren is met name gedebatteerd of Dutchbat ‘meer’ had *moeten* doen (het debat van de moraalridders) of wel/niet meer had *kunnen* doen (het debat van de optimisten dan wel defaitisten). Wij willen betogen dat een objectievere, wetenschappelijke discussie een ander startpunt moet hebben, namelijk: had Dutchbat eigenlijk meer *mogen* doen? Precies hier ligt, ondanks eerder uitput-

tend onderzoek, nog een historiografische lacune.

Dominant narratief verdoezelt complexe verantwoordelijkheid

De afgelopen dertig jaar is de tragedie in Srebrenica vooral herdacht en vanuit veel perspectieven een plaats gegeven. Terwijl morele schuldbelijdenis, erkenning en rehabilitatie het debat zijn gaan domineren, ontbreekt het echter aan verdere systematische (operationele) analyse. Het NIOD-rapport over het echec (2002)¹ was uitvoerig, maar ook van alles wat; en de politieke verwerking bleef beperkt tot symbolisch schuldbesef, een kabinetsoffer op de valreep van reguliere verkiezingen en uiteindelijk tot een rehabilitatie per parlementaire enquête van Dutchbat III zelf. Sindsdien is de historische discussie – in de eerste plaats de *militair*-historische discussie – grotendeels stilgevallen. Dat is zorgelijk. Terwijl buitenlandse academici het NIOD-rapport naderhand als ‘typisch Nederlands’ beoordeelden (gericht op consensus en verzoening en daarmee onvoldoende op het aangaan van een nationaal debat), bleef het in Nederland na 2002 nagenoeg stil.² Maar het denken over Srebrenica mag niet stoppen. Vooral en zeker niet in de Nederlandse krijgsmacht. Het is tijd voor een herstart, met meer scherpzint, meer

* Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

1 NIOD, Srebrenica, een ‘veilig’ gebied. Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe Area (Amsterdam, 2002).

2 Zie bijvoorbeeld: Pieter Lagrou, ‘Réflexions Sur Le Rapport Néerlandais Du NIOD: Logique Académique et Culture Du Consensus’, Cultures et Conflits, No. 65 (2007) 63–79. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/23703592>.

diepgang, en minder vrees voor ongemakkelijke waarheden. Juist slachtoffers, overlevenden, nabestaanden en betrokkenen verdienen een waarheidsgetrouw, complex en eerlijk verhaal – niet een excuusgeschiedenis waarin hun lot het onbedoelde product is van diplomatie, mandaten, misverstanden en goede bedoelingen.

Op dit moment echoot in de historiografie vooral het beeld van militair onvermogen. Dutchbat, zo luidt het dominante narratief, kon niet anders. Het *overkwam* de eenheid allemaal. Een terugkerend mantra in het Nederlandse debat is dat Dutchbat niets deed omdat onder meer het mandaat te beperkt of te vaag was³, de middelen te gering en de internationale partners te obstructief. Maar dat verhaal is te smal. Niet de juridische, militaire of politieke begrenzings van het VN-mandaat leidden tot het falen, maar de smalle, minimalistische interpretatie die aan die aspecten ten grondslag lag; een interpretatie die ruimte bood voor inertie en terughoudendheid, terwijl juist een bredere, meer actieve opvatting van te nemen verantwoordelijkheden – binnen het gegeven mandaat – mogelijk en noodzakelijk was geweest, zo laat onder andere een vergelijking met het optreden van andere VN-eenheden in andere Safe Area's in Bosnië zien.⁴ Dat in het ruim 3300 pagina's tellende NIOD-rapport zo'n diepere internationaal-comparatieve analyse ontbreekt, zien wij als een gemiste kans.

Wat de niet-Nederlandse voorbeelden laten zien, is dat niet het mandaat zelf faalde, maar mogelijk de (Nederlandse) interpretatie en militair-conceptuele vertaling ervan. Meer specifiek: de minimalistische lezing van internationale resoluties en daarin toegekende verantwoordelijkheden, die op operationeel en tactisch niveau leidde tot passiviteit waar actie naar het zich laat aanzien ook een optie was. Wil de Nederlandse krijgsmacht echt lessen trekken uit Srebrenica, dan moeten we opnieuw durven kijken – naar de ruimte die wél bestond, maar die ongebruikt bleef.

Passiviteit als norm

Op papier was de opdracht destijds helder. VN-resolutie 819 (april 1993) verklaarde Srebrenica tot 'safe area', vrij van vijandelijke

Wil de Nederlandse krijgsmacht echt lessen trekken uit Srebrenica, dan moeten we opnieuw durven kijken

aanvallen.⁵ Resolutie 836 (juni 1993) ging verder: de VN-beveiligingsmacht UNPROFOR kreeg de bevoegdheid om geweld te gebruiken tegen hen die het veilige gebied bombardeerden, wapenderhand aanvielen of blauwhelmen van hun bewegingsvrijheid beroofden.⁶ Beide resoluties waren gebaseerd op hoofdstuk VII van het VN-Handvest. In de terminologie van de VN betekende dit een verschuiving van *peacekeeping* naar *peace-enforcement*. Deze autorisatie laat, in gevallen van dreiging, ruimte voor dwingend beschermen.

In de praktijk was passiviteit de norm. Dutchbat koos, gesteund door de politieke en militaire top in Den Haag, voor een strikte, smalle interpretatie van het mandaat: technisch beheer van het staakt-het-vuren, onbuigzame neutraliteit,

3 Zie ook: Tweede Kamer der Staten-Generaal, Enquête Srebrenica, vergaderjaar 2002–2003, 28 506, nr. 2, p. 423.

4 Zie bijvoorbeeld Tony Ingesson, Trigger-Happy, Autonomous, and Disobedient: Nordbat 2 and Mission Command in Bosnia, 20 september 2017. Via: <https://thestrategybridge.org/the-bridge/2017/9/20/trigger-happy-autonomous-and-disobedient-nordbat-2-and-mission-command-in-bosnia>.

5 VN-document S/RES/819, 16 april 1993, par. 1. Via <https://digitallibrary.un.org/record/164939?v=pdf>.

6 VN-document S/RES/836, 4 juni 1993, par. 9. Via <https://digitallibrary.un.org/record/166973?v=pdf>.

Was machteloosheid echt het maximaal haalbare resultaat voor Dutchbat?

geweldgebruik enkel bij zelfverdediging. De bredere, actieve invulling die resolutie 836 nadrukkelijk ook toestond – ‘The Security Council authorizes UNPROFOR (...) to use the necessary measures, including the use of force in reply to bombardments of the safe areas (...) or to armed incursion into them or in the event of any deliberate obstruction in or around those areas to the freedom of movement of UNPROFOR. (...) Member states (...) may take (...) all necessary measures, through the use of air power, in and around the safe areas in the Republic of Bosnia and Herzegovina, to support UNPROFOR in the performance of its mandate’⁷ – werd door niemand echt benut. Aan de historici de taak om te verklaren: waarom niet?

De kernvraag is dus niet wat het mandaat was, maar hoe het werd gelezen. Er zijn aanwijzingen dat Nederland handelde volgens (een beperkt gekozen deel van) de letter, niet volgens de geest. Het ontnam zichzelf daarmee een aantal sporten op de escalatieladder. Tegelijkertijd reduceert de hedendaagse beeldvorming de val van de enclave

vaak tot een tragisch maar onvermijdelijk falen van één bataljon. De nadruk ligt op Dutchbat – op onmacht, op trauma’s, morele last. Maar die focus maskeert de bredere systeemfout. Het was zeker niet de verantwoordelijkheid van enkel het (Nederlandse) bataljon dat de enclave viel. Een hele keten van politieke, diplomatieke en militaire besluitvorming, in internationaal verband, faalde. Dit was een cumulatief gevolg van een jarenlange strijd, van een specifieke dynamiek tussen VN-troepen en lokale strijdgroepen, en in Nederland: van structurele vooraf door de Landmachttop ingecalculeerde onderbewapening van Dutchbat⁸ en van Nederlandse beleidskeuzes die politieke verantwoordelijkheid vertaalden in operationele onmacht.

Breed mandaat, breed handelen

Maar was machteloosheid dan echt het maximaal haalbare resultaat voor Dutchbat? Een bredere interpretatie van het mandaat was namelijk mogelijk en denkbaar geweest – en moreel verdedigbaar. In plaats van zich te beperken tot een strikte *peacekeeping* opvatting, hadden militair leidinggevend in de enclave Srebrenica (van het bataljon), Sarajevo (het regionaal VN-commando) en Zagreb (het UNPROFOR-hoofdkwartier), alsmede de Nederlandse politieke en militaire autoriteiten in Den Haag, de VN-resoluties ook kunnen verstaan als een moreel en humanitaire opdracht. Hierbij valt te denken aan het durven beschermen van burgers, of het afdwingen van bewegingsvrijheid voor humanitaire hulp- en bevoorradingskonvoien, zodra de veiligheidssituatie verslechterde. De VN-leiding in Zagreb, Sarajevo en Srebrenica hield bijvoorbeeld luchtsteun op verschillende momenten tegen, en raakte verstrikt in regels, timing en (politieke) aarzeling.

Niet alleen was het juridische kader voor robuust optreden aanwezig, ook het precedent. In Goražde, Bihać en Tuzla riep de VN de Bosnische Serviërs meermaals met geweldstoeppassing tot de orde. Waarom bleef dit in Srebrenica uit? De keuze voor passiviteit was geen onafwendbare noodzakelijkheid, maar een keuze. Zij kwam voort uit een bestuurlijke cultuur die terughoudendheid in crisisbeheersingsoperaties verabsoluteerde. Geboren uit een

7 VN-document S/RES/836, 4 juni 1993, par. 9 & 10. Via <https://digitallibrary.un.org/record/166973?v=pdf>.

8 TK, Enquête Srebrenica, 424.

smal interpretatiekader, risicomijdend handelen, maar ook gevoed door pittige Servische reacties op eerder ingrijpen, prevaleerden in juli 1995 militaire neutraliteit en politieke voorzichtigheid boven de bescherming van burgers.

VN-militairen kregen, toen het al te laat was, instructies om het risico op confrontatie tot het uiterste te vermijden. Politieke leiders in Den Haag en diplomaten in New York waren vooral gericht op *damage control* – niet op humanitaire bescherming.

Ontsoeg dit Nederland van de taak om de resoluties ruimer te interpreteren? En waarom mist dit aspect in de NIOD-geschiedschrijving? Het NIOD concludeert dat “Dutchbat werd (...) uitgezonden op een missie met een zeer onhelder mandaat.”⁹ Opmerkelijk genoeg biedt het rapport in andere paragrafen voldoende aanknopingspunten om die conclusie te nuanceren of zelfs te weerleggen: diverse in het rapport aangehaalde experts spreken over de juridisch ruime bevoegdheden die resolutie 836 Nederland bood.¹⁰ Een tot 2021 geheime, zelfkritische analyse van de Ministerraad dat de VN en Dutchbat in een eerder stadium meer hadden mogen om de val van de enclave te voorkomen, heeft eveneens zijn weg niet gevonden naar de geschiedschrijving.¹¹ Dergelijke nieuwe feiten en omstandigheden geven aanleiding om het historische debat rondom Srebrenica van nieuw zuurstof te voorzien. Dit opiniestuk vormt een eerste aanzet daartoe. In de tweede helft van 2025 zullen wij met een omvangrijker artikel komen, waarin we dieper ingaan op een aantal kwesties rondom de bevoegdheden van UNPROFOR en Dutchbat om handelend op te treden.

Intellectuele moed

Srebrenica leert dat internationale mandaten alleen effectief zijn als zij gepaard gaan met politieke wil en morele helderheid. De smalle interpretatie die Dutchbat destijds in problemen bracht, was niet onvermijdelijk; ze was het product van een bredere cultuur van terughoudendheid, van bureaucratische logica en van het (willen) afschuiven, of niet willen nemen, van verantwoordelijkheid. Vandaag de dag is leren van dat inzicht relevanter dan ooit. Internationale missies opereren opnieuw in fragiele contexten – van de Sahel tot Gaza, van Oekraïne

tot de Rode Zee. Ook nu dreigen mandaten hol te worden als ze niet gepaard gaan met effectief leiderschap, politieke en diplomatieke rugdekking, en militaire morele alertheid.

Srebrenica blijft een pijnlijke geschiedenis. Maar juist door deze militaire gebeurtenis met rust te laten, gaan waardevolle lessen verloren. Dit motiveert ons om dit verleden opnieuw onder een academisch vergrootglas te leggen. We moeten in ons onderzoek en in ons militair-historische onderwijs kritische vragen blijven stellen. Niet om schuldigen aan te wijzen, maar met de vaste overtuiging dat achteruitkijken naar Srebrenica toen, leidt tot het vooruithelpen van onze krijgsmacht nu.

Willen we voorkomen dat de lessen van Srebrenica verdwijnen in ritueel geheugenverlies en platitudes, dan moeten we af van het idee dat de geschiedenis vastligt. Die is altijd onder revisie, mits we de moed hebben te blijven denken – kritisch, breed, en met oog voor het grotere geheel. De genocide van Srebrenica is onmiskenbaar en het denken erover mag geen gesloten systeem worden. Een volwassen democratie en moderne krijgsmacht durven hun trauma's onder de loep te nemen – niet om ze uit te kunnen wissen, maar om ze dieper te doorgronden. Alleen zo wordt herdenken een beginpunt van begrip, en geen eindpunt van debat. ■

9 NIOD, Srebrenica, een 'veilig' gebied. Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe Area (Amsterdam 2002), 3136.

10 Zie bijvoorbeeld NIOD, Srebrenica, een 'veilig' gebied, 984. De hoogste jurist binnen Defensie, de directeur Directie Juridische Zaken, stelde in het najaar van 1995 dat op basis van zuiver juridische argumenten Resolutie 836 voldoende ruimte gaf om luchtsteun te verlenen om bedreigingen van de veilige gebieden tegen te gaan.

11 Nationaal Archief (NA): Ministerie van Algemene Zaken (AZ), secretarie ministerraad, inventarisnummer 7550, notulen ministerraad, 27 oktober 1995, 5.