

Srebrenica, een nieuw debat? Leren moet wel voorop staan!

Luitenant-generaal b.d. Kees Matthijssen

Met meer dan gewone interesse maar toch ook enige verbazing las ik het artikel 'Srebrenica nu 30 jaar geleden: tijd voor een nieuw debat'.¹ Ik heb als compagniescommandant gediend bij Dutchbat III en maakte de val van de enclave Srebrenica mee. In vele jaren daarna was Srebrenica voor mij een soort rode draad, heb ik veel aanvullende kennis en inzichten opgedaan, er veel over gesproken en maakte ik deel uit van de Commissie-Borstlap die het onderzoek Focus op Dutchbat III begeleidde en tevens daaruit voortvloeiende aanbevelingen formuleerde voor de minister van Defensie. Bovendien heb ik in diverse functies en missies op de hogere niveaus in Nederland, de NAVO en de VN ervaren hoe ingewikkeld internationale politiek soms is en dientengevolge evenzo de context waarin missies moeten opereren. De schrijvers van het recente artikel betogen dat er nog een historiografische lacune ligt rond de vraag of Dutchbat meer had *mogen* doen. Hoezo lacune? Dat ging door mijn hoofd omdat in de afgelopen dertig jaar al zoveel is onderzocht, geschreven, gesproken en bediscussieerd. Daar zat mijn verbazing.

Maar na de eerste verbazing beseftte ik dat de centrale vraag wellicht nog niet eerder expliciet aandacht heeft gekregen. Ik ben benieuwd naar de verdere analyse van de schrijvers. In deze

reactie wil ik wel enkele zaken benoemen om het geponeerde vraagstuk in een breder perspectief te plaatsen. Leren van het verleden is altijd nuttig, maar dan wel in de juiste context. Ik ga daarop in aan de hand van een aantal invalshoeken. Ik ben uiteraard graag bereid met de schrijvers in gesprek te gaan en eventueel bij te dragen aan het vervolg dat zij hebben aangekondigd.

Safe area concept

Ik begin met het startpunt dat ten grondslag lag aan de inzet van VN-troepen in Srebrenica en nog vijf andere gebieden in Bosnië-Herzegovina die in 1993 tot *safe area* zijn uitgeroepen op basis van een resolutie van de VN-Veiligheidsraad. Het zogeheten *safe area*-concept. In 1993 woedde de oorlog in dat land op zijn hevigst en waren er een zestal gebieden waar de moslimbevolking onder druk van Bosnisch-Servische agressie in grote aantallen in een nijpende situatie terecht was gekomen. Srebrenica was er een van met circa 40.000 mensen in een klein gebied. In maart 1993 ging de toenmalige VN Force Commander, de Franse luitenant-generaal Morillon, naar Srebrenica om zelf polshoogte te nemen. Hij schrok van de ernst van de situatie en zegde de bevolking toe dat er hulp zou komen. Een maand later was er een V-Raad resolutie (0819) waarin Srebrenica uitgeroepen werd tot *safe area* en onder bescherming zou komen van VN-troepen. Snel daarna kwam er een vergelijkbare resolutie (824) voor de gebieden Zepa, Gorazde, Tuzla, Bihac en

¹ Arthur ten Cate, Dion Landstra en Jaus Müller, 'Srebrenica nu 30 jaar geleden: tijd voor een nieuw debat', gepubliceerd op de website van de *Militaire Spectator* op 5 juli 2025.

Sarajevo. De militaire analyse binnen de VN concludeerde dat zo'n 34.000 militairen nodig zouden zijn om die gebieden daadwerkelijk te beschermen. Dat aantal kwam er nooit, want de biedingen van VN-lidstaten (waaronder Nederland) kwamen in totaal tot niet meer dan 7.500.

Ondanks te weinig troepen werd het concept toch uitgevoerd, waarbij overigens het mandaat en het begrip safe area niet zijn aangepast. Dat maakte dat de verwachtingen, zeker bij de bevolking (onwetend van deze problematiek), hoger waren dan dat de VN überhaupt kon waarmaken. De voorgenomen *deterrence through strength* werd niet meer dan *deterrence by presence*. Anders gezegd betekende dit: 'als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan'. De hoop was dat de zichtbare aanwezigheid van blauwhelmen voldoende zou zijn om de bevolking te beschermen. Met de NAVO was overeengekomen dat die luchtsteun zou bieden in het geval VN-troepen zouden worden aangevallen.

De belangrijkste conclusie hiervan is vooral dat in deze besluitvormingsfase al duidelijk werd dat de beschikbare middelen om de gebieden te beschermen volstrekt onvoldoende waren. Het Nederlandse bataljon ontplooipte met slechts twee infanteriecompagnieën in Srebrenica, de derde infanteriecompagnie werd in Simin Han, nabij Tuzla, ingezet. Voorts is het opmerkelijk dat Nederland niet concludeerde om de in te zetten eenheid van robuuste middelen te voorzien, sterker nog, lichte bewapening prevaleerde en daarom werd bijvoorbeeld het YPR-pantservoertuig uitgerust met een .50 mitrailleur in plaats van het organieke 25mm-kanon.

Het mandaat en de weerbarstige realiteit

Ik ben het met de auteurs eens dat het bij een mandaat niet gaat om de letter van de tekst, maar om de interpretatie en de toepassing. Ik heb in latere jaren in drie missies als commandant de positie gehad om daaraan invulling en richting te geven. Het gaat bij een mandaat om het zoeken naar de ruimte om het optreden zo goed en effectief mogelijk vorm te geven in de realiteit van de omstandigheden.

Juist in die omstandigheden ligt bij Srebrenica

de weerbarstigheid. Daarom is Srebrenica ook niet zonder meer te vergelijken met bijvoorbeeld Tuzla en het Nordbat-2, waar de schrijvers aan refereren in hun artikel. Het is verstandig om te bezien waar een vergelijk wel of niet gerechtvaardigd is. Laat me een paar zaken schetsen.

Ten eerste was Srebrenica een van de meest geïsoleerde safe areas. Geografisch omdat het in een uithoek van Bosnië-Herzegovina lag, maar als safe area ook omdat het volledig geïsoleerd was, niet groter dan circa vijftien bij vijftien kilometer en volledig omringd door Bosnisch-Servische posities op de hoge toppen in het heuvelachtige gebied. Elke beweging in de enclave was voor hen zichtbaar en bovendien volledig binnen bereik van Bosnisch-Servische wapensystemen.

Dutchbat kon geen stap buiten de enclave zetten en was nagenoeg blind wat betreft inlichtingen in de periferie van het gebied. Contacten met de Bosnisch-Servische kant waren er nauwelijks. Een beklemmende situatie. Het was niet voor niets dat geen enkel land hier troepen wilde inzetten. Nederland deed het uiteindelijk wel. Militair gezien had Dutchbat echter nauwelijks bewegingsvrijheid en/of manoeuvreerruimte, iets waar een militaire eenheid behoefte aan heeft om vrijheid van handelen te hebben of te creëren. Dat maakt dat een eenheid überhaupt zwak staat, want alles dat zij doet kan afgestraft worden, zoals ook gebeurd is. Dutchbat II is in 1994 bijvoorbeeld geconfronteerd met een toenemende mijnendreiging in de grensgebieden van de enclave waar het bataljon actief was.

Ten tweede was Dutchbat volledig afhankelijk van de Bosnisch-Servische autoriteiten om toestemming te krijgen voor logistieke konvooien. Voor ieder konvoi, zowel in als uit, moest toestemming gevraagd worden waarbij gedetailleerde informatie moest worden overgelegd over de inhoud van de konvooien. Bij checkpoints op de route waren er strikte controles. Alle Dutchbat-bataljons hebben hiermee te maken gehad en hebben zelfs periodes gehad dat de logistieke toevoer beperkt werd. In april 1995 stopte alle logistieke toevoer volledig, waardoor geen vers voedsel meer beschikbaar was en het brandstofverbruik fors

MENINGEN VAN ANDEREN

geminimaliseerd moest worden tot het draaiende houden van generatoren voor de communicatiemiddelen. Interne logistieke bevoorrading naar observatieposten gebeurde niet meer met voertuigen, maar met ingehuurd muilezels of andere lokale middelen. De VN overwoog op enig moment bevoorrading met helikopters. We zijn gevraagd te zoeken naar landingsplaatsen uit het zicht van de Bosnische-Serviërs. Maar die waren er niet en daarom durfden de hogere niveaus het niet aan om met helikopters te gaan bevoorraden.

Ten derde ontstond in het voorjaar 1995 grote terughoudendheid bij de VN-leiding van de UNPROFOR-missie voor de inzet van luchtsteun door de ontstane gevolgen van elders uitgevoerde luchtaanvallen. Naar aanleiding van een Bosnisch-Servische aanval op een VN-depot had de VN-commandant in Bosnië-Herzegovina, luitenant-generaal Rupert Smith, besloten om de NAVO luchtaanvallen te laten uitvoeren op een Bosnisch-Servisch munitiecomplex in Pale (25-26 mei 1995). Het gevolg was dat bijna 400 UNPROFOR-waarnemers en andere militairen gegijzeld werden en zelfs als menselijk schild werden ingezet om de NAVO te dwingen de luchtaanvallen te stoppen. Er waren twee belangrijke gevolgen: grote terughoudendheid voor het inzetten van luchtsteun en de opdracht van luitenant-generaal Rupert Smith om VN-troepen te herpositioneren naar minder kwetsbare posities.

Dutchbat kreeg met beide zaken te maken. De opdracht kwam om de geïsoleerd liggende observatieposten los te laten. Deze opdracht heeft Dutchbat echter niet uitgevoerd vanuit de overweging dat we daardoor geen invulling meer zouden geven aan de reden van onze aanwezigheid, namelijk het beschermen van kwetsbare bevolking. Het compromis was dat Dutchbat gevraagd werd maatregelen voor te bereiden om

de observatieposten snel te kunnen verlaten mocht dat noodzakelijk zijn. Het niet uitvoeren van deze opdracht is wat mij betreft een voorbeeld van de juiste en ruime interpretatie van het mandaat.

In juli 1995 moest Dutchbat ervaren hoezeer de terughoudendheid van de inzet van het luchtwapen eraan bijdroeg dat de enclave viel. In de dagen van de Bosnisch-Servische aanval op Srebrenica had Dutchbat al enkele keren om luchtsteun gevraagd, maar is het meermaals afgewezen. Luchtsteun waarvoor in de besluitvorming overigens een zogeheten dubbele sleutel bestond, dat wil zeggen dat niet alleen de militaire commandant, maar ook de diplomatieke leiding van de VN-missie hierin mee-besliste.

Op 11 juli kwam er uiteindelijk wel luchtsteun, beperkt echter tot Close Air Support (CAS)² omdat er op hogere niveaus geen consensus was over grootscheepse luchtaanvallen. Met de inzet van CAS is een Bosnisch-Servische tank aangevallen. Vrij snel daarna echter dreigde de Bosnisch-Servische militaire leiding de Nederlandse gijzelaars³ om te brengen en het Nederlandse kamp in Potocari te beschieten. Bataljonscommandant Karremans heeft onmiddellijk contact opgenomen met de hogere VN-niveaus omdat hij dit niet zelf kon beslissen. Het besluit dat op enig moment terugkwam, was dat de luchtsteun gestopt zou worden. Dat was het kantelpunt, wat ik mij toen al realiseerde. Er was geen enkele mogelijkheid meer om de enclave te behouden zonder luchtsteun. Dat bleek al snel, want de Bosnisch-Servische strijdkrachten drukten door en aan het einde van dezelfde 11 juli hadden we naar schatting ruim 25.000 vrouwen, kinderen en oudere mannen voor de poort van ons kamp. De mannen, zo'n 15.000, verzamelden zich aan de noordzijde van de enclave met het plan om gedurende de nacht te voet te proberen centraal-Bosnië te bereiken. Dit alles impliceerde de facto de val van de enclave Srebrenica. De volgende ochtend zijn nog de intact zijnde observatieposten aan de noordzijde overrompeld en is het hele gebied door de Bosnische-Serviërs gezuiverd. Vroeg in de middag startten zij met de evacuatie van de circa 25.000 mensen, wat binnen 24 uur was afgerond.

2 Close air support is kleinschalige maar gerichte inzet van luchtmiddelen om via geleiding vanaf de grond door een Forward Air Controller (FAC) doelen op de grond aan te vallen.

3 De bemanning van de observatieposten die in het zuidelijk deel van de enclave overrompeld waren in de eerste dagen van de aanval zijn door de Bosnische-Serviërs als gijzelaar vastgehouden in Bratunac, ten noordoosten van Potocari.

Kunnen en mogen

In de toepassing van een mandaat liggen kunnen en mogen dicht bij elkaar. Het zijn zeker twee verschillende dingen en normaal gesproken moet het kunnen onder andere in de toerusting van een eenheid het mogen faciliteren. Voorts kan de aard van de toepassing verschillen tussen gebieden omdat de omstandigheden en de dynamiek anders kunnen zijn. Bij de inzet van geweldsmiddelen is het altijd van belang te beseffen dat actie een reactie oproept en de keten van actie-reactie maakt dat escalatie of de-escalatie kan optreden. Als commandant wil je in beginsel de-escalerend optreden, tenzij het niet anders kan. Het is altijd een bewuste afweging op basis van inschattingen, waarbij je ook moet beseffen welke middelen je in steun hebt, mocht het zodanig escaleren dat je het niet met eigen middelen afkunt. Als je weet dat je niet kunt rekenen op bijvoorbeeld luchtsteun zijn je handelingsopties op voorhand beperkter. Bij deze afwegingen houd je als commandant uiteraard rekening met wat in je mandaat staat, eventuele Rules of Engagement en/of richtlijnen van je operationele hogere commandant in een missie. Tevens kunnen nationale richtlijnen hierbij een rol spelen. Ieder land houdt altijd bepaalde zeggenschap over zijn ingezette eenheden. Zo kunnen zogeheten nationale *caveats* maken dat je iets niet mag doen. Maar het is belangrijk op te merken dat de operationele aansturing in de missie in beginsel leidend is, waarbij uiteraard wel rekening wordt gehouden met nationale *caveats*.

Als je in een situatie zit waarin je bewegingsvrijheid en daarmee je manoeuvreerruimte beperkt is, waarbij je bovendien sterk ingeklemd zit en een grote afhankelijkheid kent van een strijdende partij zoals de Bosnische-Serviërs, en daarnaast met beperkte middelen bent toegerust wordt het een stuk lastiger om robuust op te treden. Het afdwingen bijvoorbeeld van bewegingsvrijheid was echt een illusie, zeker als daarbij komt dat je niet zonder meer kunt rekenen op steun van buiten, luchtsteun in dit geval. Uiteindelijk is de kans immers groot dat je door de positie waarin je zit aan het kortste eind zult trekken en mogelijk in een nog penibeler situatie kunt belanden omdat bijvoorbeeld de logistieke toevoer wordt afgeknepen.

De schrijvers refereren aan Resolutie 836 waarin inderdaad gesteld is dat 'the use of force' geautoriseerd is bij aanvallen op de safe areas. Een robuust mandaat inderdaad. In de toepassing moet de aard van de middelen en de mate waarin deze gebruikt worden wel gezien worden in de context van de realiteit op de grond en zeker ook de beperktheid aan middelen. Resolutie 836 bevatte mede daarom ook de bepaling dat het gebruik van het luchtwapen ter ondersteuning van troepen in de safe areas toegestaan was. De resolutie was daarom vooral ook een politiek signaal aan de Bosnische-Serviërs om medewerking te geven aan de afspraken over het safe area concept. Het soort afwegingen dat ik hiervoor beschreef worden voortdurend op alle niveaus gemaakt, tactisch en strategisch. De terughoudendheid op VN-niveau voor de inzet van het luchtwapen, uitmondend in het stopzetten van de inzet ervan op 11 juli 1995 is het meest duidelijke voorbeeld op strategisch niveau. In de enclave zelf was in de uitvoering bij alle Dutchbateenheden zeker geen sprake van een strikte peacekeeping-opvatting. De morele en humanitaire kant van de opdracht stonden op het netvlies, getuige onder meer het besluit in mei 1995 om observatieposten niet te verlaten.

Relevantie?

Is de vraag die de schrijvers opwerpen relevant, of, meer nog, nu nog relevant? Ik kan de vraag zeker billijken als het doel is om ervan te leren en als we niet oude discussies oprakelen die al gevoerd zijn. Als gezegd is het belangrijk de vraag te analyseren in de juiste context. Gekoppeld aan de vraag of dit nu, dertig jaar later, nog relevant is schets ik drie overdenkingen.

Allereerst is het de vraag of een eventuele andere benadering de pijnlijke afloop in Srebrenica anders had gemaakt. Ik waag dat te betwijfelen. Het safe area-concept was de Bosnische-Serviërs een doorn in het oog geworden en zij wilden ervan af. Ze hadden de gehele VN-missie stevig in hun greep en gezien dat de VN niet in staat was het nakomen van afspraken af te dwingen. Dat Srebrenica gekozen is als eerste doel is voor mij niet verrassend. De eerdergenoemde kwetsbaarheid en beklemmendheid voor ons, waren andersom in het

MENINGEN VAN ANDEREN

voordeel voor de Bosnische-Serviërs. De enige manier om de val echt af te wenden was de inzet van luchtsteun geweest, maar die heeft gefaald omdat de VN-missieleiding het risico niet (meer) aandurfde.

Vervolgens is de vraag of Nederland ervan geleerd heeft. De schrijvers stellen hun vraag immers om de krijgsmacht vooruit te helpen. Ik durf wel te stellen dat er veel geleerd is en dat de krijgsmacht sindsdien al voor een groot deel vooruit geholpen is. Als ik bijvoorbeeld binnen mijn eigen scope kijk naar mijn missies als commandant in Irak en in Afghanistan, dan had ik daar het gevoel en de overtuiging dat ik de juiste middelen had die mij vrijheid van handelen gaven en het mogelijk maakten robuust op te treden als dat noodzakelijk was. Ik beschikte over escalatiedominantie, zoals dat heet, zware middelen zoals bijvoorbeeld Apache-helikopters waarmee in geval van escalatie toch gehandeld kon worden. Ik kon bovendien zelf als commandant beslissen over de inzet van luchtsteun indien noodzakelijk. De mandaten waren ruim genoeg en ik heb ik mij nooit belemmerd gevoeld in een ruime interpretatie.

Een leiderschapsstijl gedreven door mission command is wel randvoorwaardelijk is. Als commandant heb je vertrouwen en ruimte nodig, moet je risico's durven nemen, je ondercommandanten op die manier aansturen en uiteraard bereid zijn verantwoording af te leggen. Ik geef wel toe dat we als krijgsmacht zeker moeten blijven stellen dat we onze mensen als zodanig daarin goed opleiden, trainen en vormen. De juiste mindset is van belang. Dat begint met het besef dat operationele omstandigheden risicovol zijn en dat een 'schone' oorlog niet bestaat, maar dat je toch ook in alle hectiek de juiste dingen doet. In operaties is het voortdurend risico's afwegen in de wetenschap dat ze nooit volledig weggenomen kunnen worden. De vredesbedrijfsvoeringscultuur bij Defensie helpt daarbij niet altijd omdat ruimte voor commandanten daarin vaak beperkt wordt omdat de organisatie risico's lijkt te willen uitsluiten. Als het gaat om missies zie ik bovendien helaas vaak een bepaalde krampachtigheid in de verantwoording achteraf. Ook dat is niet behulpzaam in de vorming van commandanten. Elke missie heeft vaak haar

geschiedenis die langer naijlt. Srebrenica, Chora en Hawija zijn voorbeelden daarvan. Maar in alle gevallen zijn mensen ingezet onder leiding van verantwoordelijke commandanten. Zij maken complexe afwegingen in soms oorlogsachtige omstandigheden waarbij besluiten onvoorzien en onbedoeld wel eens anders kunnen uitpakken. Daar moeten we zeker van leren, maar we moeten dan niet te krampachtig doen achteraf als het onverhoopt fout gaat. Dus ja, het kan altijd beter.

Een derde en laatste element is wellicht minder relevant dan de inhoud, maar toch belangrijk om te noemen. Het gaat om het risico op neveneffecten bij een publieke discussie over Srebrenica. Dertig jaar na dato is er enorm veel bekend en zitten we nu in een tijd dat het stof over de nasleep eindelijk enigszins lijkt te zijn neergedwarreld. Het handelen van Dutchbat III staat na vele jaren in het juiste perspectief, de veteranen en hun relaties hebben onder meer door de publieke excuses van de minister-president meer rust en er zijn inmiddels goede relaties opgebouwd met de nabestaanden van de Bosnische slachtoffers. Maar het blijft een gevoelige balans. Een publieke discussie kan het risico inhouden op verstoring van die balans omdat het lijkt alsof er nieuwe informatie is en mogelijk in de media zaken weer uit het verband worden gehaald zoals veelvuldig eerder is gebeurd. Dat wil niet zeggen dat we ons de vraag niet hoeven te stellen, maar het gaat er wel om dat we zorgvuldig zijn in de juiste duiding.

Tot slot

Laat er geen misverstand zijn dat de schuld van het drama volledig bij de Bosnisch-Servische autoriteiten van toen ligt. De internationale gemeenschap heeft collectief de dramatische afloop niet kunnen afwenden. In die context had een al dan niet andere toepassing van het mandaat in mijn optiek geen verschil gemaakt. Dat doet niets af aan de relevantie van de vraag die de schrijvers opwerpen. We moeten altijd kijken wat we kunnen leren zodat de organisatie maar ook jonge generaties officieren en politici er hun voordeel mee kunnen doen. Dat moet voorop staan, maar wel in de juiste context. Waar het vooral niet om gaat is om, met de wetenschap van nu, nog eens te oordelen. ■